



16.009

Rapport sur la politique extérieure 2015

du 13 janvier 2016

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous soumettons le rapport sur la politique extérieure 2015, en vous priant de bien vouloir en prendre acte.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

13 janvier 2016 Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Johann N. Schneider-Ammann
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Le présent rapport brosse un tableau général de la politique extérieure menée par la Suisse en 2015. Sa forme et sa structure sont conformes à la décision de 2011 du Conseil fédéral, qui chargeait le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) de soumettre pour chaque année civile un rapport sur les activités de politique extérieure du pays. La Commission de politique extérieure du Conseil des Etats ayant demandé que ces activités fassent l'objet d'un seul et unique rapport annuel (postulat 06.3417), une annexe retrace les activités de la Suisse au Conseil de l'Europe.

En exécution de la motion 10.3212 («Pour une stratégie claire en matière de politique extérieure»), le Conseil fédéral a adopté en février 2012 le rapport sur les axes stratégiques de la politique étrangère pour la législature (stratégie de politique étrangère 2012–2015). Ce document définit les axes stratégiques suivants: les relations avec les Etats voisins, les relations avec l'Union européenne (UE), la stabilité en Europe et dans le monde, les partenariats stratégiques extra-européens et la gouvernance mondiale. Le présent rapport est en majeure partie structuré selon ces axes, et montre comment ils ont été suivis en 2015. Il contient en outre un chapitre introductif présentant sous une forme synthétique la politique extérieure menée par la Suisse au cours de l'année sous revue, ainsi qu'un chapitre consacré au thème prioritaire de l'année 2015: l'engagement de la Suisse en faveur des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Le sous-chapitre «Asie-Pacifique» répond au postulat 14.3263 Aeschi («La Suisse à l'heure de l'Asie»).

Durant l'année 2015 les crises et les conflits se sont accumulés tandis que leur intensité et leurs effets négatifs ont augmenté. Ces événements ne sont ni «accidentels», ni isolés, mais plutôt l'expression d'une phase de transition. Ils font partie de la réalité politique internationale et ont également un impact de plus en plus direct sur la Suisse. C'est pourquoi, avec la recherche de solutions durables dans les relations entre la Suisse et l'UE, l'engagement pour la paix et la sécurité a constitué une autre priorité de la politique extérieure de la Suisse.

Chapitre introductif

Le chapitre introductif du présent rapport donne en premier lieu un aperçu des principaux développements en matière de politique internationale. Il présente ensuite les contributions de la politique étrangère de la Suisse dans la recherche de solutions au conflit syrien, à la résolution de la crise migratoire, à la lutte contre le terrorisme ainsi qu'en matière de prévention contre l'extrémisme violent. Finalement, il résume et condense la mise en oeuvre de la stratégie de politique étrangère pour la législature 2012–2015.

Thème prioritaire: l'engagement de la Suisse en faveur des droits de l'homme et du droit international humanitaire

La promotion et la défense des droits de l'homme et du droit international humanitaire font partie des fondements de la politique étrangère de la Suisse. Celle-ci a participé dès l'origine aux principaux développements du droit international en la matière. Aujourd'hui, l'enjeu le plus pressant est d'assurer un meilleur respect des règles existantes et agréées par les Etats. Il s'agit, en d'autres termes, de réduire l'écart entre le droit et la réalité. Si des progrès indéniables ont été accomplis ces dernières décennies, beaucoup reste à faire pour réduire cet écart. Des violations graves des droits de l'homme sont commises dans de nombreuses régions du monde. Dissimulées parfois par une apparente stabilité politique ou une certaine prospérité économique, elles constituent souvent une bombe à retardement susceptible de déclencher soudainement des troubles internes ou un conflit armé. Les règles du droit international humanitaire sont aussi gravement bafouées dans la plupart des conflits armés en cours, comme en témoignent les guerres en Syrie, en Iraq ou au Soudan du Sud. Les populations civiles paient un tribut particulièrement lourd. Elles sont directement exposées lorsque les combats se déroulent dans des zones densément habitées et que les combattants se mêlent à la population. En outre, elles sont régulièrement prises pour cible, en violation du droit international humanitaire. Ces violations répétées des droits de l'homme et du droit international humanitaire ainsi que les destructions causées par la violence poussent un nombre croissant de personnes à fuir leur foyer. Les besoins humanitaires globaux ont atteint en 2015 un niveau sans précédent depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

L'engagement de la Suisse en faveur des droits de l'homme et du droit international humanitaire tient compte de ces réalités et est étroitement lié aux autres objectifs de politique étrangère. Il est défini dans une perspective transversale, puisqu'il vise à contribuer à la stabilité, à la sécurité et à la prospérité de notre pays et de son environnement international. Le droit international constitue l'ossature de l'engagement de la Suisse en faveur des droits de l'homme et du droit international humanitaire. La Suisse se prévaut des engagements internationaux pris par les Etats et utilise le droit international comme un langage universellement agréé qui légitime et structure ses initiatives bilatérales et multilatérales en la matière.

Ce rapport décrit brièvement quelques tendances actuelles affectant les droits de l'homme et le droit international humanitaire, à savoir l'accélération des développements, notamment technologiques, l'importance croissante des acteurs non étatiques, la complexité des conflits armés contemporains et les tentations de repli identitaire. Dans son engagement en faveur des droits de l'homme et du droit international humanitaire, la Suisse tient dûment compte à la fois des tendances et défis actuels, et des atouts spécifiques dont elle dispose. Ce rapport présente différentes projets et initiatives en cours, qui sont rassemblés autour de trois axes stratégiques: 1) préserver l'universalité et l'adéquation du cadre de protection; 2) renforcer le respect des règles existantes des droits de l'homme et du droit international humanitaire; 3) impliquer l'ensemble des acteurs pertinents.

Pays voisins

L'accueil à Berne du président de la République française et de la chancelière allemande à l'occasion de visites officielles ainsi que les fréquents entretiens et échanges avec l'Autriche, l'Italie et le Liechtenstein ont à nouveau souligné en 2015 l'importance et l'intensité des relations entre la Suisse et ses voisins. Ces multiples rencontres ont permis notamment d'évoquer la mise en œuvre du nouvel article constitutionnel 121a et d'obtenir le soutien des uns et des autres pour la recherche de solutions dans le domaine de la migration. Au plan bilatéral, le dialogue fiscal avec l'Italie et la France s'est poursuivi et des avancées significatives portant sur les questions fiscales dans le dossier de l'aéroport de Bâle-Mulhouse ont pu être réalisées avec la France. Un accord global sur les questions fiscales a été signé avec l'Italie et la question de l'imposition des frontaliers a finalement été réglée à la fin de l'année. Toujours en matière fiscale, la Suisse et le Liechtenstein ont achevé en janvier les négociations d'une nouvelle convention contre les doubles impositions. En perspective de la présidence autrichienne de l'OSCE en 2017, la Suisse a procédé à un échange d'expertise avec l'Autriche, et également décidé dans le cadre de cette organisation de renforcer sa coopération avec ses voisins germanophones. Enfin, la participation de la Suisse à l'Exposition universelle de Milan a sensiblement contribué durant l'année sous revue à l'intensité de la collaboration avec l'Italie.

Politique européenne

Dans le contexte de la mise en œuvre de l'art 121a de la Constitution (Cst.), les relations entre la Suisse et l'UE se sont focalisées sur la recherche d'une solution pour la libre circulation des personnes qui permette à la Suisse de mieux maîtriser son immigration, tout en consolidant et développant la voie bilatérale. Durant le deuxième semestre de l'année, les consultations entamées en février avec la Commission européenne sur la libre circulation des personnes se sont intensifiées, la structure de négociations suisse a été renforcée et les négociations sur les questions institutionnelles ont été relancées. En décembre, le Conseil fédéral a défini les grandes lignes du message sur la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. Il a confirmé que sa priorité reste de parvenir à une entente avec l'UE sur la libre circulation des personnes. Une telle solution garantirait la sécurité juridique ainsi que le maintien des acquis de la voie bilatérale. Elle rendrait également possible l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) à la Croatie, qui est une condition à la participation de la Suisse au programme de recherche «Horizon 2020» au-delà de 2016. En l'absence d'une solution concertée avec l'UE, le Conseil fédéral proposera au Parlement l'instauration d'une clause de sauvegarde unilatérale pour les ressortissants de l'UE/AELE.

L'afflux sans précédent de demandeurs d'asile en Europe a poussé l'UE à mettre sur pied des réponses communes dans le domaine de l'accueil et de la répartition des réfugiés. La Suisse a pris part à ces efforts, tant financièrement qu'en détachant du personnel, via son engagement dans les opérations de l'agence FRONTEX et son soutien à l'Italie et la Grèce, pays de premier accueil. De même, elle a participé au

premier programme de relocalisation de migrants décidé par l'UE et approuvé le principe d'une participation au deuxième programme.

Stabilité en Europe et dans le monde

2015 a été une année difficile pour la paix et la stabilité dans le monde. La poursuite du conflit en Syrie et l'expansion de l'organisation extrémiste «Etat islamique» durant les premiers mois de l'année sur le territoire irakien et syrien ont conduit des millions de personnes à fuir. D'autres conflits dans le voisinage Sud et oriental de l'Europe sont restés irrésolus et ont durement affecté la population civile. La Suisse a soutenu, entre autres, les efforts de paix de l'ONU en Syrie, au Yémen et en Libye. Elle a été active dans le cadre de l'OSCE pour une solution politique à la crise en Ukraine et la résolution de la crise de la sécurité en Europe. La demande pour obtenir l'appui des bons offices et l'expertise suisse en matière de promotion de la paix a été forte. La Suisse s'est également fortement investie dans la prévention contre l'extrémisme violent. Les autres priorités durant l'année sous revue furent la promotion des droits de l'homme et le renforcement du droit international humanitaire.

Dans les domaines pour lesquels les besoins des personnes touchées ont été particulièrement importants, en particulier au Proche-Orient et au Moyen-Orient ainsi que dans les zones de crise en Afrique sub-saharienne, la Suisse a renforcé son aide humanitaire.

Après une décision en la matière du Conseil fédéral en septembre, la Suisse a été en mesure d'allouer avant l'hiver 25 millions de francs pour les victimes en Syrie et dans les pays limitrophes, cinq millions pour la crise humanitaire en Iraq et dix-neuf millions dans la Corne de l'Afrique. La délégation des finances du parlement avait soutenu l'urgence de cette mesure. Au total, la Suisse a depuis 2011 consacré 203 millions de francs à l'aide sur place pour les victimes de la guerre en Syrie.

L'adoption en septembre à l'ONU de l'Agenda 2030 de développement durable qui fixe les priorités à l'échelle mondiale pour les quinze prochaines années a été saluée par la Suisse. Celle-ci a consacré beaucoup d'énergie à l'élaboration d'un Agenda 2030 ambitieux et à la définition d'objectifs à part entière dans les secteurs de la paix, de l'état de droit, de l'eau, de la santé, et de l'égalité des sexes. Elle a en outre contribué à ancrer dans ce nouvel agenda des objectifs relatifs à des questions importantes telles que la migration, la réduction des risques de catastrophe et la durabilité en matière de production et de consommation. La Suisse a en outre joué un rôle pionnier lors des négociations portant sur l'élaboration d'un mécanisme approprié pour contrôler la mise en œuvre du programme au niveau mondial.

Partenariats stratégiques et thèmes globaux

Le dégel des relations entre les Etats-Unis et Cuba a entraîné pour la Suisse la fin du mandat de protection des intérêts cubains à Washington et celle du mandat de protection des intérêts américains à La Havane. Cet événement a ouvert une nouvelle ère pour Cuba, que la Suisse a proposé d'accompagner à l'avenir. Une déclaration commune a été signée avec le Mexique. Elle permet l'approfondissement de la coopération bilatérale avec ce membre important du G-20. De manière générale,

l'essor économique et social de la région Asie-Pacifique présente des opportunités importantes pour la Suisse en termes de commerce, d'investissement ou d'échanges; un dynamisme incarné par la conclusion en octobre des négociations du Trans-Pacific Partnership (TPP). S'agissant de l'Asie, la Suisse et la Chine ont organisé en mars une rencontre de dialogue bilatéral en matière de droits de l'homme, et une délégation tripartite a mené en Chine durant la même période des entretiens en matière de travail et d'emploi. En août a eu lieu en Suisse la première réunion du comité mixte de l'Accord de libre-échange Suisse-Chine. La Chine a dans le cadre de sa présidence du G20, qui a débuté le 1^{er} décembre, invité la Suisse à participer aux rencontres des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales des pays du G20. En Afrique, comme ailleurs dans le monde, la Suisse s'est investie dans la défense de nombreux thèmes globaux (démocratie; droits de l'homme; promotion de la paix; développement; etc.)

L'année écoulée a aussi vu la Suisse accéder à deux instances importantes onusiennes: le Conseil des droits de l'homme (2016–2018) et la vice-présidence du Comité ECOSOC (2016). Ces engagements et l'outil que représente pour la Suisse la Genève internationale renforcent la mise en œuvre de sa politique étrangère. La Suisse a veillé à ce que tous les Etats ratifient le traité sur le commerce des armes (TCA) et a contribué à mettre en place les bases institutionnelles et procédurales destinées à garantir son application. Elle a obtenu le privilège d'accueillir le secrétariat du TCA, qui s'installera à Genève. En juin, le Parlement a largement approuvé le message qui vise à consolider et à développer durablement le rôle d'Etat hôte de la Suisse, par l'intermédiaire surtout de la Genève internationale. Il prévoit notamment d'améliorer les infrastructures immobilières et technologiques et de promouvoir une meilleure interaction entre les différents acteurs internationaux et nationaux.

Soutien aux ressortissants suisses à l'étranger et services consulaires

Faisant office de guichet unique, le réseau des représentations suisses, conjointement avec la Direction consulaire du DFAE, met une offre complète de services à la disposition des ressortissants suisses à l'étranger. Comprenant des mesures de prévention et d'assistance, cette offre est complétée par le Centre de gestion des crises. Le 1^{er} janvier 2015, conformément au principe du guichet unique, la section Aide sociale aux Suisses de l'étranger a été transférée de l'Office fédéral de la justice (OFJ) à la Direction consulaire. Ainsi, forte de cette nouvelle section, la Direction consulaire assiste désormais les Suisses voyageant ou établis à l'étranger de façon uniforme et sous sa propre responsabilité. Depuis le 1^{er} janvier 2015 également, suite à l'intégration de deux unités organisationnelles (sécurité et géo-services), le Centre de gestion des crises du DFAE est en mesure de fournir des prestations encore plus vastes dans les domaines de la prévention, de la préparation et de la gestion des crises. Outre un suivi particulièrement attentif dans plusieurs régions et pays du monde, le Centre de gestion des crises a mis l'accent sur des mesures de préparation pour faire face à d'éventuels défis, dans le contexte entre autres d'événements de grande envergure. Il a également coordonné et contribué à gérer la réponse de la Suisse lors de plusieurs crises (par exemple, épidémie Ebola,

tremblement de terre au Népal, catastrophe aérienne de la compagnie Germanwings, attaques terroristes, troubles politiques en Afrique, etc).

Information et communication

La communication internationale met l'accent sur les atouts de la Suisse. En 2015, la participation du pays à l'Expo de Milan («Nourrir la planète, Energie pour la vie») a constitué une priorité. Le Pavillon suisse a enregistré une fréquentation moyenne de 11 400 personnes par jour. Les tours remplies de denrées alimentaires en quantité limitée ont incité les visiteurs à réfléchir à leur comportement alimentaire. La Suisse s'est présentée à l'Italie et au monde entier comme un pays ouvert, solidaire et responsable sur le plan alimentaire. Les messages clés en termes de communication ont également été délivrés au public à travers de nombreux autres canaux. Parallèlement à une présence croissante sur les réseaux sociaux, de multiples manifestations ont été organisées, par exemple lors des «Rencontres de la Photographie» à Arles et lors du Carnaval de Rio. Ces activités ont souvent été menées en étroite coopération avec le réseau extérieur. Sous le slogan «Solar Impulse, une idée née en Suisse», le DFAE a ainsi soutenu la tentative de tour du monde de l'avion solaire. Des événements organisés dans les pays où Solar Impulse a fait escale ont mis en exergue des innovations suisses dans le domaine de l'énergie.

Ressources et réseau extérieur

Le réseau extérieur suisse, constitué actuellement de 170 représentations à l'étranger, est constamment adapté aux besoins de la Suisse et à la situation internationale. En raison de mesures d'économie, le Conseil fédéral a décidé la fermeture de l'ambassade de Suisse au Paraguay. Pour la première fois en 2015, la Suisse a été l'hôte du Toronto Group, une plateforme informelle regroupant de hauts représentants des ministères des affaires étrangères de 30 pays et du Service d'action extérieure de l'UE (SEAE). Ce forum leur a permis d'échanger sur des questions de ressources et d'organisation en matière de politique étrangère, notamment des possibilités de collaboration avec le secteur privé et les institutions scientifiques, sachant que la Suisse travaille déjà étroitement avec ces derniers. Dans le réseau extérieur, la coopération s'est encore intensifiée avec des partenaires au sein de l'administration fédérale (par exemple, le secrétariat d'état à la formation, à la recherche et à l'innovation, Swissnex) comme en dehors de celle-ci (par exemple, avec «Switzerland Global Enterprise» en vue de renforcer les «Swiss Business Hubs» dans les représentations suisses et avec Pro Helvetia pour ses succursales et ses programmes d'échanges culturels); le but étant d'exploiter davantage les synergies. Durant l'année sous revue, une série de projets de colocation a également été développée pour donner à des pays différents la possibilité d'héberger leurs représentations diplomatiques et/ou consulaires dans le même bâtiment.

Table des matières

Condensé	504
1 Politique extérieure de la Suisse 2015: bilan et perspectives	512
1.1 Lignes d'évolution de la politique mondiale	512
1.1.1 Aggravation de l'impact des crises dans l'environnement régional de l'Europe	512
1.1.2 Gestion des crises dans un monde multipolaire	514
1.1.3 Progrès dans la gouvernance de la mondialisation: l'Agenda 2030 et l'accord sur le climat	516
1.2 Le conflit syrien et ses conséquences en point de mire de la politique extérieure de la Suisse	517
1.2.1 Enjeux complexes et défis majeurs pour la politique extérieure	517
1.2.2 Contribution à la gestion de la crise des réfugiés	518
1.2.3 Contribution à la lutte contre le terrorisme	520
1.2.4 Contribution à la recherche d'une solution dans le conflit syrien	522
1.3 Mise en œuvre de la stratégie de politique extérieure 2012–2015	523
1.3.1 Approfondissement des relations avec les Etats voisins et recherche de solutions	524
1.3.2 Concentration sur la recherche d'une solution avec l'UE	525
1.3.3 Engagement sans faille au service du développement, de la paix et du droit international public	528
1.3.4 Promotion de la Genève internationale et de la gouvernance mondiale	532
2 L'engagement de la Suisse en faveur des droits de l'homme et du droit international humanitaire	534
2.1 Introduction	534
2.2 Les fondements de l'engagement de la Suisse	535
2.2.1 Un enracinement historique	535
2.2.2 Au service de la paix, de la sécurité et de la prospérité	536
2.2.3 Le droit international comme ossature de l'engagement de la Suisse	537
2.2.4 Les atouts propres à la Suisse	538
2.3 Défis et tendances actuelles	539
2.3.1 L'accélération des développements et l'évolution rapide des technologies	539
2.3.2 L'importance croissante des acteurs non étatiques	540
2.3.3 La complexité des conflits armés contemporains	541
2.3.4 Les tentations de repli identitaire	543
2.4 Axes stratégiques d'engagement de la Suisse	544
2.4.1 Préserver l'universalité et l'adéquation du cadre normatif de protection	545

2.4.2	Renforcer le respect des règles existantes	549
2.4.3	Impliquer l'ensemble des acteurs pertinents	556
3	Activités de politique extérieure de la Suisse en 2015	560
3.1	Pays voisins	560
3.2	Politique européenne	564
3.2.1	Union européenne	564
3.2.2	Relations avec les pays d'Europe, du Caucase et d'Asie centrale	569
3.3	La stabilité en Europe et dans le monde	572
3.3.1	OSCE	572
3.3.2	Conseil de l'Europe	578
3.3.3	Sécurité internationale	579
3.3.4	Coopération internationale	584
3.3.5	Promotion de la paix et de la sécurité humaine	600
3.3.6	Droit international, droit international humanitaire, justice pénale internationale et lutte contre le terrorisme	610
3.4	Partenariats stratégiques et thèmes globaux	614
3.4.1	Relations bilatérales avec les pays non européens et les organisations régionales	614
3.4.2	L'ONU et la Genève internationale	641
3.4.3	Développement durable	647
3.4.4	Politiques extérieures sectorielles	649
3.5	Soutien aux ressortissants suisses à l'étranger et collaboration internationale en matière consulaire	660
3.6	Information et communication	664
3.7	Ressources et réseau extérieur	666
	Liste des abréviations	668
	Annexe: Informations complémentaires concernant le Conseil de l'Europe	672

Rapport

- 1** **Politique extérieure de la Suisse 2015:
bilan et perspectives**
- 1.1** **Lignes d'évolution de la politique mondiale**
- 1.1.1** **Aggravation de l'impact des crises dans
l'environnement régional de l'Europe**

En 2015, les situations de crise ont continué de faire sentir leurs effets dans l'environnement régional de l'Europe et de la Suisse. Dans le voisinage méridional de l'Europe, l'instabilité s'est accrue. Au cours de l'année sous revue, plusieurs Etats arabes ont été en proie à des conflits armés. A l'Est de l'Europe, un apaisement a pu être amorcé en février sur le terrain militaire dans la crise ukrainienne, mais le cessez-le-feu et le processus de paix n'en demeurent pas moins fragiles. Qu'il s'agisse de la situation en Ukraine ou de la crise qui affecte la sécurité en Europe, aucune solution n'est en vue à brève échéance.

La tendance à une forte progression des violences armées se confirme. Selon les estimations, le nombre de victimes de conflits violents a plus que triplé depuis 2008. En 2014, de tels conflits ont coûté la vie à près de 180 000 personnes. Actuellement, plus de 60 millions de réfugiés sont en fuite. C'est là un chiffre sans précédent depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale. Il semble que le système humanitaire international soit sur le point d'atteindre ses limites.

La situation qui prévaut dans diverses régions du Proche-Orient et du Moyen-Orient est particulièrement préoccupante. D'après les indications de l'ONU, le conflit armé en Syrie a déjà fait plus de 250 000 victimes. Au cours de la seule année 2015, au moins un million de Syriens ont quitté leur pays. Au total, on recense près de 4,3 millions d'entre eux dans les régions proches de la Syrie. Plus de la moitié de ces réfugiés sont des enfants. Entre 2011 et novembre 2015, environ 800 000 personnes de nationalité syrienne ont déposé une demande d'asile en Europe. Au cours des trois premiers trimestres de 2015 seulement, près de 380 000 d'entre elles avaient déjà gagné l'Europe. Sur le territoire syrien aussi, 13,5 millions d'habitants dépendent de l'aide humanitaire, dont 6,5 millions sont en situation de déplacement interne.

Les conflits armés se sont également poursuivis en Libye et au Yémen. Comme en Syrie, ils ont éclaté au lendemain du «Printemps arabe». En 2015, les violences armées ont causé la mort de plus de 2100 civils en Iraq, qui compte par ailleurs 3,5 millions de déplacés. De janvier à octobre, 43 500 requérants d'asile venus d'Iraq ont été enregistrés en Europe. Ce pays et le Yémen, ainsi que la Syrie et le Soudan du Sud, sont les quatre pays que l'ONU a classés en 2015 au plus haut niveau d'urgence. Quant au conflit israélo-palestinien, qui dure depuis des décennies, il a continué à s'enliser. En l'absence d'avancées dans le processus de négociation d'une reconnaissance de deux Etats, le risque d'une nouvelle escalade de la violence va croissant.

Sous l'effet conjugué de la persistance des conflits armés, de la fragilité des structures étatiques, de la corruption des dirigeants politiques et de l'absence de perspectives économiques, le terrorisme djihadiste a trouvé un terreau propice à son développement au sein de l'arc de crise qui s'étend au Sud de l'Europe. En 2015, l'organisation extrémiste «Etat islamique» (EI) a été dans ce domaine au cœur de l'actualité. Fondé sur des considérations religieuses et des visées politiques hégémoniques, son projet de construction d'un Etat de part et d'autre de la frontière syro-irakienne s'est heurté à une résistance croissante au sein de la communauté internationale. Néanmoins, il n'a visiblement pas été possible d'ébranler les fondements de cette milice terroriste agissant avec la pire brutalité. Il semble que la force d'attraction qu'exerce l'EI sur les combattants étrangers n'ait en rien diminué et son rayon d'action n'a cessé de s'élargir. Dans son proche environnement régional, l'organisation extrémiste a perpétré des attentats extrêmement meurtriers, notamment en Egypte, en Libye, en Tunisie, au Yémen et au Liban, tout en s'employant à mettre en place de nouvelles bases d'opérations, en Libye et ailleurs. A l'instar, par exemple, de Boko Haram en Afrique de l'Ouest, d'Al Shabaab dans la Corne de l'Afrique et des Talibans en Afghanistan et au Pakistan, l'EI menace de plus en plus d'étendre son influence à des régions entières, de l'Afrique du Nord à l'Asie du Sud-Ouest.

En 2015, c'est aussi l'Europe qui a été la cible du terrorisme djihadiste. Après les attentats de Paris en janvier et de Copenhague un mois plus tard, puis l'attaque déjouée dans un train à grande vitesse entre Bruxelles et Paris au mois d'août, l'escalade de la violence terroriste a atteint un nouveau stade en novembre avec les attentats coordonnés contre la capitale française. L'année écoulée a été marquée par une évolution de l'EI, qui est devenue une organisation extrémiste livrant un combat planétaire, dirigé contre l'ennemi «proche» mais aussi «lointain» (principalement occidental). La menace que constitue le terrorisme pour les sociétés ouvertes des pays d'Europe s'est résolument accentuée. Des mesures telles que la forte restriction en fin d'année des activités imposée aux habitants de Bruxelles en raison d'un état d'alerte maximal ont mis en évidence les répercussions que ce fléau pouvait avoir sur la vie quotidienne des Européens.

Le fait que la sécurité dans la région méditerranéenne soit indissociable de la sécurité en Europe avait déjà été relevé dans l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) d'Helsinki voici un peu plus de 40 ans. Néanmoins, rarement ce lien d'interdépendance n'est apparu aussi clairement qu'en 2015. Le terrorisme djihadiste qui s'est manifesté en Europe n'est que l'une des conséquences de l'instabilité croissante qui règne dans son voisinage Sud. L'augmentation considérable des flux migratoires qu'elle a accueillis tient en grande partie à l'aggravation de la situation et à l'absence de perspectives dans cette même région du monde. Au début de l'année, la migration Sud-Nord s'est inscrite dans le prolongement des développements de 2014, avec un itinéraire passant par la Méditerranée centrale et des débarquements massifs en Italie. Puis, à partir de la fin du 1^{er} semestre 2015, c'est la Méditerranée orientale et, par la suite, les Balkans occidentaux qui ont été les voies d'accès les plus fréquemment empruntées. Des centaines de milliers de réfugiés et de migrants ont tenté de gagner l'Europe via la Turquie et les Balkans, une immense majorité d'entre eux fuyant la guerre et les violences.

La crise des réfugiés touche en premier lieu les Etats du Sud et de l'Est de la Méditerranée, qui accueillent la majeure partie de ces populations. Néanmoins, compte tenu de l'ampleur de ce phénomène migratoire imprévisible, l'Europe est confrontée à d'énormes défis. Les efforts de solidarité dans la répartition des réfugiés et des migrants, une surveillance renforcée des frontières extérieures de l'espace Schengen et la problématique de l'avenir du système de Schengen et de Dublin soumettent l'UE à rude épreuve.

L'afflux croissant de réfugiés intervient à un moment où l'UE doit déjà faire face à une série de difficultés majeures. Qu'il s'agisse de la crise de la dette et de l'euro en son sein ou des nombreux foyers de tension extérieurs qui la touchent de près, elle a de nombreux problèmes à résoudre. L'Europe se voit de plus en plus fragmentée sur le plan politique et l'issue du référendum britannique sur le maintien dans l'UE est incertain.

Néanmoins, dans le cadre du processus d'unification européenne, l'UE a développé une certaine capacité de résistance aux crises, qu'elle a toujours été capable de maîtriser. La fréquence des réunions ministérielles et des sommets extraordinaires qui ont eu lieu à Bruxelles en 2015 est révélatrice de la multiplicité et de la complexité des défis actuels, mais ils attestent aussi d'une indéfectible volonté de mener une action commune.

Malgré toutes ces difficultés, l'UE reste la clef de voûte de la stabilité et de la prospérité en Europe. La sauvegarde de sa capacité d'action est aussi dans l'intérêt de la Suisse. Or, dans le contexte des défis actuels, son évolution future est plus imprévisible que jamais. Des mesures de consolidation supplémentaires sont tout aussi envisageables que des modèles d'intégration plus flexibles et plus différenciés. Il reste certain que le maintien du Royaume-Uni dans l'UE va constituer une priorité pour Bruxelles et pour de nombreux Etats-membres.

1.1.2 Gestion des crises dans un monde multipolaire

Comme le fut déjà 2014, l'année 2015 a été placée sous le signe de la diplomatie de crise. Le conflit syrien a occupé une place de plus en plus centrale dans la politique mondiale et les graves répercussions qu'il a eues en Europe sont aussi liées à l'intensification des efforts qui ont été déployés dans ce cadre pour tenter de le résoudre.

C'est dans ce contexte syrien qu'il a également été possible de mesurer combien il était difficile et complexe de conduire une diplomatie de crise dans un monde confronté à l'émergence de nouvelles puissances, à un net retour aux aspirations hégémoniques, à la remise en question de l'ordre et des principes établis, à un manque de gestion globale et à la prolifération d'acteurs non étatiques ayant recours à la force.

Le conflit syrien contient en lui seul une somme de conflits: une guerre civile avec une opposition morcelée, un affrontement à caractère géopolitique, confessionnel et, en partie, ethnique sous-tendu par des rapports de force régionaux et une pomme de discorde entre de grandes puissances. Les modalités d'un règlement définitif de ce conflit sont aussi de nature à induire une réorganisation de la région.

Dans ce contexte, la constitution en 2015 du Groupe de soutien international à la Syrie, réunissant tous les acteurs régionaux et mondiaux importants, peut être qualifiée d'avancée majeure. Les chances de succès du processus de négociation intra-syrien organisé sous l'égide de l'ONU, et qui selon la Résolution 2254 du Conseil de sécurité daté du 18 décembre doit débuter début 2016, dépendront notamment de la capacité des acteurs clés impliqués dans le processus à adhérer à une vision commune de l'avenir du président al-Assad. Reste aussi à savoir s'il sera possible de constituer une coalition militaire internationale unie, dotée d'un mandat correspondant suffisamment étendu pour combattre l'EI, ou si la lutte armée contre ce dernier va continuer d'être menée par plusieurs coalitions aux intérêts antagonistes.

En ce qui concerne la crise ukrainienne, la diplomatie a pu accomplir davantage de progrès qu'en Syrie. Avec le «format Normandie» (Ukraine, Russie, Allemagne France) et le «Groupe de contact trilatéral» (Ukraine-Russie, OSCE) mis sur pied en 2014 par l'OSCE, sous présidence suisse, ainsi que la *Special Monitoring Mission* (SMM), il existe un cadre institutionnel pour la gestion de la crise. Sur la base du paquet de mesures de Minsk, adopté en février, il a été possible d'apaiser les tensions dès l'été. Toutefois, le cessez-le-feu est demeuré précaire jusqu'à la fin de l'année et le processus politique s'est avéré plus lent qu'initialement prévu. La mise en application intégrale des accords de Minsk nécessitera une plus forte volonté politique et davantage de concessions de toutes parts.

Il reste d'importants défis à relever en Ukraine. Les pourparlers entre Kiev, Moscou et Bruxelles sur l'accord de libre-échange entre l'Ukraine et l'UE qui doit entrer en vigueur en 2016 n'ont pas permis de déboucher sur un accord en 2015. De même, aucun consensus ne se dessine sur la question du futur statut de l'Ukraine (et des autres Etats post-soviétiques dans le voisinage commun des pays de l'OTAN et de la Russie) en matière de politique de sécurité. Les tensions subsistent entre l'Ukraine et la Russie, y compris en ce qui concerne le devenir de la péninsule de Crimée annexée par cette dernière en violation des règles du droit international public. Par ailleurs, la situation en Ukraine se caractérise par la persistance de pressions réformatrices, de difficultés financières et une polarisation de la politique interne.

La crise ébranlant l'ordre paneuropéen pour la paix ne pourra être surmontée qu'à moyen ou à long terme. Le manque de confiance entre la Russie et les pays occidentaux ainsi que les graves violations des principes d'Helsinki commises dans le cadre de la crise ukrainienne hypothèquent sérieusement la sécurité européenne. Il est néanmoins rassurant de constater que, malgré ces différends, la Russie et l'Occident se montrent disposés à coopérer quand il y va de leurs intérêts communs. Reste à savoir quels seront les effets de réciprocité entre la crise ukrainienne et le conflit syrien dans un proche avenir.

L'accord sur le programme nucléaire iranien signé en juillet illustre bien lui aussi la patience et la persévérance dont la diplomatie de crise doit faire preuve pour permettre de trouver des solutions dans l'environnement polarisé actuel. Dix ans après les premières négociations sur ce programme, les pays membres de l'ONU disposant d'un droit de veto ainsi que l'Allemagne et l'UE ont conclu avec l'Iran un pacte qui, tout en marquant un jalon dans le processus de non-prolifération nucléaire, ouvre aussi de nouvelles perspectives pour la sécurité régionale au Proche-Orient et au Moyen-Orient.

L'année sous revue a cependant montré que les tensions et les divergences d'intérêt entre les grandes puissances sont toujours de nature à entraver les efforts de gestion durable des crises. Ainsi, s'il est vrai que, dans divers dossiers, le Conseil de sécurité de l'ONU est arrivé à un consensus sur des mesures importantes, notamment en ce qui concerne les opérations de maintien de la paix des Nations Unies en Afrique sub-saharienne ou encore le rôle des femmes dans les conflits dans le cadre du 15^e anniversaire de la Résolution 1325 sur les femmes, la paix et la sécurité, il s'est montré divisé et peu influent sur des enjeux de politique internationale majeurs tels que l'Ukraine et la Syrie. Pour la première fois, l'entente trouvée en son sein concernant une voie de résolution politique du conflit en Syrie, selon la Résolution 2254 citée plus haut, représente toutefois l'espoir d'un tournant.

1.1.3 Progrès dans la gouvernance de la mondialisation: l'Agenda 2030 et l'accord sur le climat

Malgré le haut niveau de priorité qu'il a fallu accorder à la diplomatie de crise, la politique extérieure s'est également focalisée sur la nécessité de trouver des réponses concertées aux défis globaux. Dans ce monde multipolaire, c'est là une mission de politique étrangère qui est tout aussi exigeante, et de longue haleine. L'année 2015 en a fourni la preuve, ne serait-ce qu'avec l'échec de la Conférence d'examen du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires. Il est actuellement difficile de faire progresser les efforts multilatéraux de désarmement et de non-prolifération.

En 2015, des avancées notables ont toutefois été réalisées sur le front de l'évolution de la mondialisation, et en tout premier lieu avec l'adoption de l'Agenda 2030 de développement durable, lors du sommet de l'ONU à New York. A l'issue d'un processus de préparation et de négociation qui a duré trois ans, les chefs d'Etat et de gouvernement ont approuvé un cadre global ambitieux pour le développement durable. Assorti d'un champ d'application universel et s'inscrivant dans une approche globale qui intègre à la fois les dimensions sociale, économique et environnementale, l'Agenda 2030 s'articule autour de dix-sept objectifs et reflète un véritable changement de paradigme. Sa valeur tient aussi au fait qu'il prend toute la mesure des rapports de cause à effet entre le développement et la paix, accorde aux acteurs non étatiques la place qui leur revient et se fonde sur un concept de financement innovant.

Ces dernières années, des succès notables ont été enregistrés en matière d'éradication de la pauvreté. La part de la population vivant dans l'extrême pauvreté est ainsi passée de 43 % en 1990 à 14 % en 2015. Grâce aux Objectifs du Millénaire, le nombre d'enfants non scolarisés a diminué de presque la moitié. Dans le domaine de la santé aussi, et notamment dans la lutte contre la tuberculose ou encore dans la réduction de la mortalité infantile, certains résultats sont très réjouissants. L'Agenda 2030 constitue une solide base de départ pour continuer de faire reculer la pauvreté et garantir un développement durable.

L'année 2015 a aussi été porteuse de progrès pour la politique climatique internationale. Après plusieurs années de travaux préparatoires, les représentants des 195 Etats présents à la Conférence pour le climat de décembre, à Paris, sont arrivés à un

accord sur un nouveau régime climatique pour l'après-2020. Pour la première fois, tous les Etats ont consenti à fixer des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Bien que ceux-ci ne soient pas juridiquement contraignants, et même s'il faut impérativement que d'autres mesures soient prises pour atteindre l'objectif de limitation du réchauffement climatique bien en-deçà du seuil des 2 °C, le pacte conclu à Paris laisse entrevoir de nouveaux horizons résolument prometteurs pour la protection du climat.

1.2 Le conflit syrien et ses conséquences en point de mire de la politique extérieure de la Suisse

1.2.1 Enjeux complexes et défis majeurs pour la politique extérieure

Les situations de crise qui assombrissent l'actualité internationale touchent aussi la Suisse. Fortement tributaire de ses relations avec le monde et résolument tourné vers l'exportation, notre pays a besoin d'un environnement stable et d'un ordre international viable et juste pour préserver sa sécurité et sa prospérité. Ces dernières années, il a pu démontrer que, dans le cadre de sa politique extérieure indépendante et collaborative, il pouvait apporter de précieuses contributions à la gestion des crises et au développement de solutions communes pour réagir aux défis globaux. En période de crise et d'insécurité particulièrement, il est dans l'intérêt de la Suisse de faire preuve d'un engagement sans faille et de miser sur la créativité pour agir sur son environnement et le rendre plus sûr.

Au sein du monde multipolaire qui est en train de naître, la Suisse ne figure pas parmi les centres de pouvoir. En tant que pays au cœur de l'Europe, elle en partage les valeurs, mais elle conduit une politique extérieure qui se veut indépendante. C'est là une tâche difficile à mener dans le contexte international actuel mais qui offre aussi des chances à saisir. Grâce à une telle politique extérieure, la Suisse peut jeter des ponts là où d'autres restent bloqués sur le rivage. Elle a la possibilité de coopérer avec de multiples partenaires et de lancer ses propres initiatives. Pour ce faire, elle dispose d'un réseau extérieur obéissant au principe de l'universalité, fort de plus de 170 représentations à travers le monde.

Le rôle particulier de la Suisse en matière de politique étrangère tient notamment au fait qu'elle ne fait partie d'aucun bloc et n'a pas de passé colonial, mais réside aussi dans son capital de crédibilité et de fiabilité. La Suisse n'est pas un petit Etat mais une puissance de taille moyenne, qui a résolument les moyens de faire bouger les choses. Elle compte parmi les vingt premières économies du monde et se situe à la septième place en Europe. A la pointe de l'innovation technologique et économique, elle joue également un rôle de chef de file en matière de politique étrangère.

En 2015, la Suisse a aussi été confrontée à de nombreux défis sur le front de la politique extérieure. Son engagement au service de la paix et de la sécurité ainsi que la gestion de ses relations avec l'UE ont été au centre des efforts déployés. Les paragraphes qui suivent présentent les principaux axes de développement de la

politique extérieure de la Suisse selon les orientations fixées par la stratégie de politique extérieure du Conseil fédéral pour les années 2012 à 2015¹.

Il convient tout d'abord d'évoquer les contributions apportées par la Suisse pour relever les défis liés à la crise syrienne et à ses contrecoups en Europe et sur son propre territoire, où ils ont occupé une place croissante au cours de l'année 2015. Tant en ce qui concerne la crise des réfugiés que la menace terroriste, les enjeux sont multiples et complexes. Seul un ensemble de mesures de politique intérieure et extérieure complémentaires relevant d'une action internationale concertée peut permettre de réagir efficacement. Dans un cas comme dans l'autre, il n'existe pas de solutions simples et rapides, pas plus qu'il n'existe de réponse politique immédiate à la question syrienne. C'est pourquoi les efforts entrepris par la Suisse au titre de sa politique extérieure ont principalement porté sur la mise en œuvre de mesures globales, et pour certaines inédites, en vue de contribuer à la maîtrise de ces défis.

1.2.2 Contribution à la gestion de la crise des réfugiés

La crise des réfugiés représente un défi aux multiples facettes, dont l'émergence et l'ampleur n'étaient pas prévisibles, et dont l'évolution future est très aléatoire. Dans un contexte aussi difficile, la Suisse a pris des mesures de politique extérieure rapides et de grande ampleur, s'attaquant à la fois aux symptômes et aux causes profondes en misant sur la coopération comme fil conducteur. Pour réussir à maîtriser la crise des réfugiés, il est nécessaire d'unir les efforts en s'engageant dans une démarche au long cours.

La réponse de la Suisse en matière de politique extérieure comporte quatre volets. Premièrement, elle s'associe aux initiatives visant à assurer une gestion communautaire plus efficace du flux migratoire à destination de l'Europe en vertu des principes de solidarité et de partage des responsabilités. C'est ainsi qu'elle participe au programme de réinstallation de l'UE, en accueillant 519 personnes vulnérables en provenance directe de Syrie et des pays voisins. Cette mesure a été édictée dans le cadre de la décision du Conseil fédéral du 6 mars, proposant un asile en Suisse à 3000 victimes du conflit syrien en quête d'une protection. Conformément à une autre décision du Conseil fédéral du 18 septembre, la Suisse participe au premier programme de relocalisation de l'UE pour les personnes à protéger en recevant sur son sol jusqu'à 1500 requérants d'asile initialement enregistrés en Grèce et Italie. Le principe de sa participation au deuxième programme de cette nature a été adopté, les cantons devant encore être consultés pour l'entériner.

L'efficacité d'une gouvernance européenne coordonnée de la migration dépend du respect des Accords de Schengen et de Dublin, qui peut être adapté, au besoin, et d'un contrôle renforcé aux frontières extérieures de l'Europe. La Suisse soutient donc les efforts déployés par les Etats situés au niveau des frontières extérieures de l'espace Schengen pour s'acquitter de leurs obligations de prise en charge initiale. Elle apporte une aide aux activités conduites dans les centres d'accueil et d'enregistrement (*Hotspots*), exploités avec le concours de FRONTEX (Agence européenne

¹ www.eda.admin.ch > Le DFAE > Mise en œuvre de la politique extérieure de la Suisse

pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures), de l'EASO (Bureau d'appui européen en matière d'asile), de l'Unité de coopération judiciaire de l'UE et d'Europol (Office européen de police).

Deuxièmement, en septembre, le Conseil fédéral a annoncé un renforcement de l'aide humanitaire en vue d'améliorer le sort des populations vulnérables dans les régions en crise et de réduire ainsi l'urgence d'une migration vers l'Europe. Avant même l'arrivée de l'hiver, la Suisse s'est engagée à débloquer 25 millions de francs en faveur des personnes dans le besoin en Syrie et dans les pays voisins, ainsi que cinq millions de francs pour la crise humanitaire en Iraq et dix-neuf millions de francs pour la Corne de l'Afrique. La délégation des finances du Parlement avait soutenu l'urgence de cette mesure. Au total, depuis 2011, elle a contribué à hauteur de 203 millions de francs au soutien des missions d'aide aux victimes du conflit syrien sur place. Pour l'année 2016, elle a alloué un montant complémentaire de vingt millions de francs, dont sept pour les victimes du conflit syrien.

La Suisse a par ailleurs fait valoir la nécessité d'apporter un soutien financier plus important aux organisations humanitaires internationales qui, compte tenu de l'ampleur de l'aide à fournir, manquent cruellement de moyens. Elle a également poursuivi le dialogue humanitaire trilatéral avec la Syrie et l'Iran, qui a pour objectif de faciliter l'accès des acteurs humanitaires aux populations victimes du conflit syrien.

Troisièmement, la Suisse a renforcé son engagement en matière de politique migratoire extérieure. Dans ce cadre, elle participe à des processus de dialogue permettant aux Etats concernés de développer des stratégies et des mesures conjointes, dont le processus de Khartoum pour la Corne de l'Afrique et le processus euro-africain de Rabat. Lors du sommet de Malte sur la migration, qui a réuni des représentants européens et africains le 12 novembre, la Suisse a annoncé qu'elle participerait à un nouveau «Fonds fiduciaire européen pour l'Afrique», destiné à améliorer la situation migratoire dans l'espace méditerranéen.

En outre, dans le cadre de sa politique migratoire extérieure, la Suisse dispose d'un vaste éventail d'instruments pour mettre en œuvre des programmes et des projets bilatéraux aux objectifs les plus divers, qu'il s'agisse de la réadmission, de la réintégration, de la lutte contre la traite des êtres humains ou encore du renforcement des capacités des autorités nationales et des acteurs de la société civile dans le domaine des migrations. C'est ainsi qu'elle apporte son soutien à la Turquie depuis deux ans pour l'aider à mettre en place une autorité nationale chargée des questions migratoires.

Parmi les activités menées au titre de la politique migratoire extérieure de la Suisse figure également la protection des migrants dans leur région d'origine («protection dans la région»). Dans ce cadre, elle fournit une assistance aux pays de premier accueil, tels que les Etats voisins de la Syrie et ceux de la Corne de l'Afrique, pour améliorer leurs capacités de prise en charge et de protection. Avec un système d'asile plus efficace et de meilleures conditions de vie sur place (protection, services d'approvisionnement, intégration économique), les migrants se sentent moins contraints de poursuivre leur voyage vers l'Europe. A cet égard, la Suisse a augmenté son aide en faveur de l'Ethiopie, où vivent plus de 700 000 réfugiés, dont beaucoup sont Somaliens et Erythréens.

Les partenariats migratoires bilatéraux font partie des instruments innovants de la politique extérieure de la Suisse en matière de migration. Une évaluation indépendante réalisée courant 2015 a attesté de leur efficacité. En appliquant cette approche holistique qui fonctionne sur le mode du donnant-donnant, la Suisse a obtenu de bons résultats. Elle est aujourd'hui engagée dans de telles démarches avec la Bosnie et Herzégovine, la Serbie, le Kosovo, le Nigéria et la Tunisie. C'est de cette manière que, pour faire face aux flux migratoires sur l'itinéraire des Balkans occidentaux, elle a pu fournir un soutien rapide et pragmatique à ses trois partenaires dans cette région, notamment pour l'aménagement de centres d'accueil. Elle y a également apporté de l'aide au Haut commissariat de l'ONU pour les réfugiés (HCR) et à des organisations internationales (ONG) dans leurs activités sur place. Au titre de sa politique migratoire extérieure et de son programme d'aide humanitaire 2015, la Suisse a aussi contribué à une meilleure gestion des flux migratoires dans d'autres Etats situés sur l'itinéraire d'accès à l'Europe, dont la Croatie, la Slovénie et la Grèce.

Le quatrième volet de la politique migratoire extérieure de la Suisse en lien avec la crise des réfugiés vise à s'attaquer aux causes mêmes de leur fuite. Au-delà des aspects strictement inhérents à cette politique, les initiatives de promotion de la paix et de coopération au développement constituent un moyen efficace d'endiguer les flux de migration forcés à destination de l'Europe, à moyen et long terme. L'engagement de la Suisse dans le processus de résolution du conflit syrien sera présenté un peu plus loin dans ce chapitre, tout comme le seront ensuite les activités qu'elle déploie dans le cadre de la coopération au développement. A ce stade, il convient surtout de souligner que la Suisse participe très largement aux efforts de la communauté internationale pour réduire la pression migratoire Sud-Nord en agissant sur de multiples fronts: engagement en faveur de la paix et de la sécurité, droits de l'homme, bonne gouvernance, atténuations des tensions politiques et sociales, développement économique, social et écologique à vocation durable et inclusive.

1.2.3 Contribution à la lutte contre le terrorisme

Comme dans le contexte de la crise des réfugiés, l'engagement de la Suisse en faveur de la paix et du développement constitue aussi une forme de contribution structurelle à la lutte contre le terrorisme. De la même manière qu'elle l'a fait dans le domaine de la migration, la Suisse a développé des activités de politique extérieure qui sont en lien direct avec la question terroriste. Compte tenu de l'aggravation du danger que représente le terrorisme djihadiste, ces activités ont acquis encore davantage d'importance en 2015.

La prévention de l'extrémisme violent est ainsi devenue l'une des priorités de la politique extérieure de la Suisse. La stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, adoptée en 2006, soulignait déjà l'importance de la prévention, en complément aux mesures de répression et de protection, pour combattre durablement le terrorisme. Avec l'émergence de l'EI, associée au phénomène des «combattants terroristes étrangers», dont près de 5000 d'entre eux, principalement des jeunes, viennent d'Europe, la question de la prévention, et donc de la politique sociale et

économique mais aussi d'intégration et de développement, a regagné en actualité au plan international. Il a été admis que la force d'attraction de l'EI ne tenait pas seulement à une grossière promesse de salut et au succès militaire, mais qu'elle puisait aussi ses racines dans des inégalités politiques, sociales, religieuses et économiques. A cet égard, la prévention de l'extrémisme violent vise en tout premier lieu à renforcer la capacité de résistance des individus et des communautés à la radicalisation dangereuse. C'est là une mission aussi complexe que le sont les raisons qui poussent à la radicalisation. Il s'agit de s'en prendre aux causes profondes de l'extrémisme violent et d'offrir d'autres perspectives d'avenir aux personnes qui y sont vulnérables.

En 2015, la Suisse a pris une part très active aux débats internationaux sur la prévention de l'extrémisme violent. Elle a notamment participé au Sommet sur la lutte contre l'extrémisme violent qui a eu lieu en février à la Maison Blanche ainsi qu'à la conférence qui s'est tenue ensuite. Elle a aussi proposé d'organiser une conférence internationale à Genève, au printemps 2016, en vue de la mise en œuvre du plan d'action de l'ONU pour la prévention de l'extrémisme violent.

Comme l'ONU, la Suisse et son Département des affaires étrangères (DFAE) sont également en train d'élaborer un plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent dans le cadre de la politique extérieure. Il s'agit ainsi plus particulièrement de mettre à profit les atouts spécifiques de la Suisse dans ce domaine. Depuis 2012, elle a permis à près de 50 000 jeunes de dix-huit Etats de bénéficier d'une formation professionnelle dans le cadre de son programme de coopération au développement. A l'avenir, de telles mesures d'encouragement doivent aussi être spécifiquement appliquées dans des contextes où il existe un risque accru de radicalisation violente. En 2016, la Suisse organisera une rencontre internationale sur le thème de la formation professionnelle et de sa capacité à renforcer la résistance à l'extrémisme violent.

La Suisse accorde une grande importance au Fonds mondial pour l'engagement de la communauté et la résilience (*Global Community Engagement and Resilience Fund*, GCERF), un instrument de financement créé en 2014, à Genève, et destiné à soutenir les projets locaux de prévention de la radicalisation violente en faisant intervenir à la fois des acteurs de la société civile et du secteur privé. Pour les pays pilotes que sont le Bangladesh, le Mali et le Nigéria, un montant de quinze millions de dollars été mis à disposition sur trois ans dans le cadre d'une première levée de fonds. Les premiers projets seront mis en œuvre dès le printemps 2016. Un deuxième groupe de pays partenaires a été constitué avec le Kenya, le Kosovo et le Myanmar.

Outre la prévention, le respect du droit international et en particulier des droits fondamentaux et des droits de l'homme, est au cœur de la politique extérieure de la Suisse pour la lutte contre le terrorisme. Dans ce cadre, et depuis des années, la Suisse se mobilise pour promouvoir l'application de procédures équitables et transparentes dans les cas de sanctions ciblées à l'encontre de particuliers ou d'organisations qui figurent sur la liste du régime de sanctions visant Al-Qaïda et les Talibans. En 2015, elle a par ailleurs lancé une initiative concernant le droit pénal des mineurs dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, laquelle doit permettre de mieux tenir compte des besoins des jeunes en tant que victimes, agresseurs ou témoins.

Le DFAE a aussi mis en place un certain nombre de services, tels que les conseils au voyageurs, pour informer les citoyens sur les risques terroristes ou d'une autre nature, qu'ils encourrent dans certains pays. Le Centre de gestion des crises a également été renforcé en vue de pouvoir gérer au mieux les événements tels que des enlèvements de ressortissants suisses par des terroristes ou les situations dans lesquelles ils sont victimes d'attentats terroristes.

Avec la loi fédérale du 26 septembre 2014 sur les Suisses de l'étranger², entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2015, le DFAE a introduit une nouvelle base juridique uniforme pour apporter une aide aux ressortissants suisses résidant ou voyageant à l'étranger, conformément aux prescriptions stratégiques du Conseil fédéral. Les Suisses de l'étranger disposent désormais d'un point de contact centralisé auxquels ils peuvent s'adresser à tout moment, quels que soient leurs besoins.

Comme dans le domaine de la migration, les contributions de la politique extérieure de la Suisse à la lutte contre le terrorisme sont aussi placées sous le signe de la coopération. Se conformant à la stratégie de l'ONU en la matière, la Suisse fait également entendre sa voix au sein d'autres organes, tels que l'OSCE, le Conseil de l'Europe et le Forum mondial de lutte contre le terrorisme, où elle participe activement à des échanges d'informations et à la définition de normes et mesures communes. Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, le Conseil fédéral a également à cœur de mener une démarche coordonnée à l'échelle nationale en veillant à étroitement associer les mesures de politique intérieure et extérieure. Avec la stratégie de la Suisse pour la lutte contre le terrorisme, qu'il a adoptée en septembre, il a établi les bases nécessaires à cet effet.

1.2.4 Contribution à la recherche d'une solution dans le conflit syrien

Tant en ce qui concerne la crise des réfugiés que la lutte contre le terrorisme, c'est la question du règlement des conflits violents dans le voisinage Sud de l'Europe qui a figuré au premier plan de l'agenda politique international 2015. Dans le cadre des efforts entrepris pour agir sur leurs causes, le conflit syrien a reçu le plus haut niveau d'attention. En Libye et au Yémen également, la diplomatie a appelé à un cessez-le-feu en préconisant la recherche d'une solution politique. Dans ces trois cas, la Suisse a pris part aux initiatives en faveur de la paix en apportant un soutien particulier à l'ONU et en proposant la Genève internationale comme siège des dialogues et des négociations. En ce qui concerne le Yémen, la Suisse a dépêché une experte auprès du bureau de l'envoyé spécial de l'ONU Ismail Ould Scheich Ahmed. Par ailleurs, c'est sur son sol qu'ont eu lieu les pourparlers de paix entre les parties au conflit, en juin puis en décembre. En Libye, la Suisse a fourni un appui financier à l'ONU. Plusieurs rencontres destinées à mettre un terme au conflit se sont déroulées à Genève.

² RS 195.1; RO 2015 3857

Pour la diplomatie suisse, c'est néanmoins le dossier syrien qui a constitué la plus haute priorité. A cet égard, l'engagement de la Suisse en faveur d'une solution politique remonte au tout début du conflit. Dès 2012, elle a détaché un expert auprès du bureau de l'envoyé spécial des Nations Unies (Staffan de Mistura depuis 2014) et, selon les circonstances et les besoins, elle a à cœur de soutenir les efforts de l'ONU en lui apportant ses compétences spécialisées ou en lui proposant d'autres services. C'est ce qu'elle a fait en organisant la conférence internationale sur la Syrie à Genève en 2012 et à Montreux en 2014 ainsi que les entretiens entre les parties au conflit syrien au printemps 2014, à Genève. Le Communiqué de Genève adopté en 2012 reste encore aujourd'hui un fondement essentiel pour les négociations de paix.

Au cours de l'année sous revue, la Suisse a fourni un appui logistique et financier aux consultations de Genève, lors desquelles l'envoyé spécial de l'ONU pour la Syrie a conduit des entretiens avec plus de 350 personnes en lien avec le conflit syrien en vue de raviver les pourparlers de paix. Elle reste également fortement engagée dans les efforts à venir de Staffan de Mistura pour le lancement d'un processus de négociation intra-syrien. La Suisse a d'ores et déjà annoncé qu'elle se tenait à disposition pour le déploiement d'une expertise de médiation et d'un soutien logistique aux négociations organisées sous l'égide de l'ONU, prévues début 2016, entre les parties syriennes.

Le chef du DFAE s'est par ailleurs mobilisé en faveur de la création d'un groupe de contact international consacré à la Syrie, notamment devant le Conseil de sécurité de l'ONU en octobre mais aussi dans d'autres contextes. De plus, tant devant l'Assemblée générale que le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, la Suisse a de nouveau appelé le Conseil de sécurité à faire comparaître les auteurs de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité devant la Cour pénale internationale. Elle considère en effet que la lutte contre l'impunité en Syrie est une condition importante pour assurer une paix durable.

1.3 Mise en œuvre de la stratégie de politique extérieure 2012–2015

La mise en œuvre de la stratégie de politique extérieure du Conseil fédéral pour la période 2012–2015 a été poursuivie conformément au plan pendant l'année sous revue, la dernière de cette législature. Cette stratégie a continué de remplir sa fonction de boussole, dans un contexte où la question des relations entre la Suisse et l'UE a revêtu une importance toute particulière. Les paragraphes qui suivent exposent les principales lignes d'orientation qui se dégagent des quatre priorités stratégiques identifiées par le Conseil fédéral. Les différents thèmes sont développés dans la partie du rapport consacrée aux activités de l'année sous revue (voir chap. 3).

1.3.1 **Approfondissement des relations avec les Etats voisins et recherche de solutions**

En 2015, le Conseil fédéral a continué d'accorder une importance prioritaire aux relations avec les Etats voisins, comme en témoigne la fréquence soutenue des échanges bilatéraux qui ont eu lieu à haut niveau: les contacts bilatéraux officiels à l'échelon du Conseil fédéral et des secrétaires d'Etat ont représenté plus de la moitié des rencontres avec des Etats européens et près d'un quart de l'ensemble des contacts à l'échelle mondiale.

Les relations avec le Liechtenstein sont nourries et diversifiées. Les membres du Conseil fédéral ont à nouveau rencontré des représentants du gouvernement de la Principauté dans le courant de l'année. Le bilan est tout aussi positif pour les quatre autres pays voisins puisque des réunions ont eu lieu avec tous les chefs d'Etat et de gouvernement, à l'exception du président italien et du premier ministre français. Pour la première fois en sept ans, le président de la République française, en la personne de François Hollande, a effectué une visite d'Etat en Suisse et, en septembre, c'est la chancelière allemande qui a été reçue en visite officielle, la première depuis 2008. Leur venue témoigne de la décrispation des relations bilatérales après plusieurs années de relatives tensions au cours de la législature.

Les rapports qu'entretient la Suisse avec tous ses voisins sont empreints d'une volonté de coopération étroite et confiante. Il est vrai que tous les problèmes n'ont pas encore pu être totalement résolus, mais les échanges sont marqués par une volonté de rechercher des solutions et sont résolument constructives. Tant par leur qualité que par leur densité, ils sont à la hauteur de l'importance que revêtent pour la Suisse les liens de réciprocité avec ces Etats.

S'agissant des questions de fiscalité, l'année sous revue a vu la Suisse conclure dans ce domaine un accord avec l'Italie. En outre, un terrain d'entente a été trouvé avec l'Allemagne concernant la mise en œuvre de l'accord sur l'accès au marché, lequel doit dès lors être facilité pour les prestations de services financiers transfrontaliers. La question de l'imposition des frontaliers avec l'Italie a elle pu être réglée à la fin de l'année.

Sur le front des dossiers transfrontaliers, l'année 2015 a également permis de faire un grand pas en avant concernant l'EuroAirport de Bâle-Mulhouse. Parmi les tâches qu'il reste à finaliser figure la ratification du traité international relatif aux procédures d'approche de l'aéroport de Zurich via l'Allemagne. En outre, il faudra accorder la plus haute attention au retard pris dans l'aménagement du raccordement Nord au tunnel de base du Gothard, dont la mise en service doit avoir lieu en juin 2016. Dans un autre domaine, la présence de la Suisse à l'Expo Milano 2015 a été un grand succès. Renvoyant l'image d'un pays à la pointe de l'innovation, mais ancré dans la tradition et conscient de ses responsabilités, le pavillon helvétique a accueilli près de 2,1 millions de visiteurs. Il a également permis de développer les contacts politiques, économiques et sociaux entre la Suisse et l'Italie.

Au cours des dernières années, la coopération bilatérale et régionale avec les pays voisins s'est considérablement intensifiée dans les domaines de la paix et de la sécurité. Fondée sur la confiance, la coopération très étroite avec l'Allemagne s'est poursuivie, tant en ce qui concerne le dossier ukrainien que la crise de la sécurité

européenne. Elle s'est inscrite dans le cadre de la troïka de l'OSCE, dont les deux Etats sont membres. Avec l'Autriche, qui prendra le relais de l'Allemagne à la présidence de l'OSCE en 2017, une collaboration soutenue s'est développée sur les questions propres à cette organisation. Aux côtés du Liechtenstein, la Suisse, l'Allemagne et l'Autriche entendent également travailler en étroite collaboration sur les questions de l'OSCE dans le cadre des rencontres des ministres des affaires étrangères des pays germanophones.

Avec la France, c'est la lutte contre l'épidémie d'Ebola et celle contre le changement climatique qui ont fait l'objet d'une coopération plus étroite. Avec l'Italie, la collaboration s'est renforcée dans le domaine de la migration. Il convient aussi de mentionner qu'un nouvel accord a été signé en décembre avec l'Autriche, qui devient ainsi le principal partenaire de la Suisse dans les affaires consulaires.

Enfin, les points en suspens concernant les relations entre la Suisse et l'UE ont également été au cœur des contacts entretenus avec les Etats voisins. A cet égard, le Conseil fédéral a à cœur de mener un dialogue particulièrement soutenu avec l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Autriche, des pays avec lesquels il existe une somme d'intérêts communs à défendre, pour trouver des solutions concertées et viables. Un tiers du commerce extérieur de la Suisse et tout juste deux-tiers de ses échanges avec l'UE se font avec les Etats voisins. Le volume de transactions entre la Suisse et le Bade-Wurtemberg est à lui seul aussi élevé que celui entre la Suisse et les Etats-Unis. Il existe par ailleurs des liens humains très étroits. De son côté, la Suisse figure parmi les dix principaux partenaires commerciaux de chacun de ces pays. Plus de 750 000 ressortissants des Etats voisins résident et travaillent en Suisse, qui accueille également 290 000 travailleurs frontaliers.

Devenu une priorité de la politique extérieure de la Suisse, le règlement de la question de la libre circulation des personnes, associé à la consolidation et au renouvellement de la voie bilatérale, cristallise aussi des enjeux importants pour nos voisins. En 2016, le Conseil fédéral va s'attacher à poursuivre une étroite collaboration avec tous les Etats membres de l'UE, et en particulier avec les pays limitrophes.

1.3.2 Concentration sur la recherche d'une solution avec l'UE

Les accords bilatéraux avec l'UE revêtent une grande importance pour la Suisse. Ils représentent un facteur de réussite crucial pour notre économie nationale et fournissent un cadre juridique sur mesure, qui tient compte des liens étroits unissant notre pays à l'UE ainsi que de la position privilégiée qu'il occupe au centre de l'Europe. Tout en lui permettant de préserver son indépendance, la voie bilatérale est un gage de prospérité pour la Suisse. A cet égard, le Conseil fédéral estime qu'elle offre bien plus d'avantages que d'autres variantes, telles qu'un accord de libre-échange global ou encore une adhésion à l'Espace économique européen (EEE) ou à l'UE. En outre, s'agissant de la politique européenne, elle représente la seule alternative soutenue par une majorité et a été approuvée à plusieurs reprises par la population dans le cadre du processus de votation.

Toutefois, pour assurer la viabilité à long terme de la voie bilatérale, il est nécessaire de veiller constamment à la conforter. Il est ainsi dans l'intérêt des deux parties de consolider le système d'accords entre la Suisse et l'UE qui couvre tous les domaines de collaboration ainsi que d'établir des mécanismes d'interprétation et d'adaptation du droit dans le domaine de l'accès au marché. En l'absence d'une entente sur les questions institutionnelles, la Suisse n'aura plus la possibilité d'adapter les accords existants au développement du droit, ni de conclure de nouveaux accords d'accès au marché.

Entré en vigueur en février 2014, le nouvel art. 121a de la Constitution (Cst.)³, qui prévoit un contrôle renforcé de l'immigration par le Conseil fédéral, est venu ajouter de l'incertitude quant à l'évolution future de la voie bilatérale.

Compte tenu de ces évolutions, la large place que le Conseil fédéral a accordée à la question européenne dans sa stratégie de politique extérieure pour la législature 2012–2015 s'est avérée aussi juste que nécessaire. Depuis l'été 2014, ce dernier poursuit ainsi l'objectif de mieux gérer l'immigration tout en consolidant et en régénérant la voie bilatérale. Outre les efforts accrus de promotion de la paix et de la sécurité, la réalisation de cet objectif restera une grande priorité de la politique extérieure de la Suisse ces prochaines années.

Durant l'année sous revue, les relations entre la Suisse et l'UE ont fait l'objet de plus de 70 rencontres entre des conseillers fédéraux et secrétaires d'Etat, d'une part, et des représentants des institutions européennes et des pays membres de l'UE, d'autre part. Dans ce cadre, il s'agissait surtout de réfléchir à une solution permettant de concilier les dispositions de l'accord de libre circulation des personnes (ALCP)⁴ et le nouvel article constitutionnel sur l'immigration. En février, le Conseil fédéral a approuvé un mandat de négociation pour une adaptation de l'ALCP. L'UE s'en est toutefois tenue à la position qu'elle avait communiquée en juillet 2014, en refusant les négociations pour une révision de cet accord. Elle s'est néanmoins déclarée prête à participer à des discussions sur des questions portant sur l'application de l'ALCP. C'est dans ce contexte que la présidente de la Confédération Simonetta Sommaruga et le président de la Commission européenne Jean-Claude Junker ont décidé d'engager des consultations visant à examiner les possibilités de trouver une solution mutuellement acceptable pour faire valoir l'application de l'art. 121a Cst. tout en préservant la voie bilatérale.

De nombreux entretiens ont été menés pour évaluer différentes options et modalités. En parallèle, la recherche d'une solution a été activement poursuivie au niveau politique, notamment avec les institutions de l'UE et les Etats voisins. Conduits dans un état d'esprit de bonne volonté, les échanges ont été constructifs. La tâche n'en demeure pas moins difficile, et elle l'est devenue encore davantage avec la crise de réfugiés ainsi que l'ouverture des négociations entre l'UE et la Grande-Bretagne en vue du prochain référendum concernant le maintien de cette dernière au sein de l'Union.

³ RS 101

⁴ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes; RS 0.142.112.681

Pour pouvoir respecter les échéances prescrites par le nouvel art. 121a Cst., le Conseil fédéral va soumettre un message correspondant au Parlement d'ici mars 2016. Dans cette perspective, il a arrêté une série de décisions en décembre. Outre des mesures visant à permettre une meilleure exploitation du potentiel de main-d'œuvre national ainsi qu'une prévention des abus sur le marché du travail, il a notamment opté pour une clause de sauvegarde permettant de contrôler l'immigration des personnes qui relèvent de l'ALCP. Le Conseil fédéral a ainsi réaffirmé sa volonté de trouver une solution consensuelle avec l'UE. Du point de vue de la Suisse, les consultations qui se sont déroulées jusqu'à présent avec l'UE laissent à penser qu'il sera possible d'arriver à une interprétation commune de la clause générale de sauvegarde de l'ALCP, autorisant la mise en application de l'art. 121a Cst.

Une solution satisfaisante pour la Suisse et l'UE en matière de libre circulation des personnes permettrait de restaurer la sécurité juridique, de stabiliser la voie bilatérale et de créer ainsi des conditions beaucoup plus propices aux négociations sur d'autres dossiers en suspens. En outre, il serait ainsi possible de signer et de ratifier le protocole III relatif à l'extension de l'ALCP à la Croatie, l'une des conditions à remplir pour que la Suisse puisse continuer de participer pleinement au programme-cadre de recherche européen *Horizon 2020*, ce qui servirait à la fois ses intérêts et ceux de l'UE.

Pour le cas où il s'avérerait impossible de trouver un accord mutuellement acceptable avec l'UE, le Conseil fédéral a décidé de proposer une clause de sauvegarde unilatérale pour les ressortissants d'Etats membres de l'UE et de l'Association européenne de libre-échange (AELE) dans le cadre du message et du projet relatif à la modification de la loi sur les étrangers. Conforme à la Constitution, cette solution enfreindrait toutefois les dispositions de l'ALCP si la Suisse activait la clause de sauvegarde et prenait des mesures en conséquence. Ce scénario s'accompagnerait d'un affaiblissement de la sécurité juridique et serait de nature à fragiliser l'avenir de l'ALCP et des autres «Accords bilatéraux I». Il pourrait aussi amener l'UE à prendre des mesures unilatérales et saper ainsi les efforts de consolidation et de renouvellement de la voie bilatérale. Les démarches visant à trouver une solution avec l'UE vont donc s'intensifier dans les premiers mois de l'année 2016.

Il existe d'autres dossiers sur lesquels le Conseil fédéral s'efforce de poursuivre les pourparlers et les négociations avec l'UE. L'été dernier, il a décidé de renforcer sa structure de négociation en nommant un chef négociateur. De nouvelles sessions de négociation relatives à un accord-cadre institutionnel ont eu lieu dès l'automne.

Un accord institutionnel doit permettre de prévenir une érosion des traités existants, de protéger les acteurs du marché contre les pratiques discriminatoires et de conclure de nouveaux accords d'accès au marché, tout en renforçant la sécurité juridique dont a besoin l'économie suisse. Pour la consolidation et le renouvellement de la voie bilatérale, et donc pour sa viabilité future, le cadre institutionnel visé revêt une importance capitale.

Sur les trois variantes de solution institutionnelle identifiées avec l'UE, le Conseil fédéral a opté dans ses négociations avec l'UE pour celle qui offre le meilleur gage de souveraineté à la Suisse. Les pourparlers qui ont déjà eu lieu dans ce cadre ont permis de trouver un accord sur des points cruciaux. Ainsi, la surveillance du respect

des accords bilatéraux restera du ressort des autorités de chaque partie et la Suisse ne sera pas soumise à un organe de contrôle supranational (ce qui serait le cas si elle était arrimée aux institutions de l'EEE). A l'avenir, les nouvelles dispositions du droit européen seront intégrées sur un mode dynamique, la Suisse conservant une totale liberté de décision. Une transposition automatique est exclue. L'ordre constitutionnel et les institutions démocratiques de la Suisse ne sont aucunement remis en cause. En outre, ses représentants seront associés aux travaux d'élaboration de nouveaux actes la concernant. Il est important que la Suisse puisse participer ainsi à la prise de décisions, afin de faire valoir ses intérêts tout en amont du processus.

D'autres négociations sont conduites concernant la définition concrète du mode de règlement des différends. Le Conseil fédéral entend insister sur le fait que, même si la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) interprète le droit européen à titre contraignant, que ce soit dans le cadre d'une demande de l'UE ou de la Suisse, le litige ainsi établi doit trouver un règlement politique sous la conduite d'un comité mixte. En tant qu'Etat non-membre de l'UE, la Suisse conservera absolument la possibilité de ne pas appliquer une interprétation émanant de la CJUE. Les mesures de compensation à appliquer dans pareils cas sont toujours en cours de négociation.

S'agissant des discussions autour de la question européenne avec les nouveaux membres des instances de Bruxelles et avec de nombreux représentants des gouvernements nationaux, l'année 2015 s'est globalement caractérisée par un climat de bonne volonté, des échanges constructifs et une vraie recherche de solutions. La mise en œuvre du nouvel article constitutionnel sur l'immigration a pu être concrétisée, tant sur le plan de la politique intérieure qu'extérieure, et intégrée dans le contexte général de la politique européenne. Un certain nombre d'incertitudes subsistent et, à l'avenir, le Conseil fédéral aura à cœur de mobiliser toute son énergie pour que cet article soit mis en œuvre en temps utile et pour que la Suisse puisse parallèlement consolider et renouveler la voie bilatérale avec l'UE.

1.3.3 Engagement sans faille au service du développement, de la paix et du droit international public

Promouvoir le développement, la paix et la sécurité ainsi que le respect des droits de l'homme pour contribuer à la stabilité de l'environnement régional et global est l'un des objectifs prioritaires de la stratégie de politique extérieure de la législature, et a constitué une priorité de l'action menée en 2015.

Au niveau multilatéral, la participation à l'élaboration de l'Agenda 2030 a représenté un enjeu majeur pour la Suisse. Revêtant une validité universelle et intégrant des objectifs concrets et ambitieux, ce programme est à la hauteur des principales attentes du Conseil fédéral. Les objectifs spécifiques mis en avant par la Suisse dans les domaines de la santé, de la paix, de l'intégration sociale, de l'eau ou encore de l'égalité des sexes y ont été incorporés en s'inspirant fortement des avis exprimés par la délégation de négociation.

La Suisse a également apporté son concours actif au développement d'un nouveau cadre international pour la prévention et la réduction des risques de catastrophe, qui a été signé en mars, au Japon, dans le cadre d'une conférence mondiale de l'ONU

consacrée à ce thème. De bien des manières, elle a également contribué à promouvoir l'accord sur le climat qui a été conclu à Paris en décembre. Par exemple, elle a pris part à la mise en place et à la capitalisation du nouveau Fonds vert pour l'environnement (*Green Climate Fund*). En outre, en collaboration avec la Norvège, elle a lancé l'initiative Nansen qui, dans le cadre d'un processus de consultation mondial, a permis d'établir un programme de protection pour les personnes contraintes de quitter leur pays afin d'échapper aux effets du changement climatique. Ce programme a été présenté en octobre, à Genève.

Outre les aspects du changement climatique, la Direction du développement et de la coopération (DDC) a mis en place d'autres programmes globaux dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la migration et du développement, de la santé et de l'eau. Rigoureusement ciblés et de portée planétaire, ils constituent des instruments performants pour promouvoir une mondialisation porteuse de développement dans le cadre du dialogue politique international et via des projets concrets. En 2015, la Suisse s'est engagée dans des initiatives visant à faire en sorte que l'eau ne soit pas la source de conflits mais devienne au contraire un moteur de coopération. Ainsi, elle a non seulement publié des lignes d'action sur le thème de l'eau et de la sécurité mais elle a aussi lancé, à Genève, un panel mondial sur l'eau et la paix. D'ici deux ans, celui-ci sera en mesure de formuler des propositions visant à développer des instruments et une structure de gouvernance pour prévenir les conflits liés à l'eau à l'échelle mondiale et régionale.

D'une manière générale, le lien entre le développement et la paix devient un peu plus évident chaque jour dans notre environnement actuel. Il ne peut y avoir de développement sans paix, ni de paix sans développement. A cet égard, la Suisse a fait partie des premiers pays donateurs qui se sont intéressés aux effets négatifs de la violence armée et de la vulnérabilité sur le développement. Aujourd'hui, près de la moitié des personnes pauvres vivent dans des contextes fragiles, c'est-à-dire dans des pays qui n'ont pas la capacité ou la volonté de fournir les services essentiels sur le plan de la sécurité, du droit et de l'assistance sociale de base. Selon les estimations de l'OCDE, cette part pourrait atteindre les deux tiers de l'ensemble de la population démunie dans les quinze prochaines années.

La Suisse réagit à cette évolution en renforçant son engagement dans les contextes fragiles, en proie à des conflits. Actuellement, déjà la moitié des pays en développement partenaires de la Suisse sont des Etats fragiles. Par son action, la Suisse contribue à éradiquer les causes de cette fragilité et à accroître la capacité de résistance aux crises dans les pays concernés. Sur ce point, la coopération au développement a également pour objectif de promouvoir la paix, de prévenir les conflits et de veiller au respect des droits de l'homme. Le Conseil fédéral entend aussi tenir compte des rapports de cause à effet entre le développement et la paix en soumettant au Parlement, en 2016, un message sur la coopération internationale 2017–2020 qui inclura pour la première fois des mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine.

L'OSCE a fourni à la Suisse un cadre précieux pour prendre des initiatives en faveur de la paix et de la sécurité, y compris durant l'année qui a suivi celle de sa présidence de l'organisation. En tant que membre de la troïka, la Suisse a gardé sa place au sein de l'instance de pilotage de l'OSCE. En 2015, dans le contexte ukrainien,

elle s'est mobilisée encore davantage en participant pleinement au processus de gestion de crise mis en place par l'OSCE et en mettant à disposition les envoyés spéciaux de la présidence de l'OSCE pour le Groupe de contact trilatéral jusqu'à l'été. Elle a aussi assuré la coordination du groupe de travail chargé des questions humanitaires, la direction de la mission de surveillance à la frontière et la direction adjointe de la mission d'observation, pour laquelle elle a par ailleurs détaché une douzaine d'observateurs.

Avec sa nouvelle stratégie de coopération pour l'Ukraine 2015–2018, la Suisse a également renforcé son engagement bilatéral. Il est à noter qu'elle est le seul pays à avoir fourni une aide humanitaire directe de part et d'autre de la ligne de contact. Les trois convois arborant des drapeaux suisses qui se sont rendus dans les régions situées à l'Est de l'Ukraine dans le courant de l'année sont devenus un symbole de la crédibilité de la politique extérieure de la Suisse et de l'impartialité de son aide humanitaire.

La Suisse prend également des dispositions pour qu'une discussion s'engage sur les possibilités de surmonter la crise que traverse la sécurité européenne. A cet effet, le *Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project* qu'elle a mis sur pied avec les autres membres de la troïka – la Serbie et l'Allemagne – a développé une série de solutions et de concepts de grande valeur dans deux rapports qui ont été rendus public. Lors de la réunion du Conseil ministériel de l'OSCE qui a eu lieu à Belgrade en décembre, la Suisse a évoqué les prochaines années et plaidé pour une poursuite, à l'échelon ministériel, du dialogue sur l'avenir de la sécurité européenne amorcé par le panel. S'agissant de sa teneur, elle a suggéré plusieurs idées, notamment pour accroître la sécurité en renforçant la connectivité économique dans l'espace de l'OSCE et pour accroître la marge d'intervention de cette dernière en développant ses capacités en matière d'opérations de maintien de la paix.

Promouvoir un plus strict respect des engagements au niveau des dimensions humaines de l'OSCE et développer des réponses concertées pour relever les défis internationaux – tels sont les autres grands objectifs que la Suisse s'est attachée à poursuivre. Dans cette optique, elle a participé à la définition de principes de transparence et de normes de conduite dans les activités en ligne. Lors des conférences annuelles de l'OSCE avec les partenaires des régions asiatique et méditerranéenne en Corée du Sud et en Jordanie, elle a de nouveau présenté des propositions en vue de permettre à des régions qui ne font pas partie de l'espace de l'OSCE de profiter d'une sécurité accrue grâce à des éléments issus de pratiques coordonnées dans ce domaine.

Faisant suite à une invitation faite par la Suisse durant sa présidence de l'OSCE d'organiser un sommet consacré au conflit du Haut-Karabagh, les présidents arménien et azerbaïdjanais se sont rencontrés le 19 décembre à Berne. La Suisse s'engage depuis longtemps pour une solution aux conflits dans le Caucase du Sud et met également à disposition depuis 2014 un envoyé spécial de l'OSCE dans la région.

En 2015, la Suisse a œuvré pour la paix et la sécurité dans de multiples contextes en dehors de l'OSCE. Au Proche-Orient et au Moyen-Orient, elle a apporté son concours à la recherche d'une solution aux conflits en Syrie, au Yémen et en Libye, tout en s'engageant pour d'autres causes, et notamment en faveur de la réconciliation

intra-palestinienne, sans laquelle une coexistence avec Israël ne saurait être possible. En Afrique, la Suisse a pris part aux initiatives conduites au Burundi pour trouver une sortie à la crise politique. Elle a aussi entretenu des échanges avec la Somalie sur le thème du fédéralisme et a poursuivi son action en Asie pour y promouvoir la paix au Myanmar ainsi qu'au Sri Lanka. Elle a également joué un rôle important dans le processus de paix entre le gouvernement et le Front Moro islamique de libération nationale aux Philippines. A la demande des deux parties, elle exerce depuis 2014 la présidence de la commission Justice transitionnelle et Réconciliation qui y a été constituée. En Amérique latine, la Suisse conduit également des missions ponctuelles de promotion de la paix civile. C'est ainsi qu'elle a pu apporter durant l'année sous revue son soutien au processus de négociation en Colombie.

Ces quinze dernières années, la Suisse a développé un vaste éventail d'instruments pour promouvoir la paix et la sécurité. Particulièrement innovants, ils sont à la hauteur des défis complexes qui caractérisent les conflits actuels. C'est la raison pour laquelle l'aide de la Suisse est fortement sollicitée dans le monde entier, ce qui l'a amenée à prendre part à des processus de médiation dans vingt contextes différents en 2015. Elle est donc en train de renforcer ses capacités dans ce domaine.

A plus long terme, le nombre de mandats de puissance protectrice de la Suisse devrait quant à lui se maintenir à un bas niveau. Compte tenu de la configuration des conflits qui se produisent aujourd'hui, une rupture des relations diplomatiques n'entre que rarement en jeu. Avec le rétablissement des relations diplomatiques entre les Etats-Unis et Cuba en 2015, le plus ancien mandat de puissance protectrice exercé par la Suisse a pris fin. Aujourd'hui, elle n'en assume plus que quatre: en Iran pour l'Egypte, entre la Géorgie et la Russie et pour les Etats-Unis en Iran. Seule la représentation des intérêts américains en Iran se fonde sur un mandat général.

L'engagement de la Suisse au service des droits de l'homme et du droit international humanitaire est couvert dans le chapitre suivant de ce rapport. A ce stade, il convient toutefois de mentionner la clôture du processus de consultation qui a été mené pendant quatre ans avec le CICR en vue de garantir un plus strict respect du droit international humanitaire. Malgré plusieurs années de préparatifs intenses, la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de décembre, à Genève, n'a pas pu déboucher sur l'adoption d'une résolution en vue de créer une assemblée de tous les Etats parties aux conventions de Genève et de combler ainsi une importante lacune institutionnelle. Il a toutefois été possible de convenir d'un accord sur un mandat de négociation qui permettra de continuer d'approfondir la question. La Suisse assurera la facilitation de ces négociations aux côtés du CICR sans cesser de se mobiliser en faveur de la création d'une assemblée. Au sein d'un monde de plus en plus malmené par des luttes de pouvoir et des conflits violents, l'engagement en faveur du droit international public est plus important que jamais.

Avec la nouvelle loi du 18 décembre 2015 sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite⁵, la Suisse a donné un signal fort en matière de politique extérieure et de droit international public. Destinée à renforcer la sécurité juridique, la prévisibilité et la transparence en la matière, cette loi conforte la réputation de la place financière suisse tout en posant un jalon important dans la lutte contre l'impunité. Forte de son

5 FF 2015 8731

haut niveau d'expérience, la Suisse entend ainsi stimuler le processus de développement de normes internationales dans ce domaine.

1.3.4 Promotion de la Genève internationale et de la gouvernance mondiale

Conformément à sa stratégie de politique extérieure pour la législature 2012–2015, le Conseil fédéral s'est aussi attaché en 2015 à mettre en avant le rôle de la Suisse en tant qu'Etat hôte. En misant plus particulièrement sur la Genève internationale, qui justifie d'une concentration d'acteurs, d'organisations et de compétences dont peu d'autres villes peuvent se prévaloir, la Suisse est en mesure de contribuer activement à la maîtrise des nombreux défis qu'il faut relever dans le cadre d'une réaction coordonnée.

Compte tenu de l'intensification de la concurrence internationale, le Conseil fédéral a pris des mesures de renforcement du rôle de Genève en tant que centre de la gouvernance mondiale afin qu'elle puisse continuer à faire valoir l'intérêt et l'attrait de la Suisse de manière efficace. Le message correspondant⁶ a été approuvé par le Parlement au mois de juin⁷. Il prévoit en tout premier lieu une amélioration des infrastructures ainsi que la mise en œuvre de moyens visant à inciter les acteurs nationaux et internationaux à mieux interagir. Dans ce contexte, la Confédération, le canton et la ville de Genève ont convenu en septembre d'un prêt sans intérêt de 400 millions de francs en prévision de la restauration et de la rénovation complète du Palais des Nations à Genève. Le 23 décembre, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté formellement le projet de rénovation, le Plan stratégique patrimonial (*Strategic Heritage Plan*). (voir chap. 3.4.2)

Le fait que le secrétariat du Traité du 2 avril 2013 sur le commerce des armes⁸ (TCA) soit basé à Genève contribue à conforter le positionnement de la Suisse en tant qu'Etat hôte et pays d'accueil. La Suisse s'était dès le début fortement engagée en faveur de ce traité. Au mois de juin, elle avait organisé une conférence préparatoire à Genève en vue de la première conférence des Etats parties et c'est lors de cette dernière, qui s'est tenue au Mexique, au mois d'août, qu'elle s'est imposée à l'issue du vote sur le site d'implantation du secrétariat.

En 2015, la Suisse a également été le siège de négociations, de consultations et de dialogues politiques de grande importance. Outre les réunions déjà évoquées dans le cadre des efforts de paix de l'ONU pour le Yémen, la Libye et la Syrie et lors de la rencontre à Berne entre les présidents arménien et azerbaïdjanais, elle a accueilli les rencontres ministérielles de négociation sur le programme nucléaire iranien pendant huit jours à Lausanne, lesquelles ont débouché sur un accord de principe déterminant au début du mois d'avril. Depuis 2008, ce sont plus d'une douzaine de réunions de haut niveau qui se sont déroulées en Suisse autour de ce dossier.

⁶ FF 2014 9029

⁷ FF 2015 4931

⁸ RS 0.518.61

Au niveau de l'ONU, la Suisse continue de mener son action avec détermination. Siégeant au sein de sa Commission pour la consolidation de la paix, elle exerce la présidence de la configuration pour le Burundi tout en étant membre de la formation République centrafricaine. Avec pour objectif de renforcer la capacité d'action, elle dirige un groupe de 27 pays qui travaille à l'amélioration des méthodes de travail du Conseil de sécurité, tout en se mobilisant pour des réformes du processus de planification et de budgétisation de l'ONU. Sensible à la nécessité d'assurer une prévention plus efficace des conflits, elle prône également une amélioration des conditions-cadres régissant les «missions politiques spéciales» de l'ONU.

En 2015, la Suisse a participé à l'étude mondiale sur la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU sur les femmes, la paix et la sécurité. En organisant une conférence internationale à la Maison de la Paix de Genève, elle a voulu souligner l'importance du siège suisse de l'ONU pour la politique de paix et de sécurité dans l'optique de la résolution 1325.

Pour la troisième fois, la Suisse a été élue au Conseil des droits de l'homme de l'ONU pour la période 2016–2018. Au cours de l'année sous revue, elle s'est également employée à préparer sa candidature à un siège non permanent au Conseil de sécurité pour les années 2023 et 2024. Le Conseil fédéral a présenté un rapport au Parlement sur ce sujet.

En 2016, à l'invitation de la présidence chinoise du G20, la Suisse sera associée pour la deuxième fois après 2013 aux travaux du Groupe dans le domaine financier. Elle obtient ainsi la possibilité de participer aux rencontres des ministres et des gouverneurs des banques centrales ainsi qu'aux groupes de travail du volet financier, ce qui vient souligner la considération internationale dont elle jouit au niveau international dans le domaine de la finance.

Conformément à la stratégie de politique extérieure définie pour la législature, la Suisse ne se contente pas d'œuvrer à la mise en place d'une gouvernance mondiale efficace mais veille aussi à consolider ses propres relations à l'international. Dans ses démarches visant à renforcer et à développer les partenariats stratégiques, elle tient compte de la modification des rapports de force dans le monde.

Avec les Etats-Unis, son principal partenaire commercial après l'UE, la Suisse entretient des relations privilégiées. Parmi les nombreux enjeux de cette coopération soutenue figurent notamment la défense des intérêts en Iran, la prévention de l'extrémisme violent et la formation professionnelle. Au cours de la précédente législature, la Suisse a également renforcé ses liens avec les Etats du BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud). Ces deux dernières années, ses contacts avec la Russie se sont focalisés sur la recherche d'une sortie de crise en Ukraine, sur la problématique de la sécurité européenne et sur le conflit syrien.

La Suisse accorde une importance toute particulière aux marchés asiatiques qui sont en plein essor. Elle envisage une adhésion à la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures en tant que membre fondateur⁹. Outre ses relations étroites avec la Chine, son troisième partenaire commercial mondial, ainsi qu'avec le Japon et la Corée du Sud, elle s'emploie aussi à développer ses échanges avec les pays de

⁹ Arrêté fédéral du 18 décembre 2015; FF **2015** 8789

l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE). Dans les années passées, la Suisse avait déjà consolidé ses relations institutionnelles avec des organisations régionales en Afrique en Amérique latine. En 2015, elle a préparé le terrain pour un rapprochement avec la région de l'ANASE.

Au cours de la prochaine législature, le renforcement de la présence de la Suisse dans le monde restera une priorité de la stratégie de politique extérieure du Conseil fédéral. Placée sous le signe de la continuité, cette stratégie saura aussi tenir compte des évolutions d'un environnement en pleine mutation. Le Conseil fédéral présentera sa stratégie de politique extérieure dans le cadre du programme de la législature 2016 à 2019 du premier trimestre 2016.

2 L'engagement de la Suisse en faveur des droits de l'homme et du droit international humanitaire

2.1 Introduction

La promotion et la défense des droits de l'homme et du droit international humanitaire font partie des fondements de la politique étrangère de la Suisse. Notre pays a œuvré activement au développement d'un cadre de protection fondé sur le droit international et à son adaptation, là où cela était nécessaire, à l'évolution de nos sociétés et à celle des conflits armés. Depuis l'adoption en 1864 de la première convention de Genève, le droit international humanitaire s'est développé considérablement et s'est adapté, en plusieurs étapes successives, à l'évolution des méthodes et moyens de guerre et à la nécessité de mieux protéger les populations civiles et toutes les autres personnes qui ne participent pas (ou plus) aux hostilités. En matière de droits de l'homme, des avancées considérables ont été également réalisées depuis l'adoption en 1948 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. En l'espace de quelques décennies, les Etats ont adopté un réseau dense de conventions universelles et régionales de protection des droits de l'homme et mis en place divers mécanismes internationaux. Aujourd'hui, les règles du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme sont, dans l'ensemble, adéquates et suffisantes pour répondre aux besoins.

L'enjeu actuel le plus pressant n'est pas de continuer à développer de nouvelles règles, mais d'assurer la mise en œuvre effective des règles existantes. Il s'agit, en d'autres termes, de réduire l'écart entre le droit et la réalité. Or, beaucoup reste à accomplir pour réduire cet écart. Chaque jour témoigne de sérieux revers et de leurs effets déstabilisateurs. Les violations des droits de l'homme commises par certains Etats sur leur territoire sont parfois dissimulées par une apparente stabilité politique ou une certaine prospérité économique, mais elles peuvent constituer soudainement un facteur déclencheur de troubles internes, lesquels peuvent escalader à leur tour en un conflit armé. Dans les pays en proie à de tels conflits armés, on déplore non seulement de graves reculs dans la jouissance des droits de l'homme, mais aussi souvent des violations sérieuses et répétées du droit international humanitaire. Les conflits armés qui affligent la Syrie, l'Iraq et le Yémen sont particulièrement dévastateurs. D'autres pays, comme l'Afghanistan, le Soudan du Sud, la République

centrafricaine, la Somalie, la Libye ou la République démocratique du Congo, sont embourbés dans des conflits armés de durée prolongée.

Dans la plupart des conflits armés contemporains, les populations civiles souffrent durement, de manière directe et indirecte, des effets des hostilités. Elles sont particulièrement exposées lorsque les combats se déroulent dans des zones densément habitées et que les combattants se mêlent à la population. En outre, elles sont régulièrement prises pour cible, en violation du droit international humanitaire. Trop souvent, les méthodes et moyens de guerre employés par les combattants ne respectent ni le principe de distinction entre biens et personnes civils et objectifs militaires, ni le principe de proportionnalité, ni les interdictions spécifiques de certaines armes.

Ces violations répétées des droits de l'homme et du droit international humanitaire ainsi que les destructions causées par la violence poussent un nombre croissant de personnes à fuir leur foyer. Les besoins humanitaires globaux ont atteint en 2015 des niveaux sans précédents. Selon le HCR, près de la moitié de la population syrienne a été déplacée par le conflit: près de huit millions à l'intérieur du pays, et plus de trois millions à l'extérieur. Autour du lac Tchad, on estime de deux à trois millions le nombre de déplacés entre le Nord du Nigéria, le Cameroun, le Tchad et le Niger. Au niveau mondial, on comptait à fin 2015, près de 60 millions de personnes déplacées, le chiffre le plus élevé enregistré depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Ces souffrances des populations civiles, ces déplacements forcés et mouvements migratoires sont la conséquence directe de graves violations du droit international. Elles démontrent, si besoin était, la nécessité de faire davantage pour assurer un meilleur respect à travers le monde des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

2.2 Les fondements de l'engagement de la Suisse

L'engagement de la Suisse en faveur des droits de l'homme et du droit international humanitaire s'enracine dans une solide tradition historique. L'importance de cet engagement tient non seulement à la nature des valeurs qu'il cherche à protéger, mais aussi à sa dimension transversale, puisqu'il contribue à la stabilité, à la sécurité et à la prospérité de notre pays et de son environnement international. La Suisse fonde son engagement en la matière sur le droit international et les atouts spécifiques dont elle dispose.

2.2.1 Un enracinement historique

En matière humanitaire, l'engagement international de la Suisse est enraciné dans une riche tradition historique. Notre pays est la patrie d'Henry Dunant et du mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ainsi que le berceau du droit international humanitaire. Il s'engage depuis longtemps pour porter assistance et fournir une protection aux victimes de conflits, en tant qu'Etat partie aux Conventions de Genève, par son action humanitaire propre ou en soutenant le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et un nombre considérable d'autres orga-

nisations humanitaires suisses et internationales. L'engagement international de la Suisse en faveur des droits de l'homme est plus récent, mais il est aussi intimement lié à l'histoire de notre pays et aux principes qui ont progressivement structuré son organisation politique et sociale au fil des siècles: la protection de la liberté et des droits fondamentaux, le respect de l'Etat de droit, la démocratie, le fédéralisme, la coexistence pacifique et le respect mutuel entre des groupes de population aux religions, langues, ethnies et cultures différentes.

Le profil particulier de la Suisse en la matière est lié aussi au rôle historique de Genève dans le développement du droit international humanitaire et dans la promotion des droits de l'homme. Initiée par la création en 1863 du Comité de Genève, qui deviendra le CICR, la vocation internationale de Genève a pris son véritable essor après la Première Guerre mondiale, avec l'établissement de la Société des Nations et de l'Organisation internationale du travail, puis de l'agence des Nations Unies pour les réfugiés au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Aujourd'hui, Genève est une véritable capitale internationale des droits de l'homme et des affaires humanitaires.

2.2.2 Au service de la paix, de la sécurité et de la prospérité

La Constitution de 1999 contient un catalogue de droits fondamentaux qui est fortement marqué par les garanties découlant des traités internationaux de protection des droits de l'homme, notamment de celles de la convention européenne des droits de l'homme (CEDH)¹⁰. De plus, elle consacre l'importance croissante que joue dans notre politique extérieure la promotion des droits de l'homme et du droit international humanitaire et les relie aux autres objectifs principaux de notre politique extérieure¹¹. Elle reconnaît ainsi l'importance transversale de cet engagement et sa contribution à la paix, à la sécurité et à la prospérité de notre pays et de son environnement international.

L'expérience montre que le respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit constitue un paramètre essentiel du bon fonctionnement des institutions d'un pays, ainsi que de sa stabilité et de sa prospérité. La promotion active des droits de l'homme et de l'Etat de droit contribue ainsi à d'autres objectifs de politique extérieure, notamment à la réduction de la pauvreté et des flux migratoires ainsi qu'à la prévention des conflits, d'extrémisme violent et du terrorisme. Cette dimension transversale est apparente aussi dans la promotion des droits des femmes et de l'égalité des genres, des facteurs important de développement économique, et dont la protection constitue aussi un instrument de politique de paix. Enfin, une protection adéquate des minorités ethniques, linguistiques ou religieuses, qui passe soit par le biais du principe général de non-discrimination et des garanties inhérentes à une société démocratique, soit à travers la reconnaissance aux membres de minorités de

¹⁰ Rapport du Conseil fédéral du 19 novembre 2014 en exécution du postulat Stöckli 13.4187 du 12 décembre 2013 «40 ans d'adhésion de la Suisse à la CEDH: Bilan et perspectives», FF 2015 353

¹¹ Voir notamment les art. 2 et 54, al. 2, Cst.

droits spécifiques, fait aussi partie intégrante de la politique de paix. Elle contribue à la stabilité d'un pays et à la prévention de conflits internes ou entre pays voisins.

La mission du droit international humanitaire est différente, puisqu'elle consiste à limiter, pour des raisons humanitaires, les effets des conflits armés en réglementant le comportement des parties à un conflit et en assurant la protection des personnes qui ne participent pas ou plus aux hostilités. Ce faisant, le droit international humanitaire contribue aussi, à sa manière, à la stabilité et à la sécurité internationales. Le respect du droit international humanitaire par les parties à un conflit armé peut contribuer à prévenir l'escalade de ce conflit, à faciliter l'amorce d'un processus de paix (et son aboutissement) et à accélérer la réconciliation ainsi que la reconstruction post-conflituelles. A l'inverse, les violations du droit international humanitaire tendent à aggraver les conflits et à étendre leurs effets au-delà des zones d'affrontement et des frontières.

Comme l'actualité le démontre régulièrement, un Etat qui ne respecte pas les libertés fondamentales et le droit international humanitaire représente une menace non seulement pour sa propre population, mais aussi pour les Etats et la région qui l'entourent, voire pour le monde entier. Le manque de respect des droits de l'homme peut se convertir, de manière parfois rapide et imprévisible, en catalyseur d'une situation de troubles internes ou de conflit armé. Un conflit d'abord localisé peut dégénérer en un conflit armé à grande échelle, dont les conséquences se font ressentir dans l'ensemble de la région et bien au-delà. En d'autres termes, la sécurité internationale dépend étroitement de la sécurité humaine. Ce lien intrinsèque entre paix et sécurité, développement, droits de l'homme et affaires humanitaires est dûment pris en compte dans la nouvelle stratégie de politique extérieure 2016–2019, ainsi que dans le message sur la coopération internationale 2017–2020, qui sera adressé aux Chambres fédérales au début 2017 et qui rassemble pour la première fois toutes les facettes de la coopération internationale de la Suisse. L'interrelation entre ces différentes dimensions est aussi dûment reflétée dans le rapport de politique extérieure en matière de droits de l'homme: bilan 2011–2014 et perspectives et constitue la base de la Stratégie Droits de l'homme du DFAE, actuellement en cours de finalisation et dont les axes stratégiques correspondent à ceux présentés dans le présent chapitre.

2.2.3 Le droit international comme ossature de l'engagement de la Suisse

La Suisse a toujours considéré que le droit international était un élément structurant fondamental des relations internationales et un rempart contre la loi du plus fort. La promotion d'un monde fondé sur un meilleur respect du droit international constitue un impératif stratégique pour un pays comme la Suisse qui ne peut s'en remettre aux seuls rapports de forces pour garantir son indépendance, sa prospérité et sa sécurité. Même s'il n'est pas suffisamment respecté, le droit international fournit un cadre juridique indispensable à l'organisation de la communauté internationale.

Cette importance du droit international est particulièrement manifeste dans le domaine des droits de l'homme et de l'humanitaire. La Suisse a participé dès l'origine

aux principaux développements du droit international en la matière. Elle a présidé en 1864, en la personne du général Dufour, la conférence diplomatique qui adopta la première Convention de Genève sur l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées de campagne. Elle a accueilli également les grandes conférences diplomatiques à l'origine des conventions de Genève de 1949 et de leurs protocoles additionnels de 1977 et remplit à leur égard le rôle de dépositaire. Notre pays a également participé activement à l'élaboration des principales conventions de protection des droits de l'homme, tant sur le plan régional (en particulier au sein du Conseil de l'Europe) qu'au niveau universel. Elle a joué par ailleurs un rôle important dans le développement des institutions internationales dans ce domaine, notamment dans la création du Conseil des droits de l'homme de l'ONU.

Le droit international constitue l'ossature de l'engagement de la Suisse en faveur des droits de l'homme et du droit international humanitaire. La Suisse s'en sert dans ses initiatives bilatérales et multilatérales. Elle se prévaut des engagements internationaux pris par les Etats et utilise le droit international comme un langage universellement agréé pour légitimer et structurer ses initiatives en la matière.

La Suisse bénéficie de l'existence du droit international dans de nombreux domaines, y compris en matière de droits de l'homme. Grâce à l'adhésion de la Suisse à la convention européenne des droits de l'homme (CEDH)¹² et à d'autres conventions internationales, le catalogue des droits fondamentaux dont bénéficient les citoyens de la Suisse a été complété progressivement dans plusieurs domaines importants. La Constitution 1999 a intégré différents apports du droit international et continue à être complétée et enrichie par les nouvelles conventions ratifiées par la Suisse, par exemple récemment la Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées¹³.

2.2.4 Les atouts propres à la Suisse

Dans son engagement en faveur des droits de l'homme et du droit international humanitaire, la Suisse peut tirer parti d'un profil et d'atouts spécifiques. La tradition humanitaire de la Suisse, celle des bons offices et de la médiation, le rôle historique de Genève dans le domaine du droit international humanitaire, de la promotion de la paix et des droits de l'homme et l'expertise avérée de la Suisse dans ces domaines sont d'importants atouts. En matière de droits de l'homme, sa crédibilité est renforcée par la valeur exemplaire de ses institutions, la culture démocratique, le respect de l'Etat de droit, la priorité donnée au dialogue, l'art du compromis ainsi que le respect des différences. Il convient toutefois de veiller à préserver cette crédibilité en maintenant une cohérence entre la politique intérieure et la politique extérieure ainsi qu'entre les différents volets de la politique extérieure. Sur la scène internationale, la neutralité, et l'absence d'un passé colonial ou d'un agenda politique caché sont d'autres atouts qui concourent à donner à la Suisse un profil spécifique, particulièrement apprécié et recherché dans le contexte international actuel.

¹² Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; RS 0.101

¹³ RS 0.109

2.3 Défis et tendances actuelles

Des avancées considérables ont été réalisées en l'espace de quelques générations dans l'affirmation et la reconnaissance de la portée universelle des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Cependant, dans un contexte international troublé et marqué par des développements partiellement contradictoires, on doit constater aussi une fragilisation de certains progrès ainsi que des reculs manifestes.

Quatre tendances actuelles affectant les droits de l'homme et le droit international humanitaires sont décrites brièvement ci-après: 1) l'accélération des développements, y compris technologiques; 2) l'importance croissante des acteurs non étatiques; 3) la complexité des conflits armés contemporains; et 4) les tentations de repli identitaire.

2.3.1 L'accélération des développements et l'évolution rapide des technologies

Dans un monde globalisé et hyper-connecté, les développements sociaux, politiques et économiques s'accélèrent. L'information y circule beaucoup plus rapidement et influence l'enchaînement des événements et les différentes lectures qui en sont faites. Le printemps arabe démontre, de manière exemplaire, comment un événement localisé peut – à travers la diffusion instantanée et l'amplification que permettent les médias modernes et les réseaux sociaux – avoir rapidement un impact important à l'échelle nationale, puis dans d'autres pays et dans d'autres contextes.

Cette accélération des développements et l'usage des nouvelles technologies affectent, à la fois positivement et négativement, les droits de l'homme et le droit international humanitaire. À l'ère des médias sociaux, la société civile peut se mobiliser plus facilement et spontanément pour exprimer ses revendications au niveau national et pour les faire connaître auprès des institutions internationales. Il est aussi plus facile de dénoncer, de documenter et de demander des comptes pour des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Mais ces mêmes technologies constituent aussi des défis, comme on le voit avec la surveillance de masse ou le stockage électronique de données personnelles. L'internet et les médias sociaux peuvent être utilisés à mauvais escient, comme des relais de propagande et des outils de pression ou de déstabilisation. Dans certains conflits armés, les belligérants sont devenus des producteurs de l'information, tout autant que les journalistes. Il en résulte un danger accru de manipulation de l'information. Par exemple, un organisation extrémiste comme l'EI est particulièrement active dans l'utilisation des réseaux sociaux à des fins de recrutement et de propagande et n'hésite pas à mettre en scène de graves violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

2.3.2 L'importance croissante des acteurs non étatiques

La jouissance effective des droits de l'homme et la mise en œuvre du droit international humanitaire sont affectées par l'importance croissante des divers acteurs non étatiques (secteur privé, représentants de la société civile, organisations criminelles, groupes armés, etc.). La responsabilité primaire des Etats d'assurer la protection de leur population demeure, sur le plan politique et juridique, mais elle est relativisée dans les faits par l'influence de ces différents acteurs non étatiques.

L'existence d'une société civile indépendante est essentielle à toute démocratie, en Suisse comme dans le reste du monde. Une société civile active, résolue et dont les membres sont connectés entre eux, est essentielle pour observer l'action d'un gouvernement et lui demander des comptes. Pourtant, cette attitude critique est de plus en plus souvent perçue comme une menace par certains Etats. Dans de nombreux pays, les représentants de la société civile souffrent de différentes formes de répression, comme l'intimidation, l'emprisonnement, la disparition, voire l'exécution sommaire. La société civile est confrontée aussi à différentes mesures visant à limiter, de manière plus dissimulée, sa liberté d'action. Les représentants de la société civile se heurtent ainsi souvent à des artifices administratifs ou juridiques qui font obstacle à l'enregistrement d'une organisation, les empêchent d'être financés depuis l'étranger, les interdisent de communiquer par les canaux publics ou d'exercer des activités de lobbying.

Dans un monde où certaines entreprises multinationales ont des chiffres d'affaires supérieurs au produit intérieur brut de quelques-unes des économies les plus avancées, il est important de tenir compte aussi du rôle du secteur privé. Bon nombre d'entreprises ont conscience de la nécessité de respecter les lois nationales des pays dans lesquels elles opèrent, y compris en matière sociale et environnementale. Mais certains secteurs sensibles, comme l'industrie extractive, le commerce des matières premières ou la sécurité privée, requièrent des précautions spécifiques. Par ailleurs, 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. Elles doivent donc être attentives aux risques de se retrouver impliquées dans des violations des droits de l'homme ou du droit international humanitaire.

L'importance des acteurs non étatiques est également manifeste dans les conflits armés contemporains. Aujourd'hui, la guerre prend rarement la forme d'un affrontement direct sur un champ de bataille entre des armées régulières. La plupart des conflits armés contemporains impliquent un ou plusieurs groupes armés non étatiques et prennent la forme de conflits de type asymétrique ou hybride. On constate par ailleurs une tendance à la privatisation de la guerre, en particulier dans les pays où les structures de l'Etat ont été affaiblies ou réduites à néant. Ainsi, en Somalie, en Afghanistan, en République démocratique du Congo ou dans la zone du Sahel, on compte parmi les belligérants des groupes rebelles traditionnels, mais aussi de plus en plus souvent des seigneurs de la guerre, des milices armées, des groupes terroristes ou des organisations mafieuses. Ces groupes armés profitent de la guerre à travers l'exploitation des ressources naturelles, le trafic de drogues, la traite d'êtres humains, des prises d'otages ou des vols et pillages. On a constaté par ailleurs durant

la décennie écoulée, par exemple en Iraq et en Afghanistan, un véritable essor d'entreprises militaires et de sécurité privées, qui interviennent parfois au cœur du métier militaire, comme c'est le cas lorsqu'elles reçoivent le mandat de faire fonctionner des systèmes d'armement complexes, d'interroger des détenus ou d'escorter des convois militaires. Bien qu'elles ne soient pas interdites par le droit international, les activités de ces entreprises suscitent différentes questions au sujet du droit applicable ainsi que de l'étendue des responsabilités respectives de ces entreprises privées et des Etats.

La recrudescence des attaques terroristes, partout dans le monde, constitue un autre exemple du rôle croissant des acteurs non étatiques et des défis que cela pose. Ces groupes terroristes mettent en péril les libertés fondamentales et les fondements de nos démocraties et commettent souvent, lorsqu'ils sont engagés dans un conflit armé, de graves violations du droit international humanitaire. En obligeant les Etats à renforcer les mesures prises pour protéger leur population, ils peuvent entraîner nos sociétés démocratiques dans de douloureux dilemmes entre les besoins sécuritaires et la protection des droits fondamentaux¹⁴. Par ailleurs, des mesures adoptées au nom de la lutte contre le terrorisme aboutissent parfois à des régressions préoccupantes dans le respect des droits de l'homme ou du droit international humanitaire, comme des exécutions extra-judiciaires, des disparitions forcées, des détentions arbitraires, le recours à la torture ou à des traitements inhumains et dégradants. De telles violations nourrissent à leur tour les terreaux d'instabilité et de radicalisation qui favorisent le terrorisme.

2.3.3 La complexité des conflits armés contemporains

Le monde n'est pas nécessairement moins sûr qu'à la fin de la guerre froide, et le nombre total de conflits armés paraît avoir reculé durant la décennie écoulée¹⁵. En revanche, ces conflits armés sont devenus, au cours de cette même période, singulièrement plus meurtriers et sont plus complexes à comprendre et à résoudre.

La complexité accrue des conflits contemporains se manifeste à plusieurs niveaux:

- Au niveau des acteurs, car la plupart des conflits armés contemporains impliquent des forces gouvernementales, un ou plusieurs groupes armés non étatiques, et souvent des Etats tiers. Dans certains conflits, comme par

¹⁴ Témoignent de ces dilemmes notamment les Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 11 juillet 2002) et sur la protection des victimes d'actes terroristes (adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 2 mars 2005).

¹⁵ Pour l'évolution du nombre de conflits armés, voir les recensements effectués par l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains de Genève dans son projet *Rules of Law in Armed Conflicts* (RULAC) et par l'Institut international d'études stratégiques de Londres (*Armed Conflict Database – Monitoring Conflicts Worldwide*). Ce dernier Institut a répertorié 42 conflits armés dans le monde en 2014, soit 21 de moins que ceux recensés en 2008. Or, malgré ce nombre plus réduit de conflits armés, ceux-ci ont fait en 2014 plus de 180 000 morts, soit trois fois plus de victimes qu'en 2008. Cette nette augmentation est due principalement au conflit syrien, qui a fait 70 000 victimes en 2014, et à la recrudescence du niveau de violence en Afghanistan.

exemple en Syrie ou autour du lac Tchad, on recense plusieurs dizaines, voire centaines de groupes armés. Cette fragmentation des groupes armés, leur relative autonomie, l'absence de chaînes claires de commandement susceptibles d'imposer des règles de discipline sont autant d'obstacles à la mise en œuvre du droit international humanitaire et au travail sur le terrain des organisations humanitaires. Cette atomisation oblige à discuter ou à négocier avec des dizaines d'acteurs différents, et augmente les risques d'insécurité et les problèmes d'accès auxquels sont confrontés les populations affectées et les acteurs humanitaires.

- Au niveau des facteurs à l'origine des conflits armés, car la multiplication des acteurs s'accompagne inévitablement d'une diversification des motivations et buts de guerre. On constate fréquemment un enchevêtrement entre des motivations politiques, économiques ou sociales, des rivalités ethniques ou religieuses, une compétition autour de l'accès aux ressources naturelles et des motifs criminels et d'enrichissement personnel. A cela s'ajoutent les intérêts des pays tiers, puisque la plupart des conflits armés contemporains s'inscrivent dans des rivalités régionales ou géostratégiques.
- Au niveau du droit applicable, car le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire s'appliquent souvent de manière concomitante dans les situations de conflits armés. Chacun de ces deux corps de droit a ses spécificités, mais ils interagissent entre eux et se complètent autour d'un objectif commun de protection de la vie, de la santé et de la dignité de la personne humaine¹⁶.

La diversité des acteurs impliqués dans les conflits contemporains et la variété de leurs motivations contribuent à la prolongation des conflits. Certains conflits armés perdurent pendant plusieurs décennies, avec une alternance de phases de basse et de haute intensité, et sans espoir raisonnable d'une fin proche. D'autres conflits sont «gelés», mais sans être résolus, et peuvent s'enflammer à nouveau à tout moment. En outre, guerre et paix se confondent souvent, par exemple dans les situations d'occupation, comme c'est le cas dans de vastes zones de la Cisjordanie, sur les hauteurs du Golan ou en Crimée.

Les tentatives de la communauté internationale de mettre fin aux conflits armés en cours se heurtent à cette complexité accrue et aux rivalités géostratégiques des grandes puissances et de puissances régionales émergentes. Le Conseil de sécurité de l'ONU est trop souvent paralysé, comme c'est le cas en Syrie, par les désaccords entre ses membres permanents. Même lorsqu'ils se développent positivement, les processus de paix demeurent fragiles et peuvent s'enrayer rapidement sous le coup d'actes de violence ciblés.

¹⁶ Sur l'interaction entre les droits de l'homme et le droit international humanitaire et sur les défis actuels en matière de droit international humanitaire, voir le dernier rapport du CICR d'oct. 2015 sur «Le droit international humanitaire et les défis des conflits armés contemporains» (présenté à la 32^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge; Doc. 32IC/15/11). Voir aussi le rapport du Conseil fédéral du 17 sept. 2010, en réponse au postulat 08.3445 de la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats.

2.3.4 Les tentations de repli identitaire

La mondialisation et la facilité avec laquelle les informations et les idées circulent favorisent les rapprochements entre les différentes parties du monde. Cependant, cette mondialisation rapide est à deux vitesses, car l'écart s'accroît à l'intérieur de nombreux pays entre riches et pauvres. En outre, le contexte international est troublé par les repositionnements des Etats-Unis, de la Russie et de la Chine et par l'éclatement de nouveaux conflits. Cela favorise des questionnements et replis identitaires qui peuvent conduire à une remise en cause de la validité universelle de normes de protection des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

On assiste ainsi, depuis quelques années, dans le contexte de la mondialisation, à un retour de balancier par rapport au concept d'universalité des droits de l'homme et à des tensions accrues dans leur mise en œuvre dans certains contextes. Le vieux débat sur la priorité qu'il faudrait donner aux droits civils et politiques ou aux droits économiques, sociaux et culturels n'est pas complètement éteint, malgré l'affirmation répétée de l'indivisibilité des droits de l'homme. En outre, certains Etats se prévalent dans la mise en œuvre des droits de l'homme de valeurs traditionnelles qui leur seraient supérieures ou d'autres spécificités identitaires de toute nature (politiques, sociales, religieuses ou culturelles). Cette nouvelle forme de relativisme peut servir, par exemple, à justifier des discriminations à l'encontre des femmes, à entraver les libertés fondamentales des personnes homosexuelles ou à légitimer certaines méthodes cruelles ou dégradantes d'application de la peine de mort. L'invocation fréquente de différences culturelles ou religieuses est un frein à la protection des droits des femmes, notamment en matière de santé sexuelle et reproductive, de propriété foncière et de successions, ou de lutte contre les différentes formes de violence, telles que le mariage précoce et forcé.

Le relativisme affecte aussi le droit international humanitaire. On le constate notamment dans les tentatives de nier la pertinence du droit international humanitaire en arguant de motifs prétendument religieux ou culturels, alors même que les règles et principes humanitaires ont des racines profondes dans les principales cultures et religions du monde. Le manque flagrant de respect des règles existantes dans certains contextes contribue également à cette tendance à la relativisation. Il peut conduire à douter de l'efficacité et de la pertinence de ces règles, à relativiser leur validité universelle ou leur portée concrète, ou à réclamer des modifications ou rénovations normatives, au prétexte que le droit international ne serait plus suffisamment adapté aux réalités contemporaines. Face à ces velléités, il est important de rappeler que ce n'est pas le cadre normatif qui est insuffisant ou inadéquat, mais sa mise en œuvre. Il ne faut pas craindre non plus de répéter que ces deux corps du droit international bénéficient d'une acceptation universelle et reposent sur des principes fondamentaux d'humanité et de respect de la dignité humaine qui ne sont liés à aucune culture ou idéologie particulière.

Cela dit, malgré la mondialisation, il subsiste d'évidentes différences entre les sociétés dans leurs références idéologiques et religieuses, ainsi que dans leur vision du monde. Cela exige de tous ceux qui sont impliqués dans la promotion des droits de l'homme et dans l'action humanitaire (Etats, organisations internationales et organisations non gouvernementales) de tenir compte des sensibilités spécifiques des pays

où ils opèrent, sans remettre en cause la validité universelle des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Ceci implique de mieux mettre en évidence des dénominateurs communs et de conduire un dialogue renforcé avec les autorités gouvernementales et les différentes composantes de la société civile.

Les droits de l'homme sont aussi, d'une certaine manière, victimes de leur succès. Aujourd'hui, il n'est guère de situation ou crise politique qui ne fasse pas l'objet de références à la dimension des droits de l'homme, soit pour en expliquer les causes, soit pour orienter les solutions formulées pour y remédier. Cette évolution est positive, dans la mesure où elle contribue à une meilleure prise en compte des droits de l'homme dans la gouvernance mondiale. Malheureusement, elle s'accompagne depuis quelques années d'une politisation croissante des débats relatifs aux droits de l'homme. Dans les enceintes multilatérales, on s'accuse mutuellement d'une prise en compte sélective des droits de l'homme et d'une instrumentalisation à des fins politiques, économiques ou géopolitiques. Sur certains thèmes, de véritables fractures demeurent et tendent même à se renforcer, notamment entre les pays démocratiques et autocratiques et entre les pays occidentaux et certains pays en développement.

2.4 Axes stratégiques d'engagement de la Suisse

La Suisse tient compte de ces défis et tendances actuelles dans la définition des axes stratégiques de son engagement et de ses priorités.

Les objectifs et priorités de la Suisse ont été définis dans différents documents stratégiques, notamment dans la récente Stratégie de politique extérieure 2016–2019, dans la stratégie de protection des civils dans les conflits armés 2013–2017, et dans la récente Stratégie Droits de l'homme du DFAE 2016–2019. La Suisse privilégie des initiatives dans lesquelles son expérience lui permet de fournir une contribution substantielle, d'avoir un impact concret ainsi que d'apporter une véritable valeur ajoutée. Elle tient donc compte des atouts spécifiques dont elle dispose en la matière (voir *supra*), qui lui permettent d'être précurseur de nouvelles idées et de bâtir des ponts entre différents acteurs, tout en restant fidèle à ses valeurs et à ses intérêts. La Suisse prête aussi attention à la complémentarité de son engagement avec celui d'autres acteurs, soit pour développer des synergies, soit pour convenir d'une répartition des tâches. Une certaine continuité de l'engagement autour des axes stratégiques et des points forts thématiques est nécessaire. Cependant, l'existence de ces priorités ne doit pas empêcher la Suisse de réagir rapidement face à des situations d'urgence et de mettre à profit sa valeur ajoutée dans d'autres domaines, lorsque cela est utile.

2.4.1 **Préserver l'universalité et l'adéquation du cadre normatif de protection**

Dans le contexte actuel marqué par de rapides évolutions, la Suisse doit en premier lieu assurer que le cadre de protection demeure adéquat et cohérent et, là où le droit international est remis en cause, défendre les acquis universels.

Préserver l'universalité des droits de l'homme et du droit international humanitaire

L'universalité des droits de l'homme et du droit international humanitaire est un acquis important, mais fragile, que la Suisse s'engage activement à préserver et à promouvoir.

La Suisse promeut activement la ratification universelle des principaux traités existants de protection des droits de l'homme et du droit international humanitaire et s'engage en faveur de la codification du droit international coutumier. Elle soutient des activités visant à faire connaître le contenu des règles conventionnelles et coutumières existantes et leur caractère universel.

Exemples:

- *La Suisse appelle régulièrement les Etats qui ne l'ont pas encore fait à adhérer aux principales conventions universelles et régionales de protection des droits de l'homme, aux protocoles additionnels aux conventions de Genève, au Statut de Rome établissant la Cour pénale internationale et à d'autres traités prohibant certains types d'armes. Elle est aussi engagée dans l'initiative visant à assurer une ratification universelle d'ici à 2024 de la convention des Nations Unies contre la torture, ainsi qu'à améliorer la mise en œuvre de ladite convention et de son protocole facultatif.*
- *La Suisse promeut activement la diffusion des droits de l'homme et du droit international humanitaire auprès des différents acteurs non étatiques, y compris auprès des groupes armés. Elle soutient différentes initiatives visant à expliquer le contenu du droit international dans ces deux domaines et ses conséquences pratiques pour des acteurs non étatiques.*

Assurer que le cadre normatif de protection demeure adéquat et cohérent

La Suisse s'engage pour que le cadre normatif de protection soit en adéquation avec les exigences actuelles et futures. Elle appuie les tentatives de codifier ou de développer le droit international, là où il présente des lacunes. Lorsqu'il est manifeste que l'adoption d'une nouvelle convention internationale n'est pas un objectif réaliste, qu'elle n'apporterait pas de réelle plus-value en termes de protection ou qu'il s'agit plutôt de clarifier le cadre juridique, la Suisse appuie des initiatives volontaires visant à élaborer et mettre en œuvre des instruments juridiquement non contraignants. Cette approche permet de donner les orientations normatives nécessaires et de faciliter la mise en œuvre du droit international en donnant une perspective pratique de comment une question précise devrait être appréhendée par les Etats dans leurs législations et leurs pratiques nationales.

La Suisse cherche aussi à lutter contre les conséquences négatives de la fragmentation croissante du droit international et met en question, de manière critique, les

développements qui conduisent à l'affaiblissement de principes bien établis ou à des conflits entre les différents régimes juridiques. Elle cherche en outre à éviter ou limiter les conflits de compétences entre institutions internationales qui peuvent conduire à des divergences dans l'interprétation et l'application des normes internationales.

Exemples:

- *La Suisse a ratifié en avril la convention sur le commerce des armes, qui prévoit la mise en place d'un système de contrôle des transferts (armes classiques, munitions, pièces et composants) sur la base de critères précis et en tenant compte des droits de l'homme et du droit international humanitaire. La convention prohibe par ailleurs les transferts s'ils peuvent donner lieu à des crimes de guerre, à des crimes contre l'humanité ou à des violations d'autres engagements internationaux ou de décisions d'embargo prises par le Conseil de sécurité des Nations Unies. La Suisse avait participé activement à l'élaboration de cette convention et a formulé lors de la ratification une déclaration interprétative mettant en évidence ses dispositions humanitaires. En août, lors de la première Conférence des Etats parties, la Suisse a obtenu que le Secrétariat de la convention soit établi à Genève. Elle s'engage maintenant pour sa mise en œuvre effective et pour faciliter l'établissement rapide du secrétariat.*
- *Durant la décennie écoulée, l'approche «classique» consistant à adopter une nouvelle convention internationale a été privilégiée aussi par rapport à deux thématiques importantes: les droits des personnes handicapées et la lutte contre les disparitions forcées. La Suisse a participé activement à l'élaboration de ces deux conventions et a adhéré en avril 2014 à la convention relative aux droits des personnes handicapées. Quant à la convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, sa ratification a été approuvée par le Parlement en décembre.*
- *Une approche moins conventionnelle, relevant davantage de la soft law, a été poursuivie en matière de responsabilité sociétale des entreprises. La Suisse a soutenu l'élaboration et soutient la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. Elle s'est engagée aussi dans des initiatives multipartites sur des thèmes plus spécifiques. Par exemple, en coopération avec le CICR, la Suisse a conduit un processus ayant abouti à l'adoption en 2008 du Document de Montreux sur les entreprises militaires et de sécurité privées. Ledit document décrit le droit international applicable aux activités des entreprises militaires et de sécurité privées et recense des bonnes pratiques pouvant aider les États à prendre les mesures nationales utiles pour s'acquitter de leurs obligations au regard du droit international. En décembre 2014, la Suisse et le CICR ont établi, avec 52 autres pays, le Forum du Document de Montreux qui sert de plateforme d'échange et de coordination des mesures de réglementation nationale prises dans ce domaine. En outre, sur le plan national, la Suisse a confirmé son engagement dans ce domaine par l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 27 septembre 2013 sur les prestations de sé-*

curité privées fournies à l'étranger (LSPS –)¹⁷, le 1^{er} septembre 2015. Parmi les objectifs de la nouvelle loi, figure le respect des droits humains et du droit international humanitaire (art. 1, let. d LPSP).

- *La Suisse participe activement à la lutte contre le terrorisme, qui est essentielle pour assurer la protection de la population et la défense des droits fondamentaux de la personne humaine. Selon la Stratégie de la Suisse pour la lutte antiterroriste (adopté par le Conseil Fédéral le 18 septembre), la lutte contre le terrorisme s'inscrit dans le cadre de la Constitution et du droit international public et accorde une attention particulière aux droits de l'homme et aux droits fondamentaux. Sur la scène internationale, la Suisse est reconnue comme un acteur fiable et avisé, respectueux du droit international public. La Suisse contribue activement à consolider le cadre normatif de la lutte internationale contre le terrorisme et aide les organisations internationales ainsi que d'autres Etats à développer les capacités requises pour garantir une lutte contre le terrorisme efficace et fondée sur l'Etat de droit, qui respecte et défende les droits de l'homme et le droit international humanitaire. Elle met un accent particulier sur la prévention de l'extrémisme violent et s'engage pour que les nouvelles règles adoptées sur le plan international dans le cadre de la lutte contre le terrorisme n'entrent pas en contradiction avec les droits de l'homme ou le droit international humanitaire. Avec d'autres pays partenaires, elle a défendu par exemple un meilleur respect des garanties procédurales des personnes ou entités visées par des sanctions ciblées du Conseil de sécurité.*
- *La Suisse s'implique dans les réflexions en cours sur les défis que pose l'usage de nouvelles technologies par rapport aux droits de l'homme et au droit international humanitaire. Elle participe notamment aux discussions internationales au sujet de la cyberguerre, des systèmes d'armement autonomes, de la surveillance de masse ou du stockage électronique de données personnelles.*
- *La Suisse a appuyé la révision de l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus et a contribué à l'émergence en 2015 d'un consensus sur ces règles, qui portent désormais le nom de «Règles Nelson Mandela». Elle s'est engagée pour que la révision de ce texte datant de 1955 prenne en compte les avancées en matière de protection des droits de l'homme qui se sont produites depuis lors, par exemple dans la lutte contre la torture et les traitements inhumains ou dégradants.*
- *La Suisse a élaboré un manuel sur le cadre normatif de l'accès humanitaire en coopération avec le CICR, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) et l'organisation Conflict Dynamics International (CDI). Elle a collaboré également avec OCHA et le CDI dans la rédaction de directives à l'usage des acteurs du terrain. Ces deux instruments servent de documents de référence pour la formation du personnel des organisations humanitaires.*

Lutter contre le relativisme et l'instrumentalisation abusive

La Suisse s'engage contre la remise en cause et/ou l'affaiblissement des normes universelles et les tentatives de relativisme culturel. La Suisse combat activement la remise en question de certains droits de l'homme ou du droit international humanitaire sur la base de «valeurs traditionnelles» qui leur seraient prétendument supérieures ou d'autres spécificités identitaires de quelque nature que ce soit. Pour ce faire, la Suisse prend appui sur les règles existantes de portée universelle.

De manière générale, la Suisse s'engage pour que les discussions multilatérales, qui souffrent d'une polarisation croissante, se déroulent de façon constructive. Elle s'engage pour désamorcer les tensions et, tout en restant fidèle à ses valeurs et aux exigences du droit international, elle s'efforce de bâtir des ponts et de rapprocher des positions. La Suisse s'efforce également de fédérer des alliances transrégionales autour d'un thème donné, lorsque cela s'avère possible.

Exemples:

- *La Suisse se mobilise activement pour parvenir à l'abolition universelle de la peine de mort ou, pour le moins, à un moratoire mondial sur les exécutions d'ici à 2025. Elle se prévaut des instruments universels et régionaux qui abolissent la peine de mort ainsi que de ceux qui limitent son application aux crimes les plus graves et l'interdisent à l'endroit de mineurs. Elle s'appuie en outre sur le mouvement international en faveur de l'abolition de la peine de mort, ainsi que sur le fait que près de 160 pays l'ont aujourd'hui abolie de jure ou de facto. En septembre, la Suisse a été à l'origine avec d'autres pays d'une résolution adoptée par le Conseil des droits de l'homme qui met en évidence les violations des droits de l'homme de la personne condamnée et de ses proches qui surviennent en relation avec l'application de la peine de mort.*
- *Dans la promotion des droits des femmes et de l'égalité des genres, la Suisse s'appuie sur la convention des Nations Unies sur l'élimination des discriminations à l'égard des femmes et les autres instruments internationaux pertinents, afin de contrer les arguments de nature idéologique, culturelle ou religieuse invoqués par certains pays. Dans son engagement bilatéral et multilatéral, la Suisse met l'accent sur le renforcement de l'autonomie politique et économique des femmes, leur participation égale aux processus de décision, la lutte contre toutes les formes de violence (y compris le mariage précoce et forcé) ainsi que la protection de la santé sexuelle et reproductive et des droits reproductifs. La Suisse s'engage aussi pour une meilleure protection des femmes dans les conflits armés, y compris par rapport aux risques de violence sexuelle. Elle soutient des initiatives visant à favoriser la participation des femmes aux processus de paix et à la reconstruction post-confliktuelle.*
- *La Suisse s'engage pour mieux faire connaître le caractère universel des principes et règles humanitaires et pour mettre en lumière leurs racines dans les différentes cultures et religions du monde. Elle cherche à favoriser une meilleure compréhension des principes d'impartialité, de neutralité et d'indépendance, qui visent à préserver un espace non politisé pour l'action*

humanitaire, dans l'intérêt des populations à secourir. En 2015, la Suisse a œuvré pour faire de la réaffirmation des principes fondamentaux de l'action humanitaire un point fort de la 32^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Elle s'engagera aussi en ce sens lors du Sommet humanitaire mondial qui se tiendra à Istanbul en mai 2016.

- *La Suisse organise ou finance différents cours internationaux visant à mieux faire connaître le droit international humanitaire, notamment auprès des commandants et conseillers juridiques des forces armées. Elle collabore en la matière notamment avec le CICR, le Centre de politique de sécurité de Genève et l'Institut international humanitaire de San Remo.*

2.4.2 Renforcer le respect des règles existantes

Aujourd'hui, le cadre international de protection des droits de l'homme et du droit international humanitaire est, dans l'ensemble, adéquat et suffisant pour répondre aux principaux besoins. Le défi le plus important est maintenant d'assurer la mise en œuvre effective des règles existantes, donc de réduire l'écart entre le droit et la réalité.

Renforcer les institutions nationales

La Suisse s'engage pour renforcer l'architecture institutionnelle de protection des droits de l'homme et de l'Etat de droit, tant au niveau national que local. Elle soutient le renforcement des capacités des institutions étatiques existantes et la création d'institutions indépendantes. En général, elle encourage le développement de mécanismes de participation, de bonne gouvernance et de contrôle susceptibles d'influencer positivement la situation des droits de l'homme. Cet engagement passe par une coopération avec différents acteurs (ministères gouvernementaux, institutions judiciaires, parlements, société civile, etc.) au niveau national et local.

En matière de droit international humanitaire, la Suisse soutient également le renforcement des capacités nationales, notamment en finançant des cours de formation, en dialoguant avec d'autres pays sur les mesures législatives et réglementaires de mise en œuvre et en favorisant les contacts entre les commissions nationales pour le droit international humanitaire.

Exemples:

- *La Suisse s'engage dans de nombreux pays pour le renforcement des institutions nationales de protection des droits de l'homme. Elle soutient, par exemple en Bolivie et au Pakistan, des projets visant à accélérer les procédures judiciaires pendantes et à assurer un meilleur accès à la justice des populations vivant dans des régions reculées. En Tanzanie, elle a œuvré en faveur d'un renforcement des médias et de la liberté d'expression et des autorités de contrôle électoral. En Macédoine et en Serbie, l'accent a été mis sur le renforcement des autorités parlementaires au niveau national et régional. Au Myanmar, la Suisse a soutenu en 2015 le processus de transition et l'organisation d'élections.*

- *La Suisse encourage la création de commissions nationales pour le droit international humanitaire. Elle coopère avec le CICR dans l'organisation à la fin 2016 à Genève d'une réunion rassemblant l'ensemble des commissions nationales existantes. L'objectif est de favoriser les échanges d'expériences et les contacts entre ces commissions nationales.*
- *En Suisse, une commission pour le droit international humanitaire assure depuis 2009 l'échange d'informations et la coordination des activités entreprises. Des représentants de la Croix-Rouge suisse et du CICR sont invités aux séances ordinaires de la Commission. Dans le domaine des droits de l'homme, un Centre suisse de compétence fonctionne depuis 2009 en tant que projet pilote. Son mandat a été prolongé de cinq ans en 2015 et diverses options sont à l'étude en vue d'une réglementation durable.*

Renforcer les institutions globales et régionales

La Suisse s'engage pour un renforcement du rôle joué par les institutions multilatérales, au niveau global et régional, dans la mise en œuvre des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

Au niveau global, la Suisse a joué un rôle de premier plan dans la création du Conseil de droits de l'homme des Nations Unies, qui a remplacé en 2006 la Commission des droits de l'homme. Elle continue à s'engager pour renforcer l'efficacité des procédures et instruments dudit Conseil et pour développer les capacités d'intervention sur le terrain du système onusien, notamment à travers les bureaux onusiens régionaux ou nationaux. La Suisse suit également les travaux d'autres organes ou institutions onusiennes dont le mandat n'est pas uniquement consacré aux questions de droits de l'homme, mais qui jouent un rôle important à cet égard (Conseil de sécurité, Conseil Économique et Social, y compris la Commission sur la condition de la Femme, agences onusiennes spécialisées, etc.).

Au niveau régional, la Suisse s'engage pour renforcer les activités de promotion et de mise en œuvre des droits de l'homme des organisations dont elle est membre, comme le Conseil de l'Europe, la Cour européenne des droits de l'homme ou l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe. Elle prend des initiatives afin de renforcer le travail de terrain de ces institutions, notamment dans des domaines ou contextes dans lesquels celles-ci bénéficient d'une position stratégique et apportent une valeur ajoutée par rapport aux institutions onusiennes. Dans des domaines d'action prioritaire, la Suisse développe aussi des coopérations ciblées avec des organisations régionales d'autres continents dont elle n'est pas membre.

En matière de droit international humanitaire, la Suisse assume les fonctions institutionnelles de dépositaire des conventions de Genève et de leurs protocoles additionnels. A ce titre et en sa qualité d'Etat partie aux Conventions de Genève, la Suisse joue un rôle particulier dans la promotion du droit international humanitaire. Elle soutient aussi activement le CICR, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ainsi que des organisations non gouvernementales ou des institutions académiques actives dans ce domaine (comme l'Académie du droit international humanitaire et des droits humains de Genève et les trois Centres de politique de sécurité [GCSP], pour le déminage humanitaire [GICHD] et pour le contrôle démocratique des forces armées [DCAF]).

De manière générale, la Suisse soutient une intégration transversale adéquate des droits de l'homme et du droit international humanitaire au sein des différentes institutions multilatérales. Elle s'engage notamment dans ce but au sein des organisations dont elle figure parmi les principaux pays donateurs (ONU Femmes, Fonds des Nations Unies pour la population, Programme des Nations Unies pour le développement, le Fonds des Nations Unies pour les enfants et le HCR).

Exemples:

- *Conjointement avec le CICR, la Suisse a mené un processus de consultation des Etats et des autres acteurs intéressés. Il est ressorti de ces consultations que les mécanismes existants de mise en œuvre du droit international humanitaire sont insuffisants au regard de la nature et de la complexité des conflits armés contemporains. En outre, les Conventions de Genève manquent d'une conférence des Etats parties ou d'un forum institutionnel similaire au sein duquel les Etats pourraient discuter de problèmes d'application ainsi que des défis actuels. La Suisse s'engage pour remédier à ces lacunes. La 32^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a décidé en décembre d'entamer un processus de négociation intergouvernemental, sous l'égide de la Suisse et du CICR, pour définir les fonctions et modalités d'un nouveau forum étatique de promotion du droit international humanitaire.*
- *Notre pays siègera à nouveau à partir de janvier 2016 au sein du Conseil des droits de l'homme pour un mandat de 3 ans, après y avoir siégé déjà à deux reprises (de 2006 à 2009, puis de 2010 à 2013). La Suisse y œuvrera notamment en faveur de l'abolition universelle de la peine de mort, de l'interdiction de la torture, du renforcement du rôle de la société civile, de la protection des défenseurs des droits de l'homme, du respect des droits de l'homme dans le contexte de manifestations pacifiques, de la promotion des droits des femmes et des enfants ainsi que du renforcement de la responsabilité pénale pour les graves violations des droits de l'homme. La Suisse s'engagera en faveur d'un Conseil des droits de l'homme crédible et capable d'agir pour répondre à des situations préoccupantes et qui contribue par ses activités à la prévention de conflits.*
- *Dans le cadre de l'élaboration de l'Agenda 2030, la Suisse s'est engagée avec succès pour que la promotion des droits de l'homme et de l'état de droit soit ancrée dans les nouveaux objectifs de développement durable. Elle a obtenu qu'un objectif spécifique (objectif 6) soit consacré à l'accès de tous à l'eau ainsi qu'à l'assainissement et à la gestion durable des ressources en eau. Elle a œuvré pour inclure l'accès à la justice et la promotion de l'état de droit dans les objectifs de développement durable (objectif 16). Enfin, elle a veillé à ce que l'égalité des genres soit dûment prise en compte tant comme objectif spécifique (objectif 5) que dans sa dimension transversal.*

Protéger les groupes les plus vulnérables

Dans son engagement multilatéral et bilatéral, la Suisse prête une attention particulière à la protection des groupes les plus vulnérables. Elle veille cependant à ce que la prise en compte des besoins spécifiques des groupes les plus vulnérables n'affecte

pas des principes fondamentaux comme ceux de la non-discrimination dans la jouissance des droits de l'homme ou de l'impartialité de l'action humanitaire, laquelle doit être orientée en fonction des besoins, et non en fonction de l'appartenance à un groupe déterminé.

La Suisse accorde une attention particulière aux droits des personnes appartenant à des minorités ethniques, linguistiques ou religieuses. Elle s'engage pour que les membres des minorités ne souffrent pas de discriminations ou de limitations dans leurs droits et libertés et veille à ce que la validité universelle des droits de l'homme ne soit pas pervertie par une volonté d'application uniforme qui ignorerait les besoins spécifiques des minorités. La situation actuelle au Proche-Orient montre que les minorités ethniques ou religieuses sont particulièrement vulnérables lorsqu'éclate un conflit armé. La Suisse prend ou participe à des initiatives visant à assurer un meilleur respect du droit international humanitaire et à lutter contre l'impunité des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité dont souffrent particulièrement les minorités.

Exemples:

- *La Suisse a été le premier pays à s'être doté, en 2009, d'une stratégie de protection des civils dans les conflits armés. Cette stratégie, révisée en 2013, rassemble les mesures prises par notre pays en la matière autour de trois priorités: promotion du respect du cadre juridique, activités opérationnelles destinées aux personnes à protéger et renforcement de l'engagement multilatéral.*
- *La Suisse soutient des projets visant à assurer la réintégration des enfants soldats et à améliorer leurs chances pour l'avenir. Elle a adopté en 2014 un plan d'action qui vise à améliorer le respect des règles de protection existantes, à renforcer l'action multilatérale en la matière et à développer des partenariats sur le terrain.*
- *En matière de protection des minorités, notre pays partage son expérience avec d'autres pays et s'engage en faveur de membres des minorités particulièrement vulnérables, par exemple en faveur des minorités religieuses au Proche-Orient et des Roms dans les Balkans. L'engagement de la Suisse en faveur de l'amélioration des conditions de vie et d'habitat des Roms en Serbie a été primé en 2015 par UN Habitat. [En Suisse, des mesures concrètes ont été prises pour mettre en œuvre la convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales. La Suisse a reconnu, comme minorités nationales au sens de la convention-cadre les minorités linguistiques nationales, les membres de la communauté juive et les «gens du voyage», qui sont en Suisse pour la plupart des Yéniches et des Sintis/Manouches.]*
- *La Suisse et la Norvège ont lancé en 2012 l'initiative Nansen qui vise à améliorer la protection des personnes contraintes de fuir à l'étranger en raison de catastrophes naturelles liées aux changements climatiques. Un agenda de protection a été défini à travers un cycle de consultations régionales et a trouvé le soutien de plus d'une centaine de gouvernements lors d'une réunion globale en octobre à Genève.*

- *La Suisse participe au processus multilatéral lancé par le CICR en 2012 dans le but de renforcer le cadre de protection juridique des personnes détenues dans des situations de conflits armés.*

Réagir avec cohérence aux violations

La Suisse s'efforce de réagir, de façon cohérente et non sélective, aux violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, chaque fois que cela est opportun. Elle traite avec un degré semblable de préoccupation les différentes violations commises, quels que soient le lieu ou leurs auteurs.

En matière de droits de l'homme, la Suisse effectue un examen régulier de la situation dans chaque pays, en accordant une attention particulière aux développements législatifs et pratiques qui seraient en grave contradiction avec les droits de l'homme. Dans ses interventions dans les enceintes multilatérales ainsi qu'auprès d'autres Etats, elle souligne les déficits de mise en œuvre en fondant son argumentaire sur les obligations internationales et les engagements pris par les Etats concernés. La Suisse donne régulièrement un visage humain à ses interventions politiques et, le cas échéant, aux manquements qu'elle dénonce, en soulevant des cas individuels, soit de façon confidentielle auprès de l'Etat concerné, soit de manière publique, par exemple dans le cadre d'enceintes multilatérales.

Dans le domaine du droit international humanitaire, l'engagement de la Suisse se fonde sur l'article premier commun aux quatre conventions de Genève, qui prévoit que les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter ces conventions en toutes circonstances. La Suisse dénonce publiquement les violations graves et/ou répétées du droit international humanitaire. Elle adresse des appels aux différentes parties au conflit et effectue des démarches diplomatiques, lorsque cela paraît utile.

Exemples:

- *Lors de chaque session du Conseil des droits de l'homme, la Suisse prend la parole sous le point 4 de l'ordre du jour («Situations en matière de droits de l'homme qui requièrent l'attention du Conseil»), afin de dénoncer des situations urgentes ou des violations particulièrement criantes des droits de l'homme dans certains pays. La Suisse s'efforce d'assurer un équilibre régional par rapport aux pays qu'elle cite dans ce contexte.*
- *La Suisse dénonce publiquement les violations graves ou répétées du droit international humanitaire et appelle régulièrement les parties aux conflits armés à un meilleur respect du droit international humanitaire.*

Renforcer la surveillance et contraindre les auteurs des violations à rendre des comptes

Au niveau global et régional, la Suisse s'engage pour le renforcement de l'autorité et de l'impact des mécanismes de surveillance. Elle soutient notamment les organes des traités onusiens et les comités du Conseil de l'Europe qui sont chargés de surveiller la mise en œuvre d'obligations spécifiques.

L'engagement de la Suisse dans le domaine de la justice pénale et de la lutte contre l'impunité constitue un volet important de son action en faveur des droits de

l'homme et du droit international humanitaire. La Suisse s'engage pour renforcer le rôle et l'efficacité des juridictions internationales, notamment de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour pénale internationale. En sus des efforts entrepris en matière de poursuite pénale, la Suisse promeut des initiatives visant à établir les faits et à fournir réparation aux victimes, notamment dans le cadre de la justice transitionnelle. Elle s'engage auprès de pays partenaires pour promouvoir et accompagner des réformes législatives et institutionnelles qui vont dans le sens d'un renforcement des mécanismes de responsabilité, d'accès à la justice, et de reddition de compte.

Exemples:

- *La Suisse s'engage pour l'amélioration du fonctionnement de la Cour européenne des droits de l'homme et la poursuite de réformes visant à préserver l'efficacité d'un mécanisme qui a permis aux individus vivant dans les pays membres du Conseil de l'Europe de bénéficier d'un niveau de protection internationale sans équivalent à ce jour. Elle soutient aussi les réformes visant à renforcer l'efficacité des comités conventionnels d'experts de l'ONU et a lancé en 2015, en partenariat avec l'Académie de droit international humanitaire et des droits humains à Genève, une plateforme électronique destinée à appuyer leur travail.*
- *L'établissement des faits est un aspect essentiel de la mise en œuvre. La Suisse assure le Secrétariat de la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits établie par le premier Protocole additionnel de 1977 aux conventions de Genève. Elle soutient, lorsque cela est nécessaire, la création de commissions internationales ad hoc d'enquête visant à établir les faits autour de violations alléguées des droits de l'homme ou du droit international humanitaire. En coopération avec l'Université d'Harvard, un manuel de bonnes pratiques et de méthodologies des commissions internationales d'enquête a été développé et mis à la disposition des différentes institutions intéressées (ONU, Union africaine, OSCE, Organisation des Etats américains).*
- *La Suisse s'engage fortement en faveur de la justice pénale internationale. Elle promeut activement l'acceptation de la juridiction de ces tribunaux internationaux, par exemple en encourageant l'adhésion au Statut de Rome. Elle a encouragé, par ailleurs, le renvoi à la Cour pénale internationale de situations par rapport auxquelles de graves violations sont alléguées (Syrie, Iraq, Corée du Nord). Parallèlement, elle s'engage pour améliorer le fonctionnement de la Cour pénale internationale. Des indicateurs concrets ont été développés lors d'une conférence organisée en 2014 à Glion à l'invitation de la Suisse. Ces recommandations et indicateurs ont été discutés en novembre dans le cadre de l'Assemblée des Etats parties au Statut de Rome et sont en cours d'application.*
- *La Suisse soutient des projets et initiatives dans le domaine du traitement du passé et de la prévention d'atrocités de masse, en particulier dans les pays sortant d'un conflit ou d'un régime autoritaire, par exemple aux Philippines et en Colombie.*

Renforcer Genève comme principal pôle de la coopération globale

Aujourd'hui, Genève est une véritable capitale internationale des droits de l'homme et des affaires humanitaires. En matière humanitaire, Genève accueille notamment le Haut-Commissariat des Nations Unies aux réfugiés, le CICR et la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Le pôle des droits de l'homme est formé, pour sa part, autour du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, du Conseil des droits de l'homme, ainsi que des différents comités d'experts créés par les traités internationaux de protection des droits de l'homme. Ce pilier de la Genève internationale bénéficie grandement de l'interaction avec les institutions académiques et de nombreuses organisations non gouvernementales présentes ou actives à Genève.

La Suisse appuie les activités d'intérêt stratégique du pôle droits de l'homme / affaires humanitaires et favorise les échanges intersectoriels avec d'autres pôles de la Genève internationale, par exemple avec celui de la santé. Elle soutient aussi l'interaction avec les institutions académiques, les organisations non gouvernementales et le secteur privé, afin de renforcer Genève comme centre de réflexion de premier plan en matière de gouvernance des droits de l'homme et des affaires humanitaires.

Exemples:

- *La Suisse défend la nécessité d'une augmentation et d'une restructuration des ressources des institutions qui jouent un rôle-clé en matière de gouvernance des droits de l'homme et des affaires humanitaires, notamment du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, du HCR et de ONU Femmes.*
- *La Suisse coopère étroitement avec les institutions académiques et les trois centres de Genève de politique de sécurité (GCSP), pour le déminage humanitaire (GICHD) et pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) pour faire de la Genève internationale un centre d'excellence en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire.*
- *La Suisse soutient l'organisation de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui réunit tous les quatre ans les Etats parties aux conventions de Genève ainsi que les différentes composantes du Mouvement (sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, CICR et Fédération internationale). La Suisse a accueilli en décembre la 32^e Conférence internationale à Genève et a mis à disposition un Commissaire pour assurer son bon déroulement et la dynamisation des travaux. En octobre, la Suisse a également accueilli à Genève et co-organisé avec l'ONU les consultations globales en vue du Sommet humanitaire mondial qui se tiendra en mai 2016 à Istanbul.*
- *Avec Terre des hommes, la Suisse a organisé en janvier le premier Congrès mondial sur la justice juvénile, qui a réuni plus d'une soixantaine de délégations étatiques et permis l'adoption de recommandations concrètes pour améliorer la protection des enfants dans le fonctionnement de la justice pénale.*

2.4.3 Impliquer l'ensemble des acteurs pertinents

Fidèle au principe d'universalité qui régit son approche des relations internationales, la Suisse est prête à dialoguer avec tous les Etats sur les moyens de renforcer les droits de l'homme et le respect du droit international humanitaire. La Suisse s'engage, par ailleurs, en faveur de nouvelles formes de coopération permettant d'impliquer l'ensemble des acteurs concernés.

Dialoguer avec les Etats

Dans une communauté internationale articulée autour des Etats souverains, ces derniers continuent à jouer un rôle central dans la mise en œuvre des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

Le Suisse recherche activement le dialogue avec d'autres Etats, en fonction de ses intérêts et objectifs. Elle cherche notamment à utiliser les opportunités offertes de dialoguer avec les membres permanents du Conseil de sécurité, les pays ayant une influence régionale ou le potentiel de jouer un rôle-clé dans une discussion internationale, ainsi qu'avec les pays émergents qui exercent une influence croissante au sein des institutions multilatérales. La Suisse traite également des questions de droits de l'homme et de droit international humanitaire avec des Etats avec lesquels la coopération est en principe plus difficile. Lorsque cela est possible, la Suisse construit ce dialogue sur une relation bilatérale privilégiée et déjà existante.

De manière générale, les questions d'actualité relatives aux droits de l'homme et au droit international humanitaire sont abordées dans la plupart des consultations bilatérales que la Suisse mène avec d'autres pays. Ils font l'objet d'un chapitre spécifique de l'agenda des consultations politiques bilatérales ou sont traités dans le cadre de consultations spécifiques. En ce qui concerne les dialogues sur les droits de l'homme, la Suisse ne s'y engage que lorsque le pays concerné a manifesté une disponibilité à mener un dialogue sérieux, critique et constructif et qu'il existe un intérêt à une coopération renforcée sur le plan bilatéral et multilatéral, y compris dans d'autres domaines que les droits de l'homme. L'inclusion de la société civile dans certaines des activités menées sous l'égide de tels dialogues constitue pour la Suisse une condition essentielle du recours à cet instrument.

La Suisse s'efforce également d'intégrer la question du respect des droits de l'homme dans la coopération bilatérale dans d'autres domaines, comme par exemple en matière commerciale, migratoire ou judiciaire.

Exemples:

- *Dans le cadre des dialogues sur les droits de l'homme existants, la Suisse a mené durant l'année écoulée des rondes de consultations bilatérales avec la Chine, le Nigéria, la Russie, le Sénégal, le Vietnam et le Tadjikistan. Elle a également soutenu dans chacun de ces pays des projets et des échanges d'experts dans l'un ou l'autre domaine des droits de l'homme.*
- *En 2015, la Suisse a initié de nouvelles consultations sur la politique des droits de l'homme avec l'Afrique du Sud, le Mexique et la Corée du Nord.*
- *La Suisse mène également des dialogues bilatéraux spécifiques sur la peine de mort avec des pays qui examinent l'option d'une abolition ou sont sus-*

ceptibles de faire des pas dans cette direction, mais hésitent encore à le faire.

Renforcer l'implication de la société civile

La société civile occupe une place centrale dans le suivi de la mise en œuvre des droits de l'homme, leur promotion et leur développement. Le rôle de la société civile est essentiel pour assurer le bon fonctionnement des institutions démocratiques, l'observation critique de l'action gouvernementale et la représentation des intérêts de certains groupes de la population.

La Suisse s'engage pour la participation de la société civile aux activités qu'elle soutient sur le plan multilatéral et bilatéral. Elle veille à impliquer l'ensemble des acteurs pertinents de la société civile dans ses projets sur le terrain. La Suisse est consciente des défis que pose parfois la coopération avec des membres de la société civile, par exemple lorsqu'ils sont peu représentatifs de la population dans son ensemble ou du segment qu'ils prétendent représenter. Elle soutient le renforcement des capacités de la société civile et les contacts entre ses membres, ainsi qu'avec la société civile d'autres pays de la région et de la Suisse. Par ailleurs, elle contribue à la diffusion des droits de l'homme et du droit international humanitaire à travers des instruments comme la culture, le cinéma ou l'éducation aux droits de l'homme. Elle promeut l'engagement des jeunes et la relève au sein des organisations non gouvernementales.

Exemples:

- *La Suisse s'engage spécifiquement en faveur des défenseurs des droits de l'homme, qui sont régulièrement exposés à des menaces et craignent souvent pour leur vie ou leur intégrité physique. Des lignes directrices ont été adoptées en 2013 pour guider le travail du DFAE et des représentations suisses à l'étranger en la matière.*
- *La Suisse soutient une participation accrue des représentants de la société civile dans les enceintes multilatérales, en œuvrant au renforcement de l'inclusion de la société civile dans les processus décisionnels de la gouvernance des droits de l'homme, en encourageant les organisations non gouvernementales à assister et à participer directement, notamment à Genève, aux discussions dans les instances multilatérales et en les soutenant dans ce but. Elle soutient également financièrement des organisations non gouvernementales sises à Genève et qui contribuent au dynamisme et au bon fonctionnement des institutions des droits de l'homme.*

Responsabiliser les acteurs économiques

En tant que siège de quelques-unes des entreprises transnationales les plus importantes au niveau mondial, la Suisse a un rôle important à jouer dans la sensibilisation de ces entreprises à leur responsabilité sociétale en matière de respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Cela vaut en particulier pour certains secteurs sensibles, comme l'industrie extractive, le commerce des matières premières ou le secteur de la sécurité privée.

La Suisse promeut des initiatives multipartites visant à informer et inciter les entreprises du secteur privé à respecter les standards internationaux. Elle encourage le dialogue à ce sujet entre le secteur privé, la société civile, les institutions académiques et les gouvernements. Elle cherche, en outre, à développer des partenariats pragmatiques avec les entreprises du secteur privé pour les conseiller dans leurs responsabilités, notamment celles qui opèrent dans des contextes fragiles.

Exemples:

- *La Suisse a contribué à l'élaboration des «Principes directeurs sur les entreprises et les droits de l'homme» de l'ONU et s'engage dans leur mise en œuvre, notamment en appuyant les activités du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du groupe de travail de l'ONU chargé de cette thématique. La Suisse soutient aussi les activités pertinentes d'autres organisations internationales, notamment du Conseil de l'Europe.*
- *La Suisse a aussi contribué à l'élaboration et soutient la mise en œuvre des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales et de ses compléments comme par exemple le Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque. Il aide les entreprises à respecter les droits humains dans leurs chaînes globales d'approvisionnement et à éviter de contribuer aux conflits.*
- *La Suisse joue un rôle de premier plan dans la mise en œuvre et la diffusion des «Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme». Adoptés en 2000, ces principes volontaires donnent aux entreprises actives dans l'extraction de pétrole, de gaz et de produits miniers des indications concrètes sur la manière dont ils peuvent assumer leurs responsabilités en la matière. En février, l'initiative regroupait 28 entreprises, dix ONG, neuf gouvernements (dont la Suisse) et sept observateurs.*
- *Dans le cadre du suivi du rapport de base du Conseil fédéral sur les matières premières, la Suisse a initié en 2015 un processus multipartite visant à élaborer un guide afin de mettre en œuvre les principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme pour le secteur du négoce des matières premières.*
- *La lutte contre la corruption, qui constitue un défi important partout dans le monde, passe notamment par un renforcement de l'Etat de droit et des droits de l'homme. Au sein du Conseil des droits de l'homme, la Suisse œuvre à ce que l'accent porté dans la lutte internationale contre la corruption et les auteurs d'actes de corruption soit complétée par une plus grande attention portée aux droits des victimes.*

Prendre en compte les autres acteurs non étatiques

Toute politique cohérente de promotion des droits de l'homme et du droit international humanitaire doit tenir compte du rôle joué par d'autres acteurs non étatiques, notamment par les groupes armés. De tels groupes armés sont liés, en tant que parties au conflit, par les règles du droit international humanitaire. En outre, ils

exercent souvent un contrôle territorial et ont à ce titre des responsabilités particulières vis-à-vis des populations civiles habitant lesdits territoires.

La Suisse défend la nécessité de préserver les possibilités de contact avec les groupes armés, afin de pouvoir promouvoir auprès d'eux un meilleur respect du droit international humanitaire, d'assurer l'accès humanitaire en faveur des victimes des conflits armés et de maintenir ouvertes les portes à une médiation politique, lorsque celle-ci paraît possible et opportune. Elle met au centre de son action la perspective des victimes. Dans cette perspective, la question de savoir si le responsable des injustices subies est un acteur étatique ou non étatique est secondaire. De manière similaire, lorsqu'il s'agit d'assurer l'accès humanitaire, la question de savoir qui contrôle les territoires concernés est secondaire par rapport aux besoins des populations concernées.

Exemples:

- *La Suisse participe activement aux discussions au sein des enceintes multilatérales sur les responsabilités des acteurs non étatiques, notamment des groupes armés, et sur les moyens d'encourager de leur part un meilleur respect du droit international humanitaire. La Suisse veille à ce que les violations commises par les groupes armés soient traitées de façon adéquate et sans diluer la responsabilité des Etats concernés.*
- *La Suisse encourage la diffusion du droit international humanitaire auprès de l'ensemble des parties à des conflits armés. Compte tenu du rôle important joué par les groupes armés non étatiques dans les conflits contemporains, la Suisse défend l'importance de maintenir des possibilités de contacts et de dialogue avec ces groupes armés au sujet du respect du droit international humanitaire et d'autres questions humanitaires. Elle soutient les activités dans ce domaine du CICR et de l'organisation non gouvernementale «Appel de Genève».*
- *La lutte contre le terrorisme constitue un défi majeur, qu'il convient de relever avec détermination pour protéger nos libertés et la sécurité de la population. Il faut toutefois veiller à ce que les mesures prises au titre de la lutte contre le terrorisme n'entrent pas en contradiction avec les droits de l'homme et le droit international humanitaire. Ainsi, en criminalisant toute forme de soutien à des groupes armés qualifiés de terroristes, certaines mesures législatives ou réglementaires peuvent entraver considérablement la diffusion du droit international humanitaire et aboutir à la criminalisation d'activités humanitaires visant à répondre à des besoins essentiels des victimes des conflits armés. La Stratégie de la Suisse pour la lutte antiterroriste (adopté par le Conseil fédéral le 18 septembre), prévoit explicitement que l'action humanitaire (assistance et protection) ne soit pas concernée par la lutte contre le terrorisme. La Suisse encourage le débat au niveau international sur les risques d'une potentielle criminalisation de l'action humanitaire.*

3 Activités de politique extérieure de la Suisse en 2015

3.1 Pays voisins

L'importance toute particulière des pays voisins pour la politique étrangère de la Suisse s'est à nouveau confirmée en 2015, notamment sur le plan de la politique européenne. La stratégie du Conseil fédéral pour la mise en œuvre du nouvel art. 121a de la Constitution (Cst.)¹⁸, suite à l'acceptation par le peuple le 9 février 2014 de l'initiative «Contre l'immigration de masse», prévoit de les associer étroitement aux discussions menées avec l'UE sur l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP)¹⁹. La France, l'Italie, l'Allemagne et l'Autriche, en raison notamment du grand nombre de leurs ressortissants, résidents ou frontaliers, qui bénéficient de droits découlant de l'ALCP sur le territoire suisse, portent en effet un intérêt tout particulier à ce que la situation de leurs concitoyens soient prise en compte dans la recherche de solutions. L'année écoulée aura donc à maintes reprises permis d'échanger à ce sujet avec les pays voisins, et notamment lors de l'accueil du président français François Hollande en Suisse en avril ou à l'occasion de la visite de la chancelière allemande Angela Merkel à Berne début septembre.

En matière de sécurité en Europe et dans le monde, les pays voisins de la Suisse jouent un rôle de premier plan sur la scène internationale. Directement impliqués dans les négociations qui l'ont précédé, la France et l'Allemagne ont signé à Vienne le 14 juillet l'accord sur le nucléaire iranien. Ces deux pays sont également instigateurs du Groupe de Normandie, comprenant aussi la Russie et l'Ukraine, qui a été particulièrement actif en 2015 dans la résolution de la crise en Ukraine. En 2016, l'Allemagne, puis en 2017, l'Autriche, assumeront la présidence de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Forte de son expérience à la tête de l'organisation en 2014, la Suisse a choisi de renforcer sa collaboration avec ses voisins germanophones en matière de politique de sécurité, dans le cadre de l'OSCE. Une déclaration en ce sens a été adoptée par les ministres des affaires étrangères des pays germanophones (Allemagne, Autriche, Liechtenstein, Suisse) en août à Neuchâtel. Elle prévoit notamment un engagement commun dans le cadre de l'OSCE en faveur de la résolution du conflit en Ukraine, le développement des instruments à disposition de l'organisation en matière de prévention des conflits et le renforcement de la connectivité économique des Etats membres (voir chap. 3.3.1)

Dans le domaine fiscal, les relations avec les pays voisins ont été marquées au niveau bilatéral par la poursuite des dialogues engagés avec la France et l'Italie et, au niveau multilatéral, par la signature, le 27 mai, de l'accord Suisse-UE visant à introduire la norme internationale d'échange automatique de renseignements. La mise en œuvre de cette norme à l'horizon 2017 aura un impact direct sur les relations fiscales entre la Suisse et ses voisins.

Allemagne, Autriche et Liechtenstein font partie des Etats dotés de systèmes de formation professionnelle comparables à celui de la Confédération. La décision prise

¹⁸ RS 101

¹⁹ RS 0.142.112.681

en 2015 de créer pour l'année à venir un comité des donateurs formation professionnelle duale auquel participeront les agences de développement de ces trois pays et de la Suisse, réaffirme la volonté de renforcer la collaboration et les synergies en faveur de la promotion de la formation duale à l'étranger.

La visite d'Etat en Suisse au mois d'avril de François Hollande a constitué l'évènement marquant de l'année dans les relations bilatérales avec la France. Ce déplacement a non seulement confirmé la force des liens d'amitié franco-suisse mais a aussi ouvert plusieurs nouvelles pistes de collaboration entre les deux pays. Des domaines tels que la formation professionnelle, le changement climatique ou la sécurité internationale ont été identifiés pour de futures coopérations et font désormais l'objet de discussions entre les administrations compétentes. François Hollande a aussi fait part du soutien et de l'intérêt de la France, en raison notamment de ses nombreux travailleurs frontaliers, pour une solution entre la Suisse et l'UE concernant l'ALCP. Longtemps motifs à faire de l'ombre aux relations bilatérales entre les deux Etats, les questions fiscales n'ont pas pour autant donné lieu à des discussions approfondies. Le dialogue en ce domaine, initié en novembre 2013, s'est poursuivi tout au long de l'année et concerne à présent principalement les questions d'accès aux marchés financiers et d'entraide administrative.

En décembre, la 21^e Conférence des Parties sur le climat (COP21) s'est déroulée à Paris (voir chap. 3.4.4). La Suisse a étroitement collaboré avec la France à la préparation de cet évènement. Une réunion de préparation du groupe de travail international a notamment été organisée à Genève en février. A l'invitation de la Suisse et des Etats-Unis, les ministres des pays finançant les mesures climatiques internationales se sont également réunis début septembre à Paris.

En 2015, les discussions au niveau technique avec la France pour la signature d'un accord-cadre dans le domaine de la santé ont considérablement progressé. Ce dernier vise à faciliter la conclusion de projets de coopération sanitaire transfrontalière par les autorités régionales compétentes des deux pays.

Dans le dossier de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, des progrès importants effectués tout au long de l'année ont permis de trouver des solutions portant sur la majorité des questions fiscales en suspens. Dans un premier temps, la déclaration franco-suisse adoptée en avril par les ministres des affaires étrangères a posé les bases d'une solution sur trois des quatre points encore ouverts; à savoir l'application de la TVA suisse dans le secteur douanier helvétique de l'aéroport, la fiscalité directe de l'aéroport et la rémunération des coûts de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) française sur le secteur douanier suisse. Par la suite, une évaluation de la charge fiscale des entreprises du secteur suisse de l'aéroport, en cas de passage au régime d'imposition français, a été effectuée durant l'été et des propositions de solutions ont pu être discutées; même si la question du prélèvement des taxes locales et annexes demeure ouverte. Par la suite, un accord a également pu être trouvé sur l'imposition directe des entreprises dans le secteur suisse de l'aéroport.

Au chapitre de la coopération transfrontalière avec la France, une nouvelle phase de renouvellement institutionnel des organes transfrontaliers a démarré à Genève; il s'agit de les rendre mieux visibles pour la population et d'accroître la transparence de leur coopération. La coopération en place depuis 2006 dans l'agglomération

urbaine du Doubs a été institutionnalisée. Des entretiens techniques sur la gestion quantitative des eaux du bassin versant du Rhône ont été engagés à l'issue d'une étude universitaire. Et Tango, le service performant d'autobus cofinancé par la Confédération, a été inauguré au mois de septembre à Annemasse.

A l'instar des relations avec les autres pays voisins, les relations bilatérales avec l'Autriche ont été marquées par les questions de politique européenne, en particulier la mise en œuvre du nouvel article constitutionnel dans le domaine des migrations. La présidente de la Confédération Simonetta Sommaruga s'est rendue en visite officielle à Vienne le 6 mai, afin d'y rencontrer le président autrichien Heinz Fischer et le chancelier Werner Faymann. A cette occasion, les discussions se sont focalisées sur les relations de la Suisse et celles de l'Autriche avec l'UE, la politique migratoire et la situation des réfugiés en Europe. Sur le plan bilatéral, les consultations se sont poursuivies au sujet des modalités du passage de l'accord d'imposition à la source²⁰, entré en vigueur en 2013, à la norme internationale d'échange automatique de renseignements en matière fiscale.

Pays hôte de l'OSCE, l'Autriche est un partenaire privilégié de la Suisse sur les questions de sécurité. En perspective de la présidence autrichienne de 2017, des échanges de bonnes pratiques et d'information ont eu lieu tout au long de l'année entre les deux pays. La situation des pays des Balkans occidentaux est également restée un sujet majeur de discussions. L'Autriche dispose en effet dans cette région d'une expertise et de contacts particuliers.

Les contacts avec le gouvernement fédéral allemand ont donné lieu à de nombreuses rencontres de haut niveau. La dernière visite officielle de travail de la chancelière allemande Angela Merkel remontait déjà à quelque sept ans; sa visite du 3 septembre à Berne a marqué un temps fort dans les relations bilatérales, et a clairement montré que les échanges entre les deux pays présentent de multiples facettes et touchent à de nombreux intérêts communs dans le domaine du transport de marchandises (l'Allemagne est le plus important partenaire commercial de la Suisse), ainsi que dans le domaine de l'énergie et des transports, mais aussi des sciences et de la recherche. L'Allemagne est ainsi un précieux partenaire de la Suisse dans la quête d'une solution pour la mise en œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles en matière de migration et agit de manière à ce que les discussions se déroulent dans une atmosphère constructive au sein des organes de l'UE. Les entretiens officiels ont de ce fait beaucoup tourné autour des questions migratoires en Europe. Le dialogue financier s'est également poursuivi en 2015, notamment en perspective de la présidence allemande du G20 en 2017. Les dernières clarifications ont été apportées en juillet au mémorandum concernant la fourniture de services financiers transfrontaliers, un protocole d'accord conclu en 2013 entre les ministres des finances suisse et allemand. Les banques suisses disposent désormais d'une procédure simplifiée qui les dispense de passer par un établissement de crédit autorisé en Allemagne afin d'y proposer des services financiers transfrontaliers.

L'étroite coopération bilatérale qui s'était mise en place avec l'Allemagne en 2014 dans le domaine de la paix et de la sécurité, à l'occasion de la présidence suisse de

²⁰ Accord du 13 avril 2012 entre la Confédération suisse et la République d'Autriche concernant la coopération en matière de fiscalité et de marchés financiers, RS **0.672.916.33**

l'OSCE, s'est poursuivie. L'Allemagne a encore endossé en 2015 un rôle actif dans la recherche d'un règlement au conflit ukrainien. Sa coopération avec la Suisse au sein de la tróika de l'OSCE a été excellente (voir ch. 3.3.1). Les ministres des affaires étrangères se sont rencontrés à de nombreuses reprises. Le chef du DFAE, qui avait été convié en 2014 à Berlin pour la conférence des ambassadeurs d'Allemagne, a invité à son tour le ministre allemand des affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier, à la conférence des ambassadeurs de Suisse, réunie en 2015 à Berne. C'était la première fois, dans la longue histoire de la conférence, qu'un ministre étranger des affaires étrangères y participait. Le *Land* du Bade-Wurtemberg a occupé une place à part dans les relations avec l'Allemagne en raison de son importance économique et politique pour la Suisse. Une réunion de travail a eu lieu entre le ministre-président du *Land* et la présidente de la Confédération suisse; elle a notamment porté sur la libre circulation des personnes, mais aussi sur la coopération en matière énergétique. Pour ce qui est de l'espace transfrontalier, les thèmes abordés ont concerné en particulier l'infrastructure de transports aériens et ferroviaires, ainsi que la coopération en matière de santé (voir ch. 3.4.4).

La coopération avec l'Italie a de nouveau été intense en 2015. L'exposition universelle *Expo Milano 2015* a attiré l'attention du monde entier et a permis de nombreuses rencontres et réunions officielles en marge d'un l'événement que la proximité géographique rendait d'autant plus important pour la Suisse. Cinq conseillers fédéraux se sont ainsi rendus à Milan pour visiter l'exposition et rencontrer leurs interlocuteurs.

La Suisse et l'Italie ont fait un grand pas en avant dans le domaine fiscal et financier: les deux pays ont signé le 23 février à Milan un accord fiscal d'une grande importance pour l'ensemble de leurs relations bilatérales; il prévoit notamment une réglementation des avoirs non déclarés, avant l'introduction de l'échange automatique de renseignements. La question de l'imposition des frontaliers a elle finalement pu être réglée au second semestre. Les rapports entre la Suisse et l'UE ont figuré en bonne place de toutes les rencontres, qui ont également donné lieu à des échanges sur les intérêts communs dans le domaine de l'énergie et des transports. L'aggravation de la crise migratoire en Méditerranée a occupé une place centrale dans la politique intérieure et européenne de l'Italie. La Suisse a apporté son appui dans le cadre de son association aux accords de Schengen et de Dublin. L'infrastructure de transports a également constitué un dossier primordial dans les relations transfrontalières avec le Nord de l'Italie (voir ch. 3.4.4). La Confédération a par ailleurs soutenu les efforts que déploie le canton du Tessin pour améliorer ses relations avec l'Italie du Nord. Il a été tenu compte dans ce contexte des spécificités du canton du Tessin et de son marché du travail, en relation avec la question des travailleurs frontaliers italiens. Le canton du Tessin et la Lombardie ont adopté en juin une déclaration commune de coopération.

Les relations traditionnellement étroites avec le Liechtenstein ont été entretenues et renforcées au cours de l'année au fil de nombreuses rencontres et visites de haut niveau. Une fois encore, les membres du Conseil fédéral ont tous rencontré en 2015 des membres du gouvernement de la principauté. Les négociations d'une convention contre les doubles impositions se sont conclues en début d'année, et la convention a été signée le 10 juillet; elle doit entrer en vigueur au début de 2017. Un accord sur

l'assurance des dommages dus à des événements naturels a été signé à la même occasion.

Les coopérations multilatérales et transversales ont été intenses avec les pays voisins, au-delà des coopérations bilatérales et régionales et des rapports avec l'UE. De multiples rencontres ministérielles ont encore eu lieu en 2015 entre les pays germanophones: les ministres des affaires étrangères, des finances, de l'économie, de l'intérieur, de la santé, de la justice et de l'environnement de Suisse, d'Allemagne, d'Autriche et du Liechtenstein se sont réunis à trois ou à quatre pour approfondir les relations entre des pays qui, au-delà d'une langue et d'une culture, partagent des valeurs communes. Il convient tout particulièrement de mentionner la rencontre des quatre ministres des affaires étrangères des pays germanophones, invités par le chef du DFAE le 16 août à Neuchâtel.

3.2 Politique européenne

3.2.1 Union européenne

Evolution au sein de l'UE et implications pour la Suisse

En 2015, l'UE s'est trouvée confrontée aux quatre principaux défis que sont la gestion de la situation migratoire, la crise de la dette, les exigences de réformes avancées par le Royaume-Uni et le conflit en Ukraine. Suite aux attentats de Paris et à l'invocation par la France de la clause d'assistance mutuelle, la lutte contre le terrorisme et la gestion des frontières extérieures sont devenues également des thèmes prioritaires. Ces crises, migratoire, économique, politique et sécuritaire ont occupé l'essentiel du travail des institutions de l'UE et ont constitué la toile de fond sur laquelle les relations Suisse-UE se sont inscrites.

Durant toute l'année écoulée, l'UE a dû faire face à un flux migratoire exceptionnel. Environ 1,5 million de personnes sont arrivées de manière irrégulière en Europe en 2015 notamment par la Méditerranée ou les Balkans. Devant l'ampleur de la situation et les nombreux drames qui se sont produits en mer, la Commission européenne a proposé un agenda pour la migration et une série de nouvelles mesures ont été mises en place. Les opérations en mer, coordonnées par l'agence FRONTEX, ont été renforcées dans le but de minimiser les risques de drames en mer et un soutien accru a été apporté aux pays de premier accueil, en particulier à l'Italie et à la Grèce. L'UE a notamment adopté deux programmes de relocalisation de 40 000 puis 120 000 migrants enregistrés notamment en Grèce et en Italie. Elle a aussi décidé la réinstallation de plus de 20 000 réfugiés.

La Commission européenne a également proposé de créer, à titre de développement de l'acquis de Dublin, un mécanisme de répartition à mettre en œuvre dans les situations de crise.

L'UE a en outre créé une opération militaire baptisée EUNAVFOR Med pour lutter contre les trafiquants d'êtres humains en mer. Dès le mois d'octobre, cette opération rebaptisée «Opération Sophia» est entrée dans une deuxième phase avec la possibilité d'arraisonner par la force, d'inspecter, de saisir et de détruire des navires soupçonnés d'être utilisés pour le trafic d'êtres humains en haute mer. Le Conseil de

sécurité de l'ONU a adopté la résolution 2240/2015 autorisant ces opérations en haute mer au large des côtes libyennes.

La Suisse a pris part à ces efforts. Ainsi, elle a participé, tant financièrement qu'en détachant du personnel, aux opérations de l'agence FRONTEX et a apporté un soutien à l'Italie et à la Grèce. Elle s'est également engagée à contribuer à hauteur de 1500 places au premier programme de relocalisation de 40 000 migrants et a approuvé le principe d'une participation au deuxième programme. En outre, elle a décidé la mise à disposition de 519 places d'accueil dans le cadre du programme européen de réinstallation.

Malgré des signes d'amélioration de la conjoncture économique palpables dans la plupart des Etats membres de la zone euro, la difficulté des discussions sur le refinancement de la dette grecque a rappelé la fragilité de l'union monétaire, au point qu'un «GREXIT» (sortie de la Grèce de l'union monétaire) est devenu vraisemblable en juillet. La volonté politique des Etats membres d'empêcher un tel précédent a finalement permis de trouver un accord *in extremis* sur un troisième plan d'aide à Athènes. La solution retenue n'offre toutefois pas de garantie sur un règlement durable du problème de la dette grecque.

De manière à soutenir la reprise de la croissance dans la zone euro, la Banque centrale européenne (BCE) a décidé en mars de lancer un programme d'achat de dettes publiques à hauteur de mille milliards d'euros d'ici au mois de septembre 2016. Ces mesures ont renforcé la pression à la baisse de l'euro avec l'abandon du taux plancher en janvier par la Banque nationale suisse (BNS).

Après la victoire des conservateurs du premier ministre David Cameron aux élections générales de mai, les électeurs britanniques se prononceront au plus tard en 2017 sur le maintien de leur pays dans l'UE. En vue de ce scrutin, le chef du gouvernement britannique a proposé des réformes de l'UE, notamment dans les domaines de la compétitivité et de la lutte contre les abus en matière de libre circulation, mais aussi pour davantage de subsidiarité entre Bruxelles et les Etats membres et contre le principe d'une union toujours plus étroite. Sur la base de ces propositions, un dialogue a été ouvert par les institutions européennes avec le gouvernement britannique.

A partir du mois de novembre, les négociations entre le Royaume-Uni et l'UE se sont intensifiées. Leurs conclusions est attendue pour les premiers mois de 2016. Cela a amené l'UE à se montrer encore plus prudente dans la recherche d'une solution avec la Suisse dans le domaine de la libre circulation des personnes. Durant toute l'année, il a néanmoins été rappelé que les contextes, les revendications et l'agenda politique de la Suisse et du Royaume-Uni diffèrent à bien des égards.

En 2015, la gestion de la crise ukrainienne et les risques sécuritaires encourus par toute la région ont gardé une place importante dans la politique extérieure de l'UE. Dans ce contexte, les Etats membres de l'UE sont restés unis sur la politique de sanctions à l'égard de la Russie malgré d'importantes divergences de vues sur l'attitude à adopter vis-à-vis de Moscou. Ils se sont accordés pour lier la levée de ces sanctions à la mise en oeuvre complète des accords de Minsk de février. Sur cette base, le Conseil de l'UE a décidé fin décembre de prolonger les sanctions de six mois. Durant toute l'année, les discussions trilatérales avec la Russie sur l'énergie et

pour la mise en œuvre de l'accord de libre-échange UE-Ukraine ont en outre été poursuivies. Sous la médiation de l'UE, un accord sur la livraison de gaz russe à l'Ukraine pour l'hiver 2015 a été conclu en septembre entre les parties.

La coopération est restée étroite entre la Suisse et l'UE dans la gestion de cette crise, en particulier par le biais de l'OSCE (voir ch. 3.3.1). Sans pour autant s'aligner sur les sanctions adoptées par l'UE envers la Russie, le Conseil fédéral a pris des mesures pour que le territoire suisse ne puisse pas servir à s'y soustraire.

La situation à l'Est du continent a fortement marqué la politique du Partenariat oriental de l'UE (PaO). L'absence de grands engagements lors du sommet de Riga au mois de mai a illustré la difficulté pour l'UE de rassurer ses partenaires d'Europe orientale, tout en évitant de susciter des réactions de rejet de la part de la Russie.

Dans le même temps, l'UE a renforcé sa coopération en matière migratoire avec les pays d'origine et de transit des personnes en quête de protection. A La Valette, notamment, a eu lieu sur cette question un sommet des chefs d'Etat et de gouvernement européens et africains, lors duquel une déclaration commune et un plan d'action ont été adoptés. En outre, un fonds fiduciaire d'urgence – à hauteur de 1,8 milliard d'euros – a été institué à cette occasion en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes de la migration irrégulière en Afrique. Il est prévu que la Suisse participe à ce fonds – sous réserve de confirmation par les autorités nationales. Etant donné le rôle-clé de la Turquie en tant que pays de transit, l'UE et la Turquie ont élaboré un plan d'action pour faire face à la situation des réfugiés. Parallèlement, il a été décidé d'accélérer le processus de libéralisation des visas pour les ressortissants turcs ainsi que d'ouvrir de nouveaux chapitres de négociation concernant le processus d'adhésion de la Turquie à l'UE.

L'accord trouvé en juillet sur le nucléaire iranien, une négociation dans laquelle la Haute Représentante de l'UE, Federica Mogherini, a joué un rôle clé (voir ch. 3.4.1), ainsi que les progrès enregistrés dans le dialogue entre la Serbie et le Kosovo sous l'égide de l'UE, ont constitué les principaux succès de l'UE en matière de politique étrangère.

La politique d'élargissement de l'UE a par ailleurs connu un ralentissement après que le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a fait savoir qu'aucun nouvel Etat ne devrait adhérer à l'UE dans les cinq ans à venir. En parallèle, le gouvernement islandais a informé l'UE au mois de mars que le pays ne souhaitait pas poursuivre ses négociations en vue d'une adhésion. Néanmoins, le Conseil européen a décidé d'ouvrir deux premiers chapitres de négociations avec la Serbie en décembre. En octobre, le Kosovo et l'UE ont signé un accord de stabilisation et d'association.

Evolution des relations entre la Suisse et l'UE

En 2015, les relations entre la Suisse et l'UE ont été marquées par la recherche d'une solution qui corresponde à l'objectif fixé par le Conseil fédéral de mieux gérer l'immigration, tout en consolidant et développant la voie bilatérale, après l'acceptation par le peuple et les cantons du nouvel art. 121a de la Constitution. Les travaux se sont concentrés sur l'élaboration d'une solution avec l'UE pour la libre circulation des personnes (LCP) qui remplisse cet objectif.

Durant le premier semestre, les travaux de mise en œuvre de l'art. 121a Cst. se sont poursuivis. En février, le Conseil fédéral a approuvé le projet de loi de mise en œuvre de l'article constitutionnel basé sur le plan adopté en juin 2014 et qui prévoit de fixer des plafonds et des contingents annuels pour gérer l'immigration en s'appuyant à la fois sur les besoins annoncés par les cantons et sur les analyses d'un organe consultatif auquel les partenaires sociaux sont associés. Le Conseil fédéral a également arrêté des mesures complémentaires en vue d'une meilleure exploitation du potentiel de main-d'œuvre indigène. Il a par ailleurs adopté un mandat de négociation en vue de réviser l'ALCP avec l'UE, afin que la Suisse puisse gérer et limiter de manière autonome l'immigration, en tenant compte des intérêts globaux de l'économie et de manière à ce que la voie bilatérale puisse être préservée.

Parallèlement, la présidente de la Confédération et le président de la Commission européenne sont convenus de mener des consultations intensives sur la LCP. Entre février et juin, plusieurs rencontres entre le secrétaire d'Etat aux migrations et le conseiller diplomatique du président de la Commission européenne ont permis d'élaborer des pistes de solution au niveau technique.

La conclusion de nouveaux accords étant soumise par l'UE à une solution pour la LCP, peu de développements significatifs sont à relever durant la même période dans les autres négociations en cours. En particulier, les négociations sur les questions institutionnelles, qui elles-mêmes conditionnent également la conclusion de nouveaux accords d'accès au marché, n'ont pas progressé durant le premier semestre. Quant aux pourparlers sur un possible accord intérimaire dans le domaine de l'électricité, ils ont été suspendus: l'application provisoire d'un tel accord n'étant pour l'instant pas possible.

En mai, le Conseil fédéral a approuvé l'ouverture de négociations sur la participation de la Suisse à l'Agence ferroviaire européenne (ERA). L'UE ne s'est cependant toujours pas dotée d'un mandat de négociation, du fait qu'elle lie ce dossier avec la question de la libre circulation des personnes et avec les négociations institutionnelles.

A partir de juin, les relations Suisse-UE sont entrées dans une nouvelle phase. Le Conseil fédéral a confirmé l'engagement pris par la présidente de la Confédération et le président de la Commission européenne de poursuivre les consultations sur la LCP et de prendre connaissance des premiers résultats à l'automne. Dans cette perspective, il a estimé que le cercle des participants à ces consultations devrait être élargi, que les Etats voisins devraient être davantage impliqués dans la recherche d'une solution et que toutes les discussions ou négociations sur les autres dossiers devraient être relancées. A cet effet et dans le but de parvenir à un résultat d'ensemble correspondant aux objectifs établis dans les mandats existants, le Conseil fédéral a adopté en août une structure pour la conduite d'ensemble des négociations et désigné un négociateur en chef.

A la fin du mois d'octobre, le Conseil fédéral a pris connaissance des principaux éléments de la consultation²¹ sur la modification de la loi fédérale du 16 décembre

²¹ Les documents sont disponibles à l'adresse suivante: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2015 > DFJP

2005 sur les étrangers (LEtr)²², des résultats des consultations Suisse-UE sur la LCP, de l'état des négociations institutionnelles et de l'appréciation du négociateur en chef sur l'ensemble des dossiers ouverts. Sur cette base, le Conseil fédéral a défini en décembre les grandes lignes du message sur la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. qu'il transmettra au Parlement début 2016.

L'immigration en provenance d'Etats tiers sera gérée selon les principes définis dans le projet de loi établi en février. Pour les citoyens de l'UE/AELE, le Conseil fédéral a par contre confirmé que sa priorité reste de parvenir à une entente avec l'UE sur la LCP. Une telle solution garantirait la sécurité juridique et la prévisibilité nécessaires pour une place économique suisse compétitive ainsi que le maintien des acquis de la voie bilatérale. Elle rendrait également possible l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à la Croatie, qui est une condition à la participation de la Suisse au huitième programme-cadre de recherche *Horizon 2020* au-delà de 2016. Ce programme comprend le programme de recherche de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) et le projet ITER (réacteur thermonucléaire expérimental international).

A cet effet, la présidence de l'UE, le président de la Commission européenne et la présidente de la Confédération sont convenus à la fin du mois de décembre d'intensifier les échanges en vue de parvenir à une solution qui soit basée sur l'interprétation de l'ALCP.

Dans le cas où une telle solution ne pourrait malgré tout pas être conclue, le Conseil fédéral proposerait au Parlement, d'ici début mars 2016, l'instauration d'une clause de sauvegarde unilatérale pour les ressortissants de l'UE/AELE. Une telle clause respecterait la Constitution suisse mais ne résoudrait pas l'insécurité juridique autour du sort de l'ALCP et des autres accords bilatéraux I. Cette situation pourrait provoquer des mesures de compensation de la part de l'UE et compromettre l'objectif de consolider et développer la voie bilatérale. Dans les premiers mois de l'année 2016, tous les efforts resteront donc consacrés à la conclusion d'une entente avec l'UE dans le domaine de la LCP.

Dès l'automne, les négociations institutionnelles ont également pu être relancées. À la fin de l'année, les deux parties disposaient d'un texte d'accord ayant permis de s'entendre sur la plupart des chapitres de la négociation et dont les points encore ouverts sont en particulier le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans le règlement des différends et les conséquences en cas de différend persistant. Les négociations reprendront en janvier 2016 avec pour objectif de régler ces questions. Un tel accord rendra la stabilité et la prévisibilité aux relations Suisse-UE. Il rendra également possible la conclusion de nouveaux accords d'accès au marché, et permettra ainsi la consolidation et le développement futur de la voie bilatérale. Sa conclusion reste toutefois conditionnée à une entente entre la Suisse et l'UE dans le domaine de la LCP.

Le vote du 9 février 2014 n'a pas eu d'impact important sur les relations entre la Suisse et l'UE dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ni sur les questions fiscales. Le Conseil fédéral a adopté en mars un mandat de négociation

²² RS 142.20

visant la participation de la Suisse à la coopération de Prüm (échange automatique d'empreintes digitales et de données ADN). Les mandats de négociation de la Commission européenne pour la participation de la Suisse à la coopération de Prüm ainsi que pour l'accès des forces de poursuite pénale suisses à la base de données EURODAC sont actuellement en discussion au Conseil de l'UE et devraient être adoptés début 2016. Le Parlement européen a approuvé en décembre l'accord sur la participation de la Suisse au Bureau européen d'appui en matière d'asile EASO. L'Assemblée fédérale ayant approuvé l'accord en 2015, celui-ci pourra entrer en vigueur début 2016. Les négociations sur la participation de la Suisse au fonds pour la sécurité intérieure ISF ont été terminées en 2015. Celles sur la participation de la Suisse à l'agence eu-LISA qui gère les principaux systèmes informatiques et les bases de données de l'UE sont à bout touchant.

En novembre, le gouvernement a également adopté le message relatif à l'accord visant à introduire l'échange automatique de renseignements en matière fiscale²³ que la Suisse et l'UE avaient préalablement signé au mois de mai. Une fois les bases légales nécessaires mises en place, il est prévu que les données bancaires soient collectées dès 2017 et échangées à partir de 2018. Cet accord remplacera l'accord sur la fiscalité de l'épargne conclu avec l'UE en 2004²⁴.

3.2.2 Relations avec les pays d'Europe, du Caucase et d'Asie centrale

Europe occidentale et centrale

Le Conseil fédéral a soigné ses contacts avec tous les Etats membres de l'UE en vue d'expliquer son intention de mettre en œuvre le résultat de la votation populaire du 9 février 2014, tout en consolidant et en développant la voie bilatérale avec l'UE.

Différents entretiens ont eu lieu avec la présidence tournante du Conseil de l'UE, assurée au premier semestre par la Lettonie. En janvier, le ministre des affaires étrangères Edgars Rinkevics a été reçu à Berne. La présidente de la Confédération Simonetta Sommaruga et le conseiller fédéral Didier Burkhalter se sont ensuite rendus au Luxembourg, qui a présidé le Conseil de juillet à décembre. Enfin, la présidente de la Confédération a effectué une visite de travail à La Haye en novembre, en vue de la présidence néerlandaise du premier semestre 2016.

La présidente de la Confédération s'est rendue en Pologne et en Espagne en juillet, puis en Slovénie en septembre. Début octobre, elle a reçu à Berne la présidente de la

²³ FF 2015 4975

²⁴ Accord du 26 oct. 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne prévoyant des mesures équivalentes à celles prévues dans la directive 2003/48/CE du Conseil en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts (RS 0.641.926.81) et Accord du 26 oct. 2004 sous forme d'échange de lettres du 26 octobre 2004 entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur la date d'application de l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse prévoyant des mesures équivalentes à celles prévues dans la directive 2003/48/CE du Conseil du 3 juin 2003 en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts (RS 0.641.926.811)

Lituanie Dalia Grybauskaitė. Dans le courant de l'année, le chef du DFAE a pour sa part accueilli à Berne ses homologues polonais, irlandais, tchèque, islandais et slovaque et a effectué des visites de travail en Suède et en Finlande.

Les discussions ont en outre été poursuivies avec plusieurs Etats européens dans le but de renforcer la coopération au niveau des réseaux d'ambassades, en termes de partage d'infrastructures, de coopération sur le plan administratif ou encore en matière de représentation réciproque dans l'établissement des visas Schengen.

Europe du Sud-Est

La Confédération est active depuis de nombreuses années dans les Balkans occidentaux (Bosnie et Herzégovine, Serbie, Monténégro, Kosovo, Macédoine et Albanie), une région qu'elle juge prioritaire dans le cadre de sa politique étrangère et d'où sont issues près de 400 000 personnes vivant sur son territoire. Ces liens interpersonnels étroits expliquent et justifient en partie l'intérêt pour la Suisse de contribuer à la paix, à la stabilité et à la prospérité des différents Etats qui composent les Balkans occidentaux.

Plusieurs rencontres à différents niveaux ont eu lieu durant l'année écoulée. La présidente de la Confédération Simonetta Sommaruga a reçu à Berne son homologue kosovare et le premier ministre bulgare, tandis que le conseiller fédéral Johann Schneider-Amman a été l'hôte du premier ministre serbe. De son côté, le secrétaire d'Etat Yves Rossier a mené des consultations politiques avec la Serbie. Il s'est également entretenu lors de visites officielles de travail avec les autorités du Kosovo et de Bosnie et Herzégovine.

La Suisse a en outre contribué aux opérations de maintien de la paix de la Kosovo Force (KFOR) en y détachant près de 220 militaires (SWISSCOY). Deux équipes de liaison et d'observation comptant jusqu'à vingt membres des forces armées suisses et six experts militaires des armes légères et des munitions sont restées stationnées en Bosnie et Herzégovine, dans le cadre de la mission de stabilisation de l'UE EUFOR ALTHEA. Ces opérations se sont accompagnées d'une intensification de l'aide à la transition.

La coopération dans le cadre des partenariats migratoires avec la Bosnie et Herzégovine, la Serbie et le Kosovo s'est également poursuivie avec le soutien de la Suisse, présente dans divers projets tels que la participation de la diaspora au développement du pays, l'intégration des minorités, la construction de logements pour les personnes déplacées par les inondations de 2014, la mise en place d'infrastructures et le renforcement des capacités dans le domaine de l'asile. Ce partenariat s'est par la suite encore intensifié avec le déclenchement de la crise migratoire en Europe et le soutien rapide de la Suisse, apporté tant directement aux autorités que par l'intermédiaire d'organisations internationales ou le financement de projets d'ONG et de représentants de la société civile actifs dans les pays concernés.

Turquie

Dans sa décision du 15 octobre, la CEDH a confirmé un premier avis rendu en 2013. Selon la Grande Chambre, en condamnant Doğu Perinçek, la Suisse a violé la liberté d'expression de ce ressortissant turc qui avait publiquement exprimé en Suisse

l'opinion que les déportations massives et les massacres subis par les Arméniens au sein de l'Empire ottoman en 1915 et les années suivantes ne constituaient pas un génocide. Cet avis de la Cour de Strasbourg est définitif. L'épilogue de cette procédure devrait permettre l'approfondissement progressif des relations avec la Turquie, que la Suisse juge prioritaires, dans un esprit d'ouverture, de dialogue et de coopération.

La Turquie est un partenaire important avec lequel les relations sont nombreuses et diversifiées. La situation actuelle en Turquie et son rôle dans la région rendent donc non seulement la coopération bilatérale intéressante, mais également la collaboration en termes de politique de paix et d'engagement multilatéral importante.

Au point de vue économique, la Turquie est aussi un partenaire important. Le volume total des échanges commerciaux a atteint, en 2014, 3,3 milliards de francs. Avec l'appui apporté par la Suisse au développement des capacités du *Directorate General on Migration Management* et une coopération étroite au sein du *Global Forum on Migration and Development*, la coopération dans le domaine migratoire apparaît à l'heure actuelle comme un élément significatif des relations bilatérales. Une seconde ronde de négociations d'un accord de réadmission, en bonne voie même si des questions restent ouvertes, a eu lieu en mai, à Berne. Dans le contexte du conflit en Syrie qui perdure et la crise migratoire qui en découle, un échange étroit avec la Turquie à ces sujets a gagné en importance, pour l'Europe, et pour la Suisse par extension. La coopération qui s'est engagée avec la Turquie dans la perspective du *World Humanitarian Summit* est également à relever.

Enfin, des thématiques au Moyen-Orient (Syrie, Iraq, Israël/Palestine), dans les Balkans ou dans le Caucase du Sud, telles qu'assistance humanitaire migrations, *Foreign Terrorist Fighters*, énergies, etc., touchent à différents degrés la Turquie et font de ce pays un interlocuteur utile de la Suisse sur ces questions. A cet égard, la coopération étroite en matière de lutte contre le terrorisme, notamment dans le cadre du forum global de lutte contre le terrorisme (GCTF), est dans l'intérêt de la Suisse et de son engagement pour la paix et la sécurité.

Caucase du Sud

Hormis la représentation des intérêts russes en Géorgie et des intérêts géorgiens en Russie, l'engagement de la Suisse dans le Caucase du Sud ménage une place de premier plan à la coopération politique, économique et technique, ainsi qu'à la promotion des droits de l'homme et de la paix. Dans le sillage de l'adhésion de la Russie à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2012, il englobe notamment la mise en œuvre de l'accord entre la Russie et la Géorgie relatif à l'administration des douanes et au contrôle de la circulation des marchandises. Un accord bilatéral Suisse-Géorgie de protection des investissements est entré en vigueur en avril et des négociations ont été ouvertes en septembre pour un accord de libre-échange entre la Géorgie et l'AELE. Dans la région, la Suisse continue également de soutenir le processus de normalisation entre la Turquie et l'Arménie. Enfin, l'Azerbaïdjan reste un partenaire important pour la Suisse au niveau économique et dans le groupe de vote commun au sein des institutions de Bretton Woods.

Russie

Des consultations bilatérales ont régulièrement lieu depuis 2007 avec la Russie dans plusieurs domaines. La crise ukrainienne a quelque peu freiné le rythme des visites diplomatiques au cours de l'année, surtout pour ce qui est des contacts politiques de haut niveau et des échanges dans le domaine militaire. Les consultations techniques, en revanche, se sont poursuivies, par exemple dans le domaine de la sécurité et celui des droits de l'homme. En outre, une intéressante coopération a lieu en matière de justice des mineurs.

Les ministres des affaires étrangères se sont rencontrés à New York, en marge de la 70^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies. La Russie est un important interlocuteur de la Suisse, en raison des efforts que déploie cette dernière en faveur de la paix en Ukraine et en Syrie. Le maintien de la communication entre les deux pays est également très utile dans la perspective du double mandat de puissance protectrice de la Suisse, qui représente les intérêts géorgiens en Russie et les intérêts russes en Géorgie.

Asie centrale

La Suisse a maintenu sa coopération avec les Etats d'Asie centrale. Une coopération à laquelle elle accorde une grande importance en raison du poids économique et politique de la région, de sa place dans les questions de sécurité et de migration, ainsi que de l'appartenance de certains de ces pays à son groupe de vote au sein des institutions de Bretton Woods. C'est pour ces mêmes raisons qu'elle poursuit ses efforts de coopération au développement en Asie centrale, notamment dans les domaines de la distribution d'eau, de la santé, de la promotion du secteur privé, de l'aide humanitaire et des droits de l'homme. La coopération est particulièrement bonne avec le Kirghizstan, comme l'a confirmé au printemps la venue à Berne de son président, Almazbek Atambayev. La Suisse y a intensifié son engagement dans la perspective des élections législatives et présidentielles. Le Conseil fédéral a en outre décidé que la Suisse participerait à l'exposition universelle Astana Expo 2017, au Kazakhstan. Enfin, des consultations ont été menées en automne avec le Tadjikistan sur des questions de droits de l'homme.

3.3 La stabilité en Europe et dans le monde

3.3.1 OSCE

Troïka de l'OSCE 2015

En 2015, la Suisse, la Serbie, qui présidait l'OSCE, et l'Allemagne, qui assurera la présidence en 2016, ont formé la troïka à la tête de l'organisation. Les trois pays ont mené une coopération très étroite: les trois ministres des affaires étrangères se sont rencontrés cinq fois (le 7 février à Munich, le 28 avril à Belgrade, le 10 juillet à Helsinki, en marge des festivités célébrant le 40^e anniversaire de la signature de l'Acte final d'Helsinki, le 19 septembre à Magdebourg, et le 3 décembre à Belgrade). De leur côté, les responsables des *task forces* se sont retrouvés tous les mois, et les ambassadeurs en poste à Vienne, toutes les semaines. Cette collaboration a

permis de piloter les principales activités politiques de l'OSCE: la gestion du conflit ukrainien par l'OSCE, y compris le développement de la mission spéciale d'observation et la création du groupe de contact trilatéral ont été préparés au sein de la troïka. Celle-ci a également veillé à la mise en place du groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité européenne et du suivi de ses travaux, de même qu'à la vérification des opérations pour la paix menées par l'OSCE. La troïka a de plus servi à la présidence serbe d'organisme permanent de consultation pour les questions politiquement sensibles, telles que la nomination de chefs de mission et d'autres responsables importants ou la préparation des décisions et des déclarations dont l'adoption a été proposée lors de la rencontre ministérielle de Belgrade.

La Serbie ayant succédé à la Suisse à la présidence de l'OSCE et le travail se fondant sur un plan bisannuel, les deux pays avaient déjà collaboré étroitement sur le plan thématique. L'Allemagne s'est quant à elle montrée très intéressée par les expériences engrangées par la Suisse à la tête de l'organisation. Œuvrer au sein de la troïka fut l'occasion pour la Suisse de contribuer à la continuité des orientations de l'OSCE et de renforcer une série d'initiatives lancées en 2014 sous sa présidence.

Intensification de la collaboration avec l'Allemagne, l'Autriche et le Liechtenstein

Le 16 août, les ministres des affaires étrangères d'Allemagne, d'Autriche, du Liechtenstein et de Suisse ont adopté une déclaration commune visant à renforcer la coopération de leurs Etats en matière de sécurité au sein de l'OSCE. L'Allemagne, puis l'Autriche, étant appelées à présider prochainement l'organisation, la Suisse a œuvré pour que les quatre pays s'engagent ensemble à renforcer et à poursuivre les initiatives lancées sous sa présidence. La déclaration ministérielle mentionne quatre domaines de coopération: engagement en Ukraine afin d'apporter une solution pacifique au conflit, amélioration des instruments de l'OSCE dans le cycle du conflit, discussion sur la sécurité européenne au sein de l'OSCE et renforcement de la deuxième dimension en favorisant la connectivité économique. Ces quatre domaines ont fait l'objet de rencontres durant le second semestre.

Présidence suisse du groupe de contact avec les partenaires asiatiques

En 2015, la Suisse a présidé le groupe de contact de l'OSCE avec l'Asie. A ce titre elle a préparé, en collaboration avec les partenaires asiatiques (Afghanistan, Australie, Corée du Sud, Japon et Thaïlande), un programme de travail qui englobe des domaines tels que la situation dans la péninsule coréenne, la cybersécurité, la prévention des catastrophes en lien avec la Conférence mondiale des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophe, réunie à Sendai, ainsi que l'accroissement du rôle des femmes dans le processus de transition en Afghanistan. Présidée par la Suisse, la Conférence asiatique 2015 de l'OSCE a identifié des possibilités de coopération entre l'organisation et divers pays asiatiques ou organismes asiatiques de sécurité, en particulier dans la lutte contre le terrorisme, la prévention des catastrophes et la cybersécurité. Les participants ont également approuvé des échanges entre l'OSCE et des institutions régionales asiatiques. La coopération prévue a rapidement été lancée, puisque l'OSCE a été invitée à participer le 28 octobre en tant que partenaire à la rencontre intergouvernementale de l'initiative pour la paix et la coopération dans le Nord-Est asiatique (*Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative, NAPCI*).

La crise ukrainienne

La crise en Ukraine et autour de l'Ukraine a nettement marqué les travaux de l'OSCE durant l'année sous revue. Tandis que le conflit armé s'aggravait en janvier et en février, ne laissant guère de marge de manœuvre à l'OSCE, celle-ci est parvenue, au fil de l'année, à accroître son rôle dans les efforts menés pour apporter une solution au conflit. La Suisse a continué à participer activement à ce processus politique en faveur de la paix, tant dans le cadre de la troïka de l'OSCE qu'en détachant des représentants dans les agences de l'OSCE en Ukraine.

Après de longues négociations au Format Normandie (Allemagne, France, Russie et Ukraine) et dans le cadre du groupe de contact trilatéral (réunissant des représentants de la Russie, de l'Ukraine et de l'OSCE), les diverses parties sont parvenues à s'entendre le 12 février sur l'adoption d'un train de mesures concrétisant les accords conclus à Minsk en 2014. Ce paquet prévoyait un cessez-le-feu dès le 15 février, suivi par le retrait des armes lourdes. La mission spéciale d'observation de l'OSCE a été chargée de vérifier l'application de ces mesures. Le train de mesures de Minsk comprenait également des étapes politiques telles qu'un statut spécial, une réforme constitutionnelle et des élections locales conformes aux règles de l'OSCE.

Les entretiens au sein du groupe de contact trilatéral se sont intensifiés au début du mois de mars. Sur l'initiative de l'ambassadrice Heidi Tagliavini, quatre groupes de travail ont été institués début mai afin d'explorer les domaines suivants: sécurité, politique, questions humanitaires et économie. Grâce à cette initiative, l'OSCE est parvenue à renforcer sa position: si la participation de ses représentants a été contestée dans un premier temps, elle a ensuite été reconnue et ils assurent désormais la coordination de ces différents groupes. La Suisse reste très impliquée dans ce processus, puisque l'ambassadeur Toni Frisch a été envoyé sur place pour coordonner le groupe de travail consacré aux questions humanitaires, tandis qu'Alexander Hug, responsable adjoint de la mission spéciale d'observation de l'OSCE, co-ordonne désormais le groupe de travail sur la sécurité. La Suisse a par ailleurs contribué aux activités du groupe de travail sur la politique en mettant des spécialistes à sa disposition. Elle a en outre maintenu son engagement même après que l'ambassadrice Heidi Tagliavini a transmis son mandat en juillet à l'ambassadeur autrichien Martin Sadjik.

Appuyés par une activité intense au Format Normandie, les efforts du groupe de contact trilatéral ont fourni des résultats concrets dès début septembre. Le cessez-le-feu s'est nettement mieux maintenu que par le passé. D'autres accords ont pu être trouvés sur le retrait des armes, qui n'ont toutefois pas été pleinement respectés. D'intenses discussions ont été menées au sujet du processus politique, mais aucune solution ne s'était encore dégagée à la fin de l'année en ce qui concerne les élections locales. Le processus de Minsk se poursuivra donc également en 2016.

Constat satisfaisant: durant l'année sous revue, l'OSCE a renforcé ses activités en Ukraine au-delà du groupe de contact trilatéral: le 12 mars, une décision a prolongé la mission spéciale d'observation jusqu'à fin mars 2016. La Suisse a apporté son appui à cette mission au terme de l'année considérée en envoyant quinze observateurs sur place. Il a également été possible de prolonger le mandat de la mission d'observation de la frontière à deux postes-frontière russes, dont la responsabilité est

assurée par un citoyen suisse depuis novembre. Durant ce même mois, la Suisse a participé à la mission d'observation de l'OSCE des élections locales, en détachant deux observateurs à long terme et sept observateurs à court terme.

Par sa gestion de la crise ukrainienne, l'OSCE a prouvé ses qualités d'organisation souple et inclusive capable de réagir aux difficultés et de contribuer largement à leur résolution. Le succès de ses efforts repose bien entendu sur la volonté des parties à négocier, qui s'est sensiblement améliorée durant l'année écoulée. L'OSCE a toutefois aussi développé ses moyens d'action et a pu apporter des réponses appropriées à l'évolution du conflit.

Les relations bilatérales avec l'Ukraine ont été marquées par le lancement de la nouvelle stratégie commune de coopération 2015–2018 par la DDC, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et, désormais aussi, la Division Sécurité humaine (DSH). Cette stratégie tient compte de la situation actuelle et accorde une importance spéciale à une approche globale de l'Ukraine, tout en réservant une attention particulière à la situation dans l'Est du pays. Elle vise ainsi à accroître la cohésion nationale et à promouvoir la paix. La Suisse a été le premier Etat tiers à envoyer des convois humanitaires dans l'Est de l'Ukraine, de part et d'autre de la ligne de contact. Depuis le mois d'avril, l'Aide humanitaire suisse (DDC/AH) a acheminé plusieurs livraisons de matériel médical et de produits chimiques destinés à traiter l'eau dans la région du Donbass (voir ch. 3.3.4).

En mars, des consultations politiques avec l'Ukraine ont eu lieu pour la première fois depuis 2011, qui ont permis d'examiner l'engagement suisse dans son ensemble avec les représentants ukrainiens. La visite du secrétaire d'Etat Yves Rossier à Kiev en octobre a ensuite permis d'approfondir les relations bilatérales.

La sécurité en Europe et le panel de personnalités éminentes

La crise ukrainienne a mis à mal la sécurité en Europe, minant progressivement les rapports de confiance entre la Russie et l'Occident. La recherche d'une solution politique à cette crise est étroitement liée aux efforts communs consentis par tous les Etats de l'OSCE pour préserver la sécurité en Europe. Lorsqu'elle a présidé l'OSCE en 2014, la Suisse a lancé, en étroite collaboration avec l'Allemagne et la Serbie, un large débat sur les moyens de renforcer cette sécurité et a réuni à cet effet un groupe d'experts indépendants (*Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project*). Ce panel de personnalités éminentes a présenté un rapport intermédiaire sur ses travaux en juin, puis son rapport final en novembre. Consacré à la crise ukrainienne, le rapport intermédiaire a formulé des recommandations en vue de permettre à l'OSCE d'accroître ses capacités opérationnelles. Le rapport final présenté au Conseil ministériel à Belgrade a mis en lumière la crise de la sécurité européenne dans son ensemble et soumis à l'OSCE des propositions visant à rétablir la confiance et le dialogue au sein de l'organisation. Les recommandations du panel seront discutées en 2016 dans le cadre de l'OSCE, qui sera alors sous présidence allemande.

Connectivité économique

La crise en Ukraine et autour de l'Ukraine a par ailleurs révélé que le politique accroit à nouveau son influence sur les échanges commerciaux et les relations éco-

nomiques. Au terme de la guerre froide, l'hypothèse a prévalu que les pays de l'Est et de l'Ouest allaient suivre une évolution similaire, fondée sur la démocratie et l'économie de marché, et que l'adhésion de tous les Etats à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) mettrait fin à tous les conflits commerciaux. Cette hypothèse ne s'est pas réalisée. La Suisse s'est dès lors fixé pour objectif d'encourager l'OSCE à assumer un rôle dans la promotion de la confiance mutuelle sur le plan économique et à favoriser ainsi la connectivité économique. Ces efforts se sont orientés selon deux grands axes: il s'agissait d'une part de résoudre les problèmes économiques et d'éliminer les lignes de séparation tracées par des conflits armés au sein de certains Etats; on voulait d'autre part mettre fin aux tensions interétatiques et en particulier entre différents projets d'intégration économique. Des études ont notamment été réalisées en Ukraine, en Moldova et en Géorgie. Elles ont ensuite servi de base pour lancer des discussions sur la connectivité économique avec des représentants et des spécialistes nationaux, afin d'identifier des moyens d'agir. L'idée de créer un centre de compétence de l'OSCE en matière économique a été poursuivie.

Missions de maintien de la paix

Par le passé, l'OSCE s'est efforcée à plusieurs reprises d'adapter ses missions de maintien de la paix aux défis actuels tout en les renforçant. Les expériences engrangées dans le cadre de la mission spéciale d'observation de l'OSCE en Ukraine ont montré que des progrès s'imposent et qu'il est possible d'améliorer encore les capacités de l'OSCE sur le terrain. Sur l'initiative de la Suisse, la troïka a donc chargé le secrétariat général de l'OSCE de mener une étude sur les missions de maintien de la paix. De plus, un événement organisé au niveau ministériel le 1^{er} octobre à New York en marge de l'Assemblée générale de l'ONU a été consacré aux opérations de paix de l'OSCE. Cet événement faisait suite au rapport publié par l'ONU sur les missions de maintien de la paix et sur le rôle d'organisations régionales, telle l'OSCE. Cette thématique, qui s'inscrit dans le renforcement des capacités de l'OSCE dans le cycle de conflit, restera à l'ordre du jour de la présidence allemande

Caucase du Sud

En 2015, la Suisse a continué à jouer un rôle de premier plan dans le Caucase du Sud, grâce à Angelo Gnädinger, représentant spécial de l'OSCE dans la région. La Suisse et la Serbie ont en effet conclu un accord qui a permis à l'ambassadeur de poursuivre son mandat jusqu'à fin 2015 sous la présidence serbe. En collaboration avec des représentants de l'UE et de l'ONU, il a assuré la médiation politique lors des entretiens de Genève sur le conflit géorgien et dirigé, conjointement avec le chef de la mission d'observation de l'UE, les séances du dispositif de prévention et de règlement des incidents survenant à la frontière administrative d'Ergneti (Géorgie). Cette médiation internationale a contribué à apaiser une situation qui menaçait de se déstabiliser durant l'été.

En 2016, la Suisse continuera de participer à la médiation internationale dans la région, puisque le ministre allemand des affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier, a nommé Günther Bächler, ancien ambassadeur de Suisse à Tiflis, au poste de représentant spécial pour le Caucase du Sud de la présidence allemande 2016 de l'OSCE.

Moldova

Occulté par la crise ukrainienne, le processus visant à régler la question de la Transnistrie n'a guère fait parler de lui, bien qu'il soit entré dans une phase difficile et que l'avenir du pays s'avère incertain. En raison de la crise politique interne, des tensions à la frontière avec l'Ukraine et de la rhétorique belliqueuse de la Transnistrie, les entretiens officiels au format «5+2» (OSCE, Russie, Ukraine, Moldova, Transnistrie, UE et Etats-Unis) n'ont pas pu être réactivés, de sorte qu'il a surtout fallu recourir à la navette diplomatique. Menées par le représentant spécial serbe de l'OSCE, Radojko Bogojevic, et son équipe helvète-serbe, les tentatives de médiation ont visé d'une part à convaincre le gouvernement moldave de l'utilité d'intégrer les minorités, de respecter le statut autonome accordé à la province de Gagaouzie et d'élaborer une stratégie de réintégration de la Transnistrie. Les efforts diplomatiques ont d'autre part tenté de persuader la Transnistrie des avantages de la voie des négociations, d'aider la région sécessionniste à faire valoir ses intérêts légitimes et d'éviter ainsi une escalade du conflit.

Balkans occidentaux

Dans les Balkans occidentaux, et en droite ligne avec sa politique menée pendant sa présidence de l'OSCE en 2014, la Suisse a continué à soutenir les processus de réconciliation et de coopération régionale. L'ambassadeur Gérard Stoudmann, en sa capacité de représentant spécial de la présidence serbe de l'OSCE pour la région, a notamment contribué au bon déroulement des visites du président serbe Tomislav Nikolić dans les six pays de la région où des opérations de terrain de l'OSCE sont déployées. Par ailleurs, eu égard à la crise politico-institutionnelle en Macédoine, il a encouragé les efforts de l'OSCE visant à prévenir une escalade de la crise et son ethnicisation. En outre, sa recommandation aux parties de recourir à l'assistance technique de l'OSCE en matière électorale, afin de préparer le terrain à la tenue d'élections législatives anticipées en avril 2016, a été reprise dans l'accord de sortie de crise conclu sous la houlette de l'UE entre la coalition gouvernementale et l'opposition.

Les trois dimensions de l'OSCE

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, qui s'inscrit dans la première dimension, politico-militaire, de l'OSCE, la Suisse a préconisé la mise en œuvre des déclarations ministérielles adoptées à Bâle sur les enlèvements contre rançon ainsi que sur les combattants étrangers. Dans la deuxième dimension, économique-environnementale, la présidence serbe a accordé la priorité à la gouvernance des eaux. Elle a ainsi pris le relais de la Suisse, qui avait placé la gestion des catastrophes naturelles au centre des préoccupations. La Suisse a fourni un appui d'envergure à la Serbie dans l'application de sa priorité thématique; le chef du DFAE prononçant notamment l'allocation d'ouverture lors du Forum économique et environnemental à Prague. Dans la troisième dimension, humaine, la Suisse a poursuivi ses efforts en vue d'assurer une mise en œuvre exhaustive des obligations propres à ce domaine. Elle a également œuvré pour que cette thématique soit prise en compte dans le cadre de la coopération renforcée entre la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche et le Liechtenstein. Se fondant sur les priorités de son année présidentielle, la Suisse a poursuivi en 2015 sa collaboration étroite avec des représentants de

la société civile. Elle a également continué à promouvoir la lutte contre la torture et la protection des défenseurs des droits de l'homme, notamment en soutenant le développement de l'action de l'OSCE dans ces domaines.

3.3.2 Conseil de l'Europe

Les activités du Conseil de l'Europe (CdE) ont été fortement influencées par la crise en Ukraine. Le Comité des ministres a adopté plusieurs recommandations incitant les parties au conflit à respecter leurs obligations en matière de droits de l'homme; tant celles prises envers le CdE depuis leur adhésion que celles découlant des accords de Minsk. La Suisse, qui a activement participé aux débats, a systématiquement rappelé leurs obligations à l'ensemble des parties et s'est régulièrement positionnée en faveur de l'indépendance, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine.

Suite aux attentats de Paris et de Copenhague, le thème du terrorisme s'est invité à l'ordre du jour de la 125^e session ministérielle qui s'est tenue en mai à Bruxelles. A cette occasion, les ministres des 47 Etats membres ont adopté un protocole additionnel à la Convention européenne du 27 janvier 1977 pour la répression du terrorisme²⁵, relatif aux combattants étrangers. La Suisse a diligemment participé à la préparation de ce protocole, qu'elle a par ailleurs signé à l'ouverture de la conférence sur le terrorisme de Riga en octobre.

Lors de cette même session ministérielle, le secrétaire général du CdE a présenté son deuxième rapport sur La Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit en Europe Il y relève que le manque d'indépendance de la justice et l'environnement de moins en moins favorable à la liberté des médias dans de nombreux pays européens représentent aujourd'hui d'importants défis pour les sociétés démocratiques. La Suisse a soutenu la proposition du secrétaire général d'établir rapidement un plan d'action et de prioriser les futurs programmes du CdE sur ces thèmes.

En 2015, la CEDH a publié dix jugements relatifs à des requêtes contre la Suisse. Ces jugements concernaient principalement le droit à la liberté d'expression, le droit à la liberté et à la sécurité, le droit au respect de la vie privée et familiale et le droit à un procès équitable.

Parmi ces arrêts, c'est notamment la décision de la Grande Chambre dans l'affaire *Perincek c. Suisse* qui a retenu l'attention. Dans cette affaire relative à la négation de l'existence du génocide arménien de 1915 par un ressortissant turc, la Cour a en effet constaté une violation à la liberté d'expression du recourant.

Pour la Suisse, le CdE constitue un forum primordial de discussions et d'échange au sein duquel elle bénéficie d'une réputation de partenaire fiable, crédible et efficace. Elle le doit en particulier à sa politique de recherche du consensus qu'elle y promeut mais aussi au soutien financier non négligeable qu'elle apporte à l'organisation dont elle est notamment l'un des principaux contributeurs en ce qui concerne les pro-

²⁵ RS 0.353.3

grammes hors budget ordinaire. En soutenant des projets clé sur des thèmes qui n'entrent pas directement dans les mandats des organes du CdE, la Suisse se fait pionnière de l'évolution des normes démocratiques. Le soutien apporté aux droits des personnes homosexuelles, bisexuelles, transgenres et intersexes (LGBTI) et à ceux des enfants migrants en sont deux récents exemples probants.

L'annexe au présent rapport fournit des informations complémentaires sur les activités du CdE en lien avec la Suisse durant l'année sous revue.

3.3.3 Sécurité internationale²⁶

En matière de sécurité extérieure, un renforcement de la coopération internationale reste essentiel pour faire face aux défis sécuritaires auxquels la Suisse est confrontée et dont la nature est de plus en plus transnationale. Ainsi, en 2015, la Suisse a concentré ses efforts en matière de sécurité internationale sur la promotion de la concertation avec les autres pays, l'identification de nouveaux moyens ainsi que la mise en œuvre de mesures pour répondre efficacement aux menaces et renforcer la sécurité du pays et de ses citoyens.

Participation de la Suisse au Partenariat pour la paix (PPP)

L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) figure, avec l'UE et l'OSCE, parmi les trois organisations les plus importantes pour la sécurité en Europe. Suite aux événements en Ukraine, la question de la défense collective a regagné en importance au sein de l'OTAN. Dans le même temps, avec la fin de la mission de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan et son remplacement par la mission *Resolute Support*, les forces engagées dans les grandes opérations de gestion des crises ont encore été réduites.

En 2015, la politique de partenariat de l'OTAN a été placée sous le signe de l'élaboration de l'initiative pour l'interopérabilité avec les partenaires, lancée officiellement en 2014 lors du sommet du Pays de Galles. La Suisse participe à la plateforme d'interopérabilité de l'OTAN aux côtés de 24 autres Etats partenaires. L'interopérabilité, autrement dit la capacité à coopérer, est importante pour l'armée suisse car elle en accroît la liberté d'action. Le plus important engagement de l'armée suisse en faveur de la promotion militaire de la paix s'inscrit dans le cadre d'une opération dirigée par l'OTAN, à savoir la mission KFOR.

La Suisse est également intéressée à maintenir une large plateforme de dialogue politique avec l'OTAN. En 2015, conjointement avec d'autres partenaires, elle s'est employée à consolider le modèle de discussion entre l'organisation et ses partenaires d'Europe occidentale (Finlande, Irlande, Autriche, Malte et Suède).

La Suisse tient à ce que sa coopération avec l'OTAN repose sur des valeurs communes. En 2015, elle a donc continué à s'engager dans le domaine de la sécurité humaine. L'OTAN joue un rôle important dans la mise en œuvre de ce genre de thématiques, en ceci qu'elle a un effet multiplicateur au sein des forces armées

²⁶ Les activités internationales de la Suisse dans le domaine de la lutte contre le terrorisme sont présentées au ch. 3.3.6.

alliées et partenaires; elle fixe en outre des normes qui font souvent figure de standards mondiaux dans le domaine militaire. La Suisse a également continué à soutenir des domaines d'activités dans lesquels elle dispose de compétences particulières (réformes dans le domaine de la sécurité, destruction de munitions, surveillance). En contrepartie, elle a bénéficié des offres de formation et des exercices multilatéraux du PPP. Enfin, notre pays profite également de son partenariat avec l'OTAN en relation avec les nouveaux défis que doivent relever les politiques de sécurité, en particulier dans le domaine de la cybersécurité. Durant l'année sous revue, on a notamment discuté d'un projet pilote de coopération avec le centre de compétence en matière de cyberdéfense, basé à Tallinn.

Sécurité dans le cyberspace

Réduire les cyberrisques nécessite une coopération internationale efficace, dont les fondements sont une confiance mutuelle et des règles acceptées mondialement. La Suisse s'engage donc en faveur de l'instauration d'un climat de confiance et de l'application de règles claires dans le cyberspace.

Pour ce qui est de créer un climat de confiance, la Suisse participe au processus de l'OSCE qui vise à renforcer la confiance, la transparence et la coopération entre Etats et à réduire les risques de conflit. Elle a formulé des propositions concrètes de mise en œuvre du premier catalogue de mesures et a joué un rôle actif dans les négociations d'un second catalogue.

Compte tenu de la portée mondiale des cyberrisques, la Suisse s'est également engagée en faveur de l'instauration d'un climat de confiance au niveau suprarégional. Travaillant en particulier à renforcer la coopération entre les différentes organisations régionales (comme l'OSCE, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est ANASE, le Forum régional de l'ANASE et l'Organisation des Etats américains OEA), elle est parvenue à faire inscrire cet objectif à l'ordre du jour de la conférence mondiale sur le cyberspace, qui s'est tenue à La Haye. Au sein de l'OSCE, elle a œuvré pour une meilleure intégration des partenaires asiatiques de l'organisation dans le processus de création d'un climat de confiance.

La Suisse participe en outre aux efforts internationaux visant à promouvoir l'application, dans le cyberspace, d'un ensemble de règles acceptées par tous. Elle défend en l'occurrence la position selon laquelle ces règles doivent se fonder sur le droit international public en vigueur, qui vaut aussi dans le cyberspace. La Suisse contribue en particulier aux efforts entrepris pour déterminer comment imposer le respect des règles pertinentes de ce droit, soutenant par exemple les ateliers régionaux organisés dans le cadre d'un projet de l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement. La Suisse soutient et encourage également la définition de normes volontaires de comportement politique. De plus, afin de renforcer la coopération internationale, elle encourage le développement des capacités d'autres Etats, ce qui est aussi dans son propre intérêt vu les interdépendances inhérentes au cyberspace. C'est ainsi qu'elle est cofondatrice du Forum mondial sur la cyberexpertise, dont le but est précisément de promouvoir le développement de capacités dans ce domaine. Enfin, la Suisse est active dans la lutte contre la cybercriminalité, œuvrant en particulier à la diffusion et au développement de la convention du CdE sur la cybercriminalité.

Sécurité coopérative en Asie

En Asie de l'Est, l'année sous revue a été marquée par des tensions en Mer de Chine méridionale ainsi qu'entre les deux Corées et entre la Chine et le Japon. Les initiatives visant à atténuer ces tensions n'ont eu à ce jour que des effets limités. La Suisse a intérêt à ce que l'Asie de l'Est soit stable, notamment pour des raisons économiques, c'est pourquoi elle s'engage en faveur d'un renforcement de la sécurité coopérative dans la région. En tant que membre sortant de la troïka de l'OSCE, la Suisse a présidé le groupe de contact avec les partenaires asiatiques de l'organisation, ouvrant le débat sur la manière dont les expériences réalisées en Europe, en particulier dans le cadre de l'OSCE, peuvent être utiles aux Etats d'Asie de l'Est pour assurer la sécurité de la région. Dans ce contexte, le chef du DFAE a participé, fin mai, au Dialogue Shangri-La – principale plateforme d'échanges informels au niveau gouvernemental sur la politique de sécurité en Asie de l'Est –, à Singapour, ainsi qu'à la conférence asiatique de l'OSCE, à Séoul. La Suisse y a plaidé pour l'instauration d'un climat de confiance réciproque entre les Etats de la région, reposant sur une transparence accrue dans la conduite des affaires politiques et militaires. Des actions spécifiques visant à renforcer la sécurité coopérative dans la région ont été lancées (voir ch. 3.4.1).

Contrôle des armements, désarmement et non-prolifération

Complémentaires à d'autres instruments de politique extérieure, le contrôle des armements, le désarmement et la non-prolifération contribuent au renforcement de la sécurité et de la stabilité dans le monde. Les mesures visant à accroître la confiance et la transparence, de même que la limitation du niveau d'armement et de certaines catégories d'armes, favorisent un développement plus pacifique. La Suisse a donc intérêt à ce que des accords multilatéraux de contrôle des armements et de désarmement axés sur les résultats soient conclus et à ce que les organisations actives dans ce domaine soient performantes. Force est toutefois de constater que durant l'année sous revue, en raison de la situation géopolitique et de divergences d'objectifs, les négociations n'ont avancé que ponctuellement dans les enceintes multilatérales compétentes, que ce soit au sein de la Première Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies, de la Conférence du désarmement de Genève, des conférences des Etats parties aux accords concernés, ou encore au niveau des régimes de contrôle des exportations. Malgré ce contexte peu propice, la Suisse a tenté d'apporter dans les discussions sur le désarmement des éléments propres à les faire progresser.

Initiatives touchant aux armes de destruction massive (nucléaires, biologiques et chimiques)

Parmi les progrès les plus importants réalisés dans le domaine des armes de destruction massive figure l'aboutissement des négociations sur le programme nucléaire iranien. L'accord conclu le 14 juillet permet à l'Iran de poursuivre un programme d'enrichissement limité, dont le caractère pacifique sera vérifié à la faveur d'importantes mesures d'inspection. En contrepartie, l'Iran a obtenu la levée progressive des sanctions internationales prises à son encontre. La Suisse a joué sa part dans ce processus en tant que vecteur d'idées et pays hôte des négociations. Conclu à Vienne, l'accord de juillet reprend l'essentiel des points clé déjà discutés en avril,

à Lausanne. Notre pays a également contribué à la mise en œuvre du précédent accord intérimaire de Genève, notamment en collaborant au rapatriement de fonds iraniens et en contribuant volontairement aux activités d'inspection de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA).

Suite à l'échec de la conférence d'examen 2015 du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), il est encore plus difficile de progresser sur la voie du désarmement et de la non-prolifération. Durant la conférence, la Suisse s'est employée à jeter des ponts entre les parties, grâce à des contributions innovantes et pragmatiques ainsi qu'en présidant avec pondération la sous-commission pour le désarmement. L'adoption d'un document final a cependant échoué en raison de divergences de vue sur le processus de création d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient. La Suisse a alors continué à jouer son rôle moteur sur la scène de la diplomatie nucléaire multilatérale lors de la 70^e Assemblée générale des Nations Unies. Elle y a notamment soutenu le lancement d'un processus inclusif de l'ONU visant à identifier des mesures de désarmement efficaces.

En février, lors d'une conférence organisée sur proposition de la Suisse, les Etats parties à la convention sur la sécurité nucléaire (CSN) se sont mis d'accord sur le fait que les nouvelles installations nucléaires doivent être conformes au dernier état de la technique et que les installations existantes doivent être constamment améliorées. Grâce au siège qu'elle occupe actuellement au Conseil des gouverneurs de l'AIEA, la Suisse peut faire valoir ses préoccupations dans ce domaine – et dans d'autres également – avec davantage de force.

En juin, lors de sa réunion plénière, le groupe des fournisseurs nucléaires (GFN), formé de pays fournisseurs de matériel nucléaire, a décidé que la Suisse assumerait la présidence du groupe en 2017. La Suisse fait donc à présent partie de la troïka du GFN, avec l'Argentine et la République de Corée. La présidence du groupe est appelée à jouer un rôle particulièrement important ces prochaines années, en raison du souhait formulé par l'Inde d'adhérer aux divers régimes de contrôle des exportations; non seulement au GFN, mais aussi au régime de contrôle de la technologie des missiles et au groupe de l'Australie. Il s'agira de résoudre la question controversée de l'adhésion de nouveaux membres au GFN.

Dans le contexte de la convention sur les armes biologiques, la Suisse s'est montrée active en vue de la conférence d'examen de 2016, en lançant une initiative très remarquée dont le but est d'assurer une prise en compte plus systématique des progrès des biotechnologies et de leurs répercussions sur la convention, ainsi qu'en créant un groupe de travail traitant spécifiquement de cette thématique. De plus, étant donné que la convention ne prévoit toujours aucun mécanisme de vérification du respect de ses dispositions, la Suisse a plaidé pour que l'on examine la question de l'observation des règles ainsi que l'éventuelle adoption d'approches différentes en matière de vérification. Enfin, elle a apporté un soutien tant financier que technique au mécanisme d'enquête proposé par le secrétaire général des Nations Unies en cas d'utilisation présumée d'armes biologiques et chimiques, organisant toute une série d'ateliers dans le laboratoire de Spiez.

Pour ce qui est de la convention sur les armes chimiques (CAC) et de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), l'engagement de la Suisse s'est

concentré sur les événements en relation avec l'arsenal syrien d'armes chimiques. En effet, bien que le programme d'armes chimiques déclaré par la Syrie ait été pratiquement entièrement démantelé, de telles armes ont encore été utilisées. La Suisse a donc à nouveau soutenu des enquêtes sur ces faits à disposition le laboratoire de Spiez pour l'analyse des échantillons. Elle s'est en outre engagée pour que soit abordée la problématique des substances chimiques aux effets sinon létaux, au moins incapacitant (agents chimiques incapacitants), soutenant l'OIAC et ses Etats membres dans le domaine de la formation et dans le développement de leurs capacités dans divers secteurs.

Initiatives relatives aux armes conventionnelles

Les armes conventionnelles ont aussi requis une attention soutenue au cours de l'année sous revue. Le Traité du 2 avril 2013 sur le commerce des armes (TCA)²⁷ est entré en vigueur en Suisse le 30 avril et le chef du DFAE a participé à la première conférence des parties en août, à Cancun. Lors de cette rencontre, la décision a été prise – comme le souhaitait la Suisse – d'établir le secrétariat du TCA à Genève, ville qui offre des conditions optimales pour assurer la mise en œuvre efficace du nouveau traité. La Suisse y avait d'ailleurs déjà organisé, en juillet, la rencontre préparatoire de la première conférence des parties, accueillant plus de 400 participants. Le TCA est le premier traité à fixer des normes internationales juridiquement contraignantes en matière de réglementation et de contrôle du commerce international des armes conventionnelles.

En ce qui concerne la convention des Nations Unies sur certaines armes classiques (CCAC), la Suisse s'est mobilisée en faveur de la poursuite d'une discussion approfondie sur les systèmes d'armes létaux autonomes (SALA). Elle a plaidé en particulier pour le respect intégral du droit international public, qui prévoit notamment l'obligation de vérifier toute nouvelle arme quant à sa compatibilité avec ce droit. Les progrès technologiques conduisent en effet au développement croissant de systèmes d'armes autonomes en matière non seulement de manœuvres, mais aussi de choix et d'élimination des cibles.

Enfin, la Suisse s'est également engagée dans le domaine des armes légères et de petit calibre (ALPC), ainsi qu'en relation avec les conventions d'interdiction des mines antipersonnel et des armes à sous-munitions (voir ch. 3.3.5).

Loi sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger

La loi fédérale du 27 septembre 2013 sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger (LPSP)²⁸ est entrée en vigueur le 1^{er} septembre. Elle vise à réglementer les services de sécurité privés à l'étranger en préservant la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse, sa neutralité, ses objectifs de politique étrangère, et en garantissant un cadre respectueux du droit international. Elle s'applique en particulier aux entreprises qui, depuis la Suisse, fournissent des prestations de sécurité privées à l'étranger ou qui, en Suisse, fournissent des services en rapport avec une prestation de sécurité privée fournie à l'étranger. Le DFAE a mis en place les ins-

²⁷ RS 0.518.61

²⁸ RS 935.41

truments nécessaires à son application en créant notamment une autorité compétente responsable de la mise en œuvre de la loi, et en publiant un guide relatif à la LPSP. Ce document, qui s'adresse aux entreprises privées, précise un certain nombre de notions et étaye les différentes étapes de la procédure prévue dans la loi. Durant l'été, les firmes dont les activités sont potentiellement concernées par la LPSP ont été informées de l'entrée en vigueur de la loi et sensibilisées à ses conséquences. Environ la moitié des cas traités depuis la mise en vigueur de la loi concerne des prestations de sécurité classiques, l'autre moitié des prestations en relation avec l'exportation de produits selon la loi sur le matériel de guerre et la loi sur le contrôle des biens. Pour cette dernière catégorie, le DFAE a établi – comme requis par la loi – une procédure de déclaration coordonnée avec le SECO.

3.3.4 Coopération internationale

Des progrès importants ont été accomplis ces dernières décennies en matière de réduction de la pauvreté. Selon la Banque mondiale, la proportion de personnes vivant avec moins de 1,25 dollar par jour, soit dans la pauvreté extrême, est passée de 43 % en 1990 à 14 % en 2015. Plusieurs buts fixés par les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), adoptés en 2000 dans le cadre onusien, ont été atteints ou sont en passe de l'être: entre 2000 et 2012, le nombre d'enfants non scolarisés a par exemple diminué de 100 à 58 millions et le taux global d'achèvement de l'école primaire a augmenté de 81 à 92 %. En 2015, 91 % de la population mondiale utilisait une source d'eau potable améliorée, contre 76 % en 1990. Parmi les 2,6 milliards de personnes ayant obtenu un accès à une source d'eau potable améliorée depuis 1990, 1,9 milliard avaient l'eau courante. Ces améliorations sont surtout observables dans les pays émergents tels que la Chine, l'Inde, et l'Indonésie mais, globalement, des progrès substantiels ont été réalisés dans la plupart des régions, en particulier en Asie de l'Est, en Amérique latine et dans les Caraïbes.

Cependant, les défis à relever pour atteindre ces objectifs restent très importants, particulièrement en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud, régions en proie à des conflits armés et où la population connaît une croissance démographique encore forte. De plus, pour les personnes qui ont pu sortir de la pauvreté, les avancées sont souvent provisoires: les crises économiques, l'insécurité alimentaire et les effets des changements climatiques menacent d'anéantir des progrès chèrement acquis. Aujourd'hui, environ deux milliards de personnes vivent avec moins de deux dollars par jour dans le monde, dont 1,2 milliard sont en situation d'extrême pauvreté. Environ 70% sont des femmes dont le tiers vit dans les pays d'Afrique subsaharienne. Les moyens d'existence des personnes pauvres sont davantage directement liés aux ressources naturelles, et comme ces personnes vivent souvent dans les zones les plus vulnérables, elles souffrent le plus de la dégradation de l'environnement. La pénurie d'eau affecte 40 % des habitants de la planète et la tendance est à la hausse. Au même titre, la déforestation continue de compromettre les espèces et les moyens d'existence de millions de personnes. Les guerres en Syrie et au Soudan du Sud, entre autres, affectent tout particulièrement la population civile et entraînent des personnes dans l'extrême pauvreté. Selon le Haut-Commissariat des Nations Unies

pour les réfugiés (HCR), on compte aujourd'hui au niveau mondial près de 60 millions d'individus déplacés. Enfin, des défis globaux tels que les crises alimentaires, la migration mondiale ou le changement climatique ont des conséquences souvent dramatiques pour les populations pauvres, et nécessitent des actions à court comme à long terme, pour en atténuer les effets.

Agenda 2030 de développement durable

Ce thème est traité en détail au ch. 3.4.3.

Fin septembre, au terme d'un processus d'élaboration et de négociation qui a duré trois ans, les chefs d'Etat et de gouvernement réunis à New York lors du sommet des Nations Unies sur le développement durable ont adopté le nouveau «Programme de développement durable à l'horizon 2030» (ci-après Agenda 2030 de développement durable – appelé auparavant programme de développement durable pour l'après-2015). On trouve au cœur de cet agenda un ensemble de dix-sept objectifs de développement durable (ODD), auxquels s'ajoutent une déclaration politique, un chapitre consacré aux moyens de mise en œuvre et un autre au processus de suivi et d'examen.

L'adoption de cet ambitieux agenda peut être qualifiée de succès historique du point de vue de la Suisse. En effet, outre qu'il servira de cadre de référence pour les quinze prochaines années en matière de développement durable, l'Agenda 2030 reflète largement ses positions dans ce domaine.

L'Agenda 2030 a une valeur universelle, ce qui signifie que tous les pays doivent le mettre en œuvre. Il tient compte des trois dimensions du développement durable – économique, sociale et environnementale – de façon équilibrée et les intègre dans ses dix-sept objectifs et 169 sous-objectifs. En raison de l'étendue de son cadre d'objectifs et de ses ambitions, l'Agenda 2030 est tributaire d'une base de financement et de mise en œuvre de grande ampleur, nécessitant non seulement la mobilisation de fonds publics et privés, mais également la création de conditions-cadres politiques appropriées. C'est pourquoi le programme d'action d'Addis Abeba, adopté mi-juillet, fait partie intégrante du programme. La Suisse a participé activement pendant trois ans, sous l'égide des Nations Unies, au processus d'élaboration et de négociation de ce programme d'action, dont le document final est largement marqué de son empreinte.

A l'avenir, la coopération internationale de la Suisse reposera sur l'Agenda 2030 et ses objectifs de développement durable. La façon dont l'Agenda 2030 sera mis en œuvre sur le plan national sera présentée dans la stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable 2016–2019²⁹.

Mise en œuvre du message concernant la coopération internationale 2013–2016

Le message du 15 février 2012 concernant la coopération internationale pour la période 2013–2016³⁰ porte sur quatre crédits-cadres ayant trait à la coopération internationale de la Suisse dans les domaines de l'aide humanitaire, de la coopération au développement et de la coopération avec l'Europe de l'Est. Mis en œuvre par

²⁹ Cette stratégie fait partie du message sur le programme de la législature 2016–2019.

³⁰ FF 2012 2259

la Direction du développement et de la coopération (DDC) et le SECO, ce cadre stratégique permet à la Suisse de contribuer à l'échelle mondiale au développement durable en vue de réduire la pauvreté et les risques globaux. La Suisse a dépassé l'objectif fixé par les Chambres fédérales en 2011 de porter son Aide publique au développement (APD) à 0,5 % du revenu national brut (RNB) d'ici 2015. En effet, suite à la révision du RNB par l'Office fédéral de la statistique (OFS) en 2014 – qui s'est traduite par une hausse durable d'environ 5,6 % du niveau du produit intérieur brut (PIB) nominal, ce qui a aussi eu un impact sur le RNB –, le ratio APD a atteint 0,51 % du RNB en 2014. L'objectif fixé par le Parlement a été dépassé en 2015 également.

Durant l'année sous revue, la DDC a maintenu la concentration de ses activités dans vingt pays dont douze sont des pays dits fragiles. La Suisse a aussi intensifié sa coopération avec le secteur privé dans le cadre de partenariats public-privé pour le développement, tels que la coopération avec Nestlé dans le domaine du café au Vietnam. Elle a également accru son influence sur les politiques des organisations multilatérales ainsi que sur les thèmes globaux que sont le changement climatique, la sécurité alimentaire, l'eau, la migration et la santé. Réalisée en 2015, une évaluation indépendante des cinq programmes globaux de la DDC a clairement mis en évidence l'influence croissante de la Suisse sur les débats visant une amélioration du cadre normatif international. Enfin, grâce à des instruments de planification et de gestion performants ainsi qu'à des évaluations indépendantes réalisées sur des thèmes importants du message 2013–2016, comme le changement climatique, l'éducation et la santé, la Suisse a renforcé la gestion de sa coopération internationale axée sur les résultats.

Aide humanitaire (DDC/AH)

L'année 2015 a été marquée par des situations de grande urgence. Entrée dans sa cinquième année de guerre civile, la Syrie est toujours le théâtre d'une catastrophe humanitaire de grande ampleur: le pays compte 18,2 millions d'habitants, dont 16,2 millions dépendent aujourd'hui de l'aide internationale. Les médias ont donc braqué leurs projecteurs sur le conflit syrien, mais la situation humanitaire était critique dans d'autres régions du monde également. Le domaine Aide humanitaire de la DDC (DDC/AH) a concentré son aide d'urgence là où les besoins de la population étaient les plus criants, indépendamment de l'intérêt médiatique et politique soulevé par les situations concernées. L'AH est donc aussi intervenue dans d'autres zones de conflits que la Syrie et les pays voisins, notamment au Soudan du Sud, au Soudan, en République démocratique du Congo, en Iraq et au Yémen. Elle a en outre lancé une grande action d'aide d'urgence suite au séisme qui secoué le Népal, le 25 avril.

Moyens d'intervention de l'AH: la Suisse dispose de divers moyens d'intervention permettant de réagir aux situations d'urgence humanitaire survenant dans le monde. Elle peut en particulier mener ses propres actions humanitaires sur place, par l'intermédiaire du Corps suisse d'aide humanitaire (CSA). L'AH soutient en outre des organisations humanitaires partenaires, comme le CICR, les agences humanitaires des Nations Unies et des ONG, par des contributions financières ou humaines. L'aide suisse a ainsi atteint environ 4,5 millions de personnes au total.

Catastrophe humanitaire en Syrie et dans les pays voisins: depuis 2011, la Suisse a dépensé 178 millions de francs pour les victimes de la guerre civile en Syrie et, depuis 2014, 20 millions pour celles de la crise irakienne. Le 18 septembre, eu égard au sous-financement massif des organisations humanitaires internationales, le Conseil fédéral a annoncé que l'aide financière de la Suisse en Syrie, en Iraq, dans les Etats voisins et dans la Corne de l'Afrique serait augmentée de 70 millions de francs au total entre 2015 et 2016, dont 30 millions consacrés en 2015 à l'aide aux personnes affectées par les crises syrienne et irakienne. De plus, l'aide d'urgence (assistance et protection des personnes les plus touchées) dans la région s'est accompagnée notamment de projets d'approvisionnement en eau au Liban. Ces projets visent à assurer l'approvisionnement à long terme de la population. Le CICR est un partenaire essentiel de l'engagement de la Suisse en Syrie, car il fait partie des rares acteurs qui ont accès à toutes les régions du pays. Rien que de janvier à mai 2015, il a effectué plus de 150 missions sur le terrain, franchissant la ligne de front à dix-huit reprises, pour apporter une aide vitale aux populations concernées (voir ch. 3.4.1).

Crise des réfugiés dans le bassin méditerranéen: selon les derniers chiffres de l'ONU, on comptait plus de 60 millions de réfugiés en 2015. Le nombre de Syriens ayant fui leur pays rien qu'en 2015 s'élève à un million. Les effets de ces mouvements migratoires d'ampleur historique se font sentir en Europe également. Le fardeau de ces flux de réfugiés continue cependant de peser pour l'essentiel sur les Etats d'origine eux-mêmes, sur les pays voisins et sur les régions alentours. La Suisse a contribué à la maîtrise de cette crise en se concentrant sur la fourniture d'une assistance sur place. Elle a également soutenu les actions humanitaires menées dans les pays de transit, notamment en Afrique du Nord et en Grèce, où les réfugiés séjournent sans bénéficier d'une protection suffisante et sans avoir accès aux biens et services les plus élémentaires.

Corne de l'Afrique: la Suisse opère également dans d'autres régions de provenance des réfugiés. Comme la plupart des autres régions africaines, la Corne de l'Afrique subit depuis des années une grave crise des réfugiés, encore accentuée par l'arrivée de personnes fuyant le Yémen. En 2015, les Nations Unies ont défini ce pays comme étant le théâtre d'une catastrophe humanitaire de grande ampleur: actuellement, plus de 60 % de la population yéménite est tributaire de l'aide humanitaire, avec 1,6 million de personnes, dont 850 000 enfants, souffrant de malnutrition aigüe. La majorité des réfugiés se trouvant dans la Corne de l'Afrique sont des enfants et des jeunes, qui sont souvent contraints d'abandonner prématurément leur scolarité et recrutés de force comme main-d'œuvre sous-payée ou comme enfants soldats. En 2015, sur les 70 millions de francs d'aide supplémentaires annoncés par le Conseil fédéral le 18 septembre, 19 millions ont été alloués à l'aide aux personnes concernées dans la Corne de l'Afrique. Le HCR est un partenaire important dans toutes ces régions en crise. La Suisse l'a soutenu par exemple en Ethiopie, tant financièrement que par le détachement d'un spécialiste de la protection de l'enfance. En 2015, la Suisse a détaché 78 experts auprès d'organisations humanitaires partenaires dans le monde entier, HCR inclus.

Ukraine: la Suisse a dépêché trois convois de matériel de secours au total dans des régions de l'Est de l'Ukraine, contrôlées ou non par les forces gouvernementales. Ce matériel comprenait par exemple 760 tonnes de produits chimiques, qui ont permis

d'assurer l'approvisionnement en eau salubre de quelque 3,2 millions de personnes pendant six mois, de part et d'autre de la ligne de contact. Les convois humanitaires suisses sont, à ce jour, les seuls pilotés par un Etat tiers occidental qui ont pu franchir la ligne de contact. La Suisse complète en outre son action directe sur place en collaborant avec des organisations humanitaires partenaires fournissant elles aussi leur aide d'urgence de part et d'autre de la ligne de contact.

Népal: la Suisse a envoyé une équipe d'intervention rapide du CSA dans les douze heures suivant le séisme dévastateur qui a secoué le Népal, fournissant 38 tonnes de matériel de secours au total. Ce matériel comprenait des modules permettant de traiter 200 000 litres d'eau par heure, couvrant ainsi les besoins d'environ 15 000 personnes. Une équipe médicale spécialisée dans les soins mère-enfant a en outre été dépêchée en renfort dans un hôpital de la ville de Gorkha, proche de l'épicentre.

Réduction des risques de catastrophes reposant sur la prévention et la reconstruction: au-delà de l'aide d'urgence, l'AH s'engage également dans la prévention et la reconstruction, mettant l'accent en particulier sur la prévention et la réduction des risques de catastrophes. La Suisse a même joué un rôle déterminant dans l'élaboration du nouveau programme-cadre international signé lors de la Troisième Conférence mondiale des Nations Unies sur la prévention des catastrophes, qui s'est tenue dans la ville de Sendai, au Japon. Au Népal, l'approche suivie par la Suisse consiste à faire bénéficier les projets de reconstruction de la DDC de l'expertise du CSA en matière de réduction des risques de catastrophes (constructions parasismiques). Au Sri Lanka également, la prise en compte systématique des risques a joué un rôle important dans les travaux de reconstruction (relèvement des fondations des maisons, toitures résistantes aux tempêtes) et de réhabilitation des communautés locales (création de sources de revenus). La Suisse a ainsi contribué à la reconstruction de plus de 5000 maisons et infrastructures, notamment des écoles, en particulier des écoles maternelles. Le programme au Sri Lanka s'est achevé en 2015. Dans le cadre de la stratégie de coopération de la DDC, l'AH a également œuvré en faveur de la réduction des risques de catastrophes en Amérique centrale, où elle s'est engagée pour qu'une coalition de 23 universités de la région intègrent les thématiques de la réduction des risques de catastrophes et de l'adaptation au changement climatique dans leurs cursus. D'ici fin 2016, quelque 1000 professeurs participeront à ce programme, qui touchera environ 40 000 étudiants.

Engagement au niveau multilatéral: la communauté internationale doit faire face à un nombre croissant de crises toujours plus graves, plus longues, plus complexes et plus violentes. Les appels à contribution annuels des Nations Unies ont quintuplé entre 2005 et 2015, pour atteindre 19,7 milliards de dollars. La communauté internationale se doit donc de trouver des réponses appropriées à cette évolution, c'est pourquoi le secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-Moon, a convoqué un sommet humanitaire mondial en 2016. La consultation globale en vue de ce sommet a eu lieu en octobre, à Genève, sous la conduite conjointe de la Suisse et du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA). La Suisse s'est également mobilisée lors de la 32^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui s'est déroulée en décembre, à Genève. Elle s'y est engagée, entre autres, pour un plus grand respect des principes humanitaires et du droit international public humanitaire (voir ch. 3.3.6).

Coopération bilatérale au développement

Durant l'année sous revue, les objectifs stratégiques définis dans le message concernant la coopération internationale 2013–2016 ont été largement atteints. Les activités se sont concentrées sur neuf pays et régions prioritaires relativement stables et sur douze autres pays fragiles d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. L'allocation des ressources de la coopération bilatérale obéit à divers critères, tels que les perspectives de succès dans la lutte contre la pauvreté, les questions de sécurité ou encore la volonté de réforme du gouvernement.

Engagement dans des contextes fragiles: en 2015 également, les programmes de la coopération bilatérale se sont concentrés sur des pays ou régions fragiles, où ils ont contribué au développement de la paix et à la consolidation inclusive de l'Etat, soutenant en outre la société civile. La nature de la fragilité observée diffère largement d'un pays à l'autre, comme le montrent les exemples de la Syrie, de l'Iraq, du Népal ou du Myanmar. Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la fragilité est une problématique qui tend à devenir universelle. Même dans des pays réputés stables, des situations de crise inopinées peuvent nécessiter la mise en œuvre de mesures sensibles aux conflits. La Suisse dispose à cet égard d'instruments appropriés, incluant une analyse précise du contexte ainsi que des mesures de sécurité se caractérisant par leur acceptabilité et leur crédibilité. Son engagement dans les contextes fragiles est d'ailleurs reconnu internationalement. La Suisse copréside en outre le Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité, au sein du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Enfin, elle a largement contribué à ce que les droits de l'homme et l'objectif 16 (paix et justice) soient intégrés à l'Agenda 2030.

Afrique orientale et australe: la coopération bilatérale dans les pays prioritaires (Mozambique, Tanzanie et Tchad) et dans les régions prioritaires (Afrique australe, Grands Lacs et Corne de l'Afrique) s'est concentrée sur les domaines de la santé, du développement rural et de la gouvernance. Les contextes mentionnés ci-dessus sont tous plus ou moins fragiles. Les différentes composantes de la politique extérieure suisse ont fait l'objet d'une bonne coordination, en étroite collaboration avec l'AH, la DSH et les services diplomatiques, ce qui en a augmenté l'efficacité. Cette coordination permet en outre de mieux prendre en compte la complexité des situations politique, sociale, humanitaire et sécuritaire en jeu. La Suisse apporte ainsi une contribution importante à la paix et à la stabilité dans cette région du monde.

Afrique de l'Ouest: en 2015, les troubles transfrontaliers affectant l'Afrique de l'Ouest se sont poursuivis et n'ont pas épargné les pays partenaires de la Suisse, comme le Mali, le Niger et le Tchad. Au Burkina Faso, alors qu'elle progressait pacifiquement, soutenue par une société civile certes encore jeune, mais déjà forte, la mutation politique en cours a été freinée par un coup d'Etat militaire en septembre. Les militaires ont toutefois été rapidement contraints de rentrer dans leurs casernes, sans violence, ce qui est de bon augure pour l'avenir de la jeune démocratie de ce pays. Présente depuis de nombreuses années dans la région, la Suisse soutient les initiatives prises par la population dans les domaines de la décentralisation et de la gouvernance locale. Le but est de promouvoir le développement national de ces pays dans une perspective d'intégration régionale, ainsi que d'y garantir la sécurité alimentaire. Enfin, pour lutter contre l'exclusion et la radicalisation de

certains groupes de jeunes, la DDC s'engage également dans le domaine de la formation scolaire et professionnelle. L'expertise qu'elle a acquise au fil des ans a suscité l'intérêt de plusieurs pays de la région.

Asie du Sud: en raison de son poids démographique et de sa situation géopolitique, cette région joue un rôle important sur la scène politique internationale. Les Etats partenaires de la Suisse – Afghanistan, Bangladesh, Népal et Pakistan – présentent une fragilité dont la nature diffère de l'un à l'autre, ce qui a une influence sur l'engagement de notre pays. L'Afghanistan et le Pakistan sont fragiles en termes de politique de sécurité, avec une situation particulièrement préoccupante en Afghanistan. Pour ce qui est du Népal, il a subi un fort recul de son niveau de développement suite au séisme dévastateur qui l'a frappé. Quant au Bangladesh, il connaît une crise politique intérieure, qui l'a conduit dans une impasse. Son économie et, plus encore, celle du Népal sont en outre fortement dépendantes de la migration de main-d'œuvre. Force est par ailleurs de constater que les défis à relever en matière de bonne gouvernance publique et de droits de l'homme sont importants dans tous les pays partenaires de la région. Enfin, n'étant qu'un acteur relativement modeste de la scène humanitaire, la Suisse ne peut influencer sur le développement de secteurs comme la formation professionnelle et l'agriculture – leviers de la réduction de la pauvreté – qu'en étroite coordination avec d'autres pays donateurs.

Asie de l'Est: le développement des pays de la région présente une grande hétérogénéité, les plus pauvres étant largement distancés. De plus, les inégalités sociales ont augmenté en 2015, avec en particulier une discrimination persistante des minorités ethniques. L'accaparement de terres, le changement climatique et une gouvernance publique insatisfaisante ont par ailleurs affecté les couches les plus pauvres de la population. La réponse de la Suisse a consisté à s'engager dans les pays les moins développés – Laos, Cambodge et Myanmar – pour y lutter contre la pauvreté, en mettant l'accent sur la décentralisation, la sécurité alimentaire, la formation professionnelle et la santé. Elle y a travaillé en collaboration avec des organisations régionales partenaires, notamment l'ANASE et la Commission fluviale du Mékong, ainsi que, dans le domaine de la formation professionnelle, avec le secteur privé. Dans les contextes fragiles du Myanmar et du Cambodge, elle s'est employée à stabiliser une situation politique très volatile. En Mongolie, la DDC a opéré des changements systémiques dans le processus de démocratisation du pays et a conseillé le gouvernement en matière de gouvernance. La DDC peut également se réjouir du succès de ses programmes au Bhoutan et au Vietnam, qui prendront fin en 2016, vu les progrès réalisés dans le développement de ces pays.

Amérique latine et Caraïbes: la coopération régionale en Bolivie, en Amérique centrale, en Haïti et à Cuba s'est poursuivie en 2015. Ayant pris conscience qu'une croissance durable n'est possible que si de larges couches de la population y participent, de nombreux pays connaissent un développement économique positif, assorti d'une plus grande justice sociale. L'engagement dans le domaine des emplois et des revenus ainsi que dans celui de la formation professionnelle a une forte incidence sur la réduction de la pauvreté et des inégalités, surtout auprès de la population rurale. L'amélioration des semences et les innovations en matière de culture, de stockage et de commercialisation des produits agricoles se sont traduites par une augmentation de la productivité, si bien que les revenus de la population ont progressé ces der-

nières années. Au Honduras, la réforme du système de sécurité soutenue par la DDC affiche de bons résultats, en ceci que la police tient de plus en plus compte du principe de proximité avec les citoyens et du respect des droits de l'homme. Enfin, à Cuba, grâce à la DDC, on a procédé pour la première fois à une planification budgétaire participative au niveau communal, ce qui pourrait se révéler très prometteur pour le développement du pays.

Proche-Orient et Afrique du Nord: conformément au message concernant la coopération internationale 2013–2016, une part de 5 % des crédits de l'aide bilatérale au développement doit être consacrée à la population de Palestine ainsi qu'au soutien du processus de transformation politique en cours en Afrique du Nord. La région reste une des principales zones de conflits du monde. Compte tenu du blocage de la situation sur le Territoire palestinien occupé et de la stagnation des travaux de reconstruction à Gaza après l'opération militaire israélienne de 2014, les mesures humanitaires restent indispensables. En 2015, la coopération suisse au développement a été assurée dans des conditions difficiles, avec un risque permanent que les travaux entrepris soient interrompus ou réduits à néant par les conflits. L'évolution positive en Tunisie et au Maroc contraste en particulier avec la situation en Libye, où les luttes internes entre factions politiques de diverses obédiences et l'éclatement de la société dû au conflit portent gravement atteinte à la paix et la stabilité du pays.

Programmes globaux et recherche

Le changement climatique, la crise alimentaire et celle de l'eau, les risques de santé et la migration assombrissent les perspectives de développement des pays pauvres. Avec ses cinq programmes globaux thématiques: sécurité alimentaire; changement climatique; initiatives eau; migration et développement et santé, la DDC s'engage pour résoudre les défis mondiaux, en particulier sur le plan international.

Eau: lors des négociations de l'Agenda 2030 de développement durable, la Suisse s'était fortement engagée dans le domaine de l'eau, les marquant de son empreinte. Elle est ensuite parvenue, lors de l'adoption d'un mécanisme de suivi et de *reporting* dans le cadre du système de l'ONU, à se positionner comme un acteur central. L'eau est également une question de sécurité; la compétition autour des ressources en eau engendre et nourrit les conflits, à l'image de la situation actuelle au Proche-Orient où l'eau est utilisée comme arme de guerre. En élaborant les nouvelles lignes d'actions sur l'eau et la sécurité, l'ensemble des services du DFAE ont uni leurs efforts pour que cette ressource soit davantage un facteur de stabilité et de développement plutôt qu'une cause de conflits. Ces lignes d'action consolident l'ensemble des actions de la Suisse; allant des instruments de la coopération au développement et de l'aide humanitaire à la promotion de la paix et du droit international. Avec la création d'un forum mondial de haut niveau sur l'eau et la paix, soutenu par une quinzaine de pays, la Suisse a concrétisé son engagement dans le domaine de l'eau et de la sécurité. Le forum s'est réuni pour la première fois les 15 et 16 novembre, à Genève. La Suisse a par ailleurs continué à jouer les intermédiaires dans la résolution d'importantes questions politiques concernant la gestion transfrontalière de l'eau en Asie centrale et au Proche-Orient. La DDC a également soutenu plusieurs initiatives innovantes en matière de collecte et d'analyse de données hydrométéorologiques. L'innovation ainsi que la diffusion de technologies et de modèles

d'affaires éprouvés dans le domaine de la valorisation et du traitement des eaux usées ont en outre fait de remarquables progrès. Enfin, des solutions prometteuses de collaboration entre la recherche scientifique et le secteur privé ont été développées et testées à large échelle en Ouganda et au Pérou.

Changement climatique: Dans les négociations multilatérales sur la question climatique, la Suisse s'est engagé en faveur de la conclusion d'un nouvel accord sur le climat pour l'après-2020 qui soit à la fois global, contraignant et équitable. Il devra obliger tous les Etats, en fonction de leurs responsabilités et de leurs capacités. Il s'agira en outre d'aider les pays pauvres à le mettre œuvre. La Suisse leur fournit déjà son soutien par divers canaux, dont la coopération internationale ainsi que le mécanisme de financement de la convention sur le climat. En étant directement représentée au sein du Conseil exécutif du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et en contribuant non seulement à ce fonds, mais également au Fonds vert pour le climat (FVC) et au Fonds d'adaptation, la Suisse a joué un rôle déterminant dans la constitution et la capitalisation de ces fonds climatiques. Elle soutient en outre d'autres Etats dans leurs efforts de planification et de mise en œuvre de mesures climatiques, par le biais de la coopération internationale et de programmes spécifiques. En Chine, la Suisse a contribué à l'élaboration de la nouvelle loi sur la protection de l'air et à la mise en œuvre de la stratégie nationale d'adaptation. En Inde, elle a participé à l'organisation d'une conférence politique et scientifique internationale: provenant principalement d'Inde et d'Afrique, les participants y ont discuté de la mise en œuvre à l'échelle nationale de stratégies d'adaptation ayant fait leurs preuves au plan local. De plus, durant l'année sous revue, la Suisse s'est mobilisée pour que les questions du changement climatique, des atteintes à l'environnement et des catastrophes naturelles soient intégrées dans les stratégies nationales de développement en Bolivie, en Bosnie, au Maroc, au Nicaragua, en Tanzanie et en Tunisie. Enfin, la Suisse a aidé le Tadjikistan à définir un objectif clair de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre, de façon qu'il puisse adhérer au nouvel accord sur le climat d'ici à 2020.

Sécurité alimentaire: la Suisse a contribué à la mise en œuvre de la réforme du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI). A la faveur de plusieurs réunions d'information, elle a en outre sensibilisé les acteurs du secteur privé suisse opérant dans les services financiers, l'assurance et le négoce aux principes propres à garantir des investissements responsables dans l'agriculture. Dans le domaine de la gouvernance foncière, la Suisse s'est mobilisée pour réunir des acteurs mondiaux et africains ainsi que des représentants de la société civile, afin de promouvoir la mise en œuvre des directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers. En 2015, le Conseil fédéral a aussi renforcé la collaboration suisse avec le Fonds international de développement agricole (FIDA) en portant la contribution de base annuelle de notre pays à ce fonds à 15 millions de francs pour les années 2016 à 2018.

Santé: la DDC a renforcé avec succès son engagement global dans le domaine de la santé. L'une de ses priorités en 2015 était la recherche et le développement d'approches novatrices dans le domaine de la lutte contre les maladies liées à la pauvreté. La collaboration avec le secteur privé, sous la forme de partenariats de développement de produits, est en l'occurrence essentielle, et la Suisse joue un rôle

pionnier dans l'élaboration d'un modèle de mécanisme mondial de coordination et de financement de la recherche et du développement de produits médicaux. Les premiers succès obtenus sont le pilotage d'un fonds durable volontaire de financement de la recherche et du développement ainsi que la réalisation de projets de démonstration portant sur le développement de médicaments contre les maladies liées à la pauvreté. Dans le domaine de la santé et des droits sexuels et reproductifs, la Suisse est parvenue en 2015, alors qu'elle occupait la vice-présidence du conseil exécutif du Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), à se ménager une place de premier plan dans le dialogue politique mondial sur ces questions et à influencer sur le développement de nouvelles stratégies de lutte contre le VIH/sida. La présidence du conseil exécutif de l'ONUSIDA lui est réservée pour 2016.

Migration et développement: l'intégration de la migration dans l'Agenda 2030 de développement durable témoigne du fort engagement de la Suisse dans cette thématique. Son rôle pionnier en ce domaine est légitimé par son engagement politique au niveau mondial ainsi que par sa vaste expérience pratique du dialogue politique. En 2015, une évaluation externe de ses partenariats migratoires avec la Serbie, le Kosovo, la Bosnie et Herzégovine, la Tunisie et le Nigéria a montré que son approche globale de la question est très appréciée des pays partenaires et que les problèmes sont traités en suivant une approche orientée solutions. En ce qui concerne la migration de main-d'œuvre de l'Asie du Sud vers le Proche-Orient et le Moyen-Orient, la DDC s'engage résolument pour que la migration soit reconnue comme un facteur de développement et pour que des conditions de travail décentes soient respectées. Au Sri Lanka, suite au changement de gouvernement intervenu en janvier, la DDC joue un rôle important en vue de l'achèvement des travaux de l'AH. Les personnes envisageant d'émigrer y bénéficient d'un large soutien, qui leur permet de prendre leur décision en toute connaissance de cause.

Recherche sur les défis globaux: la recherche et l'innovation jouent un rôle déterminant dans la réduction de la pauvreté et la transition vers un développement durable global, ce qui explique que le mandat de la DDC inclue l'encouragement de la recherche scientifique. L'accent est mis notamment sur la résolution des problèmes globaux, sur la gestion des risques et des crises ainsi que sur la mise à disposition des biens publics mondiaux dans les pays en développement. Le *Swiss Programme for Research on Global Issues for Development* (r4d) est un programme de recherche commun à la DDC et au Fonds national suisse (FNS). Il investira quelque 100 millions de francs d'ici 2022 pour encourager une recherche internationale interdisciplinaire orientée solutions. Le programme r4d définit des priorités thématiques à long terme, telles que les conflits sociaux, la sécurité alimentaire et la gestion durable d'écosystèmes. A ce jour, 28 projets de partenariats de recherche internationaux ont été approuvés, auxquels participent – outre des instituts de recherche suisses – pas moins de 36 pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine.

Coopération multilatérale au développement

La coopération suisse au développement ne s'est pas contentée de poursuivre son étroite collaboration avec ses organisations partenaires prioritaires sur le plan multilatéral: elle l'a également étendue de manière ciblée, en mettant par exemple davan-

tage l'accent sur les contextes fragiles. Sur le terrain, cette priorité est mise en œuvre notamment en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), qui soutient les Etats fragiles en particulier dans les domaines de la prévention des crises et de la reconstruction. Les objectifs du PNUD étant en parfaite harmonie avec les priorités de la coopération suisse au développement, le Conseil fédéral a décidé de soutenir ce programme par une contribution annuelle de 60 millions de francs de 2015 à 2017. Il a également renforcé l'engagement de la Suisse auprès de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU Femmes).

Le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) revêt une grande importance pour la Suisse, car c'est dans cette enceinte que sont traités les thèmes prioritaires de l'ONU, tels que la mise en œuvre du développement durable. Soucieuse d'accroître son influence au sein de cet organisme, la Suisse en a assumé la vice-présidence en juillet, pour un an. Durant cette période, il a fallu en particulier mener la discussion sur la conception à long terme du système onusien de développement. Il s'agit en l'occurrence d'identifier quelles modifications doivent être apportées au système opérationnel des Nations Unies pour qu'il contribue efficacement à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 de développement durable. Dans l'intérêt de ce programme, la Suisse s'est mobilisée avec succès pour que le forum politique de haut niveau sur le développement durable joue un rôle central dans la conception d'un mécanisme efficace de contrôle, de reddition de comptes et de rapports concernant la réalisation des objectifs du programme. Grâce à cet engagement de la Suisse, le forum fait aujourd'hui figure de principale plateforme des Nations Unies en charge de l'Agenda 2030.

La Suisse a par ailleurs mis en œuvre le protocole d'accord que le Conseil fédéral a signé avec la Pologne le 20 avril 2012, portant sur la collaboration des deux pays au sein des groupes de vote du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale. Après l'application, en novembre 2014, du système de rotation de la direction exécutive entre la Suisse et la Pologne au FMI, on évalue également à présent l'adoption d'un modèle de rotation du directeur exécutif à la Banque mondiale.

La procédure d'adhésion de la Suisse à la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (BAII)³¹, récemment créée, a également été initiée en 2015. Lors du processus de fondation, la Suisse a insisté en particulier sur la fixation de normes environnementales et sociales. La BAII se présente comme une nouvelle institution financière indépendante ayant pour but de lutter contre la pauvreté par la promotion d'un développement économique durable en Asie. L'adhésion de la Suisse à la BAII s'inscrit dans le cadre de sa politique économique extérieure et de sa politique de développement. Elle renforce en outre les relations avec la Chine et la région asiatique en général. En particulier, après des années de politique de développement menées en cavalier seul par la Chine, la BAII offre la possibilité d'amener ce pays à se rapprocher des normes internationales en matière de financement et de mise en œuvre du développement.

³¹ Message du 11 septembre 2015 concernant l'adhésion de la Suisse à la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures, FF 2015 6707

En 2015, la Suisse a également contribué à améliorer la stabilité financière des banques régionales de développement, ainsi qu'à en accentuer l'orientation résultats et à en accroître l'efficacité. Des projets réalisés avec la Banque africaine de développement (BAD) et la Banque interaméricaine de développement (BID) dans les domaines de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, de la sécurité des citoyens et de la sensibilité aux conflits ont permis d'améliorer l'accès de couches défavorisées de la population aux services. La Suisse a en outre conclu avec la BAD un partenariat de quatre ans visant à encourager une meilleure prise en compte des questions de fragilité et de sensibilité aux conflits dans les activités de la banque. La BID mène quant à elle une réforme de son secteur banque privée, dont le but est d'en améliorer l'efficacité et l'efficience par le regroupement de toutes les activités du secteur dans une unité spécialisée. Enfin, la décision a été prise à la Banque asiatique de développement (BASD) d'intégrer les capitaux du Fonds asiatique de développement (FASD) aux fonds propres de la banque, ce qui s'est traduit par une augmentation significative du volume des prêts que la BASD peut accorder pour financer des projets de développement.

Coopération avec l'Europe de l'Est

Soutien à la transition: la Suisse soutient la transition vers la démocratie et l'économie de marché dans les Balkans occidentaux et dans huit pays de l'ex-Union soviétique. Le crédit-cadre prévu à cet effet est utilisé conjointement par la DDC et le SECO.

En 2015, la Suisse a notamment soutenu les élections parlementaires au Kirghizistan. Le projet comprenait, d'une part, un renforcement de la commission électorale nationale destiné à améliorer la légitimité et la transparence des élections et, d'autre part, le soutien d'ONG visant à promouvoir la formation civique des électeurs ainsi que le recrutement d'observateurs locaux. Réagissant aux flux massifs de réfugiés, la Suisse a par ailleurs fourni de l'aide aux migrants, principalement dans deux des pays les plus concernés, à savoir la Macédoine et la Serbie. En accord avec l'AH, les fonds à disposition dans le cadre des partenariats migratoires conclus avec le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) ont été affectés, d'une part, aux activités humanitaires du HCR, d'autre part, la Suisse a appuyé des initiatives régionales mises en œuvre par l'intermédiaire de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) portant l'une sur la mise en place d'un système d'alerte précoce et d'information le long de la route migratoire et l'autre sur la réalisation d'une étude relative au trafic de migrants et à la traite des êtres humains dans la région. Toutes les activités étaient fondées sur une coordination étroite avec les autorités des pays concernés. En Serbie, l'OIM a également apporté son concours aux autorités nationales pour l'enregistrement des réfugiés et l'assistance à ces derniers. Par ailleurs, un soutien a été apporté à des ONG locales en Serbie et en Macédoine, qui ont répondu de manière rapide et efficace aux besoins les plus essentiels des réfugiés et leur ont proposé une assistance psychologique et juridique. En Serbie, les moyens affectés à un projet de développement communal existant ont été redistribués en faveur de l'équipement d'un centre d'accueil des réfugiés à la frontière méridionale avec la Macédoine. Des experts du Corps suisse d'aide humanitaire ont effectué en novembre une mission dans le camp de transit situé à la frontière austro-slovène afin de fournir des infrastructures adaptées aux conditions hivernales et d'améliorer la

coordination entre les organisations de bénévoles. Par ailleurs, un convoi de matériel de secours (couvertures, citernes et unités de distribution d'eau) a été envoyé sur place.

Les pays en transition présentent toujours des lacunes démocratiques, ainsi que des économies relativement faibles et des taux de croissance peu élevés. La Suisse les soutient en appuyant les réformes qui poursuivent des objectifs relevant des trois domaines suivants: démocratisation, décentralisation et gouvernance locale. Elle s'engage également en faveur de réformes sectorielles dans les pays partenaires, visant par exemple à améliorer les systèmes de santé, la formation professionnelle ou l'approvisionnement en eau. Dans le domaine de la santé, les réformes soutenues en Asie centrale, dans les Balkans occidentaux, en Ukraine et en Moldova ont conduit à une amélioration des performances des systèmes de santé ainsi qu'à une priorisation des soins médicaux de base aux dépens de la médecine spécialisée. Dans certaines localités de Bosnie et Herzégovine, grâce à l'amélioration des soins de santé primaires, le taux de transfert de patients dans des établissements hospitaliers prodiguant de coûteux traitements a reculé de 55 % entre 2005 et 2015. Les hospitalisations de personnes souffrant de troubles mentaux ont également diminué de 55 % dans tout le pays. Les centres communaux de santé mentale garantissent actuellement un accès local aux soins nécessaires à 80 % de la population. Au Kirghizistan et au Tadjikistan, plusieurs millions de personnes profitent d'un meilleur accès aux soins de santé primaires. Les programmes de promotion de la santé et de prévention ont en outre eu un impact positif sur leur état de santé général. En Ukraine et en Moldova, la Suisse a contribué de manière déterminante, ces dernières années, à améliorer la prise en charge des mères et des enfants avant et après la naissance. En Ukraine, en 2015, ce sont plus de 23 000 femmes qui ont pu accoucher dans des conditions optimales grâce au soutien de la Suisse, tandis qu'en Moldova, c'est entre autres grâce à l'engagement de notre pays que l'Objectif du millénaire relatif à la diminution de la mortalité infantile a pu être atteint. Dans les Balkans occidentaux, l'aide de la Suisse a permis de davantage orienter les systèmes de formation professionnelle vers la demande ainsi que d'améliorer les mesures de conseil et de placement, ce qui s'est traduit par l'intégration de plus de 16 000 jeunes sur des marchés du travail qui restent pourtant très tendus. Les changements systémiques promus par la Suisse promettent en outre d'être pérennes, car les autorités en charge de la formation ainsi que les services de placement et les entreprises tant publiques que privées collaborent de plus en plus, même sans soutien extérieur. La Suisse encourage à orienter les systèmes de formation professionnelle vers les besoins du marché également en Ouzbékistan et, depuis peu, dans les pays du Caucase du Sud.

Contribution à l'élargissement: avec sa contribution à l'élargissement, la Suisse participe depuis 2007 à la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'UE élargie, renforçant par la même occasion les fondements nécessaires au développement de relations bilatérales solides avec les nouveaux Etats membres. Les 210 projets en faveur des pays ayant intégré l'Union en 2004 (UE-10), définitivement arrêtés en 2012 et portant sur des engagements à hauteur d'un milliard de francs au total, ont commencé à porter leurs fruits sur le terrain. En Slovaquie, par exemple, la formation professionnelle duale a été renforcée à la faveur de deux mesures: d'une part, une révision axée sur la pratique d'un grand nombre de plans de formation et, d'autre part, l'intégration des unités de production tant publiques que

privées au processus de formation. Au printemps, le Parlement slovaque a en outre adapté les bases légales pertinentes en conséquence. La Suisse soutient par ailleurs la Slovénie dans la promotion de sources d'énergie renouvelables. Durant l'année sous revue, il a ainsi été possible d'économiser 1840 tonnes de CO₂ et de réduire la consommation d'électricité de divers bâtiments publics de 2630 MWh. On a en outre produit 2480 MWh d'énergie électrique à partir d'installations photovoltaïques. Les communes partenaires peuvent ainsi économiser quelque 410 000 euros par an.

En Roumanie et en Bulgarie, les travaux vont également bon train et la plupart des projets approuvés sont en cours de réalisation. Nombre de projets dans lesquels la Suisse est engagée (UE-10 + Roumanie et Bulgarie) sont sur le point d'aboutir.

Elle a en outre signé avec la Croatie, fin juin, à Zagreb, un accord-cadre bilatéral portant sur l'octroi d'une contribution à l'élargissement de 45 millions de francs. Les premiers projets ont été provisoirement approuvés à fin 2015.

Partenariats institutionnels

Partenariats avec des ONG suisses: les ONG suisses sont des partenaires institutionnels importants pour la DDC, en ceci qu'elles disposent d'une expérience, de compétences et de connaissances éprouvées. Leurs programmes contribuent à la lutte contre la pauvreté, à l'éducation, à la santé, à la promotion de la justice sociale, des processus démocratiques et de modèles économiques, à l'exploitation durable des ressources naturelles, au respect des droits de l'enfant, des droits de l'homme et des droits des travailleurs, à la promotion de la paix et à la gestion des conflits, ainsi qu'à la protection des personnes en situation d'urgence humanitaire et à la prévention des catastrophes. Actuellement, la DDC est engagée dans des partenariats institutionnels avec 24 ONG suisses et sept fédérations cantonales d'ONG, sur la base de contrats généralement quadriennaux (2013–2016). En 2015, ses contributions financières aux programmes de ces ONG ont atteint environ 120 millions de francs au total, prélevés sur ses différents crédits-cadres. Les partenariats reposent sur les programmes que les ONG mettent sur pied en fonction de leurs propres priorités. La DDC encourage activement les échanges de connaissances et d'expériences ainsi que l'intégration des ONG dans ses réseaux thématiques. Les partenariats institutionnels et les contributions pluriannuelles aux programmes des ONG permettent à ces dernières d'accroître leur capacité d'innovation et leur influence. La Fondation Terre des hommes, par exemple, est peu à peu devenue une organisation de référence reconnue internationalement dans le domaine de la protection des enfants et des jeunes, comme en témoigne notamment le Congrès mondial sur la justice juvénile organisé à son initiative en 2015, conjointement avec la Suisse.

Partenariats avec le secteur privé pour le développement: la DDC s'est engagée à explorer des formes novatrices de partenariats public-privé. De telles alliances lui permettent de renforcer l'impact à large échelle de ses activités pour la réalisation de ses objectifs de développement. La DDC met en place un cadre institutionnel à même de lui permettre de s'allier avec efficacité et sécurité à des partenaires privés. A cette fin, elle a établi un dialogue permanent avec des entreprises suisses; elle s'est en particulier investie dans une alliance avec le réseau suisse du Pacte mondial (*Global Compact*), en association avec la Division de la Sécurité humaine (DSH) du DFAE et le SECO. La plateforme doit permettre un dialogue multi-acteurs autour

des principes du Pacte mondial et de la responsabilité sociétale des entreprises. Elle favorisera aussi l'établissement de partenariats autour de ces enjeux, tant avec les multinationales qu'avec des petites et moyennes entreprises actives dans les pays d'action de la DDC.

Au niveau opérationnel, la DDC est aujourd'hui engagée dans une trentaine de partenariats avec des entreprises privées pour un montant annuel global de près de 30 millions de francs. Chaque partenaire y apporte son expertise, ses compétences et ses ressources. Si les partenaires défendent des intérêts distincts, ils poursuivent des objectifs communs. Les initiatives sont planifiées et gérées conjointement et permettent de partager risques et bénéfices.

La DDC conduit différents types de partenariats: partenariats bilatéraux comme le projet avec Nestlé et le ministère vietnamien de l'agriculture pour réduire l'empreinte hydrique de la production de café dans ce pays; initiatives multi-acteurs comme le *Swiss Capacity Building Facility* avec, entre autres, *Swiss Re*, Crédit Suisse ou *Zurich Foundation* qui offrent une assistance technique aux institutions financières dans les pays en développement et les appuient dans la recherche de financement auprès d'investisseurs; participation à des fonds globaux comme la *Drugs for Neglected Diseases Initiative* réunissant des dizaines de partenaires publics et privés pour soutenir la recherche de traitements contre ces maladies.

Cohérence des politiques de développement durable

La nécessité de davantage exploiter les synergies existant entre les différentes politiques de développement durable et d'atténuer leurs éventuels conflits d'objectifs et effets collatéraux indésirables s'impose aujourd'hui comme une question prioritaire à régler au niveau international, en relation par exemple avec l'Agenda 2030 de développement durable. Le rapport sur la politique extérieure 2013 se penchait déjà sur la cohérence des politiques de développement durable. L'examen par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a ensuite conduit à en rendre compte plus en détail. Il s'agit en l'occurrence de s'arrêter sur certains aspects thématiques particuliers ou sur certaines décisions du Conseil fédéral, en fonction de leur importance et de leur actualité. Les travaux de clarification et de mise en place nécessaires pour assurer une observation plus systématique des différentes politiques de développement ainsi que le choix des instruments de surveillance sont en cours.

Du point de vue des contenus, la principale difficulté consiste à assurer la cohérence requise entre, d'un côté, la coopération internationale et, de l'autre, certains aspects de la politique commerciale et d'investissement, la politique environnementale mondiale, la politique migratoire ainsi que la politique financière et fiscale. La Suisse engage progressivement, durant une phase transitoire allant de 2016 à 2018, la mise en œuvre nationale de l'Agenda 2030. Le futur message sur la coopération internationale 2017–2020, le crédit-cadre en faveur de l'environnement mondial pour la période 2015 à 2018³² et les stratégies sectorielles pertinentes contribueront à cette mise en œuvre.

³² Message du 3 septembre 2014 concernant un crédit-cadre en faveur de l'environnement mondial pour la période 2015 à 2018, FF 2014 7473

Garantir la plus grande cohérence possible dépend cependant aussi largement de la gestion du Conseil fédéral. Lors de la préparation des décisions, les contributions des différents services fédéraux – reflétant leur point de vue respectif – permettent en effet au Conseil fédéral de mener une discussion approfondie et de pondérer les divers objectifs et intérêts concurrents en jeu. En 2015 également, le Conseil fédéral a posé d'importants jalons pour l'avenir en matière de cohérence des politiques de développement. Les matières premières restent à cet égard toujours une thématique de première importance, comme le Conseil fédéral l'a expliqué en détail dans son deuxième rapport concernant l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations du Rapport de base: matières premières de mars 2013. Le rapport fait état de progrès concrets dans de nombreux domaines. En particulier les travaux d'élaboration et d'application de normes légalement non contraignantes régissant les activités des entreprises de négoce de matières premières ont bien avancé. Publiée en avril 2015, la position du Conseil fédéral en matière de responsabilité sociétale des entreprises contribue aussi à la cohérence des politiques de développement durable.

Le point de vue des politiques de développement durable s'est également invité dans les affaires relevant de la politique financière et fiscale internationale, notamment la lutte contre la spéculation sur les denrées alimentaires et la promotion de la transparence de certains paiements et données des entreprises multinationales. En lien avec les défis posés par les politiques migratoires internationales, la Suisse a plaidé avec succès pour l'intégration de la migration dans l'Agenda 2030. Ce dernier reconnaît la valeur de la contribution des migrants au développement et invite la communauté internationale à faire en sorte que les migrations se déroulent en toute régularité et en sécurité, afin de favoriser une croissance économique durable et la réduction des disparités entre les pays. Enfin, sur le plan interne, la DDC a continué à travailler à la coordination de la politique de développement et de la politique migratoire – sur les plans à la fois stratégique, opérationnel et financier –, la difficulté consistant en l'occurrence à trouver un juste équilibre entre les exigences des politiques à mettre en œuvre au quotidien et celles des stratégies axées sur le long terme.

Réformes du DFAE concernant la DDC

Les réformes engagées par le DFAE en 2008 portent essentiellement sur la réorganisation de la DDC (2008–2012), sur l'établissement de la Direction des ressources (DR) comme centre de services pour l'ensemble du département et sur l'intégration des représentations à l'étranger. La mise en œuvre des mesures définies en concertation avec les différentes directions du DFAE n'est pas encore achevée. Pour ce qui est de la coopération internationale, les mesures appliquées en 2015 concernaient en particulier les représentations intégrées, avec notamment le regroupement et le développement des instruments de gestion et de conduite, y compris l'harmonisation des systèmes comptables. Durant l'année sous revue, des progrès ont été accomplis dans tous les domaines (voir ch. 3.7).

3.3.5 Promotion de la paix et de la sécurité humaine

En 2015, la promotion de la paix et de la sécurité humaine³³ a été confrontée à bien des difficultés. La persistance de conflits armés (par exemple, en Syrie et en Ukraine), les catastrophes humanitaires (au Moyen-Orient et en Méditerranée notamment) et la détérioration du respect des droits de l'homme observée dans nombre de pays ont donné fort à faire à la Suisse. Le domaine a malgré tout enregistré des progrès réjouissants ailleurs et des occasions se sont présentées (par exemple, au Sri Lanka et en Colombie) que la Suisse n'a pas manqué de saisir.

Paix et sécurité: priorités géographiques

Balkans occidentaux: grâce à la médiation assurée par la Suisse, des députés serbes et kosovars ont créé un groupe informel de coopération afin de normaliser les relations entre les deux Etats. Encouragé par la Suisse, le dialogue politique a permis aux négociateurs de tirer au clair quelques-uns des points délicats de l'accord conclu à Bruxelles en 2013. Les résultats de ces travaux figurent dans le nouvel accord du mois d'août négocié sous l'égide de l'UE. La Suisse a continué à soutenir le traitement du passé dans la région, de même que l'intégration des minorités.

Ukraine: en 2015, la Suisse a publié une nouvelle stratégie de coopération interdépartementale quadriennale pour l'Ukraine qui prend en compte les nouveaux défis posés par le conflit armé dans tout le pays. Cette stratégie complète, à travers des activités de promotion de la paix et de sécurité humaine, les actions lancées lors de la présidence suisse de l'OSCE de 2014 (voir ch. 3.3.1). La Suisse a soutenu des initiatives de dialogue ayant pour but d'améliorer les relations entre les parties au conflit et de soutenir le processus de négociations mené par l'organisation. En matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire, elle a soutenu plusieurs projets visant à rendre compte régulièrement de l'évolution de la situation et à émettre des recommandations aux acteurs locaux et internationaux, notamment en vue de lutter contre l'impunité des auteurs de violations.

Caucase: dans le Caucase du Sud, la Suisse a concentré ses activités de promotion de la paix sur les trois conflits sécessionnistes non résolus à ce jour (Abkhazie, Ossétie du Sud, Haut-Karabakh), de même que sur la promotion de la démocratie et des droits de l'homme. Dans le Caucase du Nord, elle a appuyé la recherche de personnes disparues pendant le conflit des années 1990 et la prévention des enlèvements.

Afrique du Nord: la Suisse a œuvré en faveur de processus de transition politique faisant intervenir tous les acteurs clés. En Libye, elle a soutenu le dialogue politique entre les parties en conflit en vue de la conclusion d'un accord pour un gouvernement d'union nationale. Plusieurs rencontres de ce processus piloté par l'ONU se sont déroulées à Genève. En prévision des élections parlementaires en Egypte, elle a favorisé le dialogue entre divers candidats et partis politiques afin d'éviter que la polarisation de la société ne s'aggrave encore. En Tunisie, elle a aidé les autorités à appliquer des mesures conformes aux droits de l'homme dans la prévention de

³³ Les activités de la Suisse dans ce domaine se fondent sur le message du 29 juin 2011 concernant la continuation de mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine 2013–2016 et sur le crédit-cadre correspondant (FF 2011 5875, 2012 275).

l'extrémisme. Dans le domaine des droits de l'homme, la Suisse a encouragé la participation des femmes à la politique et a lutté contre la torture en fournissant des cours de formation et un soutien financier aux défenseurs nord-africains des droits de l'homme.

Proche-Orient et Moyen-Orient: dans le cadre de sa politique de paix en Israël et dans le Territoire palestinien occupé, la Suisse a maintenu son engagement en faveur d'une solution à deux Etats en soutenant l'Initiative de Genève et en contribuant au processus de réconciliation entre le Fatah et le Hamas. En collaboration avec des ONG israéliennes et palestiniennes, elle a poursuivi ses efforts pour le respect du droit international, en particulier dans le cadre de la politique de colonisation menée par Israël. En Syrie, la Suisse a appuyé les efforts déployés par l'envoyé spécial des Nations Unies afin de réunir les conditions requises pour apporter une solution politique au conflit. En collaboration avec des ONG syriennes et internationales, elle a développé les capacités des communes à gérer leurs affaires courantes, afin de prévenir la militarisation, l'extrémisme violent et de promouvoir la paix. En Syrie et en Iraq, la Suisse a œuvré pour que les groupes armés respectent le droit international et a lutté contre l'impunité. Au Liban, elle a contribué à atténuer les tensions et la polarisation, exacerbées par la guerre en Syrie et l'afflux de réfugiés, tant entre les différents groupes de population qui forment la société libanaise qu'entre ces groupes et les réfugiés.

Région des Grands Lacs: au Burundi, la Suisse a soutenu le dialogue politique et les efforts de médiation pour contribuer à une solution pacifique de la crise politique. Afin de prévenir la violence, elle a en particulier encouragé le dialogue entre les partis gouvernementaux et l'opposition, y compris avec son mouvement de jeunesse, traditionnellement enclin à la violence. En République démocratique du Congo, elle a également favorisé le dialogue afin de désamorcer des conflits régionaux et locaux. Une de ces initiatives, à laquelle l'ensemble de la population et tous les grands groupes d'intérêts ont participé activement, a obtenu le désarmement de quelque 600 membres d'une milice locale.

Corne de l'Afrique: la Suisse a appuyé les négociations de paix actuellement en cours au Soudan du Sud de même que le processus de réconciliation mené par des acteurs locaux entre les parties en conflit et divers groupes ethniques. Elle a de plus encouragé les dirigeants traditionnels à s'organiser, à prendre part au processus de paix et à collaborer à la mise en place des structures de l'Etat.

Afrique de l'Ouest et Afrique centrale: au Sahel, la Suisse s'est montrée très active sur la thématique de la réconciliation, grâce à un accompagnement technique et financier des institutions engagées dans la mise en œuvre de l'accord de paix au Mali. Elle a agi de la même manière auprès des acteurs engagés dans le procès de l'ancien président tchadien Hissène Habré.

Zimbabwe: dans ce pays d'Afrique australe, la Suisse a mis en place un nouveau programme de sécurité humaine axé sur la prévention des conflits. Elle y encourage le dialogue entre les différents groupes politiques et sociétaux, soutient les institutions locales qui s'engagent en faveur de l'application de la nouvelle constitution et promeut une transformation du secteur de la sécurité à l'échelle nationale.

Asie du Sud et du Sud-Est: au Myanmar, la Suisse a continué à exercer son mandat de conseillère du gouvernement et de divers groupes ethniques armés dans le cadre du processus de paix. Grâce à des entretiens menés en toute discrétion, elle a contribué à surmonter des blocages, de sorte qu'un premier des huit groupes armés a signé le cessez-le-feu national en octobre. Le changement de pouvoir au Sri Lanka a amélioré les perspectives d'une réconciliation et d'une réforme du système politique. Entretenant des contacts étroits avec le nouveau gouvernement, des partis tamouls et la diaspora tamoule, la Suisse a pu organiser plusieurs rencontres entre les anciens belligérants du conflit civil et permis ainsi de franchir les premières étapes sur la voie de la réconciliation et de la décentralisation. Un an après le *putsch* militaire en Thaïlande, la Suisse a misé sur les bons contacts qu'elle entretient avec les parties en conflit afin de promouvoir la réconciliation, le retour à la démocratie et un processus de paix entre rebelles et gouvernement dans le Sud du pays.

Colombie: la Suisse a conseillé les parties en conflit lors des négociations de paix à La Havane, afin qu'elles parviennent plus rapidement à un accord de cessez-le-feu et trouvent une solution réaliste pour assurer le désarmement et la réintégration des anciens guérilleros.

Paix et sécurité: priorités thématiques

Médiation et aide à la médiation: les médiateurs suisses sont principalement intervenus au Myanmar, en Syrie, au Soudan du Sud, en Colombie et en Ukraine, ainsi que dans le cadre d'autres situations conflictuelles en Afrique, en Asie et en Europe. Dans le même temps, la Suisse a développé ses capacités de médiation, tant sur le plan théorique qu'en termes de ressources humaines, et a ainsi accru la visibilité et l'influence de ses activités dans ce domaine. Enfin, elle a poursuivi sa collaboration déjà bien établie avec des partenaires suisses et internationaux, en particulier l'ONU, l'OSCE, le *Mediation Support Project* (avec le Centre de recherche sur la politique de sécurité de l'EPF de Zurich et *Swisspeace*) et le Centre pour le dialogue humanitaire de Genève.

Genre, paix et sécurité: à l'occasion des quinze ans de la résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité, la Suisse a analysé les progrès et les lacunes dans son application. A cet effet, elle a organisé le 9 septembre une conférence internationale de haut niveau à Genève. A l'échelon international, elle a collaboré à l'étude mondiale commandée par le Conseil de sécurité et participé au processus d'examen à New York. Le rapport annuel sur l'application du Plan d'action national 1325 de la Suisse a été remis pour la première fois aux commissions de politique extérieure du Conseil national et du Conseil des Etats.

Facteurs religieux, visions du monde et résolution des conflits: possédant une solide expérience dans le domaine de la religion, de la politique et des conflits, la Suisse a contribué aux efforts internationaux destinés à apaiser des conflits en Afrique du Nord, dans le Sahel et en Asie du Sud-Est. Dans le cadre de ces conflits, qui opposent des acteurs politiques défendant des visions du monde ou des religions différentes, elle a mis sur pied des projets de dialogue concrets et appuyé des processus de médiation. Elle a en particulier initié des projets visant à la prévention de l'extrémisme violent auprès des jeunes, en coopérant notamment avec des acteurs

religieux légitimes aux yeux des activistes. La Suisse a également proposé la deuxième édition du cours Religion et médiation; une formation innovante sur le plan international.

Violence armée et développement: dans le cadre de l'élaboration multilatérale de nouveaux objectifs pour un développement durable, la Suisse a œuvré pour que ce processus prenne en compte les dimensions que sont la paix et la sécurité (voir ch. 3.4.3). Elle a surtout contribué à dépolitiser le débat et à trouver des appuis pour qu'un objectif de développement soit défini pour ce domaine. Quant à la Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement, lancée en 2006, elle a rempli sa mission en obtenant l'inscription de l'Objectif 16 dans l'Agenda 2030 en septembre et la reconnaissance de la paix et de la sécurité comme étant des facteurs indispensables du développement durable.

Armes légères, armes de petit calibre et munitions: la Suisse a veillé à ce que tous les Etats ratifient le Traité sur le commerce des armes (TCA) et a contribué à mettre en place les bases institutionnelles et procédurales destinées à garantir son application (voir ch. 3.3.3). Elle a obtenu le privilège d'accueillir le secrétariat du TCA, qui s'installera à Genève. Dans le domaine des munitions, la Suisse a lancé une initiative visant à combler les lacunes, qui subsistent au niveau international, en matière de stockage sûr et de gestion globale des munitions, et organisé une première conférence à ce sujet en 2015 à Genève. Dans divers pays d'Europe du Sud-Est, d'Afrique et du Moyen-Orient, elle a par ailleurs mené des projets sur le terrain et mis des spécialistes à disposition afin de développer les capacités locales pour assurer un entreposage, une gestion et une destruction sûrs des stocks d'armes et de munitions.

Les centres de Genève: sur proposition du Conseil fédéral, le Parlement a adopté un crédit-cadre pour la période allant de 2016 à 2019, qui permettra à la Suisse de continuer à soutenir le Centre de politique de sécurité (GCSP), le Centre international de déminage humanitaire (CIDHG) et le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF). Logés ensemble à la Maison de la paix, les trois centres de Genève sont des centres de compétences mondialement reconnus qui apportent des contributions de première importance à la politique extérieure, à la politique de paix et à la politique de sécurité et qui encouragent la coopération internationale dans ces domaines.

Mines antipersonnel, armes à sous-munitions et restes explosifs de guerre: appliquant la stratégie antimines de la Confédération 2012–2015, la Suisse a d'une part déployé des efforts afin de renforcer, sur les plans politique et institutionnel, les conventions internationales sur l'interdiction des mines antipersonnel et d'obtenir leur ratification dans le monde entier. Elle a participé à la première conférence d'examen de la convention d'Oslo (sous-munitions), tenue en septembre en Croatie, et le secrétariat de cette convention a pu débiter ses travaux à Genève. La Suisse a d'autre part soutenu des activités sur le terrain destinées à enlever et à détruire des mines antipersonnel, des armes à sous-munitions et des restes explosifs de guerre. Elle a également participé à des programmes de déminage, entre autres, en Afghanistan, en Bosnie et Herzégovine, en République démocratique du Congo, à Gaza, au Laos et au Soudan.

Promotion militaire de la paix: l'armée suisse a poursuivi en 2015 son engagement international en faveur de la paix en y affectant quelque 280 personnes. La plupart des affectations ont eu lieu dans les Balkans (Kosovo et Bosnie et Herzégovine), où les militaires stationnés étaient armés à des fins d'autoprotection. Le plus grand détachement (quinze personnes) d'observateurs militaires et d'officiers d'état-major suisses non armés s'est trouvé au service de l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST) en Israël, en Syrie et au Liban. D'autres observateurs militaires et officiers d'état-major ont été envoyés en mission en République démocratique du Congo (MONUSCO), au Soudan du Sud (UNMISS), au Mali (MINUSMA), dans le Sahara occidental (MINURSO) et au Cachemire (UNMOGIP). La Suisse a étendu ses activités dans le domaine du déminage humanitaire et dans celui de la sécurisation et de la destruction des stocks de munitions. Des instructeurs suisses ont par ailleurs travaillé dans les centres de formation régionaux pour la promotion de la paix au Ghana (*Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre*) et au Kenya (*International Peace Support Training Centre*).

Opérations civiles de maintien de la paix: l'affectation d'experts civils suisses auprès d'organisations internationales et d'opérations de maintien de la paix est un instrument éprouvé et efficace de la politique suisse en matière de promotion de la paix et de sécurité humaine. La Suisse a maintenu son engagement en 2015, le choix des postes d'affectation ayant été guidé par les priorités géographiques et thématiques de la promotion de la paix et de la sécurité humaine. Dans le cadre du conflit irrésolu en Ukraine, la Suisse a maintenu l'affectation d'experts auprès de la mission spéciale d'observation de l'OSCE et auprès de la mission d'observation à la frontière russo-ukrainienne. Elle a par ailleurs préparé sa participation à la mission de conseillers de l'UE en vue d'une réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine. Afin de consolider la paix et de réhabiliter les structures étatiques en Afrique, la Suisse a mis des experts à la disposition de l'ONU pour des opérations de maintien de la paix que celle-ci mène en particulier au Mali, au Liberia, en Côte d'Ivoire, au Soudan du Sud et en République démocratique du Congo. Une participation à la mission de l'UE de renforcement des capacités au Mali est également en préparation. Au total, 193 spécialistes de la promotion civile de la paix et des droits de l'homme ont été affectés en 2015 à 217 missions multilatérales ou bilatérales de courte ou de longue durée dans 44 pays et cinq Etats hôtes d'organisations internationales. En moyenne, 112 personnes, dont 49 % de femmes, étaient simultanément en mission, dont 27 conseillers en sécurité humaine au niveau bilatéral. Parmi les activités de la Suisse figure toujours en bonne place la participation aux missions d'observation électorale de l'OSCE, de l'UE et de l'OEA. En 2015, 38 des 193 experts déployés ont participé à dix-huit missions d'observation d'élections totalisant 59 interventions dans 16 pays.

Démocratie, élections et partage du pouvoir

Dans le cadre de la préparation des premières élections de la transition au Myanmar du 8 novembre, la Suisse a facilité la négociation d'un code de conduite entre les partis politiques et a accompagné sa mise en œuvre. Le code contient des engagements volontaires pour une compétition électorale plus juste et afin d'atténuer le risque de violence durant les élections. Après des décennies de régime militaire et de

conflits armés locaux, cet accord entre partis politiques a été qualifié d'historique par tous les acteurs et observateurs du processus. Il a permis le renforcement de la crédibilité des partis politiques en tant qu'acteurs responsables et capables de compromis. Il a également autorisé une plus grande ouverture de la part des autorités du pays qui soutiennent la mise en œuvre de l'accord. Dans un contexte intercommunautaire tendu, ces engagements volontaires devaient aussi prévenir les attaques ciblées contre les minorités religieuses durant la campagne électorale. L'expertise de la Suisse concernait l'organisation des six mois de négociation ainsi que la thématique électorale, avec la présentation d'options comparatives internationales.

Au Nigéria, en Afrique du Nord et dans la Corne de l'Afrique, la Suisse a également mis à disposition ses compétences en matière d'appui aux processus électoraux et constitutionnels ainsi que son expérience dans la facilitation du dialogue afin que les procédures soient plus inclusives, transparentes et crédibles. Dans la Corne de l'Afrique, elle a ouvert la voie à des dialogues au niveau local ou a mis des politiciens en rapport avec des représentants d'Etats fédéraux et des experts suisses, dans le but d'appuyer les efforts régionaux visant à mettre en place des structures étatiques fédérales et décentralisées.

Traitement du passé et prévention des atrocités

La Suisse a poursuivi ses efforts de soutien dans le domaine du traitement du passé et de la prévention d'atrocités de masse à des pays sortant d'un conflit ou d'un régime autoritaire. Aux Philippines, dans le cadre de sa présidence de la Commission pour la justice transitionnelle et la réconciliation (TJRC), la Suisse a coordonné la rédaction du rapport final de la TJRC, remis au gouvernement et au Front Moro islamique de libération, parties à l'accord de paix pour la région de Bangsamoro. Dans le cadre de sa présidence du Conseil consultatif international du Centre de mémoire historique en Colombie, la Suisse a organisé plusieurs ateliers internes afin de poser les bases d'une coopération des forces de sécurité en matière de traitement du passé. Face à la crise au Burundi, la Suisse a détaché pour la première fois un expert afin de contribuer à prévenir des atrocités et a été en première ligne pour encourager le procureur de la CPI à se prononcer préventivement sur la situation. Une trentaine de représentants gouvernementaux de haut niveau et de personnalités de la société civile ont participé au sixième cours annuel sur le traitement du passé organisé par la Suisse. Au niveau multilatéral, la Suisse a renforcé sa collaboration avec le rapporteur spécial de l'ONU pour la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non répétition ainsi qu'avec le Conseiller spécial du Secrétaire général de l'ONU pour la prévention du génocide, en développant des réflexions conjointes sur les liens entre traitement du passé et prévention des atrocités. Par ailleurs, elle a coordonné la production du document fondateur de l'initiative *Global Action Against Mass Atrocities Crimes* avec les autres Etats et membres non étatiques du comité de pilotage et contribué à la préparation de la deuxième conférence internationale sur cette matière, prévue pour début 2016.

Protection des civils dans les conflits armés

En 2015, la population civile a à nouveau été exposée à de grandes souffrances. Les conflits n'ont cessé de gagner en complexité et posent ainsi de nouveaux défis à l'action humanitaire. Le système humanitaire se heurte de plus en plus souvent à ses

limites et peine à couvrir les besoins des populations affectées. Il est d'autant plus important de ne pas se contenter de fournir de l'aide sur place, mais de s'attacher également à améliorer le cadre politique de l'action humanitaire et de rechercher des solutions innovantes pour relever les nouveaux défis. C'est dans ce sens que la Suisse a orienté ses efforts en 2015 et ainsi accru sa crédibilité d'acteur humanitaire de premier plan. Elle a continué à appliquer la Stratégie de la Confédération pour la protection des civils dans les conflits armés 2013–2017, qui comprend trois grandes priorités: promotion du respect du cadre légal; en particulier du droit international humanitaire à l'échelle mondiale; aide pratique sur place et engagement multilatéral et adopté un plan d'action pour la concrétiser.

L'accès humanitaire est l'un des défis auquel la Suisse a choisi de s'attaquer, élaborant une approche pratique en la matière. Les acteurs humanitaires rencontrent de plus en plus de difficultés pour accéder aux personnes affectées par des conflits armés. La Suisse a participé à la rédaction d'un manuel et d'un guide destiné aux travailleurs humanitaires, qui ont été distribués et examinés dans différentes régions en 2015, en vue de permettre aux organisations humanitaires d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies d'accès plus probantes. En collaboration avec des spécialistes internationaux, la Suisse a par ailleurs préparé des directives et des recommandations à l'intention des commissions internationales chargées d'élucider et de documenter des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire. En 2015, elle a diffusé ces deux documents dans différents milieux.

Certaines mesures de la lutte contre le terrorisme prises par d'autres Etats peuvent entraver l'action humanitaire. Lorsqu'il est par exemple interdit d'entrer en contact avec certains groupes, les organisations humanitaires ne peuvent plus négocier l'accès à des populations ayant besoin d'aide et il n'est plus possible de sensibiliser les groupes armés au rôle du droit international humanitaire. La Suisse a dès lors soutenu des analyses et des travaux de recherche dans ce domaine et a consacré pour la première fois une manifestation à cette thématique à l'occasion de la 32^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en décembre à Genève.

Dans le cadre du plan d'action du DFAE pour la protection des enfants-soldats 2014–2016, la Suisse a mis à disposition des experts et a apporté son appui politique au représentant spécial de l'ONU chargé de la protection des enfants en période de conflit armé. Celui-ci vise à protéger les enfants contre le recrutement par des forces armées étatiques et non étatiques et à réinsérer d'anciens enfants soldats dans la vie civile.

Promotion et protection des droits de l'homme

Le DFAE finalisait à fin 2015 les travaux d'une stratégie en matière de droits de l'homme qui puisse renforcer l'ancrage et la prise en compte des droits de l'homme dans le cadre général de la politique extérieure de la Suisse. La stratégie définit les instruments et les principes de l'engagement du pays en la matière. Elle en précise les buts stratégiques, qui portent en premier lieu sur la promotion de l'universalité, de l'interdépendance et de l'indivisibilité des droits de l'homme; sur la cohérence ensuite du cadre de référence international et la consolidation des institutions et mécanismes des droits de l'homme; finalement sur le renforcement de son engage-

ment et la prise en compte des acteurs-clés, étatiques et non-étatiques en ce domaine. Ces éléments ont guidé l'action de la Suisse pendant l'année sous revue, par le biais d'instruments politiques bilatéraux et multilatéraux ainsi qu'au travers de soutiens à des projets dans les pays et thèmes d'action prioritaires.

Ainsi, la Suisse a contribué à renforcer la mobilisation internationale en faveur de l'abolition universelle de la peine de mort en soutenant divers débats, processus et événements. En septembre, elle a été à l'origine d'une résolution adoptée par le Conseil des droits de l'homme, qui met en lumière les violations des droits de l'homme de la personne condamnée et de ses proches causées par le recours à la peine de mort. A l'occasion de la Journée mondiale contre la peine de mort du 10 octobre, le conseiller fédéral Didier Burkhalter a une nouvelle fois lancé un appel ministériel conjoint avec dix-sept ministres des affaires étrangères de pays abolitionnistes ou de pays qui n'ont pas encore entièrement ou juridiquement aboli cette pratique. L'initiative vise à promouvoir le dialogue constructif, outil essentiel pour susciter la réflexion et le changement dans les pays qui appliquent encore la peine capitale.

La Suisse s'est à nouveau engagée en faveur du respect des droits de l'homme par le secteur privé. Elle a notamment poursuivi ses travaux en vue de l'établissement d'un plan d'action national visant à la mise en œuvre des principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. Elle a agi au travers du suivi du rapport de base du Conseil fédéral sur les matières premières et avec un processus multipartite qui a pour but d'élaborer un guide pour le secteur du négoce des matières premières.

De plus, la Suisse a contribué à la mise en œuvre de la stratégie développée au cours de sa présidence des Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme (2013–2014), en mettant l'accent sur la transparence et la redevabilité. Finalement, elle a dirigé avec succès les travaux de l'Association du code de conduite international des entreprises de sécurité privées en faisant adopter des procédures de certification pour les entreprises et en poursuivant l'élaboration des fonctions de surveillance et de traitement des plaintes.

La Suisse est active prioritairement en faveur des défenseurs des droits de l'homme, particulièrement depuis l'adoption des lignes directrices concernant leur protection, en décembre 2013. Elle se mobilise pour qu'ils puissent agir dans un environnement sûr, s'engageant en particulier pour une plus grande reconnaissance de ce travail aux niveaux tant politique et opérationnel que bilatéral et multilatéral. La Suisse soutient en outre la participation des défenseurs des droits de l'homme aux débats internationaux, notamment au sein du Conseil des droits de l'homme, à Genève. Par son appui à différentes ONG locales ou ayant leur siège à Genève, elle œuvre également en faveur des défenseurs des droits de l'homme militant pour la liberté d'expression, les droits des femmes ou les droits fonciers. De plus, elle s'est engagée dans certains cas particuliers, comme celui du blogueur saoudien Raïf Badaoui, condamné à 1000 coups de fouets, ou du défenseur azerbaïdjanais des droits de l'homme Emin Huseynov, qui s'est réfugié à l'ambassade suisse à Bakou et qui a pu, suite aux négociations, quitter le pays en toute sécurité.

De plus, la Suisse continue de renforcer son engagement en faveur de l'égalité des sexes et des droits des femmes et de personnes appartenant à des minorités religieuses ou ethniques. En outre, elle poursuit son action dans les domaines de la prévention et de la lutte contre la torture ainsi que de la justice juvénile, thème sur lequel elle a co-organisé en janvier à Genève le premier congrès international sur la justice juvénile.

Ces différents champs d'intervention sont au centre de l'engagement de la Suisse sur le plan multilatéral, que ce soit dans le cadre formel des enceintes onusiennes et régionales ou par le biais d'initiatives *ad hoc* visant à renforcer ces institutions. La Suisse a ainsi organisé en mai le deuxième *Glion Human Rights Dialogue*, un séminaire de réflexion qui s'est imposé comme une plateforme incontournable pour les réflexions sur la gouvernance mondiale des droits de l'homme. Dans le cadre de son engagement auprès des organisations régionales, la Suisse a été l'hôte, en novembre, de la quinzième table ronde du Réseau des points focaux gouvernementaux pour les droits de l'homme des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT) du CdE à Genève. Sur le plan bilatéral, la Suisse a mené durant l'année sous revue des rondes de dialogues ou des consultations bilatérales sur les droits de l'homme avec la Chine, le Nigéria, la Russie, le Sénégal, le Vietnam et le Tadjikistan. La Suisse a également initié de nouvelles consultations sur la politique des droits de l'homme avec des pays-pivots en la matière comme l'Afrique du Sud et le Mexique. Enfin, le DFAE et le Département fédéral de justice et police (DFJP) ont procédé à l'évaluation des différentes options pour l'établissement d'une future institution nationale des droits de l'homme.

Egalité des sexes et droits des femmes

Comme l'a démontré son rôle de facilitatrice lors de la session de la Commission de la condition de la femme de l'ONU en mars, la Suisse continue de renforcer son engagement en faveur de l'égalité des sexes, des droits des femmes et de leur autonomisation, tant sur le plan multilatéral que bilatéral. Elle a maintenu un rôle actif en la matière dans les autres organes de l'ONU, tels que le Conseil des droits de l'homme, la Troisième Commission de l'Assemblée générale et la Commission sur la population et le développement, et a intégré ces thèmes dans ses échanges bilatéraux. Elle s'est aussi fortement mobilisée pour la prise en compte du genre et des droits des femmes dans le processus du *Financing for Development* et pour l'intégration dans l'Agenda 2030 de développement durable d'un objectif spécifique sur l'égalité des sexes, doublé d'une approche transversale intégrant la thématique dans d'autres objectifs.

Dans le cadre de la célébration du vingtième anniversaire de la déclaration et plateforme d'Action de Pékin, la Suisse a renouvelé son engagement et manifesté sa volonté de mettre en œuvre ces instruments de référence. C'est d'ailleurs en ce sens et par une déclaration d'engagement que la présidente de la Confédération s'est exprimée lors de la réunion de mobilisation des dirigeants du monde en faveur de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes, qui s'est tenue en septembre en marge du sommet des Nations Unies consacré à l'adoption de l'Agenda 2030.

Migration et lutte contre la traite d'êtres humains

L'évaluation des accords de partenariat en application du postulat Amarelle (12.3858) a montré que les dialogues menés régulièrement dans ce cadre et le recours à des partenariats ont nettement amélioré les relations bilatérales. Le principe qui sous-tend les accords de partenariat dans le domaine migratoire, à savoir que la migration doit être perçue comme un phénomène qui engendre aussi bien des chances que des défis, s'est imposé avec plus de force durant l'année sous revue. Autre succès obtenu en 2015: la protection des droits de l'homme des migrants est désormais considérée comme faisant partie intégrante d'une politique extérieure globale et cohérente en matière de migration, et par conséquent comme un élément essentiel des partenariats migratoires et des divers projets réalisés dans ce domaine.

Les réfugiés, les déplacés internes et les migrants en péril doivent bénéficier de la protection nécessaire aussi rapidement que possible, soit dès leur arrivée dans les pays de premier accueil de leur région de provenance. L'objectif est d'éviter que ces personnes, poussées à l'émigration illégale par l'absence de solution légale, soient obligées de poursuivre leur trajet et s'exposent ainsi aux risques de la traite des êtres humains. Les projets réalisés durant l'année sous revue dans la Corne de l'Afrique et dans la région affectée par la crise syrienne ont contribué à améliorer la protection, l'approvisionnement et l'intégration économique des personnes déplacées et des migrants.

La migration devient un phénomène mondial. C'est du moins ce qui ressort des négociations sur l'Agenda 2030 de développement durable. La Suisse a contribué à ce que le dialogue international sur la migration se préoccupe davantage de la protection des droits de l'homme des migrants. Grâce à ses efforts, les milieux économiques participeront à l'avenir au Forum mondial sur la migration et le développement. L'initiative Nansen, lancée par la Suisse et la Norvège afin d'améliorer la protection des populations contraintes à fuir à l'étranger en raison de catastrophes naturelles ou des effets du changement climatique, a été clôturée en décembre après trois années de travaux. L'agenda de protection, objectif principal de l'initiative, a été présenté à la communauté internationale en octobre au cours d'une consultation mondiale. La conférence de clôture a de plus préparé la voie à la mise en œuvre de l'agenda de protection et à son ancrage institutionnel. C'est ainsi qu'un groupe d'Etats intéressés va poursuivre les travaux de l'initiative Nansen, avec le soutien des organisations internationales opérant dans les domaines concernés, notamment l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et le HCR.

La Suisse a intensifié ses efforts de lutte contre la traite des êtres humains au niveau multilatéral de même qu'à l'interface de ses politiques extérieure et intérieure. Elle a organisé pour la première fois le séminaire du Dialogue Asie-Europe (*Asia-Europe Meeting*, ASEM) sur les droits de l'homme à Montreux. Consacrant ce séminaire à la traite des êtres humains, elle a maintenu sa tradition diplomatique qui vise, en matière de lutte contre ce phénomène, à encourager le dialogue entre Etats et à jeter ainsi les bases d'une collaboration étroite au niveau des experts. La semaine spéciale La Suisse contre la traite des êtres humains, organisée pour la deuxième fois en octobre et à laquelle ont pris part des experts internationaux, a permis de débattre des défis actuels auxquels est confrontée la lutte contre la traite des êtres humains, tant en Suisse qu'à l'étranger, et d'envisager des approches pour les surmonter.

3.3.6 **Droit international, droit international humanitaire, justice pénale internationale et lutte contre le terrorisme**

Le droit international revêt pour la Suisse et les Suisses une importance considérable. Les autorités et les citoyens tiennent à ce que les relations entre les Etats reposent sur le droit et la coopération plutôt que sur des rapports de force. Et respecter les règles du droit international est l'une des meilleures garanties pour la stabilité dans le monde. La Suisse est à l'origine d'une tradition humanitaire dont elle est fière. Les conventions de Genève codifient les principes qui protègent les populations en cas de conflit et sont aujourd'hui indissociables de l'identité nationale suisse. La paix, la sécurité, le développement et les droits de l'homme sont protégés par le droit international et sont autant de valeurs que promeut la Suisse. Celle-ci contribue depuis longtemps à leur diffusion et œuvre en faveur d'un ordre juridique international stable et d'un règlement pacifique des différends. Le droit international est aussi un excellent moyen pour promouvoir les intérêts du pays. L'exportation de produits suisses bénéficie largement des accords de libre-échange qui fixent des conditions claires pour le commerce international ou des mesures de facilitation du commerce. Le quotidien des citoyens du pays est tout autant marqué par les règles du droit international. Celles-ci façonnent des domaines aussi variés que la recherche et l'innovation, les droits de l'homme, les échanges commerciaux, la sauvegarde de l'environnement, les nouvelles technologies, le tourisme ou l'importation de fruits exotiques.

Droit international humanitaire

Respectant son engagement traditionnel, la Suisse a plaidé en faveur du respect du droit international humanitaire au sein de plusieurs forums de première importance. En la matière, l'année 2015 a surtout été marquée par la conclusion d'un processus de consultation entamé il y a quatre ans par la Suisse et le CICR pour identifier des moyens de renforcer le respect du droit international humanitaire. La Suisse et le CICR ont soumis en décembre à la 32^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge des propositions concrètes visant à avancer dans l'établissement d'une réunion régulière des Etats parties aux conventions de Genève. Tous les Etats ont accepté de négocier, sous l'égide de la Suisse et du CICR, les fonctions et modalités d'un tel forum des Etats sur le droit international humanitaire. Ce serait là une innovation historique, qui doterait ces conventions et leurs protocoles additionnels d'un forum taillé sur mesure afin de veiller à leur application.

S'associant à 52 Etats, la Suisse et le CICR ont de plus fondé, en décembre 2014, le Forum du Document de Montreux, qui vise les activités des entreprises militaires et de sécurité privées présentes dans une zone de conflit armé. Servant de plateforme d'échange aux Etats, le forum a déjà contribué en 2015 à coordonner et à consolider diverses mesures nationales. Enfin, la Suisse a ratifié en 2015 le TCA et a assorti sa ratification d'une déclaration interprétative, qui souligne l'importance des dispositions humanitaires du traité.

Justice pénale internationale

La Suisse continue d'œuvrer en faveur de la CPI, tout en s'attachant à accroître l'efficacité des procédures pénales. La cour travaille désormais activement à l'adoption de meilleurs indicateurs pour promouvoir et vérifier son efficacité. Sur l'initiative de la Suisse, un débat spécial a été organisé sur ce sujet au niveau politique en novembre dans le cadre de l'assemblée des 123 Etats parties au Statut de Rome de la CPI du 17 juillet 1998³⁴. En septembre, la Suisse a par ailleurs ratifié les modifications apportées au Statut de Rome, relatives au crime d'agression et au crime de guerre. Tandis que l'intégration du crime d'agression dans le statut contribue à endiguer le recours illégitime à la violence entre Etats, les modifications visant le crime de guerre améliorent la protection dans le cadre de conflits armés intra-étatiques. Outre la CPI, la Suisse a également soutenu l'an passée d'autres institutions de la justice pénale internationale. Par l'intermédiaire du budget de l'ONU, elle a par exemple contribué à financer le Tribunal pour l'ex-Yougoslavie et celui pour le Rwanda (ainsi que leurs mécanismes de suivi) ou les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens, chargées de juger les crimes des Khmers rouges. Elle a en outre détaché du personnel afin de renforcer le tribunal spécial, sis au Sénégal, institué pour juger les crimes présumés de l'ancien dictateur tchadien Hissène Habré.

Droits de l'homme

Mandatés par le Conseil fédéral, le DFAE et le DFJP ont mené, du 25 mars au 2 juillet, une procédure de consultation sur l'adhésion de la Suisse au protocole facultatif du 19 décembre 2011 à la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, ce protocole portant sur la procédure de présentation de communications. Cet instrument est un complément crucial à la convention, notamment parce qu'il permet aux particuliers de porter une violation de la convention devant le Comité de l'ONU des droits de l'enfant. Le Conseil fédéral a adopté le 11 décembre le message³⁵ destiné au Parlement. En décembre, l'Assemblée fédérale a également approuvé la ratification de la convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.

La Suisse a maintenu son appui à la réforme visant à accroître l'efficacité des organes conventionnels de l'ONU, auxquels les Etats membres rendent compte de la mise en œuvre des conventions relatives aux droits de l'homme qu'ils ont ratifiées. La Suisse a notamment mis sur pied la *Geneva Platform for Members of Human Rights Treaty Bodies* (plateforme Internet destinée aux membres des organes chargés de l'application des conventions relatives aux droits de l'homme). Réalisé en collaboration avec l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains, ce projet est une contribution à la mise en œuvre de la résolution A/RES/62/268, adoptée le 9 avril 2014 par l'Assemblée générale de l'ONU et qui vise à renforcer et à améliorer le fonctionnement du système des organes concernés.

Vu l'intensification des efforts visant à trouver un nouvel équilibre entre protection de la sphère privée et maintien de la sécurité publique, les organes de l'ONU compé-

³⁴ RS 0.312.1

³⁵ FF 2016 179

tents en matière de droits de l'homme débattent depuis 2013 sur la protection de la sphère privée à l'ère de la communication numérique. La Suisse a d'emblée activement participé à ces travaux et œuvré pour que le Conseil des droits de l'homme attribue en mars un nouveau mandat, celui de rapporteur spécial pour le droit à la vie privée.

La corruption constitue un défi d'envergure mondiale, qui est étroitement lié à la protection des droits de l'homme. Lors des négociations sur ce sujet au sein du Conseil des droits de l'homme, la Suisse a plaidé, pour que la lutte internationale contre la corruption, qui met l'accent sur l'auteur du délit, intègrent également la perspective des droits de l'homme. Cette démarche de complémentarité a pour objet de souligner la responsabilité systémique de l'Etat (généralisation) et de renforcer la position de la victime.

Adopté en 1955, l'Ensemble des règles minima de l'ONU pour le traitement des détenus est un instrument essentiel du droit international dans la protection de personnes placées en détention. La Suisse a appuyé le processus de révision qui s'imposait et vigoureusement soutenu le consensus autour ces règles, qui s'appelleront, dans leur nouvelle mouture, règles Mandela.

Lutte contre le terrorisme

Le défi que représente la lutte contre le terrorisme ne cessant de gagner en importance, le Conseil fédéral a adopté en automne une stratégie nationale dans ce domaine, qui réunit les aspects des politiques extérieure et intérieure. Selon cette stratégie, la Suisse s'attache à lutter contre le terrorisme et ses causes dans le cadre de sa politique extérieure. Elle préserve ainsi ses intérêts au niveau international. Les acteurs internationaux la considèrent en effet comme une partenaire digne de confiance, qui défend les droits de l'homme, le droit international humanitaire et l'état de droit et s'attaque sur le long terme aux causes des problèmes. Tant au niveau national qu'international, la Suisse axe ses efforts dans ce domaine sur la stratégie de l'ONU contre le terrorisme.

Les attentats terroristes perpétrés en Europe ont contraint l'UE à agir. Depuis février, celle-ci met l'accent sur un meilleur contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen, sur la prévention de la radicalisation et sur l'amélioration de la coopération internationale. La Suisse suit attentivement les discussions en cours au sein de l'UE et a pu s'associer aux mesures adoptées dans le cadre de divers organes politiques et techniques. L'application des mesures concernant la coopération dans l'espace Schengen est prioritaire à ses yeux.

Dans sa politique étrangère, la Suisse milite en faveur de mesures efficaces dans la prévention et la lutte contre le terrorisme transfrontalier. La priorité a été accordée au terrorisme mû par des motifs djihadistes des organisations extrémistes Al-Qaïda et EI, ainsi que des organisations apparentées. Durant l'année sous revue, la Suisse a participé à l'échange d'informations et au développement de mesures normatives et opérationnelles au sein de nombreux forums internationaux tels que l'ONU, le Forum mondial contre le terrorisme (*Global Counterterrorism Forum*, GCTF), le CdE et l'OSCE. En ce sens, elle fonde ses activités sur le droit international, en particulier sur le respect des droits de l'homme et, dans les conflits armés, sur le droit international humanitaire. En la matière, elle a accordé la priorité à la radicali-

sation conduisant à un extrémisme violent et au phénomène des «combattants terroristes étrangers», c'est-à-dire les quelque 25 000 étrangers ayant rejoint un mouvement terroriste, principalement l'EI, Al-Qaïda et Al-Shabaab, en Syrie, en Iraq et en Somalie. La Suisse a réservé une attention particulière à la situation des enfants et des adolescents et lancé, dans le cadre du GCTF, une initiative concernant le droit pénal des mineurs dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, qui vise à élaborer des recommandations internationales en la matière.

La prévention du terrorisme et la lutte contre ses causes, le règlement pacifique des conflits et l'amélioration de la situation dans les Etats fragiles figurent parmi les priorités de l'action extérieure de la Suisse. Il est prévu de concrétiser les activités de prévention de l'extrémisme violent dans un plan d'action en matière de politique extérieure. Le Fonds mondial pour l'engagement de la communauté et la résilience (*Global Community Engagement and Resilience Fund*, GCERF) que la Suisse a créé à Genève en 2014 constitue un important instrument de prévention. Il servira à financer, au niveau local, des projets économiques, éducatifs et sociaux visant à prévenir les tendances à la radicalisation et l'extrémisme violent. Le chef du DFAE a signé au printemps avec le GCERF un accord sur les privilèges et les immunités puis, en septembre, un accord relatif à la contribution de la Suisse. Les premiers projets soutenus par le GCERF devraient être lancés au printemps 2016, au cours d'une phase pilote, au Bangladesh, au Mali et au Nigéria. Par ailleurs, le chef du DFAE a participé en février au Sommet de la Maison Blanche sur la lutte contre l'extrémisme violent à Washington, et la Suisse a pris une part active à diverses conférences de suivi. Le Sommet des dirigeants sur la lutte contre l'EI et l'extrémisme violent (*Leaders' Summit on Countering ISIL and Violent Extremism*) a inscrit dans le cadre de l'ONU le processus lancé lors du Sommet de la Maison Blanche. Dans le prolongement du processus de la Maison Blanche, la Suisse organisera en 2016 à Genève une rencontre internationale consacrée à la formation professionnelle en tant que moyen possible de prévenir l'extrémisme violent. Elle a également proposé d'organiser avec l'ONU à Genève, en 2016, une conférence internationale sur la prévention de l'extrémisme violent.

Active au sein d'un groupe d'Etats partageant ses vues, la Suisse s'engage depuis plusieurs années en faveur d'un renforcement des droits procéduraux des personnes et des entités concernées par les sanctions ciblées du Conseil de sécurité de l'ONU à l'encontre d'Al-Qaïda. Elle se fonde notamment sur la jurisprudence de la CEDH et répond aux préoccupations du Parlement qui a prolongé d'une année la motion Marty (09.3719) au printemps. En novembre, la Suisse a soumis avec le groupe d'Etats partageant ses vues de nouvelles propositions visant à renforcer la légalité de la procédure de même que l'efficacité et l'indépendance du Bureau du médiateur, créé en 2009, auquel les personnes concernées peuvent s'adresser pour demander leur radiation de la liste des sanctions. La Suisse et le groupe d'Etats qui partagent ses vues ont par ailleurs proposé d'améliorer les droits en matière de procédure des personnes et des entités visées par les autres régimes de sanction du Conseil de sécurité. La résolution 2253 adoptée le 17 décembre par le Conseil de sécurité de l'ONU sur le régime des sanctions contre Al-Qaïda (et l'EI) contient quelques améliorations, notamment en ce qui concerne le Bureau du Médiateur, qui résultent des propositions soumises. Cette résolution constitue un important instrument de lutte contre Al-Qaïda et l'EI. S'agissant des garanties procédurales offertes aux

personnes concernées par les sanctions, elle ne satisfait cependant pas encore pleinement aux demandes de la Suisse et des Etats partageant les mêmes vues.

Restitution des avoirs de potentats

Ces 25 dernières années, la Suisse a restitué des avoirs de potentats à leurs divers pays d'origine à hauteur de quelque 1,8 milliard de francs. Sa longue expérience dans le traitement de tels avoirs et les solutions qu'elle a développées suscitent un grand intérêt au niveau international. La Suisse joue son rôle en encourageant le développement de normes mondiales visant à assurer la restitution efficace de fonds volés. Elle se fonde à cet effet sur ses principes de politique extérieure, tels que la consolidation de l'état de droit et la lutte contre toute forme d'impunité. Dans le même temps, elle coordonne étroitement sa politique de restitution des avoirs de potentats avec son engagement en matière de coopération au développement, en particulier dans le domaine de la lutte contre la corruption, et assure ainsi la cohérence de sa politique extérieure.

Sur sa propre initiative, la Suisse a collaboré avec le Centre international pour le recouvrement d'avoirs volés (International Center for Asset Recovery, ICAR, sis à Bâle) et la Banque mondiale, afin d'élaborer des lignes directrices internationales pour assurer un recouvrement efficace des avoirs de potentats. Ces lignes directrices ont été présentées lors de la conférence des Etats Parties à la convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), organisée du 2 au 6 novembre à Saint-Petersbourg. La Conférence a pris actes de ces lignes directrices et a adopté deux résolutions dans le domaine du recouvrement d'avoirs qui, grâce aux efforts de la délégation suisse, renouvellent le mandat exhortant les Etats parties à poursuivre le développement de celles-ci, dans le cadre des séminaires de Lausanne.

Ces directives doivent améliorer l'efficacité des efforts en matière de recouvrement d'avoirs grâce à l'adoption de meilleures pratiques et à une coordination accrue au plan international. Dans le même temps, elles constituent un pas important vers l'égalité de traitement, dans la mesure où les différents acteurs et centres financiers appliqueront les mêmes règles. L'adoption, le 18 décembre 2015 par l'Assemblée fédérale, de la loi fédérale sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite (LVP)³⁶ a encore renforcé le rôle de la Suisse dans ce processus.

3.4 Partenariats stratégiques et thèmes globaux

3.4.1 Relations bilatérales avec les pays non européens et les organisations régionales

Continent américain

Evolution dans la région

Sur le continent américain, l'année écoulée a été marquée par un début de redéfinition des dynamiques régionales. L'annonce simultanée par les présidents Barack Obama et Raúl Castro, le 17 décembre 2014, du dégel des relations entre les États-

³⁶ FF 2015 8731

Unis et Cuba a constitué sans conteste la manifestation la plus visible des évolutions en cours. Sept mois plus tard seulement, le 20 juillet, les deux pays ont renoué leurs relations diplomatiques, ouvrant la porte à un renforcement additionnel des rapports entre les Etats-Unis et l'Amérique latine. De fait, le 30 juin, la présidente du Brésil Dilma Rousseff a effectué une visite officielle à Washington, fermant ainsi – du moins partiellement – l'épisode de tensions initié en 2013 lors de l'annulation de sa visite d'Etat aux États-Unis suite au scandale des écoutes de la *National Security Agency* (NSA).

Au-delà des gestes politiques, le regain de ce dialogue Nord-Sud doit également être évalué à l'aune des turbulences économiques découlant de la baisse des prix des matières premières et de la demande asiatique – en particulier chinoise. Les économies de pays comme l'Argentine, le Brésil, l'Equateur ou le Venezuela ont été sérieusement touchées en 2014 et 2015. En particulier, la diminution des rentes pétrolières du Venezuela s'est traduite par un affaiblissement de l'Alliance bolivarienne pour les Amériques (ALBA), ainsi que de l'Alliance Vénézolan-caribéenne Petrocaribe.

Parallèlement, cet ensemble de transitions s'est doublé d'une dynamique relativement favorable au développement des zones de libre-échange. Aux États-Unis, le président Obama est parvenu à obtenir du Congrès qu'il lui accorde la procédure dite de *fast track* (voie rapide) dans les négociations d'accords commerciaux en cours; ce qui devrait favoriser les négociations avec l'UE pour un *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) et a contribué à la conclusion du *Trans-Pacific Partnership* (TPP) – deux accords qui couvrent près des deux tiers de l'économie mondiale.

Autre collaboration en développement, l'Alliance du Pacifique (Mexique, Colombie, Pérou, Chili), a continué de susciter l'intérêt de la communauté internationale pour sa performance économique supérieure à celle des autres pays de la région et les opportunités qui découleraient d'une coopération accrue avec ces pays. Cette vitalité n'est pas passée inaperçue dans l'autre importante communauté économique du continent, le Marché commun du Sud (MERCOSUR), animée par le dynamisme économique du Paraguay et de l'Uruguay ainsi que par une remise en cause de certaines positions protectionnistes par le Brésil.

Si ces évolutions sont palpables, de nombreuses incertitudes locales persistent: au Venezuela, la situation politico-économique est demeurée particulièrement instable; en Colombie, l'aboutissement du processus de paix entre le gouvernement et les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) a encore des obstacles à surmonter; au Brésil, la population a désapprouvé la politique de la présidente Rousseff – pourtant réélue en octobre 2014; quant à l'Argentine, elle a été confrontée à une cessation sélective de paiement et à l'exclusion des marchés financiers internationaux. Au niveau interrégional, une crise diplomatique s'est déclenchée entre la Colombie et le Venezuela, menant à la fermeture de la frontière entre les deux pays et à la déportation d'un millier de Colombiens établis au Venezuela. Dans les Caraïbes, de vifs échanges sur la thématique de l'immigration ont confronté Haïti à la République dominicaine. Par ailleurs, aux Etats-Unis, la forte opposition entre le président démocrate et le Congrès républicain a généré un sentiment d'incertitude quant à la future politique extérieure américaine, renforcé par l'approche des pro-

chaines élections présidentielles. Au Canada, le parti libéral de Justin Trudeau a remporté les élections de l'automne 2015 avec une avance surprenante. Il faut donc s'attendre à une réorientation des politiques intérieure et extérieure du pays par le nouveau gouvernement.

En matière de sécurité, le continent a dû faire face à l'immense défi que représentent la corruption et l'influence des organisations criminelles. Au cours de l'année dernière, la robustesse des institutions démocratiques a notamment été mise à l'épreuve au Mexique, où la guerre contre les narcotrafiquants a été émaillée de nombreux cas de disparitions forcées et d'évasions; le Brésil a été lui secoué par le scandale de corruption Petrobras; l'Argentine a vu son vice-président être mis en examen et a été confronté à la mort non éclaircie du procureur Nisman; au Venezuela, où la situation sécuritaire est restée hautement précaire et où le président de l'Assemblée nationale a été accusé en janvier par le Département d'Etat américain d'être au centre d'un trafic de drogue, les risques de déstabilisation sont restés bien présents. En Amérique centrale, les pays du *Triángulo del Norte* (Guatemala, El Salvador, Honduras) ont aussi dû faire face à la violence et à la corruption stimulée par des gangs armés liés à la criminalité organisée (trafics de drogue et d'êtres humains, contrebande, etc.). Au Guatemala, en particulier, des scandales de corruption et de fraude en lien avec le président Pérez Molina ont déclenché une crise politique ayant conduit à la démission de ce dernier.

Activités de la Suisse

Le continent américain revêt une importance certaine pour la Suisse du fait du partage de valeurs essentielles (droits de l'homme, démocratie), du rôle clé joué par différents pays américains sur des questions globales (à l'instar de la sécurité, de la stabilité ou encore de l'environnement) et par l'importance des échanges économiques. Pour se positionner et faire progresser un agenda partagé, la Suisse a mené des consultations politiques avec des acteurs clés: Argentine, Brésil, Costa Rica, États-Unis, Chili, Mexique et Pérou. Le chef du DFAE s'est déplacé deux fois au Mexique et une fois à Cuba durant l'année sous revue afin de traiter de sujets bilatéraux et d'obtenir un soutien sur des questions multilatérales, telles que l'ATT. De plus, le secrétaire d'État Rossier a effectué en octobre un déplacement à Washington pour traiter de questions de sécurité et de prévention du terrorisme. Dans une logique de réduction des coûts de son réseau, le DFAE a toutefois été contraint de mener une réorganisation ayant abouti à la fermeture de l'ambassade au Paraguay (voir ch. 3.7).

La Suisse s'est engagée pour une meilleure protection des droits de l'homme tant avec qu'au sein des pays américains. Dans cet esprit, elle a renouvelé en 2015 son partenariat avec l'OEA en vue de soutenir le travail du Rapporteur spécial sur la liberté d'expression. Cette organisation – au sein de laquelle la Suisse a le statut d'observateur – constitue la colonne vertébrale du système interaméricain des droits de l'homme. Couvrant l'ensemble des pays américains à l'exception de Cuba, elle permet de bénéficier d'un effet multiplicateur et fournit ainsi un effet de levier à l'action de la Suisse. D'autres projets ont été menés de manière bilatérale (à l'instar de la coopération avec l'Argentine sur le traitement du passé et en matière de prévention de génocide) ou au travers d'organisations locales (comme la conduite d'une

étude sur la migration des enfants de l'Amérique centrale vers l'Amérique du Nord, menée avec le *Migration Policy Institute*). Au cours d'un de ses déplacements au Mexique, le chef du DFAE a signé une déclaration conjointe constituant un cadre pour une coopération politique intensifiée – notamment en matière de droits de l'homme.

Conformément à sa stratégie de politique étrangère 2012–2015, la Suisse s'est engagée avec les pays américains en faveur de la stabilité dans le monde. Ainsi, les *Etats-Unis* ont invité la Suisse à participer à la définition d'un plan d'action global visant à prévenir et contrer le développement de l'extrémisme violent. En février, le chef du DFAE s'est rendu à Washington au *White House Summit*, une conférence dédiée à cette question (voir ch. 3.3.6). A cette occasion, il a souligné les retombées positives en matière de prévention de l'extrémisme des projets de formation professionnelle et de création d'opportunités d'emploi. En octobre, le secrétaire d'Etat Rossier a fait le point avec l'*Under Secretary for Political Affairs* sur les perspectives de solutions politiques en Ukraine et en Syrie, sur la valeur ajoutée suisse dans le dialogue avec l'Iran et sur le rôle de la Suisse dans la prévention du terrorisme. La plateforme de dialogue politique entre le DFAE et le *State Department*, le *Joint Working Group*, permet un suivi opérationnel de cette thématique ainsi que de l'ensemble des relations bilatérales. Un dialogue ouvert est ainsi possible tant sur des thèmes faisant l'objet d'une coopération que sur des questions suscitant des divergences de positions ou nécessitant des clarifications – à l'instar du respect des conventions contre la torture.

Par ailleurs, sur le continent américain, la Suisse a accompagné le dégel des relations entre les *Etats-Unis* et *Cuba*, mettant à disposition ses services pour permettre de surmonter des obstacles techniques et administratifs en préalable à la reprise des relations diplomatiques entre ces deux pays. Dans ce cadre, le 20 juillet, les mandats de protection des intérêts assumés par la Suisse entre les deux pays ont officiellement pris fin après 54 ans (*Etats-Unis* à *Cuba*) et 24 ans (*Cuba* aux *Etats-Unis*). Entre 1961 et 1977, le mandat de la Suisse à *Cuba* avait pris une importance toute particulière et exigé des efforts intenses, notamment en 1962 durant la crise des missiles. Le 14 août, le conseiller fédéral Burkhalter a donc été convié à participer à la Havane, sur invitation du secrétaire d'Etat américain Kerry, à la cérémonie de réouverture de l'ambassade américaine. En tant que premier conseiller fédéral à se rendre à *Cuba*, il a réitéré la volonté de la Suisse d'accompagner la nouvelle période qui s'ouvre pour l'île, rappelant notamment que *Cuba* est un pays prioritaire pour la DDC.

A *Haïti*, la Suisse a poursuivi en 2015 un projet d'universalisation du registre civil avec l'OEA. Dans un pays aux institutions fragiles et aux rapports tendus avec son voisin la *République dominicaine*, ce projet a constitué également une contribution à la démocratie et à la stabilité. Toujours avec l'OEA, la Suisse a participé à des missions d'observation électorale au Mexique, à *Haïti* et au *Guatemala*, promouvant le bon fonctionnement de ce mécanisme fondamental de la démocratie. En *Colombie*, la Suisse a envoyé un expert en justice transitionnelle pour accompagner la mission qui encadre le processus de paix mis en place à l'occasion de la démobilisation des paramilitaires initiée en 2004.

Le partenariat avec les pays américains a aussi permis des progrès sur d'autres thèmes globaux. La Suisse a ainsi choisi de participer à l'initiative américaine *Global Health Security Agenda*, destinée à prévenir et contrer les menaces liées à des maladies infectieuses. Sur le terrain, des échanges ont eu lieu avec les Etats-Unis et Cuba pour répondre à l'épidémie d'Ebola en Afrique. En outre, un médecin cubain infecté par le virus a pu être soigné à Genève et, en juillet, un vaccin expérimental a été développé dans le cadre d'une coopération internationale impliquant la Suisse et les Etats-Unis.

En 2015, les Etats-Unis sont restés un partenaire économique essentiel pour la Suisse. Ils sont le deuxième marché d'exportation pour les produits suisses, avec près de 29 milliards de francs d'exportations en 2014 (et un volume total d'échanges de 48 milliards de francs). La Suisse et les Etats-Unis ont signé le 9 juillet une déclaration d'intention sur la formation professionnelle.

Le *Brésil*, pays qui compte parmi les BRICS et qui fait partie du G-20, est resté le partenaire commercial le plus important de la Suisse en Amérique latine. Ensemble, les deux Etats ont continué d'entretenir au niveau politique et économique une relation stratégique. Un programme de communication lui a ainsi été consacré par Présence Suisse (PRS), couvrant la période allant de la Coupe du monde de football (2014) aux Jeux Olympiques de Rio de Janeiro (2016).

Au niveau multilatéral, la Suisse a pris part au Sommet de l'Alliance du Pacifique, organisé au *Pérou*, ce qui lui a permis de présenter son offre de dialogue dans les domaines de l'innovation, de la formation professionnelle, des douanes et de l'empreinte hydrique. Avec le fort soutien de la présidence brésilienne du MERCOSUR, un dialogue exploratoire a été instauré entre l'Association européenne de libre-échange (AELE) et le MERCOSUR pour évaluer les perspectives de possibles négociations de libre-échange dans le futur.

Asie-Pacifique

Ce sous-chapitre répond au postulat Aeschi 14.3263 «La Suisse à l'heure de l'Asie». Les aspects économiques sont également commentés dans le rapport sur la politique économique extérieure 2015.

La Suisse à l'heure de l'Asie

Importance croissante de l'Asie

Le centre de gravité de l'économie mondiale se déplace progressivement vers la région Asie-Pacifique. Ainsi, le poids de l'Asie pourrait également s'accroître dans d'autres domaines, comme la politique, les sciences et l'innovation, la culture et le tourisme. Les 39 Etats de la région Asie-Pacifique (hors Asie centrale) abritent 60 % de la population mondiale, soit quelque 4,4 milliards de personnes. Ils incluent la plus grande démocratie du monde (Inde), la nation musulmane la plus nombreuse (Indonésie) et le pays disposant des réserves monétaires les plus vastes (Chine). Six de ces Etats (Australie, Chine, Inde, Indonésie, Japon et République de Corée) sont en outre membres du G20.

Plus probant encore: la région Asie-Pacifique génère aujourd'hui déjà près de 40 % du produit social brut mondial et même les deux tiers de la croissance économique

mondiale. Alors que la part relative de l'Europe et des Etats-Unis au produit social brut mondial est en recul, celle de l'Asie progresse régulièrement. Certes, la croissance a quelque peu ralenti en Chine et celle des pays les plus avancés de la région, membres de l'OCDE, présente les taux relativement peu élevés typiques des économies saturées: 1 % au Japon – troisième économie mondiale –, 3 % en République de Corée et 2,5 % en Australie. Toutefois, contrairement à l'Europe et aux Etats-Unis, nombre des principales économies asiatiques affichent des taux de croissance qui se maintiennent à au moins 5 %, comme l'Inde (6 à 7 %), l'Indonésie (4 à 5 %), le Vietnam (5 à 6 %), la Malaisie (4 à 5 %) et même la Chine (6,8 %). Quant aux économies moins développées, elles connaissent aussi une croissance supérieure à la moyenne, par exemple au Bangladesh: 6 % depuis une quinzaine d'années. La région Asie-Pacifique devrait donc rester la plus dynamique du monde, avec notamment des échanges commerciaux intra-asiatiques présentant une croissance surproportionnelle.

Actuellement, deux des cinq plus grandes économies mondiales sont asiatiques et ce rapport sera probablement de quatre sur cinq en 2050 (Etats-Unis, plus Chine, Inde, Indonésie et Japon). L'Inde devrait faire partie du trio de tête, aux côtés de la Chine et des Etats-Unis, dès 2030. En 2050, chacune de ces trois économies dépassera à elle seule les cinq suivantes cumulées du classement.

On mesure ainsi le poids que vont prendre non seulement ces trois économies, mais l'ensemble de la région Asie-Pacifique. De plus, de nombreux pays de la région se profilent de plus en plus comme des acteurs mondiaux et se responsabilisent face aux défis transnationaux que sont la protection de l'environnement, le changement climatique, la sécurité et la gouvernance économique mondiale. Résoudre durablement les problèmes globaux traités dans les enceintes internationales comme l'ONU, l'OMC ou les institutions de Bretton Woods ne sera guère possible sans la participation de ces Etats et sans tenir compte de leurs intérêts. Face à cette redistribution des cartes, il faut admettre que l'on se dirige vers un système davantage multipolaire et vers une diminution relative de l'influence de l'Europe – même si, d'une part, le revenu par habitant sur le vieux continent comme celui aux Etats-Unis devraient rester pendant longtemps encore sensiblement plus élevés que dans la plupart des pays asiatiques.

La région s'étendant entre l'Hindukush et les îles du Pacifique se caractérise non seulement par sa grande diversité culturelle, historique, sociale, politique et économique, mais encore par sa relative altérité par rapport aux valeurs, aux normes et aux usages européens. Une approche interculturelle approfondie et ouverte de l'Asie, y compris à la faveur de contacts personnels, aidera à mieux appréhender l'évolution en cours et les chances qui en découlent et permettra d'y réagir opportunément.

Les défis asiatiques

Redistribution du pouvoir économique

En Asie, ce ne sont pas les défis de portée régionale et mondiale qui manquent, ni ceux susceptibles d'avoir un impact sur la croissance économique. L'évolution de la situation dans la région Asie-Pacifique est fortement marquée par l'essor économique de la Chine ainsi que, sur le plan politique, par son affirmation en tant que puissance mondiale. D'autres Etats asiatiques, comme l'Inde, souhaitent également

assumer davantage de responsabilités à l'échelle internationale. Dans le même temps, les Etats-Unis continuent à jouer un rôle de premier plan, notamment en Asie de l'Est, ce qui se traduit par une course à l'influence entre ces derniers, la Chine, l'Inde, le Japon, la Russie et d'autres Etats. Avec le déplacement du centre de gravité de l'économie mondiale vers l'Asie, il faut s'attendre à ce que les Etats gagnant ainsi en pouvoir économique cherchent à accroître leur influence dans les organisations internationales, en particulier sur les processus et les conditions-cadres qui y sont définis. Il s'agit donc aujourd'hui de négocier ce tournant pacifiquement et dans un esprit de dialogue, jusqu'à l'instauration d'un nouvel équilibre.

Sécurité

L'imbrication toujours plus étroite des économies asiatiques n'a pas empêché les tensions régionales d'augmenter ces dernières années, particulièrement en mer de Chine méridionale. Eu égard au poids géostratégique et militaire croissant de la Chine, ce conflit – qui a pour enjeux les frontières maritimes et, partant, les droits d'exploitation de gisements de gaz et de pétrole ainsi que des ressources halieutiques – menace l'actuel équilibre militaire de la région, auquel participent également les Etats-Unis. L'inquiétude à ce sujet est grande, tant en Asie qu'ailleurs dans le monde. En mai 2014, par exemple, des navires de guerre chinois et vietnamiens se sont trouvés face à face et il s'en est suivi de violentes émeutes au Vietnam, notamment dans des zones industrielles, contre des entreprises chinoises et de certains autres pays. Si les litiges relatifs aux divers archipels de la mer de Chine devaient dégénérer en conflit armé, cela non seulement compromettrait la forte croissance continue de la région, mais encore perturberait sensiblement les transports de marchandises, car d'importantes routes maritimes sillonnent cette mer. De plus, ces prochaines années, l'Inde va réagir aux vues de la puissance chinoise sur l'océan Indien en renforçant considérablement ses forces navales.

Les relations interétatiques en Asie sont souvent compliquées par des tensions déclarées ou larvées, résultant notamment de plusieurs conflits historiques jamais entièrement dépassés (Chine/Japon, Japon/Russie, Corée/Japon, Inde/Pakistan). Celui, pluridécennal, qui oppose l'Inde et le Pakistan est à l'origine d'explosions de violence répétées sur la frontière contestée et empêche l'intégration de l'Asie du Sud. Les échanges commerciaux et les infrastructures entre ces deux Etats et dans la région en général sont donc restés bien en deçà du potentiel qu'ils présentent. En Asie de l'Est, l'absence de véritable réconciliation génère de fréquentes tensions entre la République de Corée, la Chine et le Japon. Sur la péninsule coréenne, où la République populaire démocratique de Corée (Corée du Nord) possède l'arme nucléaire – en violation des sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies –, le conflit entre les deux Corée attend toujours son règlement. De même, la question de Taïwan est irrésolue à ce jour. Enfin, le conflit qui sévit en Afghanistan depuis plusieurs décennies s'est intensifié suite au retrait du gros des forces internationales. En 2015, l'EI a même pris pied dans le pays.

Les autres défis lancés à l'Asie sont notamment la pollution de l'environnement et la surexploitation des ressources naturelles, des catastrophes naturelles, ainsi que les fortes inégalités de revenus. S'y ajoutent, suivant les pays, des problèmes de gouvernance et de stabilité de la situation politique intérieure et, surtout en Hindukush,

mais parfois aussi dans les régions voisines, l'extrémisme violent, notamment islamiste.

L'important potentiel de conflits et d'escalade présenté ci-dessus, le désir des Etats de contrôler les flux commerciaux et de s'assurer un accès aux matières premières ainsi que leur volonté croissante d'affirmer leur importance politique se sont traduits par une forte militarisation du continent. Or, en comparaison avec l'Europe et d'autres régions du monde, l'Asie ne possède que peu d'institutions et de mécanismes interétatiques ou régionaux encourageant la diplomatie préventive et le règlement pacifique des différends. Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, à la différence de ce qui s'est passé en Europe, il n'y a pas eu dans la région Asie-Pacifique – pour des raisons à la fois historiques, géographiques et stratégiques – de tentative sérieuse de mettre en place un système de sécurité inclusif comme celui de l'OSCE. Le développement d'un tel système se heurte au fait que les principaux acteurs de la région préfèrent suivre une approche bilatérale plutôt que de s'engager dans des processus multilatéraux de gestion des questions de sécurité. En Asie, le principe de la non-ingérence dans les affaires internes des autres pays est souvent considéré comme prioritaire.

Intégration régionale, en particulier économique

Dans ce contexte, les tendances à l'intégration observées en Asie sont motivées principalement par des raisons économiques. Les divers partenariats économiques régionaux ou suprarégionaux envisagés ou existants se chevauchent selon différentes configurations souvent déconcertantes, et s'ils ne progressent jusqu'ici que lentement, c'est notamment en raison de l'application pour ainsi dire généralisée du principe du consensus. Ces partenariats encouragent non seulement les contacts réguliers au plus haut niveau, mais également, à long terme, la coopération régionale et la création d'un système de règles et de mécanismes visant la maîtrise des défis transnationaux.

Avec l'entrée en vigueur officielle, le 31 décembre, de sa communauté économique (*ASEAN Economic Community*, AEC), l'ASEAN veut créer un marché intérieur commun où les biens, les investissements, les services, les capitaux et les travailleurs qualifiés peuvent circuler librement. La réalisation de l'AEC demeure un processus continu et inachevé, qui est complété par les deux autres objectifs d'intégration de l'ASEAN dans le domaine de la politique et de la sécurité et dans celui des relations socioculturelles. Sont membres de l'ANASE le Brunéi Darussalam, le Cambodge, l'Indonésie, le Laos, la Malaisie, le Myanmar, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et le Vietnam.

L'ANASE est la communauté régionale de loin la plus avancée d'Asie. Véritable moteur de l'intégration asiatique, le noyau dur de l'ANASE est complété par une structure régionale à configuration variable, comprenant l'ANASE+3 (conférence conjointe des dix Etats membres plus la Chine, le Japon et la République de Corée), l'ANASE+6 (ANASE+3 plus l'Australie, l'Inde et la Nouvelle-Zélande), le Sommet de l'Asie de l'Est (sommet annuel de l'ANASE+6 avec la Russie et les Etats-Unis

sur les questions stratégiques) et le Forum régional de l'ANASE³⁷ (dialogue sur les questions de politique et de sécurité dans la région).

Après sept ans de travaux, les négociations impliquant douze pays pour l'Accord de partenariat transpacifique (*Trans-Pacific Partnership Agreement*, TPP) ont été conclues en 2015. Sous l'impulsion des Etats-Unis, les pays suivants de la zone Asie-Pacifique ont pris part aux négociations: Japon, Malaisie, Singapour, Vietnam, Brunei, Australie et Nouvelle-Zélande. L'accord, qui crée la plus grande zone de libre-échange du monde, doit à présent obtenir l'aval de plusieurs parlements nationaux. A l'avenir, d'autres Etats pourraient être intéressés à adhérer au TPP.

Avec le concours de l'Australie, de la Chine, de la Corée du Sud, de l'Inde, du Japon et de la Nouvelle-Zélande, ses six partenaires de libre-échange (ASEAN+6), mais sans les Etats-Unis, l'ASEAN travaille en outre à la réalisation d'un projet de partenariat économique régional intégral (*Regional Comprehensive Economic Partnership*, RCEP).

Dans les autres organisations asiatiques ou transpacifiques, le niveau d'intégration est nettement moins avancé qu'au sein de l'ANASE. C'est le cas notamment de l'Association sud-asiatique de coopération régionale (*South Asian Association for Regional Cooperation*, SAARC), du Forum des îles du Pacifique (*Pacific Island Forum*, FIP), de la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (*Asia-Pacific Economic Cooperation*, APEC) – qui étudie actuellement la création d'une zone de libre-échange Asie-pacifique (*Free Trade Area of the Asia Pacific*, FTAAP) –, ou encore de l'Organisation de coopération de Shanghai (*Shanghai Cooperation Organization*, SCO), qui s'occupe de coopération économique et sécuritaire, principalement entre l'Asie centrale et l'Asie de l'Est.

Etat des lieux des relations entre la Suisse et la région Asie-Pacifique

Relations politiques et réseau extérieur

La Suisse entretient des relations diplomatiques avec les 39 Etats de la région Asie-Pacifique. Ses intérêts sont représentés localement notamment par dix-sept ambassades, six consulats généraux et plusieurs consulats honoraires, sept bureaux de coopération de la DDC, deux bureaux scientifiques *Swissnex* et sept bureaux commerciaux (six *Business Hubs* et *the Trade Office of Swiss Industries* à Taïwan). Ces dernières années, ont été ouverts, notamment pour promouvoir les relations économiques, l'Ambassade de Suisse à Yangon (Myanmar, 2012) et le Consulat général de Suisse à Ho-Chi-Minh Ville (Vietnam, 2015). En 2015, le bureau *Swissnex* de Singapour a été fermé, après avoir assuré avec succès pendant plus de dix ans la mise en réseau d'entreprises et de chercheurs suisses et locaux. La continuité des activités est assurée par un bureau pour l'éducation et la science intégré à l'Ambassade de Suisse à Singapour. S'y ajoutent les activités des écoles suisses à Singapour et à Bangkok (Thaïlande) ainsi que les bureaux de liaison de la Fondation Pro Helvetia à Shanghai et à New Delhi.

³⁷ Le Forum régional de l'ANASE regroupe les membres du Sommet de l'Asie de l'Est ainsi que le Bangladesh, l'Union européenne, le Canada, la Mongolie, la Corée du Nord, le Pakistan et le Sri Lanka.

Les relations politiques entre la Suisse et les Etats de la région Asie-Pacifique sont très bonnes et l'image de notre pays en Asie est généralement excellente. Le public asiatique perçoit très positivement en particulier les caractéristiques traditionnelles de notre pays, comme la nature et les produits de qualité ou de luxe (montagnes, chocolat, montres, etc.). Sont également des atouts à ses yeux la bonne gouvernance du pays, sa stabilité politique, la proximité entre institutions politiques et citoyens, la qualité de vie élevée et la forte conscience écologique. L'indépendance de la Suisse ainsi que l'absence de tout passé colonial sont également très appréciées dans cette partie du monde, où l'on reconnaît en outre les succès de la Suisse dans les domaines politique et économique, en particulier sa stabilité à un niveau élevé depuis de longues années. Enfin, comme la Suisse se distingue fréquemment dans les classements internationaux comme le pays le plus innovant et le plus compétitif du monde et qu'elle y est toujours bien notée dans de nombreux domaines – efficacité de sa réglementation, système de formation, infrastructures, protection de l'environnement, niveau de vie et de «bonheur» –, les Etats de la région s'intéressent beaucoup à ses politiques dans ces domaines.

Relations économiques

Les relations bilatérales de la Suisse en Asie se développent de façon très dynamique depuis plusieurs années, ce qui ne fait que confirmer la tendance au déplacement du centre de gravité de l'économie mondiale de l'Occident vers l'Orient. En 2014, 18,1 % des exportations suisses³⁸ étaient destinées à la région Asie-Pacifique (Europe: 58,1 %; Amérique du Nord: 14 %; Amérique latine: 3,2 %). Il y a une bonne dizaine d'années, les marchés asiatique et nord-américain avaient encore la même importance. Malgré la force du franc, les exportations ont connu une forte progression ces dernières années: Asie: +78 % (volume total de 35 milliards de francs en 2014); Chine: +206 % (neuf milliards, sixième rang des partenaires commerciaux de la Suisse, ou numéro trois après l'UE et les Etats-Unis); Inde: +71 % (deux milliards). Pour comparaison: Europe: +23 % (121 milliards); Amérique du Nord: +78 % (29 milliards).

Ces prochaines années, 80 % de la croissance mondiale de la classe moyenne interviendra dans la région Asie-Pacifique. En 2030, cette classe de population devrait y être cinq fois plus importante qu'en Europe. Or, comme la Suisse et ses entreprises jouissent d'une excellente réputation en Asie, la demande de produits de haute qualité et de biens de luxe *Swiss made* devrait y connaître une croissance exceptionnelle. Outre l'UE et les Etats-Unis, la région Asie-Pacifique devrait donc beaucoup gagner en importance pour l'économie suisse, non seulement en termes de débouchés, mais aussi en tant que région d'investissement et de production, ainsi que d'approvisionnement en produits industriels semi-finis destinés à être transformés. L'accord bilatéral de libre-échange conclu avec la Chine a déjà produit des effets positifs pour les deux pays, malgré le ralentissement de la croissance économique chinoise.

La branche suisse du tourisme se tourne aussi de plus en plus vers le marché asiatique. Le nombre de nuitées d'hôtes provenant de la région Asie-Pacifique a doublé

³⁸ Commerce extérieur sans métaux précieux, pierres gemmes, objets d'art et antiquités.

en dix ans, passant de 2 millions en 2005 à 4 millions en 2014, ce qui représente 11 % du total des nuitées enregistrées en Suisse, toutes nationalités confondues, Suisses inclus. En particulier, de 2005 à 2014, le nombre de nuitées d'hôtes chinois a quintuplé (de 172 000 à 1 034 000), tandis que celui des nuitées d'hôtes indiens a progressé de 95 % (de 249 000 à 485 000). Suisse Tourisme table sur 2 millions de nuitées de touristes chinois d'ici à 2022. Pour mieux exploiter ce potentiel de croissance du tourisme, il est indispensable d'offrir en Asie des services à la hauteur de la demande. Ces dernières années, la Confédération y a donc augmenté le nombre de bureaux habilités à délivrer des visas, notamment en externalisant les processus administratifs – mais non la décision d'octroi des visas proprement dite – auprès de prestataires privés. Divers fournisseurs de produits touristiques en Suisse ont en outre développé des offres ciblées, adaptées aux spécificités culturelles et aux attentes des hôtes asiatiques.

Coopération sectorielle et technique

Depuis quelques années, la coopération avec les Etats de la région Asie-Pacifique s'est fortement développée et étendue à de nouveaux secteurs ainsi qu'à de nouveaux domaines techniques. L'expertise et les compétences techniques de la Suisse sont souvent très appréciées dans ces Etats, car notre pays y est considéré à maints égards comme un modèle de réussite. Il arrive même que la demande de coopération technique dépasse les capacités de la Suisse.

La coopération technique bilatérale avec les grands Etats, comme la Chine, couvre pratiquement tous les secteurs, tandis qu'avec les Etats plus petits, elle se focalise sur certains domaines. Généralement conçue comme un trait d'union entre des échanges techniques au niveau ministériel et des projets opérationnels, elle touche de nombreux domaines: formation, recherche et innovation, environnement, droits de l'homme et démocratie, travail et emploi, migration, sécurité, santé, culture, transports, etc. Dans le domaine des sciences, l'Europe et l'Amérique du Nord devraient certes continuer à jouer les premiers rôles pendant longtemps encore, mais l'Asie s'en rapproche peu à peu. Dans le domaine de l'éducation, de nombreux pays asiatiques manifestent en outre un intérêt croissant pour le modèle suisse de formation professionnelle axé sur la pratique. L'Asie reste, en la matière, une région prioritaire (en particulier, la Chine, la Corée du Sud, l'Inde et le Japon), avec un certain nombre de tâches dévolues aux représentations suisses sur place. De plus, des accords bilatéraux de coopération scientifique ont déjà été conclus avec les quatre pays ci-dessus. Ils visent à soutenir la coopération entre les divers acteurs du monde scientifique (universités, instituts de recherche, entreprises dotées d'un département de la recherche, etc.). Par ailleurs, ces dernières années, des délégations de journalistes et autres professionnels ont été invités en Suisse pour y découvrir ses atouts dans les domaines de la formation, de la recherche et de l'innovation. Enfin, en 2015, les escales de «Solar Impulse», l'avion solaire suisse, ont été mises à profit pour présenter le savoir-faire de notre pays dans ces domaines et communiquer sur les cleantech, le développement durable et notre esprit pionnier.

La Suisse a une longue tradition de coopération au développement et d'aide humanitaire avec de nombreux pays de la région Asie-Pacifique. Cette coopération concerne, premièrement, les pays prioritaires de la DDC (coopération régionale),

comme l'Afghanistan, le Bangladesh, la Mongolie, le Népal et le Myanmar, ainsi que le programme de la région du Mékong. Deuxièmement, la Suisse soutient des programmes humanitaires en Afghanistan, au Pakistan, au Sri Lanka (jusqu'à fin 2015), au Myanmar et en Corée du Nord, apporte par exemple une assistance aux réfugiés et aux déplacés internes, participe à la reconstruction ou fournit des conseils notamment dans le domaine de la réduction des risques de catastrophes. Troisièmement, le SECO assure la coopération au développement dans le domaine économique, en particulier dans les pays prioritaires que sont l'Indonésie et le Vietnam. Quatrièmement, dans le cadre de son aide d'urgence, la Suisse intervient lors des catastrophes naturelles qui frappent régulièrement la région Asie-Pacifique. Ces dernières années ce fut le cas par exemple lors des inondations au Pakistan, du tsunami en Thaïlande, au Sri Lanka et en Indonésie ainsi que des séismes au Japon, après le typhon Haiyan aux Philippines ou le séisme au Népal. Cinquièmement, les programmes globaux de la DDC ne cessent de gagner en importance, notamment dans le domaine de la protection du climat, avec des actions en Chine et en Inde.

Les diverses situations de conflits ouverts ou larvés font que la Suisse est engagée dans la région Asie-Pacifique avec toute la gamme de ses instruments en faveur de la sécurité humaine et la promotion de paix. C'est ainsi que depuis 1953, elle fait partie de la Commission des nations neutres pour la surveillance de l'armistice en Corée (*Neutral Nations Supervisory Commission*, NNSC), contribuant ainsi à la paix et à la stabilité sur la péninsule coréenne. En Thaïlande, après les sanglantes émeutes de 2010 et le coup d'Etat militaire de 2014, la Suisse s'est servie de ses bons contacts avec les parties au conflit pour promouvoir la réconciliation, le retour à la démocratie et la mise en place d'un processus de paix entre la rébellion et le gouvernement, dans le Sud du pays. Au Sri Lanka, le changement de gouvernement intervenu début 2015 offre les meilleures chances depuis longtemps de lancer des réformes et d'ouvrir un processus de réconciliation. Mettant à profit ses années d'engagement dans le pays, la Suisse a pu établir de bons contacts avec le nouveau gouvernement, les partis tamouls, la diaspora et d'autres acteurs clés et faciliter l'organisation de rencontres entre les anciens belligérants du conflit civil (y compris la diaspora). Elle a ainsi permis de franchir les premières étapes sur la voie de la réconciliation et de la décentralisation. Aux Philippines, où il se mobilise également pour la réconciliation, notre pays a apporté une contribution déterminante à l'élaboration du projet de loi *Bangsamoro Basic Law*. Au Népal, depuis la signature de l'accord de paix, un expert suisse soutient les parties dans la difficile mise en œuvre de l'accord, s'engageant dans le processus constitutionnel, en particulier dans les discussions sur la structure fédérale de l'Etat et sur la réforme du secteur de la sécurité. Au Myanmar, la Suisse a aidé les partis politiques à élaborer un code de conduite, qui a largement contribué à la tenue d'élections loyales et pacifiques en 2015. Elle a également conseillé le gouvernement et les groupes ethniques dans le processus de paix, qui a débouché sur la signature d'un large accord de cessez-le-feu. Enfin, en Indonésie, la Suisse a soutenu le projet de dialogue entre le gouvernement et les représentants des séparatistes de Papouasie occidentale.

Au titre de sa politique des droits de l'homme, la Suisse s'engage fortement en Asie-Pacifique. Sur le plan multilatéral, elle maintient une activité soutenue dans les institutions onusienne et a également développé des projets de coopération avec l'ASEAN et l'ASEM. Au plan bilatéral, un dialogue institutionnalisé sur les droits

de l'homme, et mené par les capitales sur une base annuelle, existe avec la Chine et avec le Vietnam. Avec l'Indonésie, un dialogue est mis sur pied localement par l'ambassade de Suisse. Dans les projets concrets qu'elle met en œuvre dans ce domaine en Asie, la Suisse s'appuie aussi sur la société civile locale et des ONG.

En 2015, désireuse de renforcer sa coopération régionale avec les pays de l'Asie du Sud-Est, la Suisse a demandé à être agréée en tant que partenaire de dialogue sectoriel de l'ANASE. Rappelons en outre qu'elle dispose déjà d'une ambassadrice accréditée auprès de l'ANASE, à Djakarta, et qu'en 2012, elle a adhéré au Dialogue Asie-Europe (*Asia Europe Meeting*, ASEM). Depuis lors, elle participe régulièrement, au plus haut niveau (président de la Confédération ou ministres des affaires étrangères), aux sommets et aux rencontres des ministres des affaires étrangères de ce forum intergouvernemental informel, le plus important au monde pour le dialogue et la coopération entre l'Europe et l'Asie. Elle participe également aux rencontres ministérielles spécialisées (culture, travail et formation) de l'ASEM et soutient, dans le cadre du forum, les projets relevant des domaines prioritaires à ses yeux (par exemple droits de l'homme, jeunesse et développement durable). Par ailleurs, membre de la Banque asiatique de développement (BAsD) depuis 1967, la Suisse est aussi membre fondateur de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (*Asian Infrastructure Investment Bank*, AIIB), créée en 2015. Enfin, elle est également membre de divers forums régionaux, comme le Groupe de contact international pour l'Afghanistan et le Pakistan (*International Contact Group on Afghanistan and Pakistan*, ICG).

L'intensité et la fréquence de ces contacts démontrent que la Suisse poursuit à l'endroit de l'Asie-Pacifique une politique qui renforce les relations institutionnelles bilatérales, approfondit la collaboration avec les institutions régionales-clés et consolide une présence solidaire.

Stratégie asiatique de la Suisse

La région Asie-Pacifique ne cessant de gagner en importance, il est dans l'intérêt de la Suisse d'intégrer cette tendance historique et d'approfondir ses relations avec les Etats de la région dans tous les domaines. En tant que pays dont la politique étrangère est indépendante et universelle, bien intégré à la communauté internationale et comptant des entreprises actives dans le monde entier, la Suisse se doit de saisir les chances qu'offre cette région du monde au dynamisme croissant. Il s'agit en l'occurrence non seulement d'améliorer les conditions-cadres économiques, mais aussi d'explorer de nouvelles formes de coopération bilatérale et multilatérale et de créer des partenariats qui servent les intérêts des deux parties, y compris aux fins de la maîtrise des grands défis mondiaux.

Vu ce qui précède, la Suisse suit une stratégie de politique extérieure asiatique comportant trois grands axes:

- 1) intensification des relations bilatérales;
- 2) renforcement de la présence dans des forums régionaux;
- 3) action solidaire en faveur du développement, de la paix et des droits de l'homme, y compris l'aide humanitaire en cas d'urgence.

1) Intensification des relations bilatérales

Le premier axe stratégique consiste à intensifier les échanges avec les Etats de la région Asie-Pacifique à la faveur de contacts bilatéraux plus nombreux et plus systématiques. Il s'agit donc non seulement de soigner les contacts avec les trois grands partenaires que sont la Chine, le Japon et l'Inde, mais aussi de développer de façon ciblée les relations avec les moyens et petits Etats de la région. Ceux-ci ne cessent en effet de gagner en importance en tant que partenaires politiques et économiques, cela à tous les niveaux: régional, mondial, bilatéral et multilatéral. A cette fin, la Suisse a établi ces dernières années un dialogue politique annuel ou bisannuel avec de nombreux Etats de la région Asie-Pacifique. Depuis 2012, des protocoles d'accord instituant un tel dialogue ont été signés avec le Bangladesh, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la République de Corée, Singapour, le Myanmar et le Népal; d'autres sont en préparation. La distance géographique séparant la Suisse de la région Asie-Pacifique fait qu'il est nécessaire de cultiver les relations avec un soin particulier, si l'on veut servir efficacement les intérêts de notre pays et trouver des partenaires intéressés à discuter de questions spécifiques au niveau bilatéral ou multilatéral. La conduite d'un dialogue politique bilatéral régulier avec les Etats de la région facilite en outre la mise en œuvre d'une politique extérieure cohérente. Elle permet de faire valoir ses demandes et de prendre en compte celles du partenaire à intervalles réguliers, de faire avancer les dossiers difficiles ou de regrouper certains dossiers, d'identifier les possibilités de développement de la coopération bilatérale ou multilatérale et, enfin, d'entretenir des contacts au plus haut niveau.

Aujourd'hui, les priorités du Conseil fédéral en matière de politique économique extérieure et de diplomatie commerciale portent non plus uniquement sur certains grands pays, comme la Chine et le Japon, mais aussi sur d'autres marchés porteurs. La Suisse s'emploie donc à conclure des accords de libre-échange avec tous les pays émergents de la région à forte croissance (par exemple, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, la Thaïlande et le Vietnam). Ces accords sont d'autant plus importants que les pays concernés présentent des conditions de marché difficiles et que l'Etat de droit y est encore relativement peu développé. Il y a lieu en outre de ne pas perdre de vue les conséquences qu'auront les grands espaces économiques transpacifiques et transatlantiques qu'il est prévu de créer.

Le Conseil fédéral s'applique également à renforcer les conditions-cadres institutionnelles, notamment par les moyens suivants: développement des conventions de protection des investissements et contre les doubles impositions; renforcement de la coopération dans le domaine de la propriété intellectuelle; accords de coopération scientifique; approfondissement des échanges dans le domaine de la migration (y compris la coopération en matière de réadmission) et, enfin, accords d'entraide judiciaire.

Il existe en outre avec certains partenaires importants (Chine, Inde et Indonésie) des commissions économiques mixtes intégrant des représentants du secteur privé, qui se réunissent régulièrement pour approfondir certains thèmes économiques et demandes bilatérales. D'autres dialogues techniques ont été également établis, par exemple dans le domaine de la propriété intellectuelle (notamment avec la Chine).

De plus, vu l'importance croissante de l'Asie pour l'industrie financière également, la Suisse mène un dialogue financier régulier avec plusieurs Etats du G20 (Australie, Chine, Inde et Japon), ainsi qu'avec d'importantes places financières (Singapour et Hong Kong). Le but de ce dialogue est double: harmoniser les positions défendues dans les organisations internationales compétentes et discuter de questions bilatérales. Dans le dialogue financier avec la Chine, la discussion porte par exemple sur le rôle de la Suisse en tant que marché offshore du renminbi. L'invitation que la Chine, en sa qualité de présidente du G20 en 2016, a faite à la Suisse de participer aux travaux du groupe dans le domaine financier (*G20 Finance Track*) témoigne bien des étroites relations qui unissent les deux pays dans ce domaine. La Suisse s'emploie en outre à approfondir ses relations avec les Etats partenaires asiatiques dans le cadre de la mise en œuvre de la norme mondiale d'échange automatique de renseignements (EAR). Il est dans ce contexte une question particulièrement intéressante pour notre pays: comment les places financières asiatiques de premier plan, comme Singapour et Hong Kong, vont-elles se comporter vis-à-vis de l'EAR, qu'elles ont en principe reconnu?

La coopération bilatérale va se poursuivre dans les mêmes domaines que jusqu'ici: formation; recherche et innovation; transports; santé; environnement; migration; sécurité; droits de l'homme; travail et emploi; culture; etc. Toutefois, il s'agit désormais moins d'assurer un transfert de connaissances de la Suisse vers les Etats destinataires que de promouvoir l'application de processus d'apprentissage réciproque. Le savoir-faire technique des Etats de la région Asie-Pacifique ne cesse en effet de se développer et promet d'être de plus en plus utile à la Suisse.

Dans les enceintes multilatérales, la coopération de la Suisse avec des Etats de la région Asie-Pacifique partageant ses points de vue n'est encore que très ponctuelle, à quelques exceptions près, comme à l'OMC ainsi que sur les questions de protection de l'environnement et du climat. S'agissant des thèmes pour lesquels la Suisse se mobilise fortement au niveau multilatéral (par exemple, la sécurité humaine, la promotion de la paix, le désarmement nucléaire et une politique environnementale durable), il est en effet plus difficile, à ce jour, de trouver des Etats défendant les mêmes idées que les siennes dans la région Asie-Pacifique, qu'en Europe ou aux Amériques. Toutefois, la politique extérieure multilatérale de bon nombre des Etats de la région Asie-Pacifique est en pleine construction, si bien que la coopération sur les questions traitées dans les enceintes multilatérales devrait à l'avenir se développer.

Pour la mise en œuvre de sa stratégie asiatique, la Suisse s'appuie sur son réseau de représentations, plutôt bien développé. Il est donc indispensable que les représentations suisses soient suffisamment dotées en personnel pour pouvoir maîtriser la charge de travail en constante augmentation résultant du dynamisme de la région Asie-Pacifique et pour défendre ainsi efficacement les intérêts du pays. L'intensification des relations bilatérales, tant économiques que touristiques, se traduit en outre par une augmentation du nombre de demandes de visas ainsi que des cas de protection consulaire de citoyens suisses dans la région (assistance juridique, enlèvements ou urgences médicales).

En Asie également, la politique suisse de communication à l'étranger vise à défendre les intérêts du pays, à en accroître la visibilité et à le présenter comme un Etat à la

fois innovant et respectueux de ses traditions. Elle s'attache aussi à faire connaître à un large public cible asiatique les atouts, la diversité et l'attrait de la Suisse, ainsi que ses aspirations et ses positions politiques. Y contribuent également le travail culturel des représentations suisses et de Pro Helvetia, avec ses antennes à Shanghai et à New Delhi. Pro Helvetia fait connaître des acteurs culturels suisses dans la région et leur ouvre de nouveaux réseaux.

2) Renforcement de la présence suisse dans des forums régionaux

En Asie, les institutions régionales et sous-régionales n'ont certes pas encore atteint le niveau d'organisation qu'elles présentent par exemple en Europe, mais elles n'en constituent pas moins, selon toute vraisemblance, le noyau autour duquel va se développer la future coopération régionale et où vont se décider ses mécanismes et ses partenariats. La Suisse se doit donc de chercher à se rapprocher des organisations régionales et sous-régionales qui présentent un intérêt particulier pour elle. Actuellement, elle examine la possibilité de renforcer son engagement auprès de l'ANASE et aspire en outre à participer régulièrement, en qualité d'observateur, aux réunions du Forum des îles du Pacifique, une organisation régionale regroupant quatorze Etats insulaires du Pacifique ainsi que l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Un rapprochement avec l'Association sud-asiatique de coopération régionale (SAARC), qui réunit huit Etats d'Asie du Sud, dont le plus grand est l'Inde, n'est pour l'heure par contre guère possible, car l'association souhaite d'abord définir plus précisément le statut d'observateur.

3) Action solidaire en faveur du développement, de la paix et des droits de l'homme, y compris l'aide humanitaire en cas d'urgence

Au travers de sa coopération au développement – tant générale qu'économique –, de son aide humanitaire et de son engagement dans les domaines de la sécurité humaine et de la promotion de la paix, la Suisse souligne sa volonté de se tenir solidairement aux côtés des Etats de la région Asie-Pacifique, en les soutenant dans leurs efforts visant un développement prospère et orienté valeurs ainsi qu'en leur apportant rapidement du secours dans les situations d'urgence. A l'avenir, l'accent sera davantage mis sur les instruments de coopération globale et sur la médiation de paix. A cet égard, le chef du DFAE a déjà offert les bons offices de la Suisse ainsi que l'expertise de cette dernière dans ces domaines à plusieurs occasions, en relation par exemple avec la sécurité coopérative.

Mise en œuvre de la stratégie asiatique

En étroite collaboration avec les autres départements fédéraux, le DFAE et les représentations suisses sur place analysent régulièrement l'évolution de la situation en Asie, afin que la Confédération soit à même d'exploiter de façon optimale le potentiel et les chances qu'offre la région Asie-Pacifique.

Evolution dans la région en 2015

L'année écoulée a été marquée en Asie de l'Est par les commémorations qui ont marqué le 70^e anniversaire de la fin de la Deuxième Guerre mondiale. L'événement a donné lieu à une recrudescence des crispations régionales liées à la gestion de l'héritage de la guerre et à une exacerbation des nationalismes. Les tensions ont

néanmoins pu être atténuées par la tenue d'un sommet trilatéral entre les chefs d'Etat de Chine, du Japon et de la Corée du Sud à Séoul en novembre. La dernière rencontre trilatérale à ce niveau s'était tenue trois ans et demi plus tôt.

En ce qui concerne le différend en mer de Chine méridionale, celui-ci a été portée par les Philippines devant la Cour Permanente d'Arbitrage à La Haye. En emmenant en été une équipe de télévision en Mer de Chine du Sud puis en déployant en octobre des navires de guerre dans les eaux revendiquées par la Chine, les Etats-Unis ont, eux, manifesté de manière publique leur préoccupation liée à la liberté de la navigation. La visite d'Etat du Président chinois Xi Jinping aux Etats-Unis en septembre n'a pas permis d'avancée significative dans la résolution du dossier.

Tandis que les deux Corées se déclaraient en août en état de guerre imminente à la suite de graves incidents survenus le long de la ligne de démarcation, les deux gouvernements parvenaient rapidement à réduire les tensions en s'entendant sur un accord en six points. L'accord a permis une reprise timide des réunions entre les membres de familles qui ont été séparées par la guerre et pose les bases pour de nouvelles discussions entre les deux Etats ennemis. En parallèle à la commémoration des 70 ans de la prise du pouvoir par le Parti des travailleurs, le régime de Pyongyang annonçait en septembre avoir réactivé les installations de son principal complexe nucléaire.

Au Japon, la victoire aux élections de la formation politique du premier ministre Abe lui a permis de faire passer au parlement, contre l'avis d'une large part de la population, une législation visant à autoriser l'envoi à l'étranger de troupes japonaises dans des cas spécifiques. Le concept d'autodéfense collective, largement décrié par plusieurs de ses voisins, permettra au Japon d'intervenir à l'étranger en soutien à ses alliés, et avant tout aux Etats-Unis, avec qui les traités de coopération militaire ont été renforcés en avril conformément à la politique du pivot vers l'Asie voulue par Washington.

Plusieurs avancées ont été observées en Asie sur le front de la démocratie en 2015. Tandis que la Mongolie commémorait le 25^e anniversaire de ses premières élections libres, des progrès démocratiques sont intervenus au Sri Lanka où une alternance politique a vu le jour. Le Président Sirisena a été élu en janvier et son gouvernement de coalition a été confirmé lors d'élections législatives en août. Le nouveau gouvernement a immédiatement entrepris d'importantes réformes démocratiques visant à réconcilier les communautés du pays. Dans le cadre ouusien, il a en parallèle entamé un dialogue sur les questions de traitement du passé. Le dramatique tremblement de terre qu'a connu le Népal en avril n'a pas empêché l'adoption d'une nouvelle constitution en septembre après sept années d'un long processus. Cette dernière prévoit un Népal fédéraliste et garant de l'Etat de droit. Bien que sa mise en œuvre n'aille pas sans difficulté, le texte pave néanmoins la voie vers un pays démocratique. Au Myanmar, des élections démocratiques se sont tenues en novembre, confirmant l'engagement du gouvernement sur la voie des réformes et de l'ouverture. En Australie, un changement de gouvernement est intervenu en septembre tout en maintenant la même majorité politique au pouvoir. En Afghanistan, la formation du nouveau gouvernement après les élections de 2014 s'est avérée longue et difficile. Le président a dû patienter sept mois à compter de son entrée en fonction pour enfin disposer d'un gouvernement opérationnel. De plus, suite au retrait de la plupart des

forces armées internationales, les Talibans sont parvenus à progressivement regagner des positions et des groupes alliés à l'EI ont pris pied dans le pays, essentiellement dans des régions rurales. En octobre, pour la première fois depuis 2001, une grande ville est tombée aux mains des Talibans. Enfin, en Thaïlande, le projet de nouvelle constitution présenté par le gouvernement a été rejeté par le Conseil national de réformes, repoussant à l'horizon 2017 le retour à la démocratie dans le royaume.

Activités de la Suisse

Un an après son entrée en vigueur, la Suisse et la *Chine* ont tenu en août la première réunion du comité mixte du traité de libre-échange. Les effets positifs de l'accord sur les échanges commerciaux dans les deux sens a été relevé, malgré le ralentissement de l'économie chinoise. Au chapitre financier, les efforts ont été poursuivis pour faire de la Suisse un centre *offshore* du renminbi (la devise chinoise). Un accord entre banques centrales a été signé en janvier et la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf s'est rendue en Chine en février; le conseiller fédéral Johann N. Schneider-Ammann en juin. A l'occasion de son voyage à Pékin, le chef du DEFR a signé pour la Suisse le document de fondation de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (BAII). Les relations politiques et diplomatiques – dont les deux pays commémoraient en 2015 le 65^e anniversaire – ont été renforcées à l'occasion de la visite en Suisse du premier ministre Li Keqiang au mois de janvier. Une convention de sécurité sociale ainsi qu'une déclaration d'intention procédurale en matière de coopération culturelle ont été signées par le conseiller fédéral Alain Berset lors de sa visite en Chine en septembre. En sus de la Commission économique mixte, les dialogues thématiques menés régulièrement entre les deux pays (dialogue financier, dialogue sur les droits de l'homme, dialogue sur la propriété intellectuelle, dialogue sur les questions de travail et d'emploi et consultations sur les questions de droit international public) se sont tenus comme prévu. Enfin, des progrès ont été accomplis dans le dossier migratoire par la signature d'un accord sur la suppression réciproque de l'obligation du visa pour les titulaires d'un passeport diplomatique et la conclusion d'un arrangement sur l'identification des présumés ressortissants chinois en situation irrégulière sur le territoire suisse.

En tant que présidente sortante de l'OSCE, la Suisse a présidé en 2015 le groupe de contact OSCE – Asie dont la conférence annuelle s'est tenue en *Corée du Sud* en juin. De manière à la préparer au mieux, le chef du DFAE a au préalable rencontré deux fois son homologue sud-coréen en marge de conférences internationales afin de thématiser les questions de sécurité coopérative en Asie (voir ch. 3.3.1). Durant son voyage à Séoul en juillet, la conseillère fédérale Doris Leuthard a renforcé les coopérations bilatérales dans le domaine de l'environnement et des technologies vertes.

En octobre, le secrétaire Mauro Dell'Ambrogio a effectué un déplacement à Daejeon, en *Corée du Sud*, où il a représenté la Suisse à la première réunion de l'OCDE au niveau des ministres de la science depuis 2004. A l'issue de la réunion, la Suisse a été élue à la présidence du comité de l'OCDE chargé de la mise en œuvre de l'agenda arrêté.

Le dialogue politique avec la *Corée du Nord* s'est tenu à Berne en novembre avec à l'ordre du jour une composante droits de l'homme renforcée. Une rencontre prépara-

toire à ce sujet a eu lieu en août entre le ministre nord-coréen des affaires étrangères et le secrétaire d'Etat Yves Rossier.

Le conseiller fédéral Didier Burkhalter s'est rendu au *Japon* en mars pour participer à la Conférence mondiale de l'ONU sur la réduction des risques de catastrophe. Il en a profité pour mener des entretiens bilatéraux avec son homologue nippon.

La visite officielle du ministre des affaires étrangères de *Mongolie* en novembre a confirmé l'approfondissement des relations de la Suisse avec ce pays, notamment par le lancement d'un dialogue sur les questions de neutralité et de médiation.

En mai, le conseiller fédéral Johann N. Schneider-Ammann s'est rendu en *Inde*, accompagné d'une délégation économie-innovation. Quelques temps auparavant, la commission économique mixte s'était réunie à New Dehli pour son quatorzième cycle de discussions. En septembre, le secrétaire d'Etat Yves Rossier accueillait le *Foreign Secretary* indien Subrahmanyam Jaishankar pour une visite de travail, à Berne. Mi-septembre se déroulait en outre, à Berne également, la troisième réunion du comité mixte du programme de recherche conjoint indo-suisse (*Indo Swiss Committee on Science & Technology*).

En mars, le conseiller fédéral Didier Burkhalter a effectué une visite de deux jours au *Sri Lanka*, dont le but était notamment de prendre contact avec le nouveau gouvernement et d'encourager ses projets de réforme et ses efforts de réconciliation en lui proposant le soutien de la Suisse dans ces domaines. Didier Burkhalter a été reçu entre autres par le président, le premier ministre et le ministre des affaires étrangères. Il a également visité le Nord du pays, où il a pu se faire une idée de l'action de la Suisse dans le domaine de la réhabilitation et de la reconstruction. Fin septembre, en marge de la 70^e Assemblée générale des Nations Unies, à New York, la présidente de la Confédération Simonetta Sommaruga s'est également entretenue avec le président du Sri Lanka. Cette première rencontre au plus haut niveau a permis de conforter encore le président dans sa détermination à faire avancer les réformes et le processus de réconciliation ainsi que de signaler l'intérêt de la Suisse à relancer et à consolider les relations bilatérales.

En avril, la Suisse a immédiatement réagi au séisme dévastateur qui a frappé le *Népal*, en envoyant de nombreux experts – principalement du personnel médical et des spécialistes de l'eau, du logement et de la logistique – dans les régions les plus touchées. Elle est en outre venue en aide aux populations sinistrées en leur fournissant de grandes quantités de biens de première nécessité, achetés sur place ou acheminés depuis la Suisse. La DDC a affecté près de cinq millions de francs à l'aide d'urgence et vingt millions à la reconstruction. Elle était également représentée à la conférence internationale sur la reconstruction, qui a eu lieu en juin, à Katmandou.

Un nouveau cycle du dialogue politique avec le *Bhoutan* a débuté en mai, offrant aux deux Etats l'occasion de célébrer les 30 ans de l'établissement de leurs relations diplomatiques. En mars, s'est ouvert à Dacca, dans le cadre des relations bilatérales avec le *Bangladesh*, le deuxième cycle du dialogue politique avec cet Etat.

L'année sous revue a aussi été marquée par un intense travail de définition des relations bilatérales avec *Singapour*. En février, la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf s'est rendue dans la cité-Etat pour y préparer le premier cycle du dialogue financier, qui s'est ensuite déroulé en mai. A la fin du même mois, ce fut au

tour du conseiller fédéral Didier Burkhalter de se rendre à *Singapour*, où il a présenté les expériences faites par la Suisse durant son année de présidence de l'OSCE devant les participants à la conférence sur la sécurité du Dialogue Shangri-La. Il a en outre eu des discussions sur les relations bilatérales avec le ministre des affaires étrangères Kasiviswanathan Shanmugam et le premier ministre Lee Hsien Loong. Enfin, en juillet, lors de la visite de travail de la conseillère fédérale Doris Leuthard, il a beaucoup été question d'énergie et de climat, ainsi que de technologies de l'information et de la communication.

Dans le cadre de la préparation des premières élections de la transition au *Myanmar*, la Suisse a facilité la négociation et la mise en œuvre d'un code de conduite entre partis politiques. Ce code contient des engagements volontaires afin de contribuer à une compétition électorale plus juste et à atténuer le risque de violence durant les élections. Après des décennies de régime militaire et de conflits armés locaux, cet accord entre partis politiques a eu un retentissement particulier.

En mars, une visite de travail en *Indonésie* a permis au conseiller fédéral Didier Burkhalter de prendre contact avec le gouvernement formé en automne 2014 par le président Joko Widodo. Les principales questions à l'ordre du jour de cette rencontre étaient l'intensification des relations bilatérales avec cet Etat membre du G20 dans les domaines de l'économie et de la sécurité coopérative, du renforcement du cadre juridique (entraide judiciaire et protection des investissements) et de la lutte contre la peine de mort. Un nouveau cycle du dialogue politique avec l'*Indonésie* ainsi qu'un cycle de discussions de la commission économique mixte se sont en outre déroulés en novembre, à Berne.

En avril, la secrétaire d'Etat Marie-Gabrielle Ineichen-Fleisch s'est également rendue à Djakarta pour y soutenir entre autres les négociations en cours sur un accord de libre-échange entre l'AELE et l'*Indonésie*. Elle a ensuite fait escale en *Malaisie*, où il a aussi été question des négociations sur un accord de libre-échange.

En 2015, les relations avec le *Vietnam*, un important partenaire commercial de la Suisse en Asie du Sud-Est, ont également fait l'objet de toutes les attentions. En juin, lors de sa visite dans le pays, le conseiller fédéral Didier Burkhalter a inauguré le nouveau consulat général de Suisse à Ho-Chi-Minh Ville. A Hanoï, il s'est entretenu avec deux vice-premiers ministres, afin, entre autres, de soutenir les négociations sur un accord de libre-échange avec l'AELE. Ces négociations ont également été discutées en septembre, à Berne, lors d'une réunion de travail entre le conseiller fédéral Johann N. Schneider-Ammann et un autre vice-premier ministre vietnamien. Le troisième cycle du dialogue politique avec le *Laos* s'est déroulé en septembre. En décembre ont eu lieu des consultations politiques avec l'*Australie*, la *Nouvelle Zélande* et les *îles Fidji*.

Enfin, en novembre, le conseiller fédéral Didier Burkhalter a participé à une rencontre des ministres des affaires étrangères du Dialogue Asie-Europe (*Asia-Europe Meeting*, ASEM), à Luxembourg.

Proche-Orient et Afrique du Nord

Evolution dans la région

La vague de contestation, qui a débuté en 2011 en Tunisie, pour ensuite se propager dans l'ensemble des pays de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, n'a pas eu les effets escomptés: les espoirs de changements et de réformes, réclamés un peu partout par des populations animées d'un puissant désir de liberté et de dignité face à des pouvoirs autoritaires, sont souvent restés sans lendemain.

Durant l'année sous revue, les violences armées se sont multipliées dans plusieurs pays de la région. En Syrie, la guerre qui oppose le régime, les rebelles, les Kurdes et les djihadistes s'est poursuivi sans répit (plus de 250 000 morts depuis le début des hostilités en 2011). Le conflit militaire au Yémen s'est encore intensifié, suite au lancement, le 26 mars, d'une campagne aérienne menée par l'Arabie Saoudite. Les milliers de victimes engendrées par les combats entre les chiites houthis et les forces gouvernementales fidèles au président Hadi ont forcé l'ONU à y décréter son niveau d'urgence humanitaire maximal. En Iraq, la situation sécuritaire est restée très précaire. L'incapacité du premier ministre à faire adopter par les députés plusieurs projets de lois a contribué à creuser un fossé de méfiance entre les trois communautés chiite, kurde et sunnite. Plusieurs sessions de négociation se sont tenues avec les principaux protagonistes de la scène libyenne, notamment à Genève sous l'égide de l'ONU. Ces rencontres ont alimenté l'espoir de création d'un gouvernement d'union nationale, mais elles ont buté sur des désaccords importants. Sur le terrain, les combats ont continué à faire rage, plongeant la Libye et toute la zone sahélienne dans une grave situation de chaos. A ces différents foyers ouverts s'ajoute enfin l'expansion de l'EI qui, tout au long de l'année, a poursuivi son objectif d'instaurer un califat à cheval entre l'Iraq et la Syrie, avec le soutien de plusieurs mouvements extrémistes lui ayant prêté allégeance.

Au plan bilatéral, les négociations israélo-palestiniennes, suspendues depuis avril 2014, n'ont donné aucun signe de reprise. Dès mai, le premier ministre israélien Benjamin Netanyahu a pris la tête d'une coalition fragile et d'un des gouvernements les plus à droite de l'histoire du pays. Côté palestinien, le président Mahmoud Abbas a dû faire face à une profonde crise politique dont il est sorti affaibli. Il n'a pas pu mener à bien la réconciliation politique entre son parti, le Fatah, au pouvoir en Cisjordanie, et le Hamas, qui dirige la bande de Gaza.

Au niveau économique, le prolongement des conflits, l'instabilité politique, la faiblesse du cours du pétrole, qui tirent vers le bas la croissance des pays exportateurs, ainsi que le rythme relativement lent des réformes, ont été autant de facteurs ayant conduits, en 2015, à de faibles investissements dans la région. Le taux de chômage s'est maintenu à un niveau élevé, et pour la première depuis quatre ans, un déficit budgétaire est à déplorer pour l'ensemble des Etats de la région.

Ce tableau plutôt sombre ne doit toutefois pas diminuer la portée de l'accord signé le 14 juillet à Vienne sur le nucléaire iranien. Bien que ses retombées diplomatiques et économiques soient encore difficiles à mesurer, elles sont potentiellement nombreuses. A commencer par l'amorce possible d'une coopération plus ouverte entre Washington et Téhéran sur les crises en Syrie et en Iraq.

Activités de la Suisse

Tout au long de l'année, l'engagement de la Suisse a été intense dans l'ensemble de la région. Considérée comme un acteur neutre et crédible, la Suisse a maintenu en 2015 un rythme élevé et régulier de contacts. Des visites de travail aussi bien en Afrique du Nord et Moyen-Orient qu'en Suisse ont permis la tenue d'un nombre important de dialogues politiques, notamment avec *l'Iran, Oman, le Koweït, l'Arabie Saoudite, les Emirats arabes unis, Israël et l'Autorité palestinienne*. Le 9 mars, la Suisse a par ailleurs accueilli à Berne en visite officielle, le président de l'Autorité palestinienne, Mahmoud Abbas. En marge de la 28^e session du Conseil des droits de l'homme à Genève, le chef du DFAE a également rencontré, le 2 mars, son homologue libanais, Gebran Bassil, ainsi que la ministre déléguée auprès du ministre des affaires étrangères et de la coopération marocain, Mbarka Bouaida.

Les 19 et 20 octobre, Didier Burkhalter s'est rendu en *Jordanie*, où il a notamment visité l'école An-Nahdah, à Amman, et le camp de réfugiés d'Azraq, deux projets soutenus par la Suisse. Il s'est également entretenu de la crise syrienne avec Nasser Judeh, son homologue jordanien, en marge de la conférence méditerranéenne de l'OSCE.

Depuis le début du conflit en *Syrie* en mars 2011, avec ses prolongements en Iraq et l'apparition notamment de l'EI, la situation humanitaire n'a cessé de se détériorer. Dans ce contexte, la Suisse a augmenté en 2015 son budget consacré à l'aide humanitaire en Syrie et en Iraq de 30 millions de francs, le portant à un total de 178 millions pour l'engagement en faveur des victimes de la crise syrienne et de vingt millions pour l'engagement pour les victimes de la crise irakienne. Près de la moitié de l'aide accordée dans le contexte de la crise syrienne servira à renforcer l'assistance et la protection fournies à la population en Syrie alors que l'autre moitié sera affectée à l'aide apportée dans les Etats voisins.

Sur un plan politique, la Suisse a poursuivi son soutien à la mission de l'envoyé spécial des Nations Unies pour la Syrie, Staffan de Mistura, qui a entamé à Genève une série de discussions avec les protagonistes du conflit et les acteurs internationaux directement concernés. Elle a par ailleurs été chargée de conduire l'un des groupes de travail mis en place en vue de relancer le dialogue sur la situation en Syrie. Enfin, dans le cadre de l'Assemblée générale et du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, la Suisse a réitéré son appel pour que le Conseil de sécurité de l'ONU défère les auteurs de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité à la CPI afin que ceux-ci – quel que soit leur camp – ne restent pas impunis.

Concernant le *Yémen*, des consultations soutenues par l'ONU ont également eu lieu en Suisse en juin et en décembre, sans toutefois déboucher sur un accord. Elles avaient pour objectif de mettre un terme au conflit entre les rebelles houthis et les forces fidèles au président en exil, Abd Rabo Mansour Hadi. La Suisse a soutenu cette initiative qui va dans le sens de sa politique de recherche d'une solution politique au conflit yéménite. Depuis début 2015, la contribution humanitaire de la Suisse pour ce pays s'est élevée à dix millions de francs.

En raison de la situation sécuritaire précaire en *Libye*, l'ambassade de Suisse a été fermée temporairement le 31 juillet 2014. Elle n'a pas été réouverte en 2015 puisqu'aucun progrès significatif n'a été fait sur le terrain politique et sécuritaire. La

Suisse estime toujours qu'une solution durable à la crise libyenne passe par des accords négociés. À cet égard, elle a appuyé les efforts du représentant spécial du secrétaire général pour la Libye, et, partant, les pourparlers de paix inter-libyens organisés durant l'année. La Suisse conditionne son travail dans le pays à l'amélioration de la situation sécuritaire mais espère poursuivre son action sur le terrain, qui recouvre avant tout la transition démocratique, la promotion des droits humains, la migration et la protection de la population.

Au Proche-Orient, malgré le blocage complet des négociations *israélo-palestiniennes*, la Suisse a rappelé au président Abbas lors de sa venue en Suisse qu'elle entendait continuer son engagement politique et humanitaire en faveur d'une solution à deux Etats. Elle lui a rappelé sa volonté d'œuvrer activement en faveur de la paix dans la région. Lors de cette rencontre, les deux parties ont pu aussi échanger sur des thèmes pour lesquels la Suisse est particulièrement active et impliquée en tant que facilitatrice, comme le processus de réconciliation inter-palestinien entre le Fatah et le Hamas, ainsi que ses activités en faveur d'une solution globale et durable au conflit. Le 13 octobre, lors d'une rencontre à Berne, le conseiller fédéral Burkhalter a encouragé l'Initiative de Genève à renforcer les priorités suivantes: solliciter l'engagement de la communauté internationale pour une solution à deux Etats; stimuler la réconciliation entre factions palestiniennes et intensifier les activités avec la minorité arabe et les jeunes.

En ce qui concerne l'*Iran*, la Suisse a salué en juillet la conclusion de l'accord de Vienne entre les E3/EU+3 (Chine, Russie, Etats-Unis, Allemagne, France et Royaume-Uni) et les autorités de Téhéran concernant le programme nucléaire iranien et la levée progressive des sanctions économiques. Cet accord s'appuie sur deux étapes préliminaires dont la négociation s'est déroulée en Suisse: la première à Genève le 24 novembre 2013, dans le cadre d'un plan d'action commun, la seconde, fixée par une déclaration commune de l'Iran et de l'Union européenne, le 2 avril à Lausanne. Celle-ci a servi ensuite de cadre général pour la signature de l'accord global de Vienne.

Sous l'effet conjugué d'un contexte démographique et de conditions économiques qui restent tendus dans l'ensemble de la région, ainsi que de situations de guerre en *Syrie*, en *Iraq*, au *Yémen*, en *Libye* ainsi que dans toute la zone sahélienne, les pressions migratoires se sont intensifiées en 2015. La Suisse a suivi avec attention l'évolution de la situation afin de pouvoir soutenir une gestion efficace des flux de populations déplacées ou réfugiées, et cela en concertation avec tous les partenaires concernés au niveau international. Elle a, jusqu'ici, accueilli 10 000 personnes originaires de Syrie et permis début mars à plus de 3000 réfugiés syriens supplémentaires de venir en Suisse. Enfin, le 18 septembre, le Conseil fédéral a décidé que la Suisse prendrait part au premier programme européen de relocalisation de 40 000 personnes à protéger, adopté en juillet par l'UE (voir chap. 3.2.1). Dans le contexte actuel, la relocalisation désigne le transfert de demandeurs d'asile, pourtant déjà enregistrés dans un Etat Dublin, vers un autre Etat Dublin. Cette approche a pour ambition, durant les périodes de fort afflux de réfugiés, de soulager les Etats confrontés à des pics de demandes à la frontière extérieure de l'espace Schengen. La Suisse va ainsi accueillir jusqu'à 1500 personnes préalablement enregistrées en Italie ou en Grèce. Par cette décision, elle prend part à l'effort de solidarité entrepris en

Europe. Les personnes admises à ce titre seront imputées aux contingents de 3000 personnes à protéger, et dont l'accueil avait été décidé en mars. Les autres places restent disponibles dans le cadre du programme de réinstallation des réfugiés, ainsi que pour les visas humanitaires.

Afrique subsaharienne

Développement dans la région

Les défis liés à la croissance démographique touchent de plus en plus l'Afrique subsaharienne, une région d'un milliard d'habitants dont l'âge médian n'atteint pas les vingt ans. L'urbanisation, la mobilité interafricaine et l'émigration vers d'autres continents sont ainsi devenues des phénomènes qui constituent désormais des enjeux globaux. Parallèlement, l'Afrique subsaharienne est une région qui a connu en 2015, comme lors des années précédentes, une forte croissance économique. Elle abrite des pays dont les progrès sont manifestes, tandis que ceux d'autres Etats sont plombés par l'arbitraire et la corruption, conséquences des déficiences graves de l'Etat de droit.

L'épidémie d'Ebola qui a éclaté en Afrique de l'Ouest en 2014, et qui aurait pu produire de graves conséquences sécuritaires, alimentaires et économiques, a pu être maîtrisée au cours de l'année écoulée. Dans les trois pays les plus touchés, soit au Libéria, en Sierra Leone et en Guinée, il est remarquable que presque aucune nouvelle transmission de virus n'ait été signalée alors même que ces Etats ne disposent que d'un ou deux médecins pour 100 000 habitants et que leurs systèmes de santé sont extrêmement déficients.

En 2015, les questions sécuritaires ont encore miné la paix et la stabilité d'une partie du continent africain, du Mali à la Somalie. La secte Boko Haram a continué de sévir, malgré la constitution d'une force de coopération militaire entre cinq pays de la sous-région. Les milices islamistes armées Al-Shabab en Somalie, ainsi que différents groupes djihadistes au Mali, ont aussi régulièrement perpétré des attaques contre les forces gouvernementales et internationales et commis des attentats terroristes. Désormais, ces dangers dépassent les frontières du continent, puisque certaines de ces organisations ont prêté allégeance à l'EI et se réapprovisionnent au Proche-Orient. Malgré des accords de paix signés en 2015 et des agendas de transition, le Soudan du Sud et la République centrafricaine sont passés d'un cessez-le-feu à l'autre, sans toutefois trouver d'issues politiques claires. Au Mali, enfin, l'accord de paix signé entre le gouvernement et les groupes séparatistes du Nord n'a pas permis d'éviter de nouveaux attentats terroristes dans le pays.

2015 aura toutefois été une année remarquable pour la démocratie en Afrique avec des élections générales organisées dans une quinzaine d'Etats. Même si le scrutin au Burundi a déclenché une crise profonde, les déroulements corrects et sans heurts des processus électoraux au Nigéria, en Côte d'Ivoire et en Tanzanie ont démontré le bon fonctionnement des institutions de ces Etats et ont constitué des facteurs de stabilité régionale.

Activités de la Suisse

La Suisse s'engage dans le soutien aux processus démocratiques dans plusieurs pays africains, soit au travers de programmes de développement qui appuient l'amélioration de la gouvernance, des conditions-cadre et de l'organisation des élections, soit par la participation aux missions d'observation électorale de l'UE et de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF). En 2015, les observateurs suisses se sont rendus au *Nigéria*, en *Côte d'Ivoire*, en *Tanzanie* et au *Burkina Faso*. Le secrétaire d'Etat Yves Rossier a effectué en mars un déplacement au *Burundi* pour y rencontrer les principaux acteurs politiques. Conséquence d'un échec politique et institutionnel, la situation inquiétante et violente dans ce pays a fait l'objet de la part de la Suisse d'un effort concerté impliquant à la fois sa politique de paix, son action diplomatique et son aide au développement.

En Afrique, la Suisse s'engage également en faveur de coopérations plus étroites et institutionnalisées avec les organisations régionales. La première rencontre formelle avec l'Autorité intergouvernementale pour le développement (*Intergovernmental Authority on Development*, IGAD) s'est déroulée en mai, après qu'un protocole d'entente a été signé avec cet organisme de la Corne de l'Afrique en 2014. L'accord prévoit un renforcement de la collaboration entre la Suisse et l'IGAD dans les domaines suivants: sécurité alimentaire; migration; paix et sécurité et science. En 2015, la Suisse a entamé les démarches nécessaires pour accréditer un ambassadeur auprès de la Communauté de développement d'Afrique australe (*Southern Africa Development Community*, SADC), organisation qui regroupe quinze Etats et dont le but est de promouvoir la croissance économique, la paix et la sécurité à travers l'intégration des pays d'Afrique australe. La DDC a déjà mené par le passé des projets d'appui à la sécurité alimentaire et au secteur de la santé, en collaboration avec le secrétariat de la SADC. Les relations de la Suisse avec la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sont marquées par plusieurs soutiens dans les domaines de la politique de paix, des élections et de l'agriculture. Enfin, avec l'Union Africaine (UA), l'organisation continentale regroupant 54 Etats, les négociations se sont poursuivies en vue de la signature d'une déclaration d'intention bilatérale.

Toutes les activités de l'administration fédérale liées à la région du Sahel sont désormais coordonnées dans le cadre des axes stratégiques de l'engagement de la Suisse au Sahel 2014–2018. Les échanges politiques et le nombre d'activités mises en œuvre entre la Suisse et cette région sensible restent soutenus. La DDC a ainsi amplifié son aide humanitaire dans les régions affectées par Boko Haram. Au *Niger* et au *Tchad*, les projets de coopération au développement ont également été renforcés dans le but notamment de prévenir la radicalisation de jeunes issus des régions frontalières avec le *Nigéria*. Le voyage du secrétaire d'Etat Yves Rossier au *Niger* a permis notamment de mettre en évidence l'action de la Suisse en faveur de la sécurité et du développement socioéconomique de ce pays fragile. A quelques mois des élections présidentielles nigériennes, et dans un contexte marqué par la présence de Boko Haram au Nord du pays, la visite a permis de réaffirmer le soutien de la Suisse au *Niger* aux plus hautes instances du pays et de lancer plusieurs partenariats dans les domaines de la coopération et de la politique de paix. Au *Mali*, la Suisse a soute-

nu la mise en œuvre de l'accord de paix par des actions complémentaires en faveur de la décentralisation, de la réconciliation et du traitement du passé.

La politique de diversification et de rapprochement de la Suisse avec l'Afrique se développe également au niveau bilatéral et vise à renforcer les liens avec les principaux Etats de l'Afrique subsaharienne. C'est dans ce contexte que le conseiller fédéral Didier Burkhalter a rencontré au printemps les ministres des affaires étrangères du *Ghana* et de l'*Angola* avec lesquels il a signé des déclarations d'intention bilatérales portant sur des consultations politiques régulières. Un document similaire visant à intensifier la coopération politique avec le *Mozambique* est en préparation.

La Suisse et l'*Ethiopie* ont signé en juillet un accord-cadre sur l'aide humanitaire ainsi que sur la coopération technique et financière. Cet accord prévoit un renforcement de la coopération entre les deux pays dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la gestion des ressources naturelles, du développement social et de la protection des réfugiés et des déplacés internes. La première session des consultations politiques s'est déroulée début octobre à Fribourg. Elle a permis d'ouvrir les négociations sur un accord bilatéral en vue d'éliminer les doubles impositions. Les enjeux migratoires et régionaux ayant des répercussions sur la Suisse ont également été abordés. La présidente de la Confédération Simonetta Sommaruga a effectué fin octobre une visite de deux jours dans le pays. Les discussions entre la présidente de la Confédération, le président et le premier ministre éthiopiens ont principalement porté sur les questions migratoires internationales, le fédéralisme et l'économie, raison pour laquelle la délégation officielle était accompagnée d'une petite délégation de représentants de PME helvétiques.

Bien qu'en perte de vitesse sur le plan économique, l'*Afrique du Sud* reste le pays le plus influent du continent africain. Sur le plan international, son association aux BRICS et sa participation au G20 lui assurent un statut de puissance régionale. Au niveau bilatéral, les échanges avec la Suisse sont réguliers. Durant l'année sous rapport, le ministre des ressources minérales est venu en visite à Berne en début d'année et la conseillère fédérale Leuthard s'est pour sa part également rendue en Afrique du Sud. Ces rencontres ont permis des échanges sur les politiques énergétiques et climatiques. La 6^e réunion des consultations politiques à haut niveau a eu lieu en mars à Pretoria entre le secrétaire d'Etat Rossier et le vice-ministre des affaires étrangères sud-africain. A cette occasion, il été décidé de créer un sous-groupe de travail spécifiquement dédié à la coopération multilatérale sur le thème des droits de l'homme. Cette coopération a déjà porté ses fruits en octobre, lorsque la Suisse a présenté une résolution sur l'abolition universelle de la peine de mort avec le plein appui politique et diplomatique de l'Afrique du Sud. Suite à des voyages à Johannesburg et au Cap du secrétaire d'état Dell'Ambrogio, 2015 a également permis un renforcement de la coopération scientifique bilatérale, ainsi que la poursuite du dialogue en matière de formation professionnelle.

La coopération avec le *Nigéria* acquiert une importance grandissante grâce aux consultations politiques et au dialogue sur la migration. Lors des élections fédérales 2015, une délégation de la commission électorale nigérienne était présente en Suisse afin d'améliorer sa connaissance du système électoral helvétique. A Lagos, la Suisse a comme prévu continué de travailler à l'ouverture prochaine d'un consulat général. Ce dernier sera situé dans un immeuble exploité conjointement avec le Danemark et

aura pour mission de soutenir les entreprises helvétiques sur place. A Abuja, les ambassades suisse et danoise occupent un même bâtiment alors qu'en *Angola*, l'ambassade de Suisse est installée dans les locaux de l'ambassade des Pays-Bas (voir ch. 3.7).

Une délégation scientifique de haut niveau s'est rendue en *Côte d'Ivoire* et en *Guinée* pour renforcer la collaboration entre institutions suisses et partenaires Ouest-africains, notamment par l'intermédiaire du Centre suisse de recherche scientifique basé près d'Abidjan.

La Suisse est un centre international de négoce des matières premières. L'administration fédérale veille à ce que ces activités soient exercées dans le respect de la dignité humaine, de la démocratie et de l'environnement. A cette fin, le DFAE encourage les pays d'Afrique riches en matières premières à mettre en œuvre les principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme qui visent à instaurer des normes plus efficaces dans le secteur des matières premières. La Suisse accompagne l'Angola et le Ghana dans l'implantation de ces règles depuis fin 2015.

Finalement, plusieurs initiatives ont été lancées par la Suisse en faveur de l'abolition de la peine de mort en Afrique, entre autres à *Madagascar* et au *Zimbabwe*. Lors de sa rencontre avec le président du *Bénin* le 19 novembre, la présidente de la Confédération a plaidé pour une action de *lobbying* régional en faveur de l'abolition de la peine de mort dans toute l'Afrique de l'Ouest.

Francophonie

Les priorités suisses au sein de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) sont la promotion de la paix, de la démocratie et des droits de l'homme, ainsi que l'éducation, la formation et l'intégration des jeunes. Elles correspondent aux objectifs des nouveaux textes stratégiques approuvés lors du Sommet de Dakar en novembre 2014.

La Suisse apporte son appui aux grands événements francophones, à l'image de l'organisation à Berne en juillet de la 41^e Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF). Cette édition de l'APF a battu le record de participation avec 650 parlementaires présents. La Suisse veille à y assurer sa visibilité, et en fera de même lors du Sommet de Madagascar en 2016 ainsi que lors des VIII^e Jeux de la Francophonie en Côte d'Ivoire en 2017.

La rencontre durant l'APF entre le conseiller fédéral Burkhalter et la nouvelle secrétaire générale de l'OIF Michaëlle Jean a été l'occasion de réitérer l'importance de cette organisation pour le soutien aux candidatures suisses. Les voix des pays africains francophones ont en effet été déterminantes pour l'obtention d'un siège suisse au traité sur le commerce des armes (TCA), un sujet abordé durant le forum régional sur le désarmement humanitaire organisé à Abidjan et soutenu par le DFAE.

Durant l'année sous rapport, la Suisse a appuyé la désignation de l'ancien président de la Confédération Pascal Couchepin en tant qu'envoyé spécial de l'OIF pour la région des Grands Lacs et pour une mission d'évaluation au Burundi. Elle a également mis une experte suisse à la disposition de l'OIF pour suivre le processus électoral au Burkina Faso et continuera à l'avenir de participer, au sein de l'espace

francophone, à des missions électorales et à des efforts de médiation dans des pays en crise.

En matière de formation professionnelle et d'intégration des jeunes, la Suisse appuie également l'envoi d'experts pour favoriser le système de formation professionnelle au Sénégal. Une action entreprise sur la base d'un accord bilatéral signé en marge du sommet de la Francophonie de Dakar en 2014. Sur le plan de la formation académique, la Suisse jouit d'une présence marquée en Afrique avec l'engagement de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, en coopération avec des universités africaines pour le développement de cours en ligne dont la certification a été rendue possible grâce à un partenariat conclu avec l'agence universitaire de la Francophonie (AUF). En outre, la Suisse est à l'origine d'une résolution prévoyant la participation des jeunes francophones aux sommets et aux conférences ministérielles de l'OIF.

3.4.2 L'ONU et la Genève internationale

Engagement en faveur de la paix et de la sécurité dans le cadre de l'ONU

Comme les années précédentes, la Suisse a organisé des pourparlers de paix pour des parties en conflit. Plusieurs processus de paix ont ainsi été menés à Genève en 2015 sous l'égide de l'ONU, notamment pour les conflits en Syrie, en Libye et au Yémen. Les négociations sur le nucléaire iranien qui se sont déroulées avec succès en mars à Lausanne ont permis la réalisation d'importants progrès au niveau ministériel et ont fourni une contribution majeure au processus global. La Suisse a également apporté une aide précieuse dans d'autres domaines de la prévention des conflits en assurant par exemple le financement d'un expert en médiation au cabinet du Directeur général de l'ONU à Genève ou celui de la Maison de la paix, devenu un lieu de rencontre fort apprécié. Le choix de Genève comme siège du secrétariat du TCA (voir ch. 3.3.3) permettra à cette organisation d'accomplir sa mission dans un environnement optimal. De telles activités permettent à la Suisse de renforcer considérablement le socle de la politique de sécurité de la Genève internationale.

Dans le secteur de la Commission de consolidation de la paix de l'ONU, la Suisse a poursuivi son engagement actif en tant que présidente de la réunion spécifique de la commission de consolidation de la paix de l'ONU sur le Burundi et membre de la configuration République centrafricaine. Dans le contexte agité des élections au Burundi en été, la configuration a été placée devant des défis qui lui ont permis de jouer le rôle de plateforme de dialogue stratégique. Le nouveau chef de mission à New York a poursuivi l'engagement traditionnel de la Suisse avec la même intensité.

La candidature à un siège au Conseil de sécurité constitue l'une des priorités de la politique de la Suisse à l'ONU. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a adopté en 2015 le rapport sur la candidature de la Suisse à un siège non permanent au Conseil de sécurité de l'ONU pour la période 2023–2024 et l'a soumis au Parlement. Ce rapport souligne qu'une participation au Conseil de sécurité est compatible avec la neutralité helvétique; elle offrirait à la Suisse de nouvelles possibilités de contribuer à la paix, à la sécurité et à l'instauration d'un ordre international équitable, de promouvoir ses intérêts et ses valeurs, d'aider à la résolution de conflits et d'assumer

ses responsabilités par ses propres moyens dans le cadre d'une politique extérieure autonome.

Le thème de la criminalité organisée prend de l'ampleur dans les diverses instances internationales, et donc également au sein de l'ONU et de ses institutions spécialisées. Le congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et la justice pénale s'est déroulé en avril à Doha sur le thème de la promotion du développement durable par l'instauration de l'Etat de droit. La déclaration finale du congrès a fixé les priorités pour les cinq prochaines années, qui concernent en particulier la lutte contre la corruption dans la police et la justice, la promotion de femmes dans ces mêmes institutions et la coopération avec la société civile dans la prévention de la criminalité. La Suisse a utilisé la plateforme offerte par le congrès pour soutenir l'objectif 16 (promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes) de l'Agenda 2030 de développement durable. Lors des débats, la Suisse a souligné l'importance d'une coopération internationale efficace (notamment en matière de recouvrement des avoirs) et a plaidé en faveur de nouvelles avancées dans la lutte contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants ainsi que dans le renforcement de la coopération internationale en matière de lutte contre le crime organisé.

Assemblée générale de l'ONU

Adopté après trois ans de travaux préparatoires, l'Agenda 2030 de développement durable a été au cœur du vaste programme d'activités de l'Assemblée générale des Nations Unies. Il forme un cadre de référence mondial des activités de l'ONU dans le domaine du développement durable pour les quinze prochaines années. L'engagement de la Suisse porte sur diverses priorités thématiques et sur la mise en œuvre d'un mécanisme de contrôle (voir ch. 3.4.3). L'accession de la Suisse à la vice-présidence du Conseil économique et social de l'ONU (*Economic and Social Council*, ECOSOC) en juillet pour un mandat d'une année lui a permis d'accroître son engagement en ce domaine. Elle pourra en outre participer à la mise en œuvre de la réforme du système de développement de l'ONU (débat *UN fit for purpose*). Lors des discussions budgétaires, la Suisse a une nouvelle fois milité activement pour que le système onusien fonctionne d'une manière aussi efficace que possible tout en disposant des ressources suffisantes pour accomplir les tâches qui lui sont dévolues.

Droits de l'homme et Conseil des droits de l'homme

Le Conseil des droits de l'homme, qui a son siège à Genève, est la principale entité onusienne en charge des droits de l'homme. Il revêt une importance particulière pour la mise en œuvre des objectifs de la politique étrangère de la Suisse. La croissance exponentielle des activités du conseil peut être perçue comme une marque de succès, mais elle comporte également des aspects négatifs: le conseil arrive à la limite de ses capacités et se heurte au manque flagrant de financement des activités en matière des droits de l'homme dans le système onusien. Bien que formant l'un des trois piliers de l'ONU, la promotion et la protection des droits de l'homme ne représentent qu'environ 3 % du budget ordinaire de l'organisation. Lors des négociations budgétaires, la Suisse s'est donc à nouveau engagée en faveur d'une augmentation des ressources allouées au domaine des droits de l'homme de l'ONU dans la planification du budget 2016–2017.

En octobre, l'Assemblée générale de l'ONU a élu la Suisse au Conseil des droits de l'homme pour la période 2016–2018. Elle avait déjà siégé à deux reprises dans cette enceinte par le passé. Même sans être membre du Conseil de sécurité, la Suisse a œuvré activement en faveur du renforcement institutionnel et thématique des droits de l'homme. Elle s'est par exemple engagée en faveur de la création du mandat de rapporteur spécial sur le droit à la vie privée qui aura notamment pour attributions d'étudier les questions relatives à la protection de la sphère privée à l'ère du numérique. La Suisse a également plaidé pour le renouvellement du mandat du rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'environnement. Elle a joué un rôle majeur dans la négociation d'une résolution du Conseil des droits de l'homme qui cherche à situer la condamnation à la peine capitale et son application, par rapport à l'interdiction de la torture et autres traitements cruels, inhumains et dégradants. Dans la perspective du dixième anniversaire de la création du Conseil des droits de l'homme en 2016, la Suisse et la Norvège ont organisé en mai un échange lors duquel des connaisseurs avertis du système des droits de l'homme des Nations Unies ont débattu des réalisations, des enjeux et des améliorations possibles du Conseil des droits de l'homme. Les propositions émises devraient permettre d'influencer positivement le fonctionnement et les capacités du conseil. En tant qu'Etat hôte du Conseil des droits de l'homme et du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, la Suisse a un intérêt évident au bon fonctionnement et à l'efficacité de ces institutions.

UNESCO

La destruction volontaire de sites et d'équipements culturels et leur instrumentalisation à des fins militaires – notamment en Syrie, en Iraq et au Yémen – ont mobilisé l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) tout au long de l'année sous revue. La Suisse a instauré un dialogue avec l'UNESCO concernant l'utilisation de refuges destinés à abriter des biens culturels étrangers dans notre pays en cas de conflit armé. Cette mise en lieu sûr de biens culturels se fonde sur la loi fédérale du 20 juin 2014 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé, de catastrophe ou de situation d'urgence³⁹, entrée en vigueur le 1^{er} janvier. Une initiative en faveur d'une coordination interdépartementale est en préparation afin de renforcer la participation de la Suisse dans ce domaine.

Dans le cadre de l'Agenda 2030 de développement durable, l'UNESCO est responsable de la définition des objectifs et contribuera également à la mise en œuvre et au suivi d'autres objectifs relevant de son domaine de compétences (sciences, culture, communication). La Suisse a participé activement à l'élaboration du cadre d'action pour l'éducation 2030 qui a été ratifié en 2015.

Réformes institutionnelles

La Suisse a soutenu les différents efforts de réformes visant à moderniser et à améliorer l'efficacité de l'administration de l'ONU. Elle a prêté une attention particulière à la mise en place d'un processus de planification et de budgétisation stratégique, ciblé et efficace, notamment par le biais de la poursuite de réformes proposées dans le cadre d'une étude indépendante lancée à l'initiative de neuf pays

³⁹ RS 520.3

dont la Suisse. Certaines recommandations ont déjà eu des effets concrets sur les discussions menées au sein du comité budgétaire et financier de l'Assemblée générale de l'ONU, en particulier les débats sur le fonctionnement, l'indépendance et les conditions de travail de l'important comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires. La question des instruments permettant à l'ONU de se prémunir contre les risques de change et d'inflation a également été examinée. La Suisse figure parmi les principaux bailleurs de fonds des Nations Unies puisqu'elle occupe le dix-septième rang des contributions obligatoires au budget ordinaire et le quatorzième des contributions obligatoires au budget des opérations de maintien de la paix. Elle dispose ainsi d'une voix importante.

Au cours de l'année sous revue, les missions de paix de l'ONU, l'architecture de consolidation de la paix et le dossier complexe Femmes, paix et sécurité (Résolution 1325 de l'ONU) ont fait l'objet d'une évaluation globale de la part des Etats membres ou de groupes d'experts externes. Le *Peace Operations Review* a trouvé de nouveaux moyens de doter les opérations de maintien de la paix d'outils adaptés aux conditions cadres actuelles et d'atteindre plus efficacement les objectifs définis. En février, la Suisse a invité à Genève la Mission de vérification de l'ONU chargée des opérations de maintien de la paix pour des entretiens qui lui ont permis de faire valoir son point de vue sur la prévention des conflits, la coopération au sein de l'ensemble du système des Nations Unies et la protection des populations civiles, et d'encourager les échanges entre le panel et les organisations – humanitaires notamment – établies à Genève. La Suisse s'est également engagée en faveur d'une amélioration de l'environnement politique et institutionnel des missions politiques spéciales de l'ONU, dont l'importance ne cesse de croître et qui devraient bénéficier d'une meilleure assise institutionnelle.

Dans le domaine de la consolidation de la paix, la Suisse a participé activement à l'élaboration du processus d'évaluation et a fait valoir ses priorités, notamment en ce qui concerne la coopération entre l'ONU et la Banque mondiale. La Suisse s'est aussi engagée pour la promotion des points de vue des organisations onusiennes sises à Genève dans les questions de consolidation de la paix. Elle a soutenu le processus de réflexion sur la consolidation de la paix mené par la plateforme de Genève pour la consolidation de la paix. La Suisse a en outre largement contribué à l'examen de la Résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU – dont on a fêté le 15^e anniversaire durant l'année sous revue – et a organisé une conférence sur ce thème en septembre à Genève. Entre 2015 et 2017, la Suisse accordera par ailleurs une aide annuelle de 16 millions de francs à ONU Femmes, l'Organisation des Nations Unies consacrée à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes.

Dans le cadre de la réforme du Conseil de sécurité, la Suisse coordonne le groupe Responsabilité, Cohérence et Transparence (*Accountability, Coherence, Transparency, ACT*) dont les 27 membres soutiennent le processus d'amélioration constante des méthodes de travail. La Suisse s'efforce traditionnellement d'améliorer les possibilités pour les Etats qui ne siègent pas au Conseil de sécurité de s'impliquer dans les travaux de cette instance. Au cours de l'année sous revue, le groupe s'est notamment consacré à l'élaboration d'un code de conduite qui appelle les membres – permanents et non-permanents – du Conseil de sécurité à ne pas voter contre un projet de résolution destiné à prévenir ou à mettre fin à des atrocités de masse.

Candidatures de ressortissants suisses et présence de la Suisse dans les organisations internationales

La défense des intérêts suisses est assurée par un déploiement tant quantitatif que qualitatif de citoyens suisses dans les instances internationales. Cela a également été le cas durant l'année écoulée où la Confédération a soutenu la candidature de ressortissants suisses à des postes dans des organisations internationales importantes. Martin Steinacher a ainsi été nommé directeur de l'administration de l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN). C'est la première fois depuis 20 ans qu'un Suisse occupe l'un des trois postes de cadres du plus haut niveau dans l'organisation du CERN. Roger Hermann, collaborateur à l'administration fédérale des douanes, s'est présenté avec succès au poste de directeur du Bureau régional du renforcement des capacités (BRRC) pour la région Europe de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) à Bakou. La candidature de Genève déposée par la Suisse a été retenue pour accueillir le siège du secrétariat permanent institué en vertu du TCA (voir ch. 3.3.3). Ce succès est lié avant tout à la qualité du dossier présenté par la Suisse et à l'expertise présente à Genève dans les domaines du désarmement, du commerce et des droits de l'homme. La décision d'installer le secrétariat du TCA à Genève renforce la position de la Cité de Calvin en tant que pôle de référence pour les questions de politique de sécurité et de centre de la gouvernance mondiale. Ce succès est le fruit d'une campagne intensive qui a mobilisé des ressources importantes. L'expérience accumulée par la Suisse à cette occasion lui sera utile pour les nouvelles campagnes – en cours ou futures. Enfin, dans le cadre de la promotion de la relève, la Suisse a pu placer plusieurs jeunes diplômés de hautes écoles à des postes au sein du système onusien.

La Genève internationale

La Genève internationale, ou la «Suisse internationale par Genève», présente de multiples avantages pour la mise en œuvre de la politique étrangère de la Suisse. Elle permet notamment à la Suisse de gagner en influence au niveau international et de faire valoir ses positions avec une efficacité accrue. La Suisse bénéficie ainsi d'un accès facilité aux institutions importantes et d'une grande visibilité sur la scène internationale. La concentration unique de différents acteurs internationaux à Genève crée pour la communauté internationale un important potentiel de synergies. Genève a ainsi pu s'imposer comme un centre de gouvernance mondiale reconnu qui accueille des conférences internationales et des réunions diplomatiques de haut rang. S'y ajoutent d'importantes conférences internationales telles que les assemblées générales statutaires d'institutions spécialisées de l'ONU comme l'Organisation internationale du Travail (OIT) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) auxquelles de nombreuses personnalités politiques prennent part chaque année. Ces événements sont l'occasion pour la Suisse de mener de précieux entretiens bilatéraux.

La stratégie développée par la Confédération en juin 2013 conjointement avec le canton et la ville de Genève pour renforcer l'attrait et la compétitivité de la Suisse en tant que centre de gouvernance mondiale s'inscrit dans le message du 19 novembre 2014 concernant les mesures à mettre en œuvre pour renforcer le rôle de la Suisse

comme Etat hôte⁴⁰ qui a été approuvé à une large majorité par le Parlement en juin 2015. Le message prévoit principalement le renforcement du dispositif d'accueil (soutien accordé à des projets immobiliers et d'infrastructure, octroi facilité de visas, accueil de délégués, etc.) et une exploitation plus efficace des synergies entre les différents acteurs de la Genève internationale – organisations internationales, ONG, représentations permanentes, représentants du monde académique et du secteur privé – tant entre eux qu'au sein des différents groupes thématiques. L'objectif du message est de favoriser la coopération ainsi que l'échange d'expériences et de connaissances pour que s'élaborent à Genève des solutions aux défis majeurs de notre temps. Dans ce contexte, l'accent a été mis à Genève sur l'amélioration du processus de réflexion et d'analyse par un renforcement des organismes de réflexion existants et l'accueil de laboratoires d'idées étrangers. Le message prévoit des mesures financières destinées à favoriser l'établissement à Genève de missions permanentes pour les Etats qui n'y sont pas encore représentés.

Concernant la réhabilitation des anciens immeubles d'organisations internationales, la rénovation du bâtiment principal de l'ONU à Genève (Plan stratégique patrimonial, PSP) constitue l'un des principaux projets de construction en raison de son importance à la fois politique et symbolique. Lors de sa séance du 11 septembre, le Conseil fédéral a décidé que la Suisse (à savoir la Confédération ainsi que le canton et la ville de Genève) accorderait un prêt sans intérêt de 400 millions de francs au PSP pour la rénovation complète du Palais des Nations à Genève.

Le 23 décembre, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté formellement le projet, y compris le plafond des coûts de 836,5 millions de francs, la portée du projet, la répartition entre rénovation et construction ainsi que le calendrier des travaux. En outre, le secrétaire général de l'ONU a été autorisé à solliciter la Suisse pour un prêt sans intérêts de 400 millions de francs. Pour l'année 2016, 33 millions de francs ont été approuvés du budget ordinaire de l'ONU pour le projet PSP. Certains éléments concernant le financement du projet, tels que les modalités et l'échelonnement des paiements, ainsi que le remboursement du prêt par les Etats membres vont être décidés lors de la session principale de l'Assemblée générale fin 2016. La planification globale des travaux est en cours (2014–2016); les travaux de rénovation se dérouleront en quatre phases de deux ans (2017–2023), chaque phase faisant l'objet d'une préparation détaillée précédant immédiatement sa mise œuvre afin d'avoir le meilleur contrôle possible des besoins et coûts réels du projet.

Prévu par le message, le développement des capacités de formation, de réflexion et de savoir-faire helvétique en matière de gouvernance mondiale a bien progressé en 2015 avec l'établissement à Genève de plusieurs instituts internationaux et de plateformes couvrant différents domaines thématiques. Parmi les plateformes déjà actives figurent la Plateforme de Genève pour la Consolidation de la Paix (*Geneva Peace-building Platform*, GPP), le projet *Geneva Internet Platform* (GIP), le *Water Pôle Eau*, la *Green Growth Knowledge Platform* (GGKP), la *Global initiative against transnational organized crime* (TOC) et plus récemment la *Geneva Health Platform* (GHP). La *Geneva Humanitarian Platform* a été créée fin 2015. Un autre volet du message concerne l'universalité de la représentation des Etats membres de l'ONU

40 FF 2014 9029

par une Mission permanente à Genève. En octobre 2015, la République du Malawi a établi sa Mission permanente et la République coopérative du Guyana a entrepris les démarches nécessaires pour une ouverture début 2016.

3.4.3 Développement durable

Agenda 2030 de développement durable: l'année 2015 peut être qualifiée d'historique pour le développement durable dans le monde. La communauté internationale a adopté en septembre un nouveau cadre de référence pour le développement durable intitulé «Transformer notre monde: l'Agenda de développement durable à l'horizon 2030» (appelé jusqu'alors Programme de développement durable pour l'après-2015). L'Agenda 2030 s'articule autour de dix-sept objectifs de développement durable (ODD) assortis de 169 cibles. Outre ces objectifs normatifs, le nouvel agenda contient un chapitre sur les moyens de mise en œuvre (financement) et un sur le mécanisme de suivi et d'examen des progrès accomplis. L'Agenda 2030 remplace les Objectifs du Millénaire pour le développement échus fin 2015.

Les négociations intergouvernementales sur l'Agenda 2030 ont démarré en janvier. Elles reposaient principalement sur le rapport établi en 2013/2014 par un groupe de travail interétatique, et qui contient des propositions d'ODD, ainsi que sur le rapport de synthèse du secrétaire général de l'ONU sur le programme de développement durable pour l'après-2015, paru en décembre 2014. Les négociations intergouvernementales se sont conclues avec succès au début août et l'agenda a été ratifié par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du sommet organisé en septembre dans le cadre de l'Assemblée générale de l'ONU.

L'Agenda 2030 exige un changement radical de paradigme dans le fonctionnement de la coopération internationale et peut être considéré comme une avancée majeure pour le développement durable à l'échelle mondiale. Son champ d'action englobe non seulement la lutte contre la pauvreté, mais aussi les trois dimensions du développement durable (sociale, économique, environnementale), les aspects de la paix, de la sécurité et de l'Etat de droit et tient compte des interactions entre ces dimensions. Les ODD ont une validité universelle, ce qui implique que tous les pays devront contribuer à leur réalisation en fonction de leurs capacités. La réalisation de ces objectifs communs exige la collaboration de tous les acteurs étatiques et non-étatiques importants, et le concept de financement dépasse largement le cadre classique de la coopération au développement.

La Suisse s'est engagée avec détermination dans le processus d'élaboration de l'Agenda 2030 et a ainsi réussi à faire inscrire ses principaux objectifs dans le document final. Sur la base du mandat délivré par le Conseil fédéral en janvier, la Suisse a œuvré avec succès en faveur d'un Agenda 2030 de portée universelle assorti d'objectifs ambitieux qui concilient les trois dimensions du développement durable, intègrent les droits de l'homme et incluent des aspects liés à la paix, à l'Etat de droit et à la bonne gouvernance. Le document final comprend les objectifs spécifiques requis par la Suisse dans les domaines de l'égalité des sexes, de la santé, de l'eau, de la paix et des sociétés inclusives, et à l'élaboration desquels elle a largement contribué. Elle a également pu obtenir que la prévention des catastrophes, la

consommation et la production durables ainsi que la migration et le développement aient une place importante dans le nouveau programme. Par ailleurs, la Suisse a soutenu l'intégration du Programme d'action d'Addis Abeba dans l'Agenda 2030 et la création d'un mécanisme universel dans le cadre du Forum politique de haut niveau sur le développement durable (FPHN). Tous ces éléments ont constitué une base solide pour la mise en œuvre du programme.

Le Forum pour le développement durable se réunit chaque année sous les auspices de l'ECOSOC, et tous les quatre ans dans le cadre de la semaine des réunions de haut niveau de l'Assemblée générale de l'ONU. Le rôle central joué par le forum dans l'Agenda 2030 porte clairement la marque de la Suisse. Jouant le rôle de médiateur, la Suisse avait déjà formulé, avec six autres pays, d'importantes propositions lors d'une phase précoce de négociation menée dans le cadre d'une initiative suprarégionale; contribuant ainsi à la recherche d'une solution de compromis. Les rapports établis et les comptes rendus au niveau national, complétés par des mécanismes régionaux et thématiques, sont intégrés à l'échelon mondial au sein du Forum pour le développement durable. Dès 2016, des contrôles réguliers de la mise en œuvre de l'Agenda 2030 seront notamment effectués sur la base des évaluations par pays et de discussions thématiques.

Parallèlement au processus d'élaboration de l'Agenda 2030 s'est déroulée mi-juillet la troisième Conférence internationale sur le financement du développement à Addis Abeba. Le Programme d'action d'Addis Abeba adopté lors de la conférence fixe un cadre applicable au financement et à la mise en œuvre de l'agenda de développement durable, y compris des ODD. Il reflète dans une large mesure les principaux objectifs de la Suisse en soulignant l'importance de la mobilisation des ressources publiques intérieures et l'implication du secteur privé dans le financement du développement durable.

L'Agenda 2030 définit un cadre de référence devant guider les Etats et leurs politiques nationales et internationales dans le domaine du développement durable. En Suisse, la Stratégie pour le développement durable 2016–2019, actualisée dans le cadre du Programme de la législature du Conseil fédéral, établira le lien avec les ODD. Les structures existantes doivent être utilisées dans la mesure du possible. Le Message concernant la coopération internationale 2017–2020 repose également sur l'Agenda 2030.

Conseil de l'Arctique: la Suisse a déposé fin 2014 une demande formelle d'octroi du statut d'observateur au Conseil de l'Arctique. Le statut d'observateur – octroyé à l'unanimité des membres du forum intergouvernemental rassemblant les Etats riverains de l'Arctique – permettrait à la Suisse d'accéder à un forum couvrant un espace géographique d'une importance géostratégique croissante. Lors de la réunion ministérielle d'Iqaluit, les demandes d'obtention du statut d'observateur n'ont pu être traitées en raison des tensions existant entre l'UE et la Russie. Les Etats-Unis souhaitent résoudre sous leur présidence la question des observateurs d'ici au prochain sommet d'avril 2017. La demande de la Suisse est donc toujours pendante.

Alpes: la Stratégie macrorégionale pour la région alpine (EUSALP) de l'UE souhaite maintenir les Alpes parmi les régions les plus attrayantes d'Europe et assurer à ce territoire un développement durable et innovant. Sa mise en œuvre doit permettre

aux sept Etats alpins dont la Suisse et le Liechtenstein, deux Etats non membres de l'UE, de renforcer leur coopération transfrontalière dans l'arc alpin. La décision de la mise en œuvre de la stratégie macrorégionale a été prise par les institutions européennes à la fin de l'année. En Suisse, c'est principalement la Conférence gouvernementale des cantons alpins (CGCA) qui accompagnera le projet.

Economie verte: la Stratégie pour une croissance verte de l'OCDE a été révisée en 2015. Elle renforce l'accent sur les complémentarités et les arbitrages entre les objectifs économiques et environnementaux, le renforcement de la cohérence des politiques et l'élargissement des travaux thématiques. Le financement durable d'une économie verte demeure une préoccupation centrale sur le plan international. Composé de représentants de la Confédération, du secteur financier, de la communauté scientifique et d'ONG, le groupe d'experts *Swiss Team for the UNEP Inquiry* a mené une réflexion sur les conditions-cadre nécessaires à la création d'un système financier au service de l'économie verte. Les recommandations en vue de l'adaptation des politiques financières internationales qui découlent de l'enquête internationale sur la conception et la mise en place d'un système financier durable du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) ont été présentées fin 2015 aux spécialistes et aux institutions internationales (Banque mondiale, ONU, FMI, etc.). Sur invitation de la Suisse, le Panel international des ressources (*International Resource Panel*, IRP) hébergé par le PNUE s'est réuni en octobre à Davos en même temps que le *World Resources Forum* (WRF). Dans le secteur de l'agriculture, un programme de lutte contre le gaspillage alimentaire (*Food Waste*) a été lancé en 2015 dans le Cadre décennal de programmation concernant les modes de consommation et de production durables. Ce projet a bénéficié d'une participation significative de la Suisse.

3.4.4 Politiques extérieures sectorielles

Politique financière et économique internationale

Dialogue financier: la Suisse mène des dialogues financiers et réglementaires avec de nombreux pays du G20 et d'autres grands Etats partenaires dans le but d'entretenir des contacts réguliers avec leurs autorités et d'harmoniser les positions défendues dans le cadre des organisations internationales compétentes. Des questions bilatérales sont également traitées dans ce cadre. En 2015, des dialogues ont ainsi été menés avec les pays suivants: le Brésil, la Chine, l'Allemagne, l'UE, la France, Hong Kong, le Japon, la Pologne, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et, pour la première fois, avec le Canada et Singapour. Lors du troisième dialogue financier avec la Chine qui s'est déroulé à Beijing le 1^{er} septembre, les discussions ont porté sur le renforcement de la coopération bilatérale en matière financière, et en particulier sur le rôle de la Suisse en tant que marché *offshore* du renminbi, ainsi que sur la coopération internationale au sein du Fonds monétaire international, du Conseil de stabilité financière et du G20.

Relations fiscales bilatérales: fin octobre, la Suisse avait conclu 53 conventions contre les doubles impositions (CDI, dont 46 ont été mises en œuvre) et dix accords sur l'échange de renseignements en matière fiscale (AERF, dont sept ont été mis en

œuvre) visant à mettre en œuvre une clause d'assistance administrative conforme à la norme internationale. Le 23 février, la Suisse et l'Italie ont signé un protocole modifiant la convention conclue entre les deux Etats en vue d'éviter les doubles impositions, ainsi qu'une feuille de route dans le domaine fiscal et financier.

Le 23 novembre, la Suisse a également signé un AERF avec le Brésil, après de longues négociations. La conclusion de cet accord permet à la Suisse d'être durablement rayée de la liste noire sur laquelle le Brésil recense les pays à faible fiscalité et peu coopératifs en matière d'échange de renseignements sur les détenteurs de participations à des personnes morales. La sécurité du droit et la sécurité des investissements dont bénéficient les entreprises suisses actives au Brésil s'en trouveront accrues.

Garantie du respect des obligations fiscales: la Suisse et l'Australie ont signé le 3 mars une déclaration commune portant sur l'échange automatique international de renseignements en matière fiscale à partir de 2017 – le premier échange intervenant en 2018. La Suisse et l'UE ont signé le 27 mai un accord visant à introduire l'échange automatique de renseignements en matière fiscale. La Suisse et les 28 Etats membres de l'UE entendent collecter des données bancaires dès 2017 et les échanger à compter de 2018, une fois les bases légales nécessaires mises en place.

Forum mondial: la Suisse a accédé à la deuxième phase de l'examen par les pairs du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. Le Forum mondial a publié au printemps un rapport complémentaire confirmant les progrès importants accomplis par la Suisse dans l'adaptation de son droit interne et de son réseau d'accords d'échange de renseignements à la norme internationale. La deuxième phase de l'examen par les pairs a débuté le 1^{er} octobre et devrait s'achever au milieu de 2016. Elle porte sur l'application dans la pratique de l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale. Au terme de cette deuxième phase, le Forum mondial publiera un rapport sur la Suisse, lui attribuant une note finale.

OCDE – questions fiscales: les travaux entrepris par l'OCDE et le G20 en 2015 dans le domaine de la lutte contre la réduction de l'assiette fiscale des entreprises par le déplacement des profits se sont achevés à l'automne. Le Conseil de l'OCDE a approuvé le 5 octobre le rapport sur le Projet de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (*Base Erosion and Profit Shifting*, BEPS) et élaboré un plan d'action pour les travaux qui en découleront. Le train de mesures composé de quinze actions spécifiques – à l'élaboration duquel la Suisse a fortement contribué – a reçu l'aval des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales du G20 les 8 octobre et 16 novembre. Le Conseil fédéral a adopté le 5 juin le message concernant la loi sur l'imposition des entreprises III⁴¹. La réforme a pour but d'adapter la fiscalité des entreprises aux normes internationales tout en maintenant autant que possible l'attrait de la place économique suisse. Les résultats du rapport BEPS ont déjà été partiellement pris en compte dans le projet de loi dans le but de renforcer la compétitivité du site entrepreneurial suisse.

41 FF 2015 4613

Groupe d'action financière (GAFI): lors de sa séance du 19 juin, le Conseil fédéral a pris acte du premier rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse. Cette analyse servira de base à la quatrième évaluation mutuelle de la Suisse par le GAFI.

Sanctions: les intérêts de la Suisse en matière de politique extérieure jouent un rôle déterminant dans la décision, prise en toute autonomie, de reprendre intégralement, partiellement ou de ne pas reprendre les sanctions imposées par l'UE. Dans sa pratique à ce jour, la Suisse a le plus souvent repris les sanctions décrétées par l'UE, en procédant à une pesée d'intérêts. Dans le cas de l'Iran, les sanctions de l'UE n'ont été que partiellement reprises par la Suisse. Le 12 août, le Conseil fédéral a décidé de lever les sanctions contre l'Iran qui étaient déjà suspendues depuis janvier 2014. Cette décision reflète le soutien du Conseil fédéral à la mise en œuvre de l'accord sur le nucléaire iranien. De plus, le 21 octobre, le Conseil fédéral a pris la décision de principe d'assouplir les autres sanctions suisses à la date d'entrée en vigueur de l'accord, en même temps que l'ONU et l'UE. En ce qui concerne la situation en Ukraine, le Conseil fédéral a continué à appliquer une politique de sanctions autonome fondée sur la crédibilité. Il a décidé de ne pas reprendre les sanctions de l'UE, mais de prendre toutes les mesures nécessaires pour que le territoire suisse ne soit pas utilisé pour contourner les sanctions prises contre la Russie. Les décisions y relatives du Conseil fédéral datent du 6 mars et du 1^{er} juillet.

G20: les priorités de la présidence turque du G20 en 2015 étaient une large inclusion en termes de croissance et de prospérité, la mise en œuvre des politiques déjà sur les rails ainsi que la promotion des investissements. La Suisse a fait valoir activement son point de vue sur ces thèmes prioritaires à la faveur de ses contacts bilatéraux avec les Etats membres du G20, participant ainsi indirectement aux délibérations du groupe. En 2016, la Suisse prendra part pour la deuxième fois, après 2013, au volet financier du G20, cette fois à l'invitation de la Chine. Elle pourra ainsi participer aux rencontres des ministres des finances et des gouverneurs de banques centrales – ainsi que de leurs représentants – et aux réunions des groupes de travail du volet financier. L'association de la Suisse aux travaux du G20 souligne l'importance du rôle qui lui est reconnu au niveau international dans le domaine financier.

Lutte contre la corruption: la sixième Conférence des parties à la CNUCC s'est tenue du 2 au 6 novembre, à Saint-Petersbourg (Russie). La CNUCC fait figure d'instrument universel de lutte contre la corruption, en raison tant de son champ d'application géographique que de son contenu. Lors de cette conférence, la Suisse a présenté une résolution concernant le mécanisme d'examen par les pairs, lequel vise à vérifier comment les parties observent les obligations découlant de la convention. La présentation de cette résolution était motivée par les nombreuses questions non résolues soulevées par le passage du premier au deuxième cycle de vérification. Après de vives discussions, la résolution a finalement été adoptée, ouvrant la voie, d'une part, à l'achèvement et au traitement exempts de tensions du premier cycle de vérification et, d'autre part, à l'ouverture du deuxième cycle. Ce dernier se déroulera au second semestre 2016 et se concentrera sur les chapitres II (Mesures préventives) et V (Recouvrement d'avoirs) de la convention.

Environnement

Gouvernance internationale de l'environnement: la Suisse attache une grande importance à la promotion et à l'exploitation des synergies entre les différents traités internationaux concernant l'environnement. Suite aux progrès réalisés au niveau des conventions sur les produits chimiques et les déchets à l'initiative de la Suisse, celle-ci a également posé les jalons d'un approfondissement de la coopération entre les divers traités internationaux sur le plan de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité.

Eaux et forêts: la Suisse s'est une fois de plus engagée activement dans les enceintes de la gouvernance internationale des eaux et des forêts. Elle s'est notamment mobilisée avec succès pour que la question de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement devienne un objectif à part entière de l'Agenda 2030 et a œuvré en faveur de la réforme du Forum des Nations unies pour les forêts (FNUF). Cette instance a pour but de promouvoir la gestion durable des forêts dans le monde. Une réunion de travail sur le renforcement de la gouvernance forestière locale a été organisée en février par la Suisse en collaboration avec l'Indonésie, le Mexique, l'Afrique du Sud et l'Ukraine. Elle s'est tenue à Interlaken en amont du forum. La troisième édition de la Semaine européenne des forêts s'est déroulée en novembre à Engelberg. Elle constitue une importante plateforme internationale d'échange d'informations à l'échelon paneuropéen.

Protection des espèces: le commerce illégal d'animaux et de plantes a augmenté de façon préoccupante en 2015. La Suisse est le dépositaire et l'Etat hôte du secrétariat de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES). En tant que partie à une convention qui revêt pour elle une importance particulière, – en raison du bon positionnement de son industrie des montres et des produits de luxe – la Suisse joue un rôle actif dans la coordination internationale de la lutte contre le commerce illégal. En conséquence, elle a participé en 2015 à plusieurs initiatives internationales de lutte contre le trafic de produits issus de la faune sauvage et a soutenu en tant que cosignataire la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU contre le braconnage et la contrebande d'espèces sauvages menacées. La Suisse a également œuvré afin que la 12^e conférence des Parties à la convention de Ramsar sur les zones humides adopte un nouveau Plan stratégique 2016–2021, afin de prévenir, de faire cesser et d'inverser la perte et la dégradation des zones humides.

Substances chimiques et déchets: la deuxième conférence des parties aux conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm s'est déroulée en mai à Genève. Ce processus initié par la Suisse a pour but de favoriser la coopération et les synergies entre les conventions. Il a été renforcé par l'adhésion de la nouvelle convention de Minamata sur le mercure. En juin, la Suisse a posé sa candidature pour le siège du secrétariat de la convention de Minamata en proposant de l'intégrer au secrétariat commun des conventions de Bâle, Rotterdam et Stockholm qui se trouve à Genève. La décision y relative tombera vraisemblablement en 2017.

Climat: l'année 2015 a été cruciale pour la politique internationale en matière de climat, vu l'adoption en décembre, lors de la conférence de Paris sur le climat (COP21), d'un nouveau régime climatique juridiquement contraignant pour l'après-

2020, associant pour la première fois tous les Etats de la planète, en fonction de leur responsabilité et de leurs capacités. Dans le cadre de cet accord, les Etats se sont engagés à maintenir le réchauffement global de la planète sous les deux degrés Celsius par rapport à l'ère préindustrielle. Des efforts doivent également être entrepris pour limiter le réchauffement à 1,5 degré Celsius. Le texte comprend également des objectifs non contraignants de réduction pour tous les Etats, donc également pour les Etats-Unis, la Chine et d'autres pays émergents, ce qui n'était pas le cas des accords précédents. Concernant le financement, il est prévu de débloquer au moins 100 milliards de dollars par an à partir de 2020 en faveur des pays en développement qui en ont besoin.

Même si l'accord de Paris ne comble pas toutes les attentes, il a le mérite d'impliquer pour la première fois tous les Etats en prévoyant des contributions harmonisées et concrètes à la réduction des émissions et de surmonter la bipartition classique du monde entre pays industrialisés et pays en développement.

Dans la perspective des négociations climatiques de Paris, la Suisse avait poursuivi son engagement tout au long de l'année – non seulement sur des questions comme la forêt, l'agriculture, l'énergie, le transfert de technologie et la recherche – mais aussi dans les domaines du changement climatique et des droits de l'homme, de l'égalité entre les sexes et de la santé, ainsi qu'en faveur des déplacés environnementaux dans le cadre de l'Initiative Nansen.

Fin février, la Suisse a été le premier pays à annoncer son plan de réduction des gaz à effet de serre (*Intended Nationally Determined Contribution*, INDC): d'ici à 2030, elle prévoit, sous réserve d'approbation par le Parlement, de réduire ses émissions de 50 % par rapport au niveau de 1990, en partie par l'utilisation de certificats étrangers. L'objectif définitif sera fixé et présenté lors de la ratification de l'accord, et cela vaut pour tous les Etats.

Les nombreux cycles de négociations qui se sont succédé tout au long de l'année se sont révélés déterminants pour la conclusion de l'accord. En particulier, la rencontre organisée début février à Genève et le texte de négociation de Genève élaboré à cette occasion pour servir de base de négociation ont notablement contribué au succès de la conférence de Paris.

En 2015, un nouveau président a été nommé à la tête du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), en la personne du Sud-Coréen Hoesung Lee. Malgré le soutien actif du DFAE et du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie (DETEC), le candidat suisse, Thomas Stocker, a manqué de justesse d'être retenu parmi les deux meilleurs candidats, une étape décisive de l'élection. Dans le même temps, le Suisse Andreas Fischlin a été élu à un poste de vice-président du deuxième groupe de travail du GIEC, qui s'occupe en particulier des effets et des risques du changement climatique pour la nature et la société.

Formation, recherche et innovation (FRI)

Coopérations scientifiques bilatérales: elles continuent de se développer conformément aux priorités fixées par la stratégie internationale en matière de FRI approuvée par le Conseil fédéral en 2010. Plusieurs voyages de délégations suisses dans diffé-

rents pays (Afrique du Sud, Côte d'Ivoire, Guinée, Argentine, Brésil, Etats-Unis, Inde, Chine, etc.) ou l'accueil de délégations étrangères en Suisse ont permis d'intensifier des collaborations existantes ou d'évaluer plus nettement, dans certains cas, le potentiel d'un approfondissement éventuel d'une future coopération. En Europe, ce sont principalement les relations avec les pays voisins et certains Etats membres de l'UE (Pologne, Bulgarie, Roumanie, Lituanie, etc.) qui ont fait l'objet de discussions approfondies à haut niveau.

Le réseau *swissnex* a connu une modification de sa composition puisque l'antenne pour les échanges scientifiques et technologiques à Singapour a été fermée à l'automne. Toutefois, une cellule compétente a été mise en place à l'ambassade de Suisse à Singapour pour garantir un soutien aux acteurs suisses de la FRI. Pour sa part, la Commission fédérale des bourses pour étudiants étrangers (CFBE) a attribué 235 bourses pour l'année académique 2015–2016.

Coopérations scientifiques multilatérales: à l'instar de sa participation au CERN, la Suisse s'associe à d'autres pays pour contribuer à financer des programmes internationaux de recherches scientifiques d'envergure. Dans le domaine de la recherche des matériaux et structures biologiques, un pas décisif a été franchi le 2 juillet: la Suisse a participé à la séance constitutive du conseil de l'infrastructure de recherche internationale Source européenne de spallation (ESS). Ainsi, la Suisse figure parmi les treize Etats membres fondateurs de ce projet qui prévoit, d'ici à 2019, la construction à Lund, en Suède, de la source de neutrons la plus puissante au monde. La Suisse participe à raison de 3,5 % au coût total de l'ESS, estimé à 3,7 milliards de francs. La Suisse a également confirmé sa participation en tant que membre de l'organisation *European XFEL*, après avoir pris une part active à ses activités depuis 2009. Cette organisation, basée à Hambourg et composée de onze Etats membres, mettra à disposition des scientifiques dès 2017 le laser à électrons libres le plus puissant au monde, une machine d'analyse de la matière qui sera dorénavant indispensable pour faire des progrès dans une large palette de domaines scientifiques, de la biologie à la chimie en passant par la physique.

Entre juillet 2014 et juillet 2015, la Suisse a présidé EUREKA, une initiative européenne qui soutient des projets de coopération transnationaux en matière de recherche et de développement répondant aux attentes du marché. Sous présidence suisse, l'initiative EUREKA, qui compte 41 Etats membres, a célébré, lors d'une conférence organisée à Lugano, ses 30 ans d'existence.

Le Conseil fédéral poursuit le but d'une association pleine de la Suisse au programme-cadre de recherche *Horizon 2020* (y inclus Euratom et ITER) et d'une association au programme éducatif et de jeunesse *Erasmus+* à partir de 2017. En attendant la réalisation de cet objectif, qui dépendra de la solution trouvée à l'ALCP et de son extension à la Croatie, les mesures transitoires adoptées en 2014 par le Conseil fédéral en faveur des chercheurs et des étudiants suisses ont à nouveau été appliquées durant l'année sous revue (voir chap. 3.2.1).

Tout comme en 2014, le modèle d'apprentissage dual suisse a suscité beaucoup d'intérêt à l'étranger. Les échanges ont été intenses tout au long de l'année. A titre d'exemple, on retiendra la signature d'une déclaration conjointe en juillet avec les Etats-Unis concernant la collaboration et l'échange d'informations sur les meilleures

pratiques dans le domaine de la formation professionnelle (voir ch. 3.4.1), ou encore l'intérêt pour l'apprentissage dual témoigné par le président français François Hollande lors de sa visite d'Etat en avril (voir ch. 3.1).

Pour la promotion du système de formation professionnelle à l'étranger, la Suisse peut compter sur le soutien et la collaboration des pays voisins germanophones, qui connaissent un système similaire et mènent également des projets à l'étranger en ce domaine. La formation professionnelle fut notamment l'objet de discussions entre le chef du DFAE et ses homologues allemand, autrichien et liechtensteinois lors de la rencontre annuelle des ministres des affaires étrangères des pays germanophones, en août, à Neuchâtel. Ces pays sont aussi des partenaires stratégiques avec lesquels la Suisse prévoit d'intensifier sa coopération en matière de formation et de formation professionnelle (voir chap. 3.1).

Dans le domaine spatial, la Suisse poursuit son engagement afin de permettre l'accès à l'espace et son utilisation sur le long terme. Elle milite également pour éviter que des conflits armés puissent s'y développer. Elle a notamment participé aux négociations visant à élaborer de nouveaux instruments internationaux, que ce soit au sein de l'ONU ou dans le cadre d'une initiative lancée par l'UE pour l'élaboration d'un Code de conduite international pour les activités spatiales. Dans le cadre de sa coprésidence de l'Agence spatiale européenne (ESA), la Suisse a organisé avec le Luxembourg un Conseil Espace informel réunissant les 30 ministres des Etats membres de l'ESA et de l'UE. Cette renaissance du seul forum commun de délibération stratégique sur la politique spatiale européenne présente un grand intérêt pour la Suisse, pays non membre de l'UE.

Santé, transports et énergie

Santé: dans le cadre de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la Suisse a notamment œuvré en faveur de la réforme du budget et du financement destinée à accroître l'efficacité et l'efficacité de l'organisation et a contribué à l'élaboration d'un corpus de règles sur les relations entre l'OMS et les acteurs non étatiques. Lors des négociations relatives au nouvel accord sur le climat, la Suisse a poursuivi son action dans le domaine traitant des changements climatiques et de la santé. Elle a également joué un rôle moteur dans le processus de coordination et de financement des activités de recherche et développement de nouveaux médicaments contre les maladies tropicales négligées. La Suisse a en outre poursuivi son engagement au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme en tant que vice-présidente du conseil exécutif de l'ONUSIDA.

Au sein de la Commission des stupéfiants (*Commission on Narcotic Drugs*, CND) de l'ONU et d'autres forums onusiens, la Suisse s'est résolument engagée pour une politique en matière de drogue axée sur les droits de l'homme et les droits en matière de santé et a participé aux préparatifs de la Session extraordinaire de l'Assemblée Générale de l'ONU (UNGASS) sur la drogue de 2016. A l'occasion de contacts bilatéraux, plusieurs Etats d'Amérique latine ont manifesté un intérêt durable pour la politique suisse des quatre piliers (prévention, thérapie, réduction des risques et répression/régulation du marché).

Lors de la rencontre annuelle du quintette de la santé (Allemagne, Autriche, Liechtenstein, Luxembourg et Suisse) à Vienne, à laquelle le conseiller fédéral Alain

Berset a participé, les discussions ont notamment porté sur les prix des médicaments, l'éradication de la rougeole et l'approche de la santé dans toutes les politiques (*Health in All Policies*). Les discussions techniques menées avec la France en vue d'un accord-cadre sur la santé ont beaucoup progressé en 2015. Cet accord devrait faciliter la conclusion de projets de coopération transfrontaliers dans le domaine de la santé. Enfin, la Suisse et la Chine ont signé un accord en vue d'un renforcement de la collaboration de leurs autorités dans les domaines des produits alimentaires, des médicaments, des dispositifs médicaux et des cosmétiques.

Parallèlement à l'ouverture des négociations avec l'UE sur les questions institutionnelles (voir ch. 3.2.1), la Suisse a poursuivi les négociations sur l'approfondissement de la coopération technique Suisse-UE dans le domaine de la santé publique. La collaboration en vue de l'adhésion de la Suisse au dispositif européen de lutte contre des menaces transfrontières graves pour la santé, la collaboration avec le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies et la participation de la Suisse au programme santé européen 2014–2020 ont été au centre des débats.

Transports: l'Allemagne n'a toujours pas ratifié l'accord aérien international sur les procédures d'approche vers l'aéroport de Zurich. Les modifications des procédures d'approches visant à découpler les approches sur l'axe Est (*Ostanflug*) dans le nouveau règlement d'exploitation 2014 demandées par la Suisse en 2014 sont en cours d'évaluation par les autorités allemandes.

Dans le domaine des transports terrestres, la planification et la préparation des festivités d'inauguration du tunnel de base du Saint-Gothard en juin 2016 se sont poursuivies au cours de l'année sous revue. Il s'agit du plus long tunnel du monde qui jouera un rôle déterminant dans le système de communication de la Suisse avec les pays limitrophes du Nord et du Sud. Dans le trafic ferroviaire transfrontalier avec l'Allemagne, les discussions concernant l'amélioration de l'offre sur la ligne du Haut-Rhin (Bâle-Schaffhouse par le territoire allemand) se sont poursuivies. Eu égard au retard pris dans l'aménagement du tronçon Karlsruhe-Bâle (ligne de la vallée du Rhin), les instances concernées ont convenu d'effectuer une étude sur l'augmentation à court et moyen de la capacité du trafic marchandises. Un nouvel accord financier sur l'aménagement en gare d'Annemasse d'une voie à quai pouvant accueillir les trains suisses a été signé le 6 novembre avec la France. Il se fonde sur la convention sur la liaison ferroviaire transfrontalière CEVA (Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse). La Suisse a maintenu ses contacts avec la France et l'Allemagne concernant les aspects techniques du projet de raccordement ferroviaire de l'aéroport de Bâle-Mulhouse. Les rencontres bilatérales Suisse-Italie ont mis l'accent sur l'aménagement des tunnels afin de permettre la mise en exploitation du corridor de quatre mètres. La mise en service du tronçon italien de la nouvelle ligne Mendrisio-Varese est prévue pour fin 2017.

Dans le domaine des transports routiers internationaux (trafic voyageurs et marchandises), le Conseil fédéral a approuvé un renouvellement du traité avec le Liechtenstein et les modifications de divers accords. Enfin, la Suisse et l'Italie ont signé le 4 décembre un accord sur la reconnaissance réciproque des permis de conduire.

Energie: dans le domaine énergétique, la conclusion d'un accord bilatéral sur l'électricité avec l'UE dépend de facteurs institutionnels et en particulier du sort

réservé à l'ALCP. Une application provisoire de l'accord sur l'électricité sur la base de la situation actuelle n'est pas possible. En marge de la réunion ministérielle informelle de l'UE de juin, deux déclarations politiques relatives au renforcement de la coopération régionale dans le domaine de la sécurité de l'approvisionnement en électricité ont été signées. A l'invitation de l'UE, la Suisse a participé en tant qu'observatrice à plusieurs rencontres du groupe de coordination pour le gaz dont la mission consiste à faciliter la coordination des mesures afin de sécuriser l'approvisionnement énergétique.

Les nombreuses interdépendances avec les pays voisins requièrent un approfondissement des coopérations bilatérales (voir ch. 3.1). Les contacts avec l'Autriche, l'Italie et l'Allemagne ont été intensifiés. Les relations énergétiques avec la France constituent également une priorité pour la Suisse: lors de sa rencontre avec la conseillère fédérale Doris Leuthard, la ministre française de l'écologie et de l'énergie Ségolène Royal a proposé d'instituer, sur une base régulière, un dialogue sur l'énergie au niveau des directeurs d'office. Un protocole d'accord sur l'approfondissement de la coopération énergétique a par ailleurs été signé avec le Chili au cours de l'année sous revue. La Suisse a poursuivi son action en faveur du renforcement d'institutions multilatérales telles que l'Agence internationale de l'énergie (AIE), les organisations internationales de l'énergie atomique (l'AIEA de l'ONU et l'AEN de l'OCDE), la Charte de l'énergie et l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (*International Renewable Energy Agency*, IRENA). La Charte internationale de l'énergie a été signée en mai. Dans le cadre d'une conférence diplomatique consacrée à la convention pour la sûreté nucléaire en février, tous les pays participants ont manifesté leur volonté d'améliorer continuellement la sécurité des centrales nucléaires. Quatre ans après l'accident de Fukushima, des experts européens ont soumis le plan d'action helvétique à un test de résistance de l'UE qui s'est révélé concluant.

Dans le cadre de la coopération au développement (Programme de relèvement dans le domaine de la coopération internationale, PR CI), la Suisse a continué en 2015 à encourager l'accès à des sources d'énergie modernes ainsi que l'amélioration des conditions-cadres visant à renforcer l'efficacité énergétique et promouvoir les énergies renouvelables. Le PR CI met l'accent sur une gestion rigoureuse axée sur les résultats de l'énergie dans les villes, notamment dans le domaine de la mobilité, de l'approvisionnement en eau, du traitement des eaux résiduelles et de la gestion des déchets.

Société de l'information et gouvernance d'Internet

Les conclusions du sommet de l'ONU sur la société de l'information (SMSI), qui s'est tenu en 2003 à Genève et en 2005 à Tunis, constituent le cadre de la coopération internationale pour la création d'une société de l'information universaliste et axée sur le développement. Une réunion de haut niveau organisée dans le cadre de l'Assemblée générale de l'ONU en décembre a permis de faire le point sur la concrétisation des résultats du Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI+10). La Suisse attache une grande importance à ce que les discussions sur la mise en œuvre des conclusions du SMSI intègrent les groupes d'intérêts les plus divers.

La Suisse met tout en œuvre pour que la gouvernance d'Internet soit empreinte des principes fondamentaux de liberté, de démocratie et d'état de droit et implique tous les acteurs concernés. La Plateforme Internet de Genève (*Geneva Internet Platform*, GIP) contribue également à une meilleure entente entre tous les acteurs, en mettant notamment l'accent sur les pays en développement. Les plateformes de discussion créées dans le sillage du SMIS, à l'image du Dialogue européen sur la gouvernance de l'internet (EuroDIG) mis en place avec le concours de la Suisse, permettent à notre pays de s'impliquer dans le débat sur les développements ultérieurs de l'approche multipartite. En étroite collaboration avec le CdE, la Suisse entend établir les principes fondamentaux des droits de l'homme, de la bonne gouvernance, de la transparence et de la participation citoyenne en tant que piliers de l'évolution de la gouvernance d'Internet.

Par ailleurs, la Suisse s'est impliquée activement dans les travaux de l'*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN), la société responsable de l'administration des noms de domaines Internet, afin que la surveillance des fonctions IANA (*Internet Assigned Numbers Authority*, autorité d'Internet chargée de l'attribution des numéros d'adresse) soit transférée à la communauté mondiale de l'Internet. L'apport de la Suisse au sein du Comité consultatif gouvernemental de l'ICANN, dont la présidence est assumée par l'un de ses ressortissants, est apprécié pour son caractère constructif.

Culture

La Suisse développe et entretient avec l'étranger des collaborations culturelles denses. Sur le plan bilatéral, le ministre de la culture autrichien Ostermayer s'est rendu en Suisse les 16 et 17 juin dans le cadre d'*Art Basel*. Organisée sur invitation du chef du Département fédéral de l'intérieur (DFI), cette visite répondait au souhait des deux ministres d'approfondir leur collaboration. Les contacts avec la Chine ont également été renforcés. Le chef du DFI Alain Berset s'est déplacé à Pékin entre le 27 septembre et le 1^{er} octobre afin de réaffirmer l'intérêt commun aux deux parties de formaliser le cadre de leur coopération culturelle.

La Fondation suisse pour la culture Pro Helvetia a poursuivi ses échanges avec la Russie via son programme thématique *Swiss made in Russia – Contemporary Cultural Exchanges*. Dans le cadre des échanges avec les pays limitrophes, le programme Viavai (2014–2015) de Pro Helvetia a pris fin. Il visait à dynamiser les synergies créatives et productives entre institutions et acteurs culturels de Suisse et de Lombardie par le biais de 18 projets binationaux. La Bibliothèque nationale suisse a en outre accueilli à Berne, les 18 et 19 juin, l'assemblée annuelle de la *Conference of European National Librarians* (CENL), qui réunit l'ensemble des Etats membres du CdE.

Sur le plan multilatéral, l'action de la Suisse en matière culturelle a pour partenaires clés le CdE (voir annexe), l'UE et l'UNESCO. L'UE est le principal organisme de promotion culturelle à l'échelle régionale et constitue pour la Suisse un allié pertinent en matière de politique culturelle internationale. Malgré la votation populaire du 9 février 2014 et ses conséquences sur les relations entre la Suisse et l'UE, l'année sous revue a permis une reprise des négociations techniques entre les parties en vue de conclure un accord portant sur la participation de la Confédération au

programme Europe créative 2014–2020 (volets MEDIA et Culture). L'entrée en vigueur de cette future entente reste toutefois notamment conditionnée à la solution trouvée pour l'ALCP. Afin de pouvoir pallier partiellement l'exclusion de la Suisse du programme MEDIA, l'ordonnance du DFI sur les mesures compensatoires introduites le 16 juin 2014 offre aux réalisateurs suisses la possibilité de déposer des demandes pour participer à des projets européens, d'assurer la continuité des projets dont la réalisation s'étale sur plusieurs années et de faciliter la réintégration ultérieure de la Suisse au volet MEDIA.

Dans le cadre de l'UNESCO, la Suisse soutient la mise en œuvre des conventions visant à la préservation du patrimoine culturel et à la lutte contre les destructions. Elle a notamment participé en mai à l'élaboration des Directives opérationnelles pour la mise en œuvre de la convention de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels. La Conférence ministérielle de Milan, organisée par l'Italie les 31 juillet et 1^{er} août, a par ailleurs permis à la Suisse de promouvoir l'existence d'un refuge (*safe haven*), destiné à mettre en sécurité de manière temporaire des biens culturels meubles gravement menacés par des situations de conflit armés et de catastrophes naturelles. A cette même occasion, elle a annoncé la mise à disposition de ce refuge pour les pays qui en feraient la demande sous patronage de l'UNESCO.

Afin de prévenir les risques de dommages que des événements extraordinaires tels que des conflits armés ou des catastrophes naturelles pourraient faire peser sur les biens culturels meubles d'Etats tiers, un modèle d'ordonnance établi sur la base de l'art. 8, al. 1, let. a. de la loi du 20 juin 2003 sur le transfert des biens culturels (LTBC)⁴² a été élaboré en consultation des différents offices compétents au sein de l'administration fédérale. Ce modèle d'ordonnance permettra au Conseil fédéral, en temps voulu, d'adopter rapidement une législation temporaire adaptée aux situations d'extrême urgence pour lesquelles l'UNESCO aura lancé une alerte d'urgence concrète, comme cela est actuellement le cas pour l'Iraq et la Syrie. Concernant ces deux Etats, la Suisse a d'ores et déjà adopté des dispositions spéciales afin de renforcer la protection des biens culturels irakiens et syriens⁴³.

En 2015, la Suisse a quitté le Comité intergouvernemental de la convention de 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles au terme d'un mandat de quatre ans (2012–2015). Ce départ s'est opéré dans un contexte marqué par d'intenses discussions sur les impacts de la révolution numérique en matière culturelle.

Au chapitre enfin des candidatures suisses au patrimoine mondial et au patrimoine culturel immatériel de l'UNESCO, un premier dossier concernant la Fête des Vignerons de Vevey a été déposé en mars pour une inscription sur la liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité. Une décision est prévue fin 2016. Dans le cadre du patrimoine mondial, la candidature transnationale pilotée par la

⁴² RS 444.1

⁴³ Ordonnance du 7 août 1990 instituant des mesures économiques à l'encontre de la République d'Iraq, RS 946.206; ordonnance du 8 juin 2012 instituant des mesures à l'encontre de la Syrie, RS 946.231.172.7

France et à laquelle sont associés six autres pays, dont la Suisse, qui porte sur une partie de l'œuvre de Le Corbusier, a été déposée en janvier et a évaluée en septembre; une décision est attendue en juillet 2016.

3.5 **Soutien aux ressortissants suisses à l'étranger et collaboration internationale en matière consulaire**

Tâches consulaires

En collaboration avec le réseau de représentations, la Direction consulaire du DFAE offre aux Suisses de l'étranger un large éventail de services sous la forme d'un guichet unique. Ces prestations incluent les activités de prévention et d'assistance et complètent ainsi le centre de gestion des crises. Dans le cadre de la mise en œuvre du principe du guichet unique, la section Aide sociale aux Suisses de l'étranger (ASE) a été transférée le 1^{er} janvier de l'Office fédéral de la justice à la Direction consulaire du DFAE. Cette intégration permet à la Direction consulaire de remplir un rôle de centre de ressources unique pour les touristes et pour les citoyens suisses vivant à l'étranger.

La *Helpline* DFAE fait office de guichet unique ouvert 24 heures sur 24 et 365 jours par an pour toutes les questions ayant trait aux services consulaires qui émanent de particuliers, d'autorités, de fournisseurs de services privés et d'autres interlocuteurs. Dans un souci constant d'optimiser les processus, de gagner en efficacité et de proposer un service public performant, la *Helpline* décharge désormais les représentations à l'étranger en leur offrant la possibilité de dévier leurs appels vers elle en dehors de leurs horaires d'ouverture. Forts d'une expérience de plusieurs années à l'étranger et rompus aux affaires consulaires, les collaborateurs de la *Helpline* DFAE ont pu répondre directement à 97 % des quelque 56 000 demandes qui leur ont été adressées en 2015, et ont transmis les autres dossiers aux services spécialisés ou aux représentations compétentes.

En 2015, la Direction consulaire a approuvé 144 demandes de rapatriement en Suisse et 295 demandes d'assistance à l'étranger. Les paiements bruts se sont élevés à un peu moins de 1,5 million de francs.

Le DFAE assure également la protection consulaire des Suisses de l'étranger. Les ressortissants helvétiques effectuent près de neuf millions de voyages à l'étranger par an. Dans le cadre de la protection consulaire, le DFAE fournit une aide complète et efficace aux Suisses confrontés à une situation d'urgence à l'étranger dont ils ne peuvent se sortir par leurs propres moyens. Il mise également sur la prévention et en appelle au sens des responsabilités des Suisses en publiant des conseils aux voyageurs qui les incitent à préparer soigneusement leurs déplacements. Malgré cela, le nombre de cas traités par la protection consulaire a plus que doublé entre 2007 (463) et 2015 (1168).

Grâce à son application mobile «Itineris», le DFAE informe et assiste les Suisses dans le monde entier. Cette application a déjà été téléchargée plus de 60 000 fois. Le DFAE a fourni en 2015 des prestations consulaires dans 93 arrondissements consulaires couverts par des consulats généraux entièrement équipés et par des sections

consulaires d'ambassades. La concentration en cours des services consulaires dans des centres régionaux due au manque de ressources contraint une partie des Suisses de l'étranger à parcourir des distances plus importantes pour obtenir des prestations qui nécessitent une présence physique. En conséquence, la demande de stations mobiles d'enregistrement des données biométriques, disponibles depuis 2012, continue de progresser, en particulier outremer. Les citoyens qui résident sur d'autres continents ne planifient pas systématiquement des séjours en Suisse qui leur permettraient simultanément de renouveler leurs papiers d'identité.

Pour répondre à la demande croissante, le DFAE a acquis les stations mobiles de cantons qui n'en avaient plus l'usage. En 2015, les neuf appareils en service hors de nos frontières ont été utilisés à 68 reprises dans 43 pays et ont permis d'enregistrer les données biométriques d'environ 5000 Suisses de l'étranger, ce qui correspond à une augmentation d'environ un quart par rapport à l'année précédente. Cette nouvelle hausse s'explique par les demandes de renouvellement de nombreux passeports délivrés en 2005 pour une validité de dix ans. On peut dès lors s'attendre à une baisse des demandes à partir de 2016.

Selon la statistique des mouvements de population établie par l'Office fédéral de la statistique (OFS), 28 489 Suisses ont émigré à l'étranger en 2014 alors que 26 054 concitoyens sont rentrés au pays. Tout citoyen projetant de se rendre à l'étranger, de s'y installer ou de revenir au pays peut consulter gratuitement les informations très complètes mises à disposition par Emigration Suisse. Avec quelque 120 000 connexions par année, ce site est l'un des plus visités du DFAE.

Collaboration consulaire

Les situations de protection consulaire ainsi que certaines démarches administratives nécessitent un contact personnel avec un employé du service compétent. Or, les mesures de restructuration du réseau extérieur et la mise en place d'instruments de cyberadministration ont accru l'éloignement géographique de certaines représentations. Pour contrebalancer cette réalité, le DFAE a cherché de nouvelles formes de collaboration. Ainsi, le Conseil fédéral a avalisé la conclusion d'un accord de coopération consulaire avec l'Autriche qui a été signé le 3 décembre. Des consultations ont par ailleurs été menées avec la Turquie et l'Allemagne ainsi que, dans un cadre quadrilatéral, avec l'Autriche, la Slovénie et le Liechtenstein. Des discussions ont également été lancées avec la France quant au devenir de l'accord d'assistance sociale de 1931. Ce sujet est toutefois potentiellement délicat au vu des divergences d'interprétation et de pratiques des autorités françaises et suisses en la matière. Des factures contractées par la France à hauteur de plusieurs millions de francs restent à ce jour impayées et à la charge de cantons ayant porté assistance à des citoyens français.

Prévention et gestion des crises

Depuis le 1^{er} janvier, suite à l'intégration de deux unités organisationnelles (Sécurité et Géoservices), le Centre de gestion des crises du Secrétariat d'Etat du DFAE est en mesure de fournir des prestations plus vastes dans les domaines de la prévention, de la préparation et de la gestion des crises. Le DFAE est ainsi encore mieux à même

de faire face aux défis que peuvent rencontrer les citoyens helvétiques ainsi que les représentations diplomatiques suisses et leur personnel en cas de crise à l'étranger.

Dans ce contexte, les conseils aux voyageurs du DFAE continuent de constituer un pilier central du travail du Centre de gestion des crises. Ils rendent attentifs aux risques sécuritaires à l'étranger et sont actualisés constamment pour 176 pays. Même si les déplacements des Suisses se font pour moitié à destination de nos pays voisins, le nombre de voyages dans des pays plus exposés à des troubles politiques, à des conflits armés ou à des catastrophes naturelles demeure considérable.

Le Centre de gestion des crises a porté une attention constante à l'évolution de la situation sécuritaire mondiale, en organisant des réunions «risques pays» regroupant les services pertinents du DFAE et d'autres départements fédéraux. Un suivi particulièrement attentif a été effectué sur plusieurs régions et pays du monde. Dans ce cadre, le Centre de gestion des crises a envoyé sur le terrain des équipes chargées de la sécurité et de la préparation aux crises, au profit des représentations diplomatiques suisses et des ressortissants helvétiques à l'étranger.

Le centre a également mis l'accent sur des mesures de préparation pour faire face à d'éventuels défis dans le contexte d'événements de grande envergure (Exposition universelle de Milan, 1^{er} Jeux européens de Bakou et 15^e Gymnastrada mondiale à Helsinki).

De plus, le Centre de gestion des crises a coordonné et contribué à gérer la réponse suisse lors de plusieurs crises (épidémie Ebola, tremblement de terre au Népal, catastrophe aérienne de la compagnie *Germanwings*, attaques terroristes, troubles politiques en Afrique, etc).

Les bonnes relations avec les ministères des affaires étrangères des Etats voisins et d'autres pays sont fondamentales pour le travail du Centre de gestion des crises. Durant les douze derniers mois, le centre a noué et renforcé sa collaboration avec les Etats voisins et le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la République tchèque et la Norvège en organisant des rencontres de travail en Suisse et à l'étranger.

Relations avec les Suisses de l'étranger

La population des Suisses de l'étranger a encore fortement augmenté durant l'année sous revue. Plus de 760 000 ressortissants suisses sont immatriculés auprès d'une représentation diplomatique suisse, ce qui correspond à une hausse d'environ 2 % par rapport à l'année précédente. Environ trois quarts de nos expatriés sont binationaux et près des deux tiers vivent en Europe, dont 96 % dans un pays de l'Union européenne. Le DFAE a élaboré en 2015 les dispositions d'exécution de la loi du 26 septembre 2014 sur les Suisses de l'étranger (LSEtr)⁴⁴, entrée en vigueur le 1^{er} novembre. L'ordonnance du 7 octobre 2015 sur les Suisses de l'étranger (OSEtr)⁴⁵ formalise le domaine de la mise en réseau et de l'information, le registre des Suisses de l'étranger, leurs droits politiques, l'aide sociale pouvant leur être octroyée, le soutien aux institutions en faveur des Suisses de l'étranger et la protection consulaire en faveur des ressortissants helvétiques voyageant à l'étranger.

⁴⁴ RS 195.1

⁴⁵ RS 195.11

L'ordonnance du 7 octobre 2015 sur les émoluments du DFAE⁴⁶ a subi une révision totale qui a permis de répertorier les prestations relevant de la protection consulaire de manière plus détaillée et de lier les émoluments avec le principe de la responsabilité individuelle prévu par la LSEtr. Au terme de la consultation du projet d'ordonnance sur les Suisses de l'étranger, le Conseil fédéral a fixé l'entrée en vigueur des deux ordonnances et de la LSEtr au 1^{er} novembre. La LSEtr et ses deux ordonnances réunissent toutes les dispositions applicables aux ressortissants suisses à l'étranger qui étaient précédemment dispersées dans différentes lois et ordonnances ainsi que dans un règlement. La Confédération est désormais en mesure de gérer ses relations avec la communauté des Suisses de l'étranger de manière claire, cohérente et rationnelle.

Sur mandat de la Confédération, le DFAE alloue des aides financières aux institutions qui fournissent des services à titre privé aux Suisses de l'étranger. Le DFAE collabore étroitement avec l'Organisation des Suisses de l'étranger (OSE), son principal interlocuteur, sur la base d'une convention de prestations. L'OSE a publié six numéros de la «Revue Suisse», le magazine de la Cinquième Suisse, au cours de la période sous revue. C'est dans ce magazine que le DFAE publie des informations officielles et des rapports de la Confédération.

Domaine des visas

En 2015, les représentations suisses à l'étranger ont délivré près de 50 000 visas dans le monde entier. Cela correspond à une légère hausse (environ 4 %) par rapport à l'année précédente, enregistrée principalement en Asie et dans les Etats du Golfe, alors que les demandes de visas en provenance de Russie ont continué à diminuer. Dans le domaine des visas, l'importance d'assurer un accès facilité à la Suisse, comme place économique et touristique ainsi que pour les besoins de la Genève internationale, a été rappelée dans différents contextes, tant par le Conseil fédéral que par le Parlement. L'introduction successive de visas biométriques, achevée durant l'année écoulée, avec les grands marchés touristiques que sont l'Inde, la Chine et la Russie, a rendu l'extension des possibilités de dépôt des demandes de visas indispensable. Pour ce faire, deux instruments sont utilisés: l'externalisation et les représentations Schengen. Concernant l'externalisation, 75 % des demandes de visas pour la Suisse sont introduites par l'intermédiaire des firmes *TLS contact* et *VFS Global* dans un système d'*outsourcing*. En 2015, de nouveaux centres ont été ouverts à Ho Chi Minh (Vietnam), Doha (Qatar) et Accra (Ghana). Pour ce qui a trait aux représentations Schengen, dans les pays où la Suisse ne dispose pas de représentation propre, l'établissement de visas Schengen est délégué localement à un autre Etat membre de l'espace Schengen. Au 1^{er} novembre, la Suisse collaborait avec dix-huit Etats Schengen, représentant leurs intérêts dans 26 cas alors qu'elle-même était représentée sur 55 sites.

3.6 Information et communication

Présence Suisse (PRS) a reçu le mandat légal d'analyser l'image de la Suisse à l'étranger et de contribuer à la sauvegarde des intérêts du pays à l'étranger en utilisant les instruments des relations publiques. Une image positive à l'étranger contribue en effet à accroître la marge de manœuvre de la Suisse en matière de politique extérieure. Le suivi assuré par PRS montre que la Suisse a conservé sa bonne réputation à l'étranger durant l'année sous revue: selon le *Nation Brands Index* (NBI) qui analyse l'image de 50 pays, la Suisse figure au huitième rang du classement mondial. En 2015, l'intérêt des médias étrangers pour la Suisse s'est focalisé sur la suppression du cours plancher du franc face à l'euro par la Banque nationale (BNS), mais aussi sur les démêlés judiciaires de la FIFA et les exploits des stars du tennis suisse.

Les résultats de la veille d'image constituent, avec les besoins et opportunités de communication existants, la base permettant une utilisation ciblée des outils de communication internationale. Ceux-ci englobent notamment la représentation de la Suisse à de grandes manifestations internationales, le soutien aux activités de diplomatie publique des représentations suisses à l'étranger, l'invitation de délégations étrangères et la communication sur les médias sociaux. La coopération avec les partenaires internes et externes à l'administration revêt une importance primordiale.

S'agissant des manifestations de grande envergure, l'année 2015 a été placée sous le signe de la présence de la Suisse à l'Expo universelle de Milan dont le thème était «Nourrir la planète, énergie pour la vie». Le Pavillon Suisse a donné à notre pays l'occasion de se présenter au monde comme un pays responsable et solidaire dans le domaine de l'alimentation. Le voyage dans les quatre tours permettait aux visiteurs de consommer des produits spécifiques (eau, sel, café, pommes en rondelles) et les incitait à réfléchir sur la disponibilité des denrées alimentaires dans le monde et sur le développement durable. Le Pavillon suisse a ainsi offert une plateforme de haute visibilité aux seize partenaires officiels et aux 22 partenaires privés (cantons, villes, entreprises, associations, etc.), rencontrant un accueil très favorable auprès du public et des médias. Le Pavillon Suisse a accueilli plus de 2,1 millions de visiteurs, dont 70 % d'Italiens durant les six mois d'ouverture de l'exposition. Les médias ont consacré plus de 1600 articles à la présence suisse à Milan, quelque 40 000 personnes ont suivi régulièrement les activités du Pavillon suisse sur *Facebook*, *Twitter* et *Instagram*. La présence suisse en Italie, ce pays voisin qui revêt une importance prioritaire en vertu de notre stratégie de politique étrangère, a contribué à rehausser l'image de marque de la Suisse, comme le confirment les sondages effectués auprès des visiteurs. Elle a également permis à la Suisse de renforcer ses liens déjà étroits avec l'Italie, lors de réunions bilatérales notamment.

En France, PRS a profité du partenariat d'une durée initiale de trois ans conclu avec les Rencontres de la photographie d'Arles pour diffuser des messages de la communication internationale de la Suisse. Le bilan de l'opération est positif. Le festival a attiré plus de 90 000 personnes et l'opération de promotion de la photographie de la Suisse, fruit d'une collaboration avec Pro Helvetia, l'Office fédéral de la culture (OFC) et la Fondation suisse pour la photographie, a été utilisée comme un outil de diplomatie publique. Cette manifestation a également été l'occasion d'intensifier les

échanges avec des institutions culturelles françaises. La Suisse a démontré au carnaval de Rio de Janeiro que tradition pouvait rimer avec modernité. Avec le soutien de PRS, l'une des écoles de samba les plus prestigieuses du Brésil a choisi le thème de la Suisse pour le carnaval. Près de 60 millions de téléspectateurs brésiliens ont suivi en direct la parade des écoles de Samba. Cette activité faisait partie du programme de communication internationale Brésil 2014–2016 qui se poursuivra avec la présence de la Suisse aux Jeux olympiques de Rio en 2016.

Comme précédemment, PRS a utilisé en 2015 des outils de communications différenciés selon les publics cibles afin que les messages prioritaires répondent aux attentes des destinataires. De nombreuses tables rondes, séances plénières, visites de délégations en Suisse et manifestations scientifiques et culturelles ont été organisées. Ces manifestations avaient pour but de mettre en valeur les atouts de la Suisse et d'assurer un suivi des relations.

Les activités liées au thème de l'énergie illustrent la panoplie d'instruments utilisés. L'exposition itinérante «Watt d'Or», conçue par *Swissnex* Boston en collaboration avec l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) et soutenue par PRS, a été montée dans plusieurs pays (dont les Etats-Unis, la Colombie, le Chili, le Pérou, la Tunisie et la Russie) avec l'aide des représentations suisses concernées. Elle a présenté des projets suisses novateurs et des initiatives menées par notre pays dans le domaine de l'énergie. L'étroite collaboration entre PRS et les représentations sur place a également permis d'exploiter le potentiel de communication offert par le projet *Solar Impulse* à chaque étape du tour du monde. Le message mettait là également l'accent sur le dynamisme et la capacité d'innovation du pôle scientifique suisse. Les visites de délégations sur le thème de l'énergie organisées par PRS ont été conçues en fonction du public cible afin de positionner la Suisse en tant que centre de recherche de pointe et d'innovation dans ce domaine. Les participants d'une délégation américaine composées de représentants des médias, de la politique et des sciences ont ainsi pu se faire une idée des politiques et des technologies porteuses d'avenir lors d'un voyage d'étude de plusieurs jours. Qui leur a permis de découvrir l'énergie hydraulique suisse à la centrale du Grimsel, la technologie solaire à l'EPL de Lausanne et un aperçu de la politique énergétique de la Suisse lors d'une rencontre avec des experts de l'Office fédéral de l'énergie. Les participants ont également eu la possibilité de se familiariser avec le transfert de connaissances de la science à la pratique. Toutes ces activités ont contribué à forger l'image d'une Suisse compétitive et novatrice, consciente des enjeux planétaires qui attendent les générations futures et prête à partager ses nouvelles compétences technologiques.

PRS a également organisé en Suisse des débats de fond (*rösti-lunches*) à l'intention des représentants des médias étrangers ces multiplicateurs d'opinion qui constituent un groupe cible important. Au cours de ces rencontres, des spécialistes expérimentés de l'administration fédérale ont informé les participants des positions de la Suisse sur les questions de politique européenne ou de restitution d'avoirs de potentats. Une séance d'information sur les élections fédérales 2015 a également été organisée pour le même public cible.

Enfin, les quelque 650 000 supports d'information et de promotion distribués, en 2015, principalement par le réseau extérieur constituent un soutien important pour les activités de communication internationale de la Suisse.

Dans le domaine de l'information, le site Internet de PRS a été renouvelé et actualisé. Les pages Internet www.aboutswitzerland.org et www.houseofswitzerland.org proposent des informations générales sur la Suisse, des articles sur des sujets importants et des informations sur la présence de la Suisse dans les manifestations internationales de grande envergure.

3.7 Ressources et réseau extérieur

Le réseau extérieur de la Suisse – élément essentiel de la mise en œuvre du mandat constitutionnel relatif à la politique extérieure – se fonde sur les principes de l'universalité, de la cohérence et de l'efficacité. Il se compose actuellement de 170 représentations à l'étranger et de 204 représentations honoraires. Des contrôles réguliers de la pertinence et de l'adéquation du réseau extérieur sont effectués afin que celui-ci tienne compte des besoins de la politique extérieure de la Suisse et de l'évolution rapide des exigences liées aux développements internationaux.

Cela implique également le recours aux nouvelles technologies, comme la biométrie mobile, et à des solutions novatrices, à l'image de la colocation. Celle-ci désigne le regroupement dans un même bâtiment de représentations diplomatiques et/ou consulaires de plusieurs pays. L'utilisation commune du bâtiment n'empêche pas la Suisse de continuer à défendre ses intérêts politiques et économiques de manière autonome et indépendante.

La coopération avec d'autres partenaires du réseau extérieur fait l'objet d'une coordination conjointe de plus en plus étroite. Les questions relatives à la gestion des *Swiss Business Hubs* sont abordées et traitées conjointement dans le cadre du comité tripartite *Swiss Business Hubs*. La collaboration entre le DFAE, le SECO et *Switzerland Global Enterprise* s'est intensifiée en 2015 avec l'introduction de rencontres trimestrielles. Des coopérations de ce type, porteuses de nombreuses opportunités de synergies pour toutes les parties concernées, seront discutées et développées avec d'autres partenaires du réseau extérieur.

La Suisse a accueilli pour la première fois le Groupe de Toronto en 2015. Cette plateforme informelle réunissant les représentants des ministères des affaires étrangères d'une trentaine de pays et du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) se réunit tous les deux ans depuis 2009 pour débattre des questions d'organisation et de ressources liées à la politique extérieure. La quatrième réunion du groupe qui s'est déroulée fin avril à Berne a mis l'accent sur deux thèmes liés à l'innovation dans le réseau de représentations: les possibilités de coopération avec le secteur privé et avec les institutions scientifiques, et les défis de l'externalisation et des nouveaux modèles de coopération.

Au cours de l'année sous revue, le DFAE a concrétisé plusieurs projets de colocation: à Mascate avec les Pays-Bas, à Luanda où la représentation suisse a déménagé dans les locaux extrêmement bien situés de la représentation néerlandaise, et à Lagos, métropole commerciale nigérienne en plein essor, où la Suisse a ouvert un consulat général dans les locaux du consulat général du Danemark tandis que l'ambassade danoise est hébergée dans ceux de l'ambassade de Suisse à Abuja. De nouveaux projets de colocation ont en outre été initiés à Dublin avec l'Autriche, à

Port-au-Prince avec la Norvège, à Ljubljana avec les Pays-Bas et à Téhéran (hébergement des services de visas) avec l'Allemagne.

Les mesures d'économie que le Conseil fédéral a décidées durant l'année sous revue concernaient aussi le DFAE. Dans le réseau extérieur, elles ont été mises en œuvre autant que possible sous la forme de mesures d'optimisation. Le Conseil fédéral n'en a pas moins dû prendre une mesure additionnelle: le 12 août, il a annoncé la fermeture de l'ambassade de Suisse au Paraguay. La défense des intérêts suisses dans ce pays sera désormais assurée par l'ambassade de Suisse à Montevideo. L'ouverture d'un consulat honoraire permettra d'assurer le développement des contacts économiques, politiques, culturels et scientifiques. La prise en charge de la communauté helvétique (1385 ressortissants) vivant au Paraguay est assurée depuis 2012 par l'ambassade de Buenos Aires.

La mise en œuvre progressive de la stratégie «une représentation par site» et la création d'ambassades intégrées vont de pair avec un renforcement de la cohérence des priorités de la politique extérieure. Alors que quinze des 50 sites concernés avaient déjà fait l'objet d'une intégration, une douzaine d'entre elles ont entamé le processus en 2015. La mise en œuvre de l'intégration implique une harmonisation de nombreuses pratiques, l'unification de diverses règles et leur application dans la pratique. L'unification et la fusion des systèmes comptables sur l'ensemble des sites a également été entreprise au cours de l'année sous revue. Les sites déjà intégrés génèrent des synergies thématiques et conceptuelles qui contribuent au renforcement de l'image de la Suisse.

Au DFAE, la gestion du risque et la surveillance se déroulent sur trois niveaux: chaque unité d'organisation de la centrale et du réseau extérieur recense, évalue et examine ses propres risques à l'aune du Système de contrôle interne (SCI). Ensuite, certains aspects du SCI sont coordonnés, soutenus et suivis par des unités spécialisées de la centrale, notamment dans le domaine des finances ou de la sécurité. Un bureau de signalement recueille les soupçons d'irrégularités ou de faits répréhensibles. A un troisième niveau, l'Audit interne DFAE fournit des prestations de contrôle et de conseil axées sur le risque. Les possibilités d'amélioration de la surveillance de la rentabilité sont communiquées à la direction du département et des échanges réguliers ont lieu avec le Contrôle fédéral des finances.

Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
AERF	Accord sur l'échange de renseignements en matière fiscale
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
ALBA	Alliance bolivarienne pour les Amériques (<i>Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América</i>)
ALCP	Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681)
AMISOM	Mission de l'union africaine en Somalie (<i>African Union Mission to Somalia</i>)
APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
APEC	Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (<i>Asia-Pacific Economic Cooperation</i>)
ASEF	Fondation Asie-Europe (<i>Asia-Europe Foundation</i>)
ASEM	Dialogue Asie-Europe (<i>Asia-Europe Meeting</i>)
BCE	Banque centrale européenne
BRICS	Groupe composé des cinq grands pays émergents suivants: Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud
CAD	Comité de l'aide au développement de l'OCDE
CCRE	Congrès des communes et des régions d'Europe
CDI	Convention contre les doubles impositions
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950 (RS 0.101)
CEE-ONU	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (<i>United Nations Economic Commission for Europe, UNECE</i>)
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CITES	Convention du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (RS 0.453) (<i>Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora</i>)
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne

CNUC	Convention des Nations Unies du 31 octobre 2003 contre la corruption (RS 0.311.56)
CNUDCI	Commission des Nations Unies pour le droit commercial international
CP	Code pénal (RS 311.0)
CSA	Corps suisse d'aide humanitaire
CSNN	Commission des nations neutres pour la surveillance de l'armistice en Corée (<i>Neutral Nations Supervisory Commission, NNSC</i>)
DCAF	Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, Genève (<i>Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces</i>)
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DR	Direction des ressources
EAP	EuroAirport Bâle-Mulhouse
EAR	Echange automatique d'informations
ECOSOC	Conseil économique et social des Nations Unies (<i>Economic and Social Council</i>)
EUFOR	Force opérationnelle de l'Union européenne (<i>European Union Force</i>)
FATCA	<i>Foreign Account Tax Compliance Act</i> (mise en oeuvre par la loi FATCA du 27 septembre 2013, RS 672.933.6)
fedpol	Office fédéral de la police
FIDA	Fonds international du développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
FRI	Formation, recherche, innovation
GAFI	Groupe d'action financière

GCSP	Centre de politique de sécurité, Genève (<i>Geneva Centre for Security Policy</i>)
GCTF	Forum mondial contre le terrorisme (<i>Global Counterterrorism Forum</i>)
GFATM	Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le palu- disme (<i>Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria</i>)
G20	Groupe des 20 (<i>Etats-Unis, Japon, Allemagne, Chine, Royaume-Uni, France, Italie, Canada, Brésil, Russie, Inde, République de Corée, Australie, Mexique, Turquie, Indonésie, Arabie saoudite, Afrique du Sud, Argentine, Union européenne</i>)
HCR	Haut commissariat des Nations Unies aux réfugiés (<i>United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR</i>) (<i>Intergovernmental Authority on Development</i>)
JRR	Justice Rapid Response
KAIPTC	Centre international Kofi Annan de formation au maintien de la paix (<i>Kofi Annan International Peace Training Centre</i>)
LPSP	Loi fédérale du 27 septembre 2013 sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger (FF 2013 6577)
LSEtr	Loi du 26 septembre 2014 sur les Suisses de l'étranger (FF 2014 6965)
MERCOSUR	Marché commun sud-américain (<i>Mercado Común del Sur</i>)
MES	Mécanisme européen de stabilité
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
NLFA	Nouvelles lignes ferroviaires alpines
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCHA/BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (<i>Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i>)
OEA	Organisation des Etats américains
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OIAC	Organisation pour l'interdiction des armes chimiques
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement

OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour le développement
PPE	Personne politiquement exposée
PRS	Présence Suisse
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe (<i>Southern African Development Community</i>)
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEFRI	Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation
SLR	Service de lutte contre le racisme
swissmedic	Institut suisse des produits thérapeutiques
SWISSCOY	Swiss Company
TAP	Gazoduc transadriatique (<i>Transadriatic Pipeline</i>)
TNP	Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>)
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la population (<i>United Nations Population Fund</i>)
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance (<i>United Nations International Children's Emergency Fund</i>)
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (<i>United Nations Relief Agency for Palestine Refugees in the Near East</i>)

Informations complémentaires concernant le Conseil de l'Europe

1. Organes

1.1 Comité des Ministres

Le début de l'année a été marqué par l'attentat perpétré contre le magazine satyrique *Charlie Hebdo* à Paris et les drames subséquents. Dans ce contexte, les débats du Comité des Ministres (CM) se sont focalisés sur la réponse que le Conseil de l'Europe pouvait apporter à l'extrémisme violent et à la radicalisation conduisant au terrorisme. Les discussions se sont articulées autour de la prévention du terrorisme et de l'importance du respect des droits de l'homme dans la lutte contre ce fléau. La Suisse en a régulièrement appelé à l'observation du droit international humanitaire ainsi qu'au respect des droits de l'homme.

La lutte contre le terrorisme était donc l'un des principaux thèmes de la 125^e Session du Comité des Ministres, qui s'est tenue le 19 mai à Bruxelles. Les ministres des affaires étrangères des Etats membres ont alors adopté le tout premier paquet de normes internationales contraignantes en matière de lutte contre les «combattants terroristes étrangers». En vertu de ce protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe (CdE) pour la prévention du terrorisme, les Etats membres seront tenus d'ériger en infraction pénale certains actes associés au terrorisme, comme le fait de participer volontairement à une association ou à un groupe à des fins de terrorisme, de recevoir un entraînement pour le terrorisme et de se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme. Le CM a aussi adopté une déclaration politique et un plan d'action triennal sur la lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation conduisant au terrorisme. Le plan d'action prévoit une série de mesures conduites par le CdE pour aider à combattre la radicalisation à l'école, en prison et sur Internet.

En parallèle et à l'instar de l'année précédente, la crise ukrainienne s'est de nouveau trouvée au cœur des débats, comme l'an dernier. Une nouvelle fois, le CM a insisté sur l'indépendance, la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Ukraine à l'intérieur des frontières reconnues par la communauté internationale, a condamné l'annexion illégale de la Crimée par la Fédération de Russie et a appelé toutes les parties au conflit à respecter et à mettre en œuvre l'accord de Minsk dans l'Est de l'Ukraine. Par ailleurs, le CM a salué le Plan d'action pour l'Ukraine 2015–2017 du CdE, destiné à soutenir les réformes à mener dans ce pays, en particulier dans les domaines suivants: renforcement des droits de l'homme, indépendance de la justice, réformes constitutionnelles, décentralisation et législation électorale. Le Comité a tout particulièrement souligné l'utilité des contributions de la Commission de Venise sur les questions d'ordre constitutionnel. Au cours de l'année sous revue, la Suisse s'est elle aussi engagée pour une résolution pacifique de la crise ukrainienne dans le respect des normes et des obligations internationales. Elle a du reste contribué de façon substantielle aux initiatives du CdE en Ukraine, comme le plan d'action et le Comité consultatif international sur l'Ukraine, chargé de suivre les processus

d'enquête sur les violations des droits de l'homme commises pendant les manifestations à Kiev, sur la place Maïdan, et à Odessa.

Parmi les autres points forts de cette session, citons la présentation par le secrétaire général de son deuxième rapport sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe. Dans ce rapport, M. Jagland examine comment les 47 Etats membres mettent en pratique les cinq piliers de la sécurité démocratique: un système judiciaire efficace et indépendant, la liberté d'expression, la liberté de réunion et d'association, le fonctionnement des institutions démocratiques et, enfin, une société inclusive et une citoyenneté démocratique. Les conclusions de ce rapport ne laissent pas place aux illusions: dans un tiers des Etats membres, la justice n'est pas complètement indépendante; par ailleurs, la liberté d'expression est encore plus fortement mise à mal qu'on le craignait jusqu'alors. Le secrétaire général va donc placer l'indépendance de la justice et la liberté d'expression au rang des priorités.

Une conférence de haut niveau présidée par la Belgique, qui portait sur la mise en œuvre de la convention européenne des droits de l'homme (CEDH), a eu lieu fin mars à Bruxelles. A cette occasion, les participants ont expressément salué les évolutions positives observées depuis la Conférence d'Interlaken et le gain d'efficacité réalisé dans le traitement des plaintes déposées devant la Cour, qui a permis une réduction notable du nombre de cas en suspens. Dans une déclaration politique, les 47 Etats membres ont appuyé le principe de subsidiarité et ont confirmé que les Etats parties, la Cour européenne des droits de l'homme et le CM étaient conjointement responsables de la mise en œuvre de la convention. Un plan d'action prévoit une série de mesures permettant une exécution complète, rapide et efficace des arrêts de la Cour, dont l'examen est assuré par le CM.

1.2 Assemblée Parlementaire

Pendant ses quatre sessions partielles de 2015, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) s'est elle aussi concentrée sur la crise ukrainienne. L'APCE a décidé de maintenir les sanctions prises l'année précédente contre la délégation russe et de maintenir la suspension des droits de vote de cette dernière jusqu'à la fin de l'année. Suite à cela, la délégation russe a décidé de ne plus participer aux réunions de l'APCE jusqu'à avoir pleinement recouvré ses droits.

La politique migratoire s'est également retrouvée au cœur de l'attention en raison des tragédies humanitaires qui se jouaient. La présidente de l'APCE, Anne Brasseur, a présenté le compte rendu d'un voyage d'observation en Turquie et de la visite d'un des nombreux camps de réfugiés de ce pays. Elle appelé les Etats membres du CdE à s'engager davantage et à faire preuve d'une plus grande solidarité. A plusieurs reprises, l'APCE a débattu de la tragédie des réfugiés en Méditerranée, sans toutefois parvenir à un consensus sur la meilleure façon de réagir à de tels défis migratoires.

Invité à s'exprimer devant l'assemblée, le secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-moon, a enjoint l'Europe d'endosser un rôle de pionnière en matière de solidarité et de collaboration dans ce domaine. Il a exigé la cessation du discours anti-

migratoire, encourageant à se concentrer plutôt sur les contributions positives que les migrants apportent à nos sociétés. Par ailleurs, il s'est dit inquiet des limitations croissantes imposées à la société civile et a insisté sur l'importance de respecter les droits de l'homme même dans la lutte contre le terrorisme.

En outre, l'APCE s'est notamment penchée sur la situation préoccupante des droits de l'homme en Azerbaïdjan, sommant les autorités du pays de libérer les défenseurs des droits de l'homme et les journalistes, ainsi que de garantir l'indépendance de la justice au sens de la séparation des pouvoirs. En ce qui concerne la situation en Hongrie, l'APCE a décidé de mettre un terme à l'examen spécial, se déclarant satisfaite des résultats obtenus dans le cadre de la procédure habituelle au sein de la Commission de suivi.

Pendant l'année sous revue, la délégation parlementaire suisse a de nouveau activement participé aux débats dans la salle. Par ailleurs, ses membres ont assumé différents mandats, dont ceux de rapporteur et d'observateur électoral.

La secrétaire générale adjointe Gabriella Battaini Dragoni a réélue par l'APCE pour un second mandat de cinq ans lors de la session de juin.

1.3 Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

La délégation suisse au Congrès a participé aux deux parties de session de l'année 2015 qui étaient placées sur le thème «Réponses locales aux défis des droits de l'homme – migration, discrimination, inclusion sociale».

Lors de la session de mars, le Congrès a organisé un débat d'urgence sur l'enjeu local que représente la lutte antiterroriste. Ce débat, auquel le maire de la ville syrienne de Kobané participait, visait à faire le point sur le rôle des villes contre le terrorisme en évaluant les menaces intérieures et extérieures qui pèsent sur elles.

Au cours de la session d'octobre le Congrès a adopté une déclaration sur l'accueil des réfugiés en Europe qui demande au Comité des Ministres de travailler conjointement avec l'UE afin que la question de l'immigration et du droit d'asile fasse l'objet de politiques européennes globales. Le texte insiste aussi sur la nécessité d'allouer les financements nécessaires aux collectivités territoriales.

Dans l'année sous revue, qui marquait par ailleurs le 30^e anniversaire de la Charte européenne de l'autonomie locale⁴⁷, les membres de la délégation suisse ont notamment participé à l'observation des élections locales en Albanie et en Ukraine et contribué à l'élaboration du rapport de suivi relatif au respect de ladite charte par le Luxembourg.

⁴⁷ RS 0.102

2 Droits de l'homme

2.1 Cohésion démocratique – Questions relatives aux droits de l'homme/Suivi d'Interlaken

Comme jusque-là, le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) s'est principalement concentré sur la réforme du mécanisme de contrôle de la CEDH. Cette thématique était également au cœur de la conférence ministérielle qui s'est tenue les 26 et 27 mars 2015 à Bruxelles⁴⁸, que le CDDH a contribué à préparer. Le comité s'est également penché sur des questions liées au développement et à la promotion des droits de l'homme et a adopté un projet de mandat pour le biennium 2016–2017 à l'attention du CM.

Cette année encore, les débats étaient placés sous le signe d'une réforme à long terme du mécanisme de contrôle de la CEDH. Les travaux préliminaires sont menés par un groupe de travail (GT-GDR-F) dépendant du CDDH et de son Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR). Le projet de rapport final⁴⁹ rédigé par ce groupe de travail, a été adopté par le CDDH en décembre (7–11 décembre) à l'attention du CM. Ce document comprend quatre grandes parties: A. La mise en œuvre de la convention au niveau national; B. L'autorité de la Cour; C. L'autorité des arrêts de la Cour: l'exécution des arrêts et sa surveillance; D. Le mécanisme de la convention dans l'ordre juridique européen. Les parties A, B et C comprennent chacune un développement consacré aux réformes possibles dans le cadre des structures existantes ainsi qu'à des réformes qui nécessiteraient des modifications du système en vigueur.

Après les conférences d'Izmir (2011) et de Brighton (2012), la Conférence ministérielle de Bruxelles était la troisième conférence de suivi après Interlaken (2010). Dans sa structure comme dans son contenu, la déclaration adoptée le 27 mars fait écho aux conférences précédentes. Au rang des nouveautés, on peut remarquer qu'elle: souligne l'importance du dialogue entre la Cour et les plus hautes juridictions nationales; salue l'intention exprimée par la Cour de motiver ses décisions d'irrecevabilité de juge unique; appelle les Etats parties à envisager la création d'une Institution nationale indépendante des droits de l'homme; témoigne d'efforts visant à améliorer l'efficacité du contrôle relatif à l'exécution des arrêts; et, enfin, encourage le Commissaire aux droits de l'homme à aborder avec les Etats parties des problématiques relatives à l'exécution d'arrêts.

⁴⁸ Conférence de haut niveau sur la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, notre responsabilité partagée

⁴⁹ Projet de rapport final consolidé du CDDH sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention

En ce qui concerne le développement et la promotion des droits de l'homme, le CDDH a pris connaissance, au cours de l'année sous revue, de l'avancée des travaux de différents groupes d'experts ou de rédaction, et s'est prononcé sur les questions qui lui étaient soumises. Il s'est en particulier penché sur les travaux du CDDH-CORP⁵⁰ et du DH-BIO-psy⁵¹.

On retiendra enfin l'adoption du projet de mandat du CDDH pour le biennium 2016–2017. Après d'intenses discussions, le comité a résolu d'œuvrer dans les domaines suivants: droits sociaux; mutilations génitales; mariages forcés; conflits entre la liberté d'opinion et d'autres droits de l'homme. Il s'est également dit prêt à entreprendre des travaux relatifs aux migrations, à la société civile et aux institutions nationales de défense des droits de l'homme, pour autant qu'il dispose du temps et des ressources nécessaires.

2.2 La Suisse devant la Cour européenne des droits de l'homme

Durant la période sous revue, la Cour a rendu dix arrêts concernant la Suisse. Dans trois cas, elle a constaté au moins une violation de la CEDH. Voici les dix arrêts en question (dans l'ordre chronologique)⁵²:

- *Papillo* (27 janvier 2015): pas de violation du droit à la liberté et à la sûreté (art. 5, al. 1 CEDH) du requérant, soigné en prison pour des troubles psychiques.
- *Haldimann et autres* (24 février 2015): violation du droit à la liberté d'expression (art. 10 CEDH) des requérants (quatre journalistes travaillant pour la télévision), lesquels avaient enregistré et diffusé après floutage l'interview réalisée en caméra cachée d'un courtier en assurance privée, puis s'étaient vu mettre à l'amende pour ce fait.
- *Tatar* (14 avril 2015): pas de violation du droit à la vie (art. 2 CEDH) ou de l'interdiction de traitements inhumains ou dégradants (art. 3 CEDH) dans le cas du renvoi vers la Turquie d'un délinquant lourdement atteint dans sa santé psychique, pour lequel le traitement médical nécessaire était en principe disponible en Turquie.
- *K. M.* (2 juin 2015): pas de violation du droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH) dans le cas du renvoi d'un délinquant vers l'Albanie.

⁵⁰ Groupe de rédaction sur les droits de l'homme et les entreprises

⁵¹ Groupe de rédaction pour l'élaboration d'un Protocole additionnel relatif à la protection des droits de l'homme et de la dignité des personnes atteintes de troubles mentaux à l'égard du placement et du traitement involontaires. Il est prévu de compléter la Convention du 4 avril 1997 sur les droits de l'homme et la biomédecine (RS 0.810.2) par un protocole additionnel.

⁵² Des résumés plus complets des cas suisses (et de cas importants concernant d'autres Etats) sont publiés depuis 2008 dans les rapports trimestriels de l'Office fédéral de la justice: www.bj.admin.ch > Thèmes > Etat & Citoyen > Droits de l'homme > Jurisprudence de la CEDH.

- *Schmid-Laffer* (16 juin 2015): pas de violation du droit à un procès équitable (art. 6, al. 1 CEDH) pour le manque d'information sur le droit à garder le silence dénoncé par la requérante, condamnée après avoir été interrogée en tant que personne appelée à donner des renseignements. La Cour a retenu que les informations obtenues au cours de l'interrogatoire en question étaient d'une importance mineure.
- *A.S.* (30 juin 2015): pas de violation de l'interdiction de traitements inhumains ou dégradants (art. 3 CEDH) dans le cas du renvoi d'un ressortissant syrien célibataire vers l'Italie (procédure de Dublin).
- *Perinçek* (15 octobre 2015, Grande Chambre): violation de la liberté d'expression (art. 10 CEDH) suite à une condamnation en vertu de l'art. 261^{bis} CP pour négation du génocide des Arméniens (arrêt de la Chambre du 17 décembre 2013).
- *Mäder* (8 décembre 2015): violation du droit à un examen judiciaire à bref délai de la détention (art. 5, al. 4, CEDH) lors d'une privation de liberté à des fins d'assistance (selon l'ancien droit).
- *Z.H. et R.H.* (8 décembre 2015): pas de violation du droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH) du fait de la non-reconnaissance du mariage d'un requérant d'asile avec une mineure de 14 ans et de son renvoi en Italie (procédure Dublin).
- *G.S.B.* (22 décembre 2015): pas de violation du droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH) lors de la transmission de données bancaires d'un citoyen américano-saoudien dans le cadre d'une demande d'entraide administrative des Etats-Unis; pas de discrimination envers d'autres clients de banque étrangers (art. 8 en relation avec art. 14 CEDH).

2.3 Discrimination et racisme

2.3.1 Lutte contre le racisme

Le CdE s'engage fermement pour les droits de l'homme des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées (LGBTI). La recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, adoptée le 31 mars 2010, a débouché sur différentes initiatives au sein du CdE et de ses institutions. La Suisse a participé à trois de ces projets, montrant ainsi sa détermination à s'engager plus fermement pour la protection des droits des personnes LGBTI.

Entre le 1^{er} janvier 2014 et le 31 décembre 2015, la DSH du DFAE a soutenu la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) par une contribution de 32 000 euros en faveur de la protection des droits des personnes LGBTI au sein des Etats membres du CdE. Depuis le 5^e cycle d'évaluation, les discriminations basées sur l'orientation et l'identité sexuelles tombent sous le mandat de l'ECRI. En s'appuyant sur un dialogue avec des acteurs étatiques et non étatiques, l'ECRI s'attache donc désormais à améliorer la situation des personnes LGBTI.

Le projet du secrétariat général du CdE intitulé «Combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre», qui concerne les années 2015–2017, a débuté officiellement au 1^{er} janvier. La Suisse l'a soutenu par une contribution de 100 000 francs. Ce projet se base sur les recommandations et les procédures éprouvées du Projet LGBTI 2011–2013, mis en œuvre par le CdE en Albanie, en Italie, en Lettonie, au Monténégro, en Pologne et en Serbie pour appliquer la recommandation du Comité des Ministres. Après quelques adaptations du modèle sous-jacent, il va maintenant être mis en œuvre pendant trois ans en Albanie, en Bosnie et Herzégovine, en Estonie, en Géorgie, en Grèce, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, en Moldova, au Monténégro, en Pologne, en Serbie, en Slovaquie, et en Turquie. Dans le cadre de ce projet, le Réseau européen des points focaux gouvernementaux sur les personnes LGBT a été créé à l'initiative des Pays-Bas pour favoriser l'échange de procédures éprouvées dans l'application des recommandations du Comité des Ministres contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Cet échange se déroule principalement lors des réunions plénières, qui ont lieu deux fois par année. La Suisse participe activement à cette initiative. Elle a d'ailleurs organisé la 5^e conférence du réseau en novembre 2011 puis sa 15^e table ronde les 19 et 20 novembre. C'est la ville de Genève qui a été choisie pour accueillir la manifestation. En raison de la proximité des organisations internationales, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), en particulier, a pu être intégré dans la discussion et des synergies avec les *Rainbow Cities* ont pu être exploitées. Le 29 avril, la Suisse a signé la Déclaration politique de La Valette, déjà adoptée auparavant par dix-huit autres Etats membres du CdE.

Une délégation de l'ECRI s'est rendue en Suisse du 21 au 25 octobre 2013. Les travaux de ce cinquième cycle de monitoring s'articulaient principalement autour de la législation, des discours de haine, de la violence et des politiques d'intégration. En outre, comme pour les autres pays visités, un volet du rapport est désormais consacré à la communauté LGBT. Le rapport et les recommandations de la délégation ont été adoptés le 19 juin 2014 lors de la réunion plénière de l'ECRI et ont été publiés par le CdE le 16 septembre 2014.

Au cours de l'année sous revue, le Service de lutte contre le racisme (SLR) et la Commission fédérale contre le racisme (CFR) ont poursuivi leurs activités dans tous les domaines de la lutte contre le racisme et ont commencé les travaux liés au processus de suivi intermédiaire de deux recommandations de l'ECRI datant de 2014. On retiendra en particulier la campagne contre les discours de haine sur Internet, réalisée par la CFR avec le soutien du SLR, qui s'adresse tout particulièrement aux jeunes et les implique dans ce combat.

2.3.2 Protection des minorités

La Suisse reconnaît les minorités linguistiques, les gens du voyage et la communauté juive comme minorités nationales au sens de la Convention-cadre du 1^{er} février 1995 pour la protection des minorités nationales⁵³, qu'elle a ratifiée en 1998. Le DFAE et le DFI ont organisé le 1^{er} décembre à Berne une Journée sur la situation de la com-

⁵³ RS 0.441.1

munauté juive; deux manifestations de ce type avaient déjà été consacrées à la situation des deux autres minorités nationales reconnues. Cette journée visait à faire mieux connaître la situation de la communauté juive en Suisse et à sensibiliser le public aux problèmes qu'elle doit affronter. Parmi les sujets évoqués figuraient la place de la religion juive dans une société suisse de plus en plus sécularisée, notamment à l'école, et les devoirs de l'Etat face à l'augmentation des menaces et des actes d'hostilité de nature antisémite à l'encontre des personnes de confession juive. Dans ce contexte, le conseiller fédéral Didier Burkhalter a rappelé non seulement les obligations découlant de la convention-cadre du Conseil de l'Europe, mais aussi l'engagement de la Suisse visant à renforcer les efforts de l'OSCE en matière de lutte contre l'antisémitisme pendant la présidence suisse de l'Organisation en 2014.

Le Conseil fédéral a remis au CdE son 6^e rapport concernant la mise en œuvre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du 5 novembre 1992⁵⁴ en décembre. Le rapport indique les mesures prises par la Suisse pour mettre en œuvre les dispositions de la charte. Une attention particulière a été consacrée au statut du francoprovençal en Suisse ainsi qu'à l'enseignement du romanche dans les Grisons. Le rapport fait également état des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la loi du 5 octobre 2007 sur les langues⁵⁵, entrée en vigueur en 2010, qui constitue désormais la base légale pour la promotion des langues nationales dans le pays. Il est également fait état de la révision de l'ordonnance du 4 juin 2010 sur les langues⁵⁶, entrée en vigueur en octobre 2014, qui renforce les mesures destinées à la promotion des langues dans l'administration fédérale⁵⁷.

En 2015, la Suisse a continué à s'engager dans le cadre du Comité *ad hoc* d'experts sur les questions roms (CAHROM). L'Office fédéral de la culture (OFC) a renoncé à une participation régulière aux séances du comité *ad hoc*, mais s'est impliqué dans le groupe de travail gens du voyage, qui permet un échange d'idées entre pays du CAHROM confrontés à des problématiques similaires. La Suisse a dans ce cadre participé, aux côtés d'autres pays européens, à une rencontre organisée en octobre par la France sur le thème de la formation des enfants des gens du voyage. Cette pratique de visites réciproques et d'échanges informels, soutenue par la Suisse, sera poursuivie.

2.3.3 Egalité entre femmes et hommes

La Suisse a accueilli une conférence du CdE sur le thème «Pour garantir l'égalité d'accès des femmes à la justice». L'égalité d'accès des femmes à la justice est l'un des cinq objectifs de la stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2014–2017. La conférence, qui s'est tenue à Berne les 15 et 16 octobre, a été organisée par la Commission du CdE pour l'égalité entre les femmes et les hommes (DECS-GEC) et par le Bureau fédéral de l'égalité entre

⁵⁴ RS 0.441.2

⁵⁵ RS 441.1

⁵⁶ RS 441.11

⁵⁷ RO 2014 2987

femmes et hommes (BFEG) et a été la dernière d'une série de trois événements internationaux sur le thème de l'égalité d'accès des femmes à la justice.

La conférence a mis l'accent sur les mesures nécessaires pour éliminer les obstacles persistants à l'égalité d'accès des femmes à la justice. Une étude sur l'accès des femmes à la Cour européenne des droits de l'homme a en effet mis en évidence qu'entre 1998 et 2006, moins de 20 % de toutes les plaintes déposées auprès de la Cour l'ont été par des femmes et que plus de 70 % des plaintes concernant des discriminations fondées sur le genre ont été déposées par des hommes. Les femmes doivent donc pouvoir bénéficier non seulement d'un accès sans entrave aux autorités judiciaires et aux services de consultation juridique, mais les violations de leurs droits doivent aussi être sanctionnées de manière appropriée et efficace. Pour répondre à ces défis, quelque 170 spécialistes de plus de 40 pays se sont réunis pour discuter de leurs expériences, de leurs bonnes pratiques et des mesures à prendre. La nécessité de remédier aux lacunes en matière de recherche a par exemple été reconnue et il s'agit dans ce domaine d'améliorer la situation en matière de statistiques nationales et de données sur la pratique des tribunaux et des autorités.

2.3.4 Prévention de la torture

Une délégation du Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du CdE, composée de cinq membres, a effectué sa septième visite périodique en Suisse du 13 au 24 avril 2015. La délégation du CPT a visité des établissements de police, des établissements pénitentiaires et des unités psychiatriques dans les cantons d'Argovie, de Bâle-Ville, de Berne, de Genève, de Neuchâtel, du Tessin et de Schwyz.

Elle s'est intéressée aux garanties fondamentales contre les mauvais traitements des personnes appréhendées ou placées en garde à vue et plus particulièrement aux droits d'une personne arrêtée d'informer un membre de sa famille ou toute autre personne et d'avoir accès à un avocat et à un médecin. Dans les établissements pénitentiaires, elle a accordé une attention particulière aux conditions de détention des personnes à l'encontre desquelles une mesure d'internement ou des mesures thérapeutiques institutionnelles ont été ordonnées, ainsi qu'aux conditions de détention de certaines de ces personnes dans des unités de haute sécurité.

Le CPT a adopté son rapport relatif à sa visite en Suisse lors de sa réunion plénière de début novembre 2015.

En mars, le CPT a organisé à Strasbourg une conférence à l'occasion de son 25^e anniversaire *The CPT at 25: taking stock and moving forward*. La conférence a mis l'accent sur les mesures pour combattre l'impunité au sein des services de police et des prisons, les soins en prison, les détenus jeunes, les mesures d'isolement en prison ainsi que sur les nouveaux standards en termes de psychiatrie du CPT.

2.4 Bioéthique

Pendant la période sous revue, le Comité de bioéthique du Conseil de l'Europe (DH-Bio) a mené les projets suivants: il a terminé l'élaboration du projet de recommandation sur la prédictivité, les tests génétiques et l'assurance, qu'il a transmis au Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH). Parallèlement à cela, la Suisse révisait actuellement la loi fédérale du 8 octobre 2004 sur l'analyse génétique humaine (LAGH)⁵⁸ correspondante; le projet sera présenté au Parlement en 2016. Le développement de la recommandation du CdE est soigneusement observé dans le cadre desdits travaux de révision; il n'existe aucune différence entre les deux réglementations.

La révision de la recommandation Rec(2006)4 du CM sur la recherche utilisant du matériel biologique d'origine humaine a de nouveau été débattue lors des réunions plénières. Le projet de révision s'est plus ou moins retrouvé dans une impasse étant donné qu'il devait à l'origine porter sur la réglementation des biobanques mais que ce terme avait entretemps disparu du texte car il était trop difficile à définir. Un réajustement s'avérait nécessaire; pour des raisons de systématique en lien avec d'autres documents du comité, il a été décidé d'intégrer en sus le prélèvement de matériel biologique et la collecte de données dans le champ d'application de la loi. Cette décision a conduit à un déséquilibre en cela que la recherche basée sur du matériel et des données déjà existants, qui comporte beaucoup moins de risques, prend maintenant beaucoup plus de place dans la recommandation que la recherche accompagnée de prélèvements ou de collectes, laquelle présente par nature un risque de blessure concret. Il n'y a pas de conflits avec la réglementation suisse relative à la recherche sur l'être humain, dans le champ d'application de laquelle tombe la recommandation et qui statue sur ces questions en tenant compte des risques induits.

En ce qui concerne l'élaboration d'un nouveau protocole additionnel à la Convention du 4 avril 1997 sur les droits de l'homme et la biomédecine⁵⁹ relatif à la protection des droits de l'homme et de la dignité des personnes atteintes de troubles mentaux à l'égard du placement et du traitement involontaires, le comité a décidé, lors de sa première réunion plénière en mai, de soumettre le projet à une consultation publique de juin à novembre.

Avant la réunion de mai, une conférence internationale a eu lieu autour de deux études portant sur des tendances liées à de nouvelles techniques émergentes (génétique, données massives, neurosciences, nanotechnologies) et sur leurs aspects éthiques. Les résultats de ces deux études ont été présentés à cette occasion et ont pu être discutés par des experts. D'un point de vue technique, ces derniers ont conclu que les frontières entre biologie et technologies s'estompent de façon inédite et dans des proportions nouvelles. D'un point de vue éthique, ils ont conclu que ce qui était dès lors en jeu, ce n'était pas de nouvelles valeurs liées à l'individu, mais avant tout la question socio-politique de savoir qui est habilité à décider d'implémenter ou non des techniques de ce genre, autrement dit si des automatismes ou des processus insidieux vont s'imposer ou si, au contraire, les personnes concernées et les parties prenantes vont pouvoir décider en toute conscience de recourir ou non à ces tech-

⁵⁸ RS 810.12

⁵⁹ RS 0.810.2

niques. Le bureau a reçu pour mandat d'élaborer, après la conférence et sur la base des conclusions de cette dernière, des propositions en vue de l'élaboration d'un livre blanc. Une première version des propositions a été débattue lors de la réunion plénière de décembre.

2.5 Vote électronique

Le 1^{er} avril, le Comité des Ministres du CdE a décidé de remanier la recommandation Rec(2004)11 sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique et de recourir pour ce faire à un comité d'experts. Le mandat y relatif prévoit que ce comité d'experts se compose de représentants des Etats membres du Conseil de l'Europe, d'organisations internationales, du monde de la science, de l'industrie et de la société civile.

Dans un premier temps, la Suisse s'est exprimée dans le cadre d'un questionnaire fourni par le secrétariat compétent, qui portait sur les directions à prendre dans le remaniement de la recommandation Rec(2004)11. Sur la base des réponses reçues, le secrétariat a rédigé un rapport dont le comité d'experts a débattu le 28 octobre 2015 à Strasbourg. Dans le cadre de ces délibérations, la Suisse a fait part de ses expériences pratiques en matière de vote électronique lors d'élections et de votations populaires et a évoqué sa révision totale des dispositions légales pertinentes, intervenue en 2014.

2.6 Médias et société de l'information

La Suisse par le biais d'un membre des affaires internationales de l'Office fédéral de la communication (OFCOM) est représentée au sein du Bureau du Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI-BU), qui remplace depuis le 1^{er} janvier 2012 le Comité directeur sur les médias et les nouveaux services de communication (CDMSI). La Suisse fait aussi partie du Comité d'experts sur la circulation transfrontière d'Internet et la liberté d'Internet (MSI-INT), qui, sous l'autorité du CDMSI, élabore des normes fondées sur les droits de l'homme pour protéger et préserver une circulation sans entrave des contenus licites d'Internet.

Le CDMSI a finalisé, pour adoption par le Comité des Ministres, un projet de recommandation sur la protection et la promotion du droit à la liberté d'expression et du droit à la vie privée en lien avec la neutralité du réseau.

Il a pris acte de l'adoption de la recommandation CM/Rec(2015)6 sur la libre circulation transfrontière des informations sur Internet et de la recommandation CM/Rec(2015)5 sur le traitement des données à caractère personnel dans le cadre de l'emploi ainsi que de la déclaration sur la société pour l'attribution des noms de domaine et de numéros sur Internet (ICANN), les droits de l'homme et l'Etat de droit et la déclaration sur le bilan du Sommet mondial sur la société de l'information + 10 et l'extension du mandat du Forum sur la gouvernance de l'Internet (FGI).

En ce qui concerne le MSI-INT, le CDMSI a pris acte de l'avancée des travaux sur un projet de recommandation sur la liberté d'Internet en vue de son approbation à sa

prochaine réunion plénière. Il a constaté les progrès réalisés dans la préparation d'un projet de rapport sur la liberté de réunion et d'association sur Internet. Comme membre, la Suisse a travaillé sur ces documents lors de la dernière réunion du MSI-INT début mars.

Le CDMSI a également discuté d'un projet de recommandation émanant du Comité d'experts sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes (MSI-JO) relative à la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias en vue de son approbation à sa prochaine réunion plénière.

Le CDMSI a pris acte de l'information apportée par le secrétariat sur l'état de mise en œuvre de la stratégie sur la gouvernance d'Internet 2012–2015 et a discuté du projet de stratégie sur la gouvernance d'Internet 2016–2019, en rappelant que les aspects de droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit de la gouvernance d'Internet sont prioritaires pour le CDMSI.

Enfin, le CDMSI a réceptionné un rapport de bilan préparé par le secrétariat sur ses domaines de travail et discuté ses futures priorités et méthodes de travail pour le prochain biennium. Il a souligné le besoin de trouver un équilibre entre activités normatives et autres actions.

Il a mis en évidence les questions liées au discours de haine, au pluralisme des médias et à la transparence de la propriété des médias ainsi qu'aux rôles et responsabilités des intermédiaires d'internet. Il a soutenu l'idée de la mise sur pied d'études de faisabilité pour d'éventuels instruments normatifs sur des questions de couverture médiatiques d'élections (comprenant la question de l'égalité des sexes) et sur les implications sur les droits de l'homme de nouveaux développements concernant Internet, par exemple, l'Internet des objets et les algorithmes. De plus, il est favorable à des échanges d'informations et de bonnes pratiques sur la protection des journalistes, sur les questions de dépénalisation de la diffamation, les médias et le service public et l'indépendance des médias.

3 Etat de droit

3.1 Droit public: Comité *ad hoc* des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI)

Le Comité *ad hoc* des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) est un organe du CdE qui réunit deux fois par an les conseillers juridiques des ministères des affaires étrangères des Etats membres pour échanger leurs points de vue et expériences. Par la voix du chef de la Direction du droit international public (DDIP), la Suisse participe régulièrement aux séances du CAHDI. Cette plateforme permet à la Suisse de débattre des dernières évolutions en matière de droit international public, de discuter de sa mise en œuvre dans la législation nationale et de coordonner ses prises de position avec les autres Etats membres.

Une fonction importante du CAHDI est celle de l'observation des réserves aux traités internationaux. Un Etat, au moment de ratifier un traité, peut formuler une réserve, à moins qu'elle ne soit interdite par ce traité ou qu'elle ne soit incompatible avec son objet et son but. D'autres Etats parties peuvent alors formuler une objection

s'ils ont des doutes sur l'admissibilité d'une réserve. Etant donné qu'il s'agit souvent d'une question d'interprétation, il est nécessaire d'avoir un dialogue au niveau international pour clarifier les questions qui se posent et pour promouvoir l'intégrité des traités internationaux, surtout dans le domaine des droits de l'homme. Le CAHDI examine ainsi régulièrement une liste de réserves susceptibles d'objections, ce qui permet aux Etats représentés d'échanger leurs avis sur des cas particuliers et de se coordonner. L'objection à une réserve d'une partie à un traité par un certain nombre d'autres parties peut inciter celle-ci à retirer sa réserve.

Ces échanges au sein du CAHDI sont très utiles à la Suisse: celle-ci examine en effet attentivement les réserves d'autres Etats et fait valoir ses objections si nécessaire. Ainsi, après discussion au sein du CAHDI, elle a formulé une objection dans le cadre de la Convention internationale du 9 décembre 1999 pour la répression du financement du terrorisme⁶⁰, à ce que le Koweït se réserve la possibilité d'interpréter la définition du terrorisme selon ses engagements pris en tant que pays arabe et musulman et de limiter de cette manière le champ d'application de la convention. De même, elle a formulé une objection aux réserves du Pakistan se rapportant au contenu de la charia islamique lors de la ratification pakistanaise du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques⁶¹ et de la Convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants⁶².

Plus récemment, la Suisse a formulé une objection, conjointement avec de nombreux Etats européens, à une réserve de la République du Salvador au Deuxième protocole facultatif du 15 décembre 1989 se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort⁶³. Cette objection à ce que la République du Salvador se réserve le droit de recourir à la peine capitale dans les cas prévus par ses propres lois militaires s'inscrit dans le cadre de l'engagement de la Suisse à l'échelle internationale en faveur de l'abolition de la peine capitale partout et en toutes circonstances, et, de manière plus générale, en faveur des droits de l'homme. Par conséquent, les discussions au sein du CAHDI permettent à la Suisse de contribuer directement à la sauvegarde de l'intégrité du droit international, et servent par là-même ses relations conventionnelles avec d'autres Etats.

3.2 Droit pénal

3.2.1 Lutte contre la traite des êtres humains

La Convention du CdE du 16 mai 2005 sur la lutte contre la traite des êtres humains⁶⁴ est entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} avril 2013. Un Groupe d'experts indépendants sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) assure la bonne application des dispositions de la convention. Suite à sa visite en Suisse effectuée à l'automne 2014, le GRETA a remis en avril son projet de rapport d'évaluation à la

⁶⁰ RS **0.353.22**

⁶¹ RS **0.103.2**

⁶² RS **0.105**

⁶³ RS **0.103.22**

⁶⁴ RS **0.311.543**

Suisse, soit au Bureau de direction du Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT). Après consultation des services fédéraux concernés et des organisations représentées au sein de l'organe de pilotage du SCOTT, la Suisse a fait part de sa position au GRETA en juin. Le rapport définitif d'évaluation du GRETA concernant la mise en œuvre de la convention par la Suisse a été publié le 14 octobre 2015. Ce rapport a été discuté le 30 novembre 2015, lors de la 17^e réunion du Comité des Parties, lequel a également adopté les propositions de recommandations du GRETA.

De plus, la Suisse a participé en juin à la conférence célébrant le 10^e anniversaire de la convention. Elle a également pris part aux 16^e et 17^e réunions du Comité des Parties à la convention qui ont eu lieu le 15 juin et le 30 novembre.

3.2.2 Cybercriminalité

La Convention du CdE du 23 novembre 2001 sur la cybercriminalité⁶⁵ est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 pour la Suisse. Une adaptation de la législation s'est avérée nécessaire au sujet de l'infraction pénale que constitue l'accès indu à un système informatique (art. 143^{bis} du code pénal⁶⁶, élément constitutif du *hacking*) et de la collaboration internationale (art. 18^b de la loi du 20 mars 1981 sur l'entraide pénale internationale⁶⁷).

Au niveau du service d'alerte permanent national (Centrale d'engagement fedpol) et du Service de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet (SCOCI), on a pu observer une nette augmentation de la correspondance policière internationale suite à l'entrée en vigueur de la convention. Du reste, les autorités de poursuite pénale cantonales recourent elles aussi de plus en plus souvent aux nouvelles possibilités liées à l'entraide pénale internationale. Quant aux autorités de poursuite pénale nationales, elles ont pu apporter dans les délais une réponse professionnelle à des requêtes d'entraide judiciaire présentées à la Suisse, dont certaines comprenaient des demandes extrêmement complexes.

La convention prévoit que les Etats membres se rencontrent au moins une fois par an pour se concerter sur sa mise en œuvre et son développement futur. Depuis 2012, le SCOCI participe donc aux rencontres du Comité de la Convention contre la cybercriminalité (T-CY) à Strasbourg. Les débats internationaux se concentrent d'une part sur des questions relatives à l'accès transfrontière à des données informatiques stockées (art. 32 de la convention sur la cybercriminalité) ainsi que, d'autre part, sur les défis liés aux services d'informatique en nuage.

⁶⁵ RS 0.311.43

⁶⁶ RS 311.0

⁶⁷ RS 351.1

3.2.3 Terrorisme

En 2015, fortement pressé par le temps, le CdE a adopté un protocole additionnel à la Convention du 16 mai 2005 pour la prévention du terrorisme. La Suisse a apporté une contribution décisive à l'élaboration de ce document, en particulier en ce qui concerne l'extension de la punissabilité et la sauvegarde des principes fondamentaux du droit international humanitaire. D'une part, le protocole additionnel complète le contenu de l'accord principal. Il érige en infractions pénales le fait de se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme ainsi que le financement ou l'organisation de ces voyages. D'autre part, il met en œuvre les obligations découlant de la résolution 2178 du Conseil de sécurité de l'ONU, en date du 24 septembre 2014.

Le protocole additionnel a été ouvert à la signature le 22 octobre à Riga. A fin 2015, vingt Etats membres (dont la Suisse) ainsi que l'UE avaient signé ce traité. La Suisse examine l'adoption et la mise en œuvre simultanée du protocole et de la convention.

Par ailleurs, le Conseil des ministres a adopté un plan d'action triennal présentant diverses mesures conduites par le Conseil de l'Europe pour aider à combattre la radicalisation, y compris à l'école, en prison et sur internet.

3.2.4 Trafic d'organes

La convention du CdE pour lutter contre le trafic d'organes humains, adoptée en juillet 2014 par le Comité des Ministres, a été ouverte à la signature lors de la Conférence internationale de haut niveau organisée sur ce thème par l'Espagne à Saint-Jacques de Compostelle, les 25 et le 26 mars. La Suisse a participé à cette conférence, qui a été l'occasion de discuter des avantages et défis liés à la ratification de la convention et de partager un certain nombre d'expériences et bonnes pratiques dans la lutte contre le trafic d'organes. La Suisse soutient pleinement le but poursuivi par la convention et dispose d'ores et déjà d'un cadre juridique solide pour lutter contre ce type de trafic. Cela étant, il est nécessaire de procéder à une évaluation précise et approfondie des conséquences juridiques d'une ratification, aussi bien pour la Confédération que pour les cantons. Les résultats de cette évaluation, qui est actuellement en cours, permettront de définir les prochaines étapes en vue d'une signature et ratification de la convention.

La Conférence a été précédée les 23 et 24 mars de la réunion du Comité directeur sur la transplantation d'organes (CD-P-TO), et d'une marche organisée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le CdE et *Swisstransplant*, dédiée à la lutte contre le trafic d'organes. Le CD-P-TO a notamment discuté de la nécessité d'élaborer un protocole pour lutter contre le trafic de tissus et de cellules. Des travaux d'actualisation sont par ailleurs en cours s'agissant des directives portant sur la transplantation d'organes, de tissus et de cellules, auxquels la législation suisse renvoie. Enfin, la réunion du CD-P-TO a été l'occasion pour la Suisse de présenter deux projets, qui ont été accueillis avec intérêt et vont être poursuivis par le comité. Il s'agit des projets *Impact of ovocyte banking on donor situation* et *Data acquisition on the storage of adipose tissue for autologous clinical application*.

3.2.5 Prévention et lutte contre la violence domestique

La Convention du CdE du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (convention d'Istanbul) est entrée en vigueur le 1^{er} août 2014. Il s'agit du premier instrument contraignant à l'échelle de l'Europe qui protège les femmes et les filles de toutes les formes de violence, y compris la violence domestique. La convention a pour objectif de prévenir, poursuivre et éliminer toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Elle vise également à éliminer la discrimination des femmes et promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes. Ce faisant, elle est centrée sur les droits, la protection et le soutien des victimes.

La Suisse a signé la convention le 11 septembre 2013. La procédure de consultation sur la ratification de la convention a été ouverte le 7 octobre 2015.

3.3 Drogues

Le Groupe Pompidou a été fondé en 1971 à l'initiative du président français du même nom. Intégré en 1980 à l'organisation du CdE à Strasbourg, il compte aujourd'hui 37 Etats membres, la Bosnie et Herzégovine l'ayant rejoint en 2014.

Le Groupe Pompidou coordonne les questions politiques d'intérêt commun en matière de drogues pour ses Etats membres et veille à créer un lien entre politique, science et travail sur le terrain dans le domaine des stupéfiants. Les plateformes de discussion ouvertes, qui ne sont contraignantes ni sur le plan juridique, ni sur le plan politique, revêtent une importance déterminante puisqu'elles sont indispensables à la conception d'une politique innovante. Les activités et les conférences prévues dans le programme de travail 2015–2018 se concentrent sur les priorités thématiques fixées lors de la conférence ministérielle de novembre 2014: placer les droits de l'homme au centre des politiques en matière de drogues, analyser ces dernières, faire face à l'évolution des usages et des contextes de consommation et identifier les possibilités et les défis liés à Internet. A cet égard, l'échange d'informations et d'expériences entre les autorités sanitaires, mais aussi entre les autorités policières et douanières, les corps de gardes-frontière, les autorités de surveillance et les organisations internationales revêt une grande importance.

Représentée par l'Office fédéral de la police (fedpol), la Suisse préside depuis le 1^{er} janvier 2011 le Groupe Aéroports, fonction qu'elle continuera d'assumer dans le cadre du programme de travail 2015–2018. Ce groupe se compose de représentants des autorités policières et douanières et des corps de gardes-frontière de 37 Etats, de cinq Etats membres du Réseau méditerranéen (MedNET: Algérie, Egypte, Jordanie, Liban et Tunisie), de quatre Etats dotés du statut d'observateur (Lituanie, Mexique, Ukraine et Etats-Unis), de l'Australie, du Japon, du Canada, du Kosovo et de la Biélorussie. Le Groupe Aéroports poursuit l'harmonisation et l'amélioration des mesures de contrôle en matière de lutte contre la drogue dans les aéroports européens ainsi que l'amélioration des mesures de contrôle dans le domaine de l'aviation générale.

Les activités et les conférences prévues dans le programme de travail 2015–2018 du Groupe Pompidou sont axées sur l'échange d'informations et la discussion de tendances et d'évolutions entre les autorités douanières et policières, les corps de gardes-frontière, les organisations internationales et les autorités de surveillance. En 2015 a eu lieu la 30^e réunion annuelle du Groupe Aéroports, dans le cadre du programme portant sur les activités en matière de répression. Des représentants d'anciens Etats membres du Groupe Pompidou (Grande-Bretagne, Allemagne, Pays-Bas et Danemark) ont également participé à cette réunion. Deux autres conférences ont encore été organisées: l'une sur les nouvelles menaces liées aux précurseurs chimiques, l'autre consacrée à la criminalité sur Internet et plus particulièrement au trafic de stupéfiants en ligne. Etant tant qu'entité présidant le *Groupe Aéroports* et membre du comité d'organisation, fedpol a participé activement à l'organisation de ces conférences.

Le Groupe Pompidou reste le seul organisme dans le cadre duquel la Suisse peut procéder à des échanges de vues avec d'autres pays européens sur les questions de politique en matière de drogue. La plupart des autres Etats membres du groupe – y compris la Norvège et la Turquie, qui ne sont pas membres de l'UE – ont en revanche l'occasion de se rencontrer également dans le cadre des forums de l'UE pour discuter des choix politiques en matière de stupéfiants. Parmi ces enceintes, la plus importante est l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT).

3.4 **Coopération transfrontalière**

Le protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985⁶⁸ vise à protéger les droits de participation active des citoyens à la gestion des affaires publiques au niveau communal. Il oblige les Etats parties à prévoir des droits tels que celui de demander le référendum contre des actes normatifs, à régler l'accès aux documents des collectivités locales et à octroyer aux citoyens un droit de recours. La consultation ouverte par le Conseil fédéral en juin 2015 en vue d'une ratification du protocole s'est achevée en octobre.

3.5 **Commission de Venise, Conseil consultatif des juges européens, Commission européenne pour l'efficacité de la justice**

Le Conseil mixte de justice constitutionnelle (Commission de Venise) a poursuivi ses travaux de diffusion de la jurisprudence constitutionnelle en alimentant le Bulletin de jurisprudence constitutionnelle et la base de données CODICES.

Le Conseil Consultatif de Juges européens (CCJE) a adopté lors de sa réunion plénière d'octobre 2015 son 18^e Avis sur la place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'Etat dans une démocratie moderne.

⁶⁸ RS 0.102

La Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ) a récolté les données statistiques judiciaires 2014 en vue de la publication de son rapport actualisé sur les systèmes judiciaires européens en octobre 2016. Elle a poursuivi ses activités de coopération afin d'optimiser le fonctionnement des tribunaux au sein des États membres du CdE et dans les pays limitrophes. Des experts suisses président les groupes de travail délais judiciaires et qualité de la CEPEJ et ont participé aux activités de coopération, notamment en Albanie, en Grèce, au Maroc et en Tunisie.

4 Démocratie

4.1 Santé

4.1.1 Produits pharmaceutiques et soins

Au sein du Comité d'experts sur les normes de qualité et de sécurité relatives à la pratique et au suivi pharmaceutiques (CD-P-PH/PC), la Suisse soutient quatre projets consacrés aux problématiques suivantes: la qualité et la sécurité des médicaments fabriqués ou préparés dans des pharmacies ou dans d'autres entreprises, unités hospitalières comprises; l'influence des médicaments traditionnels extra-européens sur la sécurité des patients en Europe; la qualité des soins et l'élaboration d'indicateurs ainsi que la rédaction de recommandations relatives à l'utilisation de systèmes de dosage automatisé. La Suisse a participé en 2015 à des réunions d'experts, des formations et des conférences portant sur ces thématiques. En ce qui concerne les médicaments traditionnels extra-européens, la Suisse, en tant que rapporteur, a présenté un modèle de curriculum et de standards minimaux pour la formation des thérapeutes et des spécialistes, qui a été remis en juin à tous les États membres. Depuis septembre, la Suisse coordonne un nouveau projet consacré à la mise sur pied d'un système de vigilance et d'annonce d'effets indésirables en matière de médecines et thérapies non-conventionnelles.

Le 28 octobre 2011, la Suisse a signé la convention du CdE sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique (convention Medicrime) qui vise à empêcher que des produits thérapeutiques contrefaits (médicaments et dispositifs médicaux) ne menacent la santé publique. Cette convention, qui constitue le premier instrument réglementant ce domaine au plan international, fixe les infractions en lien avec la fabrication, l'offre et le commerce de produits contrefaits ainsi que la protection des droits des victimes de tels actes. Elle règle également la collaboration nationale et internationale des autorités impliquées. La procédure visant à la ratification, qui est placée sous la responsabilité de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), est conduite en étroite collaboration avec *Swissmedic*, l'institut suisse des produits thérapeutiques, et d'autres offices directement concernés tels que l'Office fédéral de la justice (OFJ).

Pendant la période 2014–2015, la Suisse a assumé la présidence du Comité d'experts sur la réduction des risques de santé publique liés à la contrefaçon des médicaments et à la criminalité connexe (CD-P-PH/CMED). Elle a activement participé aux projets du comité, au nombre desquels la mise en place d'une banque de données européenne centralisée pour l'enregistrement des contrefaçons de médicaments et la poursuite du développement d'un réseau d'autorités basé sur des points de contact

uniques (PCU). La déléguée suisse a également participé à titre d'intervenante aux formations pour des PCU en Afrique.

4.1.2 Pharmacopée

La Pharmacopée européenne (Ph. Eur.), élaborée sous l'égide du Conseil de l'Europe, est un recueil de prescriptions relatives à la qualité des médicaments (y compris des principes actifs), des excipients pharmaceutiques et de certains dispositifs médicaux.

La Ph. Eur. comprend plus de 2600 monographies et textes généraux. A l'élaboration de nouvelles prescriptions s'ajoute la révision permanente de prescriptions existantes de la Ph. Eur. L'adaptation continue de la pharmacopée aux dernières avancées technologiques et scientifiques garantit un contrôle approprié des matières premières et des préparations dans un marché mondialisé et participe de la lutte contre les contrefaçons de médicaments.

Jusqu'à présent, les monographies spécifiques portaient essentiellement sur les principes actifs, sur les excipients ou sur des produits finis de certains types de médicaments comme les vaccins, les immunosérums, les préparations radiopharmaceutiques ou les préparations homéopathiques. En mars, la Commission européenne de Pharmacopée a adopté pour la première fois une monographie de produit fini contenant une substance chimique définie.

La Ph. Eur. est un ouvrage ayant force juridique obligatoire dans les 37 Etats signataires de la convention relative à l'élaboration d'un tel instrument et dans l'UE. Les travaux y relatifs ont lieu sous la responsabilité de la Direction européenne de la *qualité du médicament et des soins de santé (DEQM)*, sise à Strasbourg. Chaque Etat signataire est tenu de participer à ces travaux et de transposer dans son droit national les prescriptions de qualité adoptées. La période sous revue (janvier à décembre) a vu la réalisation des *addenda* 8.3, 8.4 et 8.5 de la huitième édition de la Ph. Eur.

Par ailleurs, huit Etats européens, dix-huit Etats non européens, la *Taiwan Food and Drug Administration (TFDA)* et l'OMS suivent de près les activités de la Ph. Eur., si bien que celle-ci exerce une influence déterminante, de portée mondiale, sur la qualité des médicaments et des substances médicamenteuses. Au cours de l'année sous revue, la Corée du Sud a obtenu le statut d'observateur.

La division Pharmacopée de *Swissmedic* est l'autorité nationale de pharmacopée (ANP) de la Suisse. A ce titre, elle coordonne la contribution suisse à la Ph. Eur. Cette contribution est fournie par des experts suisses issus de l'industrie, des hautes écoles, des pharmacies ainsi que des autorités. Ces experts siègent dans la majorité des comités spécialisés de la Ph. Eur. (plus de 70 entités au total), et réalisent chaque année l'équivalent de neuf années-personnes en termes de travail. Plus de la moitié de ces tâches sont effectuées par les collaborateurs de *Swissmedic*.

La contribution significative de la Suisse illustre, d'une part, l'importance accordée à la pharmacopée et, de l'autre, l'expertise que notre pays peut apporter en tant que pays doté d'une des principales industries pharmaceutiques au monde.

4.1.3 Protection sanitaire du consommateur

La délégation suisse a poursuivi sa participation aux réunions du Comité d'experts sur les emballages alimentaires et pharmaceutiques (P-SC-EMB).

La dernière résolution qui a été adoptée est la résolution (2013)9 relative aux matériaux et objets en métaux et alliages destinés au contact alimentaire. L'utilisation des valeurs de libération de certains métaux mentionnés, comme l'argent, pose un problème aux industries car souvent ces valeurs de libération, en fonction des conditions des tests, sont dépassées. Dans ce cas de figure, les entreprises ne peuvent pas établir des certificats de conformité car ces produits ne respectent pas les exigences. Une solution doit être trouvée assez rapidement, car les industries ne pouvant plus établir de certificats de conformité ne peuvent également pas vendre leurs produits. Une solution possible passe par la modification des conditions des tests. Un groupe *ad hoc* a été formé pour discuter des conditions des tests comme les simulants, les températures et le temps de contact.

Les résolutions sur les encres d'emballage et sur les papiers et cartons sont également en révision. Des groupes de travail *ad hoc* ont été formés pour traiter ces deux sujets.

La délégation suisse a poursuivi sa participation au Comité d'experts sur les produits cosmétiques (P-SC-COS). Ce comité a finalisé des recommandations relatives à l'utilisation des huiles essentielles dans les cosmétiques, se basant sur deux publications françaises rendues déjà public au niveau national. Le document final sera soumis au vote final à tous les membres.

Le groupe *ad hoc* sur les tatouages et le maquillage permanent a finalisé durant l'année sous revue un document concernant les exigences minimales pour une évaluation toxicologique des encres de tatouage et de maquillage permanent qui sera également soumis au vote final. Au vu du nombre élevé de personnes tatouées et des faibles contraintes légales actuelles relatives aux tatouages, ce document apporte des éléments nouveaux et possède une réelle valeur scientifique.

Le groupe *ad hoc* des Laboratoires officiels de contrôle des cosmétiques (OCCL) élabore des documents généraux concernant les principes fondamentaux au sein de ce groupe de travail pour la conduite des systèmes d'essais d'aptitude (PTS) et des études de surveillance du marché (MSS) des cosmétiques. Il s'est penché en 2015 notamment sur des systèmes d'essais d'aptitude (*Proficiency testing studies*, PTS) portant sur le dioxyde de titane dans les produits solaires, le fluor dans les dentifrices, le peroxyde d'hydrogène dans les produits de blanchiment des dents, ainsi que sur une étude de surveillance du marché relative aux produits de blanchiment des dents.

4.2 Culture, éducation, jeunesse et sport

Le Comité directeur de la culture (CDCULT) et le Comité du patrimoine culturel et du paysage (CDPATEP) ont fusionné en 2012, donnant naissance au Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage (CDCPP). Celui-ci s'est réuni à

quatre reprises depuis, la dernière fois en juin. La délégation suisse se compose à cet effet de représentants de l'Office fédéral de la culture (OFC/Service international) et de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV/Section Espace rural). La Suisse a été élue au bureau du CDCPP pour la période 2014–2015. Elle y a représenté le seul membre du bureau non-membre de l'UE pour cette période. Elle fut ainsi étroitement associée aux travaux, ce qui a revêtu une importance particulière dans le contexte de la non-participation de la Suisse au programme de promotion culturelle de l'UE (Europe Créative).

4.2.1 Culture

En 2015, l'action du CDCPP en matière culturelle a notamment été marquée par un passage en revue de l'ensemble des conventions placées sous sa responsabilité, et par la mise en œuvre des décisions de la 10^e Conférence des ministres de la culture de Moscou de 2013. Dans ce contexte, un projet de recommandation sur «l'Internet des Citoyens» a notamment été élaboré par le CDCPP en vue d'une adoption par le Comité des Ministres.

La Suisse participe en outre à l'accord partiel élargi sur les itinéraires culturels du CdE (APE) depuis 2013. A l'occasion de la réunion annuelle du Conseil de direction de l'APE des 28 et 29 mai, quatre nouveaux itinéraires ont été certifiés, portant à 33 le nombre total d'itinéraires culturels certifiés par le CdE. La Suisse n'est pas directement associée à ces nouveaux projets d'itinéraires.

En 2015, la contribution de la Confédération à l'APE s'est établie à environ 11 000 euros.

4.2.2 Patrimoine

Le système HEREIN (politiques européennes du patrimoine), soutenu par la Suisse depuis de nombreuses années, a pu être relancé avec succès en 2014 et est depuis accessible en ligne (www.herein-system.eu). Conçu comme une plateforme d'information ainsi qu'un outil de dialogue et de mise en réseau pour les professionnels et autorités du patrimoine en Europe, le système HEREIN permet d'assurer le suivi de la mise en œuvre des conventions patrimoniales du CdE. La Suisse est aussi membre de l'Association Internationale sans but lucratif AISBL HEREIN, qui vise à encourager l'échange d'expériences et d'information sur les politiques patrimoniales.

La Suisse a également participé à la 6^e Conférence des ministres du patrimoine culturel, organisée par la présidence belge du Comité des Ministres les 23 et 24 avril à Namur. Placée sous le thème «Le Patrimoine culturel au 21^e siècle pour mieux vivre ensemble», cette conférence a permis l'adoption de la Déclaration de Namur, qui prévoit l'élaboration et l'adoption d'une nouvelle stratégie commune aux pays membres du CdE en matière patrimoniale d'ici à fin 2016. La définition de cette stratégie est confiée au CDCPP. La conférence a également donné lieu à l'adoption de l'Appel de Namur, par lequel les ministres du patrimoine et leurs représentants

ont condamné les destructions délibérées du patrimoine culturel et le trafic illicite des biens culturels dans les situations de conflit.

4.2.3 Paysage

L'OFEV a participé à la Huitième Conférence du Conseil de l'Europe sur la mise en œuvre de la convention européenne du paysage du 20 octobre 2000⁶⁹ (Conseil de l'Europe, Palais de l'Europe, Strasbourg, 19–20 mars 2015) et a continué le soutien aux actions de la convention avec sa contribution de 40 000 francs aussi en 2015. Les actions soutenues sont liées au développement du système d'information du Conseil de l'Europe pour la mise en œuvre de la convention et à la préparation des Réunions des Ateliers de la convention sur les politiques nationales du paysage.

4.2.4 Médias (Eurimages)

En 2015, le CDCPP a approuvé la révision de la convention européenne sur la coproduction cinématographique, actualisée afin de mieux refléter les pratiques actuelles de l'industrie, en relation notamment à l'émergence des nouvelles technologies et à la diversification des modèles de coproduction. Elle permet ainsi une reconnaissance des coproductions à partir d'une participation minoritaire de 10% (contre 20% auparavant). Le texte finalisé sera soumis à l'Assemblée parlementaire lors de la session de janvier 2016.

Le Comité de direction du Fonds européen de soutien à la coproduction et à la diffusion des œuvres de création cinématographiques et audiovisuelles (Eurimages) soutient les coproductions, distributeurs de films et salles de cinéma européens. En 2015, dix projets de coproduction auxquels des partenaires suisses sont associés ont été jugés éligibles et lui ont été soumis pour approbation. Au total, quatre des dix projets proposés ont été soutenus, dont deux impliquant une participation majoritaire suisse et deux impliquant une participation minoritaire. Le montant total des soutiens alloués par Eurimages à des projets de films s'est élevé en 2015 à 22 130 000 euros, dont environ 1 030 000 euros ont bénéficié à des productions suisses.

En raison de l'exclusion de la Suisse du programme MEDIA de l'Union européenne, des demandes de soutien relatives à la distribution de films et aux salles de cinéma ont également été déposées. Les premières concernent principalement la promotion de films européens en Suisse. En 2015, sept distributeurs ont été soutenus quant au lancement de 39 films au total, pour un montant de 323 000 euros. Douze de ces films comportaient une participation suisse, dont six au niveau de la réalisation. Quant aux soutiens aux salles de cinéma, la Suisse a accumulé un soutien de 318 900 euros répartis sur un total de 66 salles.

La contribution de la Confédération à Eurimages s'est établie à 574 626 Euros en 2015, année pendant laquelle la Suisse a en retour été soutenue à hauteur de 1 736 400 Euros par ce programme.

⁶⁹ RS 0.451.3

4.2.5 Education et enseignement supérieur

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, le groupe consultatif *ad hoc*, créé en 2014 pour renforcer les liens avec les établissements et les décideurs dans ce domaine, a présenté le rapport de sa première réunion et les thématiques d'action prioritaires du CdE en la matière: conserver son rôle actif dans le développement de l'espace européen de l'enseignement supérieur (soutien auprès des nouveaux membres); poursuivre son engagement dans la promotion de la reconnaissance des qualifications et l'application de la convention de reconnaissance de Lisbonne et renforcer son rôle dans le programme de promotion de la mission démocratique de l'enseignement supérieur et en particulier celui des institutions dans leur communauté locale.

Le domaine «Education» a pris une importance accrue auprès du CM suite au phénomène de radicalisation islamiste rencontré dans une frange de la jeunesse en Europe. Le CDPPE est ainsi appelé à travailler sur les *curricula* susceptible d'apporter des éléments de réponse à ce nouveau défi. Par ailleurs, la Suisse a poursuivi son engagement actif dans le programme «Langues vivantes», en particulier dans les projets suivants: Portfolio européen pour les enseignants de préélémentaire en formation initiale; *curricula* plurilingue à l'échelle des établissements scolaires; amélioration des compétences langagières par l'apprentissage d'une matière intégrant une langue étrangère; développement des compétences langagières des migrants notamment sur leur lieu de travail. S'agissant du programme «Enseignement de l'histoire», la Suisse souhaite lancer une activité sur le thème de la Guerre froide. Des discussions étaient en cours à ce sujet.

4.2.6 Jeunesse

Le Comité directeur européen pour la jeunesse (CDEJ) a poursuivi ses activités dans le cadre des thèmes prioritaires de la Direction générale de la Démocratie 2014–2015, à savoir: «Gouvernance démocratique et innovation», «Diversité» et «Participation». Lors de sa réunion d'octobre, le comité s'est prononcé sur la future stratégie et les orientations du secteur de la jeunesse du CdE et a adopté le programme d'activités 2016/2017.

Durant l'année sous revue, les travaux de rédaction du projet de recommandation sur l'accès des jeunes aux droits se sont poursuivis. Son adoption par le CM est prévue à l'horizon 2016.

La recommandation CM/Rec(2015)3 sur l'accès des jeunes des quartiers défavorisés aux droits sociaux a été adoptée par le CM le 21 janvier.

En raison notamment de son succès, la campagne du CdE «Mouvement contre le discours de haine», lancée en mars 2013, a été prolongée jusqu'au printemps. La Suisse y a participé depuis début 2014 et a développé dans ce cadre différentes activités au plan national (cf. www.nohatespeech.ch) jusqu'en mars. Une conférence d'évaluation de la campagne a eu lieu en mai à Strasbourg. Le secrétaire général du CdE, qui veut intégrer le discours de haine dans l'agenda de l'organisation dans le cadre du Plan d'action du CdE sur la lutte contre l'extrémisme et la radicalisation

pouvant conduire au terrorisme, a décidé que la campagne serait prolongée de trois ans (2015–2017). Le CDEJ a approuvé lors de sa réunion d'octobre le concept de mise en œuvre de la nouvelle campagne.

4.2.7 Sport

A fin 2015, 36 Etats avaient rejoint l'accord partiel élargi sur le sport (APES), auquel la Suisse a adhéré le 1^{er} janvier 2008. Par ailleurs, 29 organisations sportives font partie du Comité consultatif de l'APES.

Au moins de juin, une rencontre informelle des ministres du sport a eu lieu à Bakou sur le thème «De la durabilité des grands événements sportifs». Lors de la réunion annuelle du Comité de direction au mois de mai, les priorités générales de l'APES pour 2016 ont été fixées: l'éthique dans le sport, l'égalité entre hommes et femmes, le partenariat entre l'Union européenne et le CdE et l'intégration des nouveaux migrants par le sport.

La prochaine Conférence des ministres du sport aura lieu à Budapest au début du deuxième semestre 2016.

La Suisse collabore dans divers groupes de travail, qui ont été mis sur pied dans le cadre de la convention du CdE contre le dopage. Elle peut ainsi apporter sa contribution à la poursuite du développement du programme mondial de lutte contre le dopage. Des informations dans les journaux durant l'année écoulée concernant des accusations de dopage ont renforcé l'opinion des membres du CdE qu'il était indispensable de créer des agences nationales de lutte contre le dopage indépendantes.

Dans le cadre du Comité *ad hoc* européen pour l'Agence mondiale antidopage (CAHAMA), les Etats européens adopteront et présenteront des positions communes vis-à-vis de l'Agence mondiale antidopage (AMA). Le CAHAMA s'est réuni trois fois en 2015 pour préparer les réunions des comités compétents de l'AMA. Les travaux effectués en 2015 se sont focalisés sur la prochaine mise en œuvre du code de l'AMA révisé.

En 1990, la Suisse a adhéré à la Convention européenne du 19 août 1985 sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matches de football⁷⁰ (convention T-RV). Un comité permanent a été créé pour surveiller la mise en œuvre de cette dernière. La Suisse y est représentée par fedpol et assumera encore sa vice-présidence jusqu'en juin 2016.

Les modifications de la convention, initiées en 2012 et continuellement remaniées et révisées depuis lors par le comité permanent, ont pu être adoptées le 10 décembre 2014 à l'occasion de la 39^e réunion dudit comité. Elles ont ensuite été transmises au *Groupe de rapporteurs GR-C (sur l'Education, la Culture, le Sport, la Jeunesse et l'Environnement)*. Finalement, la convention a été entièrement révisée. Le document s'appellera désormais *convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives*. En outre, toutes les recommandations basées sur la conven-

⁷⁰ RS 0.415.3

tion T-RV ont été remaniées et regroupées dans trois domaines thématiques (*sûreté, sécurité et services*). La nouvelle convention a été adoptée par l'Assemblée parlementaire du CdE à la fin de l'année 2015. Dès qu'elle aura été validée par le CM, elle pourra être soumise aux Etats membres pour ratification.

En 2015, le comité permanent a connu deux réunions ordinaires et un atelier, où fedpol a représenté la Suisse. Par ailleurs, Bruxelles a accueilli le 17 juin 2015 une manifestation commémorant la tragédie du stade du Heysel, qui s'était jouée trente ans plus tôt et avait servi de déclencheur à l'élaboration de la convention T-RV.

4.3 Cohésion sociale, dignité humaine et égalité

Lors de sa première réunion de 2015, le Comité européen pour la cohésion sociale, la dignité humaine et l'égalité (CDDECS) a organisé une table-ronde sur «L'inclusion sociale de toutes les personnes et en particulier des personnes en situation de vulnérabilité et l'effectivité des droits» qui s'articulait autour de trois volets: assurer l'inclusion sociale en réduisant la pauvreté; rendre les droits réellement accessibles aux personnes vulnérables et inclure les groupes vulnérables dans l'élaboration de la législation et des politiques. Dans le cadre de sa deuxième réunion en décembre, s'est tenue une conférence sur le rôle des institutions nationales des droits de l'homme, des instances pour l'égalité et des médiateurs dans la promotion de l'égalité et de l'inclusion sociale.

Le mandat du CDDECS n'est pas renouvelé. L'étendue de celui-ci n'a pas permis au CDDECS de travailler convenablement. Le thème de la cohésion sociale qui sera traité de manière transversale au sein de l'organisation sera toutefois suivi par une nouvelle structure: la plateforme européenne de cohésion sociale.

Le Comité d'experts sur la stratégie 2016–2019 du CdE sur les droits de l'enfant (DECS-ENF), qui travaille sous la supervision du CDDECS, s'est réuni pour la 2^e fois en mai et pour la 3^e et dernière fois en octobre. Afin d'alimenter les réflexions sur le projet de nouvelle stratégie, différentes présentations et débats ont eu lieu en mai autour de thèmes tels que la violence et les châtiments corporels, la justice adaptée aux enfants, la participation, la mise en œuvre de standards et la coopération, notamment avec l'UE ou l'ONU. Le rapport sur la mise en œuvre de l'actuelle stratégie sur les droits de l'enfant 2012–2015 a été approuvé lors de la réunion d'octobre. La dernière version de la nouvelle stratégie sur les droits de l'enfant pour les années 2016–2021 a été finalisée lors de cette réunion et devrait être soumise au CM pour adoption début 2016. Une conférence de lancement de la nouvelle stratégie aura lieu en avril 2016. Le CM a décidé en octobre la création d'un nouveau Comité intergouvernemental sur les droits de l'enfant qui, dès avril 2016, aura le mandat principal de coordonner la mise en œuvre de la stratégie 2016–2021 pour les droits de l'enfant et d'évaluer son impact.

Le Comité d'experts sur les droits des personnes handicapées (DECS-RPD), sous la direction du CDDECS, a marqué la fin du Plan d'action du CdE pour la promotion des droits et de la pleine participation des personnes handicapées à la société: améliorer la qualité de vie des personnes handicapées en Europe 2006–2015. Une évaluation de ces mesures a eu lieu entre 2014 et 2015, qui a mis en évidence les bonnes

pratiques développées dans les différents pays et les lacunes. Une conférence de clôture a eu lieu à Dublin les 5 et 6 novembre, marquant ainsi le passage à la future stratégie en faveur des personnes handicapées (post-2015). Tant le plan d'action que la nouvelle stratégie sont étroitement liés à la mise en œuvre des dispositions de la convention ONU pour les personnes handicapées.

4.4 Environnement

Dans le cadre des activités de la Convention du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe⁷¹ (convention de Berne), la Suisse a convié les experts des Etats membres pour le 8^e Groupe d'experts sur les amphibiens et reptiles qui s'est déroulé les 1^{er} et 2 juillet à Berne. Les délégations ont notamment présenté leurs travaux sur la protection de ces groupes faunistiques et rédigé des recommandations, adoptées lors du Comité permanent du 1^{er} au 4 décembre.

En vertu de la recommandation n° 169 (2013) du Comité permanent sur l'Apron du Rhône (Zingel asper) dans le Doubs (France) et dans le Canton du Jura (Suisse) adoptée le 6 décembre 2013, la Suisse a préparé un plan d'action pour l'Apron avec les acteurs concernés, lequel a été présenté lors du Comité permanent.

4.5 Banque de développement du Conseil de l'Europe

Au cours de la période sous revue, la Banque de développement du CdE (CEB) s'est attachée à améliorer la conduite stratégique et opérationnelle de l'institution, accomplissant de réels progrès en la matière. Elle s'est notamment concentrée sur la communication et les rapports axés sur les résultats. L'institution a poursuivi ses efforts visant à améliorer la gouvernance de la banque.

Pour la première fois dans l'histoire de la banque, un projet impliquant la coopération des secteurs public et privé va être réalisé. Pour terminer, notons que la 50^e Réunion commune du Conseil de direction et du Conseil d'administration a eu lieu à Berlin.

⁷¹ RS 0.455

