

13.009

## **Rapport sur la politique extérieure 2012**

du 9 janvier 2013

---

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

Nous vous soumettons le rapport sur la politique extérieure 2012, en vous priant de bien vouloir en prendre connaissance.

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

9 janvier 2013

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer

La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

*Le présent rapport brosse un tableau général de la politique extérieure déployée par la Suisse en 2012. Sa forme et sa structure sont en accord avec la décision du Conseil fédéral du 3 mai 2011, qui charge le DFAE de lui soumettre un rapport sur les activités menées au cours de chaque année civile dans le cadre de la politique extérieure de la Suisse. Conformément au mandat du Conseil fédéral, chaque rapport doit en outre approfondir un thème prioritaire: cette année, ce sont les relations avec nos pays voisins. Enfin, la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats ayant demandé l'établissement d'un seul et unique rapport annuel couvrant l'ensemble des activités de politique extérieure de la Suisse (postulat 06.3417), une annexe retrace les activités de la Suisse au Conseil de l'Europe.*

*En réponse à 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'UE, la stabilité en Europe et dans le monde, les partenariats stratégiques extra-européens et la gouvernance mondiale. Le présent rapport s'articule autour de ces axes stratégiques et s'attache à mettre en lumière les actions menées à cet égard pendant l'année sous revue.*

### ***Thème prioritaire: les relations de la Suisse avec les Etats voisins et leurs répercussions sur les rapports avec l'UE (ch. 1)***

*L'efficacité et le succès de toute politique étrangère passe par l'entretien de bonnes relations avec les Etats voisins. Trois des cinq pays voisins de la Suisse sont à la fois membres du G8, du G20 et de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et d'importants décideurs au sein de l'UE. Fort de ce constat, le Conseil fédéral a décidé d'élever les relations avec les Etats voisins au rang d'axe stratégique pour la législature en cours. Cette volonté s'est traduite, durant l'année sous revue, par l'organisation de nombreuses visites diplomatiques et l'intention de traiter activement les questions ouvertes avec les Etats voisins et d'œuvrer à une résolution constructive des différends. Des progrès ont été enregistrés notamment dans les domaines de la fiscalité et des transports, comme en témoignent l'accord sur l'imposition à la source conclu avec l'Autriche, l'accord signé avec l'Allemagne concernant l'aéroport de Zurich-Kloten ainsi que la convention passée avec la France sur le droit du travail applicable à l'aéroport de Bâle-Mulhouse. Les relations de la Suisse avec l'Italie et la France ont toutes deux connu d'importantes améliorations au cours de l'année écoulée. La multiplication des contacts diplomatiques à tous niveaux avec les pays voisins a d'ailleurs joué un rôle important dans le développement des discussions avec l'UE.*

---

### **Politique européenne (ch. 2.1)**

*Située au cœur de l'Europe, la Suisse se doit d'entretenir de bonnes relations non seulement avec ses voisins immédiats, mais aussi avec tous ses partenaires européens. Ce constat vaut aussi bien pour son partenariat avec l'UE que pour ses relations avec les différents pays membres de l'UE. Il est clairement dans l'intérêt de la Suisse de développer ses relations avec l'UE et les Etats européens et d'en faire un axe stratégique de sa politique étrangère, puisque ces échanges contribuent de manière déterminante à préserver à long terme la marge de manœuvre politique et les intérêts économiques du pays. Pendant l'année sous revue, les relations avec l'UE ont été intenses et globalement bonnes, même si elles ont été marquées par des thèmes parfois complexes, tels que la fiscalité, les questions institutionnelles ou l'application de la clause de sauvegarde dans le cadre de la libre circulation des personnes. Les négociations en cours dans des secteurs tels que la santé publique, l'électricité et les quotas d'émission de gaz à effet de serre ont en outre été poursuivies. En ce qui concerne les relations bilatérales avec les pays européens, le potentiel de renforcement et d'approfondissement des échanges et de la collaboration est évalué en permanence. Les relations bilatérales ont en outre été mises à profit pour exposer les positions de la Suisse en matière de politique européenne dans les capitales des Etats membres de l'UE. Les pays voisins de la Suisse ont dans ce contexte joué un rôle particulièrement actif dans l'élaboration des conclusions du Conseil de l'UE sur les relations avec les pays de l'AELE, dont la Suisse. Le fait enfin que la Suisse assumera en 2014 la présidence de l'OSCE lui donne un profil supplémentaire et suscite un intérêt particulier dans de nombreuses capitales.*

### **Stabilité en Europe et dans le monde (ch. 2.2)**

*A l'ère de la mondialisation, la sécurité et la prospérité de la Suisse sont fortement tributaires d'un contexte international stable. C'est pourquoi l'engagement en faveur de la stabilité dans le monde constitue un axe stratégique de la politique extérieure de la Suisse. Cet engagement comprend, d'une part, la coopération internationale avec ses quatre piliers (coopération au développement, coopération avec l'Europe de l'Est, aide humanitaire et coopération économique) et, d'autre part, les activités menées au titre de la promotion de la paix et des droits de l'homme ainsi que les contributions suisses à un ordre mondial stable dans les secteurs de la finance et de l'économie, du développement durable et du droit international public. Une étape importante franchie pendant l'année sous revue est la confirmation que la Suisse présidera l'OSCE en 2014, suivie de la Serbie en 2015. L'approbation par le Parlement des crédits proposés dans le cadre du message concernant la coopération internationale de la Suisse 2013–2016 constitue également un élément capital: elle dote en effet la Suisse d'un cadre stratégique et financier approprié pour contribuer efficacement à réduire la pauvreté dans le monde, à promouvoir le développement durable et à maîtriser les risques globaux. A également été adopté durant l'année sous revue l'arrêté fédéral sur le crédit-cadre concernant la continuation de mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine 2012–2016. Les moyens ainsi libérés permettent à la Suisse de poursuivre et de renforcer de manière ciblée son action en faveur de la paix et des droits de l'homme ainsi que ses politiques humanitaire et migratoire. En ce qui concerne les*

---

questions financières et fiscales, la Suisse a redoublé d'efforts en 2012 pour contribuer à la stabilisation de l'euro et à l'atténuation des répercussions négatives pour l'économie suisse. La Suisse a par ailleurs continué de s'engager pour une approche équilibrée et juste au Proche Orient, soutenant une solution à deux Etats. Dans le domaine des droits de l'homme elle s'est particulièrement engagée avec ses cinq voisins ainsi qu'au sein des Nations Unies au profit de l'abolition de la peine de mort. Elle s'est également engagée dans la lutte contre le financement du terrorisme notamment au sein du Forum mondial antiterroriste (Global Counterterrorism Forum) et en faveur de l'adoption du mémorandum d'Alger. Elle a aussi été active dans la promotion du droit international humanitaire, notamment à travers une initiative visant le respect du droit international humanitaire qui a donné lieu à une réunion d'Etats en juillet 2012 à Genève. La Suisse s'est enfin activement impliquée dans la question de la restitution des avoirs illicites en organisant de nombreuses rencontres bilatérales ainsi qu'un colloque international.

### **Partenariats stratégiques et thèmes globaux (ch. 2.3)**

Dans notre monde globalisé, la Suisse a aussi un intérêt marqué à renforcer ses partenariats stratégiques et à en créer de nouveaux au-delà du territoire européen. Nous assistons en effet à un déplacement des rapports de pouvoir traditionnels, et des régions telles que l'Asie de l'Est, l'Amérique latine et les Etats du Golfe gagnent clairement en importance géopolitique. La sphère multilatérale connaît elle aussi de tels déplacements: des acteurs émergents de l'espace extra-européen veulent être associés aux processus de décision régissant la gouvernance mondiale conformément à leur poids économique et démographique croissant. Au plan bilatéral, la Suisse a réagi à cette évolution en continuant d'étendre et d'intensifier ses relations avec ses partenaires stratégiques en Asie, sur le continent américain, au Moyen-Orient et en Afrique. On peut notamment relever à cet égard l'établissement de contacts institutionnels avec l'Australie, le Brésil et l'Inde dans le secteur des finances, l'adhésion de la Suisse au forum Dialogue Europe-Asie (ASEM), réservé jusque-là aux seuls Etats membres de l'UE, la consolidation des relations avec le Conseil de coopération du Golfe et l'approfondissement des contacts institutionnels avec l'Afrique du Sud. Au plan multilatéral, la Suisse a pu célébrer durant l'année sous revue le dixième anniversaire de son adhésion à l'ONU et accueillir à ce titre le secrétaire général des Nations Unies Ban Ki-moon à Genève et à Berne. Elle a en outre poursuivi son engagement en faveur des réformes de l'ONU et plaidé pour une réforme du Conseil de sécurité. Cette démarche, qui a recueilli un large consensus parmi les Etats membres, est pour l'heure bloquée par les membres permanents. La Suisse a travaillé activement, en partenariat avec les autorités genevoises, pour que la place internationale de Genève continue à l'avenir d'être attrayante malgré un contexte de concurrence accru. Elle a également continué à promouvoir l'importance de son secteur de l'éducation et de la recherche au plan mondial par des coopérations ciblées au plan international et par une diplomatie scientifique active.

---

### **Soutien aux ressortissants suisses vivant ou voyageant à l'étranger et coopération internationale dans le domaine des services consulaires (ch. 2.4)**

La mobilité accrue des ressortissants suisses et l'expansion de la communauté des Suisses de l'étranger, qui a dépassé pour la première fois la barre des 700 000 personnes fin 2011, se traduisent par une demande croissante de services consulaires à l'étranger. Le DFAE s'attache à répondre à ces besoins au moyen, notamment, de la «Helpline», une centrale téléphonique atteignable 24 h/24 depuis le mois de mai 2012, qui est appelée à traiter jusqu'à 30 000 requêtes par an. Quant au Centre de gestion des crises du DFAE, il vient en aide aux ressortissants suisses à l'étranger lors de situations de crise et mène un travail de prévention, notamment avec la publication des conseils aux voyageurs, qui informent ces derniers sur les risques sécuritaires dans les pays de destination. Durant l'année sous revue, une nouvelle augmentation des demandes de visas a été enregistrée (plus d'un demi-million de requêtes), avant tout de la part de visiteurs en provenance de Chine, d'Inde et des Etats du Golfe. Dans le cadre de la coopération Schengen, des ambassades et des consulats suisses représentent désormais d'autres Etats de l'espace Schengen en 17 endroits, tandis que la Suisse est représentée par des partenaires Schengen en 19 endroits.

### **Information et communication (ch. 2.5)**

Dans la société mondiale de l'information, la communication joue un rôle de plus en plus important pour défendre les intérêts d'un pays ainsi que sa compétitivité sur la scène internationale. Bien que l'image de la Suisse à l'étranger soit globalement positive, des voix plus critiques se font entendre, notamment dans les pays voisins et aux Etats-Unis, sur les questions financières et fiscales, sur la force persistante du franc suisse ainsi que sur les débats publics consacrés aux questions relatives aux étrangers. Pour renforcer sa communication à l'étranger, le Conseil fédéral a adopté durant l'année sous revue la stratégie de la communication internationale 2012–2015, qui repose sur une approche thématique de la communication. La stratégie de la place financière suisse a ainsi été un thème phare de la communication en 2012, de même que l'excellence suisse dans les secteurs des sciences et de l'innovation, notamment aux Etats-Unis. La Maison de la Suisse 2012 aux Jeux olympiques de Londres et le Pavillon suisse à l'exposition universelle de Yeosu, en Corée du Sud, ont constitué pour leur part de précieuses plateformes pour la communication internationale de la Suisse pendant l'année sous revue.

### **Ressources et réseau extérieur (ch. 2.6)**

Le réseau de représentations de la Suisse à l'étranger est adapté en permanence à l'évolution des facteurs régissant la politique extérieure: déplacement du centre de gravité politique dans le monde, émergence de nouveaux marchés à forte croissance offrant des opportunités à l'économie suisse, apparition de nouvelles exigences en matière d'assistance des Suisses de l'étranger, gains d'efficacité rendus possibles par les progrès technologiques, mais aussi mesures d'économies demandées par le Parlement. Aussi le Conseil fédéral s'est-il prononcé, en avril 2012, pour une optimisation de l'allocation des ressources dans le réseau extérieur, tout en réitérant sa volonté de maintenir un réseau fort et universel, en adéquation avec les priorités

---

*fixées dans le rapport sur les axes stratégiques de la politique étrangère pour la législature 2012–2015. Dans ce contexte, il est prévu de fermer, en 2013, l’ambassade au Guatemala et le consulat général à Chicago puis, en 2014, le consulat général à Toronto. En 2012, la Suisse a en revanche ouvert deux nouvelles ambassades au Qatar et au Myanmar et élevé le bureau de coordination au Kirghizistan au rang d’ambassade.*

## **Table des matières**

<b>Condensé</b>	<b>896</b>
<b>Liste des abréviations</b>	<b>902</b>
<b>1 Les relations de la Suisse avec ses voisins et leurs effets dans ses rapports avec l'UE</b>	<b>906</b>
<b>2 Activités de politique extérieure de la Suisse en 2012</b>	<b>912</b>
2.1 Politique européenne	912
2.1.1 Union européenne	912
2.1.2 Relations avec les pays d'Europe et d'Asie centrale	915
2.2 Stabilité en Europe et dans le monde	918
2.2.1 OSCE et Conseil de l'Europe	918
2.2.2 Sécurité internationale	921
2.2.3 Coopération internationale et aide humanitaire	924
2.2.4 Promotion de la paix, respect des droits de l'homme et état de droit	932
2.2.5 Politique financière et économique internationale	943
2.2.6 Développement durable	947
2.2.7 Droit international, droit international humanitaire et justice pénale internationale	949
2.3 Partenariats stratégiques et thématiques mondiales	951
2.3.1 Partenariats stratégiques avec des pays extra-européens	951
2.3.2 L'ONU et la Genève internationale	962
2.3.3 Sujets généraux	968
2.4 Soutien apporté aux Suisses de l'étranger et coopération internationale dans le domaine des services consulaires	975
2.5 Information et communication	978
2.6 Ressources et réseau extérieur	980
<b>Annexe: Informations complémentaires concernant le Conseil de l'Europe</b>	<b>982</b>

## Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
AIE	Agence internationale de l'énergie
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
ALCP	Accord sur la libre circulation des personnes
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
ASE	Agence spatiale européenne
ASEM	Dialogue Asie-Europe
BCE	Banque centrale européenne
BiH	Bosnie et Herzégovine
BNUB	Bureau des Nations Unies au Burundi
BRI	Banque des règlements internationaux
BRICS	Groupe composé des cinq grands pays émergents suivants: Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud
CAD	Comité d'aide au développement
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climati- ques
CDDH	Comité directeur pour les droits de l'homme
CDI	Convention contre les doubles impositions
CDPPE	Comité directeur pour les politiques et pratiques éducatives
CEB	Banque de développement du Conseil de l'Europe
CEDEAO	Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CEDS	Comité européen des droits sociaux
CELAC	Communauté des Etats latino-américains et des Caraïbes
CERN	Organisation européenne pour la recherche nucléaire
CFR	Commission fédérale contre le racisme
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CNUC	Convention des Nations Unies contre la corruption
CNUDD	Conférence des Nations Unies sur le développement durable, Rio+20
COPUOS	Comité des Nations Unies pour l'utilisation pacifique de l'espace extra-atmosphérique
CP	Code pénal
CPE	Commission de politique extérieure
CPI	Cour pénale internationale
CPLRE	Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe

CSA	Comité de la sécurité alimentaire mondiale
CSA	Corps suisse d'aide humanitaire
DCAF	Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, Genève
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
EAP	EuroAirport Bâle-Mulhouse
ECOFIN	Conseil Affaires économiques et financières de l'UE
ECOSOC	Conseil économique et social des Nations Unies
EUFOR	Force de l'UE
EULEX	Mission «Etat de droit» de l'UE
Euratom	Communauté européenne de l'énergie atomique
FARC	Forces armées révolutionnaires de Colombie
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act
FIDA	Fonds international de développement agricole
FIPOI	Fondation des immeubles pour les organisations internationales
FMI	Fonds monétaire international
FNS	Fonds national suisse de la recherche scientifique
FSB	Conseil de stabilité financière ( <i>Financial Stability Board</i> )
G-20	Groupe des 20 ( <i>Afrique du Sud, Allemagne, Arabie Saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, Corée du Sud, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, Russie, Turquie, UE</i> )
G-8	Groupe des 8 ( <i>Allemagne, Canada, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, Japon (G7) + Russie</i> )
GAFI	Groupe d'action financière
GCSP	Centre de politique de sécurité, Genève
GRECO	Groupe d'Etats contre la corruption

KFOR	Kosovo Force
MERCOSUR	Marché commun sud-américain ( <i>Mercado Común del Sur</i> )
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo
MoU	Protocole d'entente ( <i>Memorandum of Understanding</i> )
MPUE	Mission de police de l'UE
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCHA/BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU ( <i>Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i> )
OEA	Organisation des Etats américains
OEDT	Observatoire européen des drogues et des toxicomanies
OIF	Organisation internationale de la francophonie
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OSE	Organisation des Suisses de l'étranger
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
TAP	Gazoduc transadriatique
TNP	Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires
TPIR	Tribunal pénal international pour le Rwanda
TPIY	Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie
UA	Union africaine
UE	UE
UNASUR	Union des nations sud-américaines
UNHCR	Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
UNODC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime ( <i>United Nations Office on Drugs and Crime</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>
WEF	Forum économique mondial <i>(World Economic Forum)</i>
WEOG	Groupe des Pays d'Europe occidentale et autres Etats <i>(Western European and Others Group)</i>

# Rapport

## 1 Les relations de la Suisse avec ses voisins et leurs effets dans ses rapports avec l'UE

### *Condensé*

Les frontières nationales ont changé de fonction avec l'essor de la mondialisation: si elles continuent bien de délimiter les territoires sur lesquels s'exerce la souveraineté des Etats, elles freinent de moins en moins la circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux. Cela vaut en particulier pour la circulation des personnes entre les Etats membres de l'espace Schengen – comme la Suisse et ses voisins.

Entretenir de bonnes relations avec les pays voisins, et en particulier leurs régions limitrophes, figure bien entendu parmi les priorités de la politique extérieure de la Suisse pour la législature 2012–2015<sup>1</sup>. Cette volonté stratégique s'est manifestée cette année dans la fréquence des visites diplomatiques au niveau bilatéral et régional, mais aussi dans les efforts déployés pour aborder les problèmes avec nos voisins et rechercher des solutions constructives. Des progrès ont notamment été enregistrés en matière de fiscalité et de transports. Il convient de citer l'accord sur l'imposition à la source conclu avec l'Autriche, le traité conclu avec l'Allemagne sur les approches de l'aéroport de Zurich-Kloten, ainsi que l'accord conclu avec la France sur le droit du travail applicable aux entreprises opérant dans le secteur suisse et le secteur commun de l'aéroport de Bâle-Mulhouse. Au-delà de ces domaines de coopération bilatérale et régionale, la Suisse travaille en étroite liaison avec ses voisins sur des questions multilatérales.

La coopération transfrontalière régionale constitue un volet important des relations avec les pays voisins. La Confédération conjugue son action dans ce domaine avec celle des cantons frontaliers, notamment dans les agglomérations de Bâle et de Genève. Le Conseil fédéral a nommé à l'été 2012 un ambassadeur pour les questions transfrontalières afin de faciliter les échanges avec les cantons, et de mieux appuyer ces derniers – ce qui reflète bien le statut prioritaire donné à la coopération transfrontalière. Tous ses voisins, hormis le Liechtenstein, étant des membres influents de l'UE, la Suisse a tout intérêt à mener avec eux un dialogue permanent sur ses rapports avec l'UE.

Les relations avec les pays voisins resteront au cœur de la politique extérieure de la Suisse en 2013, ce qui se répercutera en particulier sur le programme des visites. D'importants accords doivent être mis en œuvre et ratifiés l'année prochaine, tels l'accord sur l'imposition à la source passé avec l'Autriche, ainsi que l'accord sur le survol du territoire allemand à l'occasion des mouvements aériens au départ et à destination de l'aéroport de Zurich.

### *Observations générales sur la coopération avec les pays voisins*

Les efforts déployés par la Suisse pour approfondir encore ses relations avec ses voisins et régler de concert les questions en suspens, dans une approche pragmatique

<sup>1</sup> Cf. message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015 (FF 2012 349) et arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015 (FF 2012 6667)

et constructive, ont donné de bons résultats cette année: les relations avec l'Autriche et la Principauté de Liechtenstein peuvent être qualifiées d'excellentes. Les contacts avec l'Allemagne ont été particulièrement suivis, notamment dans le domaine des transports et de la fiscalité: les résultats de ces efforts sont en partie encore incertains. Une nouvelle dynamique se dessine dans les rapports avec la France et l'Italie: de nouveaux champs de coopération ont été ouverts avec l'Italie, par exemple en ce qui concerne l'exposition universelle 2015 de Milan; la chose a notamment été possible du fait que des négociations ont démarré en 2012 sur les questions fiscales – dont les relations bilatérales et régionales avaient quelque peu souffert ces dernières années. Il est difficile de prévoir comment la situation actuelle en Italie et la convocation d'élections début 2013 influencera les développements dans ces domaines. Les relations se sont aussi intensifiées cette année avec la France, notamment entre ministres des affaires étrangères. De bons contacts ont été noués avec le nouveau gouvernement entré en fonction au mois de mai; ils permettent de mener les échanges avec Paris sur un ton amical et pragmatique. La visite de la présidente de la Confédération auprès du président français à Paris le 7 décembre 2012 s'est déroulée dans une ambiance détendue et constructive qui a permis de relancer le travail entre les deux pays dans de nombreux domaines de coopération.

Ces heureux résultats sont aussi le fruit de nombreuses visites diplomatiques à tous les niveaux: la présidente de la Confédération a rencontré au cours de l'année les chefs d'État et de gouvernement des pays voisins. Elle a accueilli dans son canton d'origine, les Grisons, la réunion des chefs d'Etat des quatre pays germanophones. Elle a rencontré aussi à plusieurs reprises le premier ministre italien pour examiner avec lui des questions fiscales. Enfin, elle a rendu visite en fin d'année au nouveau président français. Le chef du DFAE a eu des réunions de travail officielles avec tous les ministres des affaires étrangères et chefs de gouvernement des pays voisins, ce qui lui a permis de nouer de précieux contacts. Les échanges ont également été nombreux entre ministres, et diverses rencontres importantes ont eu lieu au niveau parlementaire. Il convient de mentionner en particulier la visite officielle du président du Bundestag allemand, M. Norbert Lammer, reçu en Suisse par le président du Conseil national. Les ministres-présidents de Bavière et du Bade-Wurtemberg ont également été reçus à Berne pour des entretiens de travail, eu égard à l'importance économique de leurs *Länder*, aux frontières de la Suisse; le ministre-président de Rhénanie-Palatinat est venu en visite en Suisse avec une délégation au mois de septembre.

Sur le plan thématique, la coopération avec les Etats voisins a été largement dominée par les questions de transports et de fiscalité, ainsi que par la mise en œuvre de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)<sup>2</sup>. Il faut également évoquer dans ce contexte la coopération en matière d'énergie et dans l'espace alpin. La Suisse a aussi cherché à mettre en place dans un contexte multilatéral des projets de coopération concrets avec ses voisins, par exemple sur le financement du terrorisme par prise d'otages (discussions sur le mémorandum d'Alger) ou en vue de faire front commun dans la lutte pour l'abolition universelle de la peine de mort.

*Transports:* en ce qui concerne le contentieux sur le bruit généré par l'aéroport de Zurich, qui avait pesé pendant des décennies sur les relations bilatérales entre la

<sup>2</sup> 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).

Suisse et l'Allemagne, la responsable du DETEC a signé le 4 septembre 2012 un accord sur le survol du territoire allemand par les avions en provenance et à destination de Zurich. Le processus de ratification a été engagé dans les deux pays. En novembre 2012, le ministre allemand des transports Peter Ramsauer a demandé à ce que soient précisées les questions encore en suspens dans l'interprétation de l'accord. Les nouvelles transversales ferroviaires alpines (NLFA) et l'agrandissement souhaité par la Suisse de l'axe ferroviaire du Gothard, qui atteindra une hauteur aux angles de 4 mètres, ne porteront leurs fruits que si l'aménagement prévu se poursuit du côté italien. C'est pourquoi, en décembre 2012, l'Italie et la Suisse ont confirmé dans un Memorandum of Understanding (MoU) leur volonté de procéder à temps aux travaux nécessaires.

*Fiscalité:* la Suisse a adapté au standard de l'OCDE ses conventions contre les doubles impositions avec l'Allemagne, la France et l'Autriche; mais la convention conclue avec l'Italie en 1976 n'a pas été révisée depuis. Ces dernières années, les contentieux fiscaux avaient assombri les relations bilatérales et régionales avec l'Italie, les enrayant même parfois. Un dialogue a toutefois été entamé en 2012 sur les questions financières et fiscales; il est prévu de mener des discussions parallèles sur toutes les questions en attente de règlement, pour arriver à un résultat global équilibré aux yeux des deux parties. Une première convention complète contre les doubles impositions est en négociation avec la Principauté de Liechtenstein; elle remplacera l'accord de 1995. L'accord révisé sur l'imposition des successions a été paraphé avec la France au mois de juillet 2012. Certaines nouveautés ayant suscité des critiques chez nous, la Suisse a signalé à la France son désir de mener des discussions supplémentaires. Un accord sur l'imposition à la source a été signé avec l'Autriche au printemps de l'année 2012. Alors que le Parlement suisse a adopté l'accord sur l'imposition à la source signé en 2011 avec l'Allemagne, le *Bundesrat* allemand l'a quant à lui refusé. Le Royaume-Uni, l'Autriche et la Suisse ayant ratifié les accords en la matière, l'année 2013 sera consacrée à leur mise en œuvre.

*Coopération énergétique et coopération dans l'espace alpin:* la coopération a été étroite en 2012 en matière d'énergie, surtout avec l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie. Se proposant ensemble d'optimiser la place du stockage par pompage dans le système énergétique de demain, la Suisse, l'Allemagne et l'Autriche ont signé une déclaration commune d'intensification de la coopération dans ce domaine. La signature d'un protocole d'entente avec l'Italie sur l'approfondissement et la structuration des relations en matière énergétique est prévue. La Suisse et l'Italie soutiennent de concert le projet *Trans Adriatic Pipeline* (TAP) de transport du gaz azerbaïdjanais vers l'Italie par la Géorgie, la Turquie, la Grèce et l'Albanie. Eu égard au fait que tous les pays de l'espace alpin sont parties à la Convention alpine, il va de soi que la coopération est intense entre la Suisse et ses voisins sur les questions relatives aux Alpes. Un temps fort de l'année a été la «semaine alpine» organisée par la Suisse à Poschiavo, au mois de septembre; à la *Conférence alpine 2012* réunie à cette occasion, la responsable du DETEC a remis la présidence de la Convention alpine à l'Italie. Les ministres de l'environnement de Suisse et d'Italie ont signé en marge de la rencontre une déclaration commune sur l'intensification de la coopération en matière de protection de l'environnement. Dans le cadre du Processus de suivi de Zurich, les ministres des Transports des pays alpins se sont réunis à Leipzig le 2 mai 2012 sous présidence suisse, et ont adopté à cette occasion des conclusions ministérielles portant notamment sur les systèmes de gestion du trafic lourd dans l'arc alpin et sur la gestion des incidents dans la zone alpine.

*Thèmes multilatéraux:* au-delà des questions purement sectorielles, la Suisse entretient des échanges intenses avec ses voisins sur des affaires multilatérales. Il s'agit pour elle de lancer des initiatives communes ou d'obtenir un soutien pour des projets, des souhaits ou des candidatures suisses. Il convient d'évoquer en particulier dans ce contexte la coopération avec la Principauté de Liechtenstein au sein du groupe *Small Five* de cinq petits pays (Suisse, Costa Rica, Jordanie, Liechtenstein et Singapour) sur les réformes du Conseil de sécurité. Les voisins de la Suisse ont aussi soutenu son initiative appelant le Conseil à déférer à la Cour pénale internationale les auteurs de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité commis en Syrie. Ils se révèlent par ailleurs tous de précieux partenaires dans la préparation et l'exercice de la présidence de l'OSCE, que la Suisse doit reprendre en 2014 avant de passer le flambeau à la Serbie en 2015. L'Italie assurera la présidence de l'UE pendant la seconde moitié de la présidence suisse de l'OSCE, ce qui nécessite déjà des échanges réguliers avec elle, de toute façon justifiés par l'importance de sa situation méditerranéenne. La Suisse s'est beaucoup engagée dans les discussions sur le mémorandum d'Alger concernant le financement du terrorisme et les prises d'otages, une question sur laquelle des pays comme la Grande-Bretagne, mais aussi désormais l'Italie et la France son actives. Ce mémorandum a été discuté à Istanbul en mai 2012 et il a été approuvé en décembre à Abu Dhabi, les deux fois en présence du chef du DFAE. La Suisse a également rassemblé les quatre pays de langue allemande ainsi que l'Italie et la France dans un appel commun pour l'abolition universelle de la peine de mort à l'occasion des dix ans de la journée mondiale contre la peine de mort, le 10 octobre 2012. Cet appel, signé par les ministres des affaires étrangères des six pays, doit constituer la première étape d'une série d'actions communes à ce sujet avec ces Etats, notamment dans le contexte de l'ONU. Avec le Luxembourg, la Suisse a repris à l'Italie la présidence de l'Agence spatiale européenne (ASE) à la fin de l'année 2012, ce qui lui donne l'occasion d'étoffer ses relations avec ses trois grands voisins (l'Allemagne, la France et l'Italie sont en effet les plus gros contributeurs de l'ASE).

### *Coopération régionale transfrontalière*

Les grandes agglomérations périphériques ont de plus en plus tendance à enjambrer les frontières, et cela nécessite de trouver pour elles des solutions au niveau politique national, régional et local. La coopération transfrontalière régionale se présente différemment d'un endroit à l'autre: les régions du Rhin supérieur et du lac de Constance réunissent trois, voire quatre partenaires; ailleurs, ils ne sont que deux, comme autour de Genève et au Sud. L'Etat central joue un rôle plus ou moins marqué selon la structure du pays concerné. La coopération est surtout l'affaire des cantons frontaliers au Nord et à l'Est, mais la Confédération s'y associe davantage avec la France et l'Italie: des cycles de dialogue ont ainsi lieu chaque année, conduits par la Confédération et les gouvernements français et italien, mais avec la participation de représentants des régions frontalières. Les consulats généraux de la Suisse à Stuttgart, Strasbourg, Lyon et Milan jouent dans tous les cas un rôle précieux en la matière.

La Confédération s'est particulièrement mobilisée cette année dans la *région du Rhin supérieur*: la Suisse a clos sa présidence de la Commission intergouvernementale trinationale du Rhin supérieur à la réunion de mai 2012; c'est la France qui a pris le relais. Conformément aux priorités définies au cours de ses 18 mois de présidence, la Confédération a organisé diverses rencontres, en étroite liaison avec les cantons frontaliers du Nord-Ouest de la Suisse. Il convient en particulier de men-

tionner l'exercice de simulation sismique SEISMO 12, réalisé au printemps 2012 par le DDPS avec des partenaires locaux et régionaux dans la région de Bâle. L'aéroport binational Bâle-Mulhouse, situé entièrement en territoire français, revêt aussi une grande importance régionale. Un arrêt de la cour française de cassation avait mis en doute la pratique consistant à aligner sur la législation suisse le droit du travail appliqué dans les entreprises opérant dans le secteur suisse et le secteur commun de l'aéroport, ce qui avait considérablement affaibli la sécurité juridique. Une solution pratique a pu être négociée par la Confédération avec les autorités de Paris pour ces entreprises, en étroite liaison avec les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne directement concernés et les entreprises affectées. L'«accord de méthode», signé au printemps 2012 par le chef du DFAE, le ministre français du travail et le ministre français chargé des collectivités territoriales, confirme la longue pratique antérieure d'application du droit du travail en vigueur, qui a fait ses preuves. Ont également signé les représentants des cantons et de la région Alsace, ainsi que des syndicats et de presque toutes les entreprises concernées. Soucieuse d'assurer le développement à long terme de l'aéroport et d'y préserver l'emploi, la Confédération s'efforce de résoudre au plus vite avec ses partenaires français les questions fiscales encore en suspens, toujours dans la concertation avec les entreprises et les cantons concernés. La Suisse envisagerait de participer au financement du raccordement de l'aéroport au réseau ferroviaire pour autant que les problèmes en suspens soient réglés, surtout dans le domaine fiscal.

Dans l'*arc lémanique*, l'année a surtout été marquée par la signature du projet d'agglomération «Grand Genève» pour la période 2015–2018. Il s'agit d'un projet d'aménagement portant notamment sur les transports. La réalisation de la liaison ferroviaire entre les gares de Cornavin, des Eaux-Vives et d'Annemasse (CEVA) revêt une grande importance pour la région. La Confédération a soutenu les travaux des cantons de Genève et de Vaud, et accompagné les négociations avec les autorités françaises. Le projet d'agglomération vise au développement équilibré de la région pour ce qui est des sites de production, du marché du travail et de l'habitat. Il sera indispensable d'aborder dans les années qui viennent les problèmes de pénurie de logements, de circulation et de fuite des cerveaux de France, dans l'intérêt de cette dernière comme de la Suisse, et d'anticiper les problèmes.

Deux événements survenus au premier semestre 2012 ont sensiblement contribué à détendre la situation avec l'Italie dans la *région frontalière méridionale*, et à imprimer un nouvel élan à la coopération régionale transfrontalière: le dialogue sur les questions fiscales a repris entre la Suisse et l'Italie, et le canton du Tessin a versé à l'Italie le solde gelé de l'exercice 2010 que devait la Suisse en vertu de l'accord relatif à l'imposition des travailleurs frontaliers. La Confédération continuera d'aider le canton à améliorer la coopération transfrontalière sur le plan institutionnel, et de rechercher le dialogue avec Rome sur ces questions.

### *Coopération avec les pays voisins dans le cadre de la politique européenne de la Suisse*

Au-delà de leur dimension purement bilatérale, les relations de voisinage jouent un rôle dans les rapports entre la Suisse et l'UE. L'Allemagne, la France et l'Italie sont des membres fondateurs de l'UE, et exercent une influence considérable à Bruxelles (en particulier au Conseil de l'UE) en raison de leur poids politique, économique et culturel en Europe. Elles possèdent en outre les ressources administratives nécessaires pour se tenir au courant de ce qui s'y fait et y infléchir notablement le cours des

choses. Avec l'Autriche, ces trois membres de l'UE sont ceux qui connaissent le mieux la Suisse; ils se sont par le passé souvent montrés ouverts à des solutions pragmatiques, tenant compte des particularités de notre pays (comme la démocratie directe et le fédéralisme).

Il va de soi que les voisins de la Suisse sont les plus directement touchés par la mise en œuvre des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE, et ainsi par la politique européenne de notre pays: l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Autriche représentent par exemple 70 % environ de nos échanges commerciaux avec l'UE, et 60 % des quelque 1,1 million de ressortissants de l'UE domiciliés en Suisse – sans compter les 250 000 frontaliers qui viennent chaque jour travailler en Suisse. La coopération touche également à des intérêts très sensibles dans des domaines aussi essentiels que les transports, l'énergie et la migration (Schengen/Dublin). Ce qui veut dire que nos voisins ont encore plus intérêt que d'autres membres de l'UE au bon fonctionnement des rapports entre la Suisse et l'UE. Ces pays, notamment l'Allemagne et l'Autriche, sembleraient même considérer certaines solutions suisses comme une source d'inspiration pour l'UE (le frein à l'endettement ou la surveillance des banques, par exemple).

La mise en œuvre des accords bilatéraux remonte à de longues années, et se traduit par d'intenses échanges; cela engendre parfois des frictions, qui affectent particulièrement les régions limitrophes de la Suisse. Un exemple en serait l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) en vigueur depuis 2002, et les mesures d'accompagnement prévues par la Suisse (et constamment complétées). La discussion se concentre sur l'annonce (règle des huit jours) et la caution obligatoires. L'idée que ces mesures seraient incompatibles avec l'ALCP a été relayée jusqu'à Bruxelles par les capitales. Les organes de l'UE, mais désormais aussi les voisins traditionnellement bienveillants de la Suisse, sont ainsi parvenus à la conclusion que la reprise par la Suisse du droit du marché intérieur européen touchant aux accords bilatéraux nécessite un nouveau cadre institutionnel, un dispositif unifié de contrôle et d'interprétation des dispositions correspondantes, et un mécanisme de règlement des différends (voir à ce sujet la section 2.1.1).

Tout cela démontre bien l'utilité des contacts avec les pays voisins dans la politique européenne nationale: il convient d'aborder aussi rapidement que possible les problèmes de mise en œuvre, dans le cadre des accords bilatéraux en place, pour leur apporter des solutions pragmatiques et concrètes au niveau régional et local. C'est ce que fait la Suisse, pour ce qui est de l'ALCP, au sein du groupe de travail Suisse-Allemagne-Autriche et du groupe de travail Suisse-France. Il n'existe pas de dispositif comparable avec l'Italie. En ce qui concerne les questions institutionnelles générales, la Suisse tenait particulièrement à expliquer à ses voisins le détail des propositions qu'elle a transmises à la Commission européenne au mois de juin 2012. De multiples visites diplomatiques ont ainsi eu lieu à tous les niveaux durant la deuxième moitié de l'année 2012, et de nombreuses démarches ont été entreprises par les représentations de la Suisse à Berlin, Paris, Rome et Vienne. Il est établi que les voisins de la Suisse se sont fortement impliqués dans la préparation des conclusions adoptées par le Conseil l'UE en décembre 2012 sur les relations avec les pays de l'AELE et donc avec la Suisse.

## **2 Activités de politique extérieure de la Suisse en 2012**

### **2.1 Politique européenne**

Située en plein cœur de l'Europe, la Suisse accorde une grande importance à ses partenaires européens, au-delà de ses voisins immédiats. Cela vaut pour ses relations avec l'UE elle-même comme avec ses membres. Avec l'UE, les liens sont si étroits sur le plan politique, économique et social que ce qui se passe en son sein a des effets directs et souvent immédiats chez nous. L'UE étant en même temps la réunion de ses membres, la Suisse a tout intérêt à placer très haut dans ses priorités les bonnes relations avec elle et les pays d'Europe, ce qui l'aidera dans une mesure déterminante à se ménager une marge de manœuvre politique et à sauvegarder ses intérêts économiques nationaux sur la durée.

#### **2.1.1 Union européenne**

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

2012 aura confirmé que la construction européenne est un processus de longue haleine qui nécessite une volonté politique commune des Etats membres afin de répondre aux défis auxquels l'UE est confrontée. A cet égard, l'année sous revue a été marquée par plusieurs processus, brièvement décrits ci-dessous et qui tous, à un titre ou un autre, sont susceptibles d'avoir des conséquences pour la Suisse.

En premier lieu, la crise grave qui affecte la zone euro et ses membres continue de menacer sérieusement l'avenir de cette dernière, voire celui de l'UE elle-même. Le défi à relever est de taille et d'immenses efforts ont été accomplis, qui se traduisent notamment par la création de mécanismes d'aides financières (le fonds européen de stabilité financière et le mécanisme européen de stabilisation financière qui constituent des mécanismes de renflouement temporaires, seront remplacés par le mécanisme européen de stabilité dès 2013), par le renforcement des règles de surveillance et de gouvernance économique communes (renforcement du Pacte de stabilité, adoption d'un Pacte budgétaire et projet d'un mécanisme commun de surveillance des banques géré par la BCE, premier pas vers une union bancaire), et par une réforme de la régulation des marchés financiers. Il est pour l'instant difficile de savoir si la zone euro a surmonté la crise. Les implications pour la Suisse sont considérables, avec les répercussions de la contraction de la demande en Europe pour l'industrie d'exportation, la pression à la hausse sur le franc et la perspective de nouveaux obstacles dans l'accès au marché pour les acteurs financiers suisses, liée aux nouvelles réglementations en cours de concrétisation dans l'UE.

Les questions migratoires, avec en particulier la gestion de la crise syrienne et des flux de réfugiés qu'elle engendre vers les pays voisins, ainsi que les conséquences persistantes des flux migratoires liés aux bouleversements intervenus en 2011 en Afrique du Nord, constituent également une thématique importante tant pour l'UE que pour la Suisse, membre de l'espace Schengen. Il en va de même des dialogues en cours ou envisagés en matière de libéralisation de visas avec plusieurs pays, dont le Kosovo et la Turquie.

Sur le plan institutionnel, la mise en œuvre des nouvelles règles issues du Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, a été notamment marquée par une lutte de pouvoir entre le Conseil de l'UE et le Parlement européen (PE), lequel

n'hésite pas à prendre certains dossiers en otage pour obtenir des concessions lui permettant d'étendre ses compétences. Il est dès lors opportun que la Suisse poursuive ses efforts de *lobbying* auprès du PE, désormais habilité à se prononcer sur tous les accords internationaux de l'UE. Des mesures en ce sens ont déjà été prises avec notamment la création d'un poste de chargé des relations avec le PE à la Mission de la Suisse auprès de l'UE à Bruxelles, les efforts en vue d'une intensification des contacts entre la délégation du Parlement fédéral pour les relations avec le PE et la délégation homologue du Parlement européen. De plus, le Parlement a récemment adopté des mesures portant sur l'amélioration de l'efficacité et de la coordination des activités internationales de l'Assemblée fédérale, dont l'un des objectifs est précisément de renforcer les liens avec le PE.

Dans l'ensemble, les évolutions enregistrées en 2012 montrent un approfondissement de l'intégration européenne, lié à la crise, alors même que les différents Etats membres ne sont pas tous en mesure ou désireux de faire les pas requis. Ce phénomène renforce la tendance au développement d'une UE à géométrie variable, avec la multiplication de coopérations renforcées ou de réglementations applicables à un nombre limité d'Etats membres, ce qui augmente d'autant la complexité de la gestion d'une UE à 27, et bientôt 28 membres.

Sur le front de l'élargissement, la Croatie a conclu ses négociations d'adhésion et devrait devenir membre de l'UE le 1<sup>er</sup> juillet 2013. Pour la Suisse, ceci entraînera une négociation portant sur l'élargissement de l'ALCP à ce pays. Le Conseil fédéral a mis en consultation le 7 décembre 2012 le mandat de négociation à ce sujet.

#### *Evolution des relations entre la Suisse et l'UE*

Au cours de l'année 2012, les relations entre la Suisse et l'UE, sont demeurées intenses et globalement bonnes, malgré certains dossiers difficiles (fiscalité, questions institutionnelles) et certains éléments perçus comme irritants par l'UE, principalement liés à l'ALCP (mesures d'accompagnement, application de la clause de sauvegarde à l'égard des UE-8). Il subsiste également un potentiel de frictions dans le cadre des relations commerciales (p. ex. avec l'Italie). L'UE demeure, et de loin, le premier partenaire économique de la Suisse et diverses négociations sont actuellement en cours (domaine agro-alimentaire et santé, électricité, système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, participation de la Suisse au Bureau européen d'appui en matière d'asile, Galileo/EGNOS [GNSS]). La Suisse et l'UE mènent également un dialogue sur certains aspects de la fiscalité des entreprises. En outre, des préparatifs visant à renouveler (MEDIA, éducation, recherche/Euratom) ou éventuellement conclure (culture) des accords permettant la participation de la Suisse à des programmes-cadres de l'UE pour la période 2014–2020 ont été entamés en 2012. En décembre 2012 un accord associant la Suisse au programme Euratom pour les années 2012 et 2013 est entré en vigueur. Il s'agit d'un programme transitoire qui couvre la période précédant le lancement des nouveaux programmes-cadre à partir de 2014.

En juin 2012, un accord facilitant la coopération entre autorités de concurrence de la Suisse et de l'UE a été paraphé, les procédures internes visant à sa signature étant en cours de part et d'autre. D'autre part, un arrangement non contraignant (*Framework for Cooperation*) portant sur les modalités de la coopération entre la Suisse et l'Agence européenne de défense a été signé le 16 mars 2012.

Dans le domaine fiscal, seul le dossier de la fiscalité des entreprises a connu des développements concrets durant l'année sous revue. Le Conseil fédéral a adopté un mandat relatif au dialogue à mener avec l'UE au sujet des régimes fiscaux des entreprises le 4 juillet 2012, après avoir reçu le soutien des commissions parlementaires compétentes et des cantons. Ce dialogue porte sur certains régimes fiscaux cantonaux, jugés discriminatoires par l'UE, ainsi que sur les mesures fiscales des Etats membres de l'UE qui affectent la Suisse. En engageant ce dialogue, la Suisse vise à trouver une solution qui soit acceptée au niveau international tout en préservant la compétitivité de la place économique suisse et les ressources financières de la Confédération et des cantons. La Suisse met tout en œuvre pour qu'une solution rapide puisse être trouvée dans ce domaine: ainsi, plusieurs rencontres ont déjà eu lieu dans le cadre du dialogue susmentionné avec l'UE.

L'accord sur la lutte contre la fraude n'a pas encore été ratifié par l'Irlande et n'est donc toujours pas entré en vigueur, bien qu'il soit appliqué provisoirement avec certains Etats membres de l'UE. Depuis 2008, l'UE a entamé une procédure de révision de sa directive sur la fiscalité de l'épargne, qui est à la base de l'accord sur la fiscalité de l'épargne entre la Suisse et l'UE. La Suisse est prête à négocier une mise à jour de cet accord, mais l'UE n'a pas encore fait de demande formelle en ce sens. Du point de vue suisse, une révision de l'accord devrait se baser sur une approche généralisée telle qu'elle est prévue dans les accords sur l'imposition à la source, ce afin de garantir la mise en œuvre efficace de la stratégie du Conseil fédéral pour une place financière fiscalement conforme.

Mais l'année 2012 a également été marquée par la persistance des divergences d'opinion entre la Suisse et l'UE sur la conformité de certaines mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes édictées par la Suisse (notamment règle des 8 jours, cautions). A cela est venue s'ajouter une nouvelle divergence quant à la conformité avec l'accord de la décision prise par le Conseil fédéral le 18 avril 2012 d'appliquer la clause de sauvegarde prévue par l'ALCP aux permis B pour les ressortissants des huit Etats membres ayant adhéré à l'UE en 2004. Cette dernière décision a provoqué de réactions négatives, tant auprès des institutions européennes que des pays concernés. Elle a également conforté les arguments du Service européen d'action extérieure en faveur d'une nouvelle architecture institutionnelle pour régir les accords entre la Suisse et l'UE dans le domaine de l'accès au marché. La Suisse a déployé une intense activité diplomatique à Bruxelles, à Berne et dans les capitales des Etats concernés pour expliquer le contexte et la portée de cette décision. Elle a pu trouver dans la plupart des capitales une certaine compréhension, doublée du souhait clairement exprimé que cette règle ne soit pas réactivée en 2013. Toujours dans le contexte de la libre circulation des personnes, l'UE a formellement notifié à la Suisse le 17 octobre 2012 une demande de négociation portant sur l'extension de l'accord à la Croatie. Le 7 décembre 2012, le Conseil fédéral a adopté un projet de mandat de négociation à cet effet, sous réserve de consultation des Commissions de politique extérieure, des cantons et des partenaires sociaux. Dans ce contexte, il est probable que l'UE sollicite dans les prochaines semaines l'octroi d'une contribution suisse à la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'Europe élargie en faveur de la Croatie, comme cela avait déjà été le cas lors de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie en 2007. De manière générale, l'UE met de plus en plus fortement l'accent sur le respect des règles pertinentes par tous les acteurs bénéficiant de l'accès à son marché intérieur. Ceci implique, selon elle, non seulement la reprise du droit de l'UE pertinent pour

un accord mais également l'adaptation systématique des accords aux évolutions postérieures dudit droit pertinent de l'UE. L'application des accords devrait en outre être soumise à une surveillance indépendante équivalente à celle qui s'applique aux Etats membres, avec des voies de recours judiciaires similaires. Un dialogue intensif s'est développé à ce propos au plus haut niveau. Le 18 juin 2012, le Conseil fédéral a transmis à l'UE des propositions concrètes pour le traitement de ces questions, suite à une large consultation.

Le 20 décembre 2012, le Conseil de l'UE a adopté des conclusions sur les relations avec la Suisse. Il souligne l'étroitesse et l'importance de ces dernières et son souhait de poursuivre, consolider et approfondir les nombreux domaines de cette fructueuse coopération. Il réitère sa position selon laquelle de nouveaux accords d'accès au marché dépendent d'une solution des questions institutionnelles actuellement ouvertes. A ce propos, le Conseil relève les efforts faits par la Suisse en matière de propositions institutionnelles, en critique certains points et indique sa volonté de poursuivre les discussions en cours.

Grâce notamment à une intense activité diplomatique auprès des Etats membres, les réponses de l'UE aux propositions institutionnelles du Conseil fédéral devraient donc permettre d'initier avec l'UE des discussions visant à dégager des solutions dans ce domaine qui tiennent compte à la fois des objectifs partagés de renouvellement de l'architecture institutionnelle de la voie bilatérale, tout en respectant la souveraineté et l'autonomie de la Suisse. Ainsi, des progrès dans les autres domaines de négociation, en particulier les accords d'accès au marché, devraient pouvoir être enregistrés.

## **2.1.2 Relations avec les pays d'Europe et d'Asie centrale**

### *Europe occidentale et centrale*

Comme avec les pays voisins (voir ch. 1), on observe des interactions entre les relations bilatérales de la Suisse avec les membres de l'UE et avec l'UE elle-même. C'est pourquoi la Suisse met régulièrement à profit ses contacts avec les pays d'Europe occidentale et centrale pour expliquer ses positions à l'égard de l'Europe. Mais ces relations servent aussi à identifier les possibilités d'intensification des échanges et de la coopération. En plus des visites évoquées dans tous les pays voisins, des visites de travail officielles entre ministres des affaires étrangères ont eu lieu avec le Royaume-Uni, la Hongrie, la Belgique, l'Espagne et la Slovaquie. Le président de Slovaquie est par ailleurs venu en visite officielle en Suisse, accompagné de son ministre des affaires étrangères. Deux visites officielles sont encore à signaler: la présidente de la Confédération a rendu visite à son homologue tchèque, M. Václav Klaus, et a accueilli à Berne le président de la république de Pologne, M. Bronislaw Komorowski. De nombreux entretiens de travail ont également eu lieu au niveau ministériel, en marge de conférences internationales. La Suisse a en outre conclu avec la Pologne, son principal partenaire au sein de son groupe de vote aux institutions de Bretton Woods, une convention relative à la représentation au Conseil d'administration du FMI.

Le *Royaume-Uni* figure parmi les partenaires prioritaires de la Suisse. Les contacts bilatéraux se sont encore intensifiés cette année. M. David Lidington, secrétaire d'Etat à l'Europe, a été reçu à Berne en juin par le chef du DFAE. Ce dernier a

effectué une visite officielle de travail auprès de son homologue au *Foreign Office*, M. William Hague à Londres durant les jeux Olympiques. Plusieurs membres du Conseil fédéral se sont rendus à Londres au cours de l'été pour cet événement et pour les Jeux paralympiques. Ces contacts s'inscrivent dans le cadre de la stratégie de politique extérieure du Conseil fédéral 2012–2015, qui prévoit notamment de renforcer les échanges politiques avec le Royaume-Uni. A Londres, la *Maison de la Suisse* a encore donné à la Suisse une image très remarquée, en présentant de multiples facettes de notre pays. Finalement, en mars 2012, la Suisse et le Royaume-Uni ont complété l'accord d'imposition à la source signé l'année précédente. Ce dernier est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

La contribution à la cohésion de l'UE a cette année encore marqué les relations de la Suisse avec les *pays d'Europe centrale*. La période d'engagement s'est terminée en milieu d'année; le 14 juin 2012, les fonds avaient été entièrement répartis entre les projets remplissant les conditions de forme et de contenu requises. Le soutien suisse contribue à la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'UE élargie. La clause de sauvegarde a été invoquée au mois d'avril 2012, ce qu'ont mal compris les pays d'Europe centrale concernés; pour cette raison, il a été nécessaire d'intensifier les contacts à tous les niveaux.

### *Europe du Sud-Est*

Les pays des Balkans occidentaux (Croatie, Bosnie et Herzégovine, Serbie, Monténégro, Kosovo, Macédoine et Albanie) demeurent une région prioritaire dans la politique extérieure de la Suisse. Sachant que les liens interpersonnels sont très étroits (près de 400 000 personnes originaires de la région vivent dans notre pays), la Suisse a tout intérêt à ce que la paix, la stabilité et la prospérité règnent dans ces pays. Elle s'est associée à des opérations de maintien de la paix en affectant jusqu'à 220 membres de ses forces armées à la Swisscoy, au Kosovo; elle a par ailleurs repris le 1<sup>er</sup> janvier 2012 le commandement de l'équipe d'observateurs dans le Nord du pays. De plus, deux équipes suisses d'observation comportant un maximum de 20 membres des forces armées sont stationnées en Bosnie et Herzégovine, dans le cadre de la mission de stabilisation de l'EUFOR Althea. Le Conseil fédéral a décidé au mois de février 2011 de renforcer l'engagement militaire au sein de l'EUFOR d'un maximum de six experts militaires des armes légères et des munitions travaillant au sein d'une équipe de formation mobile (*Mobile Training Team*) aux côtés d'experts militaires autrichiens et suédois pour étoffer les capacités de gestion des dépôts d'armes et de munitions des forces armées de Bosnie. Cela s'est accompagné d'une intensification de l'aide à la transition dans les pays des Balkans occidentaux, et d'un resserrement de la coopération dans le cadre des partenariats migratoires avec la Bosnie et Herzégovine, la Serbie et le Kosovo.

L'OSCE a choisi au mois de février 2012 de confier sa présidence à la Suisse pour 2014, et à la Serbie pour 2015; l'étroite coopération engendrée par ces présidences successives a beaucoup dynamisé les relations bilatérales entre les deux pays. La communauté internationale a mis un terme en septembre 2012 à la mission de surveillance de l'indépendance du Kosovo confiée au Bureau civil international (ICO), au sein duquel la Suisse était active. Le processus d'adhésion à l'UE ouvre à tout pays de la région des perspectives de développement socio-économique et de stabilité politique, ce qui sert aussi les intérêts de la Suisse. Le Monténégro et la Serbie ont obtenu l'année dernière le statut de pays candidats; le Kosovo voit maintenant s'ouvrir des possibilités de libéralisation des visas et de conclusion d'un accord de

stabilisation et d'association avec l'UE; et la population croate a opté pour l'adhésion à l'UE en 2013. Ces progrès ne doivent pas cacher le fait que les processus d'adhésion de l'Albanie et de la Macédoine sont à l'arrêt.

La présidence chypriote du Conseil de l'UE, au second semestre 2012, a été l'occasion de contacts réguliers, qui ont permis à la Suisse d'approfondir les relations bilatérales. La présidente de la Confédération et le chef du DFAE ont rendu des visites de travail à leurs homologues chypriotes. Ces dernières années, la Suisse a mis l'accent sur le renforcement et l'amélioration de ses relations avec la Turquie. Des consultations régulières de haut niveau (une visite du chef du DFE, un entretien de travail entre le ministre des affaires étrangères turc et le chef du DFAE en marge d'une conférence internationale, la participation du chef du DFAE à une conférence internationale à Istanbul et une visite de travail du Secrétaire d'Etat du DFAE en Turquie pour l'année 2012) ont permis d'aborder régulièrement et sur un mode constructif des questions parfois controversées. En 2012, les discussions ont encore porté sur des questions de liberté d'expression, d'entraide judiciaire et de coopération en matière de migration. Un protocole d'entente couvre depuis 2012 la coopération en matière de police. Un dialogue bilatéral a aussi été entamé en 2012 avec la Turquie sur des questions financières. La Suisse se situe au 14<sup>e</sup> rang des investisseurs étrangers en Turquie, où 600 de ses entreprises assurent plus de 15 000 emplois.

#### *Europe orientale et Asie centrale*

Le Conseil fédéral a approfondi ses relations avec la *Russie*, où avaient lieu cette année des élections présidentielles. Tous les départements entretiennent des contacts fréquents, de haut niveau et institutionnalisés, qui s'étendent de plus en plus aux questions énergétiques et financières. Le chef du DFAE a effectué une visite officielle de travail auprès de son homologue à Moscou en octobre 2012. Les liens conventionnels et la sécurité du droit ont été encore renforcés dans les domaines de la double imposition, des douanes, du commerce (OMC, AELE), des transports routiers, de la science (signature d'un accord de coopération scientifique par le chef du DFI le 17 décembre 2012) et des biens culturels. La coopération avec d'autres pays d'Europe centrale et orientale gagne en importance pour la Suisse, en raison de leur poids politique, économique et énergétique croissant, de leur présence au sein d'organisations internationales – notamment les institutions de Bretton Woods –, mais aussi pour des raisons liées à la sécurité et à la migration. Dans certains pays, il convient de signaler l'intensité de l'engagement de la DDC et du SECO, en particulier dans les domaines de l'approvisionnement en eau, de la santé, de la promotion du secteur privé et de l'aide humanitaire. En plus, la Suisse a poursuivi son soutien au renforcement des capacités dans le domaine de l'environnement dans les cinq pays d'Asie centrale et en Azerbaïdjan, pays qui partagent le même groupe de vote que la Suisse et qu'elle représente au Conseil du Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Une ambassade a été ouverte à l'automne au Kirghizistan; elle renforce et complète le réseau de représentations de la Suisse en Asie centrale.

Dans le *Caucase du Sud*, l'engagement en faveur de la paix figure parmi les priorités, à côté de la coopération politique, économique et technique. La Suisse a été chargée en mars 2009 de représenter les intérêts russes en Géorgie et les intérêts géorgiens en Russie. En fin d'année 2010, Moscou et Tbilissi ont en outre confié à la Suisse une médiation sur la question de l'admission de la Russie à l'OMC. Les négociations ont duré presque un an, et débouché le 9 novembre 2011 à Genève sur

la signature d'un accord entre la Russie et la Géorgie relatif à l'administration des douanes et au contrôle de la circulation des marchandises. Cet accord, à la mise en œuvre duquel la Suisse s'associe en qualité de tierce partie neutre, a ouvert à la Russie la voie de l'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La Suisse continue de soutenir diverses mesures de confiance entre la Turquie et l'Arménie. Dans son message sur la continuation des mesures de promotion de la paix pour la période 2012–2016, le Conseil fédéral a donné au Caucase du Sud statut de région prioritaire dans l'action suisse au service de la paix, eu égard aux fonctions de médiation exercées par la Suisse. Enfin, cette dernière a offert ses bons offices dans l'affaire de l'incarcération de l'ex-première ministre Ioulia Timochenko et de plusieurs anciens ministres, au cas où les parties concernées souhaiteraient y recourir.

## **2.2 Stabilité en Europe et dans le monde**

À l'heure de la mondialisation, la sécurité et la prospérité de la Suisse dépendent en grande partie de la stabilité au niveau international. La récente crise financière mondiale ou encore les bouleversements politiques en Afrique du Nord et au Proche-Orient en sont des illustrations éloquentes. C'est pourquoi l'engagement de la Suisse au profit de la stabilité dans le monde est le troisième axe prioritaire de sa politique étrangère. Il s'articule, d'une part, autour de la collaboration internationale, qui repose sur les quatre piliers que sont le développement, la collaboration avec l'Europe de l'Est ainsi que la coopération humanitaire et économique, de l'autre, autour des activités en faveur de la paix et des droits de l'homme. La Suisse contribue également à la stabilité dans le monde sur le plan de la finance, de l'économie, de l'environnement et du droit international public.

### **2.2.1 OSCE et Conseil de l'Europe**

#### **OSCE**

En 2014, la Suisse sera le premier pays à assumer pour la deuxième fois, après 1996, la présidence de l'OSCE, la plus grande des organisations de sécurité régionale au monde, laquelle compte actuellement 56 Etats membres. La Suisse se voit ainsi offrir une tribune de choix pour défendre ses intérêts de politique étrangère et de politique de sécurité et pour œuvrer en faveur de la stabilité en Europe. L'OSCE demeure le seul forum englobant les zones transatlantique et eurasiennne au sein duquel des Etats qui déclarent partager des valeurs et des principes communs sans pour autant avoir la même orientation politique traitent ensemble de questions de sécurité dans toute leur ampleur. Cette présidence sera d'autant plus intéressante que l'OSCE compte des représentants de quatre des cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU ainsi que de sept Etats membres du G8.

Début mai 2012, le chef du DFAE a mis en place une *task force* Présidence OSCE, qui lui est directement subordonnée, chargée de préparer puis d'accompagner cette présidence en étroite collaboration avec le DDPS. L'élaboration des axes prioritaires a d'ores et déjà commencé. En juin 2013, la Suisse en présentera les contours au Conseil permanent de l'OSCE, à Vienne, qui réunit les ambassadeurs des 56 Etats membres. La préparation de la réunion annuelle des 56 ministres des affaires étran-

gères, agendée en Suisse en décembre 2014, a également été lancée. Le Conseil fédéral a décidé d'organiser cette rencontre à Bâle, avec le soutien des autorités cantonales.

La Suisse assumera deux tâches dès le début de l'année 2013: premièrement, en qualité de présidente du Comité consultatif de gestion et finances, elle sera en charge de l'adoption du budget de l'OSCE, deuxièmement, il lui appartiendra de diriger le groupe des six partenaires méditerranéens pour la coopération (Egypte, Algérie, Israël, Jordanie, Maroc et Tunisie). La dynamique née dans cette région à la suite du printemps arabe devrait contribuer à insuffler un nouvel élan à ce partenariat.

La Suisse a déposé sa candidature conjointement avec la Serbie pour la présidence de l'OSCE en 2014 (Suisse) et en 2015 (Serbie); les deux pays collaboreront donc étroitement sur l'élaboration des axes prioritaires et du plan de travail. Cette candidature conjointe est une première dans l'histoire de l'OSCE et pourrait devenir un moyen de conférer davantage de continuité à cette organisation. La Suisse et la Serbie coordonneront leurs travaux dans le cadre d'une stratégie biennale définie pour 2014 et 2015. Cinq Etats qui se succèdent à la présidence de l'OSCE se penchent par ailleurs sur la question du renforcement de l'organisation: le processus de négociation baptisé «Helsinki +40», démarré sous la présidence irlandaise en 2012, a pour vocation de donner à l'institution un nouveau souffle, tant sur le fond que sur la forme, d'ici le 40<sup>e</sup> anniversaire de la CSCE/OSCE et de participer à cette recherche de continuité. A l'avenir, l'OSCE doit non seulement asseoir son rôle en tant que forum pour le dialogue politique, mais également parvenir à renforcer son rôle d'actrice en matière de prévention et de gestion des crises et à améliorer ses instruments.

Lors du conseil des ministres de l'OSCE les 6 et 7 décembre à Dublin, les 57 ministres de l'OSCE se sont accordés sur une feuille de route pour un dialogue en vue de revitaliser cette organisation d'ici 2015, dans la perspective du quarantenaire de l'acte final d'Helsinki. Les ministres présents ont rappelé le caractère incontournable de l'institution. Les déclarations des ministres et les négociations sur les décisions ministérielles ont toutefois révélé des divergences de vues croissantes entre l'Est et l'Ouest. Dans son discours, la Suisse a mis en avant son rôle de médiateur. Elle a appelé les Etats parties à s'engager de manière constructive dans le processus de réforme, dont les aspects essentiels seront le contrôle conventionnel des armements et la mise en place de mesures de renforcement de la confiance et de la sécurité dans le domaine militaire, un meilleur respect par les Etats parties des engagements en matière de droits de l'homme et le renforcement des institutions qui en assurent le contrôle, ainsi que, dans le domaine économique et environnemental, la concentration des activités sur les secteurs dans lesquelles l'OSCE dispose d'une expertise reconnue. Les ministres ont également convenu d'un renforcement de la collaboration en matière de lutte contre la corruption et les risques transfrontaliers tels le terrorisme et le trafic de drogue. Le conseil des ministres a par ailleurs accueilli la Mongolie comme nouveau membre de l'organisation. Ce pays qui avait jusqu'à présent le statut d'observateur, est le premier pays-membre qui ne soit pas issu du trépan traditionnel des Etats de l'OSCE.

La Suisse s'est impliquée activement non seulement dans les préparations en vue de la présidence à venir, mais également dans les affaires en cours: dans le domaine politico-militaire, certains déroulements d'inspections et de visites d'évaluation, définis dans le Document de Vienne sur les mesures de confiance et de sécurité, ont pu être simplifiés fin 2011. Par ailleurs, la Suisse a préparé le terrain pour les négo-

ciations relatives à l'adaptation régulière de ce document en fonction des réalités politico-militaires du XXI<sup>e</sup> siècle et des avancées technologiques réalisées par les forces armées. D'autres améliorations sont en cours, notamment le rabaissement des seuils de notification de certaines activités militaires, l'échange d'informations sur les forces navales et sur une sélection d'unités non combattantes ou encore la mise en place d'inspections spéciales de l'OSCE chargées d'examiner les activités militaires extraordinaires. La Suisse coordonne ces travaux dans le cadre du Forum pour la coopération en matière de sécurité depuis l'automne 2010. Par ailleurs, elle s'est engagée en faveur d'une meilleure mise en œuvre et diffusion du Code de conduite relatif aux aspects politico-militaires de la sécurité et a contribué à améliorer la gestion et la sûreté du stock de munitions, d'armes légères et de petit calibre en mettant à disposition son expertise et une partie du financement. En revanche, depuis que le Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe a été suspendu (2007), les efforts engagés par l'OSCE n'ont pas permis de faire évoluer le contrôle des armements en Europe.

En 2012, la Suisse a présidé pour la deuxième fois le Comité sur la dimension humaine. De concert avec la présidence irlandaise de l'OSCE, elle a pris une part décisive dans la planification et l'organisation plus efficaces des manifestations. Enfin, sur fond de conflits non résolus au sein de l'espace de l'OSCE, la Suisse a traité de questions spécifiques relatives à l'Europe du Sud-Est, au Sud-Caucase et à l'Asie centrale.

### **Conseil de l'Europe**

La réforme de la Cour européenne des droits de l'homme était au cœur des débats lors de la présidence britannique du Comité des ministres, de novembre 2011 à mai 2012. La Déclaration de Brighton, adoptée le 20 avril, donne un nouvel élan au processus engagé lors de la Conférence d'Interlaken en février 2010 et fixe un calendrier pour une série d'adaptations à apporter au texte de la Convention européenne des droits de l'homme. La Suisse a activement contribué aux efforts de réforme conduits par le Royaume-Uni. Par ailleurs, l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) a fait l'objet de négociations complexes au cours de l'année 2012. La Suisse salue cette adhésion mais elle estime, comme d'autres Etats non membres de l'UE, qu'il est important de maintenir tous les Etats membres de la Convention sur un pied d'égalité et de garantir l'intégrité de cette cour.

En février 2012, peu de temps avant d'être remplacé par le Letton Nils Muiznieks, le commissaire aux droits de l'homme sortant, Thomas Hammarberg, s'est rendu en Suisse pour aborder des questions relatives à la protection contre la discrimination, à la protection des droits des migrants, des réfugiés et des requérants d'asile, à l'institutionnalisation de la protection des droits de l'homme ainsi qu'à l'adhésion de la Suisse à certains accords sur les droits de l'homme. Au terme de sa visite, il a adressé au chef du DFAE un courrier rendant compte de ses impressions et recommandations, auquel celui-ci a rendu une réponse détaillée, mettant en évidence comment la Suisse procédait pour concrétiser ses engagements. Les conclusions du commissaire et les réactions de la Suisse ont été publiées sur le site Internet du commissaire aux droits de l'homme.

Au mois de juin, l'Italienne Gabriela Battaini Dragoni a été élue au poste de nouveau secrétaire général adjoint du Conseil de l'Europe par une courte majorité de l'Assemblée parlementaire devant Gérard Stoudmann, dont la Suisse avait active-

ment soutenu la candidature. En sa qualité de représentant spécial auprès du secrétaire général, l'influence de celui-ci a été considérable dans le processus de réforme en cours au sein du Conseil de l'Europe.

Le Comité des ministres accorde une priorité de premier ordre à la mise en œuvre des réformes qui ont été arrêtées et qui visent à renforcer le Conseil de l'Europe dans l'appréhension de ses missions principales, à savoir la protection des droits de l'homme, le renforcement de l'état de droit et la promotion de la démocratie. Toutes ces réformes ont en effet pour objectif d'accroître l'importance politique de l'organisation.

L'Assemblée parlementaire a adopté une série de rapports et de résolutions en 2012, dont certains méritent particulièrement d'être relevés aux yeux de la Suisse, à savoir notamment une résolution sur la bonne gouvernance et l'éthique du sport, qui exhorte les gouvernements à accorder, en collaboration avec les organisations sportives, une protection efficace tout particulièrement aux jeunes sportifs et appelle de ses vœux la mise en œuvre de mécanismes de gouvernance mieux adaptés dans les associations sportives. Pour la première fois depuis 2005, l'assemblée a également adopté un nouveau rapport sur le respect des engagements de la Fédération de Russie vis-à-vis du Conseil de l'Europe, qui a eu un retentissement important.

De mai à novembre 2012, la présidence du Comité des ministres était assumée par l'Albanie, qui a mis l'accent sur la promotion de la tolérance et du dialogue entre les cultures. A cela s'ajoutent les priorités des présidences précédentes, notamment la poursuite de la réforme du Conseil de l'Europe et la nécessité d'assurer la pérennité de la Cour européenne des droits de l'homme.

En 2012, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu sept jugements impliquant la Suisse. Ceux-ci portaient sur des questions ayant trait au droit à un procès équitable, à la liberté d'expression, à la liberté de religion et au droit au respect de la vie privée et familiale.

L'annexe au présent rapport fournit des informations complémentaires sur le Conseil de l'Europe.

## **2.2.2 Sécurité internationale<sup>3</sup>**

En 2012, la Suisse a poursuivi ses efforts en vue d'une redéfinition des termes du débat sur le désarmement nucléaire plaçant la question humanitaire au cœur des pourparlers. Sur la base d'une proposition suisse, cette dimension a été introduite dans le processus d'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) en 2010. Lors de la 1<sup>re</sup> session du Comité préparatoire à la Conférence d'examen du TNP de 2015 (Vienne, avril-mai 2012), la Suisse a lancé une déclaration conjointe regroupant seize Etats. Lors de la session de la Première Commission de l'Assemblée générale de l'ONU en octobre 2012, ce groupe s'est élargi à 35 Etats, ce qui démontre un intérêt croissant pour cette thématique, qui a par ailleurs été renforcée par une étude financée par la Suisse sur les effets négatifs concrets

<sup>3</sup> Pour plus d'informations concernant la politique suisse dans le domaine du désarmement et du contrôle des armements voir aussi le rapport du Conseil fédéral du 30 novembre 2012 sur la politique de la Suisse en matière de maîtrise des armements et de désarmement: cf. [www.eda.admin.ch/eda/fr/home/recent/media/single.html?id=46940](http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/recent/media/single.html?id=46940).

d'un engagement, même limité, de l'arme nucléaire sur le climat mondial, et par extension sur la production et la sécurité alimentaires. De plus, l'impératif humanitaire du désarmement nucléaire a été mis en exergue par la Suisse lors du Sommet sur la sécurité nucléaire à Séoul et du Sommet de l'OTAN à Chicago en 2012.

La Suisse a également poursuivi ses efforts pour le rabaissement du haut niveau d'alerte auquel de nombreuses armes nucléaires sont maintenues. Elle a soumis une résolution en ce sens à l'Assemblée générale de l'ONU en 2012, comme elle l'avait déjà fait en 2010 et les années précédentes, avec le Chili, la Malaisie, le Nigéria et la Nouvelle-Zélande. Cette résolution a obtenu, cette année aussi, un large soutien, ce qui confirme l'intérêt des Etats non dotés de l'arme nucléaire pour cette question. La Suisse est convaincue que le désarmement nucléaire nécessite l'élaboration d'accords contraignants, effectifs et vérifiables. Les blocages affectant les mécanismes du désarmement de l'ONU rendent un tel développement difficile. La Suisse s'engage donc à revitaliser le travail de la Conférence du désarmement et à entamer des négociations multilatérales de désarmement. Avec l'Afrique du Sud et les Pays-Bas, elle a fait adopter par consensus une résolution à l'Assemblée générale de l'ONU en décembre 2011, laquelle invite les Etats à explorer des options pour un tel travail de revitalisation. La Suisse entend poursuivre ses efforts dans ce domaine lors des futures sessions de l'Assemblée générale.

Dans le domaine de la non-prolifération nucléaire, la Suisse appuie les efforts déployés en vue de l'établissement d'une zone exempte d'armes nucléaires et de toutes autres armes de destruction massive au Moyen-Orient. Elle a également pris une part active au Sommet sur la sécurité nucléaire de Séoul (mars 2012) – un suivi du Sommet de Washington auquel le président Obama l'avait invitée en 2010. Le chef du DFAE y a soutenu que cet exercice devrait porter sur une meilleure sécurisation des matières fissiles d'origine non seulement civile mais également militaire. La Suisse a précisé que la meilleure manière d'assurer la non-prolifération serait que les puissances nucléaires diminuent leur propre arsenal.

Concernant la Convention sur les armes biologiques ou à toxines (CABT), la Suisse s'est engagée pour un renforcement du processus de mise en œuvre lors de la Conférence d'examen de décembre 2011. Cet instrument connaît des déficits, notamment en raison de l'absence de mesures de vérification. La Suisse a ainsi formulé des propositions visant au renforcement des mesures de confiance. La Conférence d'examen a également décidé de la tenue d'un processus intersessionnel pour la période 2012–2015, et la Suisse a assumé la vice-présidence de ce processus durant l'année 2012.

La Suisse a par ailleurs pris en 2012 une part active aux discussions qui ont animé l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), en particulier concernant l'orientation future de cette institution et la réflexion autour des agents chimiques incapacitants non létaux. Elle a en outre contribué à la formation des inspecteurs et au développement régional et national des capacités dans le domaine de l'assistance et de la protection contre les armes chimiques, en mettant à disposition du matériel ainsi que son expertise technique. Enfin, le chef de la section Chimie au Laboratoire de Spiez, qui joue à des titres divers un rôle-clé dans le soutien à l'OIAC, occupe actuellement la présidence de son Conseil scientifique consultatif.

Si les armes de destruction massive retiennent l'attention en raison de leur effet dévastateur potentiel, les armes classiques, surtout les armes légères et de petit calibre, sont celles qui causent le plus de victimes sur le terrain. De ce fait, la Suisse

s'engage en faveur d'une meilleure réglementation des transferts de ces armes. Elle a pris une part active au processus visant à l'adoption d'un traité sur le commerce des armes (TCA). Lors de la Conférence des Nations Unies chargée de négocier un TCA (juillet 2012), la Suisse a assuré la fonction de vice-présidente et s'est engagée pour un traité robuste couvrant l'ensemble des armes classiques et reposant sur des critères d'exportation stricts. Faute de consensus, la conférence a échoué. Malgré cela, la Suisse, avec une centaine d'Etats, a apporté son soutien au projet de traité soumis par le président de la conférence et s'engagera dans la poursuite de ce processus en 2013.

La Suisse œuvre en faveur de l'interdiction des armes posant un problème humanitaire grave. Elle a par exemple complété le processus de ratification de la Convention d'Oslo sur les armes à sous-munition en juillet 2012. Elle deviendra partie à cet instrument le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et poursuivra ses efforts en vue de sa mise en œuvre, en particulier de l'établissement d'une unité d'appui à l'application au sein du Centre international de déminage humanitaire de Genève. Les négociations menées en vue de la conclusion d'un traité de l'ONU sur les armes à sous-munitions dans le cadre de la Convention sur certaines armes classiques (CCAC) se sont achevées en novembre 2011 sans succès. Forte de sa tradition humanitaire et de sa politique de promotion de la paix, la Suisse milite en faveur de l'interdiction des armes à sous-munitions; elle s'est donc mobilisée pour cette solution, qui représentait une avancée en termes de contrôle de l'armement, d'autant qu'elle s'inscrivait dans le cadre multilatéral de l'ONU et constituait une option équilibrée et cohérente du point de vue du droit international, notamment dans la perspective de la Convention d'Oslo. Le ch. 2.2.4 fournit des informations sur les activités de la Suisse relatives aux armes légères et de petit calibre.

Avec l'UE et l'OSCE, l'OTAN est l'un des trois principaux piliers institutionnels sur lesquels repose l'architecture de sécurité en Europe. Les relations de la Suisse avec l'OTAN s'inscrivent dans le cadre du Conseil de partenariat euro-atlantique et du Partenariat pour la paix. Ces deux instances représentent un cadre particulièrement utile et efficace pour la coopération en matière de politique de sécurité: elles permettent de renforcer la sécurité de la Suisse, de contribuer aux efforts de stabilisation de l'espace européen et méditerranéen, et de profiter d'un échange d'expériences et de connaissances utiles dans l'optique du développement de l'armée suisse.

L'année 2012 a été caractérisée par la mise en œuvre de la réforme des partenariats de l'OTAN décidée l'année précédente et une relance du dialogue politique. Concernant le dialogue politique, le chef du DFAE a participé à la rencontre entre les pays de l'OTAN et treize pays partenaires au Sommet de l'OTAN à Chicago. Cette rencontre a permis à la Suisse d'évoquer les défis communs et d'attirer l'attention sur des questions importantes pour la sécurité de notre pays ainsi que sur des initiatives prioritaires de notre politique étrangère, comme les initiatives de désarmement ou la réglementation des entreprises militaires et de sécurité privées. Ces efforts, appuyés par les Etats-Unis et le Royaume-Uni, ont amené les structures militaires de l'OTAN à adopter des mesures de régulation des entreprises militaires et de sécurité privées. Au niveau bilatéral, la visite du secrétaire général de l'OTAN auprès des chefs du DDPS et du DFAE en novembre a permis d'approfondir le dialogue.

La réforme des partenariats de l'OTAN, décidée en 2011, a connu en 2012 des difficultés de mise en œuvre, ce qui a provoqué un ralentissement des activités de

coopération. Malgré ces difficultés, la Suisse a poursuivi ses efforts pour le renforcement du Conseil de partenariat euro-atlantique en tant que plateforme inclusive et pour le maintien du haut niveau qualitatif des programmes du Partenariat pour la paix. La Suisse s'engage aussi pour la mise en place de formes de coopération impliquant un nombre flexible de partenaires. Ces nouveaux formats sont en effet adaptés pour traiter de nouveaux défis, tout particulièrement ceux qui n'ont pas de dimension géographique, telle que la protection contre les cyberrisques. En parallèle, la Suisse a poursuivi son soutien à des activités dans ses domaines d'excellence, telle que la formation dans le domaine militaire et de la politique de sécurité, la réforme du secteur de la sécurité, le droit international humanitaire et – par le biais des fonds d'affectation spéciale – le désarmement et la sécurité des munitions. En contrepartie, elle a profité des offres de formation et des exercices multinationaux organisés dans le cadre du Partenariat pour la paix.

L'année 2012 a vu une intensification des discussions internationales sur les cyberrisques, confirmant ainsi une tendance qui devrait se poursuivre. Plusieurs processus internationaux sont en cours, y compris au sein de l'ONU et de l'OSCE. La Suisse appuie activement les efforts déployés au sein de l'OSCE pour établir des mesures de transparence et de confiance, et intensifie son engagement dans d'autres processus multilatéraux. Elle a également entamé des consultations bilatérales sur la base de la stratégie nationale adoptée par le Conseil fédéral en été 2012. Dorénavant, il s'agira de consolider la stratégie nationale en s'appuyant sur les opportunités de coopération servant les intérêts de la Suisse, qui sont en cours d'identification.

### **2.2.3 Coopération internationale et aide humanitaire**

La coopération internationale de la Suisse représente différents intérêts et valeurs. La Conférence sur les changements climatiques, en décembre 2011 à Durban, et la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, en juin 2012 à Rio, ont mis en évidence le lien étroit entre lutte contre la pauvreté et divers problèmes mondiaux (changement climatique, sécurité alimentaire, systèmes énergétiques respectueux de l'environnement, atteintes à l'environnement, sécurité et développement dans les Etats fragiles). Les intérêts communs et une collaboration étroite avec les pays émergents et en développement gagnent ainsi en importance, tandis que la collaboration avec les principaux acteurs des secteurs public et privé joue un rôle croissant aux plans local, régional et mondial. En septembre, le Parlement a adopté le message concernant la coopération internationale 2013–2016, qui tient pleinement compte de cette évolution. Grâce à ce cadre stratégique et financier, la Suisse est en mesure d'apporter une contribution efficace à la réduction de la pauvreté dans le monde, à la promotion du développement durable ainsi qu'à la maîtrise des risques mondiaux. La Suisse renforce son engagement dans les pays en conflit et dans la gestion des situations post-conflit et accroît son influence lors de la négociation de réglementations internationales qui déterminent le développement des pays pauvres. En mars 2012, l'orientation et les axes thématiques de la coopération suisse ont été soumis à un examen à moyen terme par les pairs au sein de l'OCDE, et le Comité d'aide au développement (CAD) en a donné une appréciation positive.

En septembre 2000, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Déclaration du Millénaire, qui spécifie les principaux défis auxquels la communauté internationale était alors confrontée. Cette dernière s'engageait ainsi à sortir des milliards de

personnes de l'extrême pauvreté et à améliorer les activités de l'ONU au service de la paix. Sur cette base, les Etats ont ensuite défini huit Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), qui constituent le cadre de référence de la politique de développement et de la coopération au développement jusqu'en 2015.

L'année dernière, le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, a créé un groupe de travail interne dirigé conjointement par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Département des affaires économiques et sociales (DAES) de l'ONU. En collaboration avec un groupe d'accompagnement, également institué par le Secrétaire général et qui réunit des personnalités politiques (dont David Cameron, premier ministre du Royaume-Uni), ce groupe est chargé de coordonner les travaux destinés à définir un cadre de développement pour l'après-2015. Le processus politique officiel sera lancé en septembre 2013, à l'occasion d'une réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale de l'ONU.

Les pays réunis à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20) ont décidé d'élaborer, dans le cadre de l'Assemblée générale de l'ONU, un ensemble d'objectifs pour le développement durable (ODD), applicables dans le monde entier. La Conférence a également prévu que l'élaboration des ODD devrait être harmonisée et coordonnée avec la définition d'un cadre de développement pour l'après-2015.

Ayant tout intérêt à participer activement à ces deux processus, la Suisse estime que la définition des objectifs de développement durable et de l'agenda du développement pour l'après-2015 devrait faire l'objet d'un seul et même processus. Pour cela, elle se fonde sur les résultats et les expériences tirées des OMD et d'autres objectifs adoptés à l'échelon international, de la Déclaration du Millénaire, de la déclaration finale de la Conférence Rio+20 de 2012 et sur des expertises scientifiques. Elle est d'avis que les objectifs définis devraient tenir compte des dimensions économique, sociale et écologique de la durabilité, ainsi que des impératifs de la paix et de la sécurité. Tout en ayant valeur universelle, ils devraient prendre en considération la situation spécifique de chaque pays. La Suisse accorde une grande importance aux flux financiers qui exercent une influence sur le développement sans relever de l'aide publique au développement. Voilà pourquoi elle entend jeter des ponts entre les divers intervenants, afin de favoriser la compréhension des futurs objectifs mondiaux.

*Nouveau partenariat global pour le développement:* le système international de promotion du développement connaît de profonds bouleversements. Si les donateurs réunis au sein du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE perdent de leur influence, aucun nouveau régime internationalement reconnu ne se profile encore. Des puissances émergentes telles que la Chine, l'Inde et le Brésil multiplient leurs activités dans les pays en développement, mais ne sont toutefois pas prêtes à reprendre les normes du CAD. Un progrès a été accompli en juin 2012 avec la conclusion d'un Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement, au sein duquel les grands pays émergents figurent parmi les donateurs.

#### *Thèmes mondiaux et partenariats stratégiques*

En mettant en œuvre le message du 15 février 2012 concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement, la Suisse contribue à instaurer une mondialisation propice au développement.

L'arrêté fédéral concernant la coopération internationale 2013–2016, adopté par le Parlement en septembre 2012, renforce la contribution de la Suisse à la lutte contre la pauvreté et à la gestion des risques mondiaux. Quant aux partenariats stratégiques avec certains pays, mentionnés dans la stratégie de politique étrangère pour la législature 2012–2015, ils sont essentiels pour permettre à la Suisse d'influer sur la négociation de réglementations internationales. Par conséquent, la Suisse continue de développer ses programmes globaux dans les domaines du changement climatique, de l'eau, de la sécurité alimentaire et de la migration.

*Changement climatique:* la Suisse mène des activités dans certains pays et régions (Inde, Chine, région de l'ASEAN, Afrique du Sud, Pérou et région des Andes) afin d'y promouvoir des technologies respectueuses de l'environnement et la mise en réseau des milieux scientifiques avec l'économie privée et la société civile. Par ces projets, elle met son savoir-faire à disposition et instaure une coopération fondée sur l'apprentissage réciproque. Les mesures climatiques de la coopération au développement assoient de plus la crédibilité de la Suisse dans les négociations internationales sur le climat. Les activités en cours se concentrent sur les pays émergents et en développement avancés dont les émissions de CO<sub>2</sub> présentent une forte hausse. En Chine, en Inde et au Pérou, les glaciers constituent un élément important du programme. En Inde, celui-ci accorde la priorité à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables. L'augmentation des ressources de l'aide au développement, décidée par les Chambres fédérales en février 2011, a permis d'intensifier l'engagement suisse sur le front du climat à hauteur de 72 millions de francs, qui ont été répartis entre 45 projets.

La création du Fonds vert pour le climat (*Green Climate Fund, GCF*) a permis de mettre en place un nouveau mécanisme international pour financer les mesures climatiques dans les pays en développement. En partenariat avec la Russie, la Suisse (DDC) est représentée au conseil exécutif de ce fonds depuis août 2012. Basé en Corée du Sud, le fonds va définir le détail de ses structures et devrait lancer ses premiers projets et programmes dès 2014.

*Eau:* la gestion des ressources en eau ainsi que l'accès à l'eau potable et à l'assainissement constituent un défi planétaire. Sans actions décisives, les prochaines décennies seront inévitablement marquées par une aggravation sans précédent des tensions et des conflits. En 2012, la Suisse a tiré profit de ses engagements antérieurs pour gagner une influence politique désormais reconnue sur la scène internationale, laquelle se décline à différents niveaux. Les activités relatives au projet *Blue Peace* au Moyen-Orient se sont poursuivies, malgré les troubles politiques régionaux, tout en se développant sur d'autres bassins versants transfrontaliers (Mékong, Nil). La Suisse entend faire de la question de l'eau une priorité de sa politique de développement. Ces initiatives rejoignent les préoccupations de plusieurs Etats et, avec le soutien des Etats-Unis, la Suisse a été associée à l'organisation d'une table ronde en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies de septembre 2012, afin de porter la question «Eau et Sécurité» à l'agenda mondial. L'engagement suisse s'est également traduit par la mise en œuvre des droits de l'homme en matière d'eau et d'assainissement, avec la conduite de discussions sur ce thème au Forum mondial de l'eau à Marseille. Preuve de l'implication de notre pays dans cette problématique, la réunion du GLAAS, initiative de l'ONU visant l'évaluation des progrès en matière d'eau potable et d'assainissement, a été conduite en octobre 2012 sous l'égide de la Suisse.

La portée internationale de cette question est renforcée par des initiatives opérationnelles innovantes, tels que les outils de paiement pour services environnementaux liés à l'eau appliqués dans sept pays du Sud et qui recueillent désormais l'intérêt de la Chine et du Brésil ou les instruments basés sur l'empreinte eau (*Water Footprint*) adoptés par une dizaine de multinationales suisses en Amérique latine. Cette force d'influence est également alimentée par des initiatives nationales, à l'image du Partenariat suisse de l'eau (*Swiss Water Partnership*), créé au printemps 2012, qui porte la voix de l'expertise suisse en matière d'eau sur la scène internationale, ou du Consortium des ONG suisses pour l'eau et l'assainissement, qui rassemble pour la première fois de manière coordonnée certaines activités des œuvres d'entraide suisses pour atteindre les Objectifs du Millénaire en matière d'eau et d'assainissement. L'affectation de 197 millions de francs supplémentaires au secteur de l'eau suite à l'augmentation, par le Parlement, des ressources destinées à l'aide au développement a permis de lancer 76 projets complémentaires destinés à concrétiser les axes stratégiques de la Suisse tout en fournissant une assise solide à sa recherche d'influence et d'alliances.

*Sécurité alimentaire:* les prix mondiaux des denrées alimentaires ont repris l'ascenseur depuis le courant de l'année 2012, en raison de la sécheresse qui a frappé les Etats-Unis et la Russie. Déterminant notamment les prix du maïs et du soja, l'augmentation s'est aussi répercutée sur les produits carnés. Vu la hausse du prix du maïs fourrage, les éleveurs tendent à recourir au blé pour nourrir le bétail, rendant cette céréale plus rare sur le marché des aliments de base. La production accrue de biocarburants a par ailleurs contribué à déterminer la disponibilité et le prix des denrées alimentaires. Ce prix connaissant des envolées récurrentes sur les marchés mondiaux, la Suisse encourage l'accroissement durable de la production chez les petits exploitants des pays en développement. A cet effet, le Conseil fédéral a relevé de 7,1 à 9,5 millions de francs par an dès 2013 la contribution suisse au Fonds international de développement agricole (FIDA).

A la Conférence des Nations Unies sur le développement durable de juin 2012, la Suisse a en outre plaidé pour une agriculture durable et une plus grande sécurité alimentaire. Mis sur pied par des gouvernements ainsi que des organisations privées et de la société civile, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) a été chargé de négocier des investissements responsables dans l'agriculture. Lors de l'élaboration des Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts, la Suisse a pu asseoir sa crédibilité aussi bien au sein du comité qu'après d'organisations de la société civile. Les directives adoptées constituent une base utile pour les décideurs afin d'axer les législations régissant les terres, la pêche et les forêts sur les intérêts des populations rurales directement concernées. Tout en assurant le suivi opérationnel des directives, la Suisse encourage l'exploitation durable des ressources naturelles et une sécurité alimentaire orientée sur le long terme.

*Migration:* depuis quelques années, le rapport entre migration et développement occupe le devant de la scène en politique nationale et internationale. Le message du 15 février 2012 concernant la coopération internationale 2013–2016 tient compte de cette tendance et définit le cadre requis pour renforcer la prise en compte du développement dans la politique extérieure en matière de migration et exploiter le potentiel de la migration afin de stimuler le développement. En transférant des connaissances et de l'argent vers leurs pays d'origine, les migrantes et les migrants

contribuent à la lutte contre la pauvreté et au développement local. Dans ce contexte, les partenariats migratoires constituent un instrument de choix.

*Coopération avec les organisations multilatérales:* les institutions multilatérales (Banque mondiale, banques régionales de développement et institutions de l'ONU) constituent un pilier de la coopération suisse au développement. En mettant à disposition de la coopération multilatérale l'expérience tirée de sa coopération bilatérale, la Suisse influe sur l'orientation stratégique des organisations multilatérales. A l'inverse, elle peut utiliser la masse critique et les connaissances spécifiques de ces organisations pour poursuivre ses objectifs. La réalisation de projets multi-bilatéraux renforce ainsi la complémentarité entre coopération bilatérale et multilatérale. Afin de garantir une utilisation optimale de ses ressources, la Suisse concentre ses contributions politiques et financières sur des thèmes prioritaires (changement climatique, sécurité alimentaire, migration, eau, santé) avec un nombre limité d'organisations. Elle s'est par ailleurs donné pour priorité d'améliorer l'efficacité des organisations multilatérales. Afin d'évaluer leur travail, elle œuvre au sein du Réseau de mesure des performances des organisations multilatérales (MOPAN), qui regroupe seize pays donateurs. En 2012, la Suisse a codirigé les évaluations du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de la Banque africaine de développement ainsi que des évaluations au Niger et au Honduras.

L'efficacité des organisations multilatérales dépend fortement de leur capacité de coordination sur le terrain. La Suisse participe donc activement à la réforme du système opérationnel des Nations Unies. En septembre 2012, l'Assemblée générale de l'ONU a procédé à l'examen quadriennal de cette réforme et a approuvé une résolution qui charge la Suisse de la faciliter. La Suisse s'est par ailleurs attachée à renforcer la collaboration entre l'ONU et la Banque mondiale, au travers d'actions concrètes tel le financement d'un fonds commun visant des contextes fragiles.

#### *Coopération bilatérale avec les pays et les régions prioritaires*

La coopération bilatérale avec les pays et les régions prioritaires appartenant au groupe des pays les plus pauvres et structurellement les plus faibles (*least developed countries*) est au cœur de la contribution suisse à la réalisation des Objectifs du Millénaire et à la stabilité des régions concernées. Environ 50 % des ressources destinées à la coopération bilatérale au développement ont été consacrées à ces programmes. Forte de son implication sur le long terme, la Suisse peut se fonder sur son expérience pratique et ses idées novatrices pour exercer une influence sur des processus politiques tant nationaux qu'internationaux. Les programmes prioritaires bilatéraux contribuent à gérer les risques mondiaux au niveau national. En Amérique latine, ils ont amélioré la protection contre les phénomènes climatiques; en Asie, ils ont appuyé les initiatives visant à accroître la sécurité alimentaire. Le crédit additionnel ouvert en février 2011 et destiné aux programmes dans les domaines du climat et de l'eau, de même qu'aux activités multilatérales, a été entièrement engagé jusqu'à fin 2012. Le Conseil fédéral soumettra un rapport à ce sujet au Parlement en 2013.

Publié en marge du message du 15 février 2012 concernant la coopération internationale, le rapport *La Suisse en action – La coopération internationale de la DDC 2006–2010* rend compte des résultats obtenus en termes de développement. Grâce à la coopération suisse, la mortalité infantile a ainsi reculé d'un tiers ces dix dernières années en Tanzanie et au Mozambique. C'est la preuve que les moustiquaires imprégnées d'insecticides, dont l'utilisation a été initiée par la Suisse, sont efficaces.

Entre 2006 et 2010, la Suisse a investi 297,2 millions de francs dans les domaines emploi et revenu. Selon les estimations, cet argent a permis de soutenir 900 000 petits paysans et petits entrepreneurs, d'assurer la formation professionnelle de 200 000 personnes et de créer 800 000 emplois. En 2012, douze stratégies de coopération de la Suisse (visant au total 20 pays et régions prioritaires) ont été revues afin d'être adaptées aux exigences définies dans le message concernant la coopération internationale 2013–2016. Les outils de gestion sont davantage axés sur l'impact et permettent d'améliorer les rapports sur les activités. Conformément au message, un nouveau programme a été lancé dans la Corne de l'Afrique et le programme régional dans le bassin du Mékong a été étendu au Cambodge et au Myanmar.

La Suisse intervient par ailleurs davantage dans les contextes fragiles. En 2012, elle a lancé et développé des programmes en Haïti, dans l'Hindu Kush, la Corne de l'Afrique et au Myanmar. Une fragilité croissante s'est en outre fait sentir dans les pays prioritaires de la coopération au développement. Il a ainsi fallu adapter les programmes menés au Mali et au Honduras. Dans les contextes fragiles, il faut veiller à analyser le contexte avec prudence, à gérer les projets en tenant compte des risques de conflit et à adopter des dispositifs de sécurité appropriés. Par ailleurs, combiner aide humanitaire et coopération au développement s'avère souvent très efficace. Preuves en sont les activités menées par la Suisse en Haïti, en Afrique du Nord, en Palestine et au Myanmar.

### **Coopération avec l'Europe de l'Est**

*Soutien à la transition:* dans les Balkans occidentaux et dans huit pays de l'ex-Union soviétique, la Suisse apporte son appui à la transition vers la démocratie et l'économie de marché. La perspective de l'adhésion à l'UE sert de moteur aux processus de réforme et de transition dans les Balkans occidentaux, mais des tensions politiques perdurent en matière constitutionnelle ainsi que dans les relations entre groupes ethniques et entre Etats. Ces tensions menacent la stabilité régionale et internationale, alors que l'économie de la région renoue peu à peu avec la croissance depuis 2011. Si la plupart des Etats ont sensiblement amélioré leur système judiciaire, les principes de l'Etat de droit sont encore insuffisamment respectés et la criminalité organisée et la corruption restent largement répandues. La bonne gouvernance, l'Etat de droit et la démocratisation comptent donc toujours parmi les grandes priorités des activités suisses dans ses cinq pays partenaires. Les stratégies de coopération avec le Kosovo, la Bosnie et Herzégovine et la Macédoine ont été actualisées en 2012. A l'avenir, les activités mettront davantage l'accent sur la formation professionnelle, la santé et la collaboration entre les divers niveaux de l'Etat dans les processus de décentralisation en cours.

L'approche axée sur le marché et la pratique dans la promotion du secteur privé et les réformes du système de formation professionnelle accroissent la participation sociale et réduisent indirectement les conflits ethniques ainsi que la pression migratoire. La coopération avec les pays où le chômage est particulièrement élevé (Albanie, Bosnie et Herzégovine et Kosovo) comprend des projets visant à accroître l'employabilité des jeunes. La Suisse continue par ailleurs à soutenir la réforme du système de santé en Bosnie et Herzégovine. Un programme similaire est en préparation pour le Kosovo et à l'étude pour l'Albanie et la Serbie. L'intégration et la formation des communautés roms marginalisées et d'autres minorités, de même que la construction et l'entretien de réseaux fiables d'approvisionnement en eau et en électricité constituent d'autres priorités. Aux activités sur place s'ajoutent la mise en

œuvre de partenariats migratoires ainsi que des efforts destinés à impliquer la diaspora en Suisse dans le soutien à la transition dans les pays partenaires. Outre les programmes bilatéraux, la Suisse réalise aussi des programmes régionaux: coopération policière, recherche et collaboration scientifique.

Dans les pays de la CEI, de grosses différences séparent les pays qui parviennent à opérer une transition démocratique, comprenant des élections transparentes et des passages de pouvoir sans heurts, et ceux où des gouvernements à tendance autocratique et peu enclins au changement demeurent au pouvoir. La situation économique s'améliore progressivement, sans que l'on assiste cependant à l'apparition de secteurs économiques à valeur ajoutée et à la création d'emplois à long terme. Une nouvelle stratégie régionale de coopération pour l'Asie centrale et le Tadjikistan ont été définis comme pays prioritaires et un programme bilatéral avec l'Ouzbékistan se concentre sur l'accès à l'eau potable. Suite à une détérioration des relations entre le Tadjikistan et l'Ouzbékistan, la Suisse a décidé de réorienter son programme régional de gestion de l'eau, en mettant notamment davantage l'accent sur le développement des capacités nationales, l'intensification du dialogue politique au niveau national, le renforcement de notre partenariat avec la Banque Mondiale, ainsi que sur le lancement de nouveaux projets transfrontaliers entre le Kirghizstan et le Tadjikistan et entre l'Ouzbékistan et le Kazakhstan. La Suisse continue en outre de soutenir la réforme du système de santé au Kirghizstan et au Tadjikistan. De nouveaux programmes d'études de médecine ont été testés et une centaine de médecins et infirmières ont bénéficié d'une formation continue. L'accès à la santé dans ces deux pays s'améliore sans cesse, ce qui a des effets positifs sur les taux de mortalité. La coopération suisse participe aux efforts de stabilisation politique au Kirghizstan en menant diverses activités: appui à un programme de l'OSCE, préparation d'un projet de création d'emplois pour les jeunes dans le Sud du pays, lancement de projets dans les zones sensibles du Pamir et de la vallée du Rasht au Tadjikistan et mise sur pied d'un nouveau programme «accès à la justice» au Tadjikistan.

Fin 2012, une nouvelle stratégie de coopération intégrée a été définie pour le Caucase du Sud. Ses priorités thématiques comprennent le développement économique et la création d'emplois, la gouvernance et la promotion de la paix ainsi que la prévention des risques naturels. En Géorgie, la Suisse a lancé un programme dans le domaine du développement économique rural. En Moldavie, elle poursuit ses activités dans les domaines de l'accès à l'eau potable et de la santé mère-enfant. Un réseau de services d'urgences pédiatriques ouverts fin 2012 couvre ainsi tout le territoire. En Ukraine, la coopération suisse apporte son appui aux efforts destinés à améliorer l'accès aux services décentralisés. Par la qualité et la pertinence des modèles mis au point, la Suisse est devenue un partenaire important du gouvernement dans les questions de décentralisation. Le programme santé, axé sur la santé mère-enfant, vise à former le personnel médical et à fournir du matériel, et s'insère dans la réforme générale du système de santé ukrainien.

*Contribution à l'élargissement:* conformément au calendrier prévu, la contribution en faveur des dix pays qui ont adhéré à l'UE en 2004 a été entièrement engagée jusqu'en juin 2012. La Pologne constitue, de loin, le premier pays bénéficiaire de cette aide. Au total, 210 projets ont été approuvés, qui s'inscrivent dans cinq domaines. Lors du choix de projets, on a veillé à ce que leur réalisation soit assurée par des institutions fiables. La contribution destinée à la Bulgarie et à la Roumanie doit quant à elle être engagée d'ici à décembre 2014. Les programmes lancés dans les nouveaux Etats membres de l'UE suscitent un vif intérêt et contribuent aux bonnes

relations avec ces pays. Les contacts et la collaboration se sont ainsi intensifiés entre autorités et institutions spécialisées. En 2013, la plupart des projets en seront au stade de la mise en œuvre, ce qui exigera un suivi systématique et un accompagnement ciblé. Un accent particulier sera mis sur l'obtention des résultats escomptés, pour que la Suisse puisse montrer dans quelle mesure son engagement contribue à atténuer les disparités économiques et sociales dans l'UE élargie.

### **Aide humanitaire**

L'Aide humanitaire de la Confédération reflète la solidarité de la Suisse avec les personnes affectées par des crises, des conflits et des catastrophes. Elle contribue à réduire les risques, à prévenir les dommages, à protéger et à sauver des vies ainsi qu'à soulager les souffrances. Après le violent séisme qui a secoué l'Iran le 11 août 2012, la Suisse a acheminé 40 tonnes de biens humanitaires vers la région sinistrée: soins médicaux de base sur trois mois pour 10 000 personnes, tentes permettant de passer l'hiver et ustensiles pour 200 familles. La Suisse a été le seul pays occidental que les autorités ont invité à envoyer une équipe de secouristes sur place. En Corée du Nord, la Suisse a apporté son appui à la reconstruction après les terribles inondations de l'été 2012: construction de 100 maisons et réhabilitation du réseau d'adduction d'eau pour 75 000 personnes.

*Prévention et gestion de crises et de conflits:* la crise qui sévit dans la Corne de l'Afrique perdure. Si les pluies et l'aide internationale ont pu soulager la faim, la survie de 2,5 millions de personnes en Somalie dépend toujours de l'aide d'urgence. En raison des affrontements qui opposent les belligérants dans le Sud et le centre du pays, l'accès à la population touchée et sa protection représentent un véritable défi. A la conférence internationale sur la Somalie, réunie à Londres en février 2012, le chef du DFAE a souligné, devant les représentants de 40 Etats, les chances qu'une solution fondée sur le fédéralisme peut offrir à la Somalie, tout en améliorant les perspectives d'une démocratie solidement ancrée dans le tissu social. Du point de vue Suisse, dont le budget humanitaire pour la région s'est monté à 29 millions de francs en 2012, il importe en priorité de coordonner l'aide internationale afin de renforcer la stabilité régionale. L'Aide humanitaire de la Confédération a par ailleurs principalement consacré des ressources aux premiers secours et à la sécurité alimentaire, de même qu'à la protection des plus de 2 millions de réfugiés, de déplacés internes et de migrants présents dans la Corne de l'Afrique. Des spécialistes du Corps suisse d'aide humanitaire (CSA) ont fourni un soutien aux organisations de l'ONU et aux autorités locales.

Fin 2011, une nouvelle crise alimentaire s'annonçait au Sahel. Contrairement à ce qui s'est passé pour la Corne de l'Afrique, la communauté des donateurs a réagi rapidement, de sorte que l'aide d'urgence est parvenue sur place à temps. Le coup d'Etat militaire de mars 2012 au Mali et l'occupation du Nord du pays par des groupes islamistes ont cependant remis en cause la sécurité alimentaire d'un million de personnes. Par l'intermédiaire de ses partenaires (CICR, PAM, HCR, ONG), l'Aide humanitaire de la Confédération a fourni une aide d'urgence au Mali, au Burkina Faso et au Niger. Sa priorité est de renforcer l'autonomie locale, pour que ces régions soient en mesure de réagir et de gérer elles-mêmes les crises.

En Afrique du Nord, la Suisse a concentré ses activités sur les thèmes prioritaires suivants: transition démocratique, droits de l'homme, développement économique, emploi et migration. Bien que le processus de transition soit incertain en Egypte, en Libye, en Tunisie et au Maroc, la Suisse a lancé un vaste programme de soutien qui

a porté ses premiers fruits. En Egypte et en Tunisie, elle a participé à l'observation des élections et livré des urnes électorales, contribuant ainsi à des élections démocratiques. En Syrie, la situation humanitaire s'est gravement détériorée durant l'année sous revue. En collaboration avec les institutions onusiennes et le CICR, la Suisse a fourni une aide d'urgence à la population concernée. Elle a également apporté un appui aux dizaines de milliers de Syriennes et de Syriens réfugiés en Jordanie, au Liban et en Irak.

Parmi les pays en proie à un «conflit oublié» où la Suisse mène des activités humanitaires, mentionnons la Colombie, qui est le théâtre d'affrontements armés depuis plus de 50 ans. A l'heure actuelle, le pays compte toujours quelque 4 millions de déplacés internes et affiche le record mondial de victimes des mines. Les activités humanitaires ont amélioré la protection et les conditions de vie des groupes de population les plus exposés au conflit. L'Aide humanitaire de la Confédération s'attache par ailleurs à développer les structures institutionnelles afin de prévenir et de gérer les catastrophes naturelles.

*Partenariats et réseaux internationaux:* accéder aux victimes et apporter un soutien efficace à ceux qui en ont le plus besoin constituent les principaux défis de l'aide humanitaire internationale. Pour les relever, l'Aide humanitaire de la Confédération collabore avec l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO) au sein d'un projet visant à garantir une présence humanitaire durable en cas de crise. En matière de prévention et de protection contre les catastrophes, la Suisse dispose de modèles et de principes innovants afin d'assurer une gestion intégrée des risques. Elle a pu faire valoir son expérience dans ce domaine lors de la conférence de l'ONU sur le développement durable (Rio+20), dans le cadre de différents événements sur la prévention des catastrophes et les conséquences de catastrophes environnementales.

## **2.2.4 Promotion de la paix, respect des droits de l'homme et état de droit**

### *Promotion civile de la paix*

L'arrêté fédéral du 22 décembre 2011 concernant L'crédit-cadre destiné à financer la continuation de mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine 2012–2016 est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2012. Les fonds mis à disposition s'élevant à 310 millions de francs, dont 50 millions sont alloués à un programme spécial pour l'Afrique du Nord et le Proche-Orient, permettent à la Suisse de poursuivre et de consolider de façon ciblée ses actions en faveur de la promotion de la paix et des droits de l'homme ainsi que sa politique humanitaire et sa politique migratoire extérieure.

La Suisse a investi près des trois quarts du budget prévu en 2012 pour la promotion civile de la paix dans des programmes menés dans des pays et régions prioritaires du DFAE. Les efforts se sont principalement concentrés sur l'Europe du Sud-Est, l'Afrique de l'Ouest et centrale, le Soudan, la Corne de l'Afrique, la région des Grands Lacs, le Népal et la Colombie. Suite aux soulèvements populaires qui ont bouleversé plusieurs pays d'Afrique du Nord depuis le début de l'année 2011, la Suisse a décidé d'y mettre en place des programmes de soutien au processus de démocratisation. Le reste des moyens alloués à la promotion civile de la paix a été

attribué à des interventions ponctuelles en Thaïlande, au Myanmar et dans le Caucase.

*Balkans occidentaux:* le travail de promotion de la paix que la Suisse mène dans cette région contribue à renforcer la confiance entre les différents groupes de population et les Etats dans les Balkans occidentaux; la Suisse facilite le dialogue politique et développe des activités destinées à renforcer la participation des minorités au sein des institutions politiques. Le DFAE favorise ainsi le dialogue politique entre les responsables serbes du Kosovo et de la Serbie en intégrant également des personnalités albanaises. Convaincue de la nécessité de traiter les causes du conflit à leur racine, la Suisse s'engage en outre dans le domaine du traitement du passé. A ce titre, elle soutient les activités menées par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, le tribunal de Bosnie, les gouvernements ou encore les sociétés civiles de la région en vue d'une réconciliation durable. La Suisse participe en outre à diverses interventions civiles de l'UE au Kosovo (EULEX, BCI).

*Proche-Orient:* compte tenu de la durée du conflit armé et de l'aggravation alarmante de la situation humanitaire en Syrie, la Suisse s'est érigée en fervente défenseuse du respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire et était présente sur le terrain grâce aux observateurs militaires qu'elle a détachés à l'ONU. Elle a notamment apporté son assistance à des œuvres d'entraide locales et à des organisations non gouvernementales afin de faciliter l'accès de toutes les personnes concernées à l'aide humanitaire et de renforcer les capacités de la société civile syrienne en matière d'entraide. La communauté internationale n'est pas parvenue à relancer les négociations de paix entre Israël et l'OLP. De son côté, la Suisse a continué à plaider pour une solution à deux Etats. C'est sur ce fond et en vue de la relance du processus de paix qu'elle a décidé de soutenir la demande de l'Autorité Palestinienne d'obtenir le statut d'Etat observateur au sein des Nations Unies. L'Assemblée générale a approuvé cette demande à une très large majorité le 29 novembre 2012. La Suisse soutient également la solution à deux Etats au travers notamment de l'Initiative de Genève. Celle-ci règlemente de façon détaillée l'ensemble des points de litige entre les deux parties et emporte l'adhésion d'une part sans cesse croissante de la société civile d'Israël et des Territoires palestiniens occupés. La situation économique désastreuse qui règne dans les territoires occupés a entre-temps provoqué des protestations de grande envergure. Le processus de réconciliation intra-palestinienne est de surcroît toujours bloqué. Sur cette toile de fond, la Suisse s'est engagée pour le respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire en intégrant chacune des parties au conflit.

*Afrique du Nord:* début 2011, la Suisse a réagi rapidement aux bouleversements politiques survenus en Afrique du Nord. Très attachée à l'équilibre démocratique et à la stabilité de cette région pour des raisons relevant de ses politiques migratoire et de sécurité comme de ses intérêts économiques, elle entend accompagner et soutenir activement le processus de transition démocratique. Le 11 mars 2011, le Conseil fédéral adoptait une stratégie Afrique du Nord qui a débouché sur un programme de soutien interdépartemental permettant de relever les défis de manière complémentaire, cohérente et coordonnée.

Le programme de soutien à l'Afrique du Nord est porté par le DFAE (Direction politique DP, Direction du droit international public DDIP et Direction du développement et de la coopération DDC), le DFJP (Office fédéral des migrations ODM) et le DFE (Secrétariat d'Etat à l'économie SECO). Il cible trois pays prioritaires

(Egypte, Libye, Tunisie) et soutient un engagement régional dans trois domaines d'action principaux:

- transition démocratique et renforcement des droits de l'homme;
- promotion du développement économique et création d'emplois;
- migration et protection des personnes particulièrement vulnérables.

Un budget annuel de près de 57 millions de francs a été réservé à la mise en oeuvre de l'arrêté fédéral: 4 millions pour la transition démocratique, 47 millions pour le développement économique et 6 millions pour la migration et la protection.

Depuis, de nombreux projets ont été lancés, entre autres dans les domaines du renforcement de la société civile et sa participation active dans les processus électoraux et constitutionnels, pour le soutien aux organisations de défense des droits de l'homme ou en faveur de l'appui aux efforts nationaux de traitement du passé.

*Afrique de l'Ouest et centrale:* dans le cadre de son programme de politique de paix en Afrique de l'Ouest et centrale, la Suisse soutient des initiatives de consolidation de la paix au Mali, au Niger et au Tchad (dialogue politique, médiation, prévention et résolution de conflits). Depuis la partition de facto du Mali entre le Sud et le Nord, occupé par des mouvements rebelles, partition que la Suisse ne reconnaît pas, les activités de politique de paix se concentrent sur la médiation. A ce titre et à la demande des autorités maliennes, la Suisse a décidé d'apporter son soutien à la médiation régionale de la CEDEAO (Communauté des Etats d'Afrique de l'Ouest), qui a formellement désigné le Burkina Faso comme médiateur de la double crise que connaît le Mali (crise constitutionnelle et conflit armé au Nord). Le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté le 12 octobre une résolution dans laquelle il se dit prêt à donner suite à la demande des autorités de transition visant à ce qu'une force militaire internationale apporte son concours aux forces armées maliennes en vue de la reconquête des régions occupées du Nord du pays, tout en exhortant les autorités de transition, les groupes rebelles maliens et les représentants légitimes de la population locale du Nord du Mali à entamer un processus de négociations crédible en vue d'une solution politique viable, dans le respect de la souveraineté, de l'unité et de l'intégrité territoriale du pays.

*Soudan, Soudan du Sud et Corne de l'Afrique:* suite à l'indépendance du Soudan du Sud et en tenant compte des points qui restent à négocier dans le domaine économique après la sécession du Soudan, la Suisse a assisté les deux Etats dans le règlement des questions touchant à la monnaie, à la répartition des actifs et passifs de l'Etat et au désendettement, et a fourni une expertise ponctuelle dans les processus constitutionnels. Au Soudan, elle a formé les membres de la nouvelle commission des droits de l'homme et financé des initiatives de promotion de la paix au Darfour. Au Soudan du Sud, la Suisse a assisté le gouvernement dans la création de structures étatiques fédérales et décentralisées, visant notamment à intégrer des décideurs traditionnels dans les processus politiques et à leur fournir une plateforme de prévention et de promotion de la paix. Elle s'est engagée pour la formation de cadres au sein de la nouvelle Banque centrale et apporte par ailleurs son aide au déminage. En Somalie, la Suisse a adopté une approche à double voie. Elle a soutenu d'une part le gouvernement central à Mogadiscio et d'autre part les entités régionales (Somaliland, Puntland, Galmudug, Himan et Heeb, la région contrôlée par les Ahlu Sunna wal Jamaa ainsi que les nouvelles entités émergentes au Sud du pays) dans leurs efforts de promotion du dialogue et de la paix, dans leurs processus constitutionnels et dans

l'établissement d'institutions stabilisatrices. En Ethiopie, la Suisse a appuyé le processus de facilitation entre le gouvernement éthiopien et les rebelles de l'*Ogaden National Liberation Front* (ONLF).

*Région des Grands Lacs*: au Burundi, la célébration des 50 ans d'indépendance a eu lieu dans un environnement politique troublé; néanmoins, à travers son excellent réseau de contacts, la Suisse a pu contribuer à une reprise du dialogue entre les acteurs politiques et soutenir des plateformes à cet effet. Suite à la crise au Nord-Kivu, en République démocratique du Congo, la Suisse a contribué à l'organisation de rencontres entre leaders sociopolitiques visant la recherche de solutions pacifiques. Grâce aux experts mis à disposition par la MONUSCO, elle a contribué à une révision de la stratégie de stabilisation de l'Est du Congo. Par ailleurs, elle a continué à promouvoir le respect des droits de l'homme, notamment dans le cadre du Sommet de la Francophonie tenu à Kinshasa en octobre 2012.

*Colombie*: en Colombie, la Suisse poursuit ses efforts pour faciliter la construction de ponts entre les acteurs clés afin de résoudre le conflit armé interne, par l'élaboration conjointe de propositions ou d'actions en faveur de la paix et par le dialogue. Dans cette perspective, la Suisse demeure disponible pour soutenir tout processus de paix. Afin de soutenir les pourparlers engagés à la Havane et à Oslo aux mois de septembre et d'octobre 2012 entre le gouvernement colombien et les FARC, la Suisse a mis à disposition un expert en médiation, chargé d'intervenir dans le cadre de séminaires de soutien au processus de paix. Par ailleurs, le programme de promotion de la paix et des droits de l'homme se concentre sur les trois lignes d'intervention suivantes: traitement du passé, renforcement des droits de l'homme et soutien à la société civile, afin de soutenir la transformation pacifique du conflit.

*Népal*: l'assemblée constituante et le parlement ont été dissouts au printemps 2012 sans qu'une nouvelle constitution ait été adoptée. Par conséquent, la Suisse focalise son engagement sur le soutien du dialogue entre les parties afin qu'elles règlent les différends qui entravent le débat et que de nouvelles élections puissent être organisées. En outre, elle fournit à travers tout le pays une assistance à des centres dont le but est de garantir le transfert d'informations à l'ensemble de la population.

*Interventions ponctuelles au Myanmar, en Thaïlande et dans le Caucase*: au Myanmar, la Suisse développe un programme de sécurité humaine visant, d'une part, à appuyer les efforts engagés par les autorités dans les domaines des droits de l'homme et de la démocratisation et, de l'autre, à promouvoir de par son expertise les négociations avec les minorités ethniques. En Thaïlande, la Suisse a contribué par le biais de diverses interventions d'experts au processus de réconciliation nationale entrepris par les autorités et l'opposition. Des séminaires de renforcement de la confiance, réunissant parties au conflit et société civile, ont été organisés dans le Sud du pays. Une stratégie de coopération 2013–2016 a en outre été élaborée pour le Caucase du Sud, laquelle prévoit des engagements en matière de démocratie et d'élections. Parallèlement, le projet «Dialogue humanitaire pour la sécurité humaine dans le Caucase du Nord» a été poursuivi et des mesures de renforcement de la confiance entre l'Arménie et la Turquie ont été mises en œuvre.

#### *Activités de maintien de la paix*

Les programmes de promotion civile de la paix portent sur des activités propres à assurer la durabilité des processus de paix. La Suisse s'engage dans des domaines dans lesquels elle possède une expertise particulière et reconnue: médiation, traite-

ment du passé et prévention du génocide, enjeux liés à la justice et à la paix, renforcement de l'état de droit, fédéralisme, partage du pouvoir, appui aux processus électoraux et prise en compte d'acteurs politiques dotés d'une motivation religieuse.

*Médiation, appui à la médiation et facilitation:* en 2012, la Suisse a participé à plus d'une douzaine de processus de médiation, comprenant notamment des ateliers de préparation aux négociations de paix destinés aux parties à un conflit et visant à ancrer les processus de médiation comme un instrument de résolution des conflits (notamment au Mali et en Indonésie). La Suisse soutient en outre les activités en faveur de la paix menées par l'ONU: deux experts suisses travaillent ainsi dans l'équipe du médiateur de l'ONU pour le Sahara occidental, d'autres contribuent aux efforts de paix en Syrie dirigés par l'ancien envoyé spécial de l'ONU Kofi Annan et son successeur Lakhdar Brahimi. Par ailleurs, la Suisse s'est fortement investie pour le développement de la médiation et a notamment joué un rôle clé dans l'élaboration des «Directives pour une médiation efficace» conçues par les Nations Unies.

*Traitement du passé et prévention des atrocités:* la *task force* pour le traitement du passé et la prévention des atrocités a fourni, en 2012, des conseils techniques et un accompagnement à la demande de gouvernements et de divers acteurs et institutions pour la mise en place de programmes nationaux de traitement du passé, avant tout en Tunisie, en Libye, au Tchad, en Colombie, au Guatemala, au Kosovo, en Bosnie et Herzégovine et dans le Caucase. Au niveau multilatéral, la Suisse a présenté en septembre une résolution sur la justice transitionnelle au Conseil des droits de l'homme. De même, elle s'est impliquée dans le débat onusien sur l'état de droit afin d'y inscrire la justice transitionnelle comme axe transversal. Le projet «archives des droits de l'homme», créé conjointement par le DFAE et les Archives fédérales suisses, et animé par Swisspeace, a contribué à l'accueil de copies de sécurité des archives de la Police nationale civile du Guatemala. C'est sur la base de ces archives qu'en 2012, une première condamnation a été émise par un tribunal guatémaltèque en relation avec des actes commis durant la guerre civile au Guatemala. Dans le domaine de la prévention des atrocités, la Suisse joue un rôle moteur et travaille pour le développement de termes de référence pour les fonctionnaires qui seront chargés de développer la prévention des atrocités («focal points for atrocities prevention»). En novembre, un séminaire de travail a réuni des acteurs clés de la prévention du génocide et de la «responsabilité de protéger» en Tanzanie; une proposition de cahier des charges pour ces «focal points» y a été élaborée.

*Appui aux processus électoraux:* les élections représentent une étape déterminante du processus de paix et de la stabilisation politique, en particulier lorsque le pays a été déchiré par des conflits armés. Or, il n'est pas rare que dans pareils contextes, de même que dans les Etats fragiles et les pays en développement, les élections baignent dans un climat de tension et provoquent des affrontements violents. Aussi, en 2012, la Suisse a-t-elle soutenu en Afrique du Nord des projets visant à consolider les opérations électorales se déroulant dans des contextes de transition. Elle s'est également engagée en faveur de leur transparence et de leur crédibilité, en mettant à disposition son expertise technique.

*Le facteur religieux dans la résolution de conflits:* dans le cadre de son travail d'accompagnement des transitions politiques en cours en Afrique du Nord, au Proche-Orient et dans le Golfe, la Suisse travaille à intégrer les nouveaux acteurs politiques représentant une religion dans le processus démocratique et entend ainsi répondre aux tensions intercommunautaires, faciliter le dialogue entre les acteurs politiques et pallier les tensions bloquant les transformations en cours dans les pays

du printemps arabe. Elle continue par ailleurs d'accompagner le dialogue entre les autorités et les communautés musulmanes de Suisse.

### *Renforcement de la sécurité des populations*

La Suisse travaille aux niveaux bilatéral et multilatéral à l'amélioration de la sécurité mondiale. Elle s'emploie notamment à réduire la violence armée dans le monde, en particulier celle qui est causée par les mines antipersonnel, les restes explosifs de guerre ainsi que les armes légères et de petit calibre. Ces armes sont à l'origine de nombreuses victimes, notamment parmi les populations civiles, aggravent les conflits et réduisent considérablement les chances de développement des sociétés affectées.

*Mines antipersonnel, armes à sous-munitions et restes explosifs de guerre:* en décembre 2012, la douzième assemblée des Etats parties à la Convention d'Ottawa s'est tenue à Genève. La Suisse a assumé la fonction de secrétariat général de la réunion. Elle a défendu une approche intégrée dans le domaine de la lutte contre les mines, englobant à la fois l'aide humanitaire et l'aide au développement et visant à éviter la discrimination à l'égard de certains groupes de victimes. La Suisse est l'un des rares pays à avoir développé une stratégie de déminage humanitaire qui comprend non seulement la lutte contre les mines antipersonnel, mais également les bombes à sous-munitions et autres restes explosifs de guerre. Sa stratégie pour les années 2012–2015 prévoit un engagement de seize millions de francs par an pour le déminage humanitaire, dont environ la moitié sera affectée au soutien du Centre de déminage humanitaire à Genève.

Par ailleurs, la Suisse a complété le processus de ratification de la Convention d'Oslo sur les armes à sous-munition en juillet 2012. Elle deviendra partie à cet instrument le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et poursuivra ses efforts en vue de la mise en œuvre de cet instrument, en particulier de l'établissement d'une unité d'appui à l'application au sein du Centre international de déminage humanitaire à Genève.

*Violence armée et développement:* la Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement est une initiative diplomatique de la Suisse lancée avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD); elle vise à obtenir d'ici 2015 un recul mesurable de la violence armée et de ses effets inhibiteurs sur le développement socio-économique. La Suisse préside le groupe de pilotage du processus de la Déclaration de Genève, qui réunit quatorze pays et s'engage à approfondir à l'ONU les discussions portant sur cette thématique. S'agissant de la réflexion autour des conséquences dramatiques du commerce illicite et du mauvais usage des armes légères et de petit calibre, la Suisse fait d'ailleurs figure de pionnier à l'échelle internationale. Elle a fourni une contribution remarquable et durable à cet égard, en menant des projets visant à former des équipes locales dans le domaine de la sécurité des armes et des munitions, et entend poursuivre en ce sens.

La mise en œuvre et l'efficacité du programme d'action des Nations Unies visant à prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects et de l'instrument international d'identification et de traçage rapides et fiables des armes légères illicites ont été examinées à New York entre le 27 août et le 7 septembre 2012 lors d'une conférence couronnée de succès. Ainsi, le traçage et la coopération ont-ils été renforcés dans le document final. Par ailleurs, le monitoring des travaux a été défini pour les six prochaines années dans un processus de suivi. Autre motif de satisfaction: le concept de violence armée (c'est-à-dire la

reconnaissance du fait que le commerce illicite des armes légères et de petit calibre favorise la violence armée, laquelle, à son tour, entrave le développement<sup>4</sup>) est cité à trois reprises dans la déclaration finale.

*Les trois Centres de Genève:* conformément à la décision du Conseil fédéral du 24 février 2010, le DFAE assume depuis janvier 2011 l'intégralité du financement et de la gestion de la contribution de la Confédération au Centre de politique de sécurité (GCSP), au Centre international de déminage humanitaire (CIDHG) et au Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF). Cette contribution se monte à 119,9 millions de francs pour les années 2012–2015.

Les activités des centres ont d'importants effets multiplicateurs pour la politique extérieure suisse et renforcent son expertise de niche, notamment dans les domaines de la formation d'experts en vue de leur déploiement dans des missions internationales de paix, de désarmement et de réforme du secteur de la sécurité.

En 2012, le GCSP a soutenu les transitions en cours au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Il a intensifié ses activités dans le domaine de la non-prolifération et du désarmement, notamment en soutenant la contribution suisse à un certain nombre d'initiatives «track two» sur le désarmement au Moyen-Orient. Par ailleurs, il a récemment consolidé ses activités en trois grands programmes, en se concentrant sur le *leadership* dans la gestion des conflits, les défis de sécurité émergents et le développement des capacités régionales.

Le CIDHG continue à fournir des services techniques et consultatifs au bénéfice des pays touchés par les mines et les restes explosifs de guerre. Avec un engagement accru en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, le CIDHG s'efforcera d'inscrire la protection de la population civile contre les mines et autres restes explosifs de guerres à l'agenda des gouvernements de la région.

En 2012, les domaines prioritaires pour les activités du DCAF se sont concentrés sur le soutien lié à la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité (RSS/GSS) en faveur des Etats qui étaient en train d'effectuer des réformes politiques, principalement dans les Balkans occidentaux, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. A cet égard, l'accent a aussi été mis sur certaines organisations internationales engagées dans la RSS/GSS, comme les Nations Unies, et sur la prochaine présidence suisse de l'OSCE en 2014. Un autre domaine prioritaire a été le soutien continu à l'initiative de la Suisse sur la réglementation des entreprises militaires et de sécurité privées.

*Prise en considération des besoins et rôles sexospécifiques et promotion des droits des femmes dans le contexte de la politique de paix:* le DFAE accorde une attention particulière à la protection des femmes dans les situations de conflit et d'après-conflit, ainsi qu'à la consolidation de leurs droits et à la promotion de leur implication dans les processus de paix. En 2010, le Conseil fédéral a pris acte du Plan d'action national pour la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU sur les femmes, la paix et la sécurité (PAN 1325), qui fixe le cadre d'une politique de paix et de sécurité intégrant la dimension de l'équité entre les sexes. Cette année, le premier rapport interdépartemental faisant état de la mise en œuvre de ce plan a été rédigé. La Suisse s'engage régulièrement sur ce tableau, aux niveaux tant bilatéral que multilatéral, notamment dans le cadre du Groupe des amis de la

<sup>4</sup> Dans ce contexte, la Suisse a lancé avec le PNUD une initiative politique, la Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement (*Geneva Declaration on Armed Violence and Development*), déjà signée par 112 Etats.

résolution 1325. Elle fait par ailleurs partie du groupe «*Justice Rapid Response*», qui réunit des experts de divers pays susceptibles d'être détachés rapidement pour enquêter sur les violences sexuelles systématiques et d'autres crimes contre l'humanité. La Suisse contribue donc à la mise en œuvre innovante et efficace de la politique du Conseil de sécurité de l'ONU.

*Engagement d'experts suisses dans le domaine de la sécurité humaine:* l'affectation continue et le détachement d'experts suisses dans des instances internationales de la sécurité humaine est un vecteur efficace et visible de la promotion de la paix et des droits de l'homme. L'expertise et le professionnalisme des experts suisses sont très appréciés et assurent durablement la visibilité de l'engagement helvétique. En 2012, un total de 193 experts en promotion civile de la paix et des droits de l'homme a été affecté à des missions bilatérales ou multilatérales de courte ou de longue durée dans 48 pays. En moyenne, 96 personnes, dont 48 % de femmes, étaient simultanément en mission, parmi lesquelles 24 conseillers en sécurité humaine au niveau bilatéral. Les activités de la Suisse comprennent aussi la participation à l'observation d'élections sous l'égide de l'OSCE, de l'UE ou de l'Organisation des Etats américains (OEA): en 2012, 62 des 193 experts déployés ont été associés à l'observation d'élections au sein de 13 missions dans 13 pays.

Le choix des organisations multilatérales, des pays et des postes de détachement est guidé par les priorités géographiques et thématiques de la Suisse dans le domaine de la sécurité humaine. Celle-ci concentre ses activités sur le renforcement des structures de l'Etat, l'état de droit, le traitement du passé, les droits de l'homme et le droit humanitaire ainsi que l'observation d'élections.

#### *Politique en matière de droits de l'homme*

Le deuxième examen périodique universel (EPU) de la Suisse, qui a eu lieu en octobre 2012, a marqué un temps fort pour les droits de l'homme en Suisse, et le niveau de protection de ces droits peut être qualifié de bon. La Suisse entreprend des efforts soutenus pour faire progresser la protection des droits de l'homme, tout en reconnaissant qu'il existe encore plusieurs défis, notamment sur le plan interne en matière de mise en œuvre coordonnée des recommandations internationales. La préparation du deuxième cycle de l'EPU a donné une nouvelle impulsion aux réflexions et a contribué à faciliter le dialogue entre toutes les parties. La Suisse s'inquiète de constater que les organes de traités de l'ONU chargés de contrôler la mise en œuvre des textes ont épinglé différents problèmes et défis sapant leur efficacité, notamment le retard dans l'examen des rapports rendus par les Etats ou des ressources insuffisantes. Aussi a-t-elle soutenu le processus de consultation lancé en 2009 par la haut commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme en vue de les renforcer. Celle-ci a rédigé un rapport final publié le 22 juin 2012, qui contient plusieurs propositions concrètes afin de rendre le système actuel plus efficace, de lui allouer les ressources nécessaires, d'éliminer les redondances et de permettre aux organes de traités d'accomplir leur mandat de façon plus efficace. Le processus sera poursuivi en 2013, en particulier au niveau interétatique, dans le cadre de l'Assemblée générale de l'ONU.

*Initiatives diplomatiques:* la conférence annuelle de la division Sécurité humaine du DFAE, en septembre 2012, a permis de mettre en avant les initiatives suisses dans le domaine «Economie, droits de l'homme et paix». En tant que membre des *Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme* depuis 2011, la Suisse a mis en œuvre un plan d'action national de promotion de ces principes auprès des entreprises

suisses du secteur extractif opérant à l'étranger ainsi que de l'administration fédérale. Le *Code de conduite international des entreprises de sécurité privées*, lancé à l'initiative de la Suisse avec les associations industrielles et les principaux gouvernements concernés, poursuit quant à lui son développement avec la mise en place d'un comité de pilotage chargé d'élaborer les fondements d'un mécanisme de gouvernance et de monitoring. Les entreprises privées et de sécurité sont aujourd'hui plus de 460 à avoir signé ce code de conduite.

A travers ses efforts dans le cadre de la lutte contre la peine de mort, dont elle fait une priorité de sa politique des droits de l'homme, la Suisse a encouragé les pays dits rétentionnistes à renforcer leur cadre légal en vue d'une abolition complète, inscrite dans le cadre juridique national. Sur le plan multilatéral, la Suisse a activement participé à la *task force* en charge de la rédaction de la nouvelle résolution appelant à un moratoire universel présentée à l'Assemblée générale des Nations Unies en 2012. La Suisse continue également à jouer un rôle majeur de soutien à la Commission internationale contre la peine de mort (CIPM) en accueillant désormais à Genève le secrétariat de la commission et en assumant pendant une année la présidence du groupe de soutien de la CIPM. Le 10 octobre 2012, à l'occasion de la 10<sup>e</sup> journée internationale contre la peine de mort, le chef du DFAE a publié avec ses homologues des pays voisins de la Suisse une tribune publique. Ce texte, initié par la Suisse et publié par plusieurs quotidiens suisses et internationaux, appelait à renforcer les efforts internationaux en faveur d'un moratoire universel puis d'une abolition universelle de la peine de mort.

Dans le cadre de son initiative lancée en 2011 au Conseil des droits de l'homme, la Suisse s'efforce de mettre en avant les droits de l'homme dans le contexte de manifestations pacifiques. La 8<sup>e</sup> conférence annuelle sur les droits de l'homme de Wilton Park, organisée conjointement avec la Norvège en janvier 2012, a permis de montrer la diversité des situations et des droits de l'homme impliqués lors de manifestations pacifiques, l'importance d'un cadre légal qui soit conforme au droit international ainsi que le rôle des mécanismes internationaux.

*Activités bilatérales:* la question des droits de l'homme est un élément important dans de nombreuses consultations politiques bilatérales de la Suisse. Elle joue un rôle particulier dans les activités et programmes menés dans le cadre de la promotion de la paix et de la sécurité humaine, notamment dans les programmes qui prévoient des échanges d'experts et dans les projets de coopération. Ainsi, en Chine, à Cuba, au Nigéria, en Russie, au Sénégal, au Tadjikistan et au Vietnam, des projets de collaboration renforcés sont menés en vue de soutenir les réformes en cours.

*Activités multilatérales:* les activités multilatérales de la Suisse au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies ainsi qu'au sein de la Troisième Commission de l'Assemblée générale sont décrites en détail au ch. 2.3.2.

#### *Mise en œuvre nationale des obligations en matière de droits de l'homme*

La *Convention internationale du 20 décembre 2006 pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées* est le premier traité international universel qui protège tout individu contre les privations de liberté commises par l'Etat ou avec son assentiment dans le but de le soustraire à la protection de la loi et de dissimuler son sort. Ce texte est en harmonie avec la position de la Suisse, qui considère les disparitions forcées comme un crime grave qu'il s'agit de combattre. La Suisse a

signé cette convention le 19 janvier 2011 et ouvert la procédure de consultation correspondante en décembre 2012.

La *Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées* (CIDPH) est le premier acte international qui énonce spécifiquement les droits des personnes handicapées. Le Conseil fédéral juge son importance politique cruciale. Il résulte de la procédure de consultation, qui s'est achevée le 15 avril 2011, qu'une majorité des participants saluent également l'adhésion de la Suisse à cet accord, du moins sur le principe. Des critiques importantes ont toutefois été émises par plusieurs acteurs. Au cours de l'année sous revue, divers aspects ont été examinés en détails, afin de tenir dûment compte des commentaires émis pendant la consultation.

La crédibilité de la Suisse dépend en grande partie de la manière dont elle met en œuvre dans sa propre législation les conventions en matière de droits de l'homme qu'elle a ratifiées. Les rapports réguliers qu'elle doit rendre aux organes de contrôle des différents traités en témoignent. Ainsi, elle a rendu en juillet 2012 ses deuxième, troisième et quatrième rapports combinés sur la mise en œuvre de la *Convention relative aux droits de l'enfant* au comité ad hoc. Le 25 janvier de la même année, le Conseil fédéral avait en outre déjà soumis au Conseil de l'Europe son troisième rapport sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Une délégation du Comité consultatif s'est d'ailleurs rendue en Suisse en novembre 2012 dans le cadre de ce cycle de suivi. A noter encore que, pendant la période sous revue, la Suisse a soumis au comité de surveillance de l'ONU ses septième, huitième et neuvième rapports périodiques combinés sur l'application de la *Convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* (CERD), qui présentent les mesures prises par la Suisse à cet égard.

Inauguré en 2011, le Centre suisse de compétence pour les droits humains a poursuivi son développement notamment avec la publication de ses premières études et l'organisation de plusieurs consultations. A l'image des études sur le suivi du premier examen périodique de la Suisse ou sur la mise en œuvre interne des recommandations internationales, les prestations réalisées par le centre contribuent à nourrir les discussions publiques. Le centre reçoit une contribution annuelle de base de 1 million de francs de la part du DFAE et du DFJP. En 2012, le centre a aussi effectué ses premiers mandats additionnels, financés par le biais de demandes extérieures.

### *Politique humanitaire*

La politique humanitaire se base sur la stratégie 2009–2012 du DFAE pour la protection des civils dans les conflits armés, qui a permis à la Suisse d'améliorer la cohérence de son action et de consolider son positionnement international<sup>5</sup>. Cette stratégie a été actualisée au cours de l'année 2012 pour prendre en compte l'expertise accumulée par la Suisse ainsi que les nouveaux défis.

*Groupes armés*: la Suisse et l'*Académie de droit international humanitaire et de droits humains* à Genève développent un manuel sur les positions de groupes armés face aux normes internationales, afin de faciliter les efforts de persuasion vis-à-vis de ces groupes. La Suisse soutient par ailleurs un projet de recherche à la *Harvard*

<sup>5</sup> Le rapport 2010 du secrétaire général des Nations Unies sur la protection des civils en est un exemple, S/2010/579, par. 32.

*Law School* sur les effets des législations anti-terroristes sur l'action des organisations humanitaires (voir ch. 2.2.7).

*Accès humanitaire*: la Suisse a publié, en collaboration avec l'organisation *Conflict Dynamics International*, le CICR et l'OCHA, un vademécum sur le cadre juridique et un manuel pratique qui vise à améliorer le volet opérationnel de l'aide aux populations civiles (voir ch. 2.2.7).

*Etablissement des faits*: la Suisse soutient un projet mis en œuvre par le *Programm on Humanitarian Policy and Conflict Research* de l'Université de Harvard dont le but est de définir des lignes directrices pour des commissions d'enquête et autres missions similaires.

*Personnes déplacées*: la Suisse soutient le travail du représentant spécial du secrétaire général des Nations Unies en faveur des droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays ainsi que d'autres partenaires comme la *Brookings Institution* et l'*Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)*. Avec la Norvège, la Suisse a lancé un processus intergouvernemental intitulé «Initiative Nansen», dont le but est de créer un consensus international sur les principes qui devraient régir la protection des personnes déplacées hors de leur pays suite à des catastrophes naturelles.

#### *Politique extérieure de la Suisse en matière de migration*

Le présent sous-chapitre se concentre sur la politique extérieure de la Suisse en matière de migration en rapport avec les pays non-membres de l'UE ou de l'AELE<sup>6</sup> conformément au Rapport sur la coopération en matière de migration internationale.

*Partenariat migratoire avec la Tunisie*: le 11 juin 2012, la Suisse a signé un protocole d'accord prévoyant l'instauration d'un partenariat migratoire avec la Tunisie ainsi qu'un accord relatif à l'échange de jeunes professionnels et un accord de coopération en matière de migration, réglant les questions liées à la réadmission et la réintégration. Ce partenariat migratoire représente une prise en compte équilibrée des intérêts de tous les partenaires pour trouver des solutions constructives aux défis posés par la migration (p. ex. retour, migration irrégulière).

*Programme pour la protection des réfugiés en Jordanie, au Liban, en Syrie ainsi qu'au Yémen et dans la Corne de l'Afrique*: la rapide détérioration de la situation en Syrie a poussé la Suisse à élargir son programme pour la protection des réfugiés dans leur région d'origine afin de soutenir les pays voisins de la Syrie, en particulier le Liban et la Jordanie, dans leurs efforts pour accueillir et protéger les réfugiés syriens. La Suisse a décidé en 2012 d'intensifier son engagement en faveur des réfugiés de la Corne de l'Afrique nécessitant une protection dans les pays de premier accueil (p. ex. Yémen, Soudan, Ethiopie).

*Dialogue international sur la migration et le développement*: la Suisse a contribué au Forum mondial sur la migration de 2012, en particulier dans le cadre du comité d'évaluation du forum, en ancrant la nécessité d'une telle plateforme informelle pour un dialogue global et un échange d'expériences sur les thèmes relevant de la migration et du développement. Par ailleurs, elle s'est engagée, lors de la 67<sup>e</sup> Assemblée

<sup>6</sup> Les questions de migration entre la Suisse et les Etats de l'UE ou de l'AELE sont en effet régies essentiellement par l'ALCP, les accords d'association à Schengen et à Dublin et la Convention AELE.

générale de l'ONU en 2012, dans les négociations de la résolution sur les modalités du Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement prévu en 2013.

*Lutte contre la traite des êtres humains*: suite au dépôt d'une initiative suisse, le Bureau de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) a rédigé un document de référence détaillant comment utiliser le concept-clé du *Protocole additionnel du 15 novembre 2000 à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*. En collaboration avec l'OSCE et les Etats intéressés, la Suisse se mobilise en outre pour la protection du personnel domestique employé dans les foyers de diplomates. Afin de sensibiliser les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, la Journée européenne de lutte contre la traite des êtres humains a été célébrée le 18 octobre pour la première fois sur sol helvétique. La Suisse a profité de cette occasion pour lancer officiellement son premier plan d'action national contre la traite des êtres humains.

#### *Promotion militaire de la paix*

La Suisse contribue également à la stabilité et à la sécurité internationale en œuvrant en faveur de la promotion *militaire* de la paix, le Conseil fédéral ou le Parlement étant compétents pour décider dans quels pays la Suisse envoie des troupes, de même que le type et l'ampleur des moyens qui doivent être affectés à ces missions. Ces dernières années, les effectifs dévolus à cette tâche sont restés stables. En 2012, quelque 280 militaires étaient ainsi engagés en permanence, pour l'essentiel incorporés dans des contingents au Kosovo (KFOR) ou en Bosnie et Herzégovine (EUFOR), ou comme observateurs militaires de l'ONU. En parallèle, quelques membres de l'armée ont contribué au déminage humanitaire, à l'entreposage en lieu sûr ou à la destruction d'armes légères et de munitions, ainsi qu'à la réforme du secteur de la sécurité. Au cours des prochaines années, l'engagement en faveur de la promotion militaire de la paix doit être développé, du point de vue tant quantitatif que qualitatif, comme le prévoit le rapport sur la politique de sécurité 2010. Soulignons que les promotions civile et militaire de la paix sont des instruments complémentaires, dont les missions sont harmonisées.

## **2.2.5 Politique financière et économique internationale**

### **Questions financières et fiscales internationales**

Au cours de la période sous revue, la Suisse a une fois encore consenti de gros efforts pour enrayer la crise de l'euro et limiter les effets néfastes de la dévaluation de la monnaie unique sur son économie. Elle a notamment poursuivi sa stratégie de renforcement de l'intégrité et de l'acceptation internationale de sa place financière. De plus, elle a pris des mesures concrètes pour consolider sa position au sein du FMI. Notre pays a par ailleurs renforcé son action dans la lutte contre la corruption.

#### *Crise de l'euro et évolution conjoncturelle*

Le climat d'incertitude s'est maintenu durant toute l'année au sein de la zone euro. Le niveau élevé des dettes publiques et les risques de bilans bancaires continuent à mettre en péril la croissance économique et la stabilité en Europe. Les problèmes liés aux banques et à l'immobilier exercent toujours de fortes pressions sur le secteur

financier dans plusieurs pays. Eu égard à la reprise hésitante de l'économie aux États-Unis et à l'affaiblissement de la conjoncture européenne, il semble peu probable que la crise de l'endettement et de l'euro trouve une issue rapide. Chaque nouvelle source d'incertitude affectant la zone euro aura des répercussions sur la Suisse en raison du recul de la demande économique au sein de l'UE et de la pression à la hausse s'exerçant sur le franc suisse, toujours considéré comme une valeur refuge. Malgré l'instauration par la Banque nationale d'un taux de change minimal entre le franc et l'euro, le franc suisse demeure surévalué. Cette configuration du marché monétaire pose d'importants problèmes à l'industrie du tourisme suisse et aux entreprises exportatrices qui écoulent 57 % de leurs produits et services dans l'UE. Les positions risquées que les établissements financiers helvétiques détiennent directement auprès des pays en crise de la zone euro (Grèce, Irlande et Portugal) sont relativement modérées. Si toutefois la crise venait à se propager aux pays systémiques et à leur système bancaire, le secteur financier suisse ne serait pas épargné. La Suisse a contribué à surmonter la crise de la dette des pays de l'UE par des contributions allouées dans le cadre du plan d'aide accordé à la Grèce, à l'Irlande et au Portugal par le FMI.

### *Politique fiscale bilatérale*

*Accords sur l'imposition à la source*: suite à l'accord sur l'imposition à la source conclu avec le Royaume-Uni en 2011 et complété au printemps 2012, un accord similaire a été passé avec l'Autriche en avril 2012. Ces accords ont été ratifiés au niveau parlementaire par la Suisse et par les pays partenaires. L'accord sur l'imposition à la source signé en 2011 avec l'Allemagne, qui a été approuvé par le Parlement suisse, a quant à lui été refusé par le *Bundesrat* allemand. Par ailleurs, la Suisse a poursuivi les négociations sur la conclusion d'accords similaires avec d'autres pays. Un accord est ainsi en cours de négociation avec la Grèce. Les nouveaux accords prévoient que les personnes résidant dans le pays partenaire puissent s'acquitter *a posteriori* d'un impôt sur les avoirs qu'elles possèdent en Suisse, soit en payant un impôt unique, soit en déclarant leurs relations bancaires en Suisse. Les produits et gains futurs de clients originaires d'un pays partenaire sont soumis à un impôt à la source, dont la recette est versée par la Suisse aux autorités du pays de résidence. L'imposition est effectuée au taux en vigueur dans le pays partenaire où il a un effet libérateur. Le client peut aussi choisir d'annoncer ses produits et gains en capitaux à l'autorité fiscale de son pays de domicile. Parallèlement, la Suisse a supprimé les réglementations contraignantes et les obstacles administratifs à la fourniture de services et de produits financiers destinés à l'Autriche. En ce qui concerne l'accès des prestataires financiers suisses au marché britannique, la Suisse a clarifié certains points en suspens.

La possibilité de conclure un accord sur l'imposition à la source avec l'Italie est débattue dans le cadre du dialogue bilatéral sur les questions financières et fiscales institué en 2012. Les discussions portent également sur l'accès aux marchés, la suppression de la Suisse des listes noires, la révision de la convention bilatérale contre les doubles impositions et l'accord concernant l'imposition des travailleurs frontaliers. Le Conseil fédéral a approuvé en août 2012 le mandat de négociation en ce sens.

*Questions fiscales avec les États-Unis*: la Suisse a poursuivi ses négociations avec les États-Unis dans le dessein de résoudre le conflit fiscal. En inculquant une banque privée suisse au début 2012, les autorités américaines ont encore accru la pression.

La Suisse tente toujours de trouver une solution globale avec les États-Unis, en vertu de laquelle il appartiendrait aux banques visées par la justice américaine de conclure un arrangement avec les autorités de ce pays. Les autorités helvétiques soutiennent ces établissements en leur accordant l'autorisation de défendre leurs intérêts devant la justice américaine – dans le respect de la responsabilité civile – et, si nécessaire, de transmettre des données relatives à leur activité transfrontalière avec les États-Unis. La Suisse est en outre disposée à créer un groupe de travail visant à augmenter l'efficacité de l'assistance administrative en matière fiscale. L'entraide judiciaire en matière fiscale peut être accordée sur la base de la convention contre les doubles impositions (CDI) en vigueur ou sur la CDI révisée lorsque celle-ci sera entrée en vigueur. La convention révisée applicable depuis septembre 2009, et qui englobe depuis peu la soustraction fiscale simple, a été approuvée par le Parlement suisse au printemps 2012, mais doit encore être ratifiée par le Sénat américain et n'est donc pas encore entrée en vigueur. La solution globale devrait en outre offrir aux autres banques suisses la sécurité juridique concernant les charges du passé. Elle prévoirait également un versement des banques suisses aux autorités américaines.

Par ailleurs, les conséquences pour la Suisse de la loi sur la conformité fiscale des comptes étrangers (FATCA) ont continué à focaliser l'attention. En vertu de cette loi qui sera progressivement introduite à partir de 2013, les intermédiaires financiers étrangers, sous peine de devoir s'acquitter d'un impôt à la source de 30 % sur certains investissements américains, devront conclure avec l'autorité fiscale américaine IRS un accord aux termes duquel ils s'engagent à communiquer à celle-ci des informations sur des citoyens américains qui entretiennent avec eux une relation bancaire directe ou indirecte. La Suisse et les États-Unis ont publié en été 2012 une déclaration commune relative à la mise en œuvre de la loi fiscale américaine FATCA. Le modèle élaboré par la Suisse et le Japon facilite la mise en œuvre de cette loi et accroît la sécurité juridique pour les établissements financiers concernés. A la différence de ce que propose le modèle de mise en œuvre des cinq grands États de l'UE (Allemagne, France, Italie, Espagne et Royaume-Uni), les données ne seront pas échangées par le biais d'une base de données centrale de l'État, mais fournies directement aux autorités fiscales américaines par les établissements financiers.

*Impôt sur les entreprises*: le Conseil fédéral a adopté en juillet 2012 un mandat de dialogue avec l'UE portant sur la fiscalité des entreprises. Les discussions ont été consacrées aux régimes fiscaux appliqués dans certains cantons suisses et aux mesures fiscales prises à l'encontre de notre pays par des pays membres de l'UE. Le but du dialogue est de trouver une solution durable – et acceptable sur le plan international – au problème de l'imposition des entreprises. La Suisse poursuit trois objectifs prioritaires: conserver, voire renforcer la compétitivité de sa place économique en matière fiscale, faire accepter le régime suisse d'imposition des entreprises à l'échelle internationale et préserver les recettes fiscales dont la Confédération, les cantons et les communes ont besoin pour financer leurs activités.

#### *Politique fiscale et financière multilatérale*

*OCDE – questions fiscales*: dans le cadre multilatéral, la Suisse demeure sous pression en ce qui concerne le dossier fiscal. L'OCDE a adopté en été 2012 un nouveau modèle de convention relative à l'assistance administrative en matière fiscale qui inclut les demandes groupées. A la demande du Conseil fédéral, les Chambres ont adopté cette modification. Le Parlement a approuvé la réglementation correspondante dans le cadre de l'adoption de la loi sur l'assistance administrative fiscale. Dès

2013, la Suisse accordera l'assistance administrative non seulement lors de demandes individuelles, mais aussi lors de demandes groupées si les personnes concernées peuvent être identifiées sur la base de critères spécifiques. La «pêche aux renseignements», soit la transmission de demandes non fondées sur des indices concrets, demeure expressément interdite. Le nombre de CDI conclues avec la clause d'assistance administrative de l'OCDE atteignait 39 à la fin octobre 2012.

Par ailleurs, la Suisse a poursuivi en 2012 la mise en œuvre des recommandations en vue de la deuxième phase de l'examen par les pairs du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. Elle avait passé la première partie de l'examen en 2011 et ne pourra être admise à la deuxième phase que si l'une des conditions suivantes est remplie intégralement: admission de la transmission de données dans des cas exceptionnels et sans information de la personne concernée, création de la transparence dans le cas des actions au porteur ou conclusion d'un nombre suffisant de conventions contre les doubles impositions prévoyant une assistance administrative selon le standard de l'OCDE.

*Groupe d'action financière (GAFI)*: un groupe de travail interdépartemental a été institué par le Conseil fédéral en avril 2012 afin de présenter des propositions pour la mise en œuvre des recommandations révisées du Groupe d'action financière contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération des armes de destruction massive. Les recommandations du GAFI ont été révisées en février 2012. Les principales nouveautés nécessitant une adaptation de la législation suisse et des réglementations afférentes sont les suivantes: assimilation des infractions fiscales graves à des infractions préalables au blanchiment d'argent; élargissement des compétences des cellules de renseignement financier (CRF) dans le domaine de la coopération internationale et de la recherche d'informations; amélioration de la transparence des entreprises qui émettent des actions au porteur; renforcement de l'obligation de diligence des personnes politiquement exposées (PPE) sur le plan national ou membres d'organisations internationales. La révision des recommandations du GAFI fera l'objet d'un projet destiné à la consultation au début 2013. De même, le 27 juin 2012, le Conseil fédéral a présenté au Parlement un projet de loi visant à autoriser le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (*Money Laundering Reporting Office-Switzerland*, MROS) à échanger des informations financières avec ses homologues à l'étranger. En outre, le projet prévoit d'étendre les compétences de MROS en matière de recherche d'informations auprès d'intermédiaires financiers.

*Fonds monétaire international (FMI)*: durant l'année sous revue, la Suisse a fêté le 20<sup>e</sup> anniversaire de son adhésion aux institutions de Bretton Woods. Dans le contexte de la réforme de gouvernance et des quotes-parts du FMI, la Suisse a œuvré activement au renforcement de son groupe de vote. En effet, cette réforme, adoptée en 2010 et qui doit encore être ratifiée par quelques Etats (dont les Etats-Unis), prévoit la réduction de deux sièges d'économies européennes avancées au conseil d'administration au profit de pays émergents. La Suisse a ratifié cette réforme en juillet 2012. En outre, elle a signé avec la Pologne un protocole d'entente sur le renforcement de la collaboration au sein du groupe de vote. La Suisse conserve la direction ministérielle du groupe en ce qui concerne la représentation au Comité monétaire et financier international et au Comité du développement, mais partage avec la Pologne, par alternance bisannuelle, son siège au sein du conseil d'administration du FMI. Cette rotation entrera en vigueur au moment de la mise en œuvre de

la réforme, attendue pour 2014. En ce qui concerne la Banque mondiale, qui ne fait pas l'objet de réformes, la structure de la direction n'est pas modifiée pour l'instant.

En outre, afin d'œuvrer à la stabilisation de l'économie mondiale et de la situation sur les marchés financiers, le FMI a décidé une augmentation extraordinaire de ses ressources s'élevant à 461 milliards de dollars américains. La Suisse s'est engagée à contribuer à cette mesure par un montant de 10 milliards de dollars américains, un engagement qui devra être ratifié par les Chambres fédérales.

*Conseil de stabilité financière (CSF):* en raison de l'importance croissante du CSF, des travaux sont en cours depuis le début 2012 afin que l'institution renforce sa gouvernance et bénéficie d'une autonomie financière accrue. L'objectif de cette réforme est le renforcement institutionnel du CSF par l'obtention de la personnalité juridique. La Suisse a participé activement à ces travaux. Il est d'ores et déjà acquis que le CSF doté d'une personnalité juridique propre aura son siège auprès de la Banque des règlements internationaux (BRI) et restera donc à Bâle. La réforme de la gouvernance de l'institution devrait s'achever en 2013.

### **Lutte contre la corruption**

*Examen de la Suisse par la CNUCC:* au cours de l'année sous revue, la lutte anti-corruption en Suisse a été placée sous le signe de l'examen effectué par la CNUCC. La Suisse a ratifié la Convention des Nations unies du 31 octobre 2003 contre la corruption (CNUCC) en septembre 2009. La même année, un mécanisme d'examen a été créé dans le but de soutenir les États parties dans l'application de la convention et d'évaluer l'efficacité des mesures prises. L'étape actuelle porte sur l'application des chapitres III (Incrimination, détection et répression) et IV (Coopération internationale). L'examen de la Suisse mené par des experts algériens et finlandais de la CNUCC s'est achevé à fin juin 2012. Il atteste que la Suisse a atteint un haut niveau de conformité aux exigences de la convention. La Suisse peut se monter satisfaite du déroulement de la procédure et des résultats obtenus. Les quelques critiques formulées par les examinateurs ne recèlent pas de véritables surprises et coïncident avec les résultats en matière de coopération et de poursuite pénale internationales enregistrés lors d'autres opérations de contrôle dans le domaine de la lutte contre la corruption. Le résultat positif de cet examen s'explique d'une part par le fait que les dispositions de la CNUCC ont une portée plus générale que celles d'autres conventions, ce qui facilite la conformité du droit suisse. D'autre part, le dispositif anti-corruption de la Suisse est extrêmement étendu et se révèle efficace, notamment dans les domaines couverts par l'évaluation.

## **2.2.6 Développement durable**

La Conférence des Nations unies sur le développement durable (Rio+20) s'est tenue du 21 au 23 juin 2012 à Rio de Janeiro. La Suisse y a été représentée par la responsable du DÉTEC. Les travaux ont principalement porté sur une économie verte, destinée à promouvoir le développement durable et à réduire la pauvreté, et sur le renforcement du cadre institutionnel pour un développement durable.

A la conférence de Rio+20, l'économie verte a été reconnue pour la première fois à l'échelle mondiale comme un instrument essentiel du développement durable. Dans une telle économie, les biens et les services sont produits grâce à une utilisation efficiente des ressources. Pour les Etats qui nourrissent de grandes ambitions dans ce

domaine (Suisse, UE, Norvège et Nouvelle-Zélande), les négociations se sont déroulées dans des conditions difficiles. D'une part, nombre de pays en développement se sont montrés sceptiques, voire opposés à cette notion, car ils craignent en particulier l'apparition d'un protectionnisme vert. D'autre part, divers pays industrialisés, tels les Etats-Unis, le Canada et l'Australie, ont refusé toute idée de rendre ce concept contraignant. Dans ces conditions, le résultat obtenu à Rio peut être qualifié de satisfaisant.

Sur la scène internationale, la Suisse continuera à plaider résolument en faveur de l'économie verte. Elle participe par ailleurs activement à l'instauration d'une telle économie dans certains pays en développement. Selon le message concernant la coopération internationale 2013–2016<sup>7</sup>, elle incite ces pays à développer des infrastructures innovantes, à accroître l'efficacité des ressources et à recourir à des sources d'énergie renouvelables.

Les propositions concrètes visant à réformer la mise en œuvre de la durabilité à l'échelle mondiale constituent un autre succès important de Rio+20. Le développement durable, avec ses trois dimensions (environnement, économie et société), devrait constituer une tâche transversale et être intégré dans tous les secteurs politiques. La Suisse salue par ailleurs expressément la décision d'instituer un forum politique de haut rang du développement durable, qui réunira des représentants de tous les pays du monde et remplacera la peu influente Commission du développement durable (CDD) de l'ECOSOC. Le forum, qui sera mis en place par l'Assemblée générale de l'ONU, se réunira pour la première fois au début de la session de l'automne 2013. En outre, l'instauration d'une gouvernance mondiale plus efficace devrait permettre de mieux prendre en compte de la dimension environnementale. A cet effet, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) sera renforcé: il deviendra un organisme universel et tous les pays participeront désormais à ses travaux. A l'avenir, tout le système des Nations Unies se dotera d'une stratégie environnementale. Dans ce contexte, soulignons également la demande explicite visant à accroître les synergies entre les secrétariats des diverses conventions ayant trait à l'environnement.

Autre résultat marquant de Rio+20, les participants ont convenu de définir des objectifs universels de développement durable (ODD). Ces objectifs doivent être fixés de manière à permettre aux pays d'identifier les interventions qui s'imposent ainsi que de mesurer et de comparer les progrès réalisés sur la voie du développement durable. L'élaboration des objectifs fera l'objet d'un processus multilatéral. Elle débutera par la constitution d'un groupe de travail ouvert réunissant les représentants de 30 pays. La Conférence de Rio+20 a prévu que l'adoption des ODD serait harmonisée et coordonnée avec la préparation de l'«agenda post-2015» (processus servant à déterminer le cadre du développement au-delà des Objectifs du Millénaire pour le développement, fixés jusqu'en 2015). La Suisse plaide pour l'adoption d'objectifs mondiaux, qui accordent une place équitable aux réalités nationales ainsi qu'aux trois dimensions du développement durable.

7 FF 2012 2259

Il est dans l'intérêt de la Suisse que les relations internationales obéissent au droit, plutôt qu'à la force et à la violence. Le droit international représente le cadre légal dans lequel les biens et les services sont échangés, les investissements sont réalisés et les droits et valeurs élémentaires sont protégés. L'engagement de la Suisse pour le développement et la consolidation de ce cadre prend des formes variées, puisque celle-ci œuvre à la signature de traités internationaux, s'attache à renforcer les relations juridiques qui la lient à ses voisins (cf. ch. 2.1.2), s'efforce de réglementer le commerce des armes (cf. ch. 2.2.2), de lutter contre le terrorisme (cf. ch. 2.2.2) et de promouvoir les droits de l'homme (cf. ch. 2.2.4), et se soucie de la problématique des immunités. Le droit international est donc une des clés de sa politique étrangère. Les paragraphes ci-dessous illustrent, outre les activités précédemment citées, quelques-unes des initiatives particulièrement importantes à cet égard.

#### *Restitution d'avoirs illicites de personnes politiques exposées*

Un des instruments essentiels dont la Suisse dispose pour lutter contre la criminalité économique internationale et protéger sa place financière est la stratégie du recouvrement d'avoirs, qui consiste à geler les valeurs patrimoniales déposées sur son sol par des personnes politiques exposées (PPE) et à les restituer à leurs propriétaires légitimes. En marge du printemps arabe, le Conseil fédéral a ainsi bloqué dès début 2011 les avoirs de nombreuses PPE et de leur entourage, en se fondant sur la Constitution. La Suisse a la ferme intention de soutenir activement les efforts déployés par les gouvernements concernés pour récupérer ces fonds bloqués. A ce titre, elle a organisé en 2012 de nombreuses rencontres bilatérales ainsi qu'un colloque international consacré à cette thématique, lors duquel les participants ont également réfléchi à la manière de coordonner la coopération entre les divers Etats. Entretemps, des pays comme la Tunisie et l'Egypte ont déposé auprès de la Suisse des demandes d'entraide judiciaire, certaines d'entre elles étant en cours d'exécution, d'autres déjà réglées. De plus, des procédures pénales ont été ouvertes en Suisse au sujet de ces pays. Aucune autre place financière n'est aussi avancée que la Suisse dans le processus visant à rendre rapidement aux peuples qui se sont soulevés au printemps 2011 les sommes dérobées. Au mois de mai, le Conseil fédéral a demandé qu'une nouvelle base légale soit élaborée pour le blocage, à titre conservatoire, d'avoirs de PPE étrangères. Les travaux lancés à ce sujet visent à définir les conditions préalables et les modalités de ces mesures de blocage.

#### *Droit international humanitaire*

Le droit international humanitaire n'a rien perdu de son actualité et reste pertinent dans les conflits contemporains. Dans certains domaines, quelques mises au point sont néanmoins utiles. Aussi la Suisse a-t-elle rédigé, avec le CICR, le Bureau de l'ONU chargé de la coordination des affaires humanitaires et l'ONG *Conflict Dynamics International*, un manuel juridique dressant les normes pertinentes en matière d'accès humanitaire (cf. ch. 2.2.4). La stratégie du DFAE pour la protection des civils dans les conflits armés a elle aussi pour objet de clarifier et de renforcer le cadre normatif en la matière (cf. ch. 2.2.4). La Suisse soutient en outre un projet de recherche mené par la *Harvard Law School* sur les conséquences des lois antiterroristes pour les organisations humanitaires. Le manque de respect des règles du droit

international humanitaire de la part des parties au conflit reste toutefois le cœur du problème.

En 2012, le DDPS a en outre consacré quatre cours décentralisés au droit international humanitaire appliqué à la conduite de la guerre aérienne et à l'utilisation de roquettes, problématique capitale eu égard aux dommages considérables que celle-ci peut infliger à la population civile.

*Initiative pour le renforcement du respect du droit international humanitaire:* L'année 2011 a été marquée par la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, lors de laquelle la Suisse a officiellement lancé son initiative sur le renforcement du respect du droit international humanitaire. Les Etats présents à cette occasion ont à nouveau souligné qu'un respect accru du droit international humanitaire est une condition indispensable à l'amélioration de la situation des victimes.

Le 13 juillet 2012, la Suisse a organisé avec le CICR une réunion d'Etats sur le renforcement du respect du droit international humanitaire, première étape d'un processus qui exige de la transparence, de l'ouverture et une coopération d'envergure. L'objectif de cette réunion d'Etats était de sensibiliser les participants aux difficultés liées au respect du droit international humanitaire et créer une dynamique positive et la confiance nécessaires à la réalisation de cette initiative. Les débats ont abouti à la conclusion qu'il n'était pas suffisant de se réunir tous les quatre ans dans le cadre de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Les Etats souhaitent intensifier le dialogue sur le renforcement du respect du droit international humanitaire. Ils ont également fait valoir que le non-fonctionnement des mécanismes prévus par le droit international humanitaire pour assurer son respect par les parties au conflit était selon eux dû à la faiblesse des structures institutionnelles. Cette réunion a en outre fourni des orientations à la Suisse et au CICR sur la manière de renforcer les mécanismes de mise en œuvre du droit international humanitaire.

*Entreprises militaires et de sécurité privées:* la Suisse reste mobilisée pour que le droit international humanitaire soit mieux respecté par les acteurs non-étatiques (cf. ch. 2.2.4). A cette fin, elle s'engage pour que soit largement soutenu le Document de Montreux de 2008 en tant que texte de référence. Rédigé avec le CICR et actuellement appuyé par 43 Etats, celui-ci synthétise le droit en vigueur et suggère des mesures concrètes que les Etats peuvent prendre pour régler de manière pertinente les entreprises militaires et de sécurité. Le Document de Montreux est étroitement lié au Code de conduite international pour les entreprises de sécurité privées (cf. ch. 2.2.4). En juillet 2012, l'UE a été la première organisation internationale à apporter son soutien officiel, se déclarant prête à elle-même observer ces règles lorsqu'elle emploie de telles entreprises. En 2012, la Suisse s'est employée en priorité à promouvoir la conférence internationale consacrée à ce sujet organisée au célèbre Institut international de droit humanitaire de San Remo, qui a réuni des représentants des Etats et des collaborateurs des principales entreprises militaires et de sécurité privées.

### *Justice pénale internationale*

En 2012, la Suisse s'est résolument engagée en faveur de la justice pénale internationale, notamment à travers le soutien qu'elle apporté à la Cour pénale internationale permanente (CPI) et elle entend poursuivre sur cette voie. Elle souhaite profiter

du fait que son ambassadeur à La Haye officie en tant que vice-président de l'Assemblée des Etats parties et plus haut représentant des pays membres à La Haye pour redoubler d'efforts et permettre à cette instance de remplir la mission qui est la sienne: lutter contre l'impunité. Concrètement, elle s'évertue à améliorer la coopération entre Etats, de même qu'entre les Etats et la CPI, et à augmenter le nombre d'Etats parties. En 2012, elle a également lancé les travaux visant à faire ratifier les amendements adoptés lors de la Conférence de révision de Kampala, qui prévoient l'intégration du crime d'agression (déclenchement d'une guerre contraire au droit international public) et de nouvelles formes de crimes de guerre dans la juridiction de la CPI. Enfin, le 10<sup>e</sup> anniversaire de la CPI a été célébré avec la tenue de nombreuses manifestations et la publication de divers ouvrages. S'agissant du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), la Suisse a adapté sa législation en juillet 2012, afin de pouvoir collaborer avec le mécanisme international chargé d'exercer les fonctions résiduelles de ces deux tribunaux.

Dans sa lutte contre l'impunité, la Suisse ne se satisfait pas de soutenir les institutions judiciaires (cf. ch. 2.2.4, Traitement du passé et prévention des atrocités): elle s'engage notamment pour la création, dans le cadre de l'ONU, de commissions d'enquête à même d'identifier et de documenter des violations des droits de l'homme. Elle a par ailleurs financé une étude réalisée par l'Académie de droit international humanitaire et des droits humains de Genève portant sur le standard de la preuve dans les missions internationales d'établissement des faits.

## **2.3 Partenariats stratégiques et thématiques mondiales**

Dans le contexte actuel de la mondialisation, la Suisse doit développer et consolider ses partenariats stratégiques en Europe et au-delà. Les rapports de force évoluent, des régions comme l'Asie orientale, l'Amérique du Sud ou les pays du Golfe gagnant en importance géostratégique. On observe également des mutations au niveau multilatéral avec des acteurs non-européens qui désirent de plus en plus être associés à la prise de décision dans la gouvernance mondiale compte tenu de leur poids économique et démographique grandissant. La Suisse doit dès lors repenser sa politique, approfondir ses relations avec des partenaires stratégiques et renforcer son engagement multilatéral, en tirant parti des avantages comparatifs que lui confère la Genève internationale.

### **2.3.1 Partenariats stratégiques avec des pays extra-européens**

#### **Continent américain**

##### *Evolution dans la région*

En 2012, on a assisté à la confirmation de l'évolution bipolaire du continent américain, composé d'une puissance mondiale dominante au Nord et de pays gagnant en confiance au Sud. Le Brésil ne cesse de s'affirmer comme un acteur majeur, décidé à exercer son influence sur la scène géostratégique internationale. Le Mexique, qui a

occupé en 2012 la présidence du G20, suit la même tendance, dans une moindre mesure.

Aux Etats-Unis, l'année a été placée sous le signe de l'élection présidentielle remportée par le président en exercice, Barack Obama. Les thématiques qui ont occupé le devant de la scène étaient la situation économique, le déficit budgétaire, la politique de santé et la création d'emplois. Quant à la politique étrangère, elle était focalisée pour l'essentiel sur le Proche et le Moyen-Orient, la Syrie et l'Iran figurant en tête de liste des préoccupations, sans oublier l'évolution en Afghanistan. Les relations avec la Chine et la Russie restent en outre dans la ligne de mire de la diplomatie étatsunienne.

En Amérique latine, les différentes dynamiques des dernières années se sont accentuées, la principale étant la volonté de forger une identité régionale sous la houlette de pays comme le Brésil, le Mexique et le Venezuela, qui s'exprime notamment par la prise de distance par rapport aux Etats-Unis et le désir d'influer sur la gouvernance mondiale. Dans le même temps, la polarisation s'est fait plus nette encore entre les pays d'inspiration autoritaire dotés de systèmes économiques interventionnistes d'une part et les Etats ayant fait le choix du modèle libéral de l'autre. Cette tendance ne se traduit pas uniquement par la différence de position vis-à-vis des Etats-Unis, mais provoque aussi une politisation croissante d'organisations régionales comme le MERCOSUR, l'UNASUR et la CELAC. Elle s'accompagne en outre d'un affaiblissement, en partie délibéré, des instruments régionaux de protection des droits de l'homme et de l'état de droit mis à disposition par l'Organisation des Etats américains (OEA). Il convient enfin de souligner un progrès: en Colombie, le gouvernement du président Juan Manuel Santos et le mouvement des FARC ont confirmé avoir lancé des négociations de paix.

Sur le plan économique, la progression de la Chine sur les marchés latino-américains, conjuguée au recul de l'intérêt étatsunien pour cette région, a abouti au relâchement des relations entre l'Amérique latine et l'Europe, qui entretenaient jusqu'alors des liens étroits. A noter que nombre de pays de ce sous-continent restent confrontés au problème de la pauvreté, les disparités de revenu étant marquées et l'égalité des chances davantage l'exception que la règle. En Amérique centrale, les Etats du Nord notamment sont minés par l'insécurité, la politique intransigeante menée par le gouvernement de Felipe Calderon à l'égard du crime organisé ayant poussé les cartels de la drogue à progressivement quitter le Mexique pour s'établir de l'autre côté de la frontière et infiltrer les structures étatiques, si bien que l'état de droit y est affaibli et les droits de l'homme régulièrement violés.

### *Activités de la Suisse*

Les relations entre la Suisse et les Etats du continent américain se fondent sur une communauté de valeurs due à l'empreinte historique de l'Europe dans la région, valeurs qui sont traditionnellement portées par les nombreux Suisses établis tant en Amérique du Nord qu'en Amérique latine. Dans ce contexte et avec l'aide de son réseau de représentants, la Suisse développe ses activités diplomatiques et fait valoir ses intérêts vis-à-vis de ces pays. S'agissant de la coopération au développement, elle concentre désormais ses efforts sur les défis mondiaux, à l'instar du changement climatique et de la réduction de la pauvreté dans les pays les moins favorisés.

Les relations entre la Suisse et les Etats-Unis ont de tout temps été marquées de façon déterminante par les intérêts économiques des deux pays. Les Etats-Unis

sont – de loin – le principal partenaire économique de la Suisse en dehors de l'Europe, en ce qui concerne tant les échanges commerciaux que les investissements directs réciproques. Il convient toutefois de souligner que, cette année encore, leurs rapports ont été entravés par le dossier fiscal toujours en suspens et par la pression qu'exercent les autorités étatsuniennes sur les banques suisses. Il s'agit donc de trouver au plus vite une solution définitive compatible avec la situation légale actuelle.

En 2012 comme par le passé, les contacts politiques ont été nombreux avec les Etats-Unis: les responsables des affaires étrangères des deux pays ont à plusieurs reprises eu l'occasion de se rencontrer en marge de réunions multilatérales, rythme qu'il serait bon de maintenir à l'avenir. De plus, les consultations organisées régulièrement entre les administrations suisse et étatsunienne permettent de promouvoir des projets de collaboration dans les domaines où celles-ci ont des intérêts communs, offrant par là-même une bonne base pour améliorer l'accès aux décideurs de Washington. Les contacts parlementaires, entretenus par Groupe parlementaire Suisse-Etats-Unis, et son homologue outre-Atlantique «*Friends of Switzerland Caucus*», constituent un autre relais de choix.

Pendant l'année sous revue, la Suisse a également poursuivi le renforcement de sa collaboration dans le cadre de son partenariat stratégique avec le Brésil, qui a accueilli la Conférence sur le développement durable «Rio+20». De nouveaux mécanismes ont ainsi été créés afin d'institutionnaliser les contacts dans le domaine financier, qui viennent compléter les dialogues existants sur les plans politique et économique. Pour ce qui est de la coopération au développement, des efforts sont actuellement engagés pour mettre sur les rails des projets helvético-brésiliens, au Nicaragua et en Haïti entre autres; l'année 2012 a d'ailleurs vu la signature du premier accord de coopération dans le domaine de la gestion de l'eau. Il s'agit enfin de mieux exploiter le potentiel de coopération identifié en matière de formation, de sciences et d'innovation.

La Suisse focalise en outre son attention sur le Canada et le Mexique, également membres du G20, ainsi que sur d'autres partenaires partageant ses vues, tels que la Colombie, le Chili, l'Uruguay, le Pérou et le Costa Rica. Ainsi, elle a eu des échanges approfondis avec le Canada sur des questions relatives à la sécurité humaine et a coopéré avec le Costa Rica, à l'ONU, dans le cadre du Groupe des cinq petits pays (*Small Five Group*). Dans l'ensemble, en 2012, la diplomatie helvétique a continué de renforcer ses relations avec ces partenaires sur le continent américain, notamment en développant les contacts institutionnels et en cultivant le dialogue politique. Elle peut ainsi d'une part faire avancer ses dossiers sur le plan bilatéral, de l'autre identifier les affaires sur lesquelles elle a des intérêts communs et nouer des alliances stratégiques pour peser sur le débat mondial. Grâce à son engagement au Conseil des droits de l'homme, notamment dans le cadre de l'Examen périodique universel, et au soutien qu'elle a apporté au mécanisme de l'OEA en faveur des droits de l'homme et aux autres programmes de promotion de la paix et des droits de l'homme en Colombie, la Suisse est restée investie sur ce front en Amérique latine.

Enfin, en Amérique centrale, la Suisse est en train de repenser sa stratégie de coopération au développement, afin de l'adapter à l'évolution de la situation. Alors qu'au Nicaragua, le cadre dans lequel elle inscrit ses opérations reste le même, elle redouble d'efforts pour asseoir les droits de l'homme et l'état de droit au Honduras.

Dans l'ensemble de la région, elle veille en outre à mieux prendre en considération les conséquences du changement climatique et les risques naturels qui en résultent. Dans le cadre de l'optimisation de ses ressources, la Suisse fermera mi-2013 son bureau guatémaltèque, sans que les projets en cours dans les domaines du développement et de la sécurité humaine ne soient abandonnés pour autant. En Haïti, l'engagement de la coopération au développement a été renforcé et l'Aide humanitaire de la Confédération contribue à une reconstruction durable après le séisme de 2010.

## **Asie et Pacifique**

### *Evolution dans la région*

En 2012, le poids politique et économique de l'espace Asie-Pacifique, en termes relatifs, a continué de progresser sur la scène internationale. Bien que la croissance des géants chinois et – surtout – indien, ait diminué, cette région est restée le moteur de la croissance mondiale. L'Asie et l'Océanie génèrent en effet environ 35 % du produit social brut mondial<sup>8</sup>, sans compter qu'elles détiennent l'un des cinq sièges permanents au Conseil de sécurité (Chine) et comptent six membres du G20 (Chine, Inde, Japon, Corée du Sud, Indonésie et Australie).

Toutefois, les Etats situés entre l'Hindou Kouch et les îles du Pacifique sont très hétérogènes, caractérisés par une diversité historique, sociale, politique et économique marquée et minés par d'importants problèmes et tensions. Contrairement à l'Europe ou à l'Amérique, ils ne disposent pour ainsi dire d'aucune architecture de sécurité régionale. Or, des conflits historiques ouverts ou latents ont marqué la région en 2012 encore. Certains d'entre eux ont même explosé, à l'instar des différends territoriaux en mers d'Asie orientale et d'Asie du Sud-Est, où les intérêts étaient notamment liés au contrôle des flux commerciaux et à l'accès aux matières premières. Compte tenu de la nouvelle course aux armements que se livrent ces pays, les Etats-Unis ont annoncé leur intention d'accorder une plus grande attention stratégique à la région asiatique et indo-pacifique. Nombre de gouvernements dans la région considèrent en effet de plus en plus que les Etats-Unis font office de contrepois par rapport au renforcement de la Chine et qu'ils sont à ce titre les garants de la stabilité.

### *Activités de la Suisse*

Il est dans l'intérêt de la Suisse, qui entretient des relations avec le monde entier, qui pratique une politique étrangère indépendante et universelle, et qui est dotée d'entreprises actives au niveau international, d'approfondir ses relations avec la région la plus dynamique du globe. De fait, l'importance de l'espace Asie-Océanie augmente à tous les égards pour notre pays: l'Asie est le deuxième partenaire économique de la Suisse (derrière l'Europe, mais avant l'Amérique du Nord), ledit espace absorbant 15 % du commerce suisse, avec un bond des exportations de 11,6 % en 2011. De plus, l'impossibilité de relever les défis mondiaux de nature politique sans contribution constructive des poids lourds asiatiques a été remarquée à plusieurs reprises, notamment dans le cadre des négociations en faveur d'un régime climatique mondial post-Kyoto.

<sup>8</sup> *Source:* Fonds monétaire international.

Consciente que le centre de gravité s'est ainsi déplacé, la Suisse a continué, au cours de l'année sous revue, à s'engager sous diverses formes dans la région, parvenant par là-même à consolider les trois axes de sa stratégie Asie-Pacifique: multiplier les contacts politiques à tous les niveaux (notamment en développant intelligemment son réseau déjà dense d'accords et en renforçant sa collaboration dans les organes multilatéraux), opérer, lorsque cela est possible, un rapprochement avec les organisations régionales et faire preuve de solidarité pour soutenir le développement, la paix et les droits de l'homme, en fournissant également de l'aide en situation de crise.

Si la Suisse a soigné ses relations avec les trois grands partenaires que sont la Chine, l'Inde et le Japon, elle n'a pas négligé les autres Etats de la région pour autant. Ces pays ne cessent en effet de gagner en importance sur les plans économique et politique, tant au niveau régional que mondial, y compris au sein des organisations multilatérales. La conférence régionale des ambassadeurs, réunissant tous les quatre ans les représentants de la Suisse en poste en Asie et dans le Pacifique, organisée cette fois-ci à Bangkok en novembre, visait à parfaire leur compréhension de la stratégie helvétique.

*Asie orientale:* le dialogue politique avec la *Chine*, qui n'écarte pas les questions relatives aux droits de l'homme, s'est poursuivi entre le secrétaire d'Etat et le vice-ministre. Par ailleurs, les négociations sur un accord de libre-échange lancées en 2011 ont fait des progrès substantiels en 2012, si bien qu'elles devraient pouvoir être closes prochainement. Enfin, la coopération a été approfondie dans de nombreux domaines sectoriels, voire en partie formalisée (signature de protocoles d'accord en matière d'énergie, d'environnement et de sciences notamment). A noter que la Suisse et la Chine devraient entamer un dialogue financier bilatéral en 2013. S'agissant du *Japon*, des consultations politiques ont été menées et des contacts établis au niveau ministériel. Une étude publiée en avril 2012 par l'Université de Genève<sup>9</sup> a mis en évidence que les positions adoptées par les autorités nippones et helvétiques dans les instances multilatérales se rejoignent dans une très grande majorité des cas. Une délégation suisse emmenée par le chef du DFAE s'est en outre rendue en *Corée du Sud* en avril 2012 pour participer au Sommet sur la sécurité nucléaire; celui-ci a profité de l'occasion pour s'entretenir avec son homologue sud-coréen. De plus, dans ce pays aussi des consultations politiques ont été menées. La participation de la Suisse à l'Exposition internationale de Yeosu a été remarquée grâce à son pavillon, qui a glané diverses distinctions. Sa présence ininterrompue pendant près de soixante ans au sein de la Commission de supervision des nations neutres à Panmunjom a certainement contribué à la bonne réputation dont elle jouit dans ce pays. Quant à la *Corée du Nord*, la Suisse a entamé le dixième cycle du dialogue politique instauré en 2003 avec elle. Enfin, elle a également engagé un cycle de dialogue politique avec la *Mongolie*, au menu duquel figuraient entre autre la démocratisation et l'OSCE.

*Asie du Sud:* les voyages officiels effectués par différents conseillers fédéraux en *Inde* ont permis d'approfondir le vaste dialogue instauré avec ce pays dans les domaines de la science, de la formation, de l'environnement et du climat. Les discussions de travail au sujet de la migration et de la justice ont pour leur part été poursuivies. De plus, le premier cycle du dialogue financier lancé en 2011 a été

<sup>9</sup> «In der UNO ist die Schweiz Japan am nächsten» (A l'ONU, c'est du Japon que la Suisse se rapproche le plus), *Neue Zürcher Zeitung*, 16 avril 2012.

mené. Le chef du DFAE a par ailleurs rencontré le premier ministre du *Pakistan* dans le cadre du Forum économique mondial à Davos. Quant au dialogue politique annuel, il s'est tenu en mai à Islamabad. Au mois de février, la ministre des affaires étrangères du *Bangladesh* s'est rendue en Suisse pour célébrer le 40<sup>e</sup> anniversaire des relations diplomatiques entre les deux pays. La Suisse a par ailleurs renforcé son engagement en faveur de l'*Afghanistan*, notamment dans le cadre du Groupe de contact international (ICG), lors de la réunion des partenaires et des membres de l'OTAN à Chicago, et lors de la Conférence de Tokyo sur l'Afghanistan. Enfin, s'agissant du *Sri Lanka* et du *Népal*, elle a adopté de nouvelles stratégies à mettre en œuvre ces prochaines années.

*Asie du Sud-Est*: à la suite de la transition politique amorcée au *Myanmar*, la Suisse a décidé d'intensifier ses relations avec ce pays. Pour le premier déplacement qu'elle a effectué en dehors de l'Asie depuis de longues années, la responsable de l'opposition, Aung San Suu Kyi, a choisi la Suisse, où elle s'est entretenue notamment avec des membres du Conseil fédéral et a gratifié le Conseil national d'une visite. En novembre, le chef du DFAE a été le premier conseiller fédéral à se rendre en visite officielle dans ce pays, où il a inauguré l'ambassade de Suisse à Yangon. Il s'est aussi rendu au *Laos* avec la présidente de la Confédération, où tous deux ont soigné les relations bilatérales avec le gouvernement en marge du sommet de l'ASEM, à l'occasion duquel un protocole d'accord sur la coopération politique a été signé. En Indonésie, plus grand pays de l'ASEAN avec lequel la Suisse marquait en 2012 les 60 ans de ses relations bilatérales, les chefs de la diplomatie suisse et indonésienne se sont rencontrés en marge du Forum de Bali pour la démocratie. Le cycle de dialogue politique avec le *Vietnam*, complété par la rencontre entre secrétaire d'Etat et vice-ministre des affaires étrangères, avait lieu cette année à Berne. Enfin, le responsable de la division Asie et Pacifique a été le premier représentant de la Centrale du DFAE à se rendre au *Timor-Leste*, où il a notamment rencontré le président, José Ramos-Horta.

*Australie, Nouvelle-Zélande et Etats insulaires du Pacifique*: le chef du DFAE s'est entretenu en marge de rencontres multilatérales avec son homologue australien, avec qui il a décidé d'entretenir un dialogue stratégique régulier au niveau ministériel. En visite à Canberra en mars, le responsable de la division Asie et Pacifique a pour sa part entamé un dialogue politique, également appelé à se renouveler d'année en année, dont le but est de développer et d'approfondir les relations bilatérales avec cette puissance régionale importante. Au printemps, la Suisse a conclu un protocole d'entente sur l'entame d'un dialogue financier avec l'Australie, dont le premier cycle a déjà eu lieu à Berne. Celui-ci se conjugue à d'autres discussions importantes, menées sur une base régulière, avec la Nouvelle-Zélande, avec laquelle la Suisse a tissé d'étroites relations au sein de nombreuses organisations internationales.

*Intégration régionale*: l'initiative diplomatique lancée en 2011 par la Suisse dans le but de rejoindre le Dialogue Europe-Asie (ASEM), a été couronnée de succès: la Suisse a été admise à l'occasion de son sommet de 2012 organisé à Vientiane (Laos) comme membre à part entière de ce forum intercontinental jusqu'alors réservé, du côté européen, aux seuls membres de l'UE. L'ASEM est une plateforme précieuse puisqu'elle constitue le principal forum de dialogue politique entre l'Europe et l'espace Asie-Pacifique, dans le cadre duquel des dossiers régionaux et mondiaux d'actualité, qui concernent directement la Suisse (système financier international, changement climatique) sont abordés.

## **Moyen-Orient et Afrique du Nord**

Les mouvements de contestation qui ont provoqué la chute des présidents tunisien et égyptien en 2011 ont surpris par leur intensité, tout comme l'ampleur de la dynamique qui a suivi, se propageant depuis l'Afrique du Nord jusqu'au Moyen-Orient. Ils ont fait se tourner une page de l'histoire de cet ensemble géographique, dont la construction politique reposait le plus souvent sur des régimes répressifs. La transition politique dans cette région sera un processus long, jalonné de difficultés et à l'issue incertaine. A cet égard, la montée des mouvements extrémistes est inquiétante. La Suisse suit de près cette évolution et entend apporter sa contribution à la réussite à long terme des changements en cours, sur la base d'un partenariat avec les pays concernés.

Son engagement dans la région, intensifié depuis le début des soulèvements, est ambitieux. En effet, la Suisse entretient des relations étroites avec les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient au niveau économique, social, politique et sécuritaire; ses intérêts se confondent donc avec les besoins de développement et de stabilité de toute la région.

### *Afrique du Nord*

En Afrique du Nord, la Suisse a très tôt exprimé sa disponibilité à soutenir la transition démocratique là où des besoins se feraient sentir, notamment grâce à une assistance technique pour la préparation d'élections et à ses bons offices. Elle a concentré son action sur la promotion des réformes institutionnelles, avec comme priorités la réforme du secteur de la sécurité et du système judiciaire ainsi que la lutte contre l'impunité et le traitement du passé. En dépit des multiples changements d'interlocuteurs qu'ont entraînés les bouleversements politiques, la Suisse a pu conserver intact l'ensemble de ses contacts officiels, tout comme ceux qu'elle entretenait avec différents segments de la société civile et qui se concentrent désormais sur les forces vives agissant dans le sens des réformes.

Au niveau économique, la Suisse cible ses efforts sur le développement du secteur privé et du secteur financier, en particulier sur les PME et sur le soutien à des filières ayant un fort potentiel en termes de création d'emplois. L'Egypte et la Tunisie représentent à cet égard deux axes prioritaires de son aide et le resteront pour autant que la stabilité politique s'y instaure. La Suisse doit par ailleurs veiller à accorder une attention particulière aux processus d'identification et de restitution des avoirs bloqués; ce thème constitue un enjeu politique central dans ses relations avec l'Egypte, mais aussi avec la Tunisie et la Libye. Lors de sa visite en Egypte en octobre 2012, le chef du DFAE s'est engagé à ce que ce dossier soit traité avec la plus grande diligence.

Enfin, dans le domaine migratoire, différentes mesures, tant au niveau international qu'intérieur, ont été prises afin de faire face à d'éventuels flux de populations déplacées ou réfugiées. Des actions ont déjà été entreprises dans les pays concernés et des contacts réguliers sont entretenus avec divers partenaires afin de gérer au mieux l'évolution de la situation et d'examiner en particulier d'éventuelles possibilités de coopération avec l'UE ainsi que divers organismes internationaux placés sous l'égide des Nations Unies.

## *Proche-Orient*

L'engagement de la Suisse au Proche-Orient est resté concentré, tout au long des soulèvements populaires, sur l'aide humanitaire et sur la promotion du droit international et des droits de l'homme, par le biais notamment d'un soutien à des initiatives privilégiant le dialogue et la négociation. Le conflit israélo-palestinien occupe une place importante dans les activités de la Suisse, qui s'inscrivent dans la volonté constante de promouvoir une solution de paix. La question de la création d'un Etat palestinien indépendant, vivant côte à côte avec l'Etat d'Israël, dans des frontières sûres et reconnues, rassemble un large consensus au sein de la communauté internationale, en particulier auprès des membres du Quartet pour le Moyen-Orient (USA, Russie, UE et ONU). C'est aussi la position constamment adoptée par la Suisse et le sens de son engagement en faveur de la paix dans la région. Afin de renforcer les chances d'une solution à deux Etats et de favoriser la reprise du processus de paix, le Conseil fédéral a décidé de soutenir la demande de l'Autorité Palestinienne d'obtenir le statut d'Etat observateur au sein des Nations Unies. Le texte de la résolution contenait en effet de nombreux éléments constructifs, favorables au développement d'une solution juste et équilibrée au conflit. L'Assemblée générale de l'ONU a approuvé cette résolution par 138 voix contre 9 et 41 abstentions le 29 novembre 2012.

Depuis 1950, date à laquelle la Suisse a initié son soutien à l'UNRWA (l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient), et depuis qu'elle a établi, en 1994, une représentation auprès de l'Autorité palestinienne, l'action de la Suisse s'est inscrite dans une logique multiple:

- aide humanitaire aux populations palestiniennes déplacées ou réfugiées;
- aide à la démocratisation et au renforcement de l'état de droit dans les Territoires palestiniens occupés;
- promotion du droit international, notamment humanitaire, et des droits de l'homme;
- aide au développement visant à favoriser le processus de formation d'un Etat-nation palestinien;
- renforcement des systèmes de gouvernance de l'Autorité palestinienne et des collectivités locales;
- engagement dans les activités permettant de promouvoir une solution pacifique dans la région.

Les violences armées en *Syrie* ont fait, durant l'année écoulée, des milliers de morts, provoquant la vive désapprobation de la communauté internationale, désapprobation à laquelle la Suisse s'est jointe à différents niveaux. Notre pays a renforcé ses mesures à l'encontre de la Syrie, en continuant de reprendre les sanctions de l'UE. De plus, après avoir rappelé à Berne son ambassadeur pour consultation en août 2011, la Suisse a fermé son ambassade à Damas en février 2012 avant de déclarer, en mai 2012, *persona non grata* l'ambassadeur de Syrie, accrédité en Suisse avec résidence à Paris. Elle est également intervenue au Conseil des droits de l'homme pour condamner toutes les violations commises en Syrie.

La Suisse s'est engagée sur trois questions prioritaires dans le contexte syrien. Premièrement, elle a agi en faveur d'une solution politique au conflit, en soutenant

les deux rapporteurs spéciaux de l'ONU successifs; elle a aussi aidé à organiser la réunion du groupe d'action réunissant à Genève, au printemps 2012, les ministres des affaires étrangères des cinq membres permanents du Conseil de sécurité ainsi que ceux des pays responsables de ce dossier au sein de la Ligue arabe. Deuxièmement, la Suisse a soutenu l'aide humanitaire sur place et dans les pays voisins: son programme humanitaire, coordonné à partir du bureau de la DDC à Amman, a consisté d'une part à soutenir les actions de la communauté internationale, d'autre part à appuyer les activités du CICR ou encore de l'UNHCR. A cet égard, elle aussi mené des actions directes, par le biais de projets sur le terrain; le budget de l'aide helvétique aux victimes de la crise syrienne s'élevait, à la fin 2012, à 13 millions de francs. Troisièmement, la Suisse s'est résolument engagée dans la lutte contre l'impunité: elle a lancé au sein des Nations Unies une initiative prévoyant de demander au Conseil de sécurité de déférer la situation en Syrie à la Cour pénale internationale; cette initiative visant à traduire en justice les auteurs de crimes graves – quelque soit leur camp – a recueilli le soutien d'un nombre important d'Etats (près de 50 à fin 2012). Enfin, la Suisse a œuvré pour un renforcement des travaux de la Commission d'enquête mise en place par le Conseil des droits de l'homme, commission au sein de laquelle a été nommée comme membre supplémentaire, en septembre 2012, Mme Carla del Ponte, ancien procureur général de la Confédération.

### *Pays du Golfe*

En dépit d'un contexte marqué par des tensions régionales accrues et en conformité avec sa politique de neutralité et d'universalité, la Suisse a veillé à maintenir de bonnes relations avec l'ensemble des pays de la région. En mars 2012, elle a signé un protocole d'entente avec l'Arabie saoudite sur le principe de consultations politiques régulières. Des pourparlers sont en cours avec les Emirats arabes unis en vue de la conclusion d'un accord du même type. De même, la Suisse a posé les bases d'un renforcement des liens avec le Secrétariat du Conseil de coopération du Golfe (CCG), basé à Riyad. Elle a par ailleurs renforcé son soutien financier au Yémen pour aider son gouvernement à mettre en œuvre les réformes indispensables sur le plan politique, économique et sécuritaire, en vue de rétablir la paix et la stabilité dans le pays. La Suisse a ainsi participé, pour la première fois, en tant qu'observateur, à la 4<sup>e</sup> réunion du groupe d'Etats des «amis du Yémen», organisée en septembre 2012 à New York. Des rencontres de travail ont été organisées avec d'autres pays de la péninsule arabe dans le courant de l'année. Enfin, des contacts de haut niveau ont eu lieu avec la République islamique d'Iran: ceux-ci ont notamment porté sur les nouvelles mesures restrictives que la Suisse a adoptées en avril et juillet 2012, et sur les répercussions économiques et sociales qu'ont les sanctions internationales et unilatérales.

### **Afrique subsaharienne**

Dans nombre de pays d'Afrique subsaharienne, la croissance est d'actualité (PNB); de plus, beaucoup de ces pays disposent d'un potentiel économique conséquent. Si la lutte contre la pauvreté progresse, une grande partie de la population reste exclue de cet essor, vivant au-dessous du seuil de pauvreté et étant toujours exposée au chômage, à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire, fléaux auxquels il faut ajouter les violations des droits de l'homme et l'urgence humanitaire, en particulier dans les régions frappées par les conflits armés. Les défis à relever sont donc toujours colossaux: répartition peu équilibrée du pouvoir, dont les tenants ont peu de comptes à rendre, services publics rudimentaires et luttes pour les matières premières, sans

compter que les conséquences du changement climatique sur l'agriculture fragilisent davantage encore les populations.

Membre de l'*Organisation internationale de la Francophonie (OIF)* depuis 1996, la Suisse a assumé la présidence du Sommet de la Francophonie de 2010 à 2012, jusqu'au XIV<sup>e</sup> Sommet d'octobre 2012 à Kinshasa. Le vice-président du Conseil fédéral a représenté la Suisse au Sommet de Kinshasa alors que le chef du DFAE était présent à la Conférence ministérielle. La présidence a conféré à la Suisse une responsabilité et une visibilité particulières au sein de l'OIF. Elle lui a donné l'occasion de contribuer au renforcement du rôle de la Francophonie dans le monde par l'organisation de concertations francophones, notamment dans le domaine de l'environnement et du développement durable (Rio+20). Dans une optique plus générale, la participation de la Suisse aux activités de la Francophonie lui offre un cadre d'influence approprié pour la mise en valeur de sa diversité, de la promotion de la paix et de la démocratie.

En Afrique subsaharienne, la Suisse se focalise sur la promotion de la paix, de la sécurité, de la stabilité et de la bonne gouvernance, avant tout dans les Etats et régions fragiles du continent. Elle articule par ailleurs sa politique autour de la promotion de l'éducation de base et de la formation professionnelle, de la santé et de la sécurité alimentaire. Dans le cadre de ses stratégies de coopération régionales, elle concentre ses efforts sur l'Afrique de l'Ouest (Mali, Niger, Tchad), la région des Grands Lacs (Burundi, Rwanda et République démocratique du Congo), la Corne de l'Afrique, ainsi que l'Afrique australe (Communauté de développement d'Afrique australe, SADC). Du point de vue économique et politique, la collaboration bilatérale est axée sur l'Afrique du Sud, pays membre du G20 et du groupe des BRICS, avec lequel la Suisse a signé en 2008 un protocole d'accord qui l'élève au rang de partenaire stratégique.

En 2012, plusieurs rencontres bilatérales ont réuni la Suisse et l'*Afrique de Sud*, principal destinataire des exportations et des investissements directs helvétiques sur le continent. Au printemps 2012, les deux Etats se sont entendus pour poursuivre leur coopération scientifique et technologique, laquelle repose sur un accord bilatéral signé en 2007. Le mois de juin a par ailleurs vu la tenue de la troisième séance de la commission économique mixte, avant l'organisation, mi-octobre, du quatrième cycle de consultations politiques, placées au niveau du secrétaire d'Etat. Les deux délégations sont alors tombées d'accord pour renforcer leur coopération multilatérale et approfondir leurs relations bilatérales dans les domaines de l'économie et de la promotion de la paix en faveur de tiers.

Depuis 2005, la Suisse a développé un *programme régional d'Afrique australe* et se concentre dans ce contexte sur la sécurité alimentaire et la prévention du VIH/sida. Le programme humanitaire mis en place au Zimbabwe se transforme progressivement en programme de développement, sans pour autant disparaître compte tenu de la fragilité de la situation politique. Le Mozambique et la Tanzanie restent des pays prioritaires du développement. En collaboration avec les autres donateurs, la Suisse soutient la réforme des systèmes nationaux dans le domaine de la santé. En ce qui concerne le développement rural, elle soutient l'augmentation de la productivité agricole, l'accès aux services financiers et la création d'emplois. En matière de gouvernance, elle appuie la société civile et, dans le cas du Mozambique, les parlements également, afin de renforcer le fonctionnement démocratique des pays bénéficiaires.

Dans le cadre de son programme de politique de paix en *Afrique de l'Ouest et centrale*, la Suisse soutient des initiatives au Mali, au Niger et au Tchad afin de participer aux efforts de consolidation de la paix dans cette région en proie à des conflits récurrents, qui ont d'importants effets transfrontaliers et sous-régionaux.

Au *Mali*, une rébellion armée a éclaté en janvier 2012, suivie d'un coup d'état en mars. Depuis, le pays est partagé de facto en deux et les impacts humanitaires se répercutent dans toute la région. Suite à la demande du gouvernement du Mali et de l'un des groupes armés opposants, la Suisse s'est engagée dans la médiation au Mali en soutenant le travail du Burkina Faso, médiateur régional mandaté par la Communauté des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Après de longs mois d'enlèvement, la crise au Mali était inscrite en haut de l'agenda international, en raison notamment de la menace terroriste afférente. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté deux résolutions sur le Mali (7 juillet et 12 octobre 2012); celles-ci invitaient d'une part les parties au conflit à engager un processus crédible de négociations en vue d'une résolution pacifique de la crise, et ouvraient d'autre part la voie à la préparation d'une intervention militaire internationale.

Au *Niger*, la Suisse travaille à la prévention de la résurgence d'une rébellion et à la réconciliation, par le dialogue politique avec la Haute Autorité pour la consolidation de la paix, les autorités nationales et le Conseil régional de la région d'Agadez au Nord Niger. Au *Tchad*, elle appuie les efforts de dialogue entre acteurs politiques et société civile et renforce les capacités des réseaux engagés dans les processus de réconciliation ainsi que celles des autorités en matière de droits de l'homme. Les stratégies de coopération en Afrique de l'Ouest ont été actualisées en tenant compte des évolutions politiques. L'engagement de la Suisse dans la région porte sur les domaines de l'éducation et de la formation professionnelle, la sécurité alimentaire et la gestion publique locale. La Suisse a également dû adapter son programme de développement.

Les programmes nationaux d'action prioritaire sont complétés par des initiatives visant à promouvoir l'intégration régionale (p. ex. dans le cadre de la CEDEAO). Dans le cadre de l'aide humanitaire, la Suisse a versé 18,9 millions de francs supplémentaires au CICR, à l'UNHCR, au PAM et à diverses ONG, affectés à la protection et à la prise en charge de réfugiés et de déplacés, malgré les difficultés d'accès au Nord du Mali. Elle a par ailleurs détaché des experts pour la mission lancée par l'UE en vue d'améliorer la stabilité politique et la sécurité au Niger (EUCAP) et soutient le renforcement des capacités régionales affectées à lutte contre le terrorisme. En outre, elle concentre ses activités sur quatre pays de la *Mano River Union* (le Libéria, la Sierra Leone, la Côte d'Ivoire et la Guinée-Conakry). Quant au *Ghana*, il se singularise comme pôle de stabilité, de démocratie et de croissance en Afrique de l'Ouest; partant, la Suisse l'aide à promouvoir une gouvernance efficace, en lui fournissant notamment une aide budgétaire s'inscrivant dans le cadre d'un programme de coopération. Enfin, elle a signé un partenariat migratoire avec le Nigéria.

L'interdépendance des pays dans *la région des Grands Lacs*, particulièrement du Rwanda, du Burundi et des deux provinces du Kivu en République démocratique du Congo (RDC) est évidente sur les plans historique, géopolitique et commercial. Depuis la signature des accords de paix au début des années 2000, le Burundi, mais surtout le Rwanda, ont accompli des progrès en termes de développement et de stabilité, alors que la situation à l'est de la RDC demeure volatile. Cette dynamique régionale positive a été remise en question par les élections bâclées au Burundi en

2010 et en RDC en 2011, et par une nouvelle détérioration cette année des relations entre le Rwanda et la RDC.

Depuis juillet 2009, la Suisse assure la présidence de la Configuration Burundi de la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies et aide ce pays à mener à bien le processus de paix et à s'engager sur la voie du développement durable. Des experts suisses sont engagés au sein des missions de l'ONU au Burundi et en RDC (BNUB et MONUSCO), notamment dans le déminage humanitaire. Dans le cadre de la nouvelle mouture de la stratégie pour les Grands Lacs 2012–2016, les instruments de politique étrangère sont mis en œuvre de façon coordonnée dans cette région, afin de trouver une issue pacifique aux conflits, de mettre au point des institutions publiques viables, de réduire la pauvreté et de soulager les réfugiés et les déplacés internes. Le chef du DFAE s'est rendu dans la région à l'occasion du Sommet de la Francophonie, organisé à Kinshasa en octobre 2012.

Dans la *Corne de l'Afrique*, l'instabilité qui règne en Somalie est pour l'essentiel à mettre sur le compte du conflit opposant les islamistes d'Al-Shabaab au gouvernement transitoire somalien. La région est de surcroît fragilisée par les tensions permanentes déchirant l'Éthiopie et l'Érythrée, de même que par la lutte pour les ressources faisant rage au Nord du Kenya et le long de la frontière entre le Soudan et le Soudan du Sud. Elle pourra être stabilisée uniquement si, d'une part, les tensions régnant au sein des pays et les conflits les divisant sont surmontés au moyen d'un dialogue pacifique et, d'autre part, les pénuries, chroniques selon les zones, sont résorbées. Dans cette région, la Suisse soutient des mesures ayant pour but de favoriser le dialogue et les processus de réconciliation, à l'échelle nationale et locale. Au Soudan du Sud, qui élabore actuellement sa constitution, elle s'engage pour la création de conseils de chefs traditionnels, chargés de faire la liaison avec les structures gouvernementales modernes. La Suisse a par ailleurs mis des experts à la disposition des programmes de déminage de l'ONU en Somalie ainsi qu'au Soudan du Sud, où elle a également envoyé des observateurs militaires et des spécialistes chargés d'aider à la formation du personnel affecté à la réforme du secteur de la sécurité. Enfin, au Soudan, l'Aide humanitaire finance les activités de plusieurs œuvres d'entraide et mène ses propres projets dans le Nord-Ouest. Pour souligner son engagement en faveur de la Somalie et favoriser une approche coordonnée de la communauté internationale pour ce pays, la Suisse participe régulièrement aux conférences internationales qui lui sont consacrées, à l'instar de la Conférence de Londres sur la Somalie organisée au printemps dernier, à laquelle la délégation helvétique s'est rendue sous la houlette du chef du DFAE.

### **2.3.2 L'ONU et la Genève internationale**

#### *Dixième anniversaire de l'adhésion de la Suisse à l'ONU*

À l'automne 2002, la Suisse a été le 190<sup>e</sup> Etat à adhérer à l'Organisation des Nations Unies. Il s'agit de la première adhésion d'un pays approuvée par un scrutin populaire. L'ONU et la Suisse défendent les mêmes valeurs et poursuivent les mêmes objectifs: démocratie, promotion de la paix et de la sécurité, développement durable, protection et promotion des droits de l'homme et aide d'urgence aux victimes de guerres et de catastrophes naturelles. Cette convergence de valeurs et le fait que l'adhésion ait été votée par le peuple confèrent une forte légitimité à l'engagement de la Suisse au sein de l'ONU. Cet engagement est en outre solidement ancré dans la

politique intérieure. Le DFAE fixe trois axes prioritaires dans ses relations avec des acteurs clés de la société civile: la jeunesse, l'enseignement supérieur et l'Association Suisse-ONU.

Depuis dix ans, la Suisse s'est imposée comme un membre actif de l'ONU. Ayant souvent un rôle de médiateur dans le cadre de négociations, elle défend avec force le principe d'une ONU puissante et efficace. A l'occasion du dixième anniversaire de l'adhésion de la Suisse, le Secrétaire général Ban Ki-moon s'est rendu dans notre pays début septembre. Il a prononcé un discours très remarqué devant l'Assemblée fédérale (Chambres réunies), rendant hommage à l'engagement de la Suisse au sein de l'ONU. Il a également pris part à une conférence à Genève ainsi qu'à une célébration officielle de cet anniversaire au Palais des Nations. La Suisse entend développer son engagement et assumer plus de responsabilités dans les dix années à venir, comme en témoignent sa candidature au Conseil de sécurité pour la période 2023–2024 ou au Conseil des droits de l'homme pour la période 2016–2018. Elle a décidé de placer sa deuxième décennie au sein de l'ONU sous la double thématique «réforme et sécurité» en s'engageant en priorité en faveur de la sécurité internationale et d'une réforme de l'organisation elle-même.

### *Paix et sécurité*

*Opérations de maintien de la paix:* avec environ 120 000 personnes déployées dans seize missions, les opérations de maintien de la paix demeurent le fer de lance de l'action de l'ONU. En 2012, les tensions autour des discussions sur le maintien de la paix se sont accentuées et ont retardé plusieurs processus de négociations. L'adéquation entre mandats et moyens, de même que les taux de compensation pour les troupes déployées, sont les principaux objets de désaccord. Les réformes engagées par le Secrétariat de l'ONU et visant à résoudre une partie de ces problèmes se poursuivent, mais la crise financière complique leur mise en œuvre. La Suisse a déployé 24 militaires et policiers dans les opérations en 2012, se positionnant ainsi au 86<sup>e</sup> rang des contributeurs. A cela s'ajoute une participation civile dans certaines missions. Dans son rapport du 1<sup>er</sup> octobre 2010 sur l'armée, le Conseil fédéral a exprimé son intention d'augmenter le nombre de militaires suisses engagés dans la promotion militaire de la paix. Ceci devrait favoriser également la capacité de la Suisse à obtenir des postes politiques de haut niveau dans les opérations de maintien de la paix.

*Renforcement des capacités civiles:* le rapport 2011 du Groupe consultatif de haut niveau sur les «Capacités civiles au lendemain d'un conflit» alimente les efforts que l'ONU intensifie pour renforcer ses capacités civiles au service de la promotion de la paix et plus particulièrement de l'établissement d'institutions nationales dans les pays touchés par des conflits. L'objectif est non seulement de développer les capacités de ces pays, mais aussi d'améliorer l'efficacité et la réactivité du système onusien tout entier. La Suisse soutient ce projet, notamment en encourageant le dialogue entre Etats membres, représentants de l'ONU et organisations régionales ou autres.

*Commission de consolidation de la paix:* la Suisse œuvre en faveur d'une procédure de consolidation de la paix coordonnée et intégrée, et notamment de l'implication des acteurs de la coopération au développement, de l'aide humanitaire et du maintien de la paix. Le Burundi, la Guinée-Bissau, la Centrafrique, la Sierra Leone, le Liberia et la Guinée Conakry sont les pays figurant actuellement à l'ordre du jour de la Commission de consolidation de la paix. La Suisse assure depuis 2009 la présidence de la formation «Burundi», qui a pour objectif de soutenir le pays dans la mise

en œuvre du processus de paix et dans la transition vers un développement durable. Une conférence sur la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté du Burundi a eu lieu à Genève en octobre 2012.

*Conseil de sécurité de l'ONU:* compte tenu du blocage persistant dont la réforme de cet organe fait l'objet, la Suisse soutient une solution intermédiaire qui prévoit la création d'une nouvelle catégorie de membres non permanents, au mandat prolongé. L'élargissement du Conseil doit tenir compte des réalités géopolitiques de notre époque mais se limiter à un nombre réduit de nouveaux sièges à des fins d'efficacité. La Suisse continue de préconiser une réforme des méthodes de travail du Conseil. Dans le cadre du groupe des *Small Five*<sup>10</sup> elle cherche à accroître la transparence et à favoriser l'implication de tous les Etats membres de l'ONU dans les travaux de son organe le plus puissant. L'objectif est à présent d'élargir la base et de continuer à progresser au sein d'un groupe plus vaste d'Etats partageant les mêmes vues, pour donner plus de poids politique à ce principe. En matière de lutte contre l'impunité, la Suisse a lancé une initiative visant à enjoindre le Conseil de sécurité de déférer la Syrie à la Cour pénale internationale.

*Lutte contre le terrorisme:* la Suisse est l'un des partisans les plus résolus de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies. Elle a lancé plusieurs initiatives visant à contribuer à une mise en œuvre équilibrée des quatre piliers de cette stratégie: éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme, prévenir et combattre le terrorisme, renforcer les capacités des Etats pour prévenir et combattre le terrorisme et garantir le respect des droits de l'homme et la primauté du droit dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Son engagement à cet égard a valu à la Suisse d'obtenir l'un des 22 sièges au sein du Conseil consultatif du nouveau Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme, qui coordonne les programmes découlant de la Stratégie mondiale. Avec plusieurs autres pays, la Suisse a réitéré son soutien à l'initiative lancée en 2010 par l'ONU pour une meilleure mise en œuvre de la Stratégie mondiale au niveau régional. Depuis septembre 2011, elle est par ailleurs membre fondateur du Forum mondial antiterroriste (*Global Counterterrorism Forum* GCTF), créé à l'initiative des Etats-Unis. Le chef du DFAE a représenté la Suisse à deux reprises au niveau ministériel lors de réunions du GCTF en 2012, en mai à Istanbul et en décembre à Abou Dhabi où le mémorandum d'Alger a été approuvé par les pays participants. Le mémorandum d'Alger prévoit de nombreuses mesures visant à renforcer la lutte contre le financement du terrorisme. Il traite également de la question des prises d'otages et engage les Etats à s'interdire le versement de rançons. La Suisse a aussi organisé en février 2012, à Interlaken, une conférence internationale entre les Etats membres du GCTF, l'ONU, l'UE et neuf organisations régionales pour permettre à ces différents acteurs de mieux coordonner leur action.

*Sanctions contre Al-Qaïda:* la Suisse est favorable à la prise de sanctions effectives contre Al-Qaïda par le Conseil de sécurité. Elle s'engage aussi depuis plusieurs années, en collaboration avec des Etats partageant ses vues, en faveur d'un meilleur respect des droits de procédure des personnes visés par ces sanctions ciblées. Elle soutient notamment le Bureau du médiateur, créé en 2009 pour recevoir les demandes de radiation de la liste des sanctions. Et comme, malgré la création de ce bureau, des plaintes contre ces sanctions sont toujours pendantes devant des tribunaux nationaux et européens, la Suisse, en collaboration avec le groupe des Etats partageant ses

<sup>10</sup> Costa Rica, Jordanie, Liechtenstein, Suisse, Singapour

vues, a soumis une nouvelle fois au Conseil de sécurité, en novembre 2012, de nouvelles propositions visant à améliorer les procédures pour les personnes concernées et à renforcer le mandat du Bureau du médiateur.

### *Droits de l'homme*

*Conseil des droits de l'homme de l'ONU:* la Suisse évalue positivement le travail accompli par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies en 2012. Depuis les bouleversements auxquels ont été confrontés l'Afrique du Nord et le Proche-Orient début 2011, les débats au sein du Conseil ont évolué de manière constructive. En consacrant une session extraordinaire à la Syrie, en désignant deux nouveaux rapporteurs spéciaux sur l'Erythrée et sur le Bélarus et en reprenant les débats sur le Soudan du Sud et le Mali, le Conseil a montré qu'il savait réagir rapidement et de manière appropriée aux atteintes particulièrement graves aux droits de l'homme.

La Suisse est membre du Conseil des droits de l'homme depuis 2010. Elle intervient à chaque session, ordinaire ou extraordinaire, pour promouvoir ses priorités et influencer les discussions en faveur des victimes. Le caractère transrégional de ses initiatives se révèle un atout important. Durant l'année sous revue, elle en a déposé deux devant le conseil, qui ont abouti positivement: lors de la 19<sup>e</sup> session, la Suisse s'est unie aux Maldives, au Costa Rica, à l'Uruguay, au Maroc et à la Slovénie pour demander la désignation d'un nouveau rapporteur spécial. Lors de la 20<sup>e</sup> session, le conseil a adopté au consensus, après une réserve initiale, une résolution portée par la Suisse, le Costa Rica et la Turquie visant à protéger les droits de l'homme dans le contexte de manifestations pacifiques. Le rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association a été chargé de présenter en mars 2013 un rapport sur la gestion des manifestations pacifiques par différents pays. Lors de la 21<sup>e</sup> session, Carla del Ponte a été nommée membre de la Commission d'enquête internationale sur la Syrie et la Suisse a présenté sa résolution intitulée «Droits de l'homme et justice transitionnelle», axée cette année sur la dimension sexospécifique des processus de transition et chargeant la haut commissaire et le rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition désigné l'an dernier à l'initiative de la Suisse et de l'Argentine d'établir un rapport sur le sujet. Enfin, dans le cadre du 2<sup>e</sup> cycle de l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme, la Suisse a présenté en octobre 2012 son deuxième rapport national (voir ch. 2.2.4).

*3<sup>e</sup> Commission de l'Assemblée Générale:* La Suisse a défendu ses thématiques prioritaires et s'est engagée en conséquence sur les résolutions correspondantes: abolition de la peine de mort (en appelant à un moratoire universel), interdiction de la torture, exécutions extrajudiciaires (avec les questions de discrimination envers les personnes gays, lesbiennes, bisexuelles et transsexuelles inhérentes à la résolution concernée), traite des êtres humains, racisme, liberté de religion, droits des enfants, ainsi que liberté d'expression et de réunion. Une attention particulière a été accordée à la défense des droits des femmes, soumise actuellement à différentes pressions.

*Haut Commissariat de l'ONU aux droits de l'homme (HCDH):* cet organe a connu depuis le sommet mondial de l'ONU en 2005 une phase de croissance durant laquelle son budget ordinaire a doublé. Or, les deux tiers de ce budget se composent de contributions volontaires des Etats membres, ce qui fait dire à certains que le HCDH est à la solde de ses contributeurs, majoritairement occidentaux. Certains Etats du Sud demandent donc à ce qu'il soit soumis à un contrôle accru de la part du Conseil

des droits de l'homme pour pouvoir, dans un cadre intergouvernemental, exercer une influence plus grande sur ses priorités thématiques, les pays où il intervient et ses ressources humaines. La Suisse, en sa double qualité de pays hôte du siège et de pays figurant parmi les quinze principaux contributeurs, appuie avec force l'indépendance du HCDH. Elle l'exhorte néanmoins à adopter vis-à-vis des Etats une communication plus transparente et plus stratégique.

### *Gestion et financement de l'ONU*

Dans le cadre de la réforme du secrétariat de l'ONU, des progrès ont été réalisés dans différents domaines ces dernières années. Le Secrétariat s'est ainsi doté d'un nouveau système de justice interne, d'un bureau d'éthique et d'un Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit. Il a ainsi réussi à harmoniser des aspects clés de la gestion des ressources humaines dans le système onusien. Ces avancées sont certes réjouissantes, mais beaucoup reste à faire, ne serait-ce que dans la mise en œuvre des décisions déjà prises. La Suisse est très active au sein de la 5<sup>e</sup> Commission de l'Assemblée Générale, qui traite des questions administratives et budgétaires des Nations Unies. Elle soutient pleinement l'agenda des réformes de gestion qui est indispensable à l'affirmation d'une ONU moderne, forte et efficiente. Dans ce contexte, la Suisse s'efforce depuis des années de ramener sur le terrain de l'objectivité le débat sur les méthodes de gestion modernes et efficaces et de faire valoir leurs avantages. Elle s'engage entre autres en faveur de l'amélioration du processus budgétaire de l'ONU, qu'elle souhaite plus transparent et stratégique ainsi qu'axé sur les résultats. La Suisse promeut également les dossiers relatifs à l'administration de la justice interne aux Nations Unies, le renforcement des systèmes de contrôle interne, la responsabilisation ainsi que la mise en œuvre des réformes de gestion du personnel. Elle s'engage pour ces priorités également au sein du Groupe de Genève, un mécanisme de coordination de seize pays qui comptent parmi les plus grands contributeurs de l'ONU. La Suisse veille par ailleurs à ce que les réformes financières ne mettent pas en question une bonne répartition géographique des sites de l'ONU en préférentiel de manière inadéquate la place de Genève.

Avec un taux de contribution à 1,13 %, la Suisse figure, au 16<sup>e</sup> rang parmi les principaux contributeurs des Nations Unies. En 2011, les cotisations obligatoires s'élevaient à 130 millions de francs. Sous le coup de la crise économique mondiale, la tendance est à un ralentissement de la croissance du budget de l'ONU. Dans ce contexte, en décembre 2011, pour la 2<sup>e</sup> fois dans l'histoire de l'organisation, les Etats membres ont décidé d'adopter un budget bisannuel à la baisse par rapport au budget précédent (5,125 milliards de dollars pour 2012–2013).

### *La Suisse, pays hôte d'organisations internationales*

La Suisse possède une longue tradition d'accueil d'organisations internationales. Sur un total de 24 organisations ayant conclu un accord de siège, 21 sont installées à Genève, 2 à Berne, et 1 à Bâle. Genève est, avec New York, l'un des deux grands centres de la coopération multilatérale. Le nombre d'Etats représentés à Genève (170 missions permanentes en 2012) témoigne de l'attrait de la «Genève internationale». Genève confère ainsi à la Suisse un poids politique supérieur à ce que l'on pourrait attendre et contribue à la réalisation des objectifs de politique extérieure de la Suisse. La politique d'Etat hôte de la Suisse s'appuie sur divers instruments,

notamment la loi du 22 juin 2007 sur l'Etat hôte<sup>11</sup> et l'ordonnance du 7 décembre 2007 sur l'Etat hôte<sup>12</sup> ainsi que la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) et le crédit Etat hôte.

La Suisse reste confrontée à divers défis, notamment le durcissement de la concurrence internationale (comme on a pu le voir dans le cas du Fonds vert pour le climat où la candidature genevoise n'a pas abouti), l'universalité, le marché immobilier restreint et les revendications matérielles. En matière de rénovations, elle est confrontée à de nouvelles attentes, car la grande majorité des organisations internationales (OI) ne disposent pas de réserves suffisantes. Face à cette situation, la Suisse souhaite trouver des solutions innovantes et l'examen de diverses options est en cours. La politique de la Suisse, selon laquelle l'entretien des bâtiments dont les OI sont propriétaires relève de la responsabilité de ces organisations, ne sera pas remise en cause. Dans le but d'améliorer la politique d'accueil, la Confédération et le Canton de Genève ont signé un protocole d'entente portant sur le fonctionnement du Groupe permanent conjoint (GPC) sur les priorités de la Genève internationale. La signature de ce document confirme la priorité que le Conseil fédéral accorde au développement de la Genève internationale. La dégradation de la sécurité de la Genève internationale durant l'année sous revue a mené la Confédération et le Canton de Genève à traiter de cette problématique ensemble, dans le cadre du GPC. En août 2012, le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur d'un renforcement du soutien financier de la part de la Confédération au canton de Genève en matière de sécurité de la Genève internationale. Cette augmentation des prestations concerne le Groupe diplomatique de la police de Genève. Dans le même temps, le Conseil fédéral s'est également prononcé en faveur d'une renégociation de la contribution financière de la Confédération au canton de Genève concernant la protection des sites diplomatiques sis sur le territoire cantonal.

#### *Présence de la Suisse dans les organisations internationales*

Depuis son adhésion à l'ONU, la Suisse a constamment maintenu une place respectable dans les organes représentatifs du système onusien et auprès d'autres organisations internationales. Sa compétence, son engagement et sa crédibilité sont unanimement reconnus. En 2012, la présence de la Suisse dans les organes représentatifs s'est illustrée notamment à travers sa candidature au Conseil des Droits de l'Homme pour la période 2016–2018, candidature qui a officiellement été soumise au Groupe des Pays d'Europe occidentale et autres Etats (WEOG) en juillet 2012, et par son premier mandat comme membre actif du Conseil économique et social (ECOSOC). En ce qui concerne les nouveaux postes à haute responsabilité obtenus par des Suisses, sont à signaler le début de l'activité de Walter Kälin auprès du Comité des droits de l'homme et le début d'un deuxième mandat de Lucius Caflisch à la Commission du droit international de l'ONU pour une période de cinq ans. Deux autres Suisses ont été élus à des postes de haut niveau et entameront leur mandat en janvier 2013. Il s'agit de Hans-Jörg Bannwart, élu au Sous-comité pour la prévention de la torture, et de Pascal Clivaz, futur vice-directeur du Bureau international de l'Union Postale Universelle.

En mettant à disposition un personnel qualifié et en cherchant à promouvoir des candidatures suisses, la Suisse accroît la visibilité de son engagement tout en satisfai-

<sup>11</sup> RS 192.12

<sup>12</sup> RS 192.121

sant la demande du Secrétariat de l'ONU et d'autres organisations internationales, constamment en quête de candidats performants et convenablement formés. L'ONU fait une distinction entre les postes d'*administrateurs* (appel à candidatures international, diplômes universitaire requis) et ceux relevant des *services généraux* (à pourvoir sur place par des ressortissants locaux). En janvier 2012, 1801 Suisses étaient employés par des organisations internationales, dont 1229 dans le système de l'ONU. La part des femmes s'élevait globalement à 47 %. Dans les fonctions directoriales, les Suisses sont désormais 75 (2 de plus que l'année précédente), ce qui représente 1,6 % du personnel fourni par la Suisse, une proportion supérieure à la moyenne au regard des contributions et de la taille du pays. La part des femmes y est de 21,3%. La part des Suisses dans l'effectif total des organisations internationales, 1,1 %, est inchangée par rapport à l'année précédente et correspond à peu près aux contributions financières et à la taille du pays. La Suisse est néanmoins sous-représentée dans les hautes fonctions dirigeantes (postes de sous-secrétaire général et de secrétaire général adjoint). Aussi a-t-elle la ferme intention d'y renforcer sa présence.

Personnel suisse des organisations internationales <sup>13</sup>			
	Tous postes confondus	Postes faisant l'objet d'une mise au concours internationale	Postes de directeur
Secrétariat de l'ONU	742 2,1 % du total	119 75 femmes, 44 hommes	6 0 femme, 6 hommes
Système de l'ONU dans sa globalité	1229 1,0 % du total	450 227 femmes, 223 hommes	42 13 femmes, 29 hommes
Autres organisations	572 1,4 % du total	290 85 femmes, 192 hommes	33 3 femmes, 29 hommes
Toutes organisations confondues	1801 1,1 % du total	740 312 femmes, 415 hommes	75 16 femmes, 58 hommes

### 2.3.3 Sujets généraux

#### Formation, recherche, innovation et affaires spatiales

En tant que l'un des pays les plus avancés en matière de science et d'innovation, la Suisse contribue à dessiner des solutions pour atteindre un développement économique, social et écologique durable et pour résoudre les problèmes globaux. Le domai-

<sup>13</sup> *Source:* Division Nations Unies et organisations internationales du DFAE, chiffres du 1.1.2012. Toutes les organisations n'ont pas établi de statistiques relatives à la répartition entre les sexes dans leurs effectifs. Il est donc possible que les chiffres globaux diffèrent de la somme des chiffres respectifs pour les deux sexes.

ne formation, recherche, innovation (FRI) revêt une très grande importance dans la réalisation des objectifs de politique extérieure.

Les messages FRI 2008 à 2011 et 2012 ainsi que la stratégie internationale de la Suisse dans le domaine FRI de 2010 prévoient une intensification de la coopération bilatérale, traditionnellement concentrée sur l'Europe et les Etats-Unis d'Amérique, avec certains pays prioritaires non européens. Il s'agit actuellement des pays BRICS, du Japon et de la République de Corée. Des accords-cadres bilatéraux ont été conclus avec chacun de ces pays. L'accord avec le Brésil, signé en 2009, est entré en vigueur après la ratification par le Brésil au printemps 2012. L'accord avec la Russie a été signé en décembre 2012 par le chef du DFI. Plusieurs programmes bilatéraux de coopération sont arrivés au terme de leur première période de mise en œuvre. Des négociations pour leur renouvellement ont abouti ou sont en cours.

Dans le cadre de la coopération au développement, des investissements de longue durée dans des partenariats de recherche entre les institutions de la Suisse et leurs partenaires dans les pays en développement permettent à la Suisse de disposer d'un remarquable réseau mondial de recherche scientifique. Conformément à la nouvelle stratégie de coopération internationale de la Suisse 2013–2016, l'accent de la collaboration en matière de recherche est mis sur la contribution à la résolution des problèmes globaux touchant avant tout les pays pauvres. En 2012, la DDC et le FNS (Fonds national suisse de la recherche scientifique) ont conjointement lancé un nouveau programme de recherche sur des questions globales (*Swiss Programme for Research on Global Issues for Development*). Ce programme soutiendra une recherche axée sur l'excellence, le partenariat et une approche interdisciplinaire et transdisciplinaire. Il permettra de développer de nouvelles connaissances et des solutions innovantes dans et avec des pays en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Il vise à ce qu'à terme, les pays pauvres puissent utiliser les résultats des projets dans une perspective de développement durable. Le programme de bourses postgrades octroyées par la Commission fédérale des bourses pour étudiants étrangers (CFBE) a été considérablement élargi en 2012 sur le plan géographique. L'offre pour l'année académique 2013–2014 s'adresse à plus de 160 pays (78 auparavant).

Sur le plan multilatéral, la Suisse s'est notamment engagée pour le respect du critère de l'excellence scientifique dans le processus de sélection des deux projets de partenariats de recherche qui seront retenus en 2013 parmi les six projets présélectionnés dans le cadre de l'initiative de l'UE en matière de technologies futures et émergentes (initiative «FET – Flagship»). Des institutions de recherche suisses participent à cinq de ces projets. Les EPF ont le pilotage ou le pilotage scientifique de 3 de ces projets, ce qui est une performance absolument remarquable au plan européen. Les deux projets qui seront finalement retenus bénéficieront chacun d'un financement annuel pouvant atteindre un milliard d'Euros durant une période de dix ans à partir de 2013.

La Suisse est étroitement associée aux travaux et aux découvertes scientifiques menées par l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN). L'annonce, le 4 juillet 2012, de l'observation d'une particule aux caractéristiques compatibles avec celles du boson de Higgs fera date dans les annales du CERN, même s'il faut encore attendre l'identification formelle des propriétés exactes de la nouvelle particule. En tant que co-Etat-hôte du CERN, la Suisse assume en outre des responsabilités particulières pour le bon fonctionnement de l'organisation. A ce titre, elle a été à l'origine, conjointement avec la France, l'autre co-Etat-hôte du CERN, d'un projet de résolution octroyant au CERN le statut d'observateur à l'Assemblée générale de l'ONU.

Les 20 et 21 novembre 2012, lors de la conférence ministérielle à Naples (Italie), la Suisse a repris, avec le Luxembourg, la coprésidence de l'Agence spatiale européenne (ESA). La coprésidence de cette organisation intergouvernementale composée de 20 Etats membres durera jusqu'en 2015 et constitue une première pour notre pays. La Suisse souligne ainsi son engagement en faveur d'une Europe spatiale souveraine, des sciences et technologies spatiales et du développement d'applications au service du citoyen. Dans le cadre de son mandat, la Suisse veillera à ce que les engagements pris par les ministres à Naples au niveau stratégique, financier et programmatique se traduisent en investissements dans un secteur créateur de valeur important pour le continent européen. Elle s'engagera à préserver le caractère intergouvernemental de l'ESA et à soigner ses relations avec les Etats européens membres de l'ESA. Finalement, il s'agira pour elle d'encourager l'excellence scientifique et l'innovation technologique dans le secteur spatial, qualités chères aux universités et aux entreprises suisses actives dans ce domaine.

Au sein du Comité onusien des Utilisations Pacifiques de l'Espace Extra-atmosphérique (UN COPUOS), la Suisse continue de s'impliquer activement dans les travaux visant à garantir la viabilité à long terme des activités spatiales.

## **Environnement**

### *Biodiversité*

La biodiversité fait l'objet, d'une multitude d'accords et d'instruments internationaux que la Suisse a à cœur de rationaliser. Notre pays propose que le plan stratégique 2011–2020 développé dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique (CBD) serve de plan de référence dans ce domaine. Ce sujet constituait un point important de l'ordre du jour de la 11<sup>e</sup> conférence des Etats parties à la CBD en octobre 2012. La Suisse a en outre souligné à plusieurs reprises l'importance d'une entrée en vigueur rapide du Protocole de Nagoya<sup>14</sup> de 2010, parce qu'il offre une sécurité juridique aux utilisateurs de ressources génétiques. Il est indispensable, dans cette perspective, d'apporter un soutien aux pays en développement afin qu'ils puissent mettre en œuvre le protocole. La question la plus controversée reste la stratégie pour la mobilisation des ressources financières devant permettre le financement de la mise en œuvre des objectifs du Plan stratégique 2011–2020. La décision, qui a été prise lors de la conférence des parties de la CBD, est de doubler les flux financiers internationaux en faveur de la biodiversité d'ici à 2015. Il s'agit là d'un objectif indicatif pour la Suisse, qui s'est fixé pour but d'augmenter son financement à l'horizon 2020.

En 2012, la Suisse a présidé pour la première fois la Commission baleinière internationale, organe de la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine, qui existe depuis plus de soixante ans. Sous sa présidence, les débats ont gagné en consistance mais des divergences importantes subsistent, parmi les Etats membres, entre les partisans de la chasse à la baleine et ses opposants.

### *Changement climatique*

La Conférence sur le climat de Durban (Afrique du Sud) s'est achevée en décembre 2011 sur la décision: d'élaborer d'ici à fin 2015 un nouvel accord sur le climat que

<sup>14</sup> Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la Convention sur la diversité biologique (Protocole de Nagoya).

tous les Etats seront tenus de respecter à partir de 2020. Les pays en développement qui connaissent une forte croissance seront donc eux aussi contraints de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Le Protocole de Kyoto n'imposait cette obligation qu'aux seuls pays industriels, Etats-Unis exceptés. Ce projet constitue l'enjeu le plus important de la politique climatique internationale, car aucun des instruments existants ne prévoit d'obligations de réduction concrètes applicables à tous les pays. Or, pour lutter efficacement contre le changement climatique, il est indispensable de contraindre chaque Etat à réduire ses émissions en fonction de sa contribution aux émissions mondiales, de sa capacité à agir et de sa capacité à soutenir les autres.

En attendant 2020, un système volontaire de «promesses vérifiables» («pledge-and-review system») a été mis en place. Il offre aux pays une grande souplesse en ce qui concerne la réduction de leurs émissions, tout en garantissant une transparence réciproque. Un grand nombre d'Etats (responsables de près de 80 % des émissions mondiales) ont déjà annoncé avoir pris des mesures en vertu de ce système pour réduire leurs émissions d'ici à 2020. Par ailleurs, à l'occasion de la Conférence sur le climat qui s'est tenue à Doha (Qatar) en décembre 2012, une seconde période d'engagement au Protocole de Kyoto a été décidée pour la période qui nous sépare de 2020: la Suisse, l'Australie, l'UE, l'Islande, le Kazakhstan, la Croatie, le Liechtenstein, Monaco, la Norvège et l'Ukraine ont ainsi pris des engagements de réduction quantifiés. Les procédures de ratification nationales correspondantes seront engagées aussi rapidement que possible.

C'est aussi lors de la Conférence de Durban qu'a été décidée la concrétisation du Fonds vert pour le climat (*Green Climate Fund*, GCF), créé à Cancun en 2010. A terme, le GCF gèrera chaque année plusieurs dizaines de milliards de dollars destinés à financer des mesures de lutte contre le réchauffement climatique dans les pays en développement. La Suisse a déposé au printemps 2012 sa candidature pour héberger le secrétariat du GCF à Genève. Les autres pays candidats étaient l'Allemagne (Bonn), le Mexique (Mexico City), la Namibie (Windhoek), la Pologne (Varsovie) et la République de Corée (Songdo, près de Séoul). L'analyse technique des candidatures a confirmé l'excellence du dossier genevois qui a obtenu en tous points les qualifications maximales. Le conseil exécutif du GCF a tenu sa première réunion fin août 2011 à Genève, sur invitation de la Suisse. Il a alors opté pour une procédure de sélection défavorable à la Suisse puisqu'elle incitait les votants à obéir à des considérations relevant d'intérêts régionaux. La deuxième réunion du conseil exécutif, à Songdo (République de Corée), en octobre 2012 a ensuite désigné cette ville comme siège du Secrétariat du Fonds, ce qui a été formellement validé par la Conférence des Parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques en décembre 2012 à Doha.

### *Produits chimiques et déchets*

Lors de la troisième Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques qui s'est tenue en septembre 2012, la Suisse a une fois de plus défendu ardemment le principe d'une approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques (SAICM pour *Strategic Approach to International Chemicals Management*), dont le but est de garantir d'ici à 2020 un usage sûr et durable des produits chimiques. La Suisse adopte à cet égard une approche multisectorielle, demandant l'implication du secteur privé et de la société civile. Une convention internationale réglementant l'utilisation du mercure, substance hautement toxique, doit par ailleurs

voir le jour d'ici à 2013. Une dernière séance de négociation, décisive, est prévue à Genève en janvier 2013.

### *Eau et Forêts*

La Suisse a présidé la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontaliers et des lacs internationaux (Convention Eau de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies). Elle a multiplié les interventions dans les forums internationaux (Forum mondial de l'eau, Semaine mondiale de l'eau de Stockholm, réunion FEM en Afrique, etc.) pour faire connaître cette convention paneuropéenne et ses nombreux succès au-delà de l'Europe. La convention devrait devenir mondiale en 2013 grâce à un amendement proposé par la Suisse.

Les ministres européens des forêts ont décidé en 2011 d'adopter une convention paneuropéenne sur les forêts. Les travaux ont commencé et une version liminaire a fait l'objet de discussions. La signature de la convention est prévue pour la fin 2013.

### **Transport**

Dans le domaine des transports, la politique étrangère de la Suisse privilégie les relations bilatérales avec les pays voisins et l'UE.

La Suisse et l'Allemagne ont signé le 4 septembre 2012 un *accord sur le régime des approches et des départs à l'aéroport de Zurich au-dessus du territoire allemand* à l'issue de plusieurs séances de négociations. Cet accord constitue un compromis qui écarte le risque de voir l'Allemagne prendre des mesures unilatérales. L'accord met à fin à un différend sur le bruit des avions, qui dure depuis plusieurs années, et va permettre aux deux pays de normaliser leurs relations bilatérales. Le processus de ratification a été engagé de part et d'autre. En novembre 2012, le ministre allemand des transports Peter Ramsauer a demandé à ce que soient précisées les questions encore en suspens dans l'interprétation de l'accord.

Avec la construction de la nouvelle transversale ferroviaire alpine (NLFA), la Suisse met à disposition une infrastructure de pointe qui contribue à donner vie au corridor ferroviaire Rotterdam-Gênes. La mise en service du tunnel du Saint-Gothard est prévue pour la fin 2016 et celle du Ceneri pour 2019. Afin de s'assurer que les capacités nécessaires soient mises à disposition au Nord et au Sud des NLFA, la Suisse entretient des relations étroites avec l'Allemagne et l'Italie dans le cadre d'organes de planification communs. Le 17 décembre, la Suisse et l'Italie ont signé une déclaration d'intention (MoU) relative au transport ferroviaire, qui prévoit l'aménagement sur quatre mètres du profil de la ligne Chiasso - Milan ainsi que, sur la partie italienne, de la ligne de Luino entre Ranzo et Gallarate. Les deux pays ont par ailleurs convenu de soutenir la construction d'un nouveau terminal à la gare de fret de Milan, destiné au transbordement de la route au rail. Le MoU entre la Suisse et l'Italie entend également améliorer le trafic transfrontalier des voyageurs. Afin d'assurer son intégration dans le réseau ferroviaire européen, la Suisse contribue au financement de travaux sur le sol des pays voisins, soit par ex. par des contributions à fonds perdus (France), soit par des avances de fonds (électrification de la ligne Lindau-Geltendorf en Allemagne). Après la ligne du Haut-Bugey entre Genève et Paris en 2010, une liaison plus rapide entre Bâle et Paris par la ligne du TGV-Rhin-Rhône a été mise en service en décembre 2011 avec pour objectif une réduction du temps de parcours.

Le raccordement ferroviaire de l'EuroAirport Bâle-Mulhouse (EAP) est un projet impliquant la France, l'Allemagne et la Suisse, ainsi que l'EAP et les collectivités locales. L'objectif est de connecter d'ici 2018 l'aéroport de Bâle-Mulhouse avec le réseau ferroviaire afin d'améliorer sensiblement la qualité de sa desserte terrestre et de permettre également un développement de sa zone de chalandise. Une possible contribution financière au raccordement ferroviaire est notamment liée au règlement de la question du droit applicable dans le secteur suisse de l'aéroport, afin de garantir une sécurité juridique suffisante aux entreprises suisses qui y sont établies. Le projet de ligne ferroviaire CEVA (Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse), qui constitue l'élément principal du système franco-suisse de transport public dans la région genevoise, a bien progressé avec le début des travaux sur sol suisse en novembre 2011. Cette ligne doit être mise en service en 2017 et contribuera au développement d'un réseau cohérent et complémentaire de transports publics dans le bassin transfrontalier.

## **Energie**

*Relations bilatérales avec les pays voisins:* la collaboration bilatérale avec les pays voisins revêt une très grande importance en raison de nombreuses interdépendances (réseaux et pipelines transfrontaliers). Aussi la Suisse a-t-elle renforcé en 2012 sa collaboration avec l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie notamment: début de dialogue sur les questions d'énergie avec le Land de Bavière, poursuite du dialogue avec le Bade-Wurtemberg; signature avec l'Allemagne et l'Autriche d'une déclaration commune par laquelle les trois pays s'engagent à collaborer dans le domaine du stockage électrique et dont la mise en œuvre concrète doit se concrétiser en 2013; élaboration avec l'Italie d'une déclaration d'intention concernant une collaboration dans le domaine de l'énergie, que la responsable du DETEC doit signer fin 2012 ou au printemps 2013.

*Relations bilatérales avec certains pays partenaires:* la Suisse a signé en 2012 des déclarations d'intention visant à intensifier sa collaboration dans le domaine de l'énergie avec la Russie, la Grèce et le Luxembourg. Lors de sa visite en Chine au printemps 2012, la responsable du DETEC a convenu avec ce pays de la création d'un groupe de travail bilatéral chargé d'identifier les secteurs propices à une collaboration. En ce qui concerne le corridor gazier Sud, le choix du gazoduc (transadriatique (TAP) ou Nabucco-Ouest) devrait être fait en 2013. La Suisse soutient officiellement le projet TAP, financé en grande partie par la société suisse AXPO (42,5 %), et s'est entretenue en 2012 à ce sujet avec les pays concernés (Turquie, Azerbaïdjan, Albanie, Italie, Grèce).

*Collaboration multilatérale:* la Suisse continue d'œuvrer en faveur du renforcement des institutions multilatérales centrales que sont l'Agence internationale de l'énergie (AIE), l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), la Charte européenne de l'énergie et l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA). Dans le cadre de l'AIEA, elle a surtout œuvré en 2012 en faveur de l'amélioration de la sécurité nucléaire partout dans le monde. Elle exige que les évaluations par les pairs de l'AIEA effectuées pour vérifier la sécurité des centrales nucléaires et leur surveillance par les pays soient rendues obligatoires. En Suisse, toutes les centrales nucléaires ont réussi le test de résistance de l'UE. La Suisse milite en outre, dans le cadre du groupe de pays favorables à la réforme des subventions destinées aux combustibles fossiles pour la suppression des systèmes de subventions inefficaces des énergies fossiles.

*Coopération au développement*: la coopération suisse au développement tient davantage compte des questions énergétiques. Elle entend contribuer, dans le cadre de programmes multilatéraux des banques de développement et de projets bilatéraux, à ce que les pays en transition et en développement utilisent plus efficacement l'énergie, qu'ils recourent davantage aux énergies renouvelables et qu'ils remplacent les installations de production énergétique dommageables pour le climat. Une part importante des 125 millions de francs supplémentaires débloqués en février 2011 pour l'augmentation de la contribution de la Suisse dans le cadre de la Convention de l'ONU sur les changements climatiques est consacrée à des programmes de la DDC et du SECO. Par ailleurs, la coopération suisse au développement prévoit de redoubler d'efforts dans le cadre de l'initiative «Energie durable pour tous» de l'ONU pour favoriser l'accès des ménages pauvres aux prestations énergétiques modernes.

## **Santé**

Le Conseil fédéral a adopté en mars 2012 une nouvelle politique extérieure en matière de santé, qui remplace la convention d'objectifs passée entre le DFAE et le DFI en 2006. Cette nouvelle politique définit des objectifs que la Suisse entend soutenir dans la mesure de ses possibilités et de ses moyens financiers. L'année 2012 a été principalement axée sur les sujets suivants:

*Engagement au sein de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS)*: face à l'augmentation des tâches et des défis à relever, à l'accroissement du nombre des acteurs de la santé et à la difficulté d'assurer un financement pérenne, la réforme de l'OMS est indispensable. En tant que membre du Conseil exécutif (2011–2014), la Suisse soutient le processus de réforme; elle défend plus particulièrement l'idée d'un renforcement de l'OMS et de la pérennité de son financement et s'engage en faveur de la promotion des systèmes de santé et de Genève comme capitale mondiale de la santé. Dans ce contexte, elle voit un signe positif dans le fait que deux Suisses aient été nommés en 2012 conseillers de la directrice générale de l'OMS pour les questions de réforme.

*Coopération au développement et agenda de l'ONU au-delà de 2015*: les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) sont valables jusqu'en 2015. Il convient de multiplier les efforts internationaux pour que ces objectifs puissent être atteints dans un maximum de pays et de régions, en particulier sur les points suivants: réduction de la mortalité infantile et maternelle, lutte contre le VIH/sida, la malaria et d'autres maladies graves. Aussi la Suisse concentre-t-elle son action dans le cadre de la coopération au développement sur l'amélioration de la santé des mères et des enfants, sur la lutte contre les principales maladies infectieuses et sur l'amélioration des soins à l'échelle locale et nationale par des réformes structurelles. Au-delà de l'horizon 2015, la Suisse souhaite que l'ONU se consacre au développement durable, qu'elle continue de traiter les questions de santé comme des priorités et qu'elle se donne pour objectif principal l'accès aux prestations de santé et leur prise en charge financière, la prévention et la promotion de la santé pour tous.

*Négociations avec l'UE*: la Suisse et l'UE ont entamé à l'automne 2008 des négociations sur l'agriculture, la sécurité alimentaire, la sécurité des produits et la santé publique. Ces négociations tournent actuellement au ralenti parce que les parties n'ont pas encore réglé les questions institutionnelles d'intérêt supérieur.

## 2.4

### **Soutien apporté aux Suisses de l'étranger et coopération internationale dans le domaine des services consulaires**

#### **Soutien apporté aux Suisses de l'étranger**

##### *Tâches consulaires*

En raison de la mobilité croissante des Suisses sur le plan international, les activités du DFAE et des représentations suisses à l'étranger qui relèvent du service public gagnent en importance. Les représentations suisses sont les interlocuteurs privilégiés des ressortissants suisses qui se sont établis à l'étranger ou y séjournent à titre temporaire. Elles remplissent à cet égard des tâches analogues à celles d'une administration communale en Suisse, assurant par ailleurs le lien qui unit les Suisses de l'étranger à leur patrie et contribuant à renforcer leurs relations entre eux. Les tâches consulaires exécutées par les représentations comprennent en particulier l'immatriculation des Suisses qui s'établissent à l'étranger, la fourniture d'informations officielles, l'établissement de documents d'identité, le traitement des dossiers d'état civil, de questions relatives à la nationalité suisse et de demandes d'aide sociale ainsi que divers autres services tels l'enregistrement de documents, la remise d'attestations ou la légalisation de signatures. Elles incluent également la délivrance des visas accordés aux ressortissants étrangers qui souhaitent se rendre en Suisse ou dans l'espace Schengen.

Le réseau des quelque 140 représentations diplomatiques et consulaires suisses a été soumis en 2010 à un contrôle d'efficacité approfondi. Cette analyse a conduit à la création de centres consulaires régionaux, compétents pour plusieurs pays. Des mesures d'accompagnement ont par ailleurs été définies afin de garantir en tout temps des prestations de qualité: possibilité pour toutes les représentations et tous les bureaux cantonaux de saisir les données biométriques, mise en place de stations de saisie mobile des données biométriques, organisation de consultations consulaires dans les ambassades qui ne disposent pas d'une section consulaire et développement de l'assistance en ligne destinée aux Suisses de l'étranger. Cette réorganisation, dont la mise en œuvre a débuté en 2011, touche environ 14 000 personnes immatriculées (2 % de l'ensemble des Suisses de l'étranger) et environ 1700 demandeurs de visa (0,34 % de l'ensemble des personnes ayant demandé un visa en 2011).

La *Helpline* du DFAE, mise en place début 2011, est au service des Suisses de l'étranger pour répondre à toutes les questions concernant les affaires consulaires et pour traiter, dans les situations d'urgence, les demandes de recherches émanant de proches. Un millier de demandes par mois environ ayant été enregistré au début, il a été décidé en mai 2012 d'offrir cette assistance téléphonique 24 heures sur 24. Selon une extrapolation, 30 000 à 35 000 demandes devraient être effectuées par année à l'avenir.

La protection consulaire, à savoir l'aide fournie aux Suisses en difficulté à l'étranger, est également une tâche du DFAE qui revêt toujours plus d'importance. Des statistiques montrent que les Suisses effectuent chaque année plus de 16 millions de déplacements à l'étranger. Dans un souci de prévention, le DFAE publie des conseils aux voyageurs sur son site Internet, s'efforçant ainsi de développer leur responsabilité individuelle. Malgré ces mises en garde, les cas de protection consulaire ont fortement augmenté ces dernières années, passant de 463 nouveaux cas en 2007 à 1004 en 2011, soit plus du double.

Depuis le début du mois de juillet 2012, la plateforme Internet «Itineris» permet aux Suisses qui séjournent temporairement à l'étranger de communiquer au DFAE leurs coordonnées et leur itinéraire. En cas de crise, le département peut ainsi les localiser rapidement et les informer, par exemple par SMS, d'événements menaçant leur sécurité dans un pays donné. Quelque 17 000 personnes se sont déjà inscrites sur la plateforme «Itineris» depuis son lancement.

### *Prévention et gestion des crises*

Durant l'année sous revue, la gestion des crises s'est encore concentrée sur les régions de l'Afrique du Nord et du Proche-Orient, toujours marquées par l'instabilité. La situation en Syrie, qui s'apparente à une guerre civile, a contraint la Suisse à fermer son ambassade de Damas à la fin du mois de février et à recommander à tous ses ressortissants de quitter temporairement le pays. En collaboration avec d'autres Etats européens, la Suisse prépare des plans d'évacuation pour le cas où la situation se dégraderait encore dans cette région. Au regard des tensions croissantes entre Israël et l'Iran, le DFAE a mis sur pied des missions de prévention des crises à Téhéran, Tel Aviv, Abou Dhabi et Dubaï, organisant des exercices de crise en collaboration avec les représentations sur place dans le but de mieux protéger les ressortissants suisses en cas d'urgence.

Cinq cas d'enlèvement de ressortissants suisses ont nécessité l'intervention de la division du DFAE chargée de la gestion des crises ainsi que des *task forces* interdépartementales mises en place: deux otages suisses retenus au Pakistan sont parvenus à s'échapper le 14 mars 2012 et deux cas d'enlèvement, l'un au Mali et l'autre au Niger, ont trouvé leur épilogue en avril, sans que la Suisse ne verse aucune rançon. Le Centre de gestion des crises du DFAE œuvre toujours en faveur d'un Suisse enlevé aux Philippines en février et d'une Suissesse enlevée au Yémen en mars. Constatant que le nombre de cas d'enlèvement (dix depuis 2009) est en augmentation et que leur traitement mobilise des forces importantes et occasionne des coûts élevés, la Confédération a renforcé son activité de prévention par des mesures ciblées telles que des interventions lors de foires consacrées aux voyages, des exposés donnés par des ex-otages dans des écoles de tourisme ou des articles publiés dans des magazines spécialisés; elle s'emploie par ailleurs à encourager la mise en pratique des conseils aux voyageurs émis par le DFAE. La multiplication de ces cas en 2012 a permis de lancer un débat public sur la responsabilité individuelle et la limite de l'action de l'Etat dans de tels cas. Le Conseil fédéral estime que ce débat est important, car il contribue à une sensibilisation de la population aux risques inhérents aux voyages dans des régions instables.

Une réflexion a été menée durant l'année sous revue dans le cadre du développement des instruments de gestion des crises. Il a été décidé de miser sur la collaboration avec le secteur privé (voyagistes, assurances, organismes de sauvetage, grandes entreprises), qui présente un grand potentiel de synergie. Il s'agit d'intensifier l'échange d'informations entre les secteurs public et privé et de mettre en réseau les divers responsables de la sécurité afin d'offrir aux Suisses – qu'il s'agisse de simples particuliers, d'hommes d'affaires ou de ressortissants suisses établis à l'étranger – l'aide la plus efficace possible en cas de crise.

### *Suisses de l'étranger*

La communauté des Suisses de l'étranger a passé le cap des 700 000 membres pour la première fois fin 2011 (703 640, +1,23 % par rapport à l'année précédente).

Environ 60 % d'entre eux se sont établis dans l'UE (420 653), dont une petite moitié en France (183 754), en Allemagne (79 050) et aux Etats-Unis (75 637). 143 288 personnes étaient inscrites dans le registre des électeurs d'une commune suisse (+5,45 % par rapport à 2010), soit plus d'un quart des électeurs établis à l'étranger. Depuis janvier 2012, les Suisses de l'étranger de douze cantons ont accès au vote électronique. Le DFAE, en collaboration avec la Chancellerie fédérale, s'efforce de mettre à la disposition d'une majorité d'électeurs suisses à l'étranger un service de vote électronique leur permettant de se prononcer lors de votations fédérales.

En 2012, les représentations suisses à l'étranger ont également œuvré dans le domaine de l'aide sociale versée aux Suisses dans le besoin. Des subventions fédérales et cantonales ont par ailleurs permis de soutenir des sociétés de secours suisses sises à l'étranger. Les comptes de la Coopérative Fonds de solidarité des Suisses de l'étranger (*Soliswiss*) présentent une perte de 1,37 million de francs (au 31 décembre 2011), due à des pertes sur les papiers valeurs et à des amortissements importants. Le nombre de membres est passé de 4300 en 2010 à 3888 en 2011. Trois demandes d'indemnisation ont été déposées par des personnes ayant perdu leurs moyens de subsistance au Liban et aux Philippines durant l'année sous revue.

Dans le cadre de la convention de prestations conclue entre le DFAE et l'*Organisation des Suisses de l'étranger (OSE)*, six numéros de «Revue Suisse» ont été publiés durant l'année sous revue. Ce magazine peut désormais aussi être obtenu dans une version téléchargeable sur *iPad*. Le chef du DFAE a participé au Congrès des Suisses de l'étranger qui s'est déroulé à la mi-août à Lausanne. A cette occasion, il a rappelé l'importance accordée par le gouvernement à la «Cinquième Suisse» dans le cadre de sa politique étrangère, importance qui se traduit par l'élaboration d'un projet de *loi sur les Suisses de l'étranger*. Une sous-commission de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, assistée du DFAE, planche sur ce projet en se fondant sur l'initiative parlementaire Lombardi (11.446).

## **Coopération internationale dans le domaine des services consulaires**

### *Visas*

Faisant face depuis 2010 à une augmentation substantielle des demandes de visa, tendance découlant notamment de l'intérêt économique et touristique porté à la Suisse par les grandes économies émergentes (Chine, Inde, Etats du Golfe et autres) ainsi que des campagnes d'incitation ciblées menées par Suisse Tourisme et l'Osec, le DFAE a adapté ses ressources et procédures dans le domaine des visas. Suite au fort développement de 2011 (+10%), une nouvelle augmentation de près de 12 % des demandes de visas est attendue pour 2012 (avec des pointes de 40 à 60 % en Chine, en Inde ou à Dubaï), amenant le nombre total aux alentours de 550 000 demandes (500 000 en 2011). Afin d'assurer une cohérence effective entre les différents acteurs, la collaboration initiée entre le DFAE, Suisse Tourisme et le DFJP s'est poursuivie et a débouché sur la mise en place de processus facilitant l'octroi de visas à certains groupes de touristes prédéfinis, en particulier en Chine, en Inde et en Indonésie.

La Suisse participe activement au développement de la philosophie Schengen de responsabilité partagée. En 2012, des nouveaux accords de représentation ont été conclus, permettant de déléguer à un autre Etat l'établissement des visas relevant de la compétence de la Suisse, lorsque la Suisse ne dispose pas d'un service consulaire dans un pays donné. Le système fonctionnant dans les deux sens, la Suisse collabo-

rait, au 31 août 2012, avec dix pays Schengen, représentant leurs intérêts à 17 reprises alors qu'elle était représentée à 19 occasions. Considérant l'augmentation des chiffres ainsi que le travail supplémentaire découlant de l'introduction des visas biométriques, le DFAE a décidé d'externaliser une partie des tâches administratives de la procédure de visa et de chercher des partenaires privés avec lesquels la Suisse travaillera à l'avenir.

### *Migration/Frontières*

En matière de vérification de documents de voyage, la Suisse a l'intention d'envoyer des agents spécialisés, des *Airline liaison officers* (ALO), à l'étranger. Il s'agit de personnel du Corps des garde-frontières engagé pour soutenir les compagnies aériennes et les représentations suisses dans le contrôle des documents présentés par les voyageurs et les demandeurs de visas. Les premiers ALO seront vraisemblablement employés à Dubaï, Nairobi et Pristina.

Le 1<sup>er</sup> juin 2012, le Conseil fédéral a adopté la stratégie de gestion intégrée des frontières élaborée conjointement par la Confédération et les cantons. Cette stratégie sert de cadre pour toutes les activités menées par la Confédération et les cantons afin de lutter contre la migration irrégulière, le trafic organisé de migrants et la criminalité transfrontalière. Elle permet également de veiller à ce que les entrées régulières se déroulent de manière optimale. Les mesures respectives devraient être mises en œuvre à partir de 2014.

### *Collaboration consulaire*

La recherche d'une collaboration renforcée avec d'autres pays européens a amené le DFAE à assurer de nombreux contacts avec ses partenaires tels l'Allemagne, l'Autriche, la Slovénie, les Pays-Bas ou la Pologne. En dehors de l'espace Schengen, le développement de relations structurées a fait l'objet d'une attention particulière. Ainsi, des consultations dédiées aux questions consulaires ont été organisées avec la Turquie et la Russie, tandis que des travaux préparatoires sont en cours avec le Brésil et la Chine.

## **2.5 Information et communication**

L'image d'un pays est un facteur important sur la scène économique internationale. Tout pays qui veut s'y imposer doit s'y faire entendre grâce à une communication adaptée à sa stratégie de politique extérieure qui lui permette d'influer sur la perception que les tiers ont de lui. Souvent marquée par des éléments traditionnels tels ses paysages ou la qualité de ses produits, l'image de la Suisse à l'étranger est dans l'ensemble positive. En comparaison avec sa taille, la Suisse jouit d'une présence médiatique plutôt importante sur la scène internationale, mais fait aussi de plus en plus souvent l'objet de critiques, en particulier dans les pays voisins et aux Etats-Unis, en raison de diverses affaires financières et fiscales, de débats publics sur des questions migratoires ou de la force du franc suisse dans une Europe où la crise de la dette va en s'aggravant. Cette approche plutôt négative et unilatérale menace d'affecter l'image globale de notre pays à l'étranger. Il importe donc de porter une attention constante à la manière dont il est perçu hors de nos frontières.

## *Stratégie de communication internationale 2012–2015*

Le Conseil fédéral a approuvé le 1<sup>er</sup> juin 2012 la stratégie de communication internationale 2012–2015, qui répond à ce besoin accru de communication. Cette stratégie mise sur le développement de la communication internationale par sujets et repose donc sur une approche thématique. Outre la participation des acteurs de l'administration fédérale, elle prévoit une meilleure exploitation du potentiel que représentent les acteurs privés, en Suisse et à l'étranger.

### *Instruments de la communication internationale*

Durant l'année sous revue, le *monitoring* des médias sociaux et l'élaboration d'analyses de l'image générale de la Suisse ont été développés. En 2012, les relations avec les pays voisins, avec l'UE et ses membres et avec des partenaires stratégiques en dehors de l'Europe, tels la Chine ou les Etats-Unis, ont continué à être au cœur de la promotion de la Suisse à l'étranger. La présentation de la nouvelle stratégie de la place financière suisse en était un jalon important. Des symposiums portant sur le frein à l'endettement et le financement des infrastructures de transport ont été organisés en Allemagne, en Autriche et à Bruxelles. Dans le cadre du programme *Think Swiss*, qui présente des acquis et des sujets politiques suisses aux Etats-Unis, une table ronde intitulée «Occupy Rousseau: Inequality & Social Justice» s'est déroulée dans la New York Library. A l'occasion de l'année commémorative dédiée à Jean-Jacques Rousseau, des personnalités du monde de la politique et de la science ont analysé le mouvement de contestation «Occupy Wall Street» au regard de l'œuvre de Rousseau. Plusieurs projets lancés par les représentations suisses lors de la Fête de la francophonie, célébrée dans le monde entier, ont aussi été placés sous les auspices de ce grand personnage. Sur le plan scientifique enfin, l'exposition «Albert Einstein» du Musée historique de Berne, qui était accompagnée d'une série d'exposés, a été présentée à Wuhan, marquant ainsi la fin d'une tournée de deux ans en Chine avec des arrêts à Beijing, Guangzhou et Hong Kong.

Le dialogue avec notre voisin italien, portant en particulier sur l'économie, la science, les médias et la culture, a été au centre de la première réunion qui a présidé à la fondation du *Forum per il dialogo italo-svizzero*. Le forum, qui regroupera 40 hauts représentants de chaque pays, siègera probablement dès 2013 en Suisse et en Italie alternativement. Les participants se pencheront sur des sujets actuels concernant les deux pays et soumettront des propositions aux institutions politiques dans le but d'intensifier les relations bilatérales. Par ailleurs, la Maison de la Suisse, lieu d'accueil de la Suisse aux Jeux olympiques de Londres, ainsi que le Pavillon suisse à l'Expo 2012 de Yeosu, en Corée du Sud, qui représentait la Suisse en château d'eau de l'Europe, ont été en 2012 des plateformes de choix en matière de communication internationale. En effet, 250 000 personnes ont été accueillies à Londres et 500 000 à Yeosu, ces visiteurs ayant pu découvrir une Suisse présentée sous l'angle de la créativité, de l'innovation et de l'utilisation durable des ressources.

Parallèlement aux activités développées à l'étranger, la Suisse a invité chez elle quelque 600 journalistes, scientifiques, politiques et étudiants en 2012 pour les sensibiliser à certains sujets lors de séjours à thème. Des chargés de dossier au *Bundestag* allemand ont par exemple visité notre pays, participant à des colloques sur la démocratie directe, la politique extérieure, la politique européenne ou la place financière. Le système dual de la formation professionnelle en Suisse éveille toujours autant d'intérêt: ainsi, des délégations, notamment anglaise et sud-africaine, ont non seulement rendu visite à des représentants officiels à Berne et dans les

cantons, mais ont aussi visité les centres de formation de grandes entreprises telles Credit Suisse, Stadler Rail, Stryker ou Fraisa. Par ailleurs, les *Winter Days*, organisés pour la première fois à Gstaad en janvier 2012, ont permis à des parlementaires, des hauts fonctionnaires et des diplomates suisses de rencontrer leurs homologues de pays membres de l'UE pour évoquer la recherche et l'innovation. Ils ont ainsi eu l'occasion de présenter de manière approfondie les préoccupations de la Suisse au sein de l'UE et des liens importants ont pu être noués entre décideurs.

Outre les imprimés et le site Internet consacré à notre pays, le DFAE a recouru de manière accrue aux médias sociaux pour informer les visiteurs du Pavillon suisse à Yeosu et de la Maison de la Suisse aux Jeux olympiques de Londres, ce qui lui a permis d'atteindre un public plus jeune et d'aborder un large éventail de sujets concernant notre pays. Dans la Maison de la Suisse, une *game lounge* a été installée pour la première fois pour présenter des jeux conçus exclusivement en Suisse ou se référant à elle.

## 2.6 Ressources et réseau extérieur

Le réseau de représentations de la Suisse à l'étranger se trouve en mutation constante: le déplacement des centres de gravité politiques dans le monde, l'émergence de nouveaux marchés à forte croissance offrant des opportunités à l'économie suisse, la tendance croissante des Suissesses et des Suisses à effectuer des voyages lointains impliquant des besoins d'assistance en des endroits nouveaux, la satisfaction des besoins des Suisses de l'étranger, des gains en efficacité rendus possibles par les progrès technologiques, mais aussi les mesures d'économie souhaitées par le Parlement sont autant de facteurs qui influencent sur la conception du réseau extérieur.

L'orientation stratégique du réseau extérieur de la Confédération fait l'objet d'une évaluation permanente aussi bien quant à la pertinence des présences dans le monde qu'à l'adéquation des prestations offertes par chacune des représentations. Le Conseil fédéral réitère sa volonté de maintenir un réseau extérieur fort et universel en adéquation avec les priorités établies par le rapport sur les axes stratégiques de la politique étrangère pour la législature 2012–2015. Le 25 avril 2012, le Conseil fédéral a adopté un certain nombre de mesures de synergies dans le réseau, en complément des décisions qui avaient déjà été prises au printemps 2011 et en janvier 2012 portant sur la création de divers centres consulaires régionaux. Ces mesures permettent au DFAE de remplir l'objectif que lui a fixé le Conseil fédéral dans le cadre du réexamen des tâches de la Confédération. Les mesures décidées par le Conseil fédéral conduiront à des économies annuelles nettes dans le réseau extérieur de l'ordre de 7,1 millions de francs à partir de 2014 et de 9,6 millions de francs à partir de 2016.

En 2012 la Suisse a procédé à l'ouverture de deux nouvelles Ambassades au Qatar et au Myanmar. Par ailleurs, le Bureau de coordination au Kirghizistan a également été élevé au rang d'Ambassade. Aucun poste n'a été fermé en 2012, mais la fermeture de l'Ambassade au Guatemala (en été 2013) ainsi que celle des Consulats généraux à Chicago et à Toronto (d'ici l'été 2014) a été annoncée.

La collaboration au sein du réseau extérieur «élargi», soit avec les autres départements fédéraux, soit avec les organisations rattachées ou intégrées au réseau, comme les *Swiss Business Hubs* et les *Swissnex*, occupe une place importante dans les

réflexions en cours au DFAE sur le potentiel de synergies et de modernisation qui permettrait une cohérence accrue de l'action des différents acteurs. D'un côté un nombre croissant d'acteurs avec leurs besoins spécifiques de flexibilité profite des avantages que procure l'appartenance au réseau officiel de la Suisse tout en lui permettant une meilleure visibilité; de l'autre, le DFAE cherche à harmoniser les conditions d'exploitation du réseau. L'objectif est d'augmenter la visibilité de la Suisse et l'impact de son action à l'étranger tout en procédant à des synergies dans les coûts d'exploitation du réseau tenant compte des tâches et des besoins spécifiques de l'ensemble des acteurs concernés.

Il convient à ce titre de mentionner le cas de la nouvelle Ambassade au Myanmar: cette représentation fait office de projet pilote d'une ambassade intégrée. Ainsi, les activités de coopération internationale sont pleinement intégrées au sein de l'ambassade et les tâches de support financier et administratif destinées aussi bien à la coopération internationale qu'aux activités diplomatiques traditionnelles sont harmonisées, évitant ainsi des doublons inutiles et coûteux.

Le DFAE a entrepris des efforts importants en matière de protection des ambassades. L'exemple de Tripoli est significatif. L'ambassade suisse à Tripoli a été rouverte à la fin de la guerre civile en octobre 2011. Le DFAE considérait qu'une présence active de la Suisse en Libye est importante pour le développement institutionnel de ce pays. Compte tenu de la situation précaire en matière de sécurité et de l'impossibilité pour les autorités locales d'assurer la protection de l'ambassade, le DFAE et le DDPS ont proposé au Conseil fédéral de mandater à cet effet un détachement des forces spéciales de l'armée. L'Assemblée fédérale a approuvé par l'arrêté fédéral du 15 mars 2012 la décision du Conseil fédéral du 18 janvier 2012 allant dans ce sens. Le détachement est actif à Tripoli depuis février 2012. Il protège le personnel de l'ambassade dans ses locaux ainsi que dans ses déplacements. Il soutient l'ambassade dans la mise en place d'un dispositif de protection efficace.

La situation en Libye, du point de vue de la sécurité, reste tendue. Le Conseil fédéral a ainsi décidé le 24 octobre 2012 de proposer au Parlement un renouvellement du mandat à partir de février 2013 (six mois renouvelables, jusqu'à fin janvier 2014). Le message correspondant a été traité au Parlement pendant la session d'hiver. Le Conseil fédéral juge l'expérience de la première année de protection comme positive. Le dispositif mis en place correspond aux exigences et est constamment adapté à l'évolution de la situation.

Le réseau de représentations est régulièrement contrôlé quant à son efficacité afin d'assurer que l'affectation des moyens permette de sauvegarder au mieux les intérêts de la Suisse, conformément à la stratégie de politique étrangère et en fonction des développements internationaux. Le DFAE s'emploie donc à dégager, par des gains d'efficacité, les moyens nécessaires pour couvrir les nouveaux besoins qui apparaissent dans le réseau extérieur. Il essaie d'éviter dans la mesure du possible la fermeture de représentations. Mais en fonction de l'évolution des finances fédérales, la fermeture de certaines représentations à l'étranger ne peut être exclue.

## **Informations complémentaires concernant le Conseil de l'Europe**

### **Remarques préliminaires**

Les priorités suisses au Conseil de l'Europe ainsi que les principaux défis auxquels l'organisation strasbourgeoise est confrontée sont exposés au ch. 2.2.1 du Rapport de politique extérieure 2012. La présente annexe contient des informations complémentaires sur les principales activités de la Suisse dans les différents domaines qui relèvent du Conseil de l'Europe.

### **1 Comité des ministres**

Lors de la 122<sup>e</sup> session du Comité des ministres, qui s'est tenue à Strasbourg le 23 mai 2012, le secrétaire d'état pour les affaires étrangères et le Commonwealth du Royaume Uni, M. William Hague, a officiellement transmis la présidence du Conseil de l'Europe au ministre albanais des affaires étrangères, M. Edmond Haxhinasto. Au cours de cette session, le Comité des ministres a pris note des mesures adoptées pour la mise en œuvre des Déclarations d'Interlaken et d'Izmir, qui doivent garantir l'efficacité continue du système de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). A cette occasion, il a invité toutes les parties concernées à respecter les délais fixés par ces documents.

Le Comité des ministres a de plus endossé la Déclaration de Brighton adoptée à l'unanimité les 19 et 20 avril 2012 lors de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme et a fait part de sa détermination à mettre en œuvre ce document à titre prioritaire. Le Comité des ministres a de plus chargé le Comité directeur pour les droits de l'homme de lui soumettre des propositions ainsi que deux projets de protocole portant modification de la Convention des droits de l'homme.

Le Comité des ministres s'est en outre félicité des mesures prises depuis la 121<sup>e</sup> session ministérielle en vue d'implémenter la politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines et en particulier en ce qui concerne les priorités de coopération convenues avec la Jordanie, le Maroc et la Tunisie.

### **2 Droits de l'homme**

#### **2.1 Cour européenne des droits de l'homme**

Le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) a continué de focaliser ses activités sur la réforme du mécanisme de contrôle de la CEDH ainsi que sur l'adhésion prévue de l'UE à la convention.

La déclaration adoptée à la Conférence d'Interlaken (*Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme*, Interlaken, 18 et 19 février 2010) a donné un élan significatif aux travaux de réforme. Après la Conférence ministérielle que la Turquie avait déjà organisée en 2011 pour assurer le suivi

d'Interlaken, le Royaume-Uni a pris la relève durant l'année sous revue en réaffirmant le caractère prioritaire des réformes et en invitant à une nouvelle conférence au niveau ministériel les 19 et 20 avril 2012 à Brighton. Les principaux résultats en ont été les suivants:

- maintien du droit illimité au dépôt de plaintes individuelles (rejet de toute mesure restreignant l'accès à la cour, notamment de la perception de frais de justice);
- mise en exergue de l'obligation incombant aux Etats membres de respecter la convention et la jurisprudence de Strasbourg au plan national et d'exécuter les jugements de la Cour de justice;
- invitation au Comité des ministres à adopter, d'ici fin 2013, différents amendements à la convention (notamment en vue d'y inscrire le principe de subsidiarité et la doctrine de la marge d'appréciation revenant aux Etats membres, de ramener le délai de recours de six à quatre mois, de décider de l'opportunité de créer de nouveaux postes de juge et de revoir les règles en matière de limite d'âge des juges);
- mise en exergue de l'importance devant être accordée à la qualité des juges ainsi qu'à la clarté et à la cohérence de la jurisprudence;
- réflexions sur l'avenir de la cour à plus long terme (évolution vers une cour constitutionnelle européenne, limitation de l'accès à la cour, octroi d'une marge d'appréciation lui permettant de sélectionner les recours traités).

Différentes propositions (dont certaines étaient appuyées par la Suisse) n'ont pas bénéficié du soutien nécessaire pour figurer dans la déclaration adoptée par la Conférence. Il s'agit notamment de:

- l'ancre d'un nouveau critère de recevabilité (codification de la pratique existante, selon laquelle la Cour de justice ne tient pas lieu de quatrième instance);
- la création d'un poste de commissaire aux droits de l'homme suppléant (chargé de prêter main forte aux Etats ayant des problèmes de mise en œuvre au niveau national);
- l'introduction d'une sorte de procédure par défaut, applicable à l'égard des Etats refusant systématiquement de mettre en œuvre les jugements de la cour;
- l'adoption de sanctions à l'encontre de tels Etats.

Dans l'optique de la Suisse, les résultats de la conférence peuvent, dans l'ensemble, être qualifiés de positifs: la déclaration de Brighton est venue dynamiser et concrétiser le processus de réforme lancé à Interlaken en prévoyant différents amendements à la convention selon un calendrier clairement établi. La déclaration a en outre le mérite de mettre en évidence les mesures de réforme qui ont une chance d'obtenir l'approbation d'une majorité des 47 Etats membres dans un proche avenir et celles qui n'en ont pas.

Sur la base de la déclaration, le Comité des ministres a adopté différents mandats à l'attention du CDDH, qui dirige aussi les travaux de suivi.

Le second sujet phare a été l'adhésion de l'UE à la CEDH. Les négociations se dérouleront dans le cadre du *CDDH + 1*, un organe nouvellement créé par le Comité des ministres réunissant d'une part les 47 représentants du CDDH et, d'autre part, les représentants de la Commission. Le projet d'accord d'adhésion élaboré par le groupe de travail informel chargé de cette question avant la création du nouvel organe a été discuté lors de trois séances en 2012.<sup>15</sup>

## 2.2 La Suisse devant la Cour européenne des droits de l'homme

Le 6 novembre 2012, 1183 requêtes dirigées contre la Suisse étaient en suspens auprès de la cour. Jusqu'à cette même date, 263 nouvelles requêtes avaient été enregistrées contre la Suisse et 287 requêtes avaient été déclarées irrecevables ou rayées du rôle. Dans quinze de ces cas, le gouvernement avait préalablement été invité à donner son avis. Sur 51 requêtes demandant l'adoption de mesures provisionnelles, la cour en a rejeté 46.

En 2012, le gouvernement a été invité à donner son avis sur douze nouvelles requêtes. Elles se rapportent essentiellement à l'interdiction de la torture et de tout traitement inhumain (art. 3 CEDH), aux droits à la liberté et à la sûreté (art. 5 CEDH), au droit à un procès équitable (art. 6 CEDH) et au droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH).

Durant la période sous revue, la Cour de justice a rendu 7 arrêts concernant la Suisse. Dans trois cas, elle a constaté au moins une violation de la CEDH.

Les sept arrêts en question (dans l'ordre chronologique)<sup>16</sup>:

- *Chambaz contre Suisse* (5.4.2012): violation de l'art. 6, par. 1, CEDH (droit à un procès équitable et droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination) dans une procédure en soustraction fiscale;
- *Société suisse de radiodiffusion et de télévision* (21.6.2012): violation de la liberté d'opinion et de la liberté de recevoir ou de communiquer des informations (art. 10 CEDH) suite au refus d'accorder une autorisation pour filmer un entretien avec une détenue à l'intérieur d'un centre pénitentiaire;
- *Mouvement raëlien suisse* (13.07.2012): pas de violation de la liberté de religion ou de la liberté d'expression (art. 9 et 10 CEDH) pour l'interdiction d'une campagne d'affichage dans l'espace public (confirmation du jugement de la Chambre du 31.1.2011);
- *Nada* (12.9.2012): violation du droit au respect de la vie privée et familiale et du droit à un recours effectif du fait de l'inscription du nom du requérant sur une liste publiée en application des résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000) du Conseil de sécurité de l'ONU contre les personnes accusées de liens avec les Talibans;

<sup>15</sup> Cf. Rapport sur la politique extérieure 2011, FF **2012** 2677 2819.

<sup>16</sup> 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 ([http://www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/themen/staat\\_und\\_buerger/menschenrechte2/europaeische\\_menschenrechtskonvention.html](http://www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/themen/staat_und_buerger/menschenrechte2/europaeische_menschenrechtskonvention.html)).

- *Kissiva Koffi* (15.11.2012): pas de violation du droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH) du fait de l’extradition de la requérante, condamnée pour une infraction grave à la loi sur les stupéfiants, dont le mari et l’enfant vivent en Suisse;
- *Shala* (15.11.2012): pas de violation du droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH) du fait de l’expulsion du requérant qui, arrivé en Suisse à l’âge de 7 ans, a commis, à l’âge adulte, plusieurs délits pour lesquels il a été condamné à une peine privative de liberté de cinq mois et demi au total, et qui entretient toujours des liens étroits avec son pays d’origine;
- *Joos* (15.11.2012): pas de violation de l’art. 6, par. 1, CEDH (droit à un procès équitable). S’il est vrai que le Tribunal fédéral n’a envoyé la prise de position du DFI au requérant qu’à titre d’information, celui-ci a néanmoins eu suffisamment de temps pour y répondre ou pour demander une réponse (droit de réplique inconditionnel).

## **2.3 Discrimination et racisme**

### **2.3.1 Visite en Suisse du commissaire aux droits de l’homme**

Le commissaire aux droits de l’homme du Conseil de l’Europe, M. Thomas Hammarberg, a effectué une visite en Suisse du 20 au 23 février 2012. Il a choisi de mettre l’accent sur la politique et la pratique en matière de lutte contre la discrimination, en particulier dans le domaine de la xénophobie et du racisme; pour cela, il s’est entretenu avec le chef du DFAE, la responsable du DFJP, le secrétaire d’Etat du DFAE, les directeurs des offices fédéraux de la justice, de la police et des migrations, les responsables des Bureaux fédéraux de l’égalité pour les personnes handicapées et de l’égalité entre femmes et hommes, le responsable du Service de lutte contre le racisme ainsi que des représentants de la Commission fédérale contre le racisme et de la Commission fédérale pour les questions de migration. Par ailleurs, le commissaire s’est entretenu avec des membres des Chambres fédérales ainsi qu’avec des médiateurs cantonaux et communaux. Avant ses premiers entretiens officiels, il a en outre rencontré des représentants de plusieurs ONG et du Centre suisse de compétence pour les droits humains.

Lors de ses entretiens, le commissaire aux droits de l’homme s’est intéressé plus spécifiquement à la situation de groupes de personnes vulnérables tels que les migrants, les requérants d’asile et les sans-papiers, estimant qu’ils étaient particulièrement exposés à la discrimination et aux abus. Le commissaire aux droits de l’homme s’est aussi renseigné sur l’état des travaux visant à assurer la compatibilité des initiatives populaires avec les dispositions du droit international.

Dans une lettre publique du 12 mars 2012 adressée au chef du DFAE, le commissaire aux droits de l’homme a résumé les impressions et les conclusions de sa visite. Il y formule aussi une série de recommandations à l’intention de la Suisse, s’exprimant en faveur d’une interdiction générale de toute discrimination au niveau de la loi, de la création de postes de médiateurs dans tous les cantons ainsi que d’une meilleure dotation en personnel des services fédéraux chargés de la mise en œuvre des lois. De plus, il invite les autorités suisses à créer un cadre institutionnel approprié pour la

protection des droits de l'homme et à adhérer à diverses conventions européennes et internationales relatives aux droits de l'homme.

Le 23 mars 2012, le chef du DFAE a répondu de manière détaillée aux recommandations du commissaire. Il a relevé à cette occasion que la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales représente un défi permanent dans notre société, dont l'évolution exige la recherche permanente de solutions adaptées. Il a souligné que la Suisse prend ses obligations internationales très au sérieux et qu'elle dispose à cet effet de tout un arsenal d'instruments. Il a aussi précisé que plusieurs des questions soulevées font actuellement l'objet de consultations et de travaux divers et souligné l'importance du débat démocratique, du principe de subsidiarité et de l'existence d'un ordre social libéral pour garantir une protection efficace et durable des droits de l'homme. Cette prise de position a été publiée sur le site Internet du commissaire, accompagnée d'une copie de sa lettre initiale.

### **2.3.2 Protection des minorités**

Le 25 janvier 2012, le Conseil fédéral a approuvé le troisième rapport de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales. Ce rapport dresse un état des lieux de la situation des différentes minorités nationales et présente les mesures prises depuis 2009 par la Confédération et les cantons pour concrétiser les résultats du cycle de suivi précédent. Du 5 au 7 novembre 2012, une délégation du Comité consultatif de la convention-cadre, organe chargé de contrôler la mise en œuvre de cet instrument, a effectué une visite de trois jours en Suisse pour récolter des informations complémentaires et rencontrer toutes les parties prenantes, autorités, représentants de minorités et ONG. Outre les différentes rencontres organisées à Berne, la délégation du Comité consultatif s'est rendue dans le canton d'Argovie pour visiter des aires destinées gens du voyage, de même qu'à Bienne pour s'informer au sujet du projet de «filière bilingue» lancé par la ville dans l'une de ses écoles. Il est prévu que le Comité consultatif adopte, lors de sa séance plénière de mars 2013, son avis sur la Suisse, lequel sera alors transmis au gouvernement suisse pour commentaires.

### **2.3.3 Lutte contre le racisme**

La directrice suppléante de la Commission fédérale contre le racisme (CFR) a participé au séminaire de la Commission antiracisme du Conseil de l'Europe (ECRI) pour les institutions nationales indépendantes chargées de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale. Le séminaire qui a eu lieu à Strasbourg les 31 mai et 1<sup>er</sup> juin 2012 avait pour but de discuter des défis que semblent poser les réformes lancées par plusieurs Etats membres en vue de créer une autorité nationale unique chargée de la lutte contre toutes les formes de discrimination et de la défense des droits de l'homme en général.

### **2.3.4 Egalité entre femmes et hommes**

La restructuration du Comité directeur pour l'égalité entre femmes et hommes (CDEG) a été décidée dans le cadre de la réforme des institutions du Conseil de l'Europe. La nouvelle Commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes (GEC) a initié ses activités le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Mme Sylvie Durrer, directrice du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG), a été élue jusqu'au 31 décembre 2014 par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) en tant que représentante de la Suisse au sein de cette Commission composée de 16 membres. A ce titre, elle est également chargée d'assurer le lien entre le Programme transversal du Conseil de l'Europe et les acteurs et mécanismes chargés de promouvoir l'égalité au plan national à tous les niveaux de l'Etat. Lors de la première réunion de la GEC, qui s'est tenue du 6 au 8 juin 2012 à Strasbourg, les orientations stratégiques de la nouvelle commission ont été définies. L'une des premières activités du groupe consiste en une étude de faisabilité, actuellement en cours, sur l'accès des femmes à la justice. Cette étude relative à la création d'un nouvel instrument juridique vise à favoriser l'échange d'expériences entre les différents Etats et à identifier, dans les systèmes juridiques national et international, les obstacles rencontrés par les femmes en la matière, à mettre en évidence les *bonnes pratiques* ainsi qu'à formuler des recommandations afin d'améliorer la situation. Une deuxième activité consiste à faire connaître la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. La troisième porte sur la lutte contre les stéréotypes fondés sur le sexe dans les médias et l'éducation.

### **2.3.5 Droits des personnes handicapées**

Avec la réforme du Conseil de l'Europe, le thème «Egalité de traitement des personnes handicapées» a été placé entre les mains du Comité d'experts sur les droits des personnes handicapées (CS-RPD). Cet organisme, qui a succédé au Forum européen de coordination pour le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour les personnes handicapées (CAHPAH), rend compte de ses activités au Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS).

Lors de sa séance constitutive de juin 2012, le Comité d'experts a décidé de poursuivre les activités de mise en œuvre du Plan d'action du Conseil de l'Europe en mettant l'accent sur les droits des enfants et des adolescents handicapés. En 2013, c'est la participation des handicapés à la vie culturelle qui sera au centre des activités du comité. Comme l'égalité des personnes en situation de handicap dans la vie culturelle fait aussi partie des axes prioritaires fixés pour 2012 et 2013 par le Bureau fédéral pour l'égalité des personnes handicapées (BFEH), la Suisse est très intéressée à l'instauration d'une collaboration dans ce domaine.

## **2.4 Droits économiques, sociaux et culturels**

En janvier 2010, la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats (CPE-E) a déposé un postulat chargeant le Conseil fédéral de présenter un rapport sur la compatibilité de la Charte sociale européenne révisée avec l'ordre juridique suisse et sur l'opportunité de la signer et de la ratifier dans les meilleurs délais. Le

Conseil des Etats a adopté ce postulat en mars 2010 et l'a transmis au Conseil fédéral. Le DFAE est chargé de la rédaction du rapport, en consultation étroite avec les autres départements intéressés. Il en a livré un premier projet interne fin novembre 2010. Il est ressorti de ce projet, enrichi des positions des cantons à la suite d'une consultation technique organisée en 2010–2011, que d'autres précisions et éléments étaient nécessaires pour éclaircir les questions de la compatibilité de la Charte sociale européenne révisée avec l'ordre juridique suisse ainsi que de l'opportunité d'une ratification. A cette fin, le DFAE a informé le Conseil fédéral en septembre 2011 de son intention de compléter le rapport par un volet économique et de clarifier avec le Comité européen des droits sociaux (CEDS) les questions encore ouvertes relatives à la compatibilité de la Charte avec l'ordre juridique suisse. Les contacts avec le CEDS se sont poursuivis en 2012. Le rapport sera soumis au Parlement lorsqu'il aura été dûment complété.

## 2.5 Bioéthique

Durant la période sous revue, le Comité de bioéthique du Conseil de l'Europe (DH-Bio, anciennement CDBI) a mené plusieurs projets, dont l'organisation du symposium sur les biobanques et collections biomédicales, qui s'est tenu à Strasbourg les 19 et 20 juin 2012. Cette rencontre, qui réunissait des personnalités internationales de premier ordre, a fourni des éléments essentiels pour les futurs débats et développements concernant les biobanques. Il s'agit notamment de la question de leur finalité et de leur extension de la recherche pure à l'ensemble des soins médicaux, ainsi que du lien étroit et durable entre les donneurs et les échantillons recueillis, qui rend possible le consentement éclairé dynamique et l'information continue des donneurs sur des résultats importants les concernant. La nécessité d'un «*proper expectation management*» a en outre été soulignée suite au battage médiatique à propos des espoirs que susciterait une médecine personnalisée fondée sur les biobanques. L'objectif de la manifestation était de fournir une base pour le réexamen de la Recommandation (2006)4 du Comité des ministres aux Etats membres sur la recherche sur le matériel biologique d'origine humaine. Un représentant de l'OFSP, en tant qu'autorité compétente, a pu participer à la discussion finale.

L'assemblée plénière organisée ensuite par le DH-Bio a traité plusieurs thèmes importants, dont la question de «l'inscription multiple dans le domaine de la médecine transplantatoire; est-il possible et souhaitable de l'empêcher?» Afin de maximiser leurs chances, des personnes – dont le nombre est difficilement chiffrable – se font inscrire dans plusieurs pays à la fois sur des listes d'attente pour une transplantation. Ce phénomène soulève de graves questions d'équité et, plus délicates encore, d'exécution. En outre, le projet d'élaborer un guide concernant les procédures de décision dans les situations de fin de vie a été discuté, et celui de publier un dépliant sur les analyses génétiques à l'intention des patients a été approuvé. Enfin, les Etats membres ont été invités à proposer des thèmes à traiter durant la prochaine période d'activités, de 2013 à 2015.

## 2.6

### Médias et société de l'information

Un représentant de l'Office fédéral de la communication (OFCOM) a été élu pour la Suisse au sein du Bureau du Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI-BU, auparavant CDMC).

Le 15 février 2012, le Comité des ministres a adopté la *Déclaration et la Recommandation sur la gouvernance des médias de service public*. La déclaration relève que la liberté d'expression et l'existence de médias libres et pluralistes sont indispensables à une démocratie véritable et rappelle que les Etats membres du Conseil de l'Europe se sont engagés à garantir à toute personne dans leur juridiction le droit fondamental à la liberté d'expression et d'information, conformément à l'art. 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

En mars 2012, le Comité des ministres a adopté une stratégie sur la gouvernance de l'internet afin de protéger les droits de l'homme, l'Etat de droit et la démocratie en ligne. La stratégie, qui constituait l'une des priorités de la présidence du Royaume-Uni, comporte 40 lignes d'action structurées en six domaines (l'ouverture d'Internet, les droits des usagers, la protection des données, la cybercriminalité, la démocratie et la culture ainsi que les enfants et les jeunes). La Suisse a pleinement soutenu cette stratégie tout en relevant la nécessité d'en maximiser l'impact en évitant le traitement multiple des sujets, tant à l'intérieur du Conseil de l'Europe qu'entre cette institution et l'UE.

Le 10 avril 2012, le Comité des ministres a adopté deux recommandations, l'une portant sur les moteurs de recherche, l'autre sur les réseaux sociaux. Le Comité des ministres demande aux Etats de s'engager, aux côtés des fournisseurs de moteurs de recherche, à renforcer la transparence sur la manière dont l'accès à l'information est fourni. Il en appelle également à plus de transparence et de respect des droits des utilisateurs dans le traitement des données à caractère personnel et demande aux Etats de s'engager, aux côtés des fournisseurs de ces services, à sensibiliser les utilisateurs aux éventuelles atteintes à leurs droits. La recommandation vise aussi à protéger les enfants et les jeunes contre les contenus et les comportements préjudiciables. Au sein du Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI), un groupe d'experts sur les droits des usagers d'Internet (MSI-DUI) provenant à la fois des gouvernements, du secteur privé et de la société civile a été créé dans le but de renforcer au maximum les droits et les libertés des usagers d'Internet.

Le CDMSI a noté que le travail effectué par l'Observatoire européen de l'audiovisuel répond, du moins en partie, à la demande du Comité des ministres pour un *Recueil des normes du Conseil de l'Europe dans le domaine des médias, y compris en ce qui concerne les discours de haine*. Il a aussi décidé de finaliser une recommandation sur l'égalité des sexes et les médias préparée sous l'autorité du CDMC avec l'aide d'un groupe de rédaction informel.

Le Comité directeur a décidé de suspendre le travail sur la recherche opportuniste de juridiction dans les cas de diffamation (*libel tourism*) dans l'attente d'une décision du Comité des ministres sur le projet que lui a soumis le CDMC.

Il a poursuivi ses travaux préparatoires en vue de la *1<sup>re</sup> Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des médias et de la société de l'information*, qui aura lieu en Serbie durant la deuxième moitié de 2013. La Suisse a souligné l'importance que constituent pour le débat politique les nouvelles technologies de

l'information et les réseaux sociaux, et relevé la nécessité qui en découle d'adopter de nouvelles règles.

Enfin, l'Assemblée parlementaire a adopté un projet de *résolution et de recommandation sur la protection de la liberté d'expression et d'information sur l'internet et les médias en ligne*.

### **3 Etat de droit**

#### **3.1 Droit international public**

Les réunions semestrielles auxquelles assistent tous les conseillers juridiques des ministères européens des affaires étrangères constituent une plateforme importante pour l'échange de vues et d'expériences. Les discussions au sein du *Comité ad hoc des conseillers juridiques sur le droit international public* (CAHDI) permettent de débattre des dernières évolutions en matière de droit international et, lorsque le besoin s'en fait sentir, de coordonner les réactions des Etats membres.

A titre d'exemple, on peut citer l'Observatoire européen des réserves aux traités internationaux, rattaché au Secrétariat du Conseil de l'Europe, qui permet aux Etats membres de débattre de la recevabilité des réserves de droit international apportées aux traités multilatéraux. Selon les règles du droit international public, les autres Etats parties disposent d'une année à compter de la date à laquelle la réserve a été notifiée pour faire part de leurs objections. Cette démarche a pour effet que les dispositions en cause – dans les limites des objections formulées – ne produisent pas d'effet juridique dans les rapports entre ces Etats. Les réserves peuvent soulever des questions juridiques importantes, notamment dans le domaine des droits de l'homme. Se fondant sur les travaux préliminaires du Conseil de l'Europe, le Conseil fédéral a par exemple décidé en 2011 de faire objection à plusieurs réserves émises par le Pakistan concernant le Pacte international de l'ONU sur les droits civils et politiques et la Convention de l'ONU contre la torture lesquelles, de l'avis de la Suisse, étaient clairement contraires au but et à l'esprit de ces textes. D'autres Etats européens ont également notifié leurs objections au Secrétaire général de l'ONU, dépositaire de ces traités. En réponse à ces réactions, le Pakistan a décidé de retirer les réserves les plus contestées.

Dans le cadre des travaux liés à la réforme générale du Conseil de l'Europe, il est également procédé au réexamen de tous les traités du conseil. Cette mesure a notamment pour but d'améliorer la visibilité des traités ainsi que d'augmenter le nombre des Etats parties. A ce sujet, le Secrétaire général a rédigé un avant-projet de rapport, qui a également été discuté par le CAHDI. Du point de vue de la Suisse, aucune action particulière ne s'est imposée en relation avec ce réexamen durant la période sous revue.

#### **3.2 Droit pénal**

##### **3.2.1 Extradition**

Dans le sillage de la modernisation de la convention européenne d'extradition de 1957, le Comité d'experts chargé d'examiner le fonctionnement des conventions européennes sur la coopération en matière pénale a finalisé et adopté un projet de

quatrième protocole additionnel à la convention et le rapport explicatif s’y rapportant, à l’intention du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC). Ce nouvel instrument doit permettre une application plus souple des règles régissant l’extradition et simplifier la procédure.

### **3.2.2 Traite des êtres humains et protection des témoins**

Le 23 décembre 2011, l’Assemblée fédérale a adopté l’arrêté fédéral concernant l’approbation et la mise en œuvre de la convention du Conseil de l’Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains et la loi sur la protection extraprocédurale des témoins. Afin de répondre aux exigences de ladite convention, il était indispensable de régler en Suisse la protection extraprocédurale des témoins. Cette exigence est désormais remplie avec l’adoption de la loi sur la protection des témoins par le Parlement. Celle-ci prévoit la mise en place d’un Service de protection des témoins rattaché à la Confédération, qui est chargé de garantir la mise en œuvre uniforme des programmes de protection des témoins. De plus, ce service conseille et soutient les cantons lorsque des personnes ne pouvant être admises dans un programme de protection des témoins sont en danger et nécessitent des mesures de protection ponctuelles. Après l’entrée en vigueur de la loi prévue le 1<sup>er</sup> janvier 2013, la convention du Conseil de l’Europe contre la traite des êtres humains pourra également être ratifiée.

En 2012, le Service de coordination contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT) de l’Office fédéral de la police a participé à la 8<sup>e</sup> réunion des parties à Strasbourg. Cette réunion avait pour objet l’examen des rapports élaborés par le Groupe d’experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) sur la mise en œuvre de la convention par la Géorgie, la Moldova et la Roumanie. Compte tenu de la ratification prochaine de la convention par la Suisse, le SCOTT a eu un échange bilatéral avec la secrétaire exécutive de la convention, Petya Nestorova, en marge de la réunion, afin de se renseigner sur les étapes de la procédure d’évaluation de la convention.

### **3.2.3 Protection des enfants contre l’exploitation et les abus sexuels**

La *Convention du Conseil de l’Europe du 25 octobre 2007 sur la protection des enfants contre l’exploitation et les abus sexuels* (Convention de Lanzarote, STCE 201) est le premier instrument de droit international qui déclare punissables les différentes formes d’abus sexuel commis à l’encontre des enfants. En plus de l’énumération des faits constitutifs des infractions, elle comporte des dispositions sur la prévention, la protection des victimes et la procédure pénale, ainsi que des règles concernant la coopération internationale. Elle prévoit enfin un mécanisme de surveillance.

Cette convention est importante aussi bien en politique intérieure qu’en politique étrangère. L’adhésion de la Suisse nécessite diverses adaptations du code pénal en matière de prostitution et de pornographie enfantines. Devra notamment pouvoir faire l’objet de poursuites pénales quiconque fait appel aux services sexuels de jeunes de 16 à 18 ans contre de l’argent ou d’autres rétributions, ou favorise la

prostitution de mineurs à des fins lucratives. Le champ d'application personnel de l'article sur la pornographie devra être étendu aux enfants jusqu'à 18 ans. Il est également prévu d'ériger en infraction le fait de recruter des enfants en vue de leur participation à des spectacles pornographiques ainsi que le fait d'assister à de tels spectacles.

Les dispositions sur la prévention et sur la protection des victimes, ainsi que les programmes d'intervention, relèvent intégralement ou partiellement de la compétence des cantons. La consultation des cantons effectuée en amont de la signature de la convention a montré que ceux-ci préconisaient à l'unanimité de la signer et que l'adhésion à la convention exigerait tout au plus des modifications mineures au niveau des législations cantonales. La procédure de consultation qui a suivi a révélé que la ratification de la convention, y compris la proposition de révision du code pénal, était largement approuvée, sous réserve de modifications mineures.

La convention, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2010, a été signée par la Suisse le 16 juin 2010. Le Conseil fédéral a adopté le message concernant l'approbation et la mise en œuvre de la convention le 4 juillet 2012.

### 3.2.4 Cybercriminalité

La Convention du Conseil de l'Europe du 23 novembre 2001 sur la cybercriminalité est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2004. Il s'agit, à ce jour, du seul instrument international portant sur la criminalité liée à l'utilisation de supports et de réseaux informatiques. La convention oblige les Etats parties à adapter leur législation aux défis que représentent les nouvelles technologies de l'information.

La première partie de la convention contient des dispositions pénales matérielles. Il s'agit d'harmoniser le droit pénal des Etats. La deuxième partie contient des règles de procédure pénale concernant avant tout l'administration et la conservation des preuves électroniques dans le contexte des enquêtes pénales. Enfin, la convention vise à mettre en place un régime de coopération pénale entre les Etats, qui soit à la fois rapide et efficace.

Pour la Suisse, la convention est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Une adaptation législative a été nécessaire afin de rendre pénalement répréhensible le fait d'accéder indûment à un système informatique (art. 143<sup>bis</sup> du code pénal, élément constitutif du *hacking*). Cette nouvelle norme répond à la volonté d'étendre la punissabilité en amont. Dans le domaine de la coopération internationale, la mise en œuvre des articles 30 et 33 de la convention a aussi appelé un ajustement sous la forme du nouvel art. 18b de la loi sur l'entraide pénale internationale. Cette norme permet à l'autorité chargée de traiter une demande d'entraide de transmettre à l'étranger des données relatives au trafic informatique avant la clôture de la procédure d'enquête.

Il est prévu dans la convention que les Etats membres se réunissent au moins une fois par an pour se concerter sur la mise en œuvre et le développement futur de la Convention. En 2012, le Service de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet (SCOI) a pris part pour la première fois à une telle séance du *Comité de la Convention Cybercriminalité* (T-CY) à Strasbourg en qualité de membre à part entière.

### **3.2.5 Terrorisme**

Ardent défenseur des droits de l'homme, de l'état de droit et du pluralisme démocratique, le Conseil de l'Europe s'engage tout aussi vigoureusement dans la lutte contre le terrorisme, qui représente une menace pour ces trois valeurs fondamentales. S'il est vrai que ce fléau le préoccupe depuis les années 70, ce sont les attentats terroristes de 2001 aux Etats-Unis qui l'ont incité à redoubler d'efforts. La lutte du Conseil de l'Europe contre le terrorisme est fondée sur trois piliers: intensification des mesures d'ordre judiciaire, défense des valeurs fondamentales et lutte contre les causes du terrorisme.

Cette approche procède de la conviction que le terrorisme peut et doit être combattu sans mise en péril des droits de l'homme, des libertés fondamentales et des principes de l'état de droit. Le Conseil de l'Europe a institué un Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER), qui s'est mis au travail en 2003. Cet organisme coordonne les mesures antiterroristes du Conseil de l'Europe et dirige des travaux ayant déjà abouti à l'élaboration de différents instruments internationaux. La Suisse a présidé ce comité en 2010 et 2011. Elle a par ailleurs signé la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE 196) le 11 septembre 2012.

### **3.2.6 Trafic d'organes**

Le Comité d'experts sur le trafic d'organes, de tissus et de cellules humains, composé de représentants de 30 Etats et de quelques observateurs, a terminé fin octobre 2012 la rédaction d'un projet de convention du Conseil de l'Europe. La version finalisée du texte, dans laquelle subsistent toutefois encore quelques divergences, a été adoptée par le CDPC en décembre 2012. Le texte définitif de la convention devra encore être approuvé par le Comité des ministres.

La délégation suisse a œuvré à la simplification du projet de convention et s'est efforcée, au vu des différences qui subsistent et compte tenu de la législation remarquable de la Suisse en la matière, d'assumer un rôle de médiation. Aucun problème de fond ne semble s'opposer à la mise en œuvre ultérieure de la convention. Compte tenu du flou qui entoure toujours certaines questions, il est encore trop tôt pour juger de l'opportunité pour la Suisse de signer et de ratifier cette convention.

## **3.3 Drogues**

Les travaux du Groupe Pompidou, créé en 1971 à l'initiative du président français de l'époque, ont consisté essentiellement en la préparation d'une conférence convoquée à mi-terme de la présidence pour le mois de novembre 2012 à Strasbourg. Celle-ci a eu lieu sur le thème des opportunités et des dangers du cyberspace dans l'optique d'une réduction de l'offre et de la demande de stupéfiants ainsi que sur celui de la mise en réseau de la politique avec la recherche et la pratique.

Le Groupe Pompidou compte aujourd'hui 37 Etats membres. Il est 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). Compte tenu de l'intérêt de cet organisme, différents Etats membres du Groupe Pompidou évaluent actuellement l'opportunité de maintenir leur participation au sein du groupe. Quelques Etats ayant des positions similaires l'ont d'ailleurs déjà quitté ou ont annoncé leur retrait (Allemagne, Danemark, Espagne, Grande-Bretagne, Pays-Bas).

Sur les trois priorités du programme de travail – droits de l'homme, politique cohérente de lutte contre les dépendances et coopération internationale entre les différentes autorités de police, de douane et de contrôle des frontières, la première – celle des droits de l'homme – n'a guère progressé. En revanche, les discussions sur la cohérence des mesures de lutte contre les dépendances, très intéressantes pour la Suisse, ont bien avancé. Plusieurs activités ayant rencontré un vif intérêt et attiré un grand nombre de participants ont en outre été organisées dans le domaine de la coopération entre les différentes autorités œuvrant à une réduction de l'offre.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, la Suisse (Office fédéral de la police) préside le Groupe Aéroports, qui réunit des représentants des douanes, du contrôle des frontières et de la police de 37 pays. L'objectif du groupe est d'améliorer et d'harmoniser les mesures de détection des drogues dans les aéroports européens, tout en développant les mesures de contrôle dans les transports aériens. Une des priorités du Groupe Aéroports a été de faire participer à ses activités les douze Etats du Réseau méditerranéen de coopération sur les drogues et les addictions (MedNET). Les activités et conférences prévues au programme des travaux du Groupe Aéroports 2011–2014 sont axées sur l'échange d'informations et la discussion de tendances et d'évolutions entre autorités douanières et policières, organisations internationales et autorités de surveillance.

### **3.4 Aménagement du territoire**

L'Office fédéral du développement territorial (ARE) a participé aux travaux de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT). La Grèce préside la CEMAT de 2010 à 2013. Une réunion des hauts fonctionnaires et un symposium international ont eu lieu en octobre 2012 à Thessalonique.

### **3.5 Coopération transfrontalière**

Le Protocole 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales<sup>17</sup> relatif aux groupements eurorégionaux de coopération (GEC) entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2013 (la Suisse l'avait ratifié en octobre 2011). Les autres parties contractantes sont l'Allemagne, la Slovénie et l'Ukraine. Cet instrument du Conseil de l'Europe établit un cadre juridique de référence pour la création d'organismes de coopération transfrontalière et interterritoriale, favorable à l'essor de cette forme de coopération le long de nos frontières.

<sup>17</sup> RS 0.131.1

La déclaration issue de la Conférence des ministres responsables des collectivités locales et régionales de novembre 2011 à Kiev envisage une plus étroite collaboration entre le Comité des ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (CPLRE) et l'Assemblée parlementaire. Dans le courant de sa présidence semestrielle, le Royaume-Uni a ainsi convoqué une rencontre de haut niveau le 13 février 2012, à Londres, et soumis les propositions suivantes à la discussion: programme unique, enveloppe budgétaire unique, institution d'un seul secrétariat consolidé, supervision par le Comité des ministres. Bon nombre de pays, dont la Suisse, ont émis de fortes réserves sur ce programme, trop ambitieux et éloigné de la réalité sur le terrain. Notre pays a notamment prôné la recherche de solutions pragmatiques basées sur les bonnes pratiques. Une certaine unité de vues a pu être trouvée en ce qui concerne la définition d'un agenda commun entre les trois institutions susmentionnées. Les discussions se poursuivront sous la présidence albanaise.

### **3.6 Commission de Venise, CCJE, CEPEJ**

Le Conseil mixte de justice constitutionnelle (Commission de Venise) a été présidé par l'agent de liaison de la Suisse, Mme Juliane Alberini-Boillat, jusqu'en juin 2012. Il 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 de novembre 2012, son 15<sup>e</sup> avis sur la spécialisation des juges. La Suisse est représentée au sein de ce conseil par M. Bernard Corboz, juge fédéral, qui a fait partie du groupe de travail chargé de rédiger cet avis.

La Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ) a présenté en septembre 2012 son 5<sup>e</sup> Rapport sur les systèmes judiciaires européens fondé sur les données 2010. L'Office fédéral de la statistique et le Tribunal fédéral ont collaboré étroitement pour réunir les données des 26 cantons et de la Confédération et en faire une synthèse pour le rapport de la CEPEJ. Le délégué de la Suisse au sein de la CEPEJ, M. Jacques Bühler, secrétaire général suppléant du Tribunal fédéral, a présidé le groupe de travail Délais judiciaires de la CEPEJ.

M. François Paychère, juge à la Cour de justice de la République et canton de Genève, a dirigé les travaux du groupe de travail Qualité de la CEPEJ. La CEPEJ a poursuivi en 2012 la mise en œuvre de son objectif consistant à créer au sein de chaque Etat membre du Conseil de l'Europe un tribunal «modèle» appliquant les méthodes de gestion des tribunaux de la CEPEJ. Les deux représentants suisses ont participé, séparément, à des missions de coaching de tribunaux en Albanie ainsi qu'en Allemagne et ont fonctionné comme experts dans l'accompagnement des réformes judiciaires en Tunisie et au Maroc.

## 4 Démocratie

### 4.1 Santé

#### 4.1.1 Produits pharmaceutiques et soins

La Suisse a pris part à différentes activités du Comité européen sur les produits et les soins pharmaceutiques (CD-P-PH) de la Direction européenne de la qualité du médicament et des soins de santé (DEQM), sise à Strasbourg, et est représentée dans les trois comités d'experts qui lui sont rattachés. Elle a participé durant l'année sous revue à des sondages, à des réunions d'experts et à l'élaboration de recommandations et de résolutions dans des domaines prioritaires. Dans le secteur des normes de qualité et de sécurité relatives à la pratique et au suivi pharmaceutiques, une réunion d'experts a eu lieu au cours de l'année sous revue. Des experts suisses ont participé à cette réunion, qui avait trait aux besoins en médicaments pédiatriques. Le but était de déterminer la nécessité d'élaborer des monographies spécifiques pour ces médicaments et d'échanger les formulaires existants et les expériences faites au niveau national. Lors de la prochaine étape, des décisions devront être prises par rapport à l'élaboration de monographies pour des formulations pédiatriques spécifiques. Plusieurs membres du Comité d'experts sur les normes de qualité et de sécurité relatives à la pratique et au suivi pharmaceutiques (CD-P-PH/PC) ont par ailleurs mené une réflexion sur l'influence des médicaments traditionnels extra-européens sur la sécurité des patients en Europe. La Suisse participe d'ailleurs dans ce cadre à une initiative visant à définir le *curriculum vitae* des personnes habilitées à proposer ces médicaments et thérapies.

Dans le domaine des activités visant à assurer la qualité des soins, la Suisse a contribué au développement d'indicateurs servant à mesurer la qualité dans le domaine de la santé en vue d'améliorer les prestations de soin (résultat médical). Ces indicateurs ont été validés dans le cadre d'une étude. Le dialogue avec le patient ainsi que la mise en place, l'application et le monitoring d'un plan thérapeutique discuté et affiné avec des spécialistes de la santé sont essentiels dans l'optique du résultat thérapeutique et de la réduction des risques de fausse médication.

La Suisse assure par ailleurs toujours pour la période 2011–2013 la vice-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). Notre pays a activement participé aux projets du Comité: publications, poursuite du développement d'un réseau d'autorités basé sur des points de contact uniques (PCU) et mise en place d'une banque de données européenne centralisée pour l'enregistrement des contrefaçons de médicaments. Une experte suisse était membre du comité d'organisation de la conférence «*Combating Falsified Medical Products and Similar Crimes Through Legal Instruments and Practical Measures*» qui s'est tenue en mai 2012 à Copenhague et qui visait à promouvoir la mise en œuvre de la Convention Medicrime<sup>18</sup>. Enfin, avec d'autres experts, elle a formé à la lutte contre la criminalité pharmaceutique des représentants d'autorités de pays d'Europe orientale lors d'un séminaire qui s'est déroulé en Arménie en novembre 2012.

<sup>18</sup> Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique.

La Suisse fait partie des premiers pays à avoir signé la Convention Medicrime le 28 octobre 2011. Il s'agit là du premier instrument de droit international visant à lutter contre la criminalité dans le domaine des médicaments. La procédure de ratification a été entamée sans attendre, car il est souhaitable que la convention entre en vigueur et déploie au plus vite ses effets bénéfiques sur la lutte contre la criminalité dans le domaine des médicaments. Comme le droit en vigueur répond déjà aux principales exigences de la convention, seules quelques modifications mineures de la loi sur les produits thérapeutiques et du code de procédure pénale seront nécessaires en vue de la ratification. En novembre 2012, les cercles intéressés ont été invités à se prononcer sur le projet du Conseil fédéral portant sur la ratification de la convention Médicrime. La procédure de consultation se terminera fin février 2013.

#### **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. Ces prescriptions concernent une grande variété de médicaments, tels que les médicaments synthétiques, les médicaments issus des biotechnologies, les vaccins, les produits sanguins, les médicaments radiopharmaceutiques, les préparations fabriquées à partir de drogues médicinales ou encore les préparations homéopathiques. La Ph.Eur. est un ouvrage ayant force juridique obligatoire dans les 37 Etats signataires de la Convention relative à l'élaboration d'une pharmacopée européenne (y c. l'UE).

Chaque Etat signataire est tenu de participer aux travaux de la Ph.Eur., qui sont menés sous la houlette de la Direction européenne de la qualité du médicament et des soins de santé (DEQM), sise à Strasbourg, et de transposer dans son droit national les prescriptions de qualité adoptées. Par ailleurs, huit Etats européens, seize Etats non européens et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) prennent part aux travaux d'élaboration de la Ph.Eur. en qualité d'observateurs. La Ph.Eur. exerce ainsi une influence déterminante sur la qualité des médicaments et des substances médicamenteuses utilisés dans le monde entier.

La division Pharmacopée de Swissmedic, l'Institut suisse des produits thérapeutiques, est l'autorité nationale de pharmacopée (ANP) de la Suisse. Les 14 et 15 mai 2012, elle a organisé à Berne la réunion annuelle des autorités nationales de pharmacopée, qui constitue pour la DEQM et les représentants des autorités nationales de pharmacopée – comme prévu – une plateforme d'échange d'opinions et d'expériences et de discussions sur des thèmes de première importance et sur l'évolution de la pharmacopée. L'organisation irréprochable de cette manifestation ainsi que l'hospitalité chaleureuse ont été saluées par l'ensemble des participants.

Des experts suisses issus de l'industrie, des hautes écoles ainsi que des autorités participent aux travaux des comités spécialisés. Ils représentent l'équivalent de 8 années-personnes et travaillent à l'élaboration de la Ph.Eur. en s'acquittant de plus de 90 mandats par an. Ils contribuent ainsi au développement permanent des dispositions réglementaires applicables au secteur pharmaceutique. Cette contribution illustre, d'une part, l'importance accordée à la pharmacopée et, d'autre part, l'expertise que la Suisse peut apporter en tant que pays doté d'une des principales

industries pharmaceutiques du monde. Soulignons enfin que 60 % de ces travaux ont été effectués par Swissmedic.

A l'élaboration de nouvelles prescriptions s'ajoute la révision permanente de prescriptions existantes. C'est d'ailleurs dans ce cadre qu'une révision urgente de la Ph.Eur. est entrée en vigueur au cours de l'année sous revue pour pouvoir identifier et éliminer les impuretés dangereuses pour la santé présentes dans certaines immunoglobulines à administrer par voie intraveineuse.

Cette adaptation permanente de la pharmacopée aux dernières avancées technologiques et scientifiques garantit un contrôle approprié des matières premières et des préparations dans un marché globalisé et participe de la lutte contre les contrefaçons de médicaments.

### **4.1.3 Protection sanitaire du consommateur**

Dans le cadre des activités du Comité de protection sanitaire du consommateur (CD-P-SC), les travaux du groupe *ad hoc* sur les encres d'emballage ont été poursuivis. Plus particulièrement, la liste des substances d'inventaire, utilisées pour la fabrication des encres, a été entièrement contrôlée en collaboration avec la délégation allemande. Cette nouvelle liste sera proposée lors de la prochaine réunion du comité *ad hoc* en vue de son incorporation dans la révision de la résolution AP (2005)<sup>2</sup>. Les modifications de la résolution concernant l'emballage pharmaceutique ont été discutées lors de la dernière réunion du groupe P-SC-EMB. Une nouvelle version devra être soumise au groupe *ad hoc* pour tenir compte des propositions formulées par les différentes délégations. Les activités concernant les méthodes d'analyse relatives aux matériaux et objets métalliques ont aussi été poursuivies, avec la participation aux réunions du groupe de travail.

Le groupe *ad hoc* sur les tatouages et le maquillage permanent poursuit par ailleurs son travail en vue de l'élaboration d'un guide sur les critères de sécurité applicables à l'évaluation des pigments utilisés pour les tatouages et le maquillage permanent. La résolution concernant les critères de sécurité pour les enfants de moins de trois ans (CM/ResAP(23012)1) ainsi qu'un guide correspondant ont été adoptés par le Comité des ministres en mars 2012. Le système d'essais d'aptitude (PTS, *Proficiency testing studies*) effectué au sein du groupe *ad hoc* «laboratoires cosmétiques officiels de contrôle (OCCL)» s'est poursuivi (tests effectués avec le diéthylène glycol dans les dentifrices ainsi que l'acide thioglycolique dans les solutions capillaires).

## **4.2 Culture, éducation, jeunesse et sport**

### **4.2.1 Culture, patrimoine et paysage**

Dans le sillage de la réforme des structures intergouvernementales du Conseil de l'Europe, le Comité directeur de la culture (CDCULT) et celui du patrimoine culturel et du paysage (CDPATEP) ont fusionné en 2012. Le nouveau Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage (CDCPP) ainsi créé s'est réuni pour la première fois du 14 au 16 mai 2012, à l'occasion d'une rencontre placée sous le signe de la transversalité et de l'information réciproque des représentants des deux anciens comités sur leurs projets respectifs. En 2012, la volonté de donner pleine-

ment corps à la réforme a ainsi constitué le point le plus marquant des travaux de la Suisse au sein de ce comité, en particulier à l'occasion d'un échange de vues sur les missions à moyen terme du CDCPP et sur les structures et méthodes de travail de ce dernier.

La délégation suisse associait à cet effet des représentants de l'Office fédéral de la culture (OFC, service international) et de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV, section du paysage). Elle a activement pris part aux travaux de ce comité sans toutefois présenter de candidature au bureau élu à l'occasion de ce plénum.

Le programme de travail 2012–2013 a par ailleurs été présenté, et occasionnellement discuté, en ce qui concerne les domaines des *politiques et actions culturelles* (Conférence ministérielle en Russie en 2013, révision de la convention européenne sur la coproduction cinématographique, accord partiel élargi sur les itinéraires culturels), du *patrimoine culturel* (suivi des conventions, réseau HEREIN, assistance technique et coopération régionale) et du *paysage* (Convention du paysage). Dans le domaine de la culture, on relèvera que la Suisse a maintenu son soutien au projet COMPENDIUM ainsi que son engagement dans le domaine cinématographique.

En matière de patrimoine culturel, la Suisse a activement participé, ces dernières années, au développement du projet «Réseau européen du patrimoine» (HEREIN), dont la tâche principale est de surveiller la mise en œuvre des textes suivants: Convention du 3 octobre 1985 pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe<sup>19</sup>, Convention européenne du 16 janvier 1992 pour la protection du patrimoine archéologique<sup>20</sup>, Convention européenne du paysage (ratification suisse en cours), Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (non encore ratifiée par la Suisse). La nouvelle plateforme virtuelle HEREIN3, en cours de développement, permettra d'analyser directement des données structurées.

## 4.2.2 Cinéma

Le Comité de direction d'Eurimages soutient les coproductions, distributeurs de films et salles de cinéma européens. En 2012, cinq projets auxquels sont associés des Suisses ont été jugés éligibles et lui ont été soumis pour approbation. Dans l'un de ces projets, la participation suisse était prépondérante. Au total, cinq projets de producteurs suisses ont été soutenus à hauteur de 2 080 000 euros.

La contribution de la Confédération à Eurimages s'est établie à 531 963 euros (664 954 francs) en 2012.

## 4.2.3 Education et enseignement supérieur

Suite à la réforme entreprise par le Conseil de l'Europe pour renouveler ses structures, le Comité de l'éducation et le Comité de l'enseignement supérieur et de la recherche (EEES) ont fusionné pour donner naissance au Comité directeur pour les politiques et pratiques éducatives (CDPPE). Ce nouveau comité a tenu sa première séance plénière en mars 2012. Lors de la constitution du nouveau bureau, le comité a

<sup>19</sup> RS 0.440.4

<sup>20</sup> RS 0.440.5

aussi désigné le délégué suisse, M. Bernard Wicht, à la fonction de rapporteur pour l'égalité entre les femmes et les hommes.

Le CDPPE poursuit son activité dans le développement du processus de Bologne pour la réalisation de l'Espace européen de l'enseignement supérieur. Il assume également un rôle essentiel dans le développement de politiques et de bonnes pratiques pour la reconnaissance des qualifications ainsi que dans l'élaboration et la mise en œuvre de cadres de qualifications. Le Conseil de l'Europe participe ainsi activement à la coordination des travaux relatifs aux cadres de qualifications de l'EEES et poursuit sa coopération avec la Commission européenne, afin de garantir une mise en œuvre cohérente du cadre général des qualifications de l'EEES et du Cadre européen des qualifications pour l'apprentissage tout au long de la vie.

Pour marquer le 15<sup>e</sup> anniversaire de la convention de Lisbonne relative à la reconnaissance des diplômes, une conférence a été organisée en juin 2012 pour souligner les liens entre politiques et pratiques de reconnaissance et cadres de qualifications.

Le comité a également approuvé les projets de recommandations relatifs à la responsabilité des pouvoirs publics pour la liberté académique et l'autonomie institutionnelle ainsi qu'au droit à une éducation de qualité. Dans le cadre des activités portant sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et le droit à une éducation de qualité, il entend mener une réflexion sur les développements qu'il faudrait soutenir. Le CDPPE s'est également prononcé sur l'élaboration de lignes directrices en vue d'assister les autorités publiques dans la mise en œuvre des principales dimensions de l'éducation interculturelle dans les établissements scolaires. Le comité a établi un concept pour la tenue de la première conférence sur l'application des mesures contenues dans la Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme, et il s'est exprimé en faveur du développement d'activités spécifiques relatives à la promotion de la jurisprudence de la Convention européenne des droits de l'homme dans les universités européennes.

#### **4.2.4 Jeunesse**

La recommandation<sup>21</sup> adressée par le Comité des ministres aux Etats membres sur la participation des enfants et des jeunes de moins de 18 ans a été adoptée en mars 2012.

Trois groupes de travail ont été mis sur pied pour formuler des propositions pour le nouveau programme 2014–2015. Les quatre thèmes prioritaires actuels restent valables, à savoir:

- la gestion des situations post-conflit
- la promotion d'une société socialement cohésive et durable
- la diversité culturelle et le dialogue interculturel
- la citoyenneté démocratique à travers des politiques d'éducation, de la culture et de la jeunesse.

De manière générale, la coopération régionale et subrégionale devrait être accrue. La collaboration plus étroite ainsi que l'approche transversale tenant compte des ques-

<sup>21</sup> Rec (2012) 2

tions du domaine de l'éducation et de la formation devraient être la règle, étant donné les nouvelles structures de jeunesse, d'éducation et de sport mises en place suite à la réforme du Conseil de l'Europe.

La 9<sup>e</sup> Conférence des ministres responsables de la jeunesse s'est tenue les 24 et 25 septembre 2012 à Saint-Petersbourg. Le thème principal était l'accès aux droits des jeunes, auquel étaient subordonnés les sous-thèmes concernant l'inclusion sociale des jeunes, la démocratie, la participation et la manière de vivre ensemble dans des sociétés plurielles. La délégation suisse était conduite par M. Peter Gomm, conseiller d'Etat du canton de Soleure et président de la Conférence des directeurs et directrices cantonaux des affaires sociales. Au terme de la conférence, les ministres n'ont cependant pas réussi à trouver un consensus, à cause d'une référence aux droits en relation avec l'orientation sexuelle et l'identité de genre. En raison de cette divergence, la déclaration prévue n'a pas pu être adoptée.

#### 4.2.5 Sport

Fin 2012, 34 Etats ont rejoint l'accord partiel élargi sur le sport (APES), auquel la Suisse a adhéré le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Par ailleurs, 24 organisations sportives font partie du Comité consultatif de l'APES. Le point fort de l'année 2012 a été la 12<sup>e</sup> Conférence des ministres responsables du sport, qui s'est tenue à Belgrade au mois de mars et à laquelle la Suisse était représentée par une délégation de l'Office fédéral du sport (OFSP). A l'issue de cette conférence, les ministres du sport ont adopté plusieurs résolutions, dont les deux principales prévoient, d'une part, la rédaction d'une nouvelle convention internationale contre la manipulation des résultats sportifs et notamment les *matches* arrangés et, d'autre part, l'examen de nouvelles voies de collaboration entre l'UE et le Conseil de l'Europe. Ces thèmes constitueront les priorités de travail pour 2013. Par ailleurs, la prochaine Conférence des ministres du sport en 2014 a été attribuée à la Suisse et sera organisée à Macolin par l'OFSP.

La Suisse participe à différents groupes de travail institués dans le cadre de la Convention de Conseil de l'Europe contre le dopage. Cette participation lui permet de contribuer au développement du Programme mondial antidopage. La Suisse fournit aussi une contribution précieuse au respect de la convention en prenant part à l'évaluation des mesures prises par d'autres Etats pour se conformer à la convention dans le cadre du programme «Respect des engagements». Elu à la présidence du groupe de travail «Science» en 2010, le directeur d'Antidoping Suisse a été reconduit dans cette fonction pour une durée de deux ans. Les réunions du Comité *ad hoc* européen pour l'Agence mondiale antidopage (AMA) permettent aux Etats du Conseil de l'Europe de se concerter sur une position commune vis-à-vis de l'AMA. A l'automne 2012, l'attention du comité s'est focalisée une nouvelle fois sur la prochaine révision du code de l'AMA. La Suisse est parvenue à bien faire valoir son point de vue. En novembre 2012, les Etats du Conseil de l'Europe ont fait part de leur position au sujet de la première version du projet aux organismes de l'AMA.

Le comité permanent chargé de suivre la mise en œuvre de la Convention du 19 août 1985 sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives a concentré ses activités sur la lutte contre la violence liée aux manifestations sportives ainsi que sur la prévention de tels débordements. La Suisse a rejoint la

convention en novembre 1990. Elle est représentée par l'Office fédéral de la police (fedpol).

La 34<sup>e</sup> réunion du Comité permanent a eu lieu en juin 2012 à Torun, en Pologne. A cette occasion, un représentant de l'Office fédéral de la police a été élu deuxième vice-président du Comité permanent par les représentants des Etats membres. L'Office fédéral de la police a remis au comité les rapports annuels relatifs au profil des pays et aux tendances relevées. Le comité permanent a aussi adopté la recommandation *Dialogue and interaction with fans*, que la Suisse a marquée de son empreinte, puisque c'est le représentant suisse qui dirigeait le groupe de travail ayant élaboré la recommandation.

### **4.3 Politique sociale**

La deuxième Conférence des ministres responsables de la cohésion sociale s'est tenue à Istanbul les 11 et 12 octobre 2012 sur le thème «Bâtir un avenir sûr pour tous». Deux sous-thèmes ont été abordés: protéger et autonomiser les groupes de personnes vulnérables, en particulier en période de crise, et parvenir à la durabilité sociale par la solidarité intergénérationnelle. La délégation suisse était conduite par M. Philippe Perrenoud, conseiller d'Etat du canton de Berne. A l'issue de la conférence, les ministres ont adopté une déclaration politique dans laquelle ils s'engagent notamment à promouvoir une politique cohérente de cohésion sociale, compte tenu du contexte national, et à poursuivre la coopération dans ce domaine au sein du Conseil de l'Europe.

Le 15 février 2012, le Comité des ministres a adopté la nouvelle «Stratégie sur les droits de l'enfant» couvrant la période 2012–2015. Il s'agit du renouvellement du programme transversal «Construire une Europe pour et avec les enfants» lancé en 2006. L'objectif principal est de veiller à la mise en œuvre effective des normes existantes concernant les droits des enfants. A cette fin, la stratégie fournit des orientations politiques et un soutien aux Etats membres dans la mise en œuvre des normes des Nations Unies et du Conseil de l'Europe, promeut une approche holistique et intégrée des droits de l'enfant et établit des mesures visant à faire face aux enjeux nouveaux et existants dans ce domaine. Le programme poursuit quatre objectifs stratégiques: 1. promouvoir des services et des systèmes adaptés aux enfants; 2. supprimer toutes les formes de violence à l'encontre des enfants; 3. garantir les droits de l'enfant en situation de vulnérabilité; 4. encourager la participation des enfants.

### **4.4 Environnement**

A la demande de la Suisse, la mise en œuvre de la motion Fournier<sup>22</sup> avait été mise à l'ordre du jour d'une réunion du Comité permanent de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Convention de Berne). En vertu de cette motion, le Conseil fédéral était chargé de soumettre au comité permanent de la Convention de Berne une proposition concrète d'amendement de l'art. 22 visant à permettre à tous les Etats signataires d'émettre des réserves

<sup>22</sup> 10.3264

même après la signature de la convention. Après le rejet de cette proposition, le Conseil fédéral devra décider de la marche à suivre (la motion exige qu'en cas de rejet de la proposition d'amendement, la Suisse dénonce la Convention de Berne pour y adhérer de nouveau sous notification de la réserve souhaitée).

Le Comité permanent a intégré les 37 sites proposés par la Suisse dans le réseau européen de protection des milieux naturels «Emeraude». Le réseau Emeraude a été créé pour protéger les espèces et les habitats rares ou menacés sur le continent. Les sites suisses sont les premiers en Europe à être reconnus comme «sites Emeraude».

#### **4.5 Vote électronique**

L'état actuel du projet suisse visant à introduire le vote électronique par Internet a été présenté dans le cadre de la 4<sup>e</sup> réunion d'examen tenue par le Conseil de l'Europe en matière de vote électronique le 10 juillet 2012 à Bregenz (Autriche). La situation se présente comme suit:

Les tests de systèmes de vote électronique que la Suisse a renouvelés en 2012 dans douze cantons ont une nouvelle fois donné satisfaction. Depuis le lancement du projet de vote électronique, ce mode de scrutin a été appliqué dans le cadre de plus de 90 votations. Les Suisses de l'étranger restent le premier groupe-cible. A long terme, la Confédération espère pouvoir ouvrir ce canal de vote complémentaire à toutes les personnes autorisées à voter. Le Conseil fédéral prépare actuellement son troisième rapport sur le vote électronique. Dans ce document, dont la publication est prévue en 2013, il analysera les tests ayant été faits depuis 2006 et présentera sa vision de l'extension future du vote par Internet.

Dans le cadre de la réunion d'examen, les autres Etats membres ont eux aussi fait part de leurs expériences en matière de vote électronique. Des essais en temps réel ont ainsi eu lieu non seulement en Suisse, mais aussi en France, en Norvège et en Estonie. Les Etats membres présents à la réunion ont convenu que les recommandations du Conseil des ministres en matière de vote électronique<sup>23</sup>, qui datent de 2004, devaient être actualisées en fonction des expériences faites et adaptées aux nouveaux développements technologiques.

#### **4.6 Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB)**

Sous sa nouvelle direction, la Banque de développement du Conseil de l'Europe a poursuivi ses efforts visant à améliorer sa gouvernance et à axer ses priorités régionales et sectorielles plus spécifiquement sur des projets d'aide à la transition et de lutte contre la pauvreté durant la période sous revue. Pour ce qui est de la gouvernance de la banque, la Suisse s'est alliée avec des pays partageant ses vues pour faire avancer une réforme du mode d'élection des organes dirigeants de l'institution.

<sup>23</sup> Recommandation Rec(2004)11 adressée par le Comité des ministres aux Etats membres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique (adoptée par le Comité des ministres le 30 septembre 2004, lors de sa 898<sup>e</sup> réunion), <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=778189>.

