

07.051

**Message
concernant la continuation de mesures de promotion civile
de la paix et de renforcement des droits de l'homme**

du 15 juin 2007

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

Par le présent message, nous soumettons à votre approbation un projet d'arrêté fédéral relatif à un crédit-cadre destiné à financer la continuation de mesures de Promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme.

Nous vous proposons simultanément de classer le postulat suivant:

2003 P 03.3178 Promotion de la paix et gestion des conflits (E 30.9.03,
Commission de la politique de sécurité du CE 02.076)

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

15 juin 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

La promotion de la paix, des droits de l'homme et du droit international humanitaire est au cœur de la politique extérieure de la Suisse. Elle donne lieu à des actions financées depuis le 1^{er} janvier 2004 par un crédit-cadre – une formule qui a fait ses preuves en assurant la cohérence des mesures sur plusieurs années. C'est pourquoi le Conseil fédéral demande l'ouverture d'un nouveau crédit-cadre de 240 millions de francs pour une période minimum de quatre ans à compter du 1^{er} juillet 2008.

Etat des lieux

La Suisse a notablement intensifié ces dernières années son effort de promotion de la paix et des droits de l'homme. Elle a travaillé à la consolidation des structures et des règles multilatérales et contribué au règlement de conflits régionaux par ses bons offices, ses médiations, ses programmes bilatéraux et sa participation à des opérations multilatérales de paix.

Les mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme contribuent utilement au règlement des problèmes globaux. Selon les critères de l'OCDE, ces dépenses entrent à hauteur de env. 90 % dans l'aide publique au développement (APD). Et elles sont efficaces. Ces dernières années, plus de guerres se sont terminées qu'il n'en a éclaté, et le nombre des victimes directes des conflits armés, des génocides et des violations graves des droits de l'homme a sensiblement diminué, tout comme celui des réfugiés. Ces améliorations s'expliquent aussi par l'intensification des efforts que déploie la communauté internationale pour résorber les conflits armés, et obtenir le respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

Mais la promotion de la paix et des droits de l'homme bénéficie directement aussi à la Suisse: elle améliore sa sécurité et lui permet de relever convenablement les défis actuels, comme les menaces terroristes et fondamentalistes; elle l'aide en outre à se protéger des retombées non militaires des conflits armés (migration forcée, criminalité).

La politique engagée de la Suisse au service de la paix, des droits de l'homme et de l'humanitaire lui a apporté une plus-value internationale de prestige et d'influence ces dernières années. Malgré des ressources limitées, elle a développé des instruments efficaces et obtenu quelques résultats manifestes, comme la création du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, l'Initiative de Genève pour le Proche-Orient et ses contributions aux processus de paix en Colombie, au Sri Lanka, au Népal, au Sud-Soudan et en Ouganda.

Teneur du projet

Le léger relèvement de ces ressources permettra au Conseil fédéral d'accroître le nombre de détachements de personnel suisse, et de renforcer les actions prioritaires existantes, et lui donnera davantage de souplesse s'il souhaite s'engager dans de nouvelles actions qui se révéleraient judicieuses, ou mieux soutenir des opérations multilatérales de paix.

Les interactions sont étroites entre la politique de paix, la politique des droits de l'homme et la politique humanitaire: le respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire est à la base de toute paix durable; la paix est elle-même indispensable à une protection des droits de l'homme à l'échelle mondiale. Une même action concrète va souvent ainsi servir en parallèle à la promotion de la paix, à la défense des droits de l'homme et à la protection des populations civiles. Il s'agit de mesures améliorant la sécurité individuelle, c'est-à-dire la sécurité humaine.

Le présent message aborde dans ses deux premiers chapitres les défis mondiaux et les réponses que leur apporte la communauté internationale. Le chapitre 3 expose la politique suisse en matière de paix et de droits de l'homme au sens large: ces politiques sont des tâches transversales impliquant divers services fédéraux. Il donne une vue générale, demandée par diverses interventions parlementaires, de toutes les activités menées par la Confédération dans ce domaine, ainsi que des mécanismes de coordination. Le chapitre 4 décrit les mesures concrètes à financer sur le nouveau crédit-cadre. Le chapitre 5 aborde les répercussions financières et les effets sur le personnel. On trouvera en annexe un rapport sur les mesures de gestion civile des conflits et de renforcement des droits de l'homme financées sur le crédit-cadre 2004–2007.

Table des matières

Condensé	4496
1 Paix et droits de l'homme: un défi mondial	4500
2 Les réponses de la communauté internationale	4504
3 La politique de la Suisse en matière de paix et de droits de l'homme	4512
3.1 La place de la politique de paix et des droits de l'homme dans la politique extérieure de la Suisse	4512
3.2 Etroite coopération entre les acteurs de la Confédération	4512
3.2.1 Complémentarité de la coopération au développement et de la promotion civile de la paix	4513
3.2.2 Complémentarité entre promotion civile et militaire de la paix	4515
3.3 Cohérence de la politique menée par la Suisse en matière de paix et de droits de l'homme	4517
4 Mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme	4518
4.1 Buts et principes	4518
4.2 Instruments	4521
4.2.1 Bons offices et médiation	4521
4.2.2 Programmes de gestion civile des conflits	4524
4.2.3 Dialogues sur les droits de l'homme	4526
4.2.4 Pool d'experts suisse pour la promotion civile de la paix	4527
4.2.5 Initiatives diplomatiques	4529
4.2.6 Partenariats	4531
4.3 Priorités thématiques	4533
4.3.1 Sécurité et paix	4533
4.3.2 Fédéralisme et démocratie	4535
4.3.3 Dialogue avec les acteurs non étatiques	4536
4.3.4 Les droits de l'homme dans les conflits et le traitement du passé	4537
4.3.5 Renforcement de la protection des droits de l'homme	4538
4.3.6 Protection des populations civiles	4540
4.3.7 Migration et traite des êtres humains	4542
4.3.8 Les hommes, les femmes et la paix	4543
5 Conséquences pour les finances et le personnel	4544
5.1 Nouveau crédit-cadre 2008–2012	4544
5.2 Volume du crédit-cadre	4544
5.3 Ventilation des engagements financés par le crédit-cadre	4547
5.4 Organisation et personnel	4548
5.5 Pilotage, gestion des projets, contrôle et assurance de la qualité	4549
6 Conséquences pour les cantons et les communes	4553
7 Programme de la législature	4553
8 Bases juridiques	4554

**Annexe: Rapport relatif aux mesures de gestion civile des conflits
et de promotion des droits de l'homme déployées dans les années
2004 à 2007**

4555

**Arrêté fédéral concernant l'ouverture d'un crédit-cadre pour
la continuation de mesures de promotion civile de la paix et
de renforcement des droits de l'homme (*Projet*)**

4577

Message

1 Paix et droits de l'homme: un défi mondial

Ces quinze dernières années ont apporté à la sécurité mondiale des changements fondamentaux, dans l'ensemble positifs, mais souvent inattendus. La fin du conflit Est-Ouest a considérablement réduit les tensions et les menaces globales, tout en permettant de mettre un terme à un grand nombre de guerres sanglantes menées par procuration. Plus d'une centaine de conflits – des guerres «oubliées» en Afrique, en Asie et en Amérique latine pour la plupart – se sont réglés ces dernières années, le plus souvent en dehors de l'attention des grands médias.

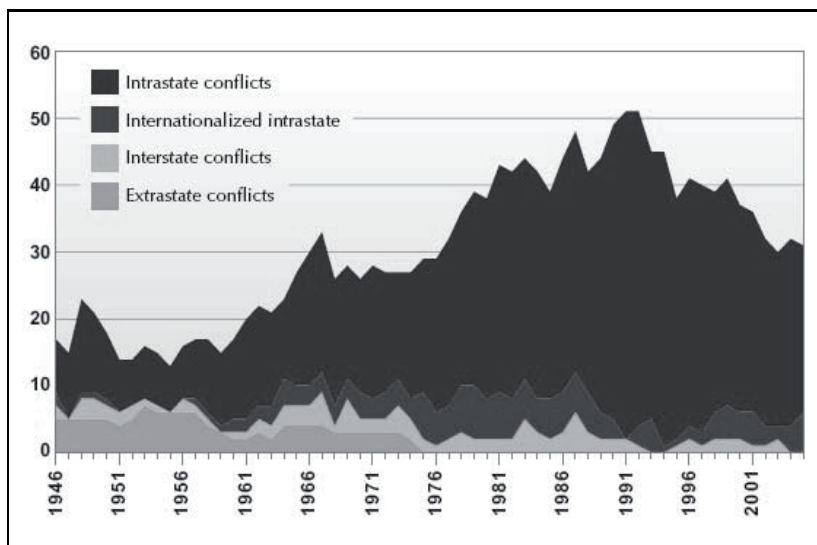
Des relevés quantitatifs, comme le Rapport 2005 sur la sécurité humaine¹, révèlent un net recul du nombre de guerres, la diminution de celui des victimes directes des guerres et des conflits armés, mais aussi de celui des réfugiés de guerre dans le monde. Le nombre des violations graves des droits de l'homme est également en recul. Le monde serait donc devenu plus paisible et plus sûr – du moins à en croire les chiffres disponibles.

Graphique 1

Un monde moins violent. Nombre des conflits de 1946 à 2005.

Depuis 1991, le nombre des guerres a diminué de 40 %.

La plus grande partie d'entre elles sont des conflits internes.



Source: Human Security Brief 2006, Uppsala Conflict Data Programme, International Peace Research Institute, Oslo

¹ Human Security Centre, *Human Security Report 2005*. Oxford University Press, Oxford, 2005. Texte intégral: www.humansecurityreport.info.

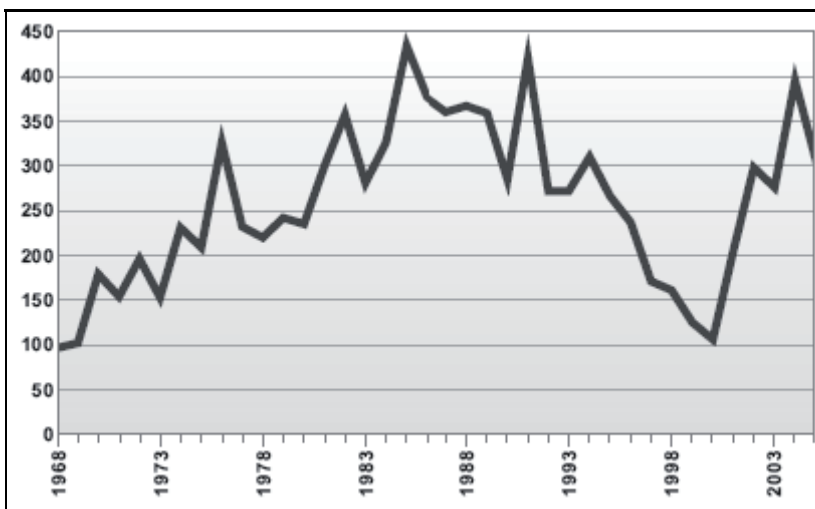
Evolution des risques et des menaces

Simultanément, un grand nombre de nouveaux conflits ont éclaté dans les années 90. Le public a pris conscience de leur forme inaccoutumée: guerres civiles, mouvements séparatistes armés, violences au sein d'une même société. L'effondrement de la Yougoslavie et de l'Union soviétique a ramené la guerre en Europe. Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 et la réaction des Etats-Unis ont encore changé notre vision des choses. De nouvelles menaces suscitent une nouvelle insécurité globale: terrorisme, catastrophes naturelles, pandémies, armes de destruction massive.

Graphique 2

Nombre d'attentats terroristes internationaux, 1968–2005.

La fin de la guerre froide s'est traduite par une diminution, suivie d'une remontée à partir de 2001. Le nombre des victimes reste en revanche relativement faible par rapport à celui des guerres interétatiques et intra-étatiques.



Source: Human Security Brief 2006, Memorial Institute for the Prevention of Terrorism.

Le spectre des menaces et des risques s'est notablement élargi. La guerre et les conflits armés ne sont plus seuls à tuer, des régimes despotiques peuvent contraindre leurs propres citoyens à la fuite à l'étranger. La fragilisation et l'effondrement de l'Etat peuvent avoir des conséquences tout aussi graves: l'érosion du monopole du pouvoir met en danger plus d'une quarantaine de pays. Lorsque l'Etat n'est plus en mesure de faire régner le droit et la sécurité, des groupes armés occupent sa place devenue vacante, et mettent en place leurs propres régimes. La vie quotidienne se déroule ainsi dans un climat de violence et de guerre larvée pour des millions de gens.

On peut aussi craindre que le changement climatique ne soit la source de tensions politiques. Dans les pays du Sud, les catastrophes naturelles et la volonté de maîtrise de ressources limitées figurent déjà parmi les principaux facteurs de risque de conflit.

La mondialisation accroît la vulnérabilité

Les guerres et les conflits armés du XXI^e siècle nous confrontent à toute une série de nouveaux défis: la grande majorité des conflits armés ont un caractère *intraétatique*. Il ne s'agit plus d'affrontements entre deux armées régulières, mais le plus souvent de *groupes armés non étatiques* défiant les forces de sécurité nationale. Et les combattants s'attaquent bien souvent directement à la population civile. Il faut donc trouver de nouvelles façons d'amener les groupes armés à respecter le droit international humanitaire, de les associer aux négociations de paix et de les intégrer dans les structures de l'Etat.

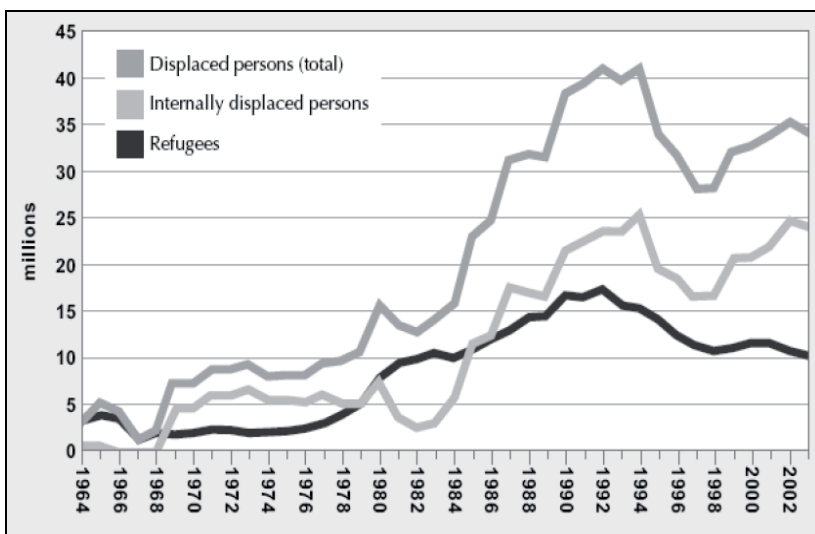
Les guerres civiles peuvent déborder sur les pays voisins et *déstabiliser des régions entières*. Les acteurs armés non étatiques s'insèrent de plus en plus dans des réseaux internationaux, et les moyens modernes de communication leur permettent de s'organiser de façon plus efficace, souvent par-delà les frontières nationales. Un grand nombre de parties à des conflits ont aussi des intérêts économiques directs, ce qui crée un obstacle de plus à un règlement pacifique: dans un conflit qui s'éternise, apparaît une économie de guerre très lucrative pour certains. Et pourtant, des études du PNUD montrent bien que la guerre et les conflits figurent parmi les principales causes de sous-développement et de pauvreté.

La mondialisation propage au loin les retombées des guerres et des conflits. Même dans une région reculée, un conflit a des effets mondiaux auxquels les habitants de la Suisse ne sauraient se soustraire. L'économie mondiale est très sensible aux secousses et aux menaces pesant sur les flux commerciaux, les transports et la stabilité économique. La flambée des prix de l'énergie et le durcissement des mesures de sécurité aux frontières et dans les aéroports ne cessent de nous le rappeler.

Plus de trente millions de personnes fuient la guerre, la violence, les violations des droits de l'homme ou des crises humanitaires dans le monde. Moins d'un tiers d'entre elles traversent pour cela une frontière nationale, entrant ainsi dans la catégorie internationalement reconnue des *réfugiés*. Le nombre de ces derniers est en recul dans le monde. En revanche, celui des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays atteint un niveau record, et leur protection est l'un des devoirs les plus pressants de la communauté internationale.

Réfugiés et personnes déplacées dans leur propre pays, 1964–2003.

Le nombre total mondial des réfugiés est retombé de près d'un tiers depuis 1992. En revanche, celui des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays a bondi depuis 1997. Les conflits armés sont l'une des principales causes de cette migration forcée



Source: Human Security Report 2005, et Philip Orchard 2004.

Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 ont fait planer le spectre d'organisations terroristes opérant à l'échelle mondiale, ce qui s'est traduit dans de nombreux pays par une érosion considérable des libertés fondamentales et des droits civils. Or il est évident que ce n'est pas en s'affranchissant des droits de l'homme, de l'Etat de droit, de la bonne gouvernance et du développement que l'on fera face à la menace de ces groupes. Le respect de ces principes fondamentaux du fonctionnement de l'Etat ne garantit pas à lui seul automatiquement la paix et la justice, mais il est indispensable à la coexistence dans une société hétérogène.

Une conception élargie de la sécurité

Depuis les années 90 s'est imposée une conception élargie de la sécurité: la notion de *sécurité humaine*, qui met l'accent sur l'individu et son besoin de vivre à l'abri de la peur. Elle ne remplace pas la notion traditionnelle de sécurité de l'Etat (préservation de l'intégrité territoriale, par exemple), mais la complète notablement en l'étendant à des dimensions indispensables à la sécurité individuelle. La promotion de la sécurité humaine passe donc par les bons offices et la médiation, la transformation des conflits, la lutte contre les mines antipersonnel, les armes légères et de petit calibre et de petit calibre illicites, l'enrôlement d'enfants-soldats et la traite des êtres humains, par la recherche de façons de traiter les groupes armés et les idéologies radicales, ou encore par des programmes de protection des populations civiles et de consolidation des droits de l'homme.

Paix, droits de l'homme et développement sont étroitement liés. M. Kofi Annan, ancien Secrétaire général des Nations Unies, l'a particulièrement bien montré: «il ne peut y avoir ni sécurité, ni développement si les droits de l'homme ne sont pas respectés»². La pauvreté, le sous-développement et la discrimination favorisent en revanche les conflits armés. L'engagement pour la paix, les droits de l'homme et la protection des populations civiles contribue donc à résorber les causes globales des conflits armés. Elle vise à ce que les gens se sentent plus en sécurité. Le document final du Sommet mondial des Nations Unies de septembre 2005 (dit «du Millénaire+5») a d'ailleurs entériné la notion de sécurité humaine et lancé une discussion approfondie à son sujet à l'Assemblée générale³. Dans un sens élargi, la sécurité humaine englobe le développement et la lutte contre la pauvreté (*vivre à l'abri du besoin*). Dans les pages qui suivent, la notion sera toutefois prise dans son acception plus étroite (*vivre à l'abri de la peur*), mieux adaptée aux mesures de promotion de la paix et des droits de l'homme relevant du domaine politique.

2 Les réponses de la communauté internationale

Paix et sécurité humaine

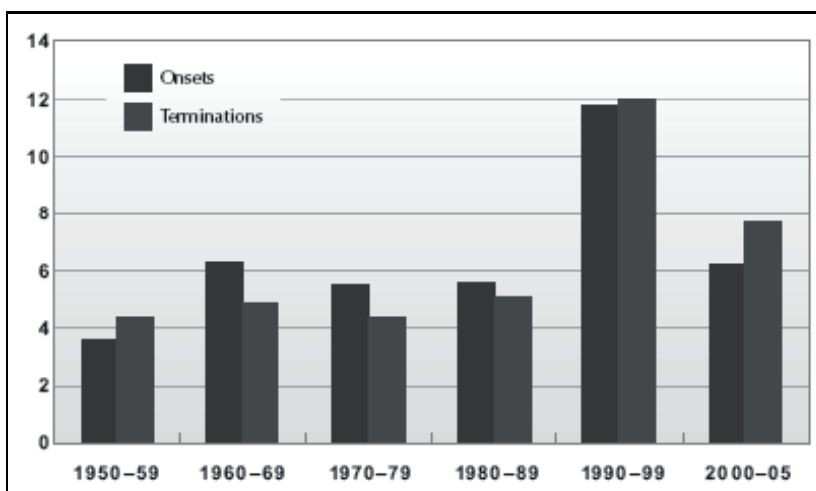
Le spectre des risques et des menaces s'est élargi, mais aussi celui des actions qu'il est possible d'entreprendre pour les maîtriser. La promotion de la paix englobe la prévention des conflits, l'instauration de la paix (bons offices, médiation) et le maintien de la paix, ainsi que la consolidation de la paix – ces phases se déroulant fréquemment en même temps. Une bonne gestion de l'après-conflit constitue souvent la meilleure mesure de prévention.

Si une grande majorité des guerres se soldait par la victoire militaire de l'une des parties avant la Deuxième Guerre mondiale, le nombre des *règlements négociés* n'a cessé de progresser depuis. Là encore, la fin de la guerre froide a fortement accentué la tendance: depuis 1990, plus de guerres ont trouvé une issue dans la négociation que par les armes. Ce qui a contribué à multiplier ces dernières années le nombre de celles qu'il a été possible de clore. Mais le risque de rechute s'est accru en parallèle: 40 % des accords de paix échouent dans un délai de cinq ans. Conférer à la paix un caractère durable reste donc très difficile.

² *Dans une liberté plus grande: développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, Rapport du Secrétaire général constituant le document de travail des chefs d'Etat et de gouvernement en septembre 2005, New York, 21.3.2005.
www.un.org/largerfreedom.

³ www.un.org/summit2005/documents.htm

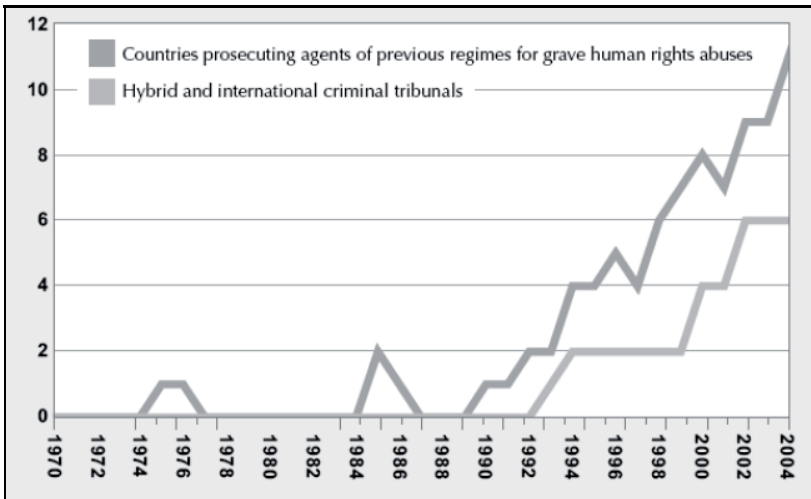
**Depuis 1990, plus de guerres ont pris fin qu'il n'en a éclaté.
En même temps, le nombre de celles qui se sont résolues par la négociation
s'est accru, aux dépens des victoires militaires.**



Source: Human Security Brief 2006, Human Security Center, Vancouver; Uppsala Conflict Data Programme.

Un autre phénomène pourrait se révéler plus important encore à long terme: la lutte contre l'impunité des crimes de guerre et la création d'instruments internationaux de justice pénale efficaces. De plus en plus de pays poursuivent les membres de régimes antérieurs coupables de graves violations des droits de l'homme. Un nombre croissant de tribunaux internationaux, dont la nouvelle Cour pénale internationale, s'emploient à poursuivre les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. À plus long terme, cela pourrait inciter bien des criminels de guerre potentiels à respecter les droits de l'homme et le droit international humanitaire – même si cela suscite dans l'immédiat de délicats dilemmes entre paix et justice.

Lutte contre l'impunité. Nombre des pays ayant poursuivi en justice des membres de régimes antérieurs pour crimes de guerre, et nombre des tribunaux internationaux.

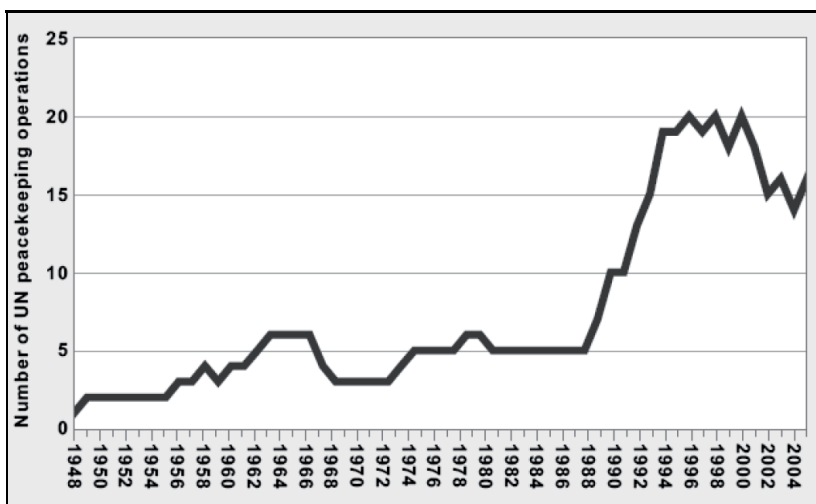


Source: Human Security Report 2005.

La plus importante organisation de promotion de la paix au monde, et de loin, est l'ONU. Le nombre de ses interventions s'est considérablement accru, mais aussi la multiplicité des forces d'intervention utilisées, ainsi que leur coopération et leur coordination. Il a été fait appel à des acteurs militaires, de police, de la société civile, voire privés, en fonction des atouts de chacun, pour garantir un minimum de sécurité à des opérations complexes de paix dans des sociétés post-conflit, de sorte qu'il devienne possible de restaurer l'Etat de droit et le développement économique, et de lancer le processus de réconciliation. Comme le demandait le rapport Brahimi sur la réforme des missions de paix de l'ONU⁴ publié en 2000, les capacités d'opérations multilatérales de paix de l'ONU ont été accrues, et la formation des participants civils et militaires a été améliorée avec la création des centres de formation au maintien de la paix.

⁴ Rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies (A/55/305-S/2000/809), 21 août 2000 (communément appelé «Rapport Brahimi»).

Nombre record de missions de paix. Nombre des missions de paix des Nations Unies, 1948–2004.



Source: Human Security Report 2005

Les quasi-protectorats institués par l'ONU en Bosnie et Herzégovine, au Timor-Leste, au Liberia et au Kosovo, de même que l'expérience dans l'ensemble positive de grandes missions de paix multilatérales de stabilisation à long terme de situations post-conflit ou d'Etats fragilisés, voire déstructurés (édification nationale), prouvent que l'ONU peut effectivement jouer un rôle important dans des efforts multilatéraux de paix et de gestion de conflits.

Le rapport sur la sécurité humaine (*Human Security Report*) – publié à la fin de l'année 2005 et cofinancé par la Suisse – a confirmé que le nombre des guerres et celui de leurs victimes ont considérablement décliné, grâce surtout à l'intensification des opérations complexes de paix de l'ONU⁵. C'est un succès considérable pour l'ONU comme pour les autres organisations multilatérales qui mettent leurs forces civiles et militaires au service de ces missions.

Malgré la montée en puissance des missions de paix de l'ONU et leur succès apparent dans la résorption de conflits armés et la stabilisation post-conflit, leur utilité, leur efficacité et le caractère durable de leurs effets ont été mis en question. Inutile de rappeler les missions de l'ONU qui n'ont pas rempli leurs buts (Bosnie et Herzégovine en 1995) ou qui n'ont pas obtenu de mandat suffisant, pour des raisons d'ordre politique (Darfour), ni les fréquents déficits de coordination au sein de missions internationales.

⁵ Human Security Centre, *Human Security Report 2005*, Oxford University Press, Oxford, 2005. www.humansecurityreport.info.

L'ONU a relevé le défi par la réforme de 2005. Les recommandations du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement (*Un monde plus sûr: notre affaire à tous*)⁶ et le rapport prospectif du Secrétaire général de l'ONU⁷ ont débouché sur la création de la Commission de consolidation de la paix, appelée à préparer des stratégies intégrées de restauration et de consolidation de la paix dans les sociétés post-conflit, à réunir les financements à moyen et à long termes nécessaires à ces activités, et à améliorer la coopération entre les acteurs politiques, militaires, humanitaires et de l'aide au développement. Dans les cinq années qui viennent se prendront les grandes décisions qui feront le succès durable de ces innovations institutionnelles au sein du système de l'ONU.

L'ONU a beau être le principal organisme de promotion de la paix, le seul authentiquement global, elle n'a pas automatiquement de rôle central dans tous les conflits. Ces dernières années sont apparus d'autres acteurs qui soutiennent la paix avant, pendant et après un conflit; parmi eux, on peut en particulier citer la Banque mondiale, des organisations régionales (OTAN, OSCE, UE, UA, ANASE) ainsi que des groupes de pays (réseau de la sécurité humaine, francophonie).

L'*Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe* (OSCE) est de longue date pour la Suisse un partenaire solide. Ses activités visent à la prévention précoce et à un travail thématiquement aussi large que possible dans les régions de conflit. Avec sa vingtaine de missions dans des régions en crise, mais surtout compte tenu des succès obtenus par son Haut-commissaire aux minorités nationales, l'OSCE administre en Europe la preuve qu'une organisation régionale peut efficacement soutenir la paix, l'Etat de droit et la démocratie.

L'*Union européenne* (UE) est devenue un acteur de premier plan dans la promotion de la paix. La Suisse s'est associée à ses missions en Macédoine, en Bosnie et Herzégovine et en Indonésie (Aceh); elle prévoit aussi de participer à la nouvelle mission de l'UE au Kosovo, qui doit prendre la relève de la MINUK en 2007. L'UE a adopté des priorités similaires à celles de la Suisse sur le plan géographique, mais aussi dans ses approches: sa stratégie de sécurité⁸, publiée en décembre 2003, fait une large place à la sécurité humaine. Elle souligne les relations de dépendance entre acteurs étatiques et non étatiques, dans le sillage de la mondialisation, ainsi que l'importance du multilatéralisme, et envisage un spectre élargi de menaces. Les missions de paix de l'UE sont en règle générale à dominante civile. Bien que la stratégie vise aussi à positionner l'Union militairement, elle arrive à la conclusion qu'aucune des menaces nouvelles ne présente un caractère purement militaire, qu'il conviendrait d'aborder par des moyens eux aussi purement militaires.

Les opérations de maintien de la paix et de stabilisation occupent aujourd'hui une place centrale parmi les activités de l'*OTAN*, qui les réalise de plus en plus en liaison avec l'Union européenne. Ce qui veut dire que le spectre de ses activités a complètement changé ces dix dernières années. L'Organisation conduit sous mandat de l'ONU au Kosovo la plus grosse mission de paix militaire en Europe; la Suisse

⁶ Nations Unies, *Un monde plus sûr: notre affaire à tous – rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement*, Nations Unies, New York, 2004.

⁷ Assemblée générale des Nations Unies, *Dans une liberté plus grande – développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, rapport du Secrétaire général des Nations Unies, A/59/2005, Nations Unies, New York, 21 mars 2005.

⁸ *Une Europe sûre dans un monde meilleur, stratégie européenne de sécurité*, Bruxelles, 12 décembre 2003.

s'y associe, dans le cadre du «Partenariat pour la paix», avec un contingent de 220 personnes.

L'Organisation internationale de la francophonie (OIF) fournit également un utile travail de diplomatie préventive et de gestion post-conflit dans des régions francophones affectées par des guerres et des crises, particulièrement en Afrique. Pays francophone, la Suisse se doit de lui apporter une valeur ajoutée spécifique.

Certains *pays* sont aussi des acteurs importants au service de la paix: grandes puissances et leurs alliés, mais aussi pays de taille moyenne et petits pays. On devrait en particulier voir s'accroître à l'avenir le rôle des initiatives communes de deux pays ou plus, formant une *coalition*, ou simplement un groupe informel de pays partageant les mêmes vues («*like-minded*»). Aux côtés de la Suisse, on trouve notamment dans cette dernière catégorie l'Allemagne, la Suède, la Norvège, le Canada, la France, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Il faut y ajouter des *acteurs privés*, ainsi que des ONG et des organismes à caractère scientifique. Les *organismes non gouvernementaux* peuvent souvent faire preuve de plus de souplesse et jouent ainsi un rôle utile de défrichage en préalable à une négociation. C'est pourquoi la Suisse a noué toute une série de partenariats avec eux (voir ch. 4.2.6).

Même si l'ONU n'est donc pas toujours l'acteur central de mise en œuvre d'actions de promotion de la paix, elle doit pouvoir garantir que les autres acteurs, quelle que soit leur motivation, respectent les normes et le droit internationaux dans leurs efforts. Les petits et moyens pays ont tout intérêt au renforcement et au respect systématique des normes et du droit internationaux, qui s'appliquent aux grandes puissances comme aux autres. La Suisse continuera donc dans le futur à prôner toujours très clairement le respect du droit international et le renforcement des structures multilatérales. A longue échéance, cela rehaussera le prestige et l'efficacité des efforts multilatéraux, tout en aidant l'ONU à faire respecter les droits et les obligations universellement reconnus, et à prévenir les interventions unilatérales.

Droits de l'homme

Le Sommet mondial de l'ONU de 2005 (dit «du Millénaire+5») a fait des droits de l'homme sa troisième priorité thématique, à côté du développement ainsi que de la paix et de la sécurité. La notion de «responsabilité de protéger» confère à l'ONU un rôle accru de garant des droits de l'homme. Alors que la communauté internationale considérait autrefois la souveraineté nationale comme un axiome, elle s'accorde aujourd'hui à reconnaître qu'il faut impérativement lui ajouter la protection des droits fondamentaux de la personne humaine. Si un gouvernement n'est pas en mesure de protéger ses citoyens contre de graves violations des droits de l'homme, l'ONU a le devoir de le faire⁹. Cette évolution a nettement rehaussé le statut des droits de l'homme et étoffé la responsabilité de l'ONU pour ce qui est de leur respect. Le Sommet a concouru à deux réformes concrètes au sein du système de l'ONU: la création du Conseil des droits de l'homme et la revalorisation des fonctions du Haut-commissaire aux droits de l'homme.

⁹ Document final du Sommet mondial de 2005, résolution adoptée par l'Assemblée générale.

La création du *Conseil des droits de l'homme* a été approuvée par 170 des 191 membres de l'ONU le 15 mars 2006. Seuls quatre pays ont voté contre, et trois se sont abstenus. Cette décision avait été précédée d'une vigoureuse campagne de la Suisse, dont des représentants s'étaient notablement impliqués dans le lancement de l'idée initiale comme dans sa mise en forme.

L'intention était de remédier aux faiblesses de la Commission des droits de l'homme qui avait précédé le nouvel organe. Le statut de ce dernier a donc été rehaussé: le Conseil est rattaché à l'Assemblée générale, et il sera décidé, au terme d'une première phase de cinq ans, s'il doit devenir un organe principal de l'Organisation (à l'instar du Conseil économique et social ou du Conseil de sécurité). Ses 47 membres (les sièges étant répartis selon une clé régionale) doivent par ailleurs répondre à des exigences plus strictes que ce n'était le cas pour la Commission. Ils sont élus au scrutin secret à la majorité des membres de l'Assemblée générale, pour un mandat de trois ans, et ne sont pas immédiatement rééligibles après deux mandats consécutifs; ils peuvent être suspendus à la majorité des deux tiers de l'Assemblée générale.

L'élection des membres a eu lieu le 9 mai 2006 (la Suisse a obtenu un siège), et le Conseil a entamé ses travaux le 19 juin 2006. Il a essentiellement pour vocation de promouvoir le respect des droits de l'homme, de prévenir les violations et d'examiner la situation des droits de l'homme dans chacun des Etats membres de l'ONU. Il est encore trop tôt pour se prononcer sur son efficacité, ses mécanismes devant encore être rodés pendant la première année. La Suisse fera son possible pour qu'il devienne un organe efficace de protection des droits de l'homme.

Le renforcement de la fonction de *Haut-commissaire aux droits de l'homme* (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, HCDH) contribue notablement aussi à la consolidation des droits de l'homme. Les missions du HCDH consistent à protéger les droits de l'homme, à aider les individus à faire valoir leurs droits (*empowerment*) et à soutenir tous les défenseurs des droits de l'homme¹⁰. Le plan d'action présenté en 2005 prévoit qu'il se concentrera dans les années qui viennent sur le volet mise en œuvre, l'intensification de son engagement régional, la consolidation du statut de chef de file du Haut-commissaire en matière de droits de l'homme, et la collaboration avec la société civile et d'autres entités de l'ONU¹¹. Le Sommet mondial M+5 de 2005 a approuvé ces objectifs¹²: le budget du Haut-Commissariat va doubler sur cinq ans, et son statut institutionnel a été grandement affermi par la déclaration d'indivisibilité des droits de l'homme.

En Europe, le premier garant des droits de l'homme est le *Conseil de l'Europe*, qui promeut en outre la démocratie et l'Etat de droit. La Suisse souhaite qu'il se concentre sur ces trois domaines. La Convention européenne des droits de l'homme est son principal instrument en la matière. C'est sur elle que se fonde la Cour européenne des droits de l'homme qui reçoit les requêtes de particuliers contre un Etat membre, et dont les décisions ont valeur obligatoire pour l'Etat concerné. La convention a été ratifiée par les nombreux nouveaux membres du Conseil de l'Europe, ce qui s'est traduit par un afflux considérable d'affaires, qui menace à long terme le fonctionne-

¹⁰ Human Rights. High Commissioner's Strategic Management Plan 2006–2007.

¹¹ *Dans une liberté plus grande – développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, rapport du Secrétaire général des Nations Unies. Annexe: plan d'action soumis par le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme.

¹² *Dans une liberté plus grande – développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, rapport du Secrétaire général des Nations Unies. Annexe: plan d'action soumis par le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme.

ment de la Cour. Le Commissaire aux droits de l'homme joue un rôle central dans le monitoring de la situation des droits de l'homme chez les pays membres, et l'Assemblée parlementaire apporte une précieuse contribution à la démocratisation.

Politique humanitaire et migration

La protection de la personne humaine contre la violence et l'arbitraire est une composante centrale de la sécurité humaine, ce qui confère une importance accrue à la politique humanitaire, c'est-à-dire à toutes les activités diplomatiques et de définition de politiques visant à protéger les populations civiles dans les conflits armés et à améliorer les conditions-cadre de l'action humanitaire. Cette protection s'appuie en premier lieu sur le respect du droit international humanitaire, dont les quatre Conventions de Genève et leurs protocoles additionnels – surtout lorsqu'il s'agit d'acteurs armés non étatiques, chez qui il est très difficile de vérifier le respect du droit international humanitaire. Il est tout aussi important de relever les défis émergents, comme la coordination des activités humanitaires avec la coopération au développement et la promotion de la paix, ou encore la sécurité du personnel des organisations internationales opérant dans des conditions dangereuses.

La migration est devenue un important thème de sécurité humaine, englobant non seulement la protection des migrants et de leurs droits, mais encore la stabilité sociale des pays d'accueil. S'il ne faisait auparavant de doute pour personne que ces questions relevaient de la compétence nationale, elles se posent maintenant de plus en plus aujourd'hui dans des termes internationaux. Les courants migratoires peuvent être de bons indicateurs de la capacité d'un pays à garantir ou non la sécurité humaine de sa population.

Deux processus importants ont fait progresser la réflexion à ce sujet. Tout d'abord, la création, en 2003, de la *Commission mondiale sur les migrations internationales* (CMMI) a préparé le terrain: née d'une proposition soumise en 2002 par le Secrétaire général de l'ONU, elle était formée de 19 spécialistes indépendants et chargée d'inscrire la migration à l'ordre du jour du débat international, d'en suivre la problématique, ainsi que d'émettre des recommandations à l'intention de la communauté internationale. Son travail a notamment eut pour résultat le rapport d'octobre 2005, qui souligne la distinction entre migration régulière et irrégulière et insiste en outre aussi sur les nombreux effets bénéfiques de la migration, tout en évoquant des déficits de protection des migrants¹³.

Le second processus a été lancé par le *dialogue sur la migration internationale et le développement*¹⁴ mené en 2006 à haut niveau. Le document final relève expressément les effets bénéfiques de la migration sur le développement, mais rappelle qu'il est indispensable de s'assurer qu'elle est volontaire. Il corrobore ainsi l'indivisibilité des droits de l'homme, particulièrement importante dans le domaine de la migration. L'intention de poursuivre ce dialogue suggère que le sujet devrait conserver son caractère d'actualité.

¹³ *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*, Commission mondiale sur les migrations internationales, octobre 2005.

¹⁴ *Résumé du dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement*, note du président de l'Assemblée générale de l'ONU, octobre 2006.

3 La politique de la Suisse en matière de paix et de droits de l'homme

3.1 La place de la politique de paix et des droits de l'homme dans la politique extérieure de la Suisse

Certes, la Suisse est directement concernée en ce début de XXI^e siècle par les menaces et les risques globaux mentionnés précédemment. Mais elle dispose d'une marge de manœuvre élargie pour y répondre. Le statut de la promotion civile de la paix et du renforcement des droits de l'homme n'a cessé d'être valorisé depuis les années 90; et la Suisse, tout comme d'autres pays, a développé sa panoplie d'instruments dans ce domaine. Forte de sa tradition humanitaire, et compte tenu du fait qu'elle n'appartient à aucune alliance, elle est en excellente position pour défendre ses intérêts et rehausser la visibilité de sa politique extérieure en s'appuyant sur les efforts qu'elle consacre à la paix et aux droits de l'homme.

La *Constitution fédérale* du 18 avril 1999 assigne notamment comme but à la politique extérieure nationale de promouvoir la coexistence pacifique des peuples, le respect des droits de l'homme et la démocratie¹⁵. Dans son *Rapport sur la politique extérieure 2000*¹⁶, le Conseil fédéral affirmait par ailleurs qu'il «veut fournir une contribution essentielle et bien visible à la prévention de conflits armés», «conduire une politique humanitaire suisse indépendante et disposant d'un profil marqué», et renforcer par des «mesures appropriées ses efforts en vue du respect et de la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et des principes de l'Etat de droit».

Les mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme décrites en détail au chapitre 4 du présent message constituent donc un pan important de la politique de la Suisse en matière de paix et de droits de l'homme. Mais elles ne prennent tout leur sens que dans le contexte global de l'ensemble des activités de paix et de défense des droits de l'homme de la Confédération.

3.2 Etroite coopération entre les acteurs de la Confédération

«La *politique de paix de la Confédération* englobe toutes les actions – civiles et militaires – entreprises par divers acteurs fédéraux dans le but spécifique d'instaurer la paix»¹⁷. La politique de paix suisse ne peut donc être effective et cohérente que si tous les acteurs concernés de l'administration fédérale coordonnent leurs activités. Cette cohérence doit par ailleurs englober les organisations non étatiques et les acteurs internationaux.

La *politique de la Confédération en matière de droits de l'homme* se manifeste dans un grand nombre de domaines politiques, en particulier le développement, l'économie extérieure, la migration et la paix. Le *Rapport du 31 mai 2006 sur la politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme (2003–2007)*¹⁸ en brosse un

¹⁵ Art. 54, al. 2 et 101 Cst. (RS 101).

¹⁶ FF 2001 237

¹⁷ Message du 23 octobre 2002 concernant l'ouverture d'un crédit-cadre pour des mesures de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme, FF 2002 7395–7474.

¹⁸ FF 2006 5799 ss

panorama détaillé et passe en revue les instruments de coordination. C'est pourquoi ces thèmes ne seront évoqués ici que rapidement, et uniquement dans la mesure où ils sont étroitement liés à la politique de paix.

Les pages qui suivent traitent de la politique de paix suisse et répondent au postulat 03.3178 du 30.9.2003 (promotion de la paix et gestion des conflits) de la Commission de politique de sécurité du Conseil des Etats, qui chargeait le Conseil fédéral de structurer de manière interdépartementale la politique de paix de la Confédération.

3.2.1 Complémentarité de la coopération au développement et de la promotion civile de la paix

Au sein de la *Direction politique* du DFAE, la Division politique IV est chargée de formuler la *politique de paix et des droits de l'homme* de la Suisse, et d'en assurer une partie de la mise en œuvre. Elle s'occupe surtout des stratégies et des actions politiques, des médiations diplomatiques et du soutien des processus de paix, de la résorption des potentiels de conflit, de la protection des populations contre l'arbitraire et la violence, ainsi que du renforcement des droits de l'homme et des principes du droit international humanitaire.

Parmi les actions de promotion civile de la paix de la Direction politique figurent les médiations, les dialogues, les projets et programmes de gestion civile des conflits, l'envoi d'experts, les initiatives diplomatiques et les partenariats. Elles s'adressent surtout au niveau supérieur et intermédiaire de la hiérarchie et s'appliquent à des situations à haut risque de violence et d'escalade. Elles ne visent pas tant à remédier aux causes initiales structurelles des conflits qu'à agir sur leur dynamique et à soutenir les processus axés sur la restauration de la paix. Il s'agit en général d'engagements à moyen terme, planifiés sur une période de un à trois ans, mais parfois aussi de courte durée, lorsqu'une occasion politique se présente.

Les activités de *coopération au développement* de la *Direction du développement et de la coopération* (DDC) et du *Secrétariat d'Etat à l'économie* (seco) ont à long terme des effets de prévention des crises, d'apaisement des tensions et de promotion des droits de l'homme. La coopération au développement vise à réduire la pauvreté, ce qui englobe le partage équitable du pouvoir, le comblement des écarts de revenus et l'accès équitable aux ressources. La promotion de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance à la faveur de la coopération au développement prévient les crises. L'*aide humanitaire* de la Confédération vise à sauver des vies et à atténuer les souffrances des populations victimes d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit armé. C'est l'une des nombreuses actions que déploie la Suisse dans le cadre de sa politique extérieure. Elle intervient dans la prévention des catastrophes naturelles, l'aide d'urgence, la reconstruction, ainsi que la protection et la représentation des victimes.

Compte tenu des liens étroits entre la paix, la sécurité et le développement, la promotion de la paix et la coopération au développement doivent obligatoirement suivre des axes stratégiques communs. Les points de contact sont particulièrement nombreux dans la prévention des conflits et la stabilisation durable des sociétés post-conflit, dans l'instauration de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que dans la décentralisation de l'administration. Des groupes de travail communs assurent la cohérence dans ces domaines; un comité commun prépare par exemple la stratégie de travail dans les Etats fragiles.

La Direction politique (DP) et la DDC définissent leurs priorités géographiques et thématiques en étroite consultation. Les fréquentes réunions de coordination entre elles, de même que le comité de pilotage coordonnant les activités de la Division politique IV (DP IV) et de la DDC, nourrissent la coopération au niveau de la conception des actions comme de leur réalisation. Lorsque la DDC et la DP IV opèrent dans un même pays, leur présence est coordonnée, souvent dans le cadre d'une stratégie nationale commune; les conseillers pour la paix et les droits de l'homme détachés sur place sont alors en général rattachés au Bureau de coordination.

Paix au Népal: une action conjuguée fructueuse de la coopération au développement, de la promotion des droits de l'homme et de la médiation discrète de la Suisse

Un accord global de paix a été signé à Katmandou le 21 novembre 2006. Il mettait fin à dix années d'une guerre civile sanglante, qui a fait plus de 13 000 morts. Un médiateur suisse a notablement contribué à ce résultat par ses conseils et son entremise discrète (cf. annexe A.1.9). La Suisse doit surtout ce succès à sa longue présence sur place et à sa crédibilité en matière de développement et de droits de l'homme.

Elle déploie depuis plus de quarante ans des programmes de coopération au développement au Népal. Celui de la DDC, très centré sur le développement rural, n'a pas été mis en veilleuse ces dernières années en raison du conflit armé, mais aménagé en conséquence, et spécifiquement complété par des projets visant à réduire les tensions sociales, à améliorer l'intégration des groupes défavorisés de la population et à soutenir les droits de l'homme.

Au printemps 2005, dans un contexte de répression croissante, la Suisse a pu faire adopter à la Commission des droits de l'homme de l'ONU une initiative sur la situation des droits de l'homme au Népal. Cet effort a débouché sur la création de la plus grande mission d'observation des droits de l'homme du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme.

Depuis l'été 2005, la DDC et la DP IV mettent en œuvre au Népal la stratégie suisse nationale pour le Népal qu'ils ont définie ensemble, et qui englobe le développement, les droits de l'homme et la paix. Un conseiller pour la paix, issu du Pool d'experts suisse de promotion civile de la paix, a ainsi été envoyé en mai 2005 au Bureau de coopération de Katmandou.

La Suisse fournit depuis l'été 2005 à la Commission des droits de l'homme un soutien financier et une expertise civile. Au début de l'année 2007, elle a de surcroît détaché quatre observateurs militaires et deux experts civils auprès de la nouvelle mission de l'ONU (MINUNEP) chargée de surveiller le cessez-le-feu et le désarmement, et de préparer les élections.

Elle a donc apporté une contribution notable à la paix au Népal, recourant de façon coordonnée à ses instruments de coopération au développement, de promotion des droits de l'homme et de promotion civile et militaire de la paix.

3.2.2

Complémentarité entre promotion civile et militaire de la paix

Au DFAE, c'est la *Division politique IV* de la Direction politique qui conçoit la politique de paix et réalise les mesures de promotion civile de la paix. Les questions de sécurité internationale relèvent du *Centre de politique de sécurité internationale (CPSI)*.

Au DDPS, ce sont la *Direction de la politique de sécurité* (DPS) et l'unité *Relations internationales Défense* qui s'occupent des questions de politique de sécurité et des missions internationales de promotion de la paix mettant en jeu des moyens civils et militaires du DDPS. Les opérations de maintien de la paix de l'armée dans des missions de l'ONU ou de l'OSCE contribuent à améliorer la sécurité locale, et soutiennent des missions d'observation.

L'effort suisse de promotion civile et militaire de la paix s'inscrit dans des programmes multilatéraux et bilatéraux. Il existe donc des interfaces civilo-militaires dans la protection suisse de la paix d'une part au niveau de la conception, c'est-à-dire du recours aux capacités et aux compétences nécessaires, et d'autre part sur le plan opérationnel, lors de la participation à des missions de paix multilatérales.

Parmi les *principaux domaines thématiques* dans lesquels se conjuguent des compétences civiles et militaires de promotion de la paix figurent notamment:

- le monitoring des accords de cessez-le-feu et de paix par du personnel civil et/ou militaire;
- la protection subsidiaire des populations civiles par des composantes militaires et policières de missions internationales de paix;
- la réforme du secteur de la sécurité (armée, police, surveillance des frontières, services de renseignement) visant à sa mise en conformité avec les principes de la démocratie et de l'Etat de droit;
- le désarmement, la démobilisation et la réinsertion d'anciens membres de groupements armés;
- les mécanismes de contrôle des armes légères et de petit calibre et de petit calibre (ALPC), ainsi que la destruction des stocks excédentaires et des munitions;
- le déminage humanitaire;
- la coopération à l'instauration de la sécurité avant et pendant des élections.

Au sein de l'administration fédérale, et surtout entre le DDPS et le DFAE, existent des mécanismes de coordination performants dans la coopération civilo-militaire en matière de promotion de la paix. Le comité de coordination interdépartementale pour la promotion de la paix (*Kerngruppe Frieden*) que dirige la DP IV est un organe de consultation visant à fixer les grands axes ainsi que les questions conceptuelles relevant de toutes les activités de promotion de la paix des deux départements. D'autres organes de coordination ont des rôles plus spécifiques:

- le *groupe de travail interdépartemental des opérations de maintien de la paix*, qui coordonne la participation opérationnelle de la Suisse aux opérations multilatérales de paix;
- le *comité de coordination du déminage humanitaire*, qui a préparé la stratégie nationale en matière de mines;

- le groupe interdépartemental pour la *réforme du secteur de la sécurité*;
- le groupe de travail interdépartemental pour la *coopération militaire régionale*;
- des *groupes de coordination nationale* communs s’occupant des actions menées dans certains pays (comme le Soudan).

Il existe un comité de pilotage DDPS-DFAE à présidence tournante pour la coordination des contributions de la Suisse aux trois centres de Genève¹⁹.

Les *opérations multilatérales de paix* se sont complexifiées, et exigent en règle générale une étroite liaison entre leurs composantes militaires et civiles. L’ONU s’efforce de plus en plus de conjuguer des ressources civiles et militaires dans des missions dites *intégrées*, afin d’accroître leur efficacité. Des experts civils et militaires travaillent par exemple côte à côte dans la cellule commune de renseignement de la mission de paix de l’ONU au Soudan. L’UE a aussi tendance à adopter l’approche intégrée dans ses missions de paix, en général à dominante civile; de nombreux membres de la mission civile de surveillance d’Aceh, à laquelle avait participé la Suisse, venaient d’un horizon militaire, à côté des experts civils; en Bosnie et Herzégovine, l’UE conduit deux missions, l’une civile et l’autre militaire, auxquelles participe la Suisse (voir encadré). Aux yeux de la Suisse, l’aide humanitaire conserve un caractère éminemment civil; tout apport militaire doit rester subsidiaire, sous contrôle civil.

Complémentarité de la promotion civile et militaire de la paix en Bosnie et Herzégovine

La Suisse consacre depuis 1996 des moyens civils et militaires à la reconstruction et à la stabilisation de ce pays. Quelques mois après la signature des accords de Dayton, elle a organisé les premières élections démocratiques de l’après-guerre, alors qu’elle assurait la présidence de l’OSCE en 1996; elle a envoyé de nombreux experts civils (notamment un médiateur des droits de l’homme, des policiers détachés à la force de police internationale, et des observateurs des droits de l’homme); elle a aussi réalisé des programmes bilatéraux de retour des réfugiés et de reconstruction. Elle a parallèlement envoyé un contingent militaire non armé (bérets jaunes) assurant des fonctions logistiques.

Aujourd’hui, au titre de la promotion civile de la paix, la Suisse s’emploie à consolider l’Etat de droit et une justice indépendante (notamment par la mise en place de capacités permettant de poursuivre les criminels de guerre dans le pays), à favoriser la réforme constitutionnelle, à assister la société dans la gestion de son passé, et à mener des programmes de déminage humanitaire. Trois ou quatre conseillers de police du Pool d’experts suisse pour la promotion civile de la paix sont affectés à la Mission de police européenne (EUPM). Au titre de la promotion militaire de la paix, la Suisse a fourni 27 militaires à la mission militaire de l’UE (EUFOR), et soutient le Centre international de formation aux opérations de paix de Sarajevo (PSOTC).

¹⁹ Les aides versées aux trois centres de Genève (Centre de politique de sécurité, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées et Centre international de déminage humanitaire) ont été soumises au Parlement en 2007 dans un message distinct. Elles sortent donc du cadre du présent message.

3.3

Cohérence de la politique menée par la Suisse en matière de paix et de droits de l'homme

La politique de la Suisse en matière de paix et de droits de l'homme est particulièrement exposée par nature à l'incohérence, du fait de son caractère transversal, sa conception et sa mise en œuvre s'appuyant sur la collaboration d'un grand nombre de services fédéraux. Une étude du Centre de recherche en politique de sécurité de l'EPFZ conclut que les problèmes de coordination de la promotion civile de la paix ne peuvent être résolus que par la claire répartition des compétences, l'échange régulier d'informations et l'intensification des efforts de coordination, au niveau de la conception comme de la réalisation des activités²⁰.

Transparence des décisions en cas de conflit d'intérêts

Les incohérences de la politique de la Suisse en matière de paix et de sécurité ne s'expliquent pas seulement par le manque de coordination ou l'absence de structures d'organisation. Bien souvent, il s'agit de conflits d'intérêts politiques. Ainsi, l'arbitrage peut privilégier des intérêts autres que la paix et les droits de l'homme au sein de la politique extérieure nationale.

Dans ce domaine, la Suisse admet que la recherche de la paix n'est pas toujours immédiatement compatible avec d'autres buts politiques. La paix et les droits de l'homme peuvent contrecarrer d'autres intérêts nationaux, ce qui implique des choix. Ce n'est qu'à ce prix que le pays peut mener une politique honnête de paix et des droits de l'homme.

Lorsque le Conseil fédéral est confronté à un tel conflit d'intérêts, il procède à une pesée politique des intérêts au cas par cas. Il observe le droit international, la Constitution fédérale et la législation fédérale. Sur des questions particulièrement controversées, comme les garanties de risque à l'exportation ou les autorisations d'exportation d'armement, les décisions s'appuient sur des procédures institutionnalisées et transparentes.

La cohérence par la mise en commun de l'analyse, de la planification et de la coordination

Des instruments d'analyse et d'information toujours plus précis ont été développés ces dernières années au sein de l'administration fédérale afin de suivre la situation des droits de l'homme et humanitaire dans une région, et d'évaluer les effets possibles d'une activité de la Suisse chez un pays partenaire. Cela aide l'administration à adopter une perspective commune. L'intégration graduelle de la dimension paix et droits de l'homme (*mainstreaming*) dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques de l'administration fédérale contribue à longue échéance à renforcer leur cohérence.

De plus, le Conseil fédéral a mis en place une série de mécanismes internes de consultation et de décision visant à accroître la cohérence entre les activités portant sur la paix et les droits de l'homme, et les autres actions politiques. Il faut mentionner par exemple à ce propos les comités de coordination interdépartementaux pour la promotion de la paix (*Kerngruppe Frieden*) et la politique internationale des droits

²⁰ Andreas Wenger et al., *Zivile Friedensförderung als Tätigkeitsfeld der Aussenpolitik. Eine vergleichende Studie anhand von fünf Ländern*, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH Zürich, 2006 (www.css.ethz.ch/publications/workingpapers), p. 124.

de l'homme (*Kerngruppe Internationale Menschenrechtspolitik*), où sont représentés tous les départements et services fédéraux concernés. Ce système de comité commun, présenté dans la section précédente, est maintenant bien rodé; il sert autant à la coordination opérationnelle d'actions concrètes qu'aux échanges d'informations et à la préparation de plans généraux interdépartementaux.

La cohérence de la politique de la Suisse en matière de paix et de droits de l'homme est un défi permanent. Le Conseil fédéral est convaincu que la voie actuelle tablant sur l'amélioration des mécanismes existants de coordination et de consultation est la bonne, et qu'elle présente des avantages notables sur une réorganisation. La loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) répartissant les tâches avec une clarté suffisante, il ne paraît pas utile de restructurer le dispositif de promotion de la paix et des droits de l'homme.

4 Mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme

4.1 Buts et principes

Par ses actions concrètes de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme, le Conseil fédéral entend contribuer à la solution des problèmes globaux tout en faisant valoir les priorités de la politique extérieure de la Suisse. La Suisse vise principalement *six objectifs*:

- offrir ses bons offices sous une forme adaptée à la situation actuelle et jouer un rôle actif de médiation dans des processus de paix;
- déployer des programmes efficaces de gestion civile des conflits, contribuant à une paix durable;
- contribuer à une meilleure protection des droits de l'homme en menant des dialogues sur les droits de l'homme avec certains pays;
- soutenir des missions multilatérales de paix et des programmes bilatéraux en leur affectant des spécialistes du Pool d'experts suisse pour la protection civile de la paix (PEP);
- aborder à l'ONU et dans d'autres organisations internationales des questions relatives à la paix, aux droits de l'homme et à l'action humanitaire par des initiatives diplomatiques assorties de mesures d'accompagnement;
- entretenir des partenariats avec des organisations internationales, des pays partageant ses vues et des organismes scientifiques, économiques et de la société civile, dans le but de mener une réflexion commune, de faire valoir efficacement ses points de vue et de combiner ses capacités avec les leurs.

Le DFAE fonde la réalisation de ces objectifs sur les *sept principes* ci-dessous.

Concentration géographique

Le DFAE concentre ses ressources et les conjugue, dans le but d'accroître l'efficacité des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme. Il choisit les conflits et les régions à faible protection des droits de l'homme dans lesquels il réalise ses propres programmes sur les critères ci-dessous:

- *Efficacité*: l'engagement de la Suisse a-t-il de bonnes chances d'apporter une contribution utile et significative à la promotion de la paix, des droits de l'homme ou du droit international humanitaire?
- *Intérêts de politique extérieure*: un conflit ou une crise humanitaire ont-ils sur la Suisse des répercussions économiques, humanitaires, environnementales ou en termes de sécurité, de migration ou de développement?
- *Demande*: l'engagement de la Suisse est-il souhaité par les parties au conflit? Pour les dialogues sur les droits de l'homme, le gouvernement témoigne-t-il d'une volonté de réforme?
- *Point d'insertion et atouts de la Suisse*: existe-t-il des liens historiques, politiques ou économiques? La Suisse possède-t-elle des compétences spécifiques qui se révéleraient particulièrement utiles dans le règlement du conflit ou le renforcement des droits de l'homme dans la région?
- *Synergies*: est-il possible d'obtenir des effets de synergie avec des missions internationales et d'autres activités de la Confédération, notamment celles qui relèvent de la coopération au développement ou de la promotion militaire de la paix?
- *Risque calculé*: le risque politique que prend la Suisse est-il proportionné au bénéfice escompté? Les dangers auxquels s'exposent les personnes intervenant sur place sont-ils prévisibles?

Le DFAE a passé au crible en 2005 l'ensemble de son engagement en faveur de la paix et des droits de l'homme, à la lumière de ces critères, et procédé à une nette concentration de ses ressources. Le nombre des régions prioritaires a été ramené de 13 en 2004 à 7 en 2008: Europe du Sud-Est, Proche-Orient, Sri Lanka, Népal, Soudan, Grands Lacs (Afrique orientale) et Colombie. La liste est revue et ajustée chaque année. Une région prioritaire fait en général l'objet d'un investissement en ressources d'au moins un million de francs. La représentation suisse sur place est renforcée d'un conseiller pour la paix du Pool d'experts de promotion civile de la paix, en vue de la réalisation de ces activités.

Centrages thématiques

Le DFAE a enrichi ces dernières années ses compétences sur toute une série de questions intéressant la promotion de la paix et des droits de l'homme, l'action humanitaire et les aspects extérieurs de la migration (pour les priorités thématiques, se reporter au ch. 4.3). Elles vont être approfondies et développées de façon sélective, au sein de l'administration et en liaison avec des partenaires extérieurs. En revanche, le DFAE préfère ne pas chercher à se doter de compétences propres sur tous les aspects de la promotion de la paix et des droits de l'homme.

Synergies verticales

Ces dernières années, le DFAE a mis à profit l'expérience réunie au fil de ses projets pour soumettre dans des enceintes multilatérales certaines questions relatives à la politique de paix, des droits de l'homme et humanitaire (cf. ch. 4.2.5). Inversement, il a soutenu des actions multilatérales en déployant ses propres mesures d'accompagnement. En vertu de son statut étatique, la Suisse peut couvrir tout le spectre de l'action politique: du projet de terrain jusqu'à la définition multilatérale de nouvelles politiques ou de nouvelles normes et à la création de mécanismes et d'institutions,

en passant par le travail d'experts ou de recherche conceptuelle, les contacts politiques bilatéraux et la coopération dans un cadre multilatéral. Le DFAE va systématiquement utiliser et renforcer les effets de synergie possibles sur l'ensemble de ce spectre d'activités dans la conception et la réalisation de ses programmes et initiatives.

Planification à moyen terme

Il est impossible de régler durablement les conflits armés d'aujourd'hui en se cantonnant à des mesures ponctuelles, isolées, donnant des résultats rapides et visibles. Dans la grande majorité des cas, il faut y consacrer un engagement de plusieurs années, seul à même de créer une base de confiance et de lancer une dynamique de paix constructive. Le renforcement des droits de l'homme et du droit international humanitaire s'inscrit toujours dans une perspective de plusieurs années.

Il peut arriver toutefois que des espaces d'action prometteurs s'ouvrent soudain, à l'improviste. Des événements politiques inopinés peuvent aussi contraindre à ajuster, voire à interrompre des activités. Le DFAE doit donc être en mesure de planifier l'emploi de ses ressources de façon à pouvoir réagir sagement à ces changements et à ces opportunités.

Le crédit-cadre permet de planifier des activités sur plusieurs années et de recourir sagement et efficacement à divers instruments. Les ressources du crédit-cadre attribuées sur des critères géographiques sont affectées à 80 % à des régions prioritaires définies dans le plan pluriannuel, ce qui garantit la concentration; les 20 % restants vont à des programmes expérimentaux ou alimentent la réserve stratégique permettant de réagir sagement aux occasions politiques qui s'offriraient.

Niveaux supérieur et moyen d'influence

Le DFAE se concentre sur la collaboration avec des services gouvernementaux et d'autres responsables ou personnalités étatiques et non étatiques. La collaboration systématique avec des organisations influentes de la société civile dans le déploiement des programmes de promotion de la paix et des droits de l'homme offre fréquemment dans ce contexte des points d'ancrage alternatifs très prometteurs.

La Suisse dans le rôle d'acteur

La Suisse intervient dans la mesure du possible comme acteur dans la réalisation des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme. Lorsqu'une action commune lui paraît judicieuse, elle peut aussi fournir des contributions financières à des projets de tiers.

Dimension sexospécifique: rôles impartis aux hommes et aux femmes

La conception et la réalisation des actions de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme tiennent systématiquement compte des rôles et des besoins différents des hommes et des femmes. Le choix des experts détachés vise aussi à l'équilibre entre les sexes.

4.2

Instruments

4.2.1

Bons offices et médiation

Evolution de la notion de bons offices

Les bons offices et la médiation entre des parties à un conflit jouent un rôle central dans la négociation des accords de cessez-le-feu et des accords globaux de paix. Mais la notion de bons offices a beaucoup évolué ces dernières années: depuis la fin de la guerre froide, la plupart des conflits armés – en général des guerres civiles – se sont réglés par la négociation. Et dans ces négociations intervient le plus souvent une tierce partie: une organisation internationale, un pays, une personne, voire une organisation non gouvernementale spécialisée. Le premier des médiateurs dans les conflits armés, c'est aujourd'hui l'ONU; mais on trouve aussi dans ce rôle une grande puissance ou un groupe de pays (groupe de contact). Un petit pays agissant en solitaire n'a qu'exceptionnellement des chances de succès.

Bons offices, médiation et facilitation

Les bons offices traditionnels consistent pour une tierce partie à s'entremettre entre deux pays (par exemple dans le cas des mandats de puissance protectrice reçus des Etats-Unis par la Suisse en Iran ou dans les relations entre les Etats-Unis et Cuba); ce rôle, pratiquement réservé maintenant à nos relations avec les Etats-Unis, rehausse le prestige de la diplomatie suisse. De nos jours, il s'agit cependant surtout d'un effort de médiation d'une tierce partie dans des conflits armés intérieurs, entre le gouvernement central et des groupements armés non étatiques. Ce type d'intervention est appelé «médiation» ou «facilitation» dans la terminologie internationale.

Dans les négociations de paix, on fait la distinction entre médiation et facilitation. La facilitation consiste pour la tierce partie à soutenir, à faciliter et à encourager les contacts, la communication et le processus entre les parties au conflit, sans fournir d'apport quant à la substance de la négociation. Cette tierce partie est librement choisie par les parties au conflit, et leur permet de se retrouver sur terrain neutre, pour réfléchir à un règlement possible, négocier, voire signer un accord de paix.

Dans le cas de la médiation, la tierce partie reçoit en général un mandat en bonne et due forme des parties au conflit. Non seulement elle aide ces dernières à se rencontrer, mais elle participe au fond même de la discussion. Elle peut notamment transmettre une proposition de règlement d'une partie à l'autre, se faire l'intermédiaire entre les parties sur des questions substantielles ou soumettre ses propres propositions.

Équipes de médiateurs chevronnés et d'experts

Les négociations de paix sont devenues très longues, très complexes et requièrent une distribution des tâches. En général, un médiateur chevronné (haut fonctionnaire de l'ONU ou ancien homme d'Etat universellement respecté) s'entoure d'une équipe d'experts sur place. La négociation porte régulièrement sur un certain nombre de points spécifiques: démobilisation, désarmement et réinsertion des rebelles, partage du pouvoir, formules d'autonomie ou structures fédéralistes de l'Etat, révision de la

Constitution en conséquence, élections, édification des institutions de l'Etat et notamment réforme du secteur de la sécurité, traitement du passé, justice transitionnelle et réconciliation entre les anciennes parties au conflit.

L'expérience récente de la Suisse

La Suisse a très tôt perçu cette évolution et s'associe régulièrement aux travaux d'équipes de médiation. Le DFAE a envoyé en 2006 trois ambassadeurs en missions spéciales (pour les processus de paix au Proche-Orient, au Soudan et en Colombie) et toute une série de médiateurs qualifiés. Ces six dernières années, des médiateurs et des experts suisses sont intervenus dans plus d'une quinzaine de négociations; la Suisse est maintenant reconnue et sollicitée comme grande médiatrice internationale et tierce partie dévouée dans des négociations de paix (voir encadré).

Exemples de médiations de la Suisse

Monts Noubia (Soudan): l'accord de cessez-le-feu pour les monts Noubia a été négocié en 2002 sur le Bürgenstock, sous la direction d'un ambassadeur suisse en mission spéciale. Sa signature et sa mise en œuvre ont représenté une percée dans le long processus de paix entre le Nord et le Sud du Soudan. La Suisse a été choisie comme médiatrice – conjointement avec les Etats-Unis – et comme lieu de médiation parce que le médiateur suisse avait établi depuis de longues années des rapports de confiance avec le gouvernement soudanais comme avec le mouvement rebelle.

Soudan: un constitutionnaliste et médiateur suisse a accompagné l'ensemble des négociations, de 2003 à 2005, et soumis avec son collègue sud-africain l'essentiel des propositions de fond (fédéralisme asymétrique, répartition des revenus pétroliers et report de la question de la propriété, par exemple) en préalable à la rédaction de l'accord de paix entre le Nord et le Sud.

Ouganda: le gouvernement sud-soudanais a lancé en 2006 des négociations de paix entre l'Armée de la résistance du seigneur (Lord Resistance Army, LRA) du nord de l'Ouganda et le gouvernement ougandais. Il s'est assuré les services d'un expert suisse pour la formulation des divers accords. Confrontée au problème de savoir si elle accepterait de soutenir des négociations impliquant un mouvement rebelle dont cinq des principaux dirigeants militaires avaient été mis en examen par la Cour pénale internationale (CPI), la Suisse s'y est résolue, tout en tenant régulièrement informée la CPI de l'avancement du processus de paix. Le 26 août 2006, après quelques semaines seulement, un accord d'arrêt des combats était signé; divers pays et l'ONU ont alors prêté leur concours au processus de paix.

Colombie: la Suisse est associée aux trois processus de paix en cours: Aux négociations entre le gouvernement colombien avec les mouvements rebelles FARC et ELN et avec les paramilitaires. De sensibles progrès ont été obtenus en 2006, notamment sur le volet ELN, que suivent l'Espagne, la Norvège et la Suisse.

Sri Lanka: la Suisse a permis au gouvernement sri lankais et aux Tigres de libération de l'Eelam Tamoul (LTTE) de tenir leurs 2 dernières rencontres officielles à Genève, en mars et en octobre 2006, fournissant à cette occasion ses bons offices.

Népal: un conseiller suisse pour la paix a discrètement fourni des conseils et sa médiation, contribuant notablement ainsi à la signature de l'accord de paix le 21 novembre 2006 entre le mouvement rebelle maoïste et le gouvernement.

Conflit israélo-palestinien: la Suisse a fourni un soutien financier et logistique à des personnalités des sociétés civiles israélienne et palestinienne pour qu'elles se rencontrent et préparent un modèle d'accord, dans la perspective d'un traité de paix entre Israël et un futur Etat palestinien. Le document présenté le 1^{er} décembre 2003 au monde entier, appelé «Initiative de Genève», a sans doute été l'un des facteurs qui ont poussé Israël à se retirer de la bande de Gaza à l'automne 2005.

Israël et Syrie: comme l'ont annoncé des médias israéliens au mois de janvier 2007, des négociations officieuses ont eu lieu pendant deux ans en vue de la préparation d'un accord de paix entre la Syrie et Israël et du règlement du conflit portant sur les hauteurs du Golan, occupées depuis 1967. La Suisse a joué à cette occasion un rôle de médiation.

La Suisse a tiré un certain nombre d'enseignements de ses médiations de ces dernières années, dont les principaux sont:

- qu'un engagement sur place à long terme dans la coopération au développement, l'aide humanitaire ou la gestion d'un conflit est le plus souvent un préalable important à la médiation dans un processus de paix;
- qu'une médiation au plus haut niveau doit en général s'accompagner d'un programme de promotion de la paix et de transformation du conflit avec des organisations de la société civile;
- que pour réussir, une médiation doit s'appuyer sur des spécialistes compétents et des médiateurs chevronnés;
- qu'il convient absolument d'analyser soigneusement l'expérience suisse et étrangère pour conférer plus sûrement un caractère durable à un accord de paix;
- que la médiation dans des négociations de paix passe en général non pas par un pays ou une organisation isolés, mais par une équipe fournie de spécialistes internationaux entourant un médiateur chevronné.

Extension des capacités de médiation de la Suisse

Compte tenu de l'actualité internationale et sur la base de l'expérience des médiations de ces dernières années, le DFAE se propose:

- d'étoffer son volant de médiateurs expérimentés et de spécialistes de haut niveau, de façon à être en mesure de détacher des experts dans des équipes internationales de médiation;
- d'intensifier la recherche, les analyses d'expérience et les échanges de savoirs avec les principaux acteurs de la médiation et de la facilitation, notamment l'ONU;
- d'étoffer, à l'intention des diplomates et des spécialistes, les modules de formation continue interne à la médiation et aux instruments qui lui sont liés;

- d’offrir aux médiateurs suisses sur le terrain une assistance systématique et structurée.

Intensification des partenariats de médiation

La Suisse collabore étroitement avec les Nations Unies et soutient financièrement, dans ses travaux et dans l’actualisation des directives et politiques relatives à la médiation, la *cellule d’assistance à la médiation* (Mediation Support Unit) chargée de soutenir la médiation dans les processus de paix. Elle profite très directement de cette réflexion commune, car l’ONU et ses organisations restent les principaux médiateurs dans les négociations de paix.

La Suisse collabore aussi avec plusieurs organisations non gouvernementales participant à des médiations et à des facilitations, en particulier le *Centre pour le dialogue humanitaire* de Genève (voir encadré du ch. 4.2.6). Parmi ses autres partenaires figurent encore l’*Institut universitaire des études de développement* (IUED) de Genève, la *Berghof Stiftung für Friedensunterstützung* de Berlin, l’ONG *Conciliation Resources* de Londres, la *Crisis Management Initiative* d’Helsinki, et le *Mediation Support Programme* de Swisspeace (Berne), et de l’EPFZ. Ces organisations possèdent une longue expérience de la médiation. Elles ont souvent un accès direct aux groupements armés non étatiques et peuvent intervenir dans des situations où l’ONU ou un pays ne peuvent le faire, par exemple parce que l’intervention d’une tierce partie officielle n’est pas souhaitée. Cela peut compléter judicieusement une action officielle.

4.2.2 Programmes de gestion civile des conflits

Les bons offices et la médiation peuvent déboucher sur l’arrêt des combats, mais ne suffisent en général pas à eux seuls à restaurer une paix durable. Cette dernière requiert une large base, à laquelle s’associent de larges pans de la population. Les programmes de gestion civile des conflits sont des trains de mesures spécifiquement adaptés à une région de conflit et visant à résorber durablement les tensions.

Ils peuvent être déployés dans un but de *prévention*. Lorsqu’un conflit armé est déjà *en cours*, ils contribuent au rétablissement de la confiance et au règlement du conflit. Ils sont donc étroitement harmonisés avec les efforts de médiation, et peuvent même les préparer, ou les accompagner. Dans bien des cas, ils servent à la *consolidation de la paix* et à la stabilisation après l’arrêt des hostilités. Cela est d’autant plus important que la moitié des conflits repartent dans les cinq premières années après la conclusion d’un accord de cessez-le-feu ou de paix. Les programmes de gestion civile des conflits peuvent donc apporter une contribution décisive à la restauration d’une paix viable, permanente.

La gestion civile des conflits s’appuie en général sur une coordination internationale, le plus souvent assurée par l’ONU ou une autre organisation internationale. La Suisse se concentre sur les contributions spécifiques qu’elle peut fournir dans certains domaines où elle possède des capacités spéciales. Ce sont par exemple l’instauration du dialogue, la décentralisation et le fédéralisme, le traitement du passé, l’inclusion des droits de l’homme dans les accords de paix, l’élimination des mines antipersonnel, des résidus explosifs de guerre et des armes légères et de petit calibre illicites, ou encore les rapports avec les groupes armés non étatiques. Elle s’emploie en outre à renforcer les capacités *francophones* de promotion de la paix.

La répartition internationale des tâches peut nettement accroître l'efficacité de la promotion de la paix. Les programmes de gestion civile des conflits requièrent donc une étroite harmonisation avec les programmes de coopération au développement, d'aide humanitaire et, le cas échéant, de soutien militaire à la promotion de la paix.

La stratégie de la Suisse pour le Kosovo

Le Kosovo est sous administration internationale depuis 1999. La charge doit passer dans le courant de l'année 2007 de l'ONU à l'UE, et consiste principalement à appliquer la décision du Conseil de sécurité sur le statut de la province. Il s'agit surtout de mettre en place une administration performante, et de garantir la sécurité de tous dans un Etat de droit multiethnique. Cela en préalable à un statut ultérieur d'indépendance, à la protection des minorités et à la possibilité d'intégration européenne.

Depuis 1999, la Suisse a fourni des contributions spécifiques à la stabilisation du Kosovo, et elle va les intensifier dans les années qui viennent. Elle a adopté quatre priorités, fondées sur ses atouts spécifiques.

- *Décentralisation: depuis le mois de janvier 2007, la DDC réalise un grand projet d'encouragement de l'autogestion locale et d'infrastructure dans deux communes multiethniques: Viti et Kamenica. La Division politique IV complète sur le plan stratégique cet engagement local par un dialogue politique à l'échelon national et par des activités de représentation auprès de l'administration internationale.*
- *Minorités: la protection et l'intégration des minorités sont des préalables incontournables à la stabilité politique d'un Kosovo multiethnique. La Suisse soutient des tables rondes et fournit une assistance technique et des experts au bureau du Président et à des éléments des partis et de la classe politique impliqués dans l'intégration.*
- *Traitement du passé: la solidité de la paix future dépendra pour une grande part de la capacité de toutes les anciennes parties au conflit à effectuer un travail de mémoire sur la guerre. La Suisse a fait en sorte qu'il figure dans le plan de l'Envoyé spécial de l'ONU, M.Martti Ahtisaari, sur le statut final du Kosovo. Elle soutient sur place, par des projets et des ressources, les efforts en ce sens des acteurs locaux.*
- *Réforme du secteur de la sécurité: jusqu'à une dizaine de conseillers suisses soutiennent la mise en place d'une force de police. La Suisse a envoyé un contingent (Swisscoy) au titre du maintien militaire de la paix.*

Sur le crédit-cadre, un montant annuel de quelque 4 millions de francs est en majeure partie utilisé à l'envoi de conseillers suisses de police. La DDC et le DDPS (Swisscoy) consacrent chaque année quelque 45 millions de francs au Kosovo.

4.2.3

Dialogues sur les droits de l'homme

Les dialogues bilatéraux sur les droits de l'homme formalisés et axés sur le long terme occupent une place à part dans la panoplie d'instruments de la politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme. Ils se déroulent dans le cadre de visites régulières de délégations officielles, et sont renforcés par des mesures d'accompagnement. Ils impliquent de part et d'autre la disposition à un échange sérieux, critique et constructif, assorti d'un potentiel de changement.

Les dialogues sur les droits de l'homme visent à combler le fossé souvent profond entre les obligations internationales contractées par un pays et leur respect concret. Dans ce contexte, le Conseil fédéral s'appuie sur la reconnaissance de l'universalité des droits de l'homme, ainsi que sur le fait que notre pays est habilité, sur la base du droit international, à exiger et à contrôler le respect des normes reconnues. L'approche varie nécessairement d'un pays à l'autre dans ses buts et ses priorités.

Les dialogues sur les droits de l'homme visent à constituer chez le pays partenaire un capital de confiance à long terme et un réseau de contacts, à consolider sur le plan normatif le statut des droits de l'homme, à favoriser les échanges d'informations, et en particulier la discussion sur des cas d'espèce, à encourager la collaboration avec les mécanismes internationaux en matière de droits de l'homme, à consolider les mécanismes de mise en œuvre et à soutenir les acteurs des droits de l'homme.

Concrètement, un dialogue sur les droits de l'homme doit avoir de claires priorités, garantir continuité et qualité de l'échange, prendre en compte la dimension genre, mettre à profit les partenariats, et comporter un dispositif d'information du public et de la société civile sur ses progrès et ses résultats. Il n'exclut pas le recours à d'autres instruments bilatéraux ou multilatéraux (démarches, résolutions). Il importe aussi d'aborder systématiquement les objectifs relevant de la politique des droits de l'homme dans les contacts au niveau gouvernemental. La Suisse complète les entretiens formalisés du dialogue sur les droits de l'homme par des activités concrètes qu'elle mène avec le partenaire pour soutenir la réalisation des buts du dialogue – comme des échanges d'experts ou des projets communs.

Il est difficile d'apprécier les effets d'un dialogue sur les droits de l'homme. Parmi les résultats visibles obtenus rapidement figurent les libérations de prisonniers politiques et les réductions de peines d'emprisonnement. A moyen terme, l'influence ainsi exercée sur des processus de réforme (comme le droit pénal ou le pourvoi pour les peines capitales prononcées en Chine) pourrait se révéler plus importante. Ces dialogues sont régulièrement évalués par des services internes et extérieurs, sur la base d'indicateurs. Un rapport et des discussions avec les services concernés et le pays partenaire conduisent le cas échéant à le poursuivre ou non, à modifier ses priorités ou à reformuler ses objectifs.

La Suisse mène depuis 1991 un dialogue sur les droits de l'homme avec la Chine. Elle en a entamé ces dernières années avec l'Iran et le Vietnam. Le Conseil fédéral utilise aussi des instruments apparentés: le dialogue local sur les droits de l'homme (avec l'Indonésie par exemple), qui se déroule surtout sur place, entre la représentation suisse et les autorités locales du pays; ou le dialogue politique, qui peut aussi comporter un volet plus détaillé sur les droits de l'homme, comme c'est le cas avec le Kazakhstan. Enfin, la réflexion commune sur ce sujet est souvent incontournable dans les processus de paix; le volet droits de l'homme est par exemple primordial dans les efforts de paix que déploie la Suisse en Colombie, au Népal et au Sri Lanka.

4.2.4

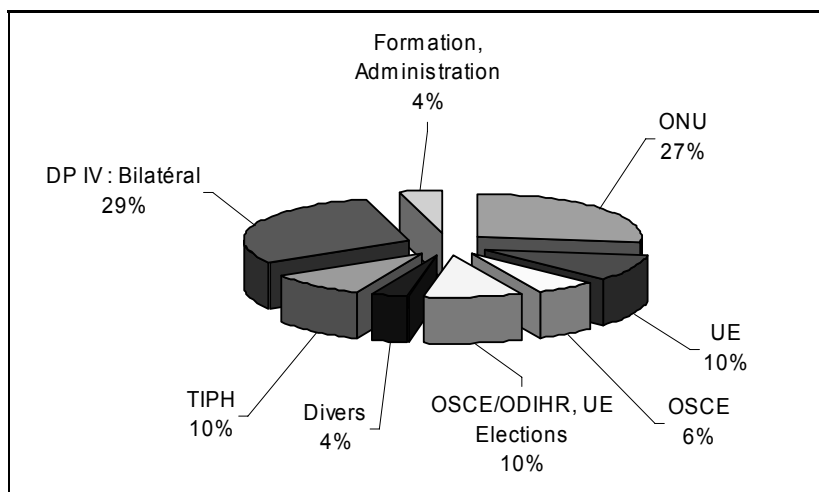
Pool d'experts suisse pour la promotion civile de la paix

Le Pool d'experts suisse pour la promotion civile de la paix (PEP) s'est affirmé depuis sa création, en 2000, comme un instrument efficace et visible de la promotion suisse de la paix. Ses experts sont rapidement affectables à des opérations internationales, selon un système de milice. Quelque 180 d'entre eux effectuent chaque année des missions de durée variable, avec en moyenne 70 personnes en mission à tout moment. À la fin de l'année 2006, le Pool comportait 570 spécialistes (170 femmes et 400 hommes) de divers domaines: observateurs d'élections, conseillers de police, experts douaniers, constitutionnalistes, spécialistes de la médiation, de l'Etat de droit, du traitement du passé, des droits de l'homme et du droit humanitaire. Le Pool s'aligne thématiquement et géographiquement sur les priorités de la Suisse en matière de promotion de la paix et des droits de l'homme.

Les trois quarts environ des missions sont effectuées pour des organisations internationales, à leur siège ou sur le terrain. Les principaux partenaires de la Suisse dans ce cadre resteront dans le futur l'ONU, l'UE, l'OSCE et le Conseil de l'Europe, suivis de programmes spécifiques comme la présence internationale temporaire à Hébron (*Temporary International Presence in the City of Hebron*, TIPH). A la création du PEP, toutes les missions s'inscrivaient dans un cadre multilatéral. Aujourd'hui, à la faveur de l'extension des programmes prioritaires de la Suisse, un quart d'entre elles ont un caractère bilatéral. Des conseillers en consolidation de la paix et en protection des droits de l'homme opèrent dans des pays où le DFAE réalise de grands programmes de promotion de la paix et des droits de l'homme; en 2006, on en trouvait en Macédoine, au Proche-Orient, au Sri Lanka, au Népal, au Vietnam, en Iran, au Burundi, au Guatemala et en Colombie.

Graphique 7

Ventilation des missions assurées par les experts du PEP en 2006 (en % du total des coûts)



La *formation* reçoit une attention particulière: le Pool organise des cours chaque année à l'intention des experts. De plus en plus de stagiaires étrangers y participent, venus par exemple du Conseil de l'Europe, de l'ONU ou du Département d'Etat des Etats-Unis. Y sont abordées des questions touchant à la gestion des phases post-conflit dans les missions de paix multilatérales, comme le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des anciens combattants, les élections, la justice transitionnelle et le traitement du passé, les questions sexospécifiques et la traite des êtres humains. Ces cours visent aussi à professionnaliser le travail quotidien de promotion de la paix, notamment par des formations à la conduite de négociations, à la médiation et à la communication interculturelle. Ils sont réalisés depuis 2006 en liaison avec le *Centre de politique de sécurité de Genève* (GCSP) et des experts de *Swisspeace* et de *Swissint*.

Une spécialiste suisse au Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (BCAH), à New York

Une spécialiste du Pool d'experts seconde depuis septembre 2004 le professeur suisse Walter Kälin, représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, en qualité de conseillère. Elle maintient le contact avec les grands acteurs de ce domaine, assure la circulation de l'information entre l'ONU et le représentant, et favorise ainsi une meilleure prise en compte des droits de l'homme des personnes déplacées dans tous les organes de l'ONU. Au lendemain du tsunami, elle a rédigé des directives de protection des droits de l'homme des personnes déplacées par des catastrophes naturelles; ce texte est maintenant en vigueur dans les agences de l'ONU.

Un constitutionnaliste suisse pour promouvoir l'accord de paix en Indonésie

Dans la région d'Aceh (nord-ouest de Sumatra), le mouvement Aceh libre (GAM) est depuis près de 30 ans en lutte armée contre l'Indonésie pour obtenir l'indépendance de la province. A la suite du tsunami de décembre 2004, une occasion de règlement pacifique a semblé s'offrir: l'ancien président finlandais Martti Ahtisaari a fourni sa médiation dans la négociation d'un arrêt des combats entre le gouvernement indonésien et le GAM, moyennant une large autonomie locale d'Aceh. Dès le début de la négociation, il est apparu que le GAM avait besoin de conseils techniques. En accord avec les deux parties, la Suisse a fourni un constitutionnaliste chevronné, qui a assisté le GAM de mars à août 2005 dans la formulation et la présentation de ses positions à la négociation, puis dans la mise en œuvre de l'accord. Le GAM ne connaissait qu'un modèle d'Etat centralisé; le spécialiste suisse a pu présenter à la direction politique du mouvement des formes d'autonomie locale, avec leurs variantes. Pour cela, il a dû accumuler un capital de confiance et se familiariser avec le contexte local; ce n'est qu'alors qu'il est parvenu à amener le GAM à des compromis dans la négociation.

Compte tenu de leur succès, les activités du Pool doivent être approfondies dans certains domaines selon quatre grands axes dans les années qui viennent.

Croissance qualitative: il faut qu'un nombre accru de spécialistes suisses occupent des *postes influents, de haut rang* – ce qui améliorera l'efficacité, la durabilité et la visibilité de la contribution suisse à la promotion de la paix et des droits de

l'homme. Mais envoyer des experts plus qualifiés, possédant une plus grande expérience professionnelle, revient plus cher en salaires, ainsi qu'en frais de sélection et de préparation, mais aussi de recrutement et de formation des candidats. Ces derniers sont en effet rares à ce niveau: les cadres chevronnés ont souvent de la difficulté à se libérer pour plusieurs mois, ou alors craignent de compromettre leur carrière par un séjour à l'étranger; les limites d'âge restreignent encore le choix. Le Pool doit donc chercher comment rehausser le pouvoir d'attraction des missions à l'étranger aux yeux des personnes de haut niveau.

Accroître le contingent de conseillers de police: les missions des spécialistes des fonctions de police changent considérablement. Depuis 1999, le Pool envoie chaque année jusqu'à une vingtaine de policiers dans des missions internationales de paix. Si les policiers et les gardes-frontières accompagnaient auparavant pour la plupart les interventions et les patrouilles de la police locale, ils ont surtout maintenant des fonctions de conseil, de formation et de gestion. Dans les missions de l'ONU et de l'OSCE, ils conseillent la police locale en matière de réforme ou de lutte contre la criminalité organisée, la corruption et la traite des êtres humains, ce qui donne un caractère plus durable à la promotion de la paix. Une forte poussée de la demande de policiers chevronnés nécessite de relever ce contingent à 30 conseillers.

Missions combinées sécurité-justice: un nombre croissant d'opérations internationales de paix englobe des volets civils comme militaires et ont besoin de davantage de policiers pour la réforme du secteur de la sécurité. Dans une perspective globale du système juridique, il va devenir de plus en plus important de pouvoir monter des missions combinées de policiers et de juristes (juges d'instruction, juges, procureurs). L'Etat de droit s'appuie sur le bon fonctionnement de la police, mais aussi de la justice. Une première mission combinée de ce type à laquelle participerait la Suisse est celle qui est prévue dans le cadre de la nouvelle mission de l'UE au Kosovo.

L'assistance aux élections complétant l'observation: les observations d'élections, bien rodées depuis de nombreuses années, seront maintenues dans les missions internationales. Un contingent suisse typique d'observation se compose de deux observateurs de longue durée, qui analysent la préparation des élections, et de quatre observateurs de courte durée. Dans ce cadre, les principaux partenaires de la Suisse devraient rester l'OSCE, le Conseil de l'Europe et l'UE. L'observation sera désormais rejointe par l'assistance aux élections. L'expérience montre que l'observation pure et simple ne suffit pas à la mise en place des structures démocratiques. Le Pool souhaite donc envoyer aussi désormais des experts pour fournir préalablement au scrutin leurs conseils sur la formulation des lois électorales, l'établissement des listes électorales, la formation des membres des commissions électorales ou encore la garantie de l'accès libre des candidats et des partis aux médias.

4.2.5 Initiatives diplomatiques

Les guerres et les violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire affectent l'ensemble de la communauté internationale. Le débat de fond sur la paix, les politiques des droits de l'homme et humanitaire, ainsi que la création de mécanismes de règlement des conflits et de mise en œuvre des droits de l'homme partout dans le monde relèvent donc en tout premier lieu d'instances multilatérales.

Les *initiatives diplomatiques* permettent au Conseil fédéral de mettre certains thèmes relevant de la politique de paix, des droits de l'homme et de la politique humanitaire à l'ordre du jour de la réflexion internationale, et de contribuer ainsi à l'amélioration des normes internationales, et à la consolidation des structures multilatérales.

Initiatives diplomatiques de la Suisse depuis 2003

Ces dernières années, la Suisse a activement participé à la formulation de principes internationaux, et a contribué utilement à la consolidation des structures multilatérales.

- *Une initiative suisse s'est traduite en 2003 par le lancement d'un dialogue informel sur des problèmes de droit international humanitaire (processus Alabama), qui a donné certains résultats concrets, notamment un projet de manuel sur le droit international humanitaire applicable à la conduite de la guerre aérienne et à l'utilisation des missiles (International Humanitarian Law and Air and Missiles Warfare Manual).*
- *Une initiative de la Suisse a débouché sur une meilleure structuration des débats humanitaires à l'ONU. Les doubles emplois entre l'ECOSOC et l'Assemblée générale ont été réduits, ce qui permettra désormais de traiter avec davantage d'efficacité et d'efficience les questions humanitaires à l'ONU.*
- *Une initiative diplomatique de la Suisse a fait figurer en 2005 à l'ordre du jour de la Commission des droits de l'homme de l'ONU la question de la justice transitionnelle.*
- *Une initiative suisse a déclenché en 2005 l'envoi de 50 observateurs des droits de l'homme au Népal – la plus ample mission de terrain du Haut-Commissariat aux droits de l'homme à ce jour (cf. annexe A.1.9).*
- *Une initiative de la Suisse a résulté en 2005 à l'ONU en l'adoption d'un instrument politique universel de marquage et de traçage fiable des armes légères et de petit calibre illicites (cf. annexe A.1.2).*
- *L'initiative suisse la plus heureuse a débouché en 2006 sur la création du Conseil onusien des droits de l'homme à Genève (cf. annexe A.1.1.).*

Le Conseil fédéral se propose de continuer dans les années qui viennent à participer par des initiatives diplomatiques au développement des structures, des normes et des standards internationaux visant à la consolidation de la paix et des droits de l'homme et à la protection des populations civiles. Il s'agira surtout de domaines dans lesquels la Suisse possède des compétences particulières, acquises à la faveur d'activités et de programmes bilatéraux, et constituant des apports utiles au débat multilatéral (respect et développement du droit international humanitaire; liens entre conflits armés et développement; rapports avec les groupes armés non étatiques; thème environnement, climat et conflit; droit de propriété en tant que droits de l'homme, par exemple).

4.2.6

Partenariats

La promotion de la paix, des droits de l'homme et du droit international humanitaire est une tâche collective. La Suisse s'appuie sur un large réseau d'organisations internationales, de pays partageant ses vues, d'entités non gouvernementales et d'organismes scientifiques qui l'aident à faire valoir efficacement ses préoccupations et viennent compléter ses propres capacités.

Partenariats multilatéraux et bilatéraux

L'ONU est le premier acteur au monde en ce qui concerne la paix, les droits de l'homme et l'action humanitaire. La collaboration avec elle se déroule à plusieurs niveaux: la Suisse paie comme tous les membres sa quote-part aux missions de paix. Elle la complète par des contributions volontaires spécifiques qu'elle verse à des organisations et à des programmes de l'ONU dans des domaines qui l'intéressent particulièrement, ce qui renforce l'efficacité de ces activités. Souvent, elle est en mesure de détacher à l'ONU des experts qualifiés, si bien que des Suisses occupant des postes clés peuvent contribuer à définir des missions de maintien de la paix et des droits de l'homme. Enfin, la Suisse contribue par certaines initiatives à renforcer et à étoffer les structures de l'ONU, comme l'ont montré par exemple la création du Conseil des droits de l'homme à Genève ou le renforcement du Haut-Commissariat aux droits de l'homme.

Parmi ses autres grands partenaires figurent l'OSCE, le Conseil de l'Europe, l'Union européenne et toute une série d'organisations et de programmes régionaux.

La Suisse entretient des rapports de partenariat étroits avec des pays partageant ses idées. Il s'agit surtout d'échanges de vues, d'ententes sur des interventions multilatérales et des initiatives communes et de l'exploitation de synergies et de complémentarités dans les actions bilatérales. Des consultations ont régulièrement lieu avec la Norvège, l'Allemagne, la Suède, les membres du *Réseau de la sécurité humaine*²¹ et du *Réseau sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement* de l'OCDE. Certaines activités s'appuient par ailleurs sur des coopérations avec de grandes puissances (la Suisse a assuré avec les Etats-Unis la médiation dans la négociation de l'accord sur les monts Nouba, au Soudan).

²¹ Les membres du Réseau de la sécurité humaine sont l'Autriche, le Canada, le Chili, le Costa Rica, la Grèce, l'Irlande, la Jordanie, le Mali, la Norvège, les Pays-Bas, la Slovaquie, la Suisse et la Thaïlande, ainsi que l'Afrique du Sud avec statut d'observateur.

Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et la Suisse: un partenariat bénéfique pour les deux parties

Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) joue un rôle mondial décisif dans la promotion et la sauvegarde des droits de l'homme. La Suisse entretient des rapports privilégiés avec cet organe de l'ONU installé à Genève, et cela depuis sa création.

Le Haut-Commissariat a étendu ses dernières années sa présence dans toutes les régions du monde, et l'a consolidée thématiquement. La Suisse a pris une part directe à cet effort: c'est grâce à deux initiatives diplomatiques qu'elle avait lancées à la Commission des droits de l'homme en 1995 que le HDCH a pu étoffer ses ressources en matière d'Etat de droit, de justice transitionnelle et de droits de l'homme, et déployer au Népal la plus grande mission qu'il ait jamais menée jusque-là. La Suisse travaillait en outre déjà depuis quelques années avec ses bureaux régionaux en Colombie et au Sri Lanka, deux pays prioritaires de la promotion civile suisse de la paix. Enfin, elle a impliqué le Haut-Commissariat dans le Processus de Berne, auquel sont associés tous les pays menant un dialogue sur les droits de l'homme avec la Chine.

La Suisse a participé à la formulation du plan d'action publié au mois de mai 2005. Il prévoit notamment le doublement des fonds versés au HCDH sur le budget ordinaire de l'ONU (jusque-là, il dépendait financièrement à plus de 60 % des contributions volontaires), ce qui a été confirmé par l'Assemblée générale au mois de décembre 2005. Le Haut-Commissariat jouit ainsi de davantage d'indépendance financière; mais surtout, il peut mieux planifier ses activités, et gagne en efficacité. Pendant tout le processus, la Suisse – l'un des quinze principaux contributeurs volontaires – a intensément soutenu sa cause.

Partenariats avec des organismes non gouvernementaux, scientifiques et de recherche

Pour lancer avec succès des initiatives diplomatiques internationales, le Conseil fédéral fait s'appuyer sur des compétences extérieures. Dans certains cas, il est utile d'accompagner une initiative diplomatique suisse de mesures opérationnelles. L'initiative sur la justice transitionnelle, par exemple, était sous-tendue par une collaboration avec *Swisspeace* (Berne) et le *International Center for Transitional Justice* de New York. L'initiative de dialogue informel sur les problèmes actuels du droit international humanitaire a été lancée en collaboration avec le *Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research* de Boston. Les interventions relatives aux armes légères et de petit calibre se nourrissent des savoirs produits par le *Small Arms Survey* de Genève. C'est pourquoi le Conseil fédéral a l'intention de continuer de recourir aux compétences d'organisations non gouvernementales, économiques et de recherche dans le lancement d'initiatives diplomatiques thématiques.

Le Small Arms Survey à Genève

Le projet Small Arms Survey (SAS) a été lancé en 1999 à l'Institut universitaire des hautes études internationales (IUHEI) de Genève, à l'instigation du DFAE. Il bénéficie aujourd'hui du soutien de dix pays et est considéré comme le premier centre de réflexion et le principal institut de recherche sur les armes légères au monde. Il soutient les efforts internationaux de lutte contre la dissémination illicite et l'abus des armes légères. Son annuaire fournit aux gouvernements, aux organisations internationales et à la société civile des analyses et des informations sur des aspects primordiaux de la question des armes légères. Le SAS conseille et soutient la Suisse en ce qui concerne sa politique à l'égard des armes légères. Au cours des dernières années, il lui a fourni d'importantes bases pour l'initiative qu'elle présente actuellement à l'ONU en vue de la préparation d'un instrument de traçabilité des armes légères.

4.3 Priorités thématiques

4.3.1 Sécurité et paix

Garantir la sécurité de tous les êtres humains représente le point de départ et d'aboutissement de tout processus de paix. La Suisse veut y contribuer en participant à la formulation de politiques internationales efficaces, et par des actions concrètes de lutte contre les mines antipersonnel, les résidus explosifs de guerre, les armes légères et le recrutement d'enfants soldats.

Mines antipersonnel et résidus explosifs de guerre: l'entrée en vigueur le 1^{er} mars 1999, de la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (Convention d'Ottawa) a eu des résultats impressionnants: plus de 40 millions de mines antipersonnel stockées ont été détruites, et de vastes superficies de terres ont pu être déminées et remises en production. Mais il reste beaucoup à faire: des mines demeurent enterrées dans plus de 80 pays, et blessent ou tuent chaque année plus d'une dizaine de milliers de personnes. Une quarantaine de pays n'ont encore pas adhéré à la Convention. Dans divers pays, le minage est le fait de groupes armés non étatiques. La Suisse voudrait que la Convention ait valeur universelle, *et prend part à la destruction des stocks*, aux campagnes de *déminage*, à l'information sur les *dangers des mines* et à l'*assistance aux victimes*. Elle soutient dans ce contexte le Centre international de déminage humanitaire de Genève (GICHD), centre de compétences en matière de mines, qui joue un rôle central dans la mise en œuvre de la Convention d'Ottawa. Elle s'attaque aussi aux problèmes humanitaires pressants qu'engendrent les résidus explosifs de guerre, dont les munitions à fragmentation. Elle mène pour cela des activités opérationnelles, mais déploie également des efforts diplomatiques dans la perspective d'un accord international réglementant l'utilisation des munitions à fragmentation; elle travaille par ailleurs à *faire respecter l'interdiction des mines antipersonnel par les groupements armés non étatiques*, notamment en coopérant avec l'organisation non gouvernementale «Appel de Genève» – qui était parvenue à la fin de l'année 2006 à faire signer à 31 acteurs armés non étatiques une

déclaration formelle (*Deed of commitment*), dans laquelle ils s'engagent unilatéralement à renoncer à utiliser des mines antipersonnel, dans les conditions prévues par la Convention d'Ottawa.

Les armes légères et de petit calibre font des centaines de milliers de morts chaque année. Il est aisé de se procurer des pistolets, des fusils et des mitrailleuses de contrebande; il n'est guère plus difficile de les utiliser et de les entretenir. Même un enfant est capable de s'en servir. Le commerce illicite de ces armes compromet la sécurité humaine, prolonge et intensifie les conflits, entrave le progrès social et économique.

Après le succès de l'initiative diplomatique lancée à l'ONU en faveur du marquage et du traçage de ces armes (cf. annexe A.1.2), la Suisse en a lancé une autre en 2006. En adoptant en juin 2006 la «*Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement*», les 42 pays signataires se sont proposé de réduire d'une façon mesurable la violence armée. La Suisse coordonne un petit groupe de pays s'efforçant d'obtenir que tous les pays signataires – dont le nombre atteignait déjà 50 au second semestre 2007 – respectent les obligations qu'ils ont contractées, et que d'autres pays signent le document. Il s'agit surtout de sensibiliser les gouvernements aux effets néfastes et au coût de la violence armée, de mettre au point des indicateurs mesurables, d'effectuer des recherches à ce propos, et de mieux intégrer la question des armes légères dans la coopération au développement.

Le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR) des anciens combattants sont indispensables à la prévention d'une reprise des combats. La DDR comporte des volets de la politique du développement et sécurité, ainsi que des aspects humanitaires et militaires. Le DFAE s'efforce de prévoir les bases d'une saine DDR dès les négociations de paix.

Lutte contre l'enrôlement d'enfants-soldats: la Suisse accorde une attention de plus en plus soutenue au principe de la non-participation des enfants aux conflits armés. Au-delà des efforts qu'elle déploie en ce qui concerne les normes internationales et du soutien politique qu'elle fournit au Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les enfants et les conflits armés, elle finance des projets visant surtout à extraire les enfants des conflits et à les ramener dans leur famille et leur communauté par des programmes efficaces de réinsertion.

La *réforme du secteur de la sécurité* (RSS) est devenue un élément important des politiques extérieure et de sécurité, que les acteurs internationaux ont intégré dans leurs programmes de coopération en matière de paix, de développement et de politique des droits de l'homme. La RSS aborde les efforts réformateurs de façon globale: elle offre un cadre pour mener des réformes traitées jusqu'à présent séparément dans les secteurs des forces armées, de la police, des douanes, de la protection des frontières, de la justice et des renseignements. Elle contient des composants civils ainsi que militaires. Elle doit contribuer à susciter des conditions plus propices à l'avènement de la démocratie et du respect des droits de l'homme.

La Suisse est un exemple intéressant pour les pays en transition, car elle leur montre comment les systèmes de sécurité peuvent être décentralisés; elle dispose avec le *Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF)* d'un partenaire compétent et expérimenté.

4.3.2

Fédéralisme et démocratie

Le partage du pouvoir et des compétences de l'Etat est à l'origine de nombreux conflits armés. Les modèles de partage horizontal et vertical du pouvoir, de décentralisation, de fédéralisme et de droits des minorités se révèlent très prometteurs dans bien des processus de paix. Avec ses structures fédéralistes, sa démocratie directe, son excellente protection des minorités et la coexistence de ses quatre cultures, la Suisse est un bon modèle pour les parties à de nombreux conflits. Mais ce modèle n'est pas reproductible à l'identique dans d'autres contextes. S'appuyant sur leur expérience et leurs compétences, les constitutionnalistes suisses sont souvent parvenus ces dernières années à injecter des idées utiles dans les processus constitutionnels d'autres pays.

Droits des minorités: la Suisse sait par expérience que le soutien de l'identité culturelle, religieuse et linguistique des membres des minorités et leur participation de plein droit à la vie politique et sociale peuvent prévenir des conflits et préserver ainsi la stabilité et la prospérité d'un pays.

La protection des membres des minorités est une composante impérative de la protection des droits de l'homme. Elle découle aussi de l'interdiction de la discrimination et s'inscrit dans la lutte contre le racisme. Outre la sensibilisation du gouvernement à des mesures spécifiques de meilleure intégration des minorités, les conseils portant sur la mise en place de structures fédérales intégrant le principe de subsidiarité peuvent aussi contribuer à la prévention de tensions interethniques. En étant consciente que les problèmes des minorités se présentent différemment selon les pays, et que les solutions varient donc aussi, la Suisse s'efforce d'apporter sa propre expérience dans des projets concrets. A l'échelon multilatéral, elle entend ces prochaines années travailler à consolider les mécanismes nationaux de protection, et soutenir la mise au point d'instruments efficaces à l'ONU, au Conseil de l'Europe et à l'OSCE.

Participation: le partage équitable du pouvoir et des compétences ne s'obtient pas par les armes, mais par des négociations de paix et des processus constitutionnels de longue haleine, procédant en dents de scie, souvent sur plusieurs années. La Suisse veille dans de tels cas à ce qu'il soit donné satisfaction aux revendications légitimes des populations de part et d'autre de la ligne de front; *tous les pans de la population*, et non pas seulement les groupes armés, doivent être *associés au processus constitutionnel*.

Des élections libres et honnêtes et la séparation des pouvoirs garantissent que les organes de l'Etat se conforment aux principes de l'Etat de droit et veillent au bien public. Les premières élections organisées après un conflit armé constituent souvent une étape importante dans un processus de paix. L'observation des élections ne suffit souvent pas, et il peut se révéler indispensable de *soutenir l'ensemble du processus*: nouvelles lois électorales, listes électorales, commission électorale indépendante, garantie du libre accès aux médias. Mais, du champ de bataille à la démocratie, le chemin est long et abrupt. La Suisse peut accompagner le pays qui l'emprunte en lui fournissant médiation, conseils et formation.

Les Etats jouent le rôle principal dans la consolidation de la paix et des droits de l'homme. Mais l'apport des acteurs économiques, de la société civile et des mouvements informels est également précieux. La Suisse mise donc sur le dialogue avec les acteurs non étatiques et leur implication dans les efforts de paix et de défense des droits de l'homme, et intensifie encore cette coopération.

Economie et droits de l'homme: de plus en plus d'entreprises privées aux activités internationales ont pris conscience que l'on attend d'elles qu'elles adoptent une attitude responsable à l'égard de leurs employés, de la société, de l'environnement et de l'Etat – ce qui englobe le respect des droits de l'homme – et que cela contribue à long terme à leur réussite commerciale. Un dialogue partenarial s'est ainsi instauré en bien des endroits entre les groupes concernés de la société civile et des entreprises suisses. La Suisse, qui accueille de grandes entreprises aux activités mondiales, participe depuis longtemps déjà à la définition des cadres généraux de l'activité économique internationale. Cela englobe la formulation de normes internationales encourageant les entreprises à assumer leurs responsabilités (instruments de l'OIT, de l'OCDE et des banques internationales de développement, par exemple), mais aussi des efforts de l'ONU en ce sens (comme le Pacte mondial) ou du représentant spécial du Secrétaire général pour la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises. Elle continuera de s'associer au développement de ce cadre normatif, dans la mesure où elle constate un besoin et perçoit l'existence d'un soutien international suffisamment large.

Les acteurs privés peuvent aussi être des acteurs importants dans les *régions en conflit*. Ils peuvent, intentionnellement ou non, favoriser ou entraver la promotion de la paix. Le DFAE prépare donc avec des représentants du secteur privé (surtout le secteur financier et commercial) des méthodes et des instruments minimisant l'influence néfaste de l'activité économique sur les conflits, pour lui faire endosser le cas échéant un rôle constructif.

Religions, politique et conflits: la religion et les facteurs politiques sont souvent étroitement liés dans de nombreux conflits contemporains. Le DFAE s'investit, au sein de groupes de travail internes et avec l'Institut des hautes écoles internationales (HEI) de Genève, sur des conflits dans lesquels s'entremêlent de manière déterminante des facteurs religieux et politiques. Il ne se limite pas aux conflits en relation avec l'islam, même si ce thème suscite actuellement une grande attention dans le monde. Il aborde aussi des problèmes politiques en rapport avec des visées nationalistes de mouvements hindous et bouddhistes, ou des fondamentalismes chrétiens et juifs. Parmi les initiatives concrètes visant à la transformation de conflits issus de la collision de divers systèmes de valeurs ou visions de la société figurent notamment le dialogue entre l'islam politique et les structures politiques séculières en Asie centrale, ainsi qu'un projet de résorption des obstacles injustifiés aux activités des œuvres de bienfaisance islamiques (*«Initiative de Montreux»*).

Dialogue humanitaire et rapports avec les groupes armés: la politique de paix comme une perspective humanitaire imposent de prendre en compte les groupes armés non étatiques. La protection des populations civiles dans les conflits veut que ces groupes respectent aussi le droit international humanitaire et laissent les acteurs humanitaires parvenir jusqu'aux victimes. La Suisse a gagné une réputation de précurseur dans ce domaine, et poursuivra cet effort à l'avenir. Elle continuera d'effectuer des démarches auprès des groupes armés, voire de mener avec eux des

dialogues humanitaires pour les amener à *respecter le droit international humanitaire*. Elle entend soutenir des mesures qui permettent d'étendre *le déminage, l'aide aux victimes et la prévention* aux zones contrôlées par des groupes armés. L'accès aux populations civiles des zones contrôlées par des groupes armés demeure une préoccupation humanitaire centrale. La Suisse a soutenu la préparation d'un manuel de l'ONU relatif aux techniques de négociation avec les groupes armés, et continuera de favoriser l'application, voire l'actualisation, de ce document dans le futur.

4.3.4 Les droits de l'homme dans les conflits et le traitement du passé

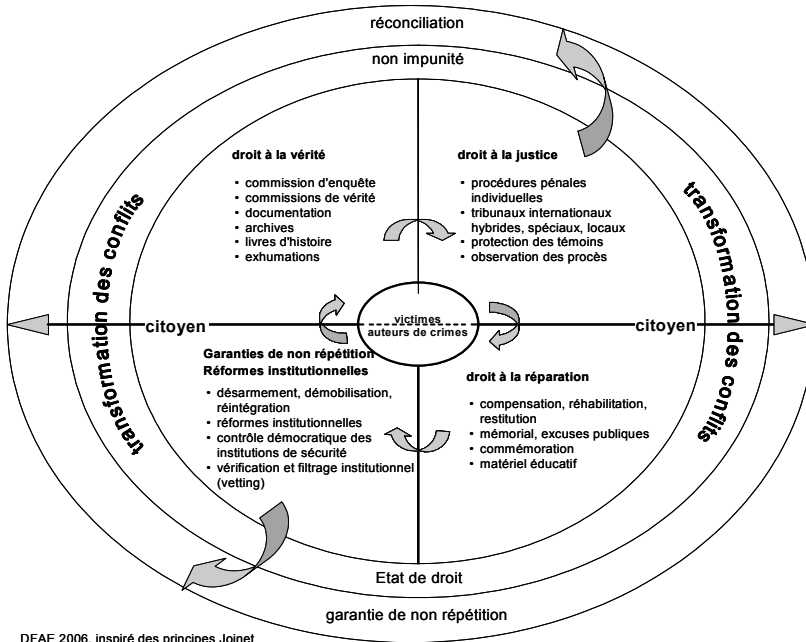
Les conflits armés donnent souvent lieu à de très graves violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire. La lutte contre l'impunité a fait de grands progrès ces dernières années. Les auteurs de génocides, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre comparaissent maintenant devant des tribunaux nationaux ou internationaux. La Suisse s'efforce de faire respecter le droit international humanitaire et les droits de l'homme pendant les conflits et dans la phase postconflictuelle.

La Suisse encourage la prise en compte des *droits de l'homme dans la négociation et la mise en œuvre des accords de paix* – estimant qu'une paix ne peut être durable que si elle est fondée sur la justice. Elle soutient des organisations privées, gouvernementales et internationales qui surveillent la situation des droits de l'homme et prennent note des violations, assurent des formations, alertent le public et servent de centres de ressources aux victimes.

La Suisse soutient également les poursuites pénales engagées contre les auteurs de crimes de guerre devant les juridictions nationales et internationales et les tribunaux ad hoc. Cette *justice transitionnelle* a une fonction centrale dans la lutte contre l'impunité et dans la restauration de la confiance en l'Etat de droit.

Ces actions en justice sont complétées par des processus sociaux de *traitement du passé*: établissement de la vérité dans le cadre de commissions vérité et réconciliation, retour des personnes déplacées, recherche des personnes disparues, identification et rapatriement des morts, dédommagements et réparations accordés aux victimes, éloignement des auteurs du gouvernement et de l'administration. Les actions à caractère symbolique, comme l'édification de monuments commémoratifs et la réhabilitation des victimes et des résistants, sont également importantes. Les médias jouent à cet égard un rôle utile. Un solide travail de mémoire peut aider une société à retrouver la normalité après un conflit et poser les bases d'une paix durable.

Traitement du passé et transformation des conflits



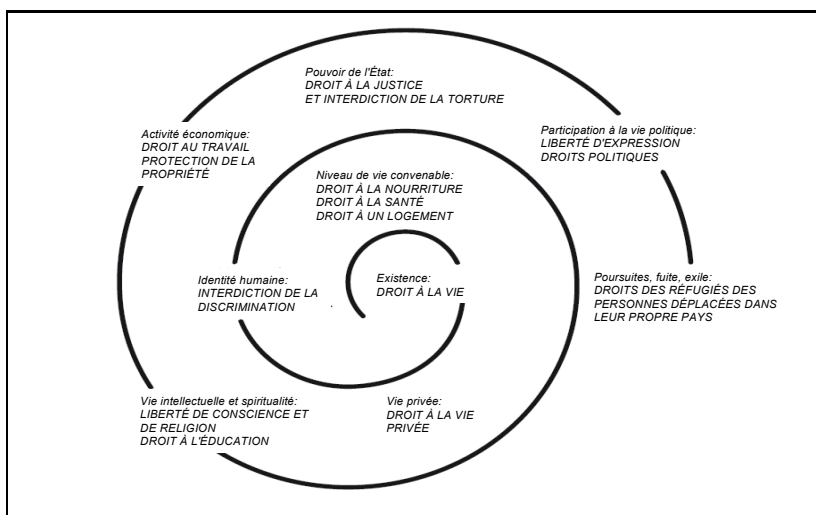
DFAE 2006, inspiré des principes Joinet

La Suisse a déposé au Conseil des droits de l'homme un projet de résolution sur la justice transitionnelle. Elle a contribué notablement au travail de traitement du passé au Guatemala, en Bosnie et Herzégovine, en Serbie et en Croatie. A sa demande, le travail de mémoire a été mentionné dans le plan de l'envoyé spécial de l'ONU, M. Martti Ahtisaari, pour le statut final du Kosovo, au début de l'année 2007. Elle s'efforce d'obtenir que le traitement du passé figure toujours dans les accords de paix.

4.3.5 Renforcement de la protection des droits de l'homme

La politique suisse des droits de l'homme se concentre sur un noyau de droits élémentaires comme le droit à la vie, l'interdiction de la torture et l'interdiction de la discrimination sur des critères raciaux ainsi que sur les droits de personnes vulnérables (notamment les défenseurs des droits de l'homme, les femmes, les enfants, les membres de minorités ou les personnes déplacées dans leur propre pays; cf. chap. précédents). Par ailleurs, elle se développe sur de nouveaux thèmes tels que l'économie et les droits de l'homme, ainsi que la protection de la propriété.

Droits fondamentaux de la personne humaine et nouveaux aspects de la protection des droits de l'homme



© Lars Müller Publishers

Le *droit à la vie* est le premier des droits de l'homme, le plus fondamental. La Suisse condamne énergiquement toute forme d'exécution arbitraire, sommaire ou extrajudiciaire. Elle s'efforce de faire réprimer les meurtres commis par des particuliers mais parfois tolérés par l'Etat (par exemple les crimes dits «d'honneur», ou commis pour des raisons d'orientation sexuelle). Elle s'efforce, dans la mesure de ses possibilités, d'obtenir l'abolition de la peine de mort dans le monde entier. Elle demande aux pays qui la maintiennent de respecter les normes minimales du droit international, qui prévoient notamment l'interdiction d'exécuter des mineurs ou des malades mentaux, ainsi que celle des modes d'exécution inhumains. Le DFAE se propose d'organiser en Suisse en 2009 le 4^e Congrès mondial sur l'abolition de la peine de mort, avec les ONG *Ensemble contre la peine de mort* et *World Coalition Against the Death Penalty*. Le *génocide* est une forme particulièrement grave de violation du droit à la vie. La Suisse s'associe aux activités du Forum international sur l'holocauste; elle soutient les activités du représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour la prévention des génocides, et participe à la création d'instruments de dépistage précoce et de prévention des génocides.

Interdiction de la torture: toute personne a le droit inaliénable de ne pas être soumise à la torture ou à d'autres traitements cruels, inhumains ou dégradants. La lutte contre le terrorisme n'entame en rien la validité de cette interdiction absolue. La Suisse demande au niveau international que les tortionnaires soient poursuivis, et que les victimes aient droit à des réparations et à des dédommagements. Elle met en particulier l'accent sur la prévention, demandant l'accès rapide à un avocat, dès les premières heures d'incarcération, ainsi que des contrôles réguliers des conditions de détention par des observateurs indépendants. Le DFAE contribuera à souligner la

portée concrète de l'interdiction de la torture auprès des responsables en publiant et en traduisant des manuels à l'usage des autorités d'instruction et d'exécution des peines, en organisant des formations, et en participant activement à des réunions d'information s'adressant à des représentants de gouvernements ou des parlementaires étrangers.

La Suisse reconnaît le rôle essentiel que jouent les *défenseurs des droits de l'homme* dans la protection de ces droits, dans le règlement pacifique des conflits et dans la consolidation de l'Etat de droit. Au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale de l'ONU, elle prône la mise en œuvre de la résolution sur les défenseurs des droits de l'homme. Cela se traduit notamment par des interventions politiques auprès de pays tiers dont le gouvernement attaque les défenseurs des droits de l'homme, par des références concrètes à la situation des défenseurs des droits de l'homme à l'occasion des visites bilatérales, par la préparation de directives sur la protection des défenseurs des droits de l'homme, ainsi que par *des parrainages et des marrainages* offerts par des parlementaires suisses.

Les *droits économiques et sociaux* sont les droits de l'homme qui méritent le plus d'être développés. Les priorités de la Suisse dans ce domaine engloberont *le droit à l'eau* et la promotion du *droit de propriété comme un droit de la personne humaine*. Le progrès économique et politique s'appuie en effet sur le bon fonctionnement du dispositif juridique de protection de la propriété. Ce dernier est en outre étroitement lié à d'autres questions politiques: problème des réfugiés et de la migration (question des droits de propriété des personnes à leur retour), restauration de la justice et de la paix après un conflit international ou intérieur, par exemple.

4.3.6 Protection des populations civiles

Respect et consolidation du droit international humanitaire: les règles du droit international humanitaire prévoient une protection minimale indifférenciée dans les conflits armés pour tous les civils et certaines autres catégories de personnes, d'objets civils et autres objets bénéficiant d'une protection spéciale. Elles limitent les méthodes et les moyens utilisés dans la guerre, prescrivent certains comportements aux parties en conflit et définissent le cadre de l'aide humanitaire dans les situations de conflit.

La Suisse demande le strict respect du droit international humanitaire. Elle intervient à l'échelon bilatéral et publie des déclarations à l'échelon multilatéral, notamment à propos de certains conflits. Elle appelle régulièrement les Etats à ratifier les instruments juridiques internationaux en la matière et à les traduire dans leur législation nationale. Elle a travaillé à l'adoption du 3^e Protocole additionnel aux Conventions de Genève, portant sur un nouvel emblème protecteur.

La Suisse travaille également au développement, à l'étude et à l'application des règles existantes du *droit international humanitaire* liées aux défis auxquels nous confrontent les nouvelles formes de conflit. Elle lance des dialogues informels sur des questions comme la participation directe de civils aux hostilités, les effets de certaines méthodes de combat, le recours à des technologies simples ou complexes, et l'émergence d'acteurs armés non étatiques de plus en plus organisés internationalement. Elle se penchera également dans les années qui viennent sur d'autres questions, comme l'accès des organisations humanitaires aux personnes protégées et les

responsabilités des sociétés militaires et de sécurité privées opérant dans des situations de conflit. Elle travaille en outre au développement du droit international humanitaire, par exemple pour ce qui est de l'emploi des munitions à fragmentation (cf. ch. 4.3.1).

La *protection des populations civiles dans les conflits armés* est une des grandes préoccupations de la communauté internationale, dont les efforts portent sur le respect du droit international humanitaire, mais aussi sur l'accès aux victimes, la sécurité du personnel humanitaire, la protection des groupes particulièrement vulnérables (femmes, enfants, réfugiés et personnes déplacées dans leur propre pays), ainsi que la lutte contre l'impunité. La Suisse fournit dans ce contexte d'utiles contributions, par exemple par le canal de l'initiative «*Security Management*» du *Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research*, qui offre des stages de formation et des services de développement de politiques en matière de gestion de sécurité. Elle continuera dans le futur à contribuer à la formulation de politiques internationales porteuses.

Les *organisations régionales* participent de plus en plus à la consolidation de la paix. C'est pourquoi la Suisse soutient la mise en place de structures d'échange entre elles et l'ONU, d'une façon qui garantisse l'application uniforme des standards de protection et améliore la capacité d'action de ces organisations.

Réfugiés et personnes déplacées dans leur propre pays: plus de 30 millions de personnes dans le monde fuient une guerre, des violations des droits de l'homme ou des persécutions. Quelque 8,5 millions d'entre elles ont traversé pour cela une frontière internationale, et bénéficient donc de la protection internationale des réfugiés. La Suisse travaille, au sein du comité exécutif du Haut-Commissariat des Nations Unies aux réfugiés (HCR), au renforcement de la protection internationale des réfugiés. Les principaux flux de réfugiés affectent aujourd'hui les pays en développement, qui ne sont souvent pas en mesure de les accueillir en nombre suffisant. Comme d'autres pays occidentaux, la Suisse souhaite lancer avec le HCR des *programmes de protection régionale* renforçant la protection des réfugiés dans leurs régions de provenance, afin qu'ils ne soient plus contraints d'entreprendre des voyages dangereux, par exemple en direction de l'Europe.

Mais il y a aussi 25 millions de personnes en fuite dans leur propre pays. Demeurées à l'intérieur de leurs frontières, elles n'ont pas le statut de réfugiés. Elles vivent souvent dans des conditions très précaires. Le respect des droits des personnes déplacées est indispensable à la prévention de ce phénomène, à la protection de ces populations et à leur réintégration dans la sécurité et la dignité. Ces droits sont définis dans les *Directives de l'ONU sur la protection des personnes déplacées*. La Suisse s'emploie à les faire appliquer et traduire dans les législations nationales. Elle soutient le mandat du représentant du Secrétaire général de l'ONU pour les personnes déplacées²². Elle essaiera également d'obtenir une meilleure prise en compte du rôle des personnes déplacées dans les processus de paix, leur retour et leur réintégration étant un facteur primordial dans la consolidation d'une paix durable.

²² Ce mandat est confié depuis 2004 à un Suisse, le professeur Walter Kälin.

Les mouvements migratoires ignorent les frontières et affectent un nombre accru de gens et de pays. Le *dialogue international sur la migration* s'efforce de trouver des solutions globales favorisant les aspects bénéfiques de la migration et minimisant ses aspects néfastes, tout en respectant les standards de protection internationaux. Avec l'Initiative de Berne²³, la Suisse a fourni une utile contribution au pilotage de la migration, et soutenu avec le rapport de la *Commission mondiale sur les migrations internationales* (CCIM, cf. annexe A.1.4), un document qui sert de référence au dialogue sur les migrations internationales – domaine dans lequel elle entend demeurer un interlocuteur constructif et innovant. Elle a une expérience concrète à lui apporter, par exemple pour ce qui est de la coopération interdépartementale («*whole-of-government approach*»), la politique d'intégration et l'aide au retour; elle soutient en outre le statut de centre de compétence qu'a obtenu Genève dans le dialogue technique. Elle va encore chercher à consolider le rôle primordial de l'ONU dans le dialogue sur la migration à l'échelle mondiale. Elle encourage la définition de politiques dans de nouveaux domaines, comme les mouvements migratoires mixtes²⁴, les liens entre prévention des conflits et migration, les programmes régionaux de protection et les aspects sexospécifiques de la migration.

Les partenariats dans le domaine de la migration mis en place en 2006 par la loi sur les étrangers représentent une réponse innovante au problème toujours plus complexe des flux migratoires internationaux et aux intérêts contradictoires des migrants et des pays concernés. Ils offrent à la Suisse un instrument qui peut lui permettre d'arbitrer équitablement entre ses intérêts et ceux des pays d'origine ou de transit. Ils présupposent du côté suisse une stratégie consolidée, intégrant de façon cohérente et systématique tous les instruments dont elle dispose pour agir à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières. Outre les *accords de réadmission* et les *programmes d'aide au retour*, ainsi que des *projets spécifiques de développement*, les *actions de promotion de la paix*, des *droits de l'homme* et de *protection des populations civiles* contribuent très utilement à la lutte contre les causes de la migration illégale et à la canalisation des mouvements migratoires.

La traite des êtres humains est une grave violation des droits de l'homme; elle touche directement la Suisse, qui compte parmi ses pays de destination. Elle affecterait jusqu'à 4 millions de personnes dans le monde, surtout des femmes et des enfants, sous forme d'exploitation sexuelle ou de travail forcé, mais aussi de mariages forcés ou de trafic d'organes. La pauvreté, l'absence de perspectives d'amélioration ou la dépendance suscitent une intense pression migratoire, dont les trafiquants abusent sans scrupules. La Suisse soutient de très nombreux projets de prévention (programmes scolaires, pièces de théâtre et campagnes d'information mettant en garde les victimes potentielles contre le trafic des êtres humains) et offre aux victimes qui en ont besoin une assistance logistique, médicale, psychologique et juridique. Elle s'efforce également d'empêcher qu'elles ne retombent dans des

²³ L'Initiative de Berne s'est close le 17.12.2004 avec la publication de l'*Agenda international pour la gestion des migrations* (AIGM), maintenant utilisé en formation continue dans diverses régions.

²⁴ De plus en plus, les réfugiés et les demandeurs d'asile voyagent avec des personnes non couvertes par la protection; ces mouvements migratoires mixtes posent un problème supplémentaire aux Etats en ce qui concerne l'octroi de la protection internationale.

situations de dépendance, et au pouvoir des trafiquants. Elle œuvre par ailleurs au sein d'organisations internationales qui luttent contre la traite des êtres humains, comme l'ONU, l'OSCE et le Conseil de l'Europe.

4.3.8 Les hommes, les femmes et la paix

Les conflits n'affectent pas de la même façon les hommes et les femmes. Les hommes sont plus souvent les victimes directes de la violence armée, et perdent la vie dans un rôle de soldat, de combattant, de leader d'opinion ou de responsable; les femmes en sont généralement des victimes indirectes. Elles survivent, mais traumatisées, malmenées, souvent sans aucune possibilité de panser leurs blessures physiques et morales. Sans compter qu'elles doivent fréquemment assumer le rôle de l'homme disparu ou tué, en plus de leurs propres tâches, et subvenir aux besoins économiques d'une famille élargie, dans un contexte d'après-guerre n'offrant que peu d'opportunités et de ressources.

Pour être efficace, la promotion de la paix doit envisager les différences de besoins et de vulnérabilité, mais aussi de rôles des hommes et des femmes. Le DFAE applique donc les règles de l'approche intégrée sexospécifique (*gender mainstreaming*): la formulation de ses politiques comme ses projets concrets intègrent systématiquement le potentiel et les besoins des femmes et des hommes, de l'analyse préalable à l'évaluation, en passant par la planification et la mise en œuvre.

Les droits des femmes et des jeunes filles font partie intégrante des droits fondamentaux de la personne humaine, universels et inaliénables. Ils sont protégés par divers instruments juridiques, notamment la Convention de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW). La violence à l'égard des femmes augmentant fréquemment avant et pendant un conflit, et persistant après, la promotion suisse de la paix insiste particulièrement sur le respect des droits des femmes.

Parmi les priorités actuelles du Conseil fédéral figurent aussi la lutte contre la traite des femmes et la promotion de la participation des femmes à la vie économique. Mais pour intégrer convenablement la dimension genre, la promotion de la paix doit aussi impliquer les hommes, en particulier dans la prévention de la violence à l'égard des femmes.

La Suisse définit ses priorités en référence aux exigences de la *Résolution 1325* du 31 octobre 2000 du Conseil de sécurité, à savoir: 1) une meilleure intégration des femmes dans la promotion de la paix; 2) la prévention de la violence sexospécifique et la protection des besoins et des droits des femmes et des fillettes pendant et après les conflits armés; 3) la prise en compte de la dimension genre dans tous les projets et programmes de promotion de la paix. Le DFAE coordonne le plan d'action national de mise en œuvre de la résolution du Conseil de sécurité, publié en 2007.

5 Conséquences pour les finances et le personnel

5.1 Nouveau crédit-cadre 2008–2012

Ouverture et durée du nouveau crédit-cadre

Le Conseil fédéral propose pour la deuxième fois un crédit-cadre destiné à financer la promotion civile de la paix et le renforcement des droits de l'homme. Il prendra le relais du premier crédit-cadre, approuvé le 17 décembre 2003, dont le montant devrait être épuisé dans le courant de l'année 2008. Ce nouveau crédit-cadre doit courir pour un minimum de quatre ans (2008 à 2012); le Parlement peut ainsi procéder au moins une fois par législature à l'examen approfondi de l'engagement de la Confédération. La responsabilité de la mise en œuvre du crédit sera cette fois encore confiée à la Direction politique du DFAE, Division politique IV, Sécurité humaine.

La loi fédérale du 19 décembre 2003 sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme prévoit (art. 4) que le financement de ces mesures doit être accordé sous la forme de crédits-cadres pluriannuels. Le crédit-cadre s'est révélé un bon instrument de planification et de pilotage financier. Il permet au DFAE de planifier à moyen terme ses activités relevant de la politique de paix, des droits de l'homme et de la politique humanitaire, d'intensifier ses efforts sur plusieurs années et de créer ses propres instruments et compétences, tout en entretenant des partenariats stables avec certains organismes. Il lui donne la souplesse nécessaire dans le maniement de ces instruments et la possibilité de réagir avec rapidité en cas de changement des conditions politiques. Les expériences faites avec le premier crédit-cadre révèlent qu'il permet un emploi judicieux, efficace et efficient des ressources.

Le pilotage des actions de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme par des crédits-cadres d'une durée minimum de quatre ans permet au Parlement de contrôler régulièrement le volume des ressources engagées et leurs orientations stratégiques.

5.2 Volume du crédit-cadre

Le Conseil fédéral propose une croissance modérée des ressources budgétaires, les portant à 240 millions de francs pour les années 2008 à 2012; de nombreux arguments plaident en faveur de cette progression.

Priorité dans la politique extérieure de la Suisse

La Constitution fédérale place la promotion de la paix et des droits de l'homme au cœur de la politique extérieure de la Suisse. Dans son *Rapport de politique extérieure 2000*²⁵, le Conseil fédéral affirme qu'il veut désormais «fournir une contribution essentielle et bien visible à la prévention de conflits armés», «conduire une politique humanitaire suisse indépendante et disposant d'un profil marqué», et renforcer par des «mesures appropriées ses efforts en vue du respect et de la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et des principes de l'Etat de droit». En

²⁵ FF 2001 273

approuvant le premier crédit-cadre, le 17 décembre 2003, le Parlement a donné son aval au développement de ces activités, et permis un accroissement continu de leur financement. C'est cette stratégie qu'il s'agit de poursuivre.

Besoin mondial

La promotion civile de la paix et le renforcement des droits de l'homme sont des contributions de la Suisse à la solution de problèmes globaux – contributions qui ont fait leur preuve. Compte tenu de ses intérêts et forte de sa tradition humanitaire, la Suisse se doit de fournir un apport utile dans ce domaine. Les besoins internationaux en personnel et moyens financiers pour la promotion de la paix vont probablement s'accroître notablement dans les années qui viennent, la communauté internationale ayant pris conscience que la prévention revient nettement moins cher que l'apaisement des conflits.

Imputation à l'aide publique au développement (APD)

Ces dernières années, jusqu'à 90 % des dépenses encourues au titre des actions et projets réalisés ont pu être imputées à l'aide publique au développement (APD).

Efficacité de la promotion de la paix

Plus de guerres ont pris fin ces dernières années qu'il n'en a éclaté, et le nombre des victimes directes des conflits armés, des génocides et des graves violations des droits de l'homme a nettement diminué, tout comme celui des réfugiés dans l'ensemble du monde. Des études scientifiques expliquent ces améliorations aussi par l'intensification des efforts que déploie la communauté internationale pour endiguer les conflits armés et protéger les droits de l'homme²⁶.

Haut profil de la Suisse

L'activité politique dont a fait preuve la Suisse ces dernières années en matière de paix et de droits de l'homme a contribué à rehausser son prestige et son influence dans le monde. Elle a ainsi obtenu des résultats notables avec des moyens pourtant limités: Conseil des droits de l'homme, Initiative de Genève, processus de paix en Colombie, au Népal, au Sri Lanka, en Indonésie (Aceh), au Soudan, en Ouganda et au Proche-Orient. Ces succès s'inscrivent dans la *tradition humanitaire* et la *politique des bons offices* du pays et contribuent notablement à la bonne image qu'il projette de lui-même. Ils élargissent sa marge de manœuvre en matière de politique extérieure et lui ouvrent des portes.

Sécurité nationale

La promotion de la paix et des droits de l'homme constitue une utile contribution à la sécurité nationale et une réponse appropriée aux défis actuels, telle la menace terroriste et fondamentaliste. C'est aussi une protection contre les retombées non militaires des conflits armés sur la stabilité économique, les prix des matières premières, la sécurité des transports aériens, la propagation des maladies et le crime organisé.

²⁶ Human Security Center, *Human Security Report 2005*, Oxford University Press, Oxford, 2005. www.humansecurityreport.info.

Prévention des migrations

Plus 30 millions de personnes fuient des guerres, des violations des droits de l'homme et des persécutions dans le monde. La promotion de la paix et le renforcement des droits de l'homme s'attaquent aux causes même de la migration forcée et de la traite des êtres humains.

Comparaison avec d'autres pays

Des pays comparables à la Suisse, comme la Suède, la Norvège, les Pays-Bas ou le Canada, intensifient nettement leur effort dans ce domaine et étoffent leurs budgets – avec des taux de croissance à deux chiffres pour certains. C'est ce que révèlent les relevés de l'OCDE ainsi qu'une étude de l'EPFZ²⁷ comparant la promotion civile de la paix de cinq pays. Le renforcement de l'engagement suisse permet d'affermir son profil dans ce domaine.

Un effort spécifique et ciblé

La Suisse a vérifié en 2005 l'efficacité et la pertinence de toutes ses activités antérieures au regard de sa politique extérieure, et procédé à des concentrations thématiques et géographiques. Ses engagements géographiques se concentrent sur quelques régions prioritaires, et ces priorités sont réexaminées chaque année. Les rapports d'activité annuels reflètent cette concentration.

Efficience et efficacité

Prévenir les conflits et promouvoir la paix sur place sont plus efficaces et reviennent moins cher que de faire face aux retombées des guerres: migration indésirable, criminalité, instabilité, etc. La Suisse s'est dotée d'instruments efficaces et efficients (médiation et bons offices, programmes de gestion des conflits, dialogues sur les droits de l'homme, initiatives diplomatiques, partenariats et Pool d'experts suisse pour la promotion civile de la paix) auxquels elle pourrait recourir davantage en les finançant à plus haut niveau. L'accroissement prévu de ces ressources lui permettrait de placer davantage de ses ressortissants dans des missions internationales. Elle atteindrait ainsi la masse critique pour réaliser des actions de paix de plus grande ampleur, et pourrait réagir plus souplesment aux occasions politiques qui s'offrent.

Plan et cadre financiers

L'état des finances fédérales impose une très grande circonspection dans les projets se traduisant par un alourdissement des dépenses. L'extension prévue serait donc graduelle, étalée sur les années qui viennent. L'enveloppe a été de 220 millions de francs pour la période 2004–2007. Dans la comparaison avec les chiffres antérieurs, il ne faut pas oublier que les 950 000 francs annuellement alloués au Centre de Genève pour le dialogue humanitaire (anciennement Centre Henri Dunant) figuraient jusqu'à présent sous une rubrique distincte, mais seraient désormais compris dans le crédit-cadre. La majoration d'un peu moins de 4 millions de francs pour les quatre ans qui viennent ne représente donc pas un alourdissement, mais un transfert entre articles sans impact budgétaire.

²⁷ Andreas Wenger et al., *Zivile Friedensförderung als Tätigkeitsfeld der Aussenpolitik: Eine vergleichende Studie anhand von fünf Ländern*, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH Zürich, 2006. www.css.ethz.ch/publications/workingpapers.

Aux 240 millions de francs de crédit-cadre demandés correspondent pour les années 2008 à 2011 les crédits de paiement suivants qui figurent dans le plan financier actuel:

56,5 millions de francs en 2008;
 59 millions de francs en 2009;
 61,5 millions de francs en 2010;
 63 millions de francs en 2011;

Le montant effectif dépendra donc en fin de compte des crédits budgétaires accordés chaque année par le Parlement. D'éventuelles réductions opérées au niveau du budget ou du plan financier allongeraient d'autant la durée du crédit-cadre.

Frein aux dépenses

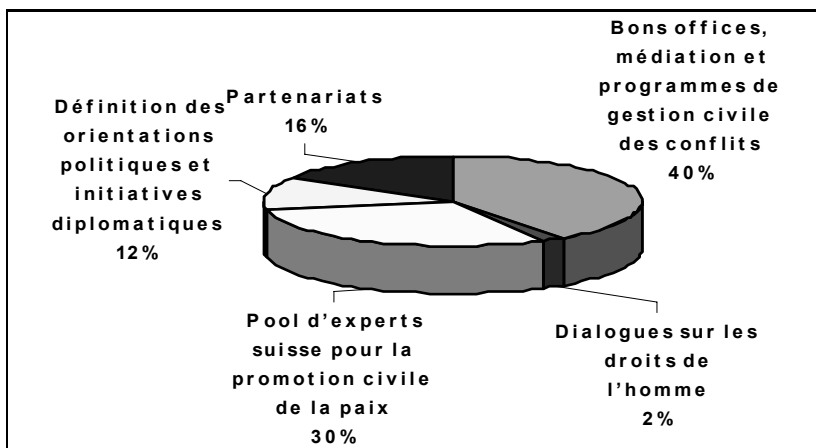
Comme le prévoit l'art. 159, al. 3, de la Constitution, l'arrêté fédéral proposé doit être adopté à la majorité qualifiée des membres de chaque conseil, car il entraîne de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

5.3 Ventilation des engagements financés par le crédit-cadre

Les données suivantes ont un caractère indicatif et reflètent l'état de la planification de l'année 2007.

Graphique 10

Ventilation entre les principaux instruments

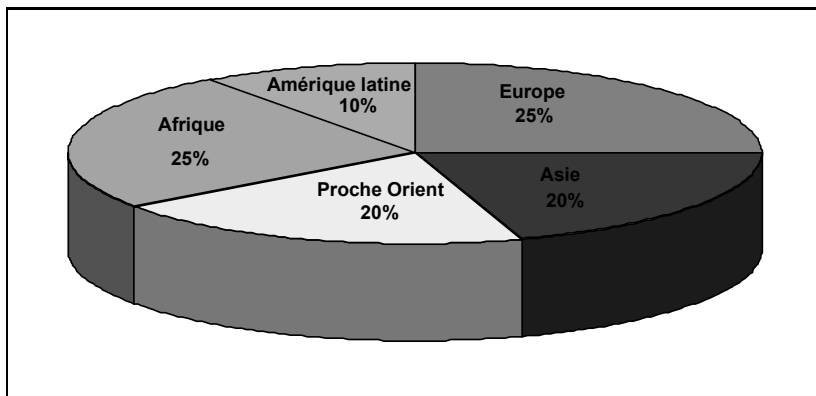


- (1) Bons offices, médiation et programmes de gestion civile des conflits: 40 %
- (2) Dialogues sur les droits de l'homme: 2 %
- (3) Pool d'experts suisse pour la promotion civile de la paix: 30 %
- (4) Définition des orientations politiques et initiatives diplomatiques: 12 %
- (5) Partenariats: 16 %

Cette répartition, qui a fait ses preuves, n'a pas vraiment changé ces dernières années. Les programmes de gestion civile des conflits et les détachements d'experts absorbent par nature le gros des ressources. En revanche, les instruments diplomatiques classiques, comme la médiation, les dialogues sur les droits de l'homme ou les initiatives diplomatiques, ne ponctionnent que faiblement le crédit-cadre, car elles sont largement réalisées par le personnel en place du DFAE.

Graphique 11

Ventilation des dépenses affectées selon des critères géographiques



- (1) Europe: 25 %
- (2) Asie: 20 %
- (3) Proche-Orient: 20 %
- (4) Afrique: 25 %
- (5) Amérique latine: 10 %

On constate certains rééquilibrages par rapport au message de 2002: les missions de paix en Europe (en particulier en Bosnie et Herzégovine, en Serbie, au Kosovo et en Macédoine) devraient pouvoir être redimensionnées à la baisse, compte tenu des progrès notables de la stabilisation dans la région, mais restent élevées en raison de l'importance de cette dernière pour la Suisse. La plupart des conflits armés actuels se déroulent en Afrique et en Asie, ce qui justifie l'intensification modérée de l'engagement de la Suisse dans ces régions. Ces chiffres n'ont cependant que valeur indicative, puisqu'il faut s'attendre à ce que la Suisse continue à l'avenir d'être appelée à réagir rapidement à des développements politiques imprévisibles et à ajuster à court terme sa planification.

5.4 Organisation et personnel

La responsabilité pour la réalisation des actions de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme incombe à la Division politique IV, Sécurité humaine, au sein de la Direction politique du DFAE. Ce mode d'organisation garantit le bon alignement des mesures opérationnelles de promotion de la paix et des droits de l'homme sur les priorités de la politique extérieure suisse.

La Division politique IV est structurée en sections thématiques (politique de paix, politique des droits de l'homme, politique humanitaire et migration), soutenues par un état-major léger (actuellement: controlling stratégique, point focal pour les questions de fond, point focal pour la dimension genre) et une unité de soutien (finances et administration). Deux ambassadeurs en missions spéciales affectés à des processus de paix sont subordonnés ou rattachés administrativement à la Division; ils sont nommés selon le besoin par le Conseil fédéral. L'accroissement modéré du crédit-cadre devant surtout servir à approfondir l'engagement existant de la Suisse, cette organisation peut rester en place, moyennant des renforcements ponctuels comme l'a confirmé un audit extérieur a conclu au début de l'année 2007.

Les actions de promotion de la paix et des droits de l'homme se déroulant le plus souvent dans un contexte politique très délicat, elles nécessitent un encadrement étroit. Leur délégation à des intervenants extérieurs est souvent impossible, compte tenu de leur caractère confidentiel. Même lorsque le DFAE n'est pas directement acteur dans une phase donnée, mais collabore avec des organisations partenaires suisses, locales ou internationales reconnues, il doit impérativement les accompagner étroitement en permanence, pour des raisons d'ordre politique. L'efficacité et la visibilité des efforts de la Suisse reposent en grande partie sur des personnes: médiateurs, experts ou conseillers participant à une médiation ou à un travail normatif. Cette observation vaut pour les activités publiques comme les actions – plus fréquentes – menées en coulisse, dont les acteurs clés sont parfaitement au courant et qui rehaussent ainsi la réputation de la Suisse. Ce qui veut dire que le relèvement graduel du montant du crédit-cadre peut devoir se traduire par quelques emplois supplémentaires.

La Division emploie actuellement 63 personnes en permanence, soit un volume de 53,15 postes à temps plein (5315 %), compte tenu du personnel administratif et de secrétariat (effectif du mois de décembre 2006). Sur ce nombre, 17 postes sont financés sur le crédit-cadre actuel. Le crédit-cadre demandé permettra de reconduire les emplois actuels et de financer du personnel directement affecté à la mise en œuvre de la promotion politique de la paix et des droits de l'homme. La durée de ces postes sera limitée à celle de réalisation des mesures financées par le crédit-cadre. Une tranche d'environ 30 % du crédit-cadre est prévue pour le détachement d'experts du Pool pour la promotion civile de la paix, et une autre de 7 % pour 27 postes au maximum pour des emplois à la centrale.

5.5 Pilotage, gestion des projets, contrôle et assurance de la qualité

Conduite stratégique

La conduite stratégique s'appuie sur les documents stratégiques émanant du Conseil fédéral et du Parlement (*Rapport de politique extérieure 2000, Tours d'horizon 2005 et 2006 de la politique extérieure, loi fédérale du 19 décembre 2003 sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme, message du 23 octobre 2002 concernant l'ouverture d'un crédit-cadre pour des mesures de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme*).

Leur contenu se reflète dans les *lignes directrices de la Division politique IV*, dans son *plan à moyen terme* et dans ses *planifications annuelles*. La Division politique IV prépare pour les programmes pluriannuels déployés dans les régions géographiquement prioritaires, et pour la définition de politiques dans les domaines thématiques prioritaires, des *stratégies à moyen terme* fixant le contenu des actions décrites et garantissant leur intégration dans l'ensemble de la politique extérieure suisse. Tous ces documents font l'objet d'une consultation au sein de la *Direction politique* et sont signés par le chef de cette dernière. Ce dispositif garantit la compatibilité opérationnelle de la promotion civile de la paix et du renforcement des droits de l'homme avec les objectifs de la politique extérieure.

Chaque action fait l'objet d'un descriptif de projet qui permet son pilotage effectif. Les projets de moins de 500 000 francs peuvent être approuvés à l'échelon de la Division, ceux entre 500 000 et 1 million de francs par le directeur de la Direction politique, ceux entre 1 et 5 millions de francs par la chef du DFAE.

Graphique 12

Processus de controlling de la DP IV, programmes et définition des orientations politiques

	Controlling administratif et financier	Pilotage de fond
Planification	• Crédit-cadre • Planification trisannuelle • Budget annuel de la division/ des sections (budget général)	• Message du Conseil fédéral 2002 • Planification à moyen terme DP IV • Concepts à moyen terme (géographiques et thématiques) • Objectifs annuels DP IV • Sections : planification annuelle
Mise en oeuvre	• Séances régulières pour le budget : comparaison, adaptations	• Mise en oeuvre des objectifs annuels • Révision intermédiaire • Mise en oeuvre des concepts à moyen terme • Suivi du partenariat
Evaluation	• Adaptation du budget de la division • Rapport financier annuel	• DP IV et sections : Rétrospective annuelle • Evaluation des concepts à moyen terme • Rapport annuel public de la DP IV • Rapport annuel interne de l'unité de controlling stratégique

Le controlling stratégique développe des indicateurs qui permettent d'assurer la cohérence des contenus des projets et de vérifier leur conformité avec les objectifs figurant dans le message et avec les priorités thématiques et géographiques.

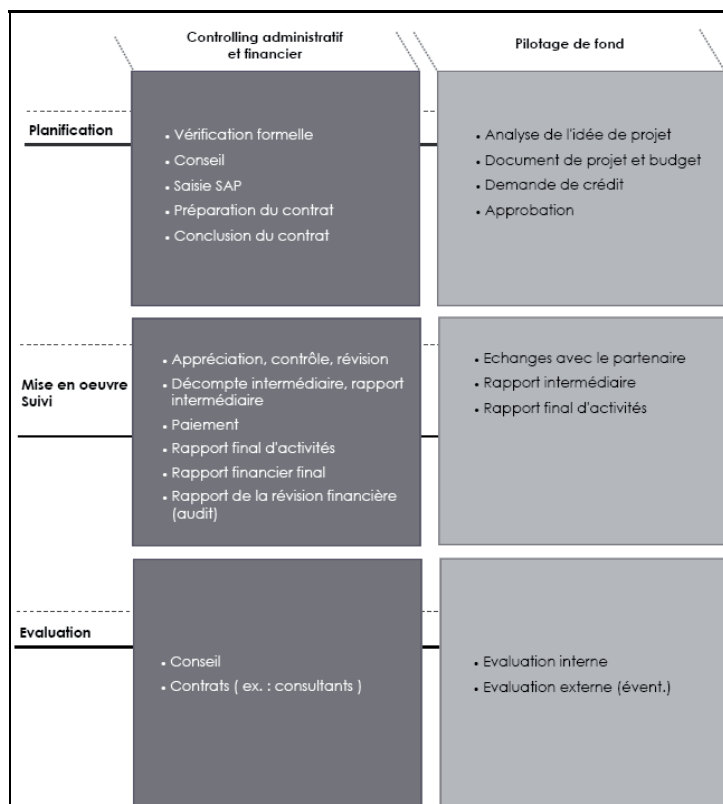
Gestion du cycle de projet: planification, réalisation, évaluation

La Division politique IV recourt au modèle reconnu de gestion du cycle de projet (*Project Cycle Management*, PCM) pour le suivi financier des actions de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme. Une variante en a été mise au point, qui tient compte des changements rapides et de la volatilité politique de cet engagement et de ces projets. Certains instruments de la gestion du cycle de projet ne peuvent en effet pas être utilisés avec la même intensité à chaque phase, comme cela se fait dans des domaines plus techniques de la coopération au développement.

Mais un certain nombre d'étapes restent incontournables:

- le conflit ou la situation des droits de l'homme doit faire l'objet d'une solide analyse;
- la planification, le plus souvent réalisée avec des partenaires internationaux étatiques ou non étatiques, suisses ou étrangers, définit la stratégie, les résultats attendus, l'organisation du projet, les responsabilités financières et matérielles en matière de réalisation, les opportunités et les risques ainsi que l'évaluation prévue;
- la décision politique quant à la réalisation doit se prendre à un niveau compatible avec le montant de l'enveloppe financière et en fonction de la stratégie concernée;
- le suivi de la réalisation, ou la réalisation elle-même, doivent être définis en fonction du rôle du DFAE dans l'action concernée;
- l'évaluation doit s'inscrire dans le cadre requis, de sorte que l'expérience («lessons learnt») puisse être mise à profit dans la préparation d'autres activités, voire dans les stratégies générales.

Processus de controlling de la DP IV, projets



Assurance de la qualité, controlling et évaluation

L'assurance de la qualité s'appuie sur un certain nombre de structures et de procédures.

- *Définition des objectifs annuels*: la Direction de la Division politique IV recourt à des *objectifs annuels de résultats*, vérifiés et ajustés semestriellement.
- *Controlling stratégique interne*: l'unité de controlling stratégique assiste la direction et renforce les instruments internes de gestion des projets dans le but que soient vérifiées l'efficacité, l'efficacité et la pertinence des programmes, en phase de sélection comme de réalisation.
- *Benchmarking*: le rapport annuel interne du controlling stratégique permet de définir des objectifs de référence internes qui devront être respectés l'année suivante.

- *Suivi et contrôle des projets en cours*: la gestion du cycle de projet prévoit pour chaque projet un document négocié couvrant la planification et le budget, un système défini de rapports, des visites de projets, des révisions et une documentation finale des résultats.
- *Actions de formation et de perfectionnement*: ces formations améliorent la gestion des projets et les méthodes d'évaluation.
- *Evaluations internes systématiques et extérieures spécifiques*: certains projets font l'objet d'évaluations spéciales. De grands programmes (comme le programme national Guatemala ou le dialogue sur les droits de l'homme avec la Chine) et d'importants partenariats stratégiques (notamment avec les centres de Genève et le *Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research*) font par exemple l'objet d'évaluations extérieures.
- *Perfectionnement de méthodes d'évaluation spécifiques*: dans certaines actions qui se jouent à un très haut niveau politique, il est méthodologiquement difficile d'attribuer des résultats de processus politiques globaux à des apports précis (programmes, projets). Il est donc important de procéder à des évaluations extérieures *a posteriori*, fondées sur les résultats, qui permettront d'analyser l'expérience ainsi acquise et de démultiplier ce savoir, ainsi que d'ajuster les actions ultérieures. La Division politique IV coopère donc étroitement dans ce contexte avec des réseaux internationaux d'évaluation, par exemple dans le cadre du Comité d'aide au développement de l'OCDE.
- *Gestion systématique du savoir*: la Division politique IV, dont le personnel se compose de diplomates transférables, de collaborateurs scientifiques et de spécialistes de la paix et des droits de l'homme, s'est dotée d'instruments efficaces d'échanges de savoirs. Parmi eux figurent des processus institutionnalisés de réflexion commune, comme les tables rondes régulières et les *inhouse lunch discussions*, mais aussi un site intranet servant à optimiser la gestion de l'information et le contrôle des projets.

6 Conséquences pour les cantons et les communes

L'exécution de l'arrêté fédéral qui vous est soumis incombe exclusivement à la Confédération et n'entraîne aucune charge pour les cantons ou les communes.

7 Programme de la législature

Le présent message est annoncé dans le Programme de la législature 2003–2007²⁸ et dans les objectifs du Conseil fédéral pour 2007.

L'arrêté fédéral proposé s'appuie sur l'art. 4 de la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme²⁹, qui prévoit que le financement de ces mesures doit être accordé sous la forme de crédits-cadres pluriannuels.

Compte tenu de son caractère financier, l'arrêté doit revêtir la forme d'un arrêté fédéral simple, conformément à l'art. 25, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement³⁰. La compétence budgétaire de l'Assemblée fédérale découle de l'art. 167 de la Constitution, ainsi que des règles en la matière figurant dans la loi fédérale sur les finances de la Confédération³¹ et son ordonnance³².

²⁹ RS **193.9**

³⁰ RS **171.10**

³¹ RS **611.0**

³² RS **611.01**

Rapport relatif aux mesures de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme déployées dans les années 2004 à 2007

A.1 Neuf exemples

A.1.1 Création du Conseil des droits de l'homme de l'ONU à Genève

La polarisation des débats en son sein freinait le travail de la Commission des droits de l'homme et inquiétait un certain nombre de pays, dont la Suisse. En 2003, cette dernière se décidait à préparer des propositions de réforme fondamentales. Le DFAE confiait cette étude à l'université de Berne (*étude Kälin*).

Au mois de septembre 2004, Mme Micheline Calmy-Rey, conseillère fédérale, proposait au Groupe d'experts de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement ainsi qu'au Secrétaire général de l'ONU de remplacer l'actuelle Commission par un Conseil des droits de l'homme. La proposition suisse a été reprise pour l'essentiel dans le rapport de décembre 2004 du groupe d'experts, comme dans celui du Secrétaire général de mars 2005.

La Suisse a ensuite joué un rôle important dans la négociation lancée par le Président de l'Assemblée générale en vue de l'adoption de la déclaration finale des chefs d'Etat, au Sommet mondial de l'ONU qui s'est déroulé du 14 au 16 septembre 2005 à New York (Sommet dit «du Millénaire +5»). Elle a notamment organisé plusieurs séminaires rassemblant un grand nombre d'Etats (*groupe de Lausanne*) en vue de favoriser l'émergence d'un consensus sur les méthodes et de travail et les modalités de fonctionnement du futur Conseil. Elle a activement œuvré par ailleurs pendant la négociation à la préparation de formulations susceptibles de réunir le consensus. Le Président de la Confédération et la chef du DFAE avaient fait des réformes de l'ONU – et en particulier de la création du Conseil des droits de l'homme – une priorité de leurs interventions et de leurs entretiens au Sommet mondial de New York.

Enfin, la Suisse a mis à la disposition du Président de l'Assemblée générale des Nations Unies un spécialiste des questions de droits de l'homme très expérimenté, qui a beaucoup contribué à la formulation de la stratégie de négociation du Président.

Le 15 mars 2006, l'Assemblée générale de l'ONU adoptait à 170 voix contre 4 (et 3 abstentions) la résolution A/RES/60/251 portant création du Conseil des droits de l'homme. Ce dernier a officiellement pris le relais de la Commission des droits de l'homme en tenant sa première séance le 19 juin 2006.

Même si le texte de la résolution ne reflète pas toutes les exigences initiales de la Suisse, c'est un bon compromis, qui permet de consolider la promotion et la protection des droits de l'homme au sein du système de l'ONU. Certaines différences entre le Conseil et la Commission des droits de l'homme méritent d'être soulignées.

- *Statut institutionnel rehaussé*: le Conseil devient un organe subsidiaire de l'Assemblée générale.

- *Sessions plus fréquentes*: le Conseil tient un minimum de trois sessions, durant au moins dix semaines par an, et peut se réunir en session spéciale sur proposition d'un tiers de ses membres.
- *Mécanisme plus efficace et plus juste*: le Conseil dispose d'un mécanisme d'évaluation périodique universel qui lui permet de s'assurer du respect des obligations contractées par tous les Etats membres en matière de droits de l'homme.
- *Nombre de membres plus restreint* (47, au lieu des 53 de la Commission): ils sont élus par l'Assemblée générale à la majorité absolue pour une période de trois ans, et ne sont plus rééligibles après deux mandats consécutifs.
- *Meilleure crédibilité*: les candidats à un siège au Conseil sont invités à formuler des engagements volontaires en matière de droits de l'homme. De plus, l'Assemblée générale peut suspendre un membre à une majorité des deux tiers en cas de des violations graves et systématiques des droits de l'homme.

La Suisse a beaucoup fait pour que Genève soit choisie comme siège du nouvel organe, une ville à grande tradition humanitaire, qui accueillait déjà le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et de nombreuses ONG internationales. C'est la première fois depuis la création des Nations Unies qu'un organe majeur de l'ONU s'établit dans notre pays. La Suisse a été élue le 9 mai 2006 au Conseil des droits de l'homme pour les trois prochaines années, ce qui lui permettra de concrétiser mieux encore son engagement, tout en la plaçant devant de nouveaux défis en ce qui concerne la politique extérieure des droits de l'homme.

L'une des faiblesses de la Commission des droits de l'homme était qu'elle se montrait incapable de faire appliquer concrètement ses décisions, ses résolutions et ses recommandations. Pour pallier ce problème, et par la même occasion placer son engagement sur une assise plus large, le DFAE a relevé les *contributions volontaires* qu'elle verse au *Haut-Commissariat aux droits de l'homme*. Elle a été suivie par d'autres pays donateurs. Le Haut-Commissariat dispose ainsi d'un appoint de moyens d'action concrets à pied d'œuvre, en particulier dans les pays qui ont demandé une aide technique au Conseil.

Dans le domaine de la formation, le DFAE a étroitement collaboré avec l'Etat, le canton et l'université de Genève pour créer à Genève un *centre des droits de l'homme et du droit international humanitaire*; cela devrait élargir la place des droits de l'homme dans les établissements d'enseignement genevois, et susciter des synergies avec le Conseil des droits de l'homme et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme.

La création du Conseil des droits de l'homme, son installation à Genève, l'élection de la Suisse au Conseil, ainsi que les initiatives lancées par le DFAE dans ce contexte pour consolider d'une façon générale la promotion et la sauvegarde des droits de l'homme au sein du système de l'ONU comptent parmi les grands succès de la Suisse depuis son adhésion à l'ONU, en 2002. Avec le recul du temps, on peut dire qu'elle doit cette réussite à une alliance particulièrement heureuse de diplomatie classique, de compétence technique interne, de collaboration systématique avec des partenaires stratégiques comme l'Institut de droit public de l'université de Berne, et au recours occasionnel à des experts du Pool. Un montant total avoisinant les 1,4 million de francs a été utilisé sur le crédit-cadre pour financer des études

d'experts, les séminaires de Lausanne, Genève et Zurich, des campagnes, et l'emploi de trois spécialistes des droits de l'homme à Genève et à New York entre 2004 et 2006.

A.1.2

La lutte contre les armes légères illicites

La Suisse a lancé en 2000 une initiative diplomatique visant à la création d'un instrument de droit international qui faciliterait l'identification et le traçage des armes légères et de petit calibre illicites. Un groupe d'experts *ad hoc* a recommandé en juin 2003 à l'Assemblée générale de mettre en négociation un tel instrument. Divers pays ont alors demandé à la Suisse si elle serait disposée à mener la négociation. En un an (juin 2004–juin 2005), un groupe de travail ouvert à tous les pays est parvenu sous la direction de la Suisse à négocier l'instrument et à l'adopter dans le consensus. Au mois de décembre 2005, il était adopté par l'Assemblée générale. *L'instrument international visant à permettre aux Etats de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre* contient des dispositions sur le marquage et l'enregistrement de ces armes ainsi que des règles de collaboration entre les pays, l'ONU et Interpol en ce qui concerne les demandes de traçage. Il offre la première définition commune à tous les pays de la notion d'armes légères et de petit calibre. Sur cette base, il sera désormais plus aisé de retrouver le cheminement des armes et de mettre un terme aux livraisons d'armes illicites. Il ne s'agit toutefois pas d'un document à caractère juridiquement obligatoire; son efficacité dépendra de la disposition de tous les pays à l'appliquer.

Au début de l'année 2006, la Suisse a lancé une nouvelle initiative sensibilisant les gouvernements aux ravages de la violence armée. Diverses études montrent que les pays en proie à un conflit armé ou sortant d'un tel conflit sont aussi ceux que l'on trouve tout en bas du classement par l'indice de développement humain. Pour garantir à leur population un développement continu, ils doivent impérativement endiguer la violence armée. Avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le DFAE a organisé le 7 juin 2006 un sommet ministériel sur le thème de la violence armée et du développement. Y ont pris part des chefs d'Etat, des ministres du Développement et des Affaires étrangères, ainsi que des hauts fonctionnaires de 42 pays. Tous les pays présents ont signé la *Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement*³³, s'engageant ainsi à contribuer à réduire les effets dévastateurs de la violence armée sur le développement social, économique et humain. Il leur appartient maintenant de la mettre en œuvre. La Suisse coordonne un petit groupe de pays qui va conseiller les pays donneurs et les pays touchés par la violence armée en ce qui concerne les mesures à prendre concrètement.

L'initiative sur le marquage et le traçage des armes légères et de petit calibre a été financée sur le crédit-cadre à hauteur de 90 000 francs, la préparation et la réalisation du sommet ministériel de 2006 à hauteur de 100 000 francs; une autre tranche de 100 000 francs est venue des ressources de la coopération au développement. Le centre de compétence *Small Arms Survey* lancé par la Suisse à l'Institut des hautes études internationales (HEI) de Genève a apporté de précieuses compétences à ces deux initiatives, et a fourni un conseiller au président du groupe de travail sur le

³³ Texte: <http://content.undp.org/go/newsroom/june-2006/governments-agree-to-armed-violence-reduction-measures-en>

marquage et le traçage des armes légères; il reçoit chaque année quelque 2 millions de francs de soutien.

A.1.3 Les groupes rebelles doivent eux aussi renoncer à l'emploi des mines antipersonnel

Les mines antipersonnel mutilent et tuent chaque année des milliers de personnes dans le monde. Ce sont les populations civiles qui en souffrent le plus; et comme les mines explosent encore des années après la fin d'un conflit armé, elles entravent durablement la reconstruction et le retour à la normalité. La lutte contre les mines antipersonnel figure donc depuis des années parmi les priorités de la politique de paix suisse. Un progrès a déjà été fait avec la Convention de 1997 sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (*Convention d'Ottawa*), maintenant signée par 155 pays.

Mais il n'y a pas que les forces armées gouvernementales à utiliser les mines antipersonnel. Bon marché, faciles à fabriquer, ce sont aussi les «armes du pauvre». Ce faible coût, leur simplicité d'utilisation et leurs effets dévastateurs en font l'arme de prédilection de nombreux groupes armés non étatiques. C'est pourquoi, dans sa lutte contre les mines antipersonnel, la Suisse s'est particulièrement penchée sur le problème de cette catégorie d'acteurs. Un travail d'autant plus nécessaire qu'ils ne peuvent pas être parties à un traité comme la Convention d'Ottawa de 1997.

Action 46: la Suisse a lancé en 2003 l'idée de créer un groupe de réflexion informel sur les groupes armés non étatiques et les mines antipersonnel. Il s'est réuni pour la première fois à Montreux les 29 et 30 octobre 2004. Des représentants gouvernementaux, d'anciens membres de groupes armés et des universitaires ont discuté de l'utilité militaire des mines antipersonnel, de leur forme d'utilisation et des possibilités d'y renoncer, chacun dans son optique. A la conférence d'examen de la Convention d'Ottawa, en décembre 2004, la Suisse a abordé le sujet: le plan d'action 2005–2009 adopté comporte des recommandations concernant les groupes armés. Appelées «Action 46», elles invitent la communauté internationale à appuyer l'action antimines dans les zones sous le contrôle d'acteurs armés non étatiques. L'action antimines englobe le déminage, la diffusion de connaissances sur le danger des mines, la cartographie et le repérage des zones minées, l'aide aux victimes, la fourniture de conseils et la destruction des stocks existants.

Action antimines dans des zones contrôlées par des groupes armés: la Suisse a préparé en 2005 un document contenant des propositions concrètes visant à aider les Etats et les organisations humanitaires, mais aussi les groupes armés, à mener des actions antimines dans les zones contrôlées par des groupes armés. La Suisse a présenté ce document à la Conférence des Etats parties à la Convention d'Ottawa, en octobre 2006. Cette initiative cherche à améliorer la protection des populations civiles dans les zones minées difficilement accessibles aux acteurs humanitaires. Elle stimule le débat sur le rôle des groupes armés non étatiques dans l'interdiction mondiale des mines antipersonnel, et contribue à faire prendre conscience que les groupes armés, s'ils ont leur part dans les problèmes, doivent aussi l'avoir dans le règlement des problèmes humanitaires pressants.

Appel de Genève: au-delà de ses efforts diplomatiques, la Suisse soutient les activités de l'organisation non gouvernementale «Appel de Genève», qui cherche à convaincre les groupes armés de ne plus recourir aux mines antipersonnel. Fin 2006,

l'organisation était parvenue à en persuader 31 de signer une déclaration en ce sens (*Deed of commitment*)³⁴.

Les initiatives diplomatiques et la préparation du document sur l'action antimines dans les zones sous le contrôle de groupes armés n'ont entraîné que des coûts négligeables d'études et d'ateliers financés sur le crédit-cadre. Un soutien sous forme d'un expert suisse et d'aides financières – le tout pour un montant annuel de quelque 460 000 francs – est accordé à l'ONG «Appel de Genève» pour son travail.

A.1.4 Quand la Suisse donne le ton dans le dialogue international sur la migration

La migration au niveau global est devenue une priorité pour la communauté internationale. M. Kofi Annan, ancien Secrétaire général des Nations Unies, avait proposé en 2002 la création d'une commission internationale chargée de mettre en évidence les bénéfices de la migration, de dégager les points de consensus et les déficits dans le débat international sur le sujet, et de formuler des consignes d'action concrètes. C'est ainsi que le 9 décembre 2003, il avait inauguré à Genève la *Commission mondiale sur les migrations internationales (CMMI)*, en présence de la ministre suisse des Affaires étrangères et de la ministre suédoise de la Migration.

La Commission était formée de 19 personnalités. Un Suisse dirigeait son secrétariat à Genève. Un groupe de soutien formé de représentants de 32 pays³⁵ a régulièrement rencontré la Commission pour des réunions de réflexion commune présidées par la Suisse et la Suède.

La Commission a rendu le 5 octobre 2005 son rapport au Secrétariat général de l'ONU³⁶. Ce document brosse un tableau complet des défis de la migration à l'échelon national, régional et international, et pose six principes d'action: la migration doit être choisie; il convient de renforcer son impact bénéfique sur l'économie et le développement, de lutter contre la migration irrégulière, de renforcer la cohésion sociale par l'intégration, de protéger les droits des migrants, de renforcer les compétences conceptionnelles et organisationnelles des acteurs, ainsi que la cohérence des politiques en la matière.

Le rapport de la Commission est devenu un document de référence pour les pays, dans la perspective du *dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement (DHN)* qui a eu lieu les 14 et 15 septembre 2006 à New York. C'était la première fois que la migration, et en particulier ses rapports avec le développement, faisaient l'objet d'un débat sous l'égide de l'Assemblée générale de l'ONU. Il en est notamment ressorti que:

- la migration recèle un potentiel intrinsèque de développement social, économique et culturel qu'il convient d'encourager;

³⁴ Le texte de la déclaration et la liste des groupes qui l'ont signée sont consultables sur le site www.genevacall.org.

³⁵ Membres du groupe de soutien: Afrique du Sud, Algérie, Allemagne, Australie, Bangladesh, Belgique, Brésil, Canada, Egypte, Espagne, Finlande, France, Hongrie, Inde, Indonésie, Iran, Japon, Maroc, Mexique, Nigeria, Norvège, Pakistan, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Royaume-Uni, Russie, Suède, Suisse, Sri Lanka, Turquie, Saint-Siège et Union européenne.

³⁶ Texte intégral: www.gcim.org.

- les partenariats favorisent les effets de synergie entre les pays d'origine et de destination, et débouchent sur des approches communes, notamment pour lutter contre les causes de la migration irrégulière comme la pauvreté, les conflits et les violations des droits de l'homme;
- la migration est inséparable du travail et de l'intégration, et les Etats doivent prendre des mesures appropriées pour protéger les droits des migrants.

Les efforts déployés par la Suisse ces dernières années la font percevoir comme un partenaire constructif et novateur dans le dialogue international sur la migration. Elle continuera de s'efforcer d'ancrer et d'institutionnaliser le dialogue sur la migration dans les activités de l'ONU, et de travailler à un échange franc et constructif entre les pays, les organisations internationales et la société civile.

La Suisse a soutenu financièrement les travaux de la Commission mondiale sur les migrations internationales, à laquelle elle a fourni son directeur exécutif. Outre 950 000 francs provenant du crédit-cadre, des ressources ont été puisées dans le budget de l'Office fédéral des migrations, du seco et de la DDC. Les fonds consacrés au dialogue international sur la migration ont totalisé 2,6 millions de francs sur trois ans.

A.1.5 Succès d'une plate-forme de dialogue en Macédoine

En Macédoine, la communauté internationale est intervenue à temps à l'été 2001, et avec la détermination nécessaire pour empêcher un conflit armé de faire tache d'huile. L'accord de paix d'Ohrid et les efforts de stabilisation déployés ensuite se traduisent par des progrès sensibles: depuis décembre 2005, la Macédoine est même candidate à l'adhésion à l'UE. Mais la situation politique reste volatile. Jusqu'à présent, il a été impossible de susciter l'émergence d'une identité nationale commune aux Macédoniens et aux Albanais, ni d'imposer un accès équitable de tous aux droits et aux ressources. L'inexpérience politique et la pénurie de cadres solidement formés représentent un facteur critique.

La Suisse soutient la Macédoine dans la consolidation de sa structure gouvernementale, dans le dialogue constructif avec l'opposition, et dans le règlement de nombreuses questions concrètes. Elle assure depuis 2003 sa médiation dans deux dialogues institutionnalisés du *processus de Mavrovo*. Un cercle réduit de membres de la coalition gouvernementale est complété par un large forum de discussion multipartite du type entretiens de Watteville. Ces cycles réguliers d'échanges restaurent la confiance et permettent d'aborder des questions concrètes. Ce qui fait souvent surgir un besoin de connaissances sur des points importants; des experts suisses ont ainsi aidé le gouvernement à améliorer la communication avec le public, et organisé des séminaires de perfectionnement pour de hauts fonctionnaires. La question linguistique est particulièrement brûlante sur le plan politique: le savoir-faire suisse facilite la préparation de textes législatifs en la matière. Enfin, une spécialiste suisse de la décentralisation a secondé pendant deux ans le vice-premier ministre.

La Suisse s'est constitué pendant des années un capital de confiance en Macédoine, ce qui lui a permis de jouer ce rôle. Elle peut ainsi apporter une utile contribution à l'approfondissement et à la poursuite du processus de paix, d'une façon qui complète les efforts de la communauté internationale sur des aspects cruciaux. Les activités menées en Macédoine sont coordonnées par un conseiller pour la paix basé

à l'ambassade suisse de Skopje, et absorbent annuellement quelque 500 000 francs sur le crédit-cadre.

A.1.6 Propositions de formules de négociation en Colombie

La Colombie est un pays prioritaire de la politique suisse de paix et des droits de l'homme. Un ample programme de promotion de la paix et des droits de l'homme vient compléter ses initiatives de médiation directe. L'objectif de la Suisse est de favoriser l'épanouissement d'une démocratie pacifique au sein de laquelle tous les groupes de la société participent à l'Etat de droit. Une paix solide ne peut sortir que d'un processus de transformation durable et du respect des droits de l'homme. La Suisse mène donc les actions concrètes suivantes, en coopération avec divers partenaires bilatéraux et multilatéraux.

Négociations avec tous les groupes armés dans un processus de paix structuré et durable, fondé sur la participation

La Suisse soutient depuis 2002 les mécanismes de dialogue entre la guérilla FARC et le gouvernement; il s'agit d'obtenir un accord humanitaire se soldant par la libération des otages. Ce serait un premier pas vers la reprise d'un authentique processus de paix. Au mois de décembre 2005, la Suisse, la France et l'Espagne ont soumis aux parties, après une phase exploratoire confidentielle, une proposition de plan concret et de lieu de négociation. Mais la poursuite des hostilités et un climat d'extrême polarisation ont jusqu'à présent fait échouer ces efforts. Cela dit, la Suisse jouit de la confiance des parties et reste pour eux un interlocuteur privilégié.

Depuis la fin de l'année 2005, la Suisse accompagne par ailleurs avec la Norvège et l'Espagne les négociations de paix entre le gouvernement colombien et la seconde guérilla nationale, l'armée de libération nationale (*Ejército de Liberación Nacional*, ELN). Elle avait déjà contribué antérieurement à la création d'un climat propice à la reprise des négociations au travers de la «*Casa de Paz*», un forum de discussion à l'intention de la société civile.

Cet effort de médiation n'est pas nouveau. En 2000 déjà, la Suisse faisait partie des deux groupes de pays qui accompagnaient les négociations de paix d'alors entre les deux organisations rebelles et le gouvernement colombien.

Traitement du passé et justice transitionnelle

La Suisse fournit de l'expertise, en collaboration avec le Centre international pour la justice transitionnelle (*International Center for Transitional Justice*, ICTJ) de New York, sur les façons d'appliquer les principes de la justice transitionnelle dans la démobilisation des combattants – en particulier ceux des groupes paramilitaires – et de garantir vérité, justice et réparation complète aux victimes. Elle assiste des organes de l'Etat et des organisations d'aide aux victimes dans la mise en place de mécanismes de traitement du passé, de dédommagement des victimes et dans l'application du droit. Ces activités se révèlent difficiles du fait que les hostilités se poursuivent, que d'anciens ou de nouveaux groupes continuent de recourir aux armes, et que de nombreux crimes demeurent impunis. La Suisse entretient de bons rapports avec toutes les parties impliquées, et parvient ainsi à transmettre des savoirs qui se refléteront ensuite sous forme de principes dans la recherche de la paix.

Implication de tous les acteurs de la société civile dans le processus de paix: particuliers, syndicats, minorités ethniques, femmes, agriculteurs

La Suisse soutient depuis la fin de l'année 2001, avec un groupe d'ONG suisses, le *Programa suiza para la promoción de la paz en Colombia* (SUIPPCOL), qui appuie les efforts de paix de la société civile en s'efforçant d'injecter tous les points de vue qui y sont représentés dans les négociations de paix. La Suisse a pu mettre à profit en 2005 et 2006 les effets de synergie entre ce programme et le processus de paix actuel ELN-gouvernement colombien: des organisations de la société civile ont participé aux discussions avec l'ELN dans le cadre de la *Casa de Paz*.

Droits de l'homme, droit international humanitaire et Etat de droit

Vis-à-vis des parties à la négociation, la Suisse adopte une position claire en soulignant qu'une paix durable n'est possible que moyennant le respect total des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Elle appuie des organisations multilatérales (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme), des organismes de contrôle étatiques et des organisations non gouvernementales travaillant dans ce domaine, ce qui veut dire que les droits de l'homme et le droit international humanitaire ont leur place dans les négociations de paix.

La Suisse contribue par ailleurs à légitimer plus encore le travail des défenseurs des droits de l'homme, avec par exemple un groupe de parlementaires suisses «marraissant» une organisation de femmes. Elle soutient également un programme humanitaire prévoyant notamment l'interdiction des mines antipersonnel et de l'enrôlement d'enfants-soldats. Depuis 2003, elle finance des programmes gouvernementaux de sensibilisation au danger des mines, et elle a soutenu en 2005 une étude sur les armes légères et de petit calibre.

La médiation colombienne est depuis la fin de l'année 2005 une priorité de travail de l'ambassadeur en missions spéciales. Les programmes de consolidation de la société civile et de promotion de la paix et des droits de l'homme sont coordonnés par une conseillère pour la paix basée à l'ambassade de Suisse à Bogota. Les efforts déployés en Colombie absorbent un montant annuel de quelque 1,8 million de francs du crédit-cadre. Ils sont complétés par l'aide humanitaire de la Confédération, à hauteur annuelle de 4 millions de francs environ.

A.1.7 De l'accord de cessez-le-feu négocié sur le Bürgenstock à la paix globale au Sud-Soudan

Les contributions à la paix fournies par la Suisse pendant la période sous revue s'inscrivaient dans un engagement à long terme, qui a commencé au début de l'année 1994. Outre des mesures de confiance entre la Suisse et les principaux acteurs à l'intérieur et à l'extérieur du Soudan, elles ont consisté en divers soutiens aux négociations, au processus de paix et à la mise en œuvre des accords conclus, ainsi qu'en mesures d'accompagnement visant à la stabilisation du paysage politique et à l'encouragement de la coexistence pacifique entre les divers groupes de population du Soudan. Ces quatre axes de l'engagement suisse ont donné lieu au cours de la période à des activités d'une intensité variable, dont on trouvera ci-dessous les principales.

Mesures de confiance: les relations et contacts existants ont été multipliés, à l'intérieur comme à l'extérieur du Soudan, et des liens ont été tissés avec de nouveaux acteurs politiques, en particulier au Darfour et dans l'est du Soudan. Compte tenu de la dimension internationale du conflit, le dialogue a régulièrement été approfondi avec de grands acteurs internationaux. Ces mesures de confiance ont montré le sérieux avec lequel la Suisse abordait cette médiation, ainsi perçue comme une entremise honnête, sans intérêt caché.

Paix Nord-Sud: le 9 janvier 2005 était signé un accord global de paix entre le gouvernement soudanais et le Mouvement de libération des peuples du Soudan (SPLM). Ainsi culminait un processus de paix qui avait commencé avec l'accord de cessez-le-feu pour les monts Nouba conclu en janvier 2002 sur le Bürgenstock. La Suisse et les Etats-Unis y avaient été chargés de la conduite des négociations et de la médiation entre les parties en conflit; dans le processus de paix Nord-Sud, qui s'est déroulé sous l'égide de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) d'Afrique de l'Est, elle a fourni un expert, ainsi que du matériel cartographique très utile, resté précieux aujourd'hui pour les acteurs humanitaires opérant sur le terrain.

Négociations de paix pour le Darfour: aucun accord de paix n'est malheureusement encore en vue pour le second foyer de conflit soudanais, la crise du Darfour. Un expert suisse a aussi été associé à ces négociations de paix, à la demande de l'Union africaine.

Accord de paix en Ouganda: il faut encore mentionner les négociations entre le gouvernement ougandais et les rebelles de l'Armée de résistance du Seigneur (*Lords Resistance Army*), qui se sont soldées le 26 août 2006 par un accord d'arrêt des hostilités. La Suisse n'avait pas directement assuré la médiation, mais elle avait fourni des compétences au médiateur officiel, le gouvernement du Sud-Soudan. De plus, elle avait assuré le dialogue permanent entre les médiateurs et la Cour pénale internationale en ce qui concerne les actes d'accusation émis à l'encontre de dirigeants rebelles, dans la recherche d'une formule conciliant de façon acceptable l'intérêt de politique de paix à la conclusion rapide d'un accord et l'intérêt de politique des droits de l'homme au respect des normes internationales en matière de poursuite des auteurs de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité.

Mise en œuvre des accords: la Suisse a participé à la préparation, mais aussi à la mise en œuvre des accords. Entre 2002 et 2005, elle a fourni des ressources financières et des spécialistes du Pool d'experts suisse de la promotion civile de la paix ainsi que du matériel cartographique à la Commission militaire mixte (*Joint Military Commission*) chargée de la surveillance du cessez-le-feu aux Monts Noubas. Des cartes ont aussi été fournies à la Mission d'observation de l'Union africaine pour le Darfour (AMIS), qui contrôle l'accord de cessez-le-feu conclu à N'Djamena en avril 2004.

Mesures d'accompagnement: outre le processus de paix officiel entre le gouvernement soudanais et le SPLM, la Suisse soutient des projets à plus long terme visant à résorber les tensions et les conflits au sein même des populations du Sud, et à consolider la démocratie dans la région. Le *Forum des chefs traditionnels* cherche à améliorer l'insertion institutionnelle des représentants des tribus à divers niveaux de l'administration du Sud-Soudan. L'effort de paix a par ailleurs englobé des soutiens à la liberté des médias et à l'implication de la diaspora sud-soudanaise dans la reconstruction.

Le Soudan a constitué une priorité de travail pour l'ambassadeur en missions spéciales de gestion des conflits et (depuis fin 2005) de l'ambassadeur en missions spéciales pour la sécurité humaine. Des experts suisses ont fourni leurs services dans diverses négociations et à la Mission de surveillance des monts Nouba. Depuis le printemps 2007, un conseiller pour la paix est basé à l'ambassade de Suisse à Khartoum. Les missions d'experts et les projets de terrain ont absorbé annuellement quelque 2,2 millions de francs du crédit-cadre. La DDC a consacré au Soudan 17 millions de francs environ par an, et le DDPS y a envoyé deux spécialistes des mines.

A.1.8 D'une initiative sur les droits de l'homme à la paix au Népal

Le 21 novembre 2006 a été signé à Katmandou un accord global de paix qui doit mettre fin à dix années d'une guerre civile larvée qui aura fait plus de 13 000 morts. L'effort prolongé de la Suisse au service de la paix, des droits de l'homme et de la coopération au développement a contribué de manière décisive à ce résultat.

Au mois de mai 2005, le DFAE a envoyé à Katmandou un conseiller pour la paix en le chargeant de prendre langue avec toutes les parties au conflit et d'explorer les formules possibles de négociation qui engloberaient, outre le palais et les rebelles armés, les grands partis politiques ne recourant pas à la violence.

Avec le durcissement de la situation entraîné par la prise de pouvoir du roi Gyanendra, le 1^{er} février 2005, on ne voyait plus de possibilité concrète de dialogue entre toutes les parties, ni de canal utilisable à cet effet. Dès l'automne 2005, le cessez-le-feu unilatéral des rebelles maoïstes montrait que le régime royal s'était isolé, dans le pays comme à l'extérieur. À la faveur de l'accalmie, les partis politiques et la société civile ont lancé un grand mouvement de protestation, qui a suscité les premières perspectives concrètes de paix. Au mois de décembre 2005, des négociations secrètes commençaient entre les rebelles maoïstes et l'alliance à sept des grands partis démocratiques.

Un grand mouvement populaire à la détermination et à l'ampleur inattendues a fait descendre des millions de gens dans la rue le 24 avril 2006 dans l'ensemble du pays; la situation politique en a été bouleversée au Népal. Le haut commandement de l'armée a informé le roi qu'il n'était plus en mesure de garantir la sécurité du palais, compte tenu de l'aggravation de la crise. Le même jour, le Roi publiait une proclamation rédigée par l'alliance des sept partis et rétablissait le Parlement dissous le 1^{er} février 2005. Ce dernier réduisait alors le pouvoir royal à un pur rôle cérémoniel. Le Parlement reprenait la direction de l'armée, le droit de veto royal sur les projets de loi était aboli, et la rébellion maoïste était rayée de la liste des organisations terroristes. Ce sur quoi les maoïstes comme le gouvernement ont déclaré un cessez-le-feu unilatéral, qui a ouvert la voie à des pourparlers de paix et à un ample processus constitutionnel visant à instaurer au Népal un Etat pacifique, moderne et démocratique.

Cette nouvelle donne politique a nettement élargi la marge de manœuvre du conseiller suisse. Depuis un an, il passait le plus clair de son temps au Népal, où il avait des consultations secrètes avec les trois parties au conflit. Mais aucun contact n'avait eu lieu en 2005 entre le palais et les partis politiques ou les maoïstes. Pourtant, la Suisse avait rappelé à plusieurs reprises dans ses entretiens avec des personnes de confiance

et des agents de liaison de toutes les parties qu'elle était disposée à faciliter des contacts entre elles, ce qui montrait bien qu'elle s'engageait honnêtement et durablement. Des pays partageant ses vues, qui s'efforçaient également de promouvoir la paix par des missions *ad hoc*, n'étaient jamais arrivés à nouer de contacts aussi étroits avec toutes les parties.

La victoire des forces démocratiques a donné forme aux négociations de paix: le gouvernement de l'alliance des sept a tout de suite cherché l'entente politique avec les maoïstes. Le conseiller suisse a mis à profit ses bons contacts en accompagnant les deux parties dans la définition de la formule de négociation, sur les questions de conception et sur les structures de procédure. Le secrétariat à la paix du gouvernement a joué à cet égard un rôle très utile; auparavant directement subordonné au secrétariat du palais, il est ensuite devenu une plaque tournante et une charnière dans la préparation et la facilitation des entretiens entre les deux côtés. Le conseiller suisse a formé au sein du secrétariat, avec quatre Népalais et un collègue chevronné d'Afrique du Sud, une «task force» de facilitation avec lequel il lui a été possible d'explorer des idées, de concevoir des options et de soumettre des propositions aux délégations en négociation.

Bien souvent, pendant ce processus de paix très cahotant, les parties ont recouru aux services informels et discrets de facilitation du conseiller suisse. Elles ne voulaient par contre d'une intervention extérieure explicite. Ainsi par exemple le conseiller a fourni sa médiation dans le différend sur la forme à donner à la lettre d'invitation à l'ONU, appelée au Népal pour étayer l'observation du cessez-le-feu et le processus constitutionnel. Il a également pris part à la préparation du contenu de l'accord global de paix du 8 novembre 2006, et facilité le processus. L'une des grandes difficultés a été d'intégrer les femmes dans le processus de paix, à tous les niveaux. La Suisse prône la création de commissions féminines de paix et de tables rondes féminines. Une formation à la conduite de négociations et à la médiation a été fournie à un groupe de femmes. Le conseiller suisse s'efforce ainsi de faire asseoir des femmes à la table de négociation.

Le travail du conseiller pour la paix s'inscrit dans les activités thématiques de la Suisse, qu'il complète. La Suisse soutient politiquement, financièrement et en personnel la Mission du Haut-Commissariat aux droits de l'homme – dont le mandat a pour origine une initiative diplomatique suisse déposée en 2005 devant la Commission des droits de l'homme. Elle fournit également ses conseils, des ressources financières ainsi que des observateurs du Pool d'experts à la Mission de l'ONU de surveillance du cessez-le-feu et de préparation technique des élections à une assemblée constituante.

La Suisse fournit aussi un très utile apport thématique au processus constitutionnel qui se dessine. Elle aide par des séminaires, des forums de discussions et des études écrites à clarifier certaines questions fondamentales ainsi que des processus analogues; et elle favorise une réflexion comparative et solide entre personnalités clés de divers horizons politiques.

C'est notamment sur l'excellent programme de longue durée de la DDC au Népal qu'a pu s'appuyer le conseiller suisse. Dès 2005, la DDC et la Direction politique du DFAE définissaient la première stratégie nationale suisse pour le Népal, qui alliait une politique active de la promotion de la paix à une gestion des projets de coopération au développement adaptée à la situation de conflit.

La Suisse demeure perçue au Népal comme un acteur possédant la volonté et la capacité d'allier un effort crédible de plaider en faveur des droits de l'homme à un rôle de médiation dans le conflit. La diplomatie publique de paix et les efforts confidentiels de médiation et d'appui technique se sont complétés. Il ne faut pas non plus sous-estimer l'effet de la persévérance: la promotion de la paix tient plus du marathon que du cent mètres. Les initiatives sur les droits de l'homme, les projets du conseiller pour la paix, le soutien à la mission de l'ONU et l'envoi d'experts suisses ont absorbé quelque 1,4 million de francs par an depuis 2005. La DDC consacre chaque année quelque 18 millions de francs à des projets de développement.

A.1.9 Un dialogue sur les droits de l'homme consolide l'Etat de droit au Vietnam

Dans le sillage de leur volonté de réforme, les autorités vietnamiennes se montrent de plus en plus ouvertes sur les droits de l'homme. C'est pourquoi la Suisse a accédé en 2004 à une demande du gouvernement vietnamien portant sur l'ouverture d'un dialogue. Ce dernier vise à améliorer la situation des droits de l'homme au Vietnam, notamment en consolidant les forces réformatrices et l'Etat de droit, en favorisant l'émergence d'une société civile forte et diverse, en soutenant la ratification et la mise en œuvre des normes internationales relatives aux droits de l'homme et en intensifiant les relations bilatérales.

Sur le fond, le dialogue porte sur les grands points suivants:

- droit pénal, procédures pénales et exécution des peines (avec une attention particulière aux questions relatives à la peine capitale, à la torture et à la détention administrative);
- droits des minorités et liberté religieuse;
- droit des femmes et égalité entre les sexes;
- questions internationales des droits de l'homme (Conseil des droits de l'homme de l'ONU et Cour pénale internationale, en particulier).

Un premier cycle de dialogues a eu lieu au mois de mai 2005 à Hanoi. L'échange a été franc et constructif – même sur des sujets délicats – avec divers interlocuteurs vietnamiens; toute une série de domaines concrets de coopération ont été définis. Un autre cycle s'est déroulé en juillet 2006 à Berne; il a renforcé la base de confiance et élargi les possibilités de coopération sur le plan technique. La question de la ratification et de la mise en œuvre de la Convention contre la torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants par le Vietnam a été approfondie, moyennant le concours d'experts, et la visite d'une prison a permis de montrer au Vietnam les pratiques de la Suisse en matière d'exécution des peines.

Des activités pratiques (projets communs, échanges d'experts, par exemple) réalisées avec la DDC viennent compléter les entretiens politiques et potentialiser le dialogue. Un séminaire technique a été organisé au Vietnam et un voyage d'étude en Suisse, dans la perspective de l'adoption d'une nouvelle loi sur l'égalité entre les sexes, pour communiquer au Vietnam l'expérience suisse dans ce domaine. La question de la violence à l'égard des femmes a également été abordée à l'occasion du voyage d'étude. Un autre séminaire a diffusé dans un réseau d'organisations locales de femmes les connaissances nécessaires à la préparation d'un rapport alter-

natif sur la mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Le ministère vietnamien de la Sécurité publique a invité au Vietnam une délégation de spécialistes suisses de la police et de l'exécution des peines, en préparation à la ratification de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants; cette visite leur a donné l'occasion de prendre connaissance de diverses pratiques vietnamiennes. Ces activités sont complétées par des visites régulières dans les hautes terres du centre du Vietnam habitées par des minorités, une assistance fournie aux minorités à la présentation de leurs intérêts dans la définition de nouvelles politiques, ou la traduction de documents internationaux sur les droits de l'homme, en liaison avec des instituts vietnamiens spécialisés.

Depuis juillet 2005, une conseillère en droits de l'homme du Pool d'experts suit à l'ambassade de Suisse à Hanoi le déploiement des activités liées au dialogue sur les droits de l'homme et s'assure de l'exploitation des effets de synergies avec celles de la DDC. Le dialogue sur les droits de l'homme absorbe chaque année quelque 100 000 francs du crédit-cadre; la DDC fournit également 100 000 francs destinés à des projets concernant les droits de l'homme et directement liés au dialogue.

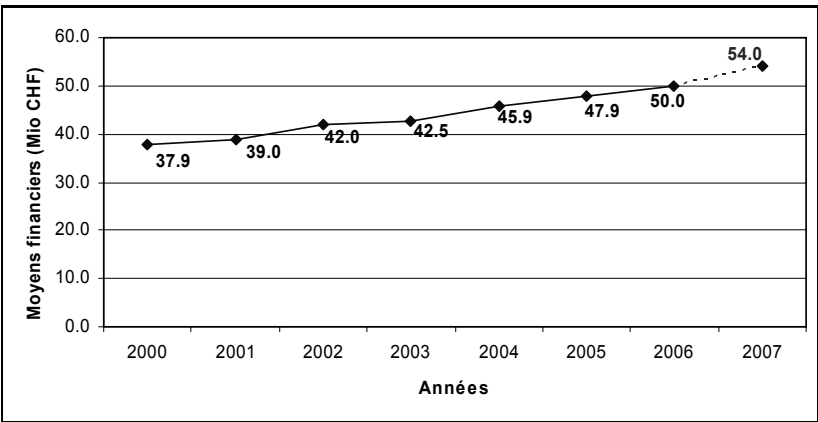
A.2 Statistiques d'emploi du crédit-cadre 2004–2007

A.2.1 Evolution des moyens financiers

Le crédit-cadre 2004–2008 approuvé par le Parlement le 19 décembre 2003 prévoyait une sensible croissance annuelle des ressources allouées à la gestion civile des conflits et à la promotion des droits de l'homme. Cette croissance a été notablement ralentie par rapport à son rythme prévisionnel, compte tenu de l'état des finances fédérales. Mais le Parlement a approuvé avec les crédits de paiement annuels leur augmentation stable et continue.

Graphique 14

Evolution des moyens financiers
(dépenses 2002–2006 et budget 2007)



La répartition entre coût des projets, coût des détachements d'experts du Pool et frais de personnel à Berne est demeurée relativement stable.

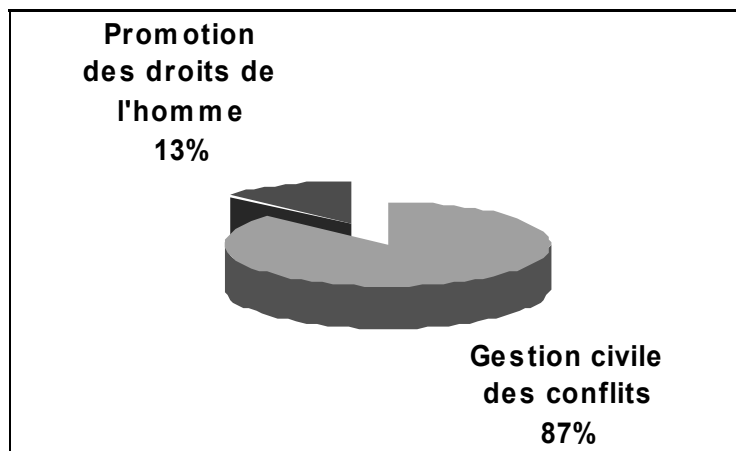
	Compte 2004	Compte 2005	Compte 2006	Budget 2007
Contributions à des coûts de projets	29,8	32,1	37,0	36,3
Détachements d'experts à l'étranger (frais de personnel)	14,8	13,9	10,4	14,8
Emplois à Berne (frais de personnel)	1,3	1,9	2,6	2,9
Total	45,9	47,9	50,0	54,0
(Montants prévus dans le message 2002)	(47,5)	(52,5)	(57,5)	(62,5)
(Crédits de paiement annuels, en millions de francs)				

A.2.2 Gestion civile des conflits – Promotion des droits de l'homme

La répartition des activités est conforme au message du 23 octobre 2002, qui prévoyait de consacrer 12,5 % des dépenses à la promotion des droits de l'homme et 87,5 % à la gestion civile des conflits.

Graphique 15

Gestion civile des conflits – Promotion des droits de l'homme (% des dépenses totales, moyenne 2004–2006)



L'évolution sur les trois premières années de mise en œuvre du crédit-cadre montre une stabilité dans cette répartition:

	2004	2005	2006
Gestion civile des conflits	40,3	41,1	42,8
Droits de l'homme	5,3	6,7	7,2

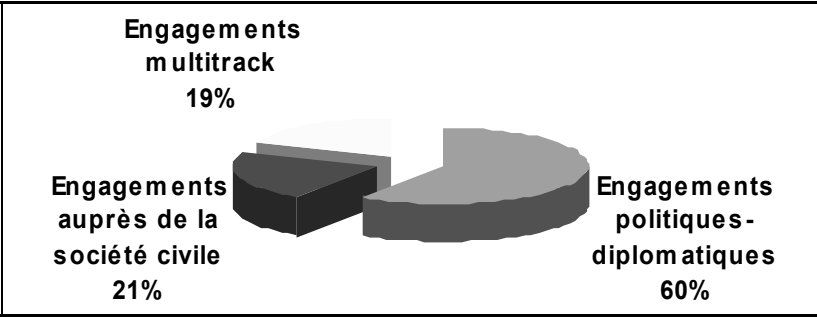
(Dépenses annuelles totales, en millions de francs)

A.2.3 Niveau des engagements

L'analyse des dépenses sur la période considérée montre que les activités financées par le crédit-cadre ont en moyenne essentiellement porté sur des engagements politiques et diplomatiques (60 %), complétés par des actions menées au travers de la société civile (21 %) ou visant à toucher différents niveaux en même temps («multitrack») (19 %)37:

Graphique 16

Niveau des engagements («track level»)
 (% des dépenses totales, moyenne 2004–2006)



Ces chiffres montrent que la Suisse joue en premier lieu un rôle d'acteur politique dans ses engagements en faveur de la paix et des droits de l'homme et que le rôle est conforme aux attentes. Cependant, pour pouvoir réellement faire une différence sur le terrain, elle doit également collaborer avec d'autres acteurs engagés en faveur de

37 On distingue trois niveaux d'intervention («tracks»). Au premier (track 1), l'intervention se situe au plus haut niveau, par exemple celui du gouvernement et de la direction d'un mouvement rebelle; il s'agit surtout de régler le conflit, ou d'agir dans la perspective d'infléchir une politique gouvernementale. Au deuxième plan (track 2), on fait intervenir des personnalités et des organisations influentes de la vie politique, économique et sociale du pays; elles donneront une large assise à un processus de paix ou pourront nourrir un développement de politique gouvernementale. Il peut se révéler primordial aussi d'assurer la transition entre les plans 1 et 2 (track 1,5) en préparant les négociations formelles et en cherchant à infléchir leur direction par des entretiens informels. Le troisième plan (track 3) est celui de la collectivité; l'ensemble de la population doit endosser des préoccupations cruciales, comme la réconciliation, pour que la paix soit durable. Le travail «multitrack» combine quant à lui différents niveaux d'intervention.

la paix et des droits de l’homme, parmi lesquels les organisations de la société civile dans ces pays.

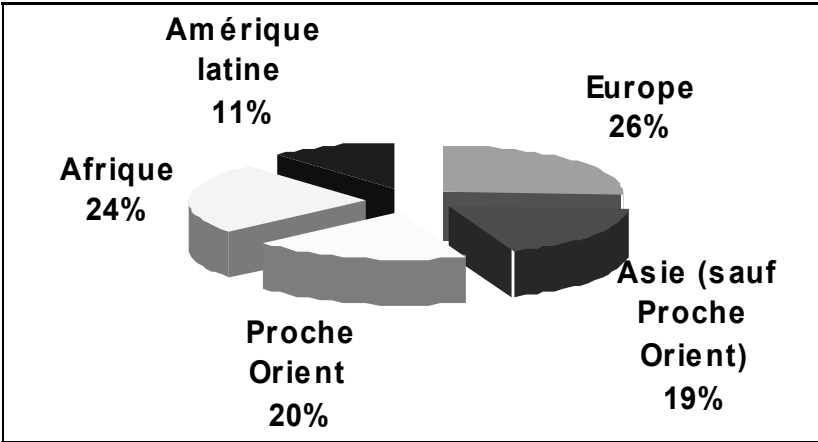
A.2.4 Répartition géographique des engagements

La distribution sur la période considérée (2004–2006) montre un équilibre entre les principales régions et entre les différents conflits qui y ont lieu; la région Europe concerne avant tout l’Europe du Sud-Est.

Graphique 17

Activités par région

(% des dépenses consacrées à des activités géographiques, moyenne 2004–2006)



Par rapport aux projections faites dans le message de 2002, deux changements apparaissent: une montée en puissance des activités en Asie et au Moyen-Orient (avec des engagements plus soutenus dans des pays comme le Népal, le Sri Lanka ou l’Indonésie/Aceh), et une relative baisse des activités en Europe (où la stabilisation progressive en Europe de Sud-Est a permis une diminution des engagements).

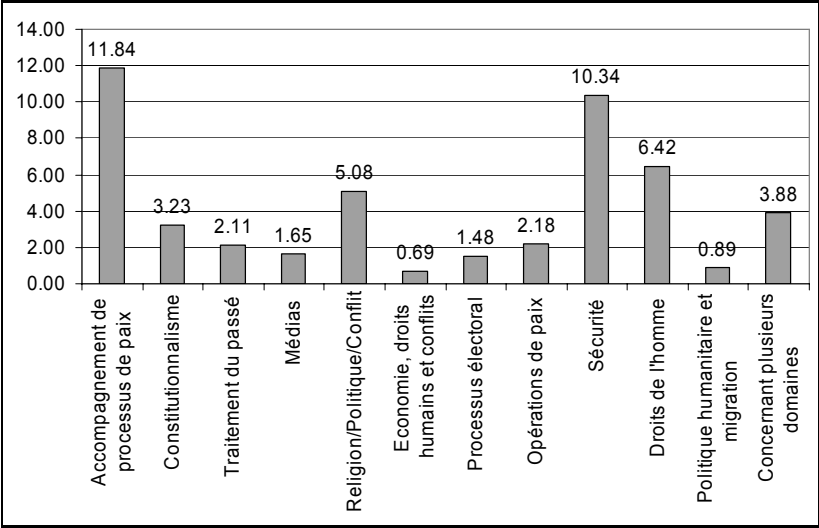
	2004	2005	2006	Message 2002
Europe	32 %	23 %	21 %	30 %
Asie (sauf le Proche-Orient)	14 %	22 %	20 %	10 %
Proche-Orient	18 %	20 %	22 %	15 %
Afrique	26 %	24 %	23 %	25 %
Amérique latine	10 %	11 %	14 %	10 %
(% des dépenses annuelles totales)				+10 % marge de manœuvre

A.2.5 Thèmes principaux

Les principaux thèmes sur lesquels ont porté les activités de la Suisse sont reflétés dans le graphique ci-dessous. Ils correspondent aux priorités établies pour la période considérée, et représentent des domaines d'activités où la Suisse est en mesure d'apporter une valeur ajoutée par rapport aux efforts entrepris par d'autres Etats ou organisations internationales dans le domaine de la gestion civile des conflits et de la promotion des droits de l'homme.

Graphique 18

Principaux thèmes
(% des dépenses totales, moyenne 2004–2006)



Le tableau ci-dessous nous montre l'évolution pour la période 2004–2007, avec une grande stabilité des principaux thèmes:

	2004	2005	2006
Accompagnement de processus de paix	11,9	11,9	11,7
Constitutionnalisme	3,3	2,9	3,5
Traitement du passé	1,3	2,4	2,7
Médias	1,5	1,9	1,5
Religion/Politique/Conflit	0,7	0,7	0,1
Économie, droits de l'homme et conflits	0,7	0,5	0,9
Processus électoral	1,5	1,4	1,5
Opérations de paix	2,7	2,4	1,4
Sécurité	10,1	10,2	10,7
Droits de l'homme	5,3	6,7	7,2
Politique humanitaire et migration	2,7	3,6	3,3
Concernant plusieurs domaines	3,9	3,2	4,5

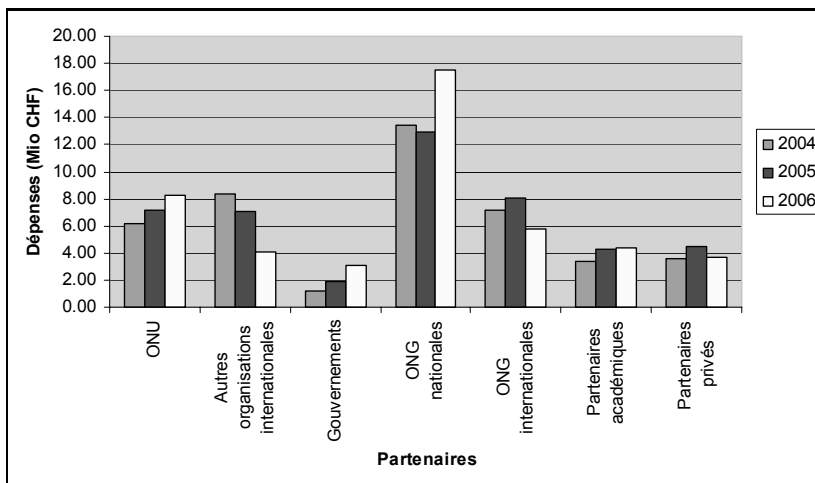
(Dépenses annuelles totales, en millions de francs)

A.2.6 Partenariats

Les *organisations internationales* sont parmi les partenaires principaux avec lesquels travaille la Suisse pour la mise en œuvre de sa politique de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme. Sur la période considérée, le soutien et la collaboration avec les Nations Unies et ses différentes organisations ont pris une importance accrue. Les *gouvernements* et les *ONG nationales* dans les régions en conflit sont d'importants partenaires avec lesquels la Suisse œuvre directement sur le terrain. La collaboration régulière avec des *ONG suisses et internationales*, et d'un certain nombre de *partenaires académiques ou privés*, constitue enfin un indispensable apport stratégique pour le développement de politiques ou pour leur mise en œuvre.

Partenaires

(dépenses en millions de francs, sans dépenses d'administration, comparaison 2004–2006)

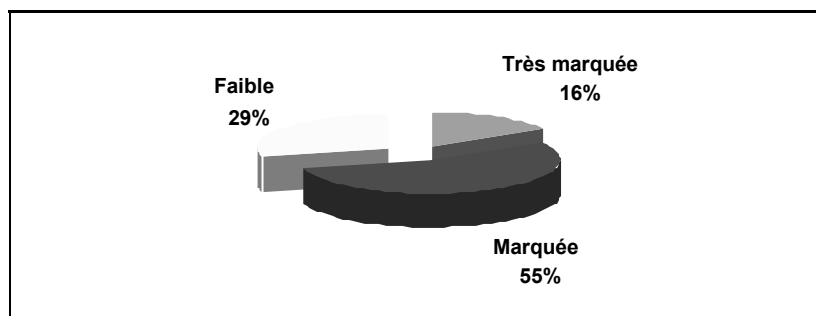
**A.2.7****Sensibilité au genre**

La dimension genre revêt une grande importance dans le domaine de la paix et des droits de l'homme. Il est tenu compte à toutes les phases d'un programme – de l'analyse jusqu'à la réalisation des actions concrètes – de l'impact différent des conflits armés et des violations des droits de l'homme sur les hommes et les femmes (*gender mainstreaming*).

Sur la période considérée (2004–2006), en moyenne 71 % des activités pour lesquelles le critère est applicable ont tenu compte de la dimension genre de manière marquée à très marquée, alors que dans 29 % des cas, cette dimension n'était intégrée que de manière plus faible. Sur la même période, le critère a été applicable à 68 % des activités.

Sensibilité à la dimension genre

(% des dépenses, sans catégorie «non applicable», moyenne 2004–2006)

**A.2.8 Gestion et évaluation de projets**

Conformément à la gestion cyclique des projets, le système de suivi et de contrôle permanents des projets comprend, pour chaque projet, un document de planification et un budget négociés, un système de rapport défini, des visites de projets, des révisions et une documentation de clôture.

De plus, certains projets font l'objet d'une évaluation spéciale. Parmi les projets achevés en 2005, 37,5 % représentant une enveloppe financière de 12 millions de francs ont été évalués. 122 projets ont subi une évaluation systématique, dont 21 une évaluation externe.

	2005	2006
Enveloppe financière des projets terminés	32 millions de francs	21 millions de francs
% des projets évalués	37,5 %	32 %
Enveloppe financière des projets évalués	12 millions de francs	6,7 millions de francs
Nombre de projets terminés	366	264
Nombre de projets évalués	122	56
Nombre d'évaluations externes	21	12

A.3 Organisation et personnel**Consolidation de la Division politique IV, Sécurité humaine, du DFAE**

Au sein de la Direction politique du DFAE, la réalisation des mesures de promotion civile de la paix et des droits de l'homme relève de la Division politique IV (DP IV), Sécurité humaine, dont les structures sont restées dans l'ensemble stables au cours de la période 2004–2007. La Direction a été renforcée d'un chef suppléant à plein temps, ainsi que d'un petit nombre de postes d'état-major. La Division est structurée

thématiquement; aux sections Politique de paix, Politique des droits de l'homme, Politique humanitaire et Migration est venue s'ajouter en 2005 celle du Pool d'experts suisse. En ce qui concerne les modes opératoires, l'amélioration de la collaboration entre les unités d'organisation a permis au fil du temps d'accroître les effets de synergie. Depuis 2005, le bureau du coordinateur du processus de pays au Proche-Orient, l'ambassadeur en missions spéciales pour la sécurité humaine (processus de paix au Soudan) et, depuis 2006, l'ambassadeur en missions spéciales (médiation en Colombie) sont rattachés à la DP IV. Les modes d'organisation et de fonctionnement de la Division ont fait au début de l'année 2007 l'objet d'un audit extérieur, qui a confirmé qu'ils étaient dans l'ensemble judicieux.

Le message relatif au premier crédit-cadre prévoyait que le nombre de collaborateurs s'occupant des activités du DFAE, les contributions financières versées aux organisations partenaires et les détachements d'experts devaient progresser parallèlement à la croissance de l'enveloppe financière. Il autorisait un volant de 17 postes, dont la création s'est étalée comme prévu jusqu'au printemps 2006.

Planification, contrôle et évaluation

Le crédit-cadre a eu des répercussions bénéfiques sur la planification et l'efficacité de l'engagement politique, des projets et des programmes. La Direction politique a centré l'évaluation de ses activités sur l'efficacité de ses interventions; dans ce but, elle a mis en place des instruments performants d'amélioration qualitative de son travail, et professionnalisé son dispositif de gestion. En ce qui concerne l'assurance de la qualité et le contrôle, cela se reflète particulièrement dans les mesures suivantes, prises pendant la période couverte par le premier crédit-cadre:

- une *unité d'état-major interne de contrôle stratégique* assistant la direction a été créée, qui complète les instruments internes de *gestion de projets*, afin de mieux sélectionner et déployer les programmes sur des critères d'efficacité, d'efficacité et de pertinence;
- la direction s'appuie sur des *objectifs annuels axés sur des résultats* ainsi que sur le contrôle et l'ajustement semestriel des objectifs annuels des unités d'organisation et de la Division elle-même;
- les projets sont suivis et contrôlés en permanence selon les principes de la *gestion du cycle de projet*. Un document complet de planification et de budgétisation est négocié pour chaque projet, des systèmes de rapports sont définis, des visites de projets, des vérifications comptables et un document final viennent compléter le tout;
- une *évaluation interne systématique* a été introduite (en 2005, elle a par exemple porté sur 122 projets, soit un volume total de 12 millions de francs);
- des *évaluations extérieures* ont été introduites, qui ont porté sur 21 projets en 2005, en particulier de grands programmes exemplaires comme l'engagement national au Guatemala, le dialogue sur les droits de l'homme en Chine et d'autres partenaires stratégiques (centres de Genève, Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research);
- un concept de *gestion intégrée du savoir* a été préparé, et un site intranet a été mis en place dans un but d'optimisation de la gestion interne de l'information et du contrôle des projets;

- des *formations et des perfectionnements* ont été organisés en gestion de projets et en méthodologie de l'évaluation.

Indicateurs et références de contrôle

Un rapport de contrôle interne circonstancié a été préparé chaque année. Il détaille les projets à impact financier selon des critères comme:

- la répartition géographique;
- les priorités thématiques;
- l'ampleur et le nombre des projets;
- la ventilation entre activités politiques et diplomatiques d'un côté et la collaboration avec la société civile de l'autre;
- le rôle du DFAE (acteur, coacteur, donateur, selon l'action);
- l'impact sexospécifique des actions.

Ces indicateurs ont été relevés pour tous les projets, ce qui a permis de définir des références de *contrôle* pour l'année suivante et, par exemple, d'accroître la part des projets dans lesquels le DFAE a un rôle d'acteur, ou l'impact sexospécifique moyen ou prononcé de ces projets.

Efficacité, visibilité et imputabilité à l'APD

Il convient tout d'abord d'apprécier les actions de promotion de la paix et des droits de l'homme à l'aune de leurs résultats en termes de développement et de respect des normes, ainsi que d'impact sur la paix. Il importe aussi de s'interroger sur leur visibilité auprès du public ou des acteurs clés, car cette visibilité peut faciliter l'accès à d'autres engagements dans le domaine de la paix et des droits de l'homme, ou contribuer d'une façon générale au profil de notre politique extérieure. Il faut toutefois prendre en considération une contrainte objective: à certaines phases d'un processus, la nécessité de garder la confidentialité peut l'emporter sur les avantages de la visibilité. Les actions de promotion de la paix et des droits de l'homme et les partenariats de la Suisse ont nettement rehaussé la visibilité du pays pendant la période 2004–2007.

Conformément aux critères du Comité d'aide au développement de l'OCDE, les sommes dépensées sur le crédit-cadre ont été imputées à 75 % jusqu'à l'année 2004, et à 90 % à compter de l'année 2005, à l'aide publique au développement (APD).