

15.016

**Message
relatif à la prolongation et à l'augmentation du
crédit-cadre pour la continuation de mesures de promotion
de la paix et de la sécurité humaine 2012–2016**

du 28 janvier 2015

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral relatif à la prolongation et à l'augmentation du crédit-cadre destiné à financer la continuation de mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

28 janvier 2015

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

L'actuel crédit-cadre destiné à la promotion de la paix et de la sécurité humaine sera épuisé au printemps 2016. Une solution de transition s'impose pour combler l'intervalle jusqu'à l'octroi d'un nouveau crédit-cadre dans le cadre du message concernant la coopération internationale à partir de 2017.

Contexte

Le prochain crédit-cadre destiné à la promotion de la paix et de la sécurité humaine ne fera plus l'objet d'un message ad hoc, mais sera intégré dans le message concernant la coopération internationale 2017–2020. Par le présent message, le Conseil fédéral demande de prolonger et d'augmenter l'actuel crédit-cadre du 29 juin 2011. Les paiements liés à ces engagements seront dus en 2016 ou les années suivantes et sont à inscrire en tant que charges dans le budget et dans le plan financier.

Teneur du projet

La notion de sécurité humaine place la protection de l'individu au premier plan. Comprise comme la liberté de vivre à l'abri de la peur, elle est guidée par la volonté de préserver la dignité humaine au sens large. La Suisse s'attache à promouvoir la sécurité humaine par des activités dans les domaines de la paix, des droits de l'homme, de la démocratie, de la politique humanitaire et de la politique extérieure en matière de migration. L'engagement en faveur de la paix et de la sécurité humaine est complémentaire aux autres instruments de politique extérieure et apporte une réponse stratégique à des crises et à des défis nouveaux ou s'inscrivant dans la durée.

Message

1 Contexte et conditions-cadres

1.1 Contexte

Le 23 janvier 2008, le Conseil fédéral a décidé de mieux faire coïncider à l'avenir les périodes couvertes par les arrêtés financiers pluriannuels de grande portée avec le programme de la législature. Le 5 décembre 2008, cette nouvelle règle a été inscrite dans l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC)¹, à la faveur d'une révision partielle de ce texte. L'art. 7, al. 2, OFC prévoit que, en règle générale, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale les arrêtés financiers pluriannuels et périodiques de grande portée au plus tard six mois après le message sur le programme de la législature.

Par la suite, le Conseil fédéral a donc fait coïncider notamment les différents crédits-cadres pour la coopération internationale et soumis pour la première fois une proposition commune au Parlement dans le message concernant la coopération internationale 2013–2016. Toujours dans l'optique d'une meilleure synchronisation, il s'agit maintenant d'intégrer dans le message concernant la coopération internationale la demande afférente au crédit-cadre destiné à financer les mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine pour la période 2017–2020. L'intégration du crédit dans le message concernant la coopération internationale à partir de 2017 doit en outre permettre de renforcer la cohérence entre les domaines thématiques de la sécurité humaine, de la paix, de l'aide humanitaire et de la coopération au développement. Cet objectif s'applique en particulier à l'engagement accru de la Suisse dans les contextes fragiles, où les contributions à la promotion de la paix et à la construction de l'Etat jouent un rôle-clé dans l'optique d'une réduction durable de la fragilité. Comme le crédit-cadre actuel sera épuisé au printemps 2016, il est nécessaire de le prolonger et de l'augmenter pour combler l'intervalle jusqu'au début du prochain crédit-cadre, prévu début 2017.

Dans ces circonstances, le Conseil fédéral propose, par le présent message, d'augmenter le crédit-cadre en cours² de 84 millions de francs et d'étendre la période durant laquelle des engagements financiers peuvent être pris jusqu'à fin 2016. Durant la période de prolongation, l'orientation stratégique des activités de promotion de la paix et de la sécurité humaine reste la même que l'orientation stratégique définie dans le message du Conseil fédéral du 29 juin 2011 sur la continuation de mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine 2012–2016³. Une rétrospective dans le message concernant la coopération internationale 2017–2020 rend compte de l'affectation des moyens durant la prolongation du crédit-cadre.

1 RS 611.01

2 FF 2012 275

3 FF 2011 5875

Contrairement à l'acception traditionnelle de la notion de sécurité, qui comprend surtout la protection du territoire national, la sécurité humaine place la protection de l'individu et de la communauté au premier plan. Après la fin de la guerre froide, force a été de constater que, bien plus que des guerres entre Etats, les plus lourdes menaces pour la sécurité des personnes découlaient des conflits internes, des déplacements forcés, des traitements arbitraires, de la violence politique et criminelle, de la pauvreté et de la faim. Née au cours des années 1990, la notion de sécurité humaine a été développée pour répondre efficacement à ces dangers. La Suisse promeut la sécurité humaine par des activités dans les domaines de la paix, des droits de l'homme, de la démocratie, de la politique humanitaire et de la politique extérieure en matière de migration.

Le mandat de promotion de la paix et de la sécurité humaine est ancré dans l'art. 54, al. 2, de la Constitution (Cst.)⁴: «La Confédération s'attache à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse; elle contribue notamment à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles.»

Ce mandat constitutionnel est précisé dans la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme⁵. A l'art. 2, la Confédération se fixe comme but de contribuer à prévenir, apaiser ou résoudre des conflits armés. Elle le fait par la promotion de la confiance, la médiation et les mesures de consolidation de la paix prises au terme des hostilités et par l'engagement en faveur du droit international humanitaire. La Confédération contribue aussi à renforcer les droits de l'homme par la promotion des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels de personnes ou de groupes de personnes, ainsi qu'à promouvoir les processus démocratiques. L'art. 4 énonce par ailleurs que les moyens nécessaires au financement des mesures prévues par cette loi sont accordés sous la forme de crédits-cadres pluriannuels⁶.

Dans le premier rapport sur la politique extérieure, du 15 novembre 2000, le Conseil fédéral déclarait vouloir «fournir une contribution essentielle et bien visible à la prévention des conflits armés» 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»⁷. Il a d'ailleurs réaffirmé chaque année explicitement sa position en matière de promotion de la paix, de droits de l'homme et d'état de droit dans les rapports sur la politique extérieure suivants, y compris dans celui de 2013. La stratégie de politique étrangère du Conseil fédéral 2012–2015⁸ met en évidence l'engagement de longue date de la Suisse en faveur de la promotion de la paix et de la sécurité humaine. Le besoin d'un engagement réel sur le terrain de la sécurité humaine ne faiblit pas. Au contraire, les crises comme celles qui bouleversent la Syrie (et ses conséquences sur les pays voisins), la Libye et l'Ukraine en sont la

⁴ RS 101

⁵ RS 193.9

⁶ Cf. Arrêté fédéral du 4 mars 2008 (FF 2008 2271) et arrêté fédéral du 22 décembre 2011 (FF 2012 275).

⁷ FF 2001 237, ici 276 et 280

⁸ www.dfae.admin.ch > Le DFAE > Mise en œuvre de la politique extérieure de la Suisse > Stratégie de politique étrangère 2012–2015

preuve criante. Avec son expertise pour atténuer les répercussions négatives des conflits et influencer sur la résolution de ceux-ci, la Suisse a un rôle important à jouer. La prévention de conflits, notamment au Liban, en Jordanie et en Egypte, est un domaine qui gagne en importance, tout comme la médiation, la protection des femmes et des enfants dans les conflits armés (enfants soldats), le renforcement des capacités à l'échelon local, le respect des droits de l'homme dans le cadre des activités économiques et le traitement du passé à l'issue de conflits.

1.3 Intérêt du projet pour la Confédération

La Suisse fonde aussi sa longue tradition humanitaire sur la solidarité avec les groupes de population vulnérables et les pays moins favorisés. Elle est tenue de respecter ses engagements internationaux découlant des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit des réfugiés. Le Conseil fédéral a d'ailleurs fait de la promotion de ces droits l'une des priorités de la politique étrangère de la Suisse.

L'engagement de la Suisse et la mise à disposition de savoir-faire et d'expérience dans ce contexte valorisent l'image de notre pays et l'influence de sa politique étrangère, tout en étoffant son réseau de partenaires internationaux. Grâce à ses activités concrètes dans le domaine de la sécurité humaine, la Suisse tisse des relations avec des acteurs des régions en conflit, d'une part, et avec les principaux Etats et organisations qui œuvrent à la promotion de la stabilité, d'autre part. Ce faisant, elle renforce la sécurité et la prospérité à l'intérieur de ses propres frontières. Les rapports d'interdépendance sont devenus si étroits qu'un conflit ou une crise, même lointains, peuvent avoir des conséquences directes pour la Suisse: mise en danger des investissements ou des exportations suisses ainsi que des progrès réalisés durant plusieurs décennies de coopération au développement, risques pour nos concitoyens touchés par un conflit sur place. Les Etats fragiles ou en conflit sont un terreau fertile pour la criminalité organisée, la prolifération d'armes ou le développement de réseaux terroristes transfrontaliers.

Forte de sa démocratie solidement ancrée, de son indépendance et de sa stabilité, la Suisse jouit d'une réputation et d'une crédibilité incontestables. Dès lors, les solutions qu'elle propose sont prises au sérieux par la communauté internationale, et elle peut contribuer à trouver des réponses aux défis du moment dans le cadre de sa politique et de ses activités thématiques.

2 Contenu du projet

2.1 Proposition du Conseil fédéral

L'actuel crédit-cadre destiné à financer la continuation de mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine 2012–2016⁹ d'un montant de 323 millions de francs (y compris le crédit additionnel de 13 millions approuvé avec le budget 2015) sera, selon toute probabilité, complètement engagé d'ici le printemps 2016. Par le présent message, le Conseil fédéral demande d'augmenter le crédit-cadre en cours de

⁹ FF 2012 275

84 millions de francs et d'étendre la période durant laquelle des engagements financiers peuvent être pris jusqu'à fin 2016.

Le crédit additionnel de 13 millions se justifie comme suit: Le 14 août 2014, un crédit supplémentaire de 6 millions de francs a été débloqué pour faire face à la crise ukrainienne, laquelle a intensément occupé la Suisse en sa qualité de présidente de l'OSCE¹⁰. Pour la même raison, le crédit correspondant pour 2015 a été relevé de sept millions de francs par rapport au montant proposé initialement, conformément à une demande d'inscription complémentaire au budget 2015 émanant du Conseil fédéral. Le crédit cadre destiné à financer la continuation de mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine 2012–2016 passe ainsi de 310 à 323 millions de francs. Durant la période transitoire, des engagements à hauteur de cinq millions de francs sont prévus pour l'Ukraine.

Calcul de l'augmentation du crédit-cadre

L'augmentation du crédit-cadre doit permettre, d'une part, de prendre des engagements dont le paiement sera déjà dû en 2016. D'autre part, pour garantir la continuité dans l'exécution des tâches, il est nécessaire de pouvoir prendre des engagements à plus long terme. Cela signifie que des engagements à la charge du crédit-cadre augmenté peuvent être pris jusqu'au 31 décembre 2016, mais ne seront payés en partie qu'en 2017 ou plus tard. Conformément à la planification du DFAE concernant le crédit-cadre en cours, les engagements arrivant à échéance en 2016 exigent un volume d'engagement additionnel de 44 millions de francs. En ce qui concerne les engagements arrivant à échéance à une date ultérieure, l'expérience montre que pour assurer une gestion efficace des mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine, il convient de prévoir un volume correspondant à environ la moitié des charges annuelles (soit, pour l'heure, quelque 40 millions). D'où la proposition d'augmenter le crédit-cadre de 84 millions de francs.

(en millions de francs)

Engagements prévus avec échéance en 2016	44
Engagements prévus avec échéance à une date ultérieure	40
Total	84

2.2 Activités dans le domaine de la sécurité humaine

La complexité et la corrélation des changements et des crises qui secouent le monde augurent de nouveaux défis à venir. Si certaines évolutions géopolitiques présentent un formidable potentiel d'amélioration, des zones d'instabilité et de tension demeurent un peu partout. Les conséquences de la crise financière et économique ainsi que les bouleversements politiques et environnementaux sont autant de facteurs susceptibles d'aggraver l'insécurité, l'arbitraire, l'absence de perspectives ou la dégradation de l'environnement.

¹⁰ Arrêté du Conseil fédéral – Supplément II/2014: demande de crédit supplémentaire du 14.08.2014 pour le crédit budgétaire A2310.0556 «Gestion civile des conflits et droits de l'homme».

A côté des programmes de longue durée – comme celui établi en 2001 pour les Balkans occidentaux, qui porte notamment sur le renforcement des institutions démocratiques, les dialogues politiques, le traitement du passé et le déminage humanitaire – l’engagement de la Suisse se concentre depuis 2012 sur diverses nouvelles zones de crise. Avec le programme spécial pour l’Afrique du Nord et le Moyen-Orient, elle soutient des projets qui visent à renforcer les processus électoraux et constitutionnels inclusifs et à promouvoir le traitement du passé, le respect des droits de l’homme et le dialogue, afin de lutter contre la polarisation politique et sociale dans la région et la violence entre communautés. En plus de son engagement dans l’aide humanitaire, la Suisse soutient les efforts entrepris par l’ONU et la Ligue arabe en vue de la résolution du conflit syrien. De même, elle apporte son aide au Liban, à la Jordanie et à la Turquie dans l’accueil et la protection des réfugiés syriens et des autres personnes ayant fui leur pays lors de précédentes crises. L’évolution rapide de la situation dans la région constitue un défi de taille pour l’action de la Suisse.

Au Myanmar, la Suisse a lancé un programme au sein duquel des discussions sont menées dans le cadre d’une procédure de médiation avec le gouvernement et les groupes d’opposition armés dans l’optique d’un accord national de cessez-le-feu. Elle met par ailleurs son expertise au service de la mise en place d’institutions démocratiques dans le pays et de la promotion de négociations avec les minorités ethniques.

Dans le cadre des pourparlers de paix intermalien, la Suisse met à disposition son expertise sur les questions de traitement du passé. Dans ce contexte, elle s’est engagée à accompagner la mise en œuvre du futur accord de paix dans ses domaines d’expertise, notamment sur les questions de réconciliation.

Au Soudan du Sud, la Suisse œuvre pour la mise en place et la stabilisation de l’Etat récemment créé en soutenant le processus national de réconciliation et le processus constitutionnel. Elle encourage également l’intégration d’autorités traditionnelles dans les institutions étatiques et le développement des capacités diplomatiques nécessaires à l’aboutissement des négociations avec le Soudan en particulier, et la communauté internationale en général.

Les troubles politiques qui secouent actuellement l’Ukraine, l’annexion de la péninsule de Crimée par la Russie ainsi que les affrontements armés dans l’est de l’Ukraine jouent un rôle prioritaire dans la politique de paix et de sécurité de la Suisse. La crise ukrainienne montre que le potentiel d’escalade demeure élevé dans certaines régions d’Europe. Les activités de la Suisse se concentrent notamment sur le soutien à des initiatives de résolution de conflits, sur le monitoring de la situation à travers la présence de l’OSCE, sur la documentation et le traitement des violations graves des droits de l’homme et du droit international humanitaire et sur le renforcement de la cohésion politique et sociale.

Dans le domaine des droits de l’homme, le thème «Activités économiques et droits de l’homme dans les contextes fragiles» suscite depuis quelque temps une attention internationale croissante. A cet égard, la Suisse s’engage aux côtés des acteurs concernés dans différents processus, dont celui lié à l’initiative pour des principes volontaires sur la sécurité et les droits de l’homme, qui vise à sensibiliser les entreprises du secteur des matières premières, les gouvernements et les organisations non gouvernementales à la sécurité et aux droits de l’homme par la voie du dialogue.

La politique de sécurité humaine ne peut être définie sur le long terme. La nature actuelle des conflits armés et des violations des droits de l'homme ainsi qu'un environnement international en profonde mutation rendent indispensables l'adoption de stratégies innovantes et bien pensées, une adaptation des concepts et des instruments aux enjeux actuels, des partenariats efficaces et un renforcement de la coordination entre les acteurs. Les activités dans le domaine de la sécurité humaine appellent donc de la souplesse afin de pouvoir réagir aux événements inattendus de manière rapide et efficace.

2.3 Priorités de l'engagement jusqu'en 2016

Le Conseil fédéral maintient inchangés pour la durée de prolongation du crédit-cadre les six objectifs stratégiques définis dans son message concernant la continuation de mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine 2012–2016, à savoir:

- contribuer à la prévention des conflits et à leur résolution en jouant un rôle actif de médiateur ou de facilitateur dans des processus de paix et en offrant son appui à des médiations dans les domaines où la Suisse peut apporter une haute valeur ajoutée;
- contribuer, sur le terrain, à l'instauration et au maintien d'une paix durable par le déploiement de programmes efficaces de promotion civile de la paix, y compris la mise en œuvre de mesures de désarmement ciblées et adaptées aux besoins des populations des régions en crise ou en conflit;
- contribuer au renforcement de la protection des droits de l'homme par une politique des droits de l'homme accompagnée de projets concrets dans des pays choisis;
- appuyer des missions multilatérales de paix, d'observation électorale et des programmes bilatéraux en leur affectant des spécialistes du Pool d'experts suisse pour la promotion civile de la paix;
- promouvoir les discussions et la définition de politiques globales et régionales à l'ONU et dans d'autres organisations internationales par des initiatives diplomatiques et le déploiement des mesures nécessaires à leur réalisation dans les domaines de la paix, des droits de l'homme, du désarmement, de l'aide humanitaire et de la migration;
- promouvoir la réflexion innovante et la mise en commun des savoirs, des expériences et des capacités opérationnelles grâce aux partenariats que la Suisse entretient avec des organisations internationales à vocation universelle ou régionale, des pays partageant ses vues, des institutions des secteurs scientifique et économique ainsi que des organisations de la société civile. De tels partenariats renforcent l'efficacité de son engagement.

Pour réaliser ces objectifs, la Suisse concentre son action sur six thèmes phares sur lesquels elle dispose d'une expertise éprouvée et reconnue. L'accent est mis sur les thèmes suivants:

- *Paix et sécurité*: promouvoir l'interdiction des armes dont l'utilisation engendre des conséquences humanitaires graves telles que les mines antipersonnel, lutter contre la prolifération des armes de petit calibre et renforcer la gouvernance dans le secteur de la sécurité sont des mesures importantes pour

la Suisse, qui participe activement aux réflexions menées à l'échelle mondiale sur les opérations internationales de maintien de la paix. En matière de paix et de sécurité, la Suisse s'engage en outre dans le domaine du genre en défendant sa conviction que des résultats durables ne peuvent être obtenus que si les hommes et les femmes sont associés sur un pied d'égalité à tous les processus. Dans son sous-thème dédié aux facteurs religieux, aux visions du monde et à la résolution des conflits, la Suisse fait profiter la communauté internationale d'une expertise développée au cours d'un travail de plusieurs années sur des conflits dans lesquels s'entremêlent de manière déterminante ces différents facteurs.

- *Démocratie, élections et partage du pouvoir*: la Suisse soutient la préparation et le déroulement d'élections, et s'engage pour la prévention des conflits électoraux et l'élaboration de constitutions. Elle dispense en outre des conseils en matière de fédéralisme et de séparation des pouvoirs.
- *Traitement du passé et prévention des atrocités*: l'engagement de la Suisse sur ce thème s'inscrit dans la droite ligne de sa tradition humanitaire, de son engagement contre l'impunité (Cour pénale internationale) et de son soutien à la promotion d'une paix durable.
- *Protection des civils dans les conflits armés*: la double qualité d'Etat dépositaire et de haute partie contractante aux Conventions de Genève confère à la Suisse une autorité et une légitimité particulières dans les activités visant au respect du droit international humanitaire (DIH) par les parties aux conflits armés.
- *Renforcement de la promotion et de la protection des droits de l'homme*: dans ce domaine, la Suisse entreprend depuis longtemps et avec succès des initiatives de premier plan. Son engagement pour le respect des droits de l'homme sur son propre territoire lui vaut une crédibilité qui s'est encore renforcée avec les initiatives abouties sur le thème Economie et droits de l'homme. En tant qu'Etat doté d'une économie libérale et siège de nombreuses grandes entreprises actives à l'échelle internationale, elle dispose d'excellents réseaux avec toutes les parties prenantes.
- *Migration et lutte contre la traite des êtres humains*: la Suisse a un intérêt direct à ce que la migration internationale soit sûre et régulière et qu'elle s'effectue dans le respect des droits des migrants ainsi que des intérêts du pays qu'ils ont quitté, de celui qui les accueille et des pays par lesquels ils transitent.

Pour mettre en œuvre ses activités, la Suisse a recours à six instruments clés: médiations et facilitations, programmes de promotion de la paix, politique des droits de l'homme liée à des actions et à des projets, pool d'experts, initiatives diplomatiques et partenariats. Les fonds du crédit-cadre sont affectés de manière ciblée aux régions et aux thèmes d'intérêt stratégique pour la Suisse et particulièrement pertinents en termes de stabilité. Les instruments de la sécurité humaine sont complémentaires aux activités des autres acteurs de la Confédération, notamment dans le domaine de la coopération internationale.

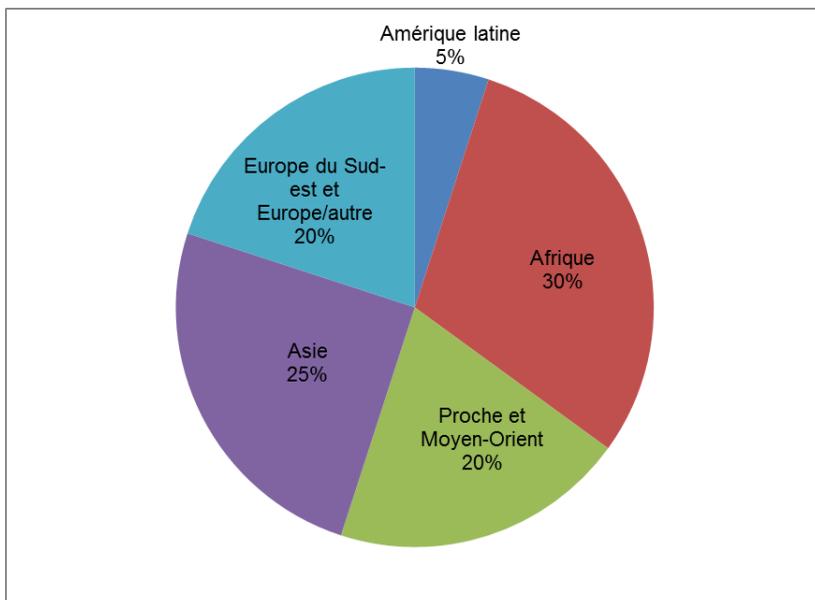
Définie comme la *liberté de vivre à l'abri de la peur*, la sécurité humaine inclut aussi le principe de la *liberté de vivre à l'abri du besoin*, dont la promotion est notamment assurée par les activités de lutte contre la pauvreté déployées dans le

cadre de la coopération au développement et de l'aide humanitaire. La complémentarité entre sécurité humaine – promotion de la paix et renforcement des droits de l'homme – d'une part et lutte contre la pauvreté d'autre part, est particulièrement pertinente dans le contexte d'Etats fragiles ou fragilisés. En effet, ces derniers sont pris dans l'engrenage de l'insécurité et de la pauvreté qui interagissent dans une spirale pernicieuse de violence et de dénuement. L'efficacité de la coopération au développement dans les contextes fragiles passe par des mesures résolues en faveur de la promotion de la paix et de la stabilité. Un tiers des personnes frappées d'extrême pauvreté vivent dans des contextes fragiles. Un engagement cohérent et coordonné des instruments de la sécurité humaine et de la coopération au développement s'impose donc. Bien que complémentaires, les tâches qui relèvent de ces deux champs d'action sont très différentes: alors que la coopération au développement met l'accent sur l'aide structurelle à long terme visant à lutter contre la pauvreté et à relever les défis mondiaux, la politique de sécurité humaine a pour objet de soutenir les processus et les négociations de paix, de mettre en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien dans le contexte de négociations politico-diplomatiques et d'apporter une expertise et une expérience souvent déterminantes pour le règlement des conflits. La politique de sécurité humaine doit faire preuve d'une grande souplesse pour être à même de répondre aux besoins des personnes concernées en fonction d'un contexte et d'une période donnés.

2.4 Affectation des fonds

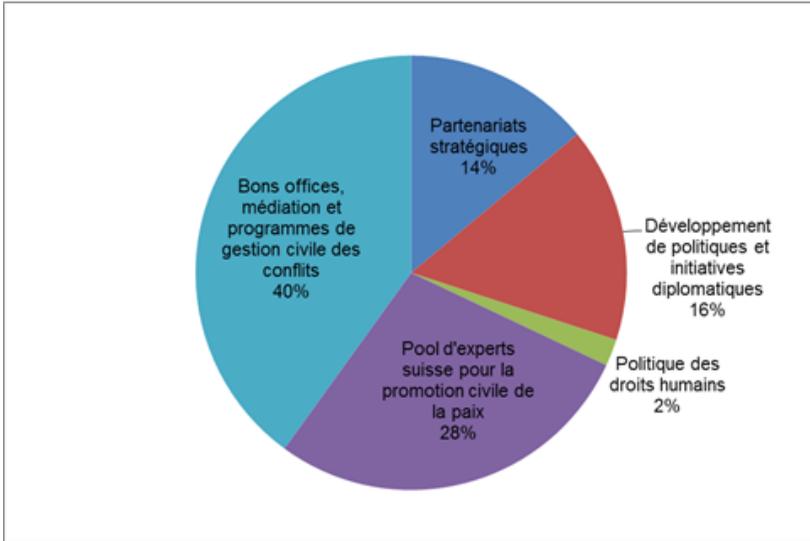
Les grands axes stratégiques définis dans le message concernant la continuation de mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine 2012–2016 pour les différents thèmes, régions et instruments demeurent inchangés. Sur la base des expériences faites jusqu'ici, la ventilation des nouveaux moyens demandés devrait se présenter comme suit (valeurs indicatives):

Ventilation des dépenses par régions



Les engagements en faveur de la paix en Europe du Sud-Est resteront élevés du fait de l'importance de cette région pour la Suisse (20 %). Plusieurs conflits armés se déroulent actuellement en Afrique et en Asie, ce qui justifie la poursuite de l'engagement de la Suisse dans ces régions à hauteur de 30 pour cent du budget pour l'Afrique et de 25 pour cent pour l'Asie. Par ailleurs, 20 pour cent du budget seront consacrés au Proche et au Moyen-Orient. En Amérique latine, la Suisse restera engagée en Colombie et, dans une moindre mesure, dans d'autres pays; elle consacra environ 5 pour cent du budget à cette région. Ces chiffres n'ont cependant qu'un caractère indicatif, étant donné l'importance de pouvoir, à l'avenir également, réagir avec rapidité à des évolutions politiques imprévues et adapter la planification en conséquence.

Répartition des fonds en fonction des instruments les plus importants



La répartition entre les principaux instruments est demeurée relativement stable ces dernières années. En toute logique, les programmes de gestion civile et de prévention des conflits ainsi que le détachement d'experts suisses absorbent le gros des ressources financières. Les instruments diplomatiques traditionnels tels que la médiation, la promotion des droits de l'homme et les initiatives diplomatiques nécessitent avant tout des ressources en personnel. La coopération avec les partenaires stratégiques devrait absorber environ quatorze pour cent du budget, deux pour cent seront en outre investis pour la politique des droits de l'homme, qui requiert surtout des ressources humaines.

2.5 Pilotage et organisation

La Division Sécurité humaine, rattachée à la Direction politique du DFAE, est compétente pour l'exécution des mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine.

Les activités de la Division Sécurité humaine sont mises en œuvre conformément à la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme et aux orientations stratégiques du Conseil fédéral et du Parlement (objectifs de la législature, rapports de politique extérieure, objectifs annuels du Conseil fédéral). Les programmes déployés dans les pays et les régions prioritaires dans le cadre d'initiatives thématiques se fondent sur des programmes et des stratégies à moyen terme. Tous les documents concernés sont soumis à une consultation interne ou interdépartementale, qui garantit une procédure uniforme à l'échelle nationale («whole-of-government-approach») et la cohérence de la politique étrangère de la Suisse.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières pour la Confédération

Le crédit-cadre en cours pour la continuation de mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine 2012–2016 sera épuisé d’ici le printemps 2016 et aura probablement été complètement engagé d’ici là. Doté d’un montant de 323 millions de francs, il résulte de l’arrêté fédéral du 22 décembre 2011¹¹, du crédit supplémentaire 2014 et de la demande complémentaire 2015. La prolongation et l’augmentation du crédit-cadre demandées permettent à la Confédération de prendre des engagements financiers à hauteur de 84 millions de francs. Les paiements liés à ces engagements seront dus en 2016 ou les années suivantes et sont à inscrire en tant que charges dans le budget et dans le plan financier.

Evolution du crédit budgétaire A2310.0556 «Gestion civile des conflits et droits de l’homme»

Etant donné que le Conseil fédéral proposera déjà bientôt au Parlement d’approuver un nouveau crédit-cadre pour la période 2017–2020 dans le cadre du message concernant la coopération internationale (voir ch. 1.1), le présent message se concentre sur les conséquences financières pour l’année 2016. Le tableau suivant donne un aperçu des moyens inscrits dans le budget 2015 et le plan financier 2016 au titre de la promotion de la paix et de la sécurité humaine:

	2015	2016
Budget et plan financier ¹² (en millions, arrondis)	82,6	80,1
<i>Croissance p.a. (en %)</i>		-3,1

Par conséquent en 2016 paiements d’un montant de 80,1 millions qui proviennent des engagements pris du crédit augmenté et des engagements pris avant seront effectué.

Etant donné que les dépenses extraordinaires liées à la présidence suisse de l’OSCE tomberont en 2016, les charges inscrites dans le plan financier diminueront de 2,5 millions de francs ou 3,1 pour cent par rapport au budget 2015.

3.2 Conséquences sur l’état du personnel

La consigne applicable au crédit-cadre en cours, selon laquelle le financement de postes de travail ne peut excéder dix pour cent du crédit, vaut également pour l’augmentation demandée. La prolongation et l’augmentation de l’actuel crédit-cadre demandées n’aurait pas d’effets sur le personnel de l’administration fédérale.

¹¹ FF 2012 275

¹² Y compris un complément au budget 2015 de 7 millions de francs en relation avec le conflit en Ukraine.

3.3 Conséquences pour les cantons et les communes

L'exécution de l'arrêté fédéral proposé incombe exclusivement à la Confédération, et n'entraîne donc aucune charge pour les cantons et les communes.

3.4 Conséquences économiques

La promotion de la paix et de la sécurité humaine n'a aucune incidence directe sur l'économie suisse.

4 Relation avec le programme de la législature et le plan financier

Le message concernant la continuation de mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine 2016–2020 est annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015¹³. Ce message ainsi que le crédit-cadre correspondant seront néanmoins intégrés dans le message concernant la coopération internationale 2017–2020. Etant donné que l'actuel crédit-cadre destiné à la promotion de la paix et de la sécurité humaine sera, selon toute probabilité, complètement engagé d'ici au printemps 2016, une prolongation de ce crédit est nécessaire pour combler l'intervalle jusqu'au début du nouveau crédit-cadre, en 2017. Le présent message n'est donc pas annoncé dans le message sur le programme de la législature 2011–2015.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

La proposition de prolonger et d'augmenter le crédit-cadre se fonde sur l'art. 167 Cst., qui prévoit que l'Assemblée fédérale vote les dépenses de la Confédération, et 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'homme, en vertu duquel les moyens nécessaires au financement de la promotion de la paix et de la sécurité humaine sont accordés sous la forme de crédits-cadres pluriannuels.

5.2 Forme de l'acte à adopter

Aux termes de l'art. 163, al. 2, Cst. et de l'art. 25, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement¹⁴, l'acte à adopter dans le cas présent doit prendre la forme d'un arrêté fédéral simple, lequel n'est pas sujet au référendum.

¹³ FF 2012 349, ici 423 et 477

¹⁴ RS 171.10

5.3 Frein aux dépenses

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., le présent projet de message requiert l'approbation de la majorité des membres de chacune des deux Chambres, étant donné que l'arrêté entraîne une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs.

5.4 Conformité à la loi sur les subventions

Les décisions de financement proposées se fondent sur les dispositions de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités¹⁵. Selon l'art. 5 de cette loi, le Conseil fédéral est tenu d'examiner périodiquement les aides financières et les indemnités.

Les obligations stipulées au chapitre 2 de la loi sur les subventions sont respectées.

Importance de la subvention pour la réalisation des objectifs visés

L'art. 54, al. 2, Cst. énonce que la Confédération contribue, dans le cadre de sa politique extérieure, à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie et la coexistence pacifique des peuples. La stratégie de politique étrangère 2012–2015 met en évidence l'engagement de longue date de la Suisse en faveur de la promotion de la paix et de la sécurité humaine et souligne, dans l'axe stratégique 2, l'expérience incomparable de notre pays en matière de démocratie directe, de fédéralisme et de respect de la diversité culturelle. Comme la coopération internationale, la promotion de la paix favorise la sécurité et la prospérité de la Suisse. Les rapports d'interdépendance sont devenus si étroits qu'un conflit ou une crise, même lointains, ont souvent des conséquences directes pour la Suisse. Les activités de celle-ci dans le domaine de la sécurité humaine sont complétées par l'aide humanitaire et la coopération au développement, car seule une société ayant atteint un certain niveau de sécurité peut se développer durablement. Les Etats dits fragiles, c'est-à-dire ceux dont les structures sont défaillantes et dans lesquels la violence armée prend de l'ampleur, risquent de voir des décennies de progrès en matière de développement s'enliser, voire être réduites à néant. La paix et le respect des droits de l'homme sont les piliers de la sécurité de l'être humain; sans sécurité, il n'y a pas de développement possible.

La Suisse est confrontée aux secousses de l'économie mondiale, laquelle est très sensible aux menaces pesant sur les flux commerciaux, les transports et les ressources énergétiques. De plus, nous devons faire face à la pression migratoire provenant de pays où prévalent l'insécurité, les violations des droits de l'homme, l'absence de perspectives ou encore la dégradation de l'environnement. Les Etats en conflit sont un terreau pour la criminalité organisée, la violence armée ou le développement de réseaux terroristes transfrontaliers. Sachant que des relations internationales stables sont une des solutions pour remédier à ces problèmes, l'engagement de la Suisse en faveur de la paix, des droits de l'homme, de l'état de droit et de la sécurité humaine joue un rôle très important dans ce contexte, et contribue à la renommée de sa politique étrangère.

¹⁵ RS 616.1

Procédure d'octroi des contributions

Les subventions sont allouées en vertu d'accords conclus avec les bénéficiaires, qui visent à garantir une utilisation ciblée des fonds et à définir, le cas échéant, les autres attentes posées aux bénéficiaires.

Chaque projet doit faire l'objet d'une demande de financement. Les décisions sont prises conformément à la directive du DFAE sur les compétences financières:

- jusqu'à 500 000 francs: la Division Sécurité humaine
- de 500 000 francs à 1 million de francs: le directeur de la Direction politique
- de 1 à 20 millions de francs: le chef du DFAE
- plus de 20 millions de francs: le Conseil