

# Stratégie de politique étrangère 2016–2019

Rapport du Conseil fédéral sur les  
axes stratégiques de la politique  
étrangère pour la législature



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral des  
affaires étrangères DFAE

Le 11 mai 2011, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) de lui soumettre, au début de chaque législature, une stratégie qui définit les axes prioritaires de la politique étrangère de la Suisse. Le présent rapport, le deuxième du genre, répond à cette demande tout en tenant compte d'une motion transmise par le Parlement (10.3212, « Pour une stratégie claire en matière de politique extérieure »).

# Préface

**« 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. »**

Il s'agit là d'un impératif constitutionnel auquel la Suisse s'emploie à répondre à travers sa politique étrangère. Rares sont les Etats qui entretiennent avec le reste du monde des liens économiques, sociaux et politiques aussi étroits que la Suisse. Pour sauvegarder ses intérêts, sa sécurité, sa prospérité et son indépendance, la Suisse est tributaire d'un environnement international stable et de relations étroites avec ses voisins et ses principaux partenaires commerciaux, l'UE et les Etats de l'UE/AELE. Elle entend s'associer activement à la recherche de solutions durables au sein des organisations internationales.

La Stratégie de politique étrangère 2016–2019 fixe les priorités pour les quatre années à venir et permet au Conseil fédéral de poursuivre la politique étrangère menée jusque-là tout en gardant une certaine latitude pour s'adapter aux nouvelles données internationales. Forte de son expérience et de ses compétences avérées en matière de bons

offices, la Suisse veut continuer de promouvoir le dialogue et la recherche de solutions constructives tout en proposant ses services de bâtisseuse de ponts dans les conflits.

Nous nous attachons en outre à prévenir l'extrémisme violent et à promouvoir une mondialisation porteuse de sécurité, de prospérité et de paix pour tous. Dans le cadre de la coopération internationale, nous menons divers projets de formation professionnelle dans le but d'améliorer les perspectives d'avenir des jeunes dans leur pays.

Le Conseil fédéral a à cœur de doter la politique étrangère de la Suisse d'une solide assise sur le plan intérieur. Nous espérons que votre soutien nous est acquis et que vous vous associerez activement à sa conception et à sa mise en œuvre durant cette nouvelle période quadriennale.



Didier Burkhalter  
Conseiller fédéral

# Table des matières

---

<b>Préface</b>	<b>3</b>
----------------	----------

---

<b>Introduction</b>	<b>5</b>
Entre continuité et changement	5
Contexte international	6
Objectifs de la politique étrangère de la Suisse ancrés dans la Constitution	10
Principes de mise en œuvre	11

---

<b>Axes stratégiques de la politique étrangère</b>	<b>14</b>
Relations avec l'Union européenne et avec les Etats de l'UE/AELE	15
Relations avec des partenaires mondiaux	18
Paix et sécurité	21
Développement durable et prospérité	27

---

<b>Services de proximité</b>	<b>31</b>
------------------------------	-----------

---

<b>Communication internationale</b>	<b>33</b>
-------------------------------------	-----------

---

<b>Ressources, réseau extérieur et personnel</b>	<b>35</b>
--	-----------

---

<b>Conclusion</b>	<b>37</b>
-------------------	-----------

---

# Introduction

Après avoir décrit la situation initiale (« Entre continuité et changement ») et analysé le contexte international, le rapport expose les objectifs de la politique étrangère de la Suisse ancrés dans la Constitution fédérale ainsi que les principes de mise en œuvre. Sa partie principale porte sur les quatre axes stratégiques de la politique étrangère de la Suisse pour la législature qui prendra fin en 2019, à savoir : les relations avec l'Union

européenne et avec les Etats membres de l'UE/AELE, les relations avec des partenaires mondiaux, l'engagement en faveur de la paix et de la sécurité ainsi que l'engagement pour le développement durable et la prospérité. Viennent ensuite deux chapitres consacrés aux thèmes suivants : services de proximité, communication internationale ainsi que ressources, réseau extérieur et personnel.

## Entre continuité et changement

Guidant avec efficacité la politique étrangère de la Suisse, la première stratégie de politique étrangère pour la législature 2012–2015 a contribué à sa cohérence et à sa crédibilité alors que la politique internationale traversait des zones de turbulences et se voyait confrontée à de nombreuses crises qui n'ont cessé de s'intensifier. Cette stratégie a défini un cadre large tout en laissant à la politique étrangère la latitude nécessaire tant pour identifier les opportunités et les exploiter activement que pour réagir rapidement aux nouveaux développements par la recherche de solutions. Le Conseil fédéral a rendu compte de la mise en œuvre de la stratégie dans ses rapports annuels sur la politique étrangère.

La stratégie de politique étrangère 2016–2019 s'inspire de la stratégie de la législature précédente. Cette continuité va de soi dans la mesure où les objectifs, valeurs et intérêts supérieurs de la Suisse s'inscrivent eux aussi dans la continuité. Tous ont pour socle commun la Constitution fédérale (cf. chap. 1.3). Au plan international, la situation initiale de la Suisse reste propice. Le pays occupe la première place mondiale dans le domaine des sciences et de la recherche et figure dans le peloton de tête en ce qui concerne la force économique, la capacité d'innovation, la compétitivité, les infrastructures, la sécurité juridique, la stabilité politique, le niveau de vie, l'insertion dans les réseaux internationaux et l'ouverture au monde ainsi que l'image du pays à l'étranger. Le soft power de la Suisse étant considé-

nable, la communauté internationale attend d'elle, pays européen de taille moyenne, qu'elle s'investisse activement en proposant des solutions. La présidence de l'OSCE qu'elle a assurée en 2014 est un exemple de contribution constructive, pour elle-même et pour le monde, que la Suisse peut apporter dans le domaine de la politique étrangère.

La Suisse a pour objectif de mener une politique étrangère pragmatique et de proximité, qui englobe les services proposés aux ressortissants suisses. Cette politique est enracinée dans la culture politique du pays, ses institutions et son histoire. Les valeurs de la politique intérieure et celles de la politique étrangère se recoupent. Au plan interne, la politique étrangère de la Suisse repose sur une assise très large.

La politique étrangère de la Suisse sait exploiter son potentiel d'influence et ses marges de manœuvre. Faisant preuve à la fois de patience et de persévérance, ses acteurs sont conscients que les efforts que la Suisse déploie isolément ont parfois des effets limités.

C'est la raison pour laquelle celle-ci cherche à collaborer avec des partenaires qui partagent ses vues, dès que cela est possible et dans son intérêt.

Si elle s'inscrit dans la continuité, la nouvelle stratégie de politique étrangère introduit également quelques changements de priorités qui tiennent compte des progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'ancienne stratégie. Ainsi, les relations avec les voisins directs de la Suisse ont retrouvé un haut niveau d'intensité et la résolution des différends a bien progressé dans la plupart des cas. Soucieux de maintenir avec les Etats voisins ces relations étroites, fondées sur la confiance et la recherche de solutions, le Conseil fédéral a classé cet objectif dans l'axe prioritaire Union européenne et Etats membres de l'UE/AELE.

Par ailleurs, le contexte international évoluant à un rythme accéléré, la stratégie a été adaptée afin que la Suisse puisse continuer de défendre efficacement ses intérêts et influencer le cours de la mondialisation.

## Contexte international

Depuis la fin de la guerre froide, le monde connaît de profonds bouleversements. Tandis que, des décennies durant, le système mondial s'est caractérisé par sa bipolarité, les Etats-Unis sont devenus la seule puissance mondiale à la chute de l'Union soviétique. Mais cette phase unipolaire n'a pas duré

longtemps. Les mouvements tectoniques qui ont secoué la géopolitique après 1989, tout d'abord de façon à peine perceptible et visible, sont allés crescendo, et ils devraient encore influencer la politique mondiale au cours des prochaines années.

Au plan international, les cartes sont redistribuées tandis que la mondialisation se poursuit : l'Occident en général, et les Etats-Unis, en particulier accusent une perte de pouvoir et d'influence relative, même si les seconds sont appelés, dans un proche avenir et du fait de leur potentiel militaire, à rester la première puissance mondiale. Ayant pris de l'assurance, des pays du Sud et de l'Est se montrent plus offensifs sur l'échiquier international et cherchent à jouer un rôle prépondérant au plan régional, voire mondial. La tendance qui se dessine est celle d'un monde fragmenté, marqué par la multipolarité et s'organisant en grands ensembles régionaux. Cette tendance est toutefois loin d'être linéaire, comme le montrent les problèmes économiques de certains Etats du BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud). L'évolution du prix du pétrole, qui demeure imprévisible, aura elle aussi des incidences sur la distribution des cartes à l'échelle internationale. La persistance de prix bas pourrait avoir un impact sur la stabilité interne et le comportement extérieur de nombre d'Etats producteurs. De plus, les « nouvelles » puissances émergentes n'ont réussi que partiellement, à ce jour, à développer un modèle social et économique alternatif attrayant, à accumuler durablement du *soft power* et à gagner à leur cause d'autres pays en concluant des alliances pérennes. La multipolarité accrue à laquelle tend le système international se traduit par une instabilité grandissante et peut avoir pour conséquence une recrudescence des rivalités et conflits géopolitiques. Une coordination renforcée entre les grandes puissances est donc indispensable, bien qu'elle

ait des effets ambivalents sur le système multilatéral.

On observe également dans le système international une multiplication des acteurs qui exercent un pouvoir : certes, le premier rôle revient toujours aux Etats, mais ceux-ci cèdent du terrain face aux acteurs non étatiques, à savoir la société civile – comme l'ont montré par exemple le Printemps arabe en Afrique du Nord et le mouvement Euromaïdan en Ukraine – et des groupes économiques et financiers internationaux, mais aussi des organisations terroristes et le crime organisé. La tendance à une répartition plus large du pouvoir est parfois positive puisqu'elle permet aux acteurs démocratiques de la société civile de se faire entendre. Mais elle peut aussi déstabiliser, car des réseaux terroristes et criminels sont susceptibles d'infiltrer, voire de détruire entièrement des structures étatiques pour certaines déjà affaiblies. Le déplacement des centres de gravité est accéléré par la numérisation, notamment par l'expansion internationale fulgurante d'Internet en général et des réseaux sociaux en particulier.

Autre évolution centrale de la politique internationale : la prolifération des crises et des conflits. Ceux-ci ne sont pas des événements isolés « fortuits » mais l'expression d'une phase transitoire. L'instabilité et la violence armée touchent de plus en plus les régions limitrophes de l'Europe. La guerre a refait son apparition en Europe avec la crise en Ukraine. La polarisation entre la Russie et l'Occident a notamment entraîné un recul de la sécurité paneuropéenne. Au sud de l'Europe, les conflits anciens non résolus (le conflit israé-

lo-palestinien par exemple), les conflits plus récents (en Syrie, au Yémen et en Libye), les groupes terroristes djihadistes en pleine expansion, les tensions géopolitiques et confessionnelles ainsi qu'une mauvaise gouvernance et des structures étatiques faibles ont plongé la région dans une crise profonde. Les effets de cette situation dégradée se font de plus en plus sentir en Suisse et dans son environnement régional. L'Europe est devenue une cible privilégiée du terrorisme djihadiste. Elle doit elle aussi faire face aux défis gigantesques de la crise des réfugiés et des migrants, laquelle trouve son origine dans une violence persistante, une profonde détresse humanitaire et l'absence totale de perspectives.

A l'avenir, les enjeux globaux que représentent les migrations, le changement climatique et d'autres atteintes à l'environnement ainsi que la lutte pour les ressources, les cyberattaques, les nouvelles frontières de l'Espace, le terrorisme, la criminalité violente, les pandémies ou encore les résistances aux antibiotiques vont encore prendre de l'ampleur. Des risques élevés existent, notamment dans le domaine d'Internet, au vu de la vulnérabilité technologique des sociétés modernes. Quant aux problèmes environnementaux, en particulier la question du climat et de la biodiversité, il y a longtemps déjà qu'ils revêtent des dimensions politiques, économiques et sociales globales.

Le nombre élevé de pays dotés d'institutions étatiques faibles et instables et, souvent, d'une société civile peu développée reste inquiétant. Dans ces Etats fragiles, la population est la plupart du temps victime d'une extrême pau-

vreté, d'actes de violence, de la corruption et de l'arbitraire politique. Les gouvernements de ces pays ne peuvent ou ne veulent pas assumer des fonctions étatiques fondamentales. Les Etats fragiles sont un terreau fertile idéal pour les groupes terroristes et criminels.

Au plan mondial, les perspectives économiques sont incertaines. L'économie mondiale ne se remet que lentement des conséquences de la crise financière et économique et de la crise de la dette. Elle ne s'est pas encore engagée sur la voie d'une croissance durable. De plus, la croissance de certains pays, y compris émergents, affiche de nets signes de faiblesse. La Suisse subit par ailleurs l'appréciation du franc et l'affaiblissement de ses débouchés traditionnels, en particulier au sein de l'UE. Bien que le système commercial multilatéral ne se soit que faiblement développé dans le cadre de l'OMC, la libéralisation du commerce mondial a enregistré quelques avancées (dont l'accord sur la facilitation des échanges et l'accord sur les technologies de l'information). Globalement, l'environnement s'est dégradé pour une économie ouverte de taille moyenne telle que celle de la Suisse et il requiert donc des efforts particuliers. Parallèlement, on assiste à l'émergence de nouveaux espaces normatifs supra-régionaux (par exemple le Partenariat transpacifique, TPP) qui vont bien au-delà des traités classiques de libre-échange et devraient avoir d'importantes conséquences pour l'économie mondiale et même pour la Suisse.

La phase de bouleversements dans laquelle le monde est entré depuis un moment déjà semble suggérer une fragmentation croissante du système international. Elle s'accom-

pagne d'incertitudes, de volatilité et d'instabilité, d'un déficit de leadership mondial et de l'apparition de nouveaux acteurs ainsi que, parfois, d'une pensée pseudo-novatrice structurée en rapports de force politiques et en sphères d'influence exclusives. Les normes et règlements établis sont remis en cause. La démocratie, les droits de l'homme et la liberté vacillent en maints endroits. Le droit international public et la coopération internationale sont de plus en plus ébranlés.

Il faut toutefois relativiser ce constat à un double titre. Tout d'abord, l'environnement direct de la Suisse demeure relativement stable. L'UE doit certes faire face elle aussi à d'importantes difficultés : la crise de la dette et de l'euro requiert une solution pérenne ; avec la crise des réfugiés, l'Europe est de plus en plus fragmentée sur le plan politique et le débat animé concernant l'avenir de la construction européenne n'est pas clos. Néanmoins, au cours du processus d'unification européenne, l'UE a développé une certaine capacité de résistance aux crises. Même si l'on peut difficilement dire quels contours l'UE prendra demain, on peut penser qu'elle poursuivra son développement et demeurera l'acteur principal en Europe. Malgré toutes les difficultés, l'UE reste la clé de voûte de la stabilité et de la prospérité en Europe. Il est de l'intérêt de la Suisse qu'elle trouve une issue à la crise et conserve sa capacité d'action. Une déstabilisation voire un éclatement de l'EU aurait des effets politiques et économiques désastreux pour la Suisse.

Par ailleurs, l'expérience des dernières années a montré que, dans un monde toujours plus multipolaire, la coopération et les

solutions communes ne sont pas seulement nécessaires, mais également envisageables, à condition toutefois qu'il y ait une volonté politique. Les divergences ont beau être nombreuses, les convergences et les approches constructives peuvent finir par s'imposer au sein de la communauté internationale, comme l'attestent l'accord sur le nucléaire iranien, l'Agenda 2030 pour le développement durable, l'accord de Paris sur le climat ou encore le rapprochement entre Cuba et les Etats-Unis. On a aussi souvent tendance à occulter les évolutions positives, et pourtant : au cours des 20 dernières années, le nombre de personnes vivant dans une extrême pauvreté a diminué de moitié environ ; la mortalité infantile a enregistré un recul important ; dans de nombreux pays en développement, les revenus ont considérablement augmenté et une classe moyenne a émergé ; enfin, un nombre toujours plus élevé d'enfants ont accès à l'éducation.

Les bouleversements en cours offrent des opportunités et ouvrent de nouvelles perspectives. La mondialisation et les changements qu'elle occasionne peuvent et doivent bénéficier d'un accompagnement actif. La Suisse est bien positionnée pour jeter des ponts, participer à ces changements, défendre ses valeurs et ses intérêts et, s'agissant des défis mondiaux, nouer des alliances avec ceux qui sont prêts à résoudre les problèmes. Elle peut élaborer des solutions novatrices et viables qui servent aussi ses intérêts.

# Objectifs de la politique étrangère de la Suisse ancrés dans la Constitution

Les objectifs de la politique étrangère de la Suisse définis dans la Constitution fédérale sont la défense des intérêts et la promotion des valeurs du pays. Inscrits dans la durée, ces intérêts et ces valeurs offrent un cadre de référence large et stable à la politique étrangère.

La Confédération suisse « protège la liberté et les droits du peuple et elle assure l'indépendance et la sécurité du pays » ; elle « favorise la prospérité commune, le développement durable, la cohésion interne et la diversité culturelle du pays » ; elle « veille à garantir une égalité des chances aussi grande que possible » et « elle s'engage en faveur de la conservation durable des ressources naturelles et en faveur d'un ordre international juste et pacifique » (art. 2, Constitution fédérale). Concernant les affaires étrangères, la Constitution fédérale définit les objectifs suivants (art. 54, al. 2) : « 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. »

Ces objectifs de politique étrangère reflètent les valeurs de la Suisse, qui se définit à travers sa diversité culturelle, ses institutions po-

litiques – en particulier ses instruments de participation démocratique de la population, son fédéralisme et son partage du pouvoir (consensus et concordance) – et sa sécurité juridique. La cohésion interne et la coexistence entre différentes cultures et groupes sociaux sont un atout pour la Suisse, tout comme son système politique inclusif et ses institutions uniques en leur genre. Il convient de veiller à ce système et à sa culture politique, car les conflits internes qui secouent de nombreux pays montrent que la stabilité politique et sociale est loin d'être une évidence.

En Suisse, politique intérieure et politique étrangère sont étroitement liées. Ce qui fait la force de la Suisse à l'intérieur de ses frontières guide sa politique à l'étranger. La Suisse défend la démocratie et l'état de droit, le dialogue et la culture du compromis, l'association aux décisions et le partage des pouvoirs ; elle s'engage en faveur des droits de l'homme et des principes humanitaires.

Du fait de la mondialisation, des crises et des conflits même lointains sont susceptibles d'avoir des conséquences pour la Suisse. Ils peuvent se répercuter négativement sur son économie et mettre en danger des investissements ou des exportations. Ils peuvent toucher des Suisses qui vivent ou voyagent dans des zones en conflit ou en crise ou mettre en péril des ressources naturelles. Les Etats fragiles sont un terreau propice au déve-

loppement de la criminalité organisée, de la violence armée et de groupes terroristes aux idéologies fondées sur le mépris de l'homme. L'économie mondiale est sensible aux menaces qui pèsent sur les flux commerciaux, les transports et les ressources énergétiques. La Suisse est elle aussi confrontée à la pression migratoire provenant de pays où prévalent l'instabilité, l'oppression, les violations des droits de l'homme, l'absence de perspectives socio-économiques ou encore la dégradation de l'environnement.

C'est la raison pour laquelle la Suisse s'engage, dans la limite de ses possibilités et consciente que, souvent, son action ne sera efficace que si elle est menée de concert avec d'autres, pour la prévention des conflits, la lutte contre la pauvreté et la protection de l'environnement. Elle favorise ainsi la stabilité internationale, plus précisément la gouvernance de la mondialisation ainsi que des règles et normes internationales. A son tour, ce vaste engagement influe positivement sur l'indépendance, la liberté et la sécurité de la Suisse ainsi que sur sa prospérité.

## Principes de mise en œuvre

La mise en œuvre de la politique étrangère obéit à un certain nombre de principes qui transcendent la situation du moment et restent valables indépendamment des évolutions à court terme du contexte international. Ces principes sont ceux de l'état de droit, de la neutralité, de l'universalité, du dialogue, de la solidarité et de la responsabilité ainsi que de l'efficacité et de la cohérence.

### Etat de droit

La Suisse est un Etat de droit. Il est dans son intérêt que la primauté du droit, et non le droit du plus fort, prévale dans les relations internationales. Par conséquent, le droit international public et son respect revêtent une importance primordiale pour elle. A défaut de règles, c'est par l'exercice de pressions, voire par l'usage de la force que des acteurs internationaux peuvent être tentés de faire prévaloir leurs in-

térêts. Pour contrer cette dynamique, la Suisse s'engage de longue date contre le recours à la force et en faveur d'un règlement pacifique des différends.

### Neutralité

La neutralité est un instrument de politique étrangère utilisé par la Suisse pour préserver son indépendance. En vertu de son statut d'Etat neutre indépendant, la Suisse respecte les obligations qui lui sont imposées par le droit de la neutralité. Il s'agit en premier lieu du devoir de ne pas participer aux conflits internationaux. La mise en œuvre de sa politique de neutralité, destinée à assurer la prévisibilité et la crédibilité de sa neutralité au sens juridique, n'est en revanche pas régie par des règles de droit, mais dépend de l'analyse du contexte international du moment. Tout en impliquant une certaine impartialité et objec-

tivité dans les prises de position, la neutralité ne constitue pas un obstacle à la défense des intérêts du pays. Au contraire, elle est un instrument flexible dont la Suisse dispose dans la conduite de sa politique étrangère, de nature à faciliter les contacts avec différents interlocuteurs. Il s'agit en particulier d'un atout dans les activités de bons offices, qui constituent une force traditionnelle de la politique étrangère de la Suisse et permettent à celle-ci de se distinguer des autres et de jouer un rôle particulier.

### **Universalité**

La Suisse cherche traditionnellement, dans toute la mesure du possible, à entretenir de bonnes relations avec tous les Etats de la planète. En tant que pays dépendant fortement – notamment sur le plan économique – de son ouverture au monde tout en n'étant pas membre de l'UE ni d'autres alliances ou groupes importants de pays tels que le G20, elle se doit d'entretenir un vaste réseau de relations pour défendre efficacement ses intérêts. Cela étant, le principe d'universalité n'équivaut pas à l'absence de priorités et n'empêche pas la Suisse de reconnaître l'importance particulière de certains partenaires et de développer en conséquence des stratégies par pays ciblées.

### **Dialogue**

Dans sa politique étrangère, la Suisse privilégie le dialogue, qui est un aspect important de sa culture politique. Elle s'emploie à jeter des ponts et à promouvoir un dialogue qui, certes, n'est pas la panacée et implique que toutes les personnes soient disposées un tant soit peu à s'inscrire dans cette démarche. Cependant, en

l'absence de dialogue ou de propositions dans ce sens, les chances de trouver une solution à un conflit ou d'éviter un conflit émergent sont quasi nulles. De surcroît, ce n'est pas parce qu'elle pratique une écoute active et s'efforce de comprendre les différents acteurs que la Suisse partage les positions de ceux-ci et n'est plus en mesure de défendre ses intérêts et ses valeurs.

### **Solidarité et responsabilité**

De nos jours, l'influence d'un Etat et sa capacité à se créer une marge de manœuvre pour défendre ses intérêts ne se mesurent plus seulement à l'aune de son importance militaire, économique ou démographique, mais dépendent aussi de sa disponibilité à contribuer à la maîtrise des enjeux globaux de façon solidaire et responsable. La notion de responsabilité se réfère aux générations futures, sachant qu'il faut avoir pour objectif de transmettre à celles-ci un monde paisible et sûr et un environnement préservé en pratiquant une politique étrangère responsable.

### **Efficacité et cohérence**

La notion d'efficacité occupe une place cruciale dans la politique étrangère de la Suisse, puisque cette dernière, en particulier ses initiatives, propositions et actions, doit toujours se mesurer à l'aune des moyens disponibles et gérer avec rationalité des ressources limitées. Ce ne sont pas les coups d'éclat, mais les actions stratégiques planifiées qui sont au cœur de l'activité de politique étrangère, cela se retrouve dans tous les domaines, notamment l'assistance consulaire des ressortissants suisses qui vivent ou voyagent à l'étranger. En politique étrangère, l'efficacité présuppose

une action cohérente. Efficacité et cohérence sont indissociables. Une politique s'avère cohérente lorsque les liens entre ses différents domaines sont identifiés et que les actions de la politique étrangère sont alignées en conséquence. La mondialisation met au défi la cohérence, notamment lorsque différentes politiques sectorielles sont en jeu. La transparence et l'information réciproque sont importantes pour reconnaître suffisamment tôt des incohérences et les lever. Les éventuelles incohérences et contradictions entre les objectifs de la politique étrangère et les moyens déployés pour les atteindre doivent être clarifiées par des procédures de coordination et la définition de critères spécifiques.

# Axes stratégiques de la politique étrangère

Une politique étrangère active et prospective exige la définition de priorités stratégiques. C'est d'autant plus important dans un contexte marqué par la grande diversité des tâches et des acteurs. La stratégie de politique étrangère fixe le cadre et les lignes directrices de l'engagement international de la Suisse pour la législature qui prendra fin en 2019. Elle ménage une marge de manœuvre

et une flexibilité suffisantes pour identifier et exploiter les leviers et les possibilités d'action, et réagir ainsi aux nouveaux développements en proposant des solutions concrètes. Les quatre axes stratégiques ne sont pas des concepts isolés, mais se chevauchent et interagissent en permanence. Les synergies qui en découlent doivent être exploitées de manière constructive.



Photo: Services du Parlement, 3003 Berne; Graphique: DFAE

# Relations avec l'Union européenne et avec les Etats de l'UE/AELE

## OBJECTIF PRINCIPAL

La Suisse entretient avec l'UE des relations de partenariat contractuelles susceptibles d'évoluer grâce à la consolidation et au renouvellement de la voie bilatérale ; elle s'attache également à développer d'étroites relations avec les pays membres de l'UE/AELE, en soignant particulièrement ses relations avec les pays voisins.

La Suisse est située au cœur de l'Europe. Elle partage les valeurs démocratiques de ses partenaires européens, avec lesquels elle cultive des liens étroits sur le plan politique, économique et culturel. Elle entretient notamment d'intenses relations avec ses pays voisins, tous membres de l'UE à part le Liechtenstein. Elle fait preuve de solidarité dans l'engagement en faveur de la stabilité et du développement sur le continent européen.

Dans un environnement marqué par les basculements géopolitiques et par l'émergence de défis et de menaces qui dépassent les frontières nationales, il est important de développer des partenariats stables – en particulier avec des Etats de même sensibilité – et de trouver des solutions communes. Cela concerne notamment la concurrence au niveau mondial (recherche, commerce, innovation), la sécurité intérieure et extérieure (lutte contre le terrorisme et la criminalité, etc.), la

coopération internationale et l'aide humanitaire ainsi que la qualité de vie des citoyens (mobilité, perspectives, emploi, diversité culturelle, environnement, santé). La Suisse coopère de différentes manières avec ses partenaires européens dans un cadre multilatéral et bilatéral, notamment au sein de l'OSCE, du Conseil de l'Europe et du Partenariat pour la paix de l'OTAN, ainsi qu'avec les pays de l'AELE et des groupes de coopération sous-régionaux. L'UE joue à cet égard un rôle prépondérant.

L'objectif principal des quatre prochaines années est l'instauration avec l'UE d'une relation de partenariat contractuelle susceptible d'évoluer. De bonnes relations avec l'UE sont la condition d'une coopération pragmatique, guidée par des intérêts et des valeurs, avec les pays d'Europe dans de nombreux champs d'action politique. La coopération aide à promouvoir la prospérité et la sécurité. La Suisse et l'UE ont un intérêt commun à favoriser le développement de relations bilatérales stables. Partenaire économique de poids et trait d'union entre le Nord et le Sud, la Suisse est plus étroitement liée à l'UE que certains de ses Etats membres.

Les défis qui se posent à l'ensemble du continent (par exemple la crise des réfugiés) illustrent l'importance d'une coopération étroite et constructive avec l'UE, principal partenaire de la Suisse. Dans le cadre de son



Le conseiller fédéral Didier Burkhalter (à droite) salue le ministre allemand des affaires étrangères Frank-Walter Steinmeier, venu à Berne pour une visite de travail en août 2015. KEYSTONE/Peter Schneider

association aux accords de Schengen et de Dublin, la Suisse met tout en œuvre pour que des solutions européennes efficaces soient trouvées en complément aux mesures nationales. Elle adopte une position autonome par rapport à l'UE, tout en entretenant avec elle des liens de solidarité et de coopération, et veille à la défense de ses intérêts en matière de politique étrangère. Cette approche s'applique notamment à la lutte contre le terrorisme et la criminalité, pour laquelle l'association à Schengen propose des instruments fort utiles tels que le système d'information Schengen ou encore des normes communes de contrôle aux frontières extérieures. Par ailleurs, la Suisse coopère étroitement avec Europol, notamment dans le domaine des combattants terroristes étrangers.

L'interdépendance économique est particulièrement forte avec les pays voisins (travailleurs frontaliers, régions limitrophes). Un tiers du commerce extérieur global de la Suisse et deux tiers des échanges avec l'UE s'effectuent avec les pays voisins. Pour sa part, la Suisse figure parmi les dix principaux partenaires commerciaux des pays limitrophes. Les liens sociaux sont également importants : plus de 750 000 ressortissants des pays voisins vivent en Suisse et 290 000 autres travaillent en Suisse en tant que frontaliers. A l'inverse, plus de 300 000 citoyens helvétiques vivent dans les pays limitrophes.

Les relations entre la Suisse et l'UE sont organisées et régies par une série d'accords bilatéraux couvrant de nombreux domaines

de coopération sectorielle. L'ensemble de ces accords constitue la « voie bilatérale ». Cette forme de coopération permet de développer et d'approfondir les relations entre la Suisse et l'UE dans l'intérêt des deux parties.

La voie bilatérale exige toutefois un cadre institutionnel permettant de tenir à jour les accords existants. Cette pratique garantit l'accès au marché intérieur, renforce la sécurité juridique et prévient l'érosion des bases des accords bilatéraux. L'acceptation de l'initiative populaire fédérale « Contre l'immigration de masse » par le peuple et les cantons le 9 février 2014 a engendré de nouvelles incertitudes sur l'avenir des bilatérales. L'objectif du Conseil fédéral consiste toujours à arriver à une solution consensuelle qui respecte tant le nouvel article 121a de la Constitution fédérale que l'accord sur la libre circulation des personnes. En cas d'échec, les Accords bilatéraux I seront remis en cause et il faudra s'attendre à des répercussions négatives sur d'autres domaines de coopération entre la Suisse et l'UE, notamment sur la formation, la recherche et l'innovation.

Le Conseil fédéral s'est donc fixé pour objectif de rénover la voie bilatérale afin d'assurer sa pérennité et son développement futur. Il entend trouver avec l'UE une solution qui permette de gérer plus efficacement l'immigration en provenance des pays de l'UE tout en préservant l'accord sur la libre circulation des personnes. A cette fin, il privilégiera une solution mutuellement acceptable avec l'UE et fondée sur une interprétation commune des modalités d'application de l'accord, en particulier de la clause de sauvegarde. Une

solution mutuellement acceptable avec l'UE permettrait de ratifier le protocole III concernant l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à la Croatie. Si elle ratifie ce protocole avant le 9 février 2017, la Suisse pourra de nouveau participer au programme de recherche européen Horizon 2020 en y étant pleinement associée.

Il convient par ailleurs de définir le cadre institutionnel des relations avec l'UE. C'est sur un tel accord institutionnel que reposeront de nouveaux accords sectoriels sur l'accès au marché intérieur de l'UE, par exemple dans les domaines de l'électricité et des services financiers. La conclusion de nouveaux accords de coopération et l'élargissement des champs de coopération existants permettront de développer la voie bilatérale dans des secteurs comme la sécurité, l'environnement et la santé. Dans le domaine de la recherche, l'objectif est de retrouver en 2017 le niveau de coopération atteint avant le 9 février 2014. Dans ce contexte, le Conseil fédéral prendra une décision, au cours de la législature, quant au renouvellement de la contribution suisse à l'élargissement visant à atténuer les disparités sociales et économiques au sein de l'UE élargie.

Les partenariats stratégiques avec l'Allemagne, l'Autriche, la France et l'Italie, qui jouent un rôle primordial dans les relations de la Suisse en Europe, doivent être consolidés et développés ponctuellement. Les relations de la Suisse avec ces pays ont connu une évolution positive au cours de la législature 2011–2015. Elles peuvent néanmoins encore être améliorées et doivent faire l'objet d'une attention constante :

premièrement, il s'agit de maintenir l'intensité des visites diplomatiques afin de préserver les possibilités de dialogue, d'apprécier régulièrement l'ampleur de la coopération bilatérale et d'identifier si nécessaire de nouveaux domaines de coopération. Deuxièmement, les questions bilatérales concrètes doivent être abordées et traitées avec célérité. Troisièmement, la coordination et la collaboration avec les pays voisins en matière de coopération multilatérale doivent être approfondies, par exemple au sein de l'ONU ou de l'OSCE. Quatrièmement, la Suisse doit soigner ses relations avec ses voisins en raison du rôle central joué par ceux-ci en qualité de membres de l'UE. Cinquièmement, une attention particulière

doit être accordée aux régions limitrophes. Il faut continuer de trouver des solutions transfrontalières aux enjeux communs.

La Suisse entretient également d'étroites relations de confiance avec le Liechtenstein. Au-delà des pays limitrophes, elle entend maintenir des contacts privilégiés avec tous les pays membres de l'UE et de l'AELE ainsi que la fréquence élevée des visites diplomatiques. Elle souhaite également maintenir, voire intensifier les coopérations thématiques, notamment dans le cadre multilatéral. Enfin, la Suisse s'efforce d'entretenir des échanges approfondis avec la présidence tournante du Conseil de l'UE.

## Relations avec des partenaires mondiaux

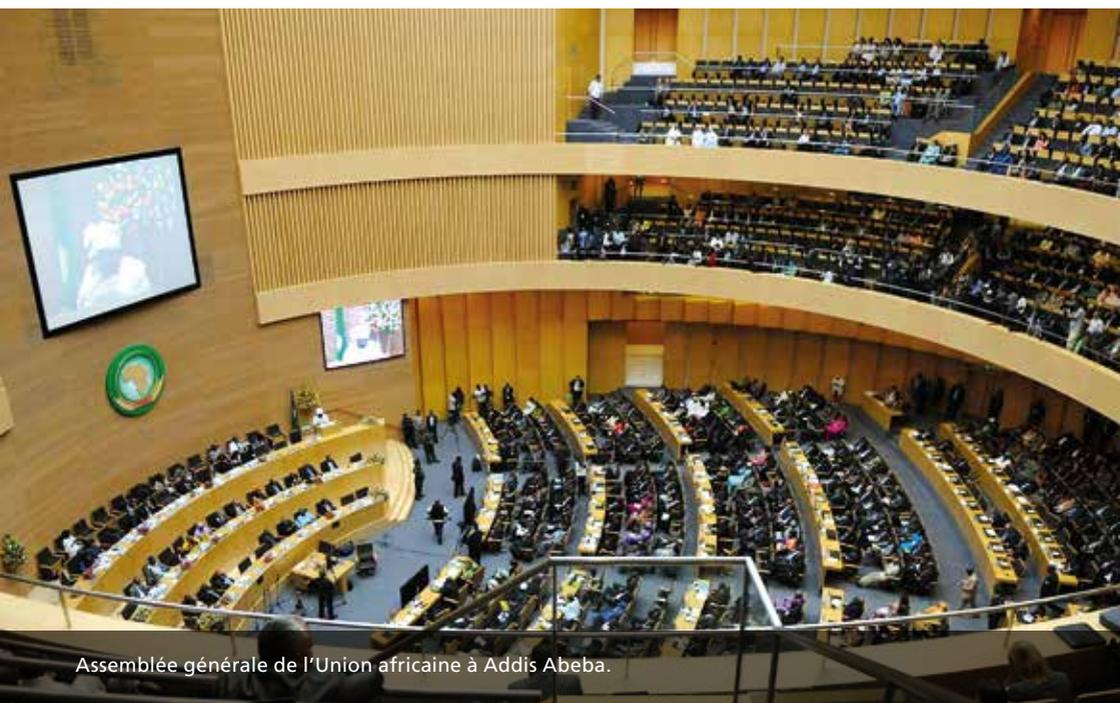
### OBJECTIF PRINCIPAL

La Suisse approfondit ses relations avec des partenaires mondiaux afin de préserver ses intérêts et de résoudre des problèmes concrets.

La Suisse poursuit une politique étrangère basée sur le principe d'universalité : elle entretient non seulement des relations avec les grandes puissances et les puissances régionales, mais aussi avec les pays moyens et petits, les organisations régionales et les acteurs non étatiques, ces derniers devenant des interlocuteurs toujours plus importants en raison du glissement des rapports de force. Ces relations, que l'on peut qualifier

de bilatérales, conservent une importance primordiale. Eu égard aux basculements géopolitiques et au fait que la Suisse n'appartient ni à l'UE, ni à l'OTAN, ni au G20, il est important qu'elle renforce ses relations avec les Etats, régions et organisations internationales par-delà l'espace UE/AELE.

Les thèmes et problèmes bilatéraux, mais aussi les possibilités de coopération restent d'actualité dans un monde de plus en plus interdépendant et globalisé. Les domaines thématiques bilatéraux et multilatéraux se chevauchent par ailleurs fréquemment. En conséquence, les aspects multilatéraux représentent désormais une part importante des relations bilatérales. La Suisse veut utili-



Assemblée générale de l'Union africaine à Addis Abeba.

ser systématiquement les contacts bilatéraux pour faire valoir son point de vue (initiatives diplomatiques, candidatures, etc.) et ses intérêts (notamment dans les trois autres axes stratégiques de sa politique étrangère), identifier les Etats de même sensibilité, développer les contacts avec ceux-ci et, en présence d'intérêts communs, renforcer la coopération bilatérale et multilatérale dans les domaines les plus divers. Systématisée, la coopération avec des Etats de taille comparable et de même sensibilité que la Suisse en matière de politique économique et étrangère recèle un potentiel considérable.

La coopération bilatérale (échanges bilatéraux) s'organise à trois niveaux : la Suisse mène des dialogues d'intensité variable avec

tous les Etats qui manifestent de l'intérêt pour ce type d'échanges. Des partenariats ont été conclus avec certains Etats qui entretiennent avec la Suisse des échanges réguliers au niveau ministériel et technique. Les partenariats stratégiques reposent notamment sur des déclarations d'intention des deux parties (protocoles d'accord, déclarations conjointes, etc.), des mécanismes de coordination mis en œuvre par la Suisse (stratégies par pays, feuilles de route, séances de coordination intra- et interdépartementales, etc.), des consultations politiques annuelles, des consultations et dialogues sectoriels périodiques et des contacts réguliers avec les ministres compétents (des affaires étrangères notamment).

Le concept de partenariat stratégique renvoie à une décision du Conseil fédéral de 2005 visant à approfondir les relations avec les Etats-Unis, le Japon, les pays du BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) et la Turquie. L'intensification et la diversification des partenariats stratégiques avec ces pays constitueront à nouveau l'un des objectifs pour la législature qui prendra fin en 2019. La coordination et la cohérence de ces partenariats doivent notamment être renforcées en vue de garantir la sauvegarde appropriée des intérêts et des valeurs de la Suisse. Les thèmes et les domaines de coopération dans lesquels la Suisse peut apporter ou créer une valeur ajoutée, tirer parti de la coopération et user de son influence seront maintenus ou redéfinis.

De nouveaux partenariats, d'une qualité pratiquement égale à celle des partenariats stratégiques, ont été conclus ces dernières années avec d'autres pays du G20, dont le Mexique, la Corée du Sud, l'Indonésie et l'Australie. La consolidation de ces partenariats constitue une priorité. Il conviendra en outre d'examiner durant la première moitié de la législature si la conclusion de partenariats stratégiques avec d'autres Etats se justifie, pour autant que ces partenaires éventuels manifestent un intérêt similaire et que le DFAE dispose des ressources suffisantes (notamment sur place) pour assurer la coordination et le suivi de ces partenariats.

La présence et l'insertion de la Suisse dans les réseaux régionaux doivent notamment être renforcées en Europe du Sud-Est et de l'Est, en Asie centrale, dans l'espace Asie-

Pacifique, sur le double continent américain, en Afrique, au Proche-Orient et au Moyen-Orient. Les intérêts de la Suisse en matière politique, économique, environnementale, de politique de sécurité et de politique migratoire diffèrent de l'une de ces régions à l'autre. Les instruments de la coopération bilatérale sont utilisés de manière ciblée en fonction de chaque situation.

Le poids politique – et souvent économique – des organisations régionales augmente. La Suisse a donc tout intérêt à renforcer sa présence dans ces organisations par le biais de coopérations concrétisant un intérêt commun. Elle participe déjà activement, en tant qu'observateur accrédité ou comme partenaire, aux travaux de l'Alliance pacifique, de l'Organisation des Etats Américains (OEA), de l'Organisation de la Coopération islamique (OCI), de la Ligue arabe, de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de l'Autorité intergouvernementale sur le développement (Intergovernmental Authority on Development, IGAD) et de l'Union africaine. Elle souhaite également obtenir le statut de partenaire de dialogue sectoriel de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE ou ASEAN). Même les groupements de petits ou de micro-Etats comme la Communauté des Caraïbes (CARICOM) ou le Forum des îles du Pacifique (FIP) peuvent être des partenaires intéressants. Dans ce contexte, la Suisse se doit de systématiser ses activités d'observateur et de partenaire d'organisations régionales durant l'actuelle législature.

Le renforcement et l'approfondissement des relations avec les régions et partenaires

situés hors de la zone UE/AELE sont quasiment impossibles sans un vaste réseau extérieur. La présence sur le terrain crée une valeur ajoutée significative, que ce soit dans la mise en œuvre de la politique étrangère, le développement de contacts et de réseaux, la

coordination, la préparation, l'accompagnement et le suivi des visites ainsi que l'analyse des résultats et l'établissement des rapports. Le réseau extérieur rend également de précieux services à l'économie suisse, en particulier aux PME.

## Paix et sécurité

### OBJECTIF PRINCIPAL

La Suisse renforce son engagement en faveur de la paix et de la sécurité et fournit des impulsions décisives pour favoriser un ordre international juste et viable.

L'action en faveur de la paix et de la sécurité a gagné en importance au cours des dernières années, en raison notamment de la multiplication des crises internationales qui ont des répercussions négatives sur la Suisse. Fortement tributaire de ses relations avec le monde et résolument tournée vers l'exportation, la Suisse a besoin d'un environnement stable et d'un ordre international viable et juste pour préserver sa sécurité et sa prospérité. En période de crise et d'insécurité, il est important qu'elle contribue très largement et de façon créative à façonner son environnement, conformément à ses intérêts et à ses valeurs.

D'autre part, la Suisse a régulièrement prouvé ces dernières années sa capacité à contribuer efficacement à la promotion de la paix

et de la sécurité grâce à une politique étrangère indépendante et participative. Dans le monde multipolaire actuel, la Suisse n'est rattachée à aucune grande puissance, même si elle fait partie de l'Europe et partage les valeurs européennes. Elle s'engage de manière indépendante en faveur de la paix et de la sécurité. Elle peut bâtir des ponts pour débloquer des situations, coopérer avec des partenaires très différents et prendre des initiatives propres.

Au cours des quinze dernières années, la Suisse a développé une vaste panoplie d'instruments novateurs de promotion de la paix et de la sécurité à même de relever les défis actuels. Grâce à son réseau extérieur fondé sur le principe d'universalité et à un engagement dans la coopération internationale qui date parfois de plusieurs dizaines d'années, elle est bien positionnée pour jouer un rôle utile dans de nombreux contextes. Elle s'investit avant tout dans les domaines où elle est à même d'apporter une valeur ajoutée grâce à son expérience, ses réseaux, son savoir-faire et ses instruments. Ses priorités géographiques sont le Proche-Orient

et le Moyen-Orient, l'Afrique et l'espace de l'OSCE.

L'engagement de la Suisse en faveur de la paix et de la sécurité se répartit sommairement entre la gestion des crises et des conflits, d'une part, et l'élaboration de solutions communes aux défis mondiaux, d'autre part. Même si les crises occupent actuellement le devant de la scène, il convient d'accorder une attention suffisante à la gouvernance de la mondialisation à long terme.

En ce qui concerne la gestion des crises et des conflits, le DFAE veut s'investir plus activement sur le terrain de la médiation. Sollicités et appréciés dans le monde entier, les bons offices de la Suisse – qui englobent la médiation et la facilitation – contribuent à la désescalade et à la résolution de conflits. De plus en plus d'Etats souhaitent faire appel aux bons offices de la Suisse dans ce domaine, ce qui incite le DFAE à professionnaliser la médiation, à accroître ses capacités et à renforcer la formation. A l'avenir, la Suisse devra mener plus souvent ses propres opérations de médiation en mettant par exemple plus fréquemment à la disposition de l'ONU ou de l'OSCE des médiateurs de haut rang, comme elle le fait déjà dans le cadre des efforts de paix en Syrie et en Ukraine. Elle propose également des médiations thématiques, notamment dans le domaine de l'eau. Le DFAE entend promouvoir la relève dans ce domaine à l'aide de filières spécialisées et multiplier les coopérations avec des partenaires, des organisations et d'autres Etats.

Outre la médiation et la diplomatie de crise, les instruments de promotion de la paix et de la sécurité humaine continueront à jouer un rôle central. Ils concernent notamment le renforcement des institutions respectueuses de l'état de droit, la transition démocratique, les processus visant à instaurer une paix durable sans nouvelle violence, le traitement du passé et la prévention des atrocités ainsi que la protection des populations civiles contre les actes de violence. Par ailleurs, la Suisse participe aux travaux d'optimisation des instruments des opérations de maintien de la paix de l'ONU, qu'elle soutient par l'envoi de personnel civil et militaire. En outre, la Suisse attache une grande importance à la protection des femmes dans les situations de conflit et au renforcement de leur participation aux processus de paix, conformément à la résolution 1325 de l'ONU. Elle se tient toujours disponible pour des mandats de puissance protectrice lorsque deux Etats rompent provisoirement leurs relations diplomatiques.

La promotion des droits de l'homme constitue un pilier essentiel de la politique étrangère de la Suisse. Il ne peut y avoir de sécurité durable si les droits de l'homme sont bafoués. La Suisse s'engage en faveur du respect, de la promotion et de la mise en œuvre efficace des droits de l'homme partout dans le monde. En recherchant le dialogue avec toutes les parties, en mettant en avant les convergences plutôt que les divergences, elle peut, par son engagement, jeter des ponts sans trahir ses valeurs et ses intérêts. Cette approche permet à la Suisse d'être précurseur dans son engagement pour les droits de l'homme, par exemple en



Mars 2015: le CICR profite d'un cessez-le-feu pour apporter des biens de première nécessité aux habitants de la région de Donetsk en Ukraine, en collaboration avec la Mission spéciale d'observation de l'OSCE (SMM) en Ukraine (au fond à gauche: Alexander Hug, chef adjoint de la SMM). OSCE

ce qui concerne l'implication de la société civile, du secteur privé et d'autres acteurs non étatiques dans cette thématique.

Dans le cadre multilatéral, la Suisse défend l'idée d'institutions des droits de l'homme internationales, régionales et nationales fortes, en particulier d'une augmentation des ressources du « pilier droits de l'homme » de l'ONU. La surveillance de la mise en œuvre effective des droits de l'homme est une autre de ses priorités. La Suisse recourt à des instruments bilatéraux et multilatéraux ainsi qu'à des projets concrets pour s'engager là où elle est à même d'apporter une contribution spécifique, substantielle et crédible (mobilisation en faveur de l'abolition de la peine de mort, protection des défenseurs

des droits de l'homme, secteur privé et droits de l'homme).

La Suisse accorde une grande importance à la protection et aux droits des migrants dans leur région d'origine. Elle fournit dans ce cadre une assistance aux pays de premier accueil, tels que les Etats voisins de la Syrie, ceux de la Corne de l'Afrique et ceux d'Europe de l'Est, pour améliorer leurs capacités de prise en charge et de protection. Un système d'asile plus efficace et de meilleures conditions de vie sur place (protection, services d'approvisionnement, intégration économique) doivent permettre de réduire la pression migratoire vers l'Europe. Outre les actions bilatérales et multilatérales déployées dans le cadre de la politique mi-

gratoire extérieure, les contributions de la politique étrangère à la gestion de la crise des réfugiés englobent les interventions humanitaires visant à alléger les souffrances sur le terrain, la lutte contre les causes de la fuite des personnes par la promotion de la paix et la coopération au développement, ainsi que des contributions aux efforts déployés pour améliorer la gestion des flux migratoires vers l'Europe grâce à une gouvernance européenne coordonnée des questions migratoires. Dans le cadre de l'initiative Nansen, la Suisse veut aussi améliorer la protection des personnes contraintes de quitter leur foyer en raison de catastrophes naturelles.

La lutte contre le terrorisme international est un aspect important de l'engagement en faveur de la paix et de la sécurité. Selon la Stratégie de la Suisse pour la lutte anti-terroriste adoptée par le Conseil fédéral en 2015, la lutte contre le terrorisme s'inscrit dans le cadre de la Constitution et du droit international public et accorde une attention particulière aux droits de l'homme et aux droits fondamentaux. Dans cette lutte, la Suisse entend être un acteur fiable et avisé, respectueux du droit international public. Sa politique étrangère a un lien avec chacun des quatre domaines d'action de la stratégie pour la lutte antiterroriste (prévention, répression, protection et prévention des crises), et inversement.

L'engagement de la Suisse contre l'extrémisme violent est une priorité de sa politique étrangère dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. L'objectif à long terme de la prévention de l'extrémisme violent est de

prévenir la radicalisation et le recrutement de jeunes et d'accroître la résilience des groupes de personnes potentiellement exposées à ce phénomène, notamment dans des contextes fragiles. La Suisse veut participer à la définition des politiques dans ce domaine ainsi qu'à l'élaboration et au développement de modèles de réussite (meilleures pratiques). Elle veut faire de la Genève internationale la plaque tournante de la lutte contre les causes du terrorisme et lancer des projets dans ce sens, notamment au sein du Fonds mondial pour l'engagement de la communauté et la résilience (Global Community Engagement and Resilience Fund, GCERF), à Genève. L'engagement de la Suisse prend la forme d'un plan d'action élaboré par le DFAE pour la prévention de l'extrémisme violent.

Pour l'élaboration de solutions communes aux défis mondiaux, la Suisse attache une importance particulière à la capacité d'action des organisations internationales. La gouvernance de la mondialisation exige la mise en œuvre d'un multilatéralisme efficace. A cet égard, l'ONU joue un rôle central dans l'engagement de la Suisse en faveur de la paix et de la sécurité. Celle-ci participe activement au débat de grande envergure sur la réforme de l'ONU et sur les processus d'examen de cette institution. Un accent particulier sera porté ces prochaines années sur la prévention des conflits et sur la consolidation de la paix. La Suisse soutient par ailleurs les actions visant à renforcer la coopération entre le Conseil des droits de l'homme, le Conseil de sécurité et d'autres organes politiques de l'ONU. Enfin, elle est candidate à un siège non permanent au Conseil de sécurité en

2023–2024 et entend jouer dans cette enceinte un rôle de bâtisseuse de ponts.

L'OSCE a un rôle essentiel à jouer à l'échelon régional. Dans le cadre de son année de présidence (2014) et de ses trois ans d'appartenance à la « troïka » de l'OSCE (2013 à 2015), la Suisse a lancé plusieurs initiatives qu'elle entend poursuivre. Elle continuera ainsi à œuvrer en faveur d'un règlement de la crise ukrainienne et d'autres conflits, par exemple dans le Caucase du Sud. Elle propose par ailleurs d'augmenter les capacités de l'OSCE à mener des opérations de paix, de renforcer le profil de l'organisation dans le domaine de la connectivité économique et de susciter entre les Etats participants un dialogue politique de fond sur l'avenir de la sécurité en Europe. Les deux rapports du panel de personnalités éminentes sur la sécurité européenne en tant que projet commun (Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project) institué par la Suisse constituent à cet égard une base solide. Une autre demande de la Suisse concerne une meilleure application des engagements au titre de la dimension humaine. Par-delà son engagement au sein de l'OSCE, la Suisse s'emploie à promouvoir la sécurité coopérative sous d'autres formes (comme le Partenariat pour la paix de l'OTAN), mais aussi dans d'autres régions.

Le renforcement de la Genève internationale en tant que pôle de compétences au service de la paix et de la sécurité et lieu d'accueil de pourparlers de paix demeure une priorité. Cette concentration d'acteurs, d'organisations et de compétences unique au monde

permet à la Suisse de contribuer efficacement à relever les défis qui nécessitent une réponse coordonnée. La Suisse entend favoriser de manière ciblée l'organisation du travail en réseau. Les compétences présentes à Genève doivent être mobilisées pour maîtriser les processus de plus en plus complexes qui régissent la gouvernance mondiale.

Les priorités thématiques de la gouvernance de la mondialisation dans le domaine de la paix et de la sécurité englobent la lutte contre le terrorisme basée sur le respect de l'état de droit et les droits de l'homme, l'instauration d'un cyberspace libre, ouvert et sûr, fondé sur des règles claires et sur la confiance mutuelle, ainsi que le contrôle des armes, le désarmement et la prévention de la prolifération des armes conventionnelles, des armes de destruction massive et de leurs vecteurs.

La Suisse s'engage en faveur du droit international public. Un ordre fondé sur des règles et des normes est essentiel pour assurer la stabilité internationale. La Suisse demande en particulier le renforcement du respect du droit international humanitaire. Elle encourage à cet égard le dialogue et la coopération entre les Etats et soutient des projets concrets visant une meilleure application du droit international humanitaire. La Suisse veut poursuivre son action déterminée dans le domaine du recouvrement d'avoires illicites de personnes politiquement exposées et renforcer l'intégration de mesures anticorruption dans son engagement en faveur de la paix et de la sécurité. L'expérience a montré que la corruption favorise la

criminalité organisée (par exemple la traite d'êtres humains) et constitue une cause importante de fragilité et d'insécurité.

Que ce soit dans la gestion des crises et des conflits ou dans la gouvernance de la mondialisation, la Suisse tient compte de l'interaction entre la paix et la sécurité d'une part, le développement durable d'autre part. Cette interdépendance se reflète dans l'Agenda 2030, dont l'un des dix-sept objectifs vise à « promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins d'un développement durable ».

Cette interaction est également prise en compte dans le message du Conseil fédéral sur la coopération internationale pour la période 2017-2020 qui, outre la coopération au développement, la coopération avec l'Europe de l'Est et l'aide humanitaire, couvre désormais également l'engagement en faveur de la sécurité humaine et préconise une stratégie commune. Parmi les objectifs de la coopération internationale de la Suisse, le soutien aux efforts de lutte contre la pauvreté et l'exclusion dans des contextes fragiles et touchés par des conflits revêt une importance croissante. En défendant par exemple les droits de l'homme ou la mise en place d'institutions fondées sur l'état de droit, la coopération internationale fournit – au niveau bilatéral et multilatéral – un important travail de prévention des causes persistantes de conflits violents.

Parmi les priorités de politique étrangère de la Suisse, le thème de l'eau se situe au carrefour de la paix et du développement durable.

Conformément aux lignes d'action « eau et sécurité » tracées par le DFAE, la Suisse s'engage pour que l'eau ne soit pas la source de conflits, mais devienne au contraire un moteur de coopération. Fin 2015, elle a lancé à Genève un panel mondial sur l'eau et la paix. D'ici deux ans, celui-ci sera en mesure de formuler des propositions visant à développer des instruments et une structure de gouvernance à même de prévenir les conflits liés à l'eau à l'échelle mondiale et régionale.

L'aide humanitaire se situe elle aussi au carrefour de la paix et du développement durable. Elle fait partie intégrante du large éventail d'actions menées par la Suisse pour prévenir les crises et en limiter les conséquences et les dégâts. Elle est destinée aux victimes de conflits armés ou de catastrophes naturelles dont les gouvernements nationaux ne sont pas en mesure de gérer la situation d'urgence sans aide extérieure. L'aide humanitaire soulage les souffrances des populations concernées, mais ne saurait se substituer à un règlement politique. L'aide d'urgence a pour but principal de protéger et d'assister les personnes les plus vulnérables. L'aide à l'autonomie est par exemple indispensable lors de conflits armés de longue durée. L'aide d'urgence de la Suisse vise donc également à renforcer la capacité de résistance (résilience) des populations locales. Parallèlement, l'aide humanitaire porte sur la prévention des catastrophes, la reconstruction et la réhabilitation en mettant l'accent sur la prévention et la réduction des risques de catastrophe.

# Développement durable et prospérité

## OBJECTIF PRINCIPAL

La Suisse œuvre pour un monde sans pauvreté et pour un développement durable ; elle participe à l'instauration d'un environnement international propice à la prospérité.

## Développement durable

Le monde connaît une phase de transition et les défis planétaires ignorent les frontières. Ils nécessitent plus que jamais une action commune. La pauvreté et les inégalités, souvent associées à la corruption, à l'arbitraire et aux conflits, sont encore très répandues. Les minorités, les femmes et les enfants en sont les plus touchés. Cela engendre des coûts politiques, sociaux, environnementaux et économiques considérables et une absence de perspectives chez les jeunes. Il semble néanmoins que l'élimination de l'extrême pauvreté constitue pour la première fois un objectif réaliste.

Dans un contexte global de plus en plus multipolaire et fragmenté, qui est marqué par les tensions géopolitiques, la gouvernance mondiale prend une dimension nouvelle, mais elle est aussi devenue plus complexe. De nouveaux acteurs gagnent en influence et créent des conditions favorables à l'échange et à l'innovation. Comme indiqué ci-dessus, la pauvreté dans le monde est étroitement liée aux risques globaux et aux conflits : il ne

peut y avoir de développement durable sans paix, ni de paix sans développement durable.

L'Agenda 2030 et ses dix-sept objectifs de développement durable ont été adoptés fin septembre 2015 par les chefs d'Etat et de gouvernements de 193 pays, sous l'égide de l'ONU. La Suisse s'est fortement impliquée dans l'élaboration de ce plan d'action, qui exige que personne ne soit laissé pour compte et que tous les pays contribuent à la réalisation de ses objectifs en fonction de leur capacité politique et de leurs moyens, tout en tenant compte des aspects économiques, sociaux et environnementaux. L'Agenda 2030 vise à mobiliser, outre les acteurs publics, d'autres acteurs importants, notamment le secteur privé.

La Suisse s'engage en faveur d'un monde de paix, sans pauvreté, et d'un développement durable. Elle contribue à lutter contre la pauvreté et les risques mondiaux, à soulager les populations dans le besoin et à promouvoir la paix et le respect des droits de l'homme. Elle agit en tant qu'acteur responsable, aussi bien par esprit de solidarité que par intérêt bien compris.

La Coopération internationale (CI) de la Suisse poursuit sept objectifs stratégiques :

1. Contribuer au développement d'un cadre international permettant de relever les défis globaux ;



Des réfugiés syriens fêtent la rupture du jeûne dans un centre situé à Kerak, dans le désert jordanien, qui accueille principalement des femmes élevant seules leurs enfants ainsi que des orphelins. La fête a été organisée en juin 2015 conjointement par le HCR et des organisations partenaires de la région.

UNHCR/Christopher Herwig

2. Prévenir et gérer les crises, les catastrophes et la fragilité, et promouvoir la transformation des conflits ;
3. Garantir l'accès durable de tous aux ressources et aux services ;
4. Promouvoir une croissance économique durable ;
5. Renforcer l'état de droit et la participation démocratique, soutenir les institutions au service de la société et de l'économie ;
6. Garantir le respect et la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
7. Renforcer l'égalité entre les sexes et les droits des femmes et des filles.

La CI de la Suisse contribue à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement

durable. Au niveau multilatéral, la Suisse s'attache à renforcer la coordination entre les organisations multilatérales, notamment dans les enceintes dont elle est membre. Elle plaide pour la prise en compte des objectifs de développement durable lors de l'élaboration de normes internationales et suit les progrès réalisés. Au niveau des pays partenaires, la CI de la Suisse aide à l'élaboration de stratégies, de programmes et de projets de développement durable fondés sur les nouveaux objectifs et tenant compte des intérêts des personnes les plus vulnérables.

La Suisse utilise efficacement ses instruments complémentaires pour favoriser un monde sans pauvreté ainsi que le développement durable. Ceux-ci englobent l'aide humanitaire,

la coopération au développement bilatérale/multilatérale et les programmes globaux, les mesures de politique économique et commerciale prises au titre de la coopération au développement, l'aide à la transition et les mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine.

Sur le plan géographique, la Suisse engage ses instruments là où les besoins sont les plus pressants, en premier lieu en Afrique subsaharienne, en Afrique du Nord, au Proche-Orient et dans les contextes fragiles d'autres régions du globe. Il est également important de soutenir les pays en développement plus avancés (pays à revenu moyen), qui comptent un grand nombre d'habitants pauvres et vulnérables et dont les besoins en termes de développement ont un impact sur des régions entières. En unissant leurs forces dans le cadre d'une approche interdépartementale, les acteurs de la CI de la Suisse obtiennent de meilleurs résultats qu'en agissant seuls, notamment dans des contextes de conflit et de fragilité. La Suisse collabore par ailleurs étroitement avec d'autres pays donateurs pour coordonner les activités de la CI et la rendre plus efficace.

Les objectifs de développement durable feront à l'avenir partie intégrante de la CI de la Suisse. Celle-ci concentre ses activités sur les thèmes les plus pertinents pour la réalisation de ses objectifs stratégiques et pour lesquels elle peut apporter une valeur ajoutée, comme l'éducation de base et la formation professionnelle ou le développement des communes. Elle s'engage sur différents thèmes globaux (eau, changement climatique et environnement, sécurité alimentaire, migration, santé, finances et

commerce) qui exigent à la fois une démarche commune au sens de la gouvernance de la mondialisation et des actions ciblées dans les pays concernés. Ses domaines d'intervention prioritaires sont la paix, les droits de l'homme ainsi que l'eau et la sécurité.

Les partenariats sont des instruments de mise en œuvre des objectifs de la CI. La participation d'acteurs provenant d'horizons différents est devenue incontournable, sachant qu'outre les organisations multilatérales, les organismes des pays en développement et les ONG internationales sont des partenaires de premier ordre. La Suisse doit renforcer ses partenariats avec le secteur privé ainsi que les coopérations avec les organismes de recherche axés sur l'échange et l'interdisciplinarité.

La longue expérience acquise par la Suisse permet à la CI de mobiliser de nouvelles ressources, de développer un savoir-faire inédit et de créer des alliances. La Suisse va ainsi renforcer sa fonction d'initiateur politique et de catalyseur des sources de financement et intensifier ses partenariats. La CI appuie les réformes et améliore les conditions-cadres, soutient le secteur privé et la société civile dans leur rôle d'acteurs du changement, influence la politique mondiale et se mobilise pour la mise en œuvre d'une politique cohérente de la Suisse en matière de développement durable.

## **Prosperité**

Une économie performante, concurrentielle et novatrice assure la croissance et la prospérité. L'économie suisse a toujours été for-

tement intégrée dans l'économie mondiale et demeure tributaire de ses exportations. Le maintien et l'accroissement de la prospérité sont de ce fait étroitement liés à l'environnement économique international ainsi qu'à ses règles et normes. La Suisse a intrinsèquement besoin de marchés ouverts, du libre-échange et d'une économie mondiale régie par des normes et des systèmes de régulation transparents, prévisibles et équitables.

La Suisse peut prendre des mesures pour atténuer les conséquences des développements négatifs de ces dernières années, par exemple en signant régulièrement de nouveaux accords de libre-échange (bilatéraux ou dans le cadre de l'AELE). Au cours de la législature actuelle, elle devra également résoudre la question de son positionnement face à l'émergence de nouvelles formes d'organisations régionales comme le Partenariat transpacifique (PTP) ou le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI), lesquelles devraient influencer durablement l'économie mondiale.

L'existence d'une place financière stable et compétitive à l'échelon international est essentielle au maintien de la prospérité helvétique. L'éclatement de la crise mondiale a provoqué un durcissement de la réglementation de nombreux marchés financiers, ce qui a tendance à accroître les obstacles aux prestations de services transfrontalières. Or, l'accès aux marchés est vital pour la place financière suisse, à vocation exportatrice. La Suisse crée donc les conditions favorables en s'alignant sur les normes internationales de régulation bancaire, de protection de la clientèle et de

coopération fiscale. Dans ce contexte, elle engage régulièrement des dialogues sur les questions financières et réglementaires avec des membres du G20 et certains autres pays à forte croissance. Par ailleurs, elle cherche à améliorer l'accès au marché des prestataires de services financiers suisses dans certains pays partenaires en Europe et ailleurs.

Pour une économie ouverte comme la Suisse, l'isolement ne saurait être source de prospérité en raison de l'interpénétration grandissante des marchés des biens et services, mais aussi des capitaux et du travail. Ces interdépendances engendrent un processus de réglementation et de normalisation dynamique à l'échelon international. Le temps des barrières douanières est révolu et fait progressivement place à un nouveau régime de règles communes dans le domaine de l'environnement et du climat ainsi que dans les politiques des transports, de l'énergie et de la santé. Il s'agit là d'un aspect important de la gouvernance de la mondialisation. Pour la Suisse, assurer durablement sa prospérité signifie d'une part exercer son influence sur la définition des règles et normes internationales en défendant ses valeurs et ses intérêts – si nécessaire et si possible en forgeant des alliances avec d'autres Etats de même sensibilité. Il s'agit d'autre part de promouvoir et de préserver l'attractivité de la Suisse en tant que pôle économique, scientifique et de recherche. La politique étrangère de la Suisse entretient par ailleurs des contacts étroits avec d'importants partenaires commerciaux et d'investissement au travers de commissions économiques mixtes et elle soutient les entreprises helvétiques présentes à l'international.

# Services de proximité

La Suisse est étroitement liée à l'économie mondiale et la mobilité des citoyens helvétiques ne cesse d'augmenter. La communauté des Suisses de l'étranger s'accroît d'environ 2% par année, et en 2015, plus de 750 000 ressortissants suisses vivaient à l'étranger. Avec quelque dix millions de voyages à l'étranger par an, les Suisses figurent parmi les plus grands voyageurs du monde. Ces tendances devraient se maintenir à l'avenir.

La mobilité croissante engendre une hausse de la demande de prestations du DFAE et de ses représentations. Le DFAE adapte donc en permanence son offre de prestations consulaires relevant du service public à l'augmentation de la demande et à un environnement en perpétuelle mutation. L'instabilité et la situation volatile de nombreuses régions du monde, mais aussi les progrès technologiques ont une incidence sur la fourniture de services. Parallèlement aux services au guichet assurés par des collaborateurs consulaires spécialement formés à cet effet, le DFAE introduit progressivement des services de cyberadministration qui participent en outre à l'effort d'économies de la Confédération. Cette offre sera régulièrement étoffée dans le cadre de ce qui est légalement admissible.

L'introduction du nouveau registre électronique des Suisses de l'étranger (eVERA) permettra aux citoyens suisses de s'inscrire en ligne et d'enregistrer eux-mêmes leurs chan-

gements d'adresse dès la mi-2016. Les Suisses de l'étranger pourront dès lors commander et payer en ligne certains services tels que l'établissement d'un certificat de nationalité et d'inscription. Avec la plateforme électronique « itineris », les voyageurs disposent d'une solution web leur permettant d'enregistrer leur voyage en ligne et, en cas de crise, de recevoir des informations à jour et de bénéficier si nécessaire d'une assistance directe. Le DFAE évalue régulièrement la possibilité d'introduire de nouvelles prestations via une application ou basées sur le Web.

Entrée en vigueur le 1er novembre 2015, la nouvelle loi sur les Suisses de l'étranger permet à la Confédération de mener une politique cohérente et homogène à l'égard des Suisses de l'étranger. Le DFAE continuera à développer sur cette base le modèle du guichet unique.

Les représentations à l'étranger et la Direction consulaire (DC) collaborent pour proposer aux citoyens des prestations optimales. Si les représentations demeurent l'interlocuteur principal des Suisses de l'étranger, la DC se définit comme un centre de prestations et le point de contact de l'administration fédérale et des autorités cantonales pour toutes les questions relatives aux Suisses de l'étranger. Le DFAE dispose d'une ligne d'assistance ouverte 24 heures sur 24 qui répond aux questions des Suisses du monde entier. Début 2016, cette

*Helpline* recevait quotidiennement plus de 150 appels. Par ailleurs, elle assume de plus en plus de tâches de piquet pour les représentations qui sont ainsi déchargées et peuvent se recentrer sur leur mission essentielle. D'ici à fin 2016, ce sont 95 représentations qui bénéficieront de ce service.

Dans le cadre de leur mission de service public, les représentations fournissent des services qui incombent en Suisse au contrôle des habitants. Chaque représentation qui propose des services consulaires est par exemple en mesure d'établir des passeports provisoires en cas de nécessité. Les ressortissants suisses à l'étranger qui se trouvent en situation de détresse bénéficient d'une assistance au titre de la protection consulaire. Les représentations entretiennent des contacts avec la communauté des Suisses de l'étranger et favorisent les échanges des jeunes Suisses expatriés, entre eux et avec la Suisse.

Compte tenu de l'évolution instable des conditions de sécurité dans certaines régions du monde, la préparation aux situations de crise ainsi que la prévention et la gestion des crises en faveur des Suisses à l'étranger jouent un rôle toujours plus important. Le Centre de gestion des crises du DFAE coordonne, dans son domaine de compétence, l'ensemble des moyens engagés par la Confédération pour assurer la protection de ressortissants suisses à l'étranger. Il informe également un large public sur les possibilités et les limites de l'assistance du DFAE en cas de besoin.

Le Centre de gestion des crises suit attentivement l'évolution de la situation sécuritaire

mondiale et dispense des conseils aux voyageurs sur l'évolution des risques. Les Suisses de passage et ceux qui résident à l'étranger sont contactés par SMS ou par courriel lors de situations de crise. L'introduction d'un plan de gestion de la sécurité, dont la fonction est d'évaluer les risques sécuritaires des représentations et des ressortissants suisses à l'étranger et d'identifier des mesures de protection concrètes, permet au DFAE de systématiser et de normaliser encore plus la gestion des risques de sécurité. Par ailleurs, le DFAE a réuni sur un seul site toutes ses activités liées aux domaines de la sécurité et de la gestion des crises (Centre de gestion des crises, aide humanitaire, DC), créant ainsi des synergies supplémentaires.

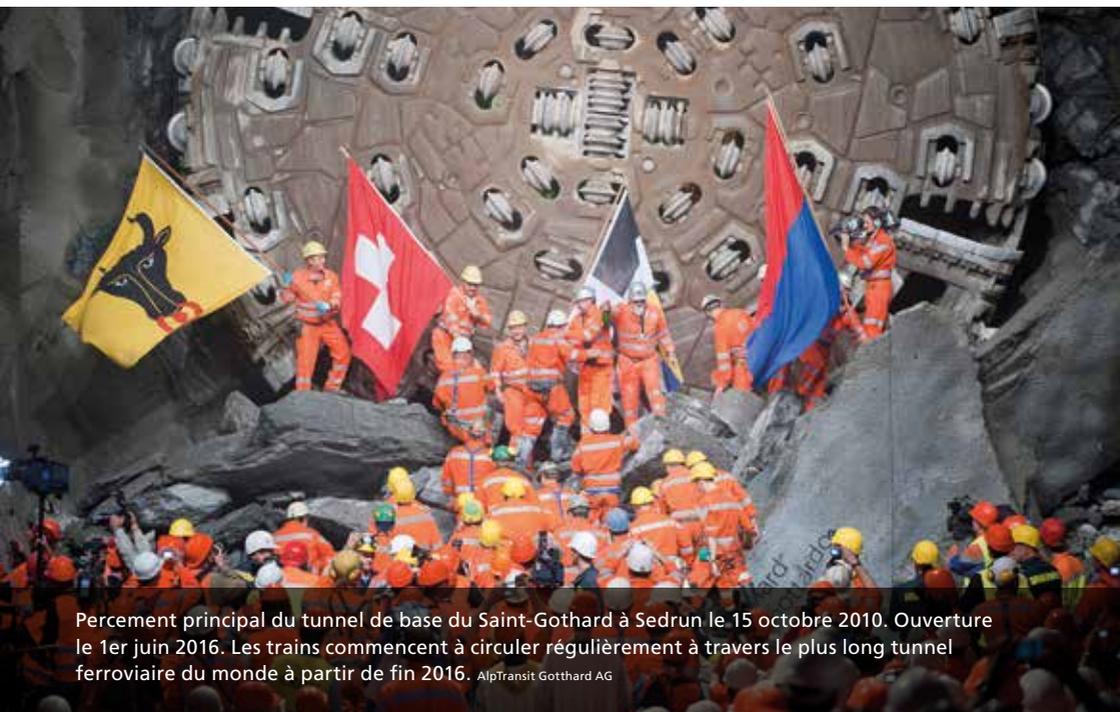
Il faut faire progresser entre les services impliqués la normalisation des processus et des instruments à tous les niveaux de l'administration fédérale, dans le but de gérer les crises à l'étranger. La formation du personnel du DFAE, notamment dans les domaines de la sécurité et de la gestion de crises ainsi que de la gestion du Pool d'intervention en cas de crise, revêt elle aussi une grande importance. L'objectif est de renforcer les compétences et l'efficacité des services du DFAE chargés de la gestion de crise et des questions de sécurité tout en veillant à une coopération étroite avec d'autres services fédéraux concernés (en particulier le Service de renseignement de la Confédération et Fedpol) et avec les cellules de crise des pays voisins et d'autres pays.

# Communication internationale

La société de l'information et de la communication exige du pays qui veut présenter et expliquer sa politique étrangère des mesures de communication adéquates. Ce pays ne doit pas laisser au hasard la perception qu'on a de lui à l'étranger. Cela vaut notamment pour la Suisse qui, dans différents domaines, est l'objet d'une attention internationale particulière, par exemple pour son système politique

fondé sur la démocratie directe, pour l'importance de sa place financière et économique et pour son système de formation, de recherche et d'innovation performant.

L'image positive et différenciée de la Suisse à l'étranger n'est pas une fin en soi, mais un instrument important dans la course à l'influence et à l'attractivité que se livrent les pays. Elle



Percement principal du tunnel de base du Saint-Gothard à Sedrun le 15 octobre 2010. Ouverture le 1er juin 2016. Les trains commencent à circuler régulièrement à travers le plus long tunnel ferroviaire du monde à partir de fin 2016. AlpTransit Gotthard AG

a par ailleurs un impact sur des facteurs tels que la marge de manœuvre dont dispose le pays en matière de politique étrangère, les investissements, les échanges économiques et scientifiques ainsi que le tourisme. La communication internationale favorise l'intérêt de l'étranger pour la Suisse et peut peser sur des décisions de portée positive pour la Suisse.

Les mesures de communication internationale doivent être maintenues afin que la Suisse soit perçue positivement à l'étranger. L'accent est mis sur les atouts de la Suisse et sur des thèmes à connotation positive tels que la science, l'innovation, le développement durable ainsi que les contributions à la paix et à la sécurité. Les instruments de la communication sont également au service de la défense des intérêts de la Suisse dans des domaines sensibles, comme les questions fiscales et financières ou la position de la Suisse en Europe.

Pour sa communication internationale, la Suisse s'appuiera sur les événements au rayonnement international qui seront organisés ces prochaines années : inauguration du tunnel de base du Saint-Gothard, Championnat d'Europe de football 2016 en France, Jeux olympiques d'été de Rio de Janeiro en 2016, expositions universelles à Astana (Kazakhstan) en 2017 et à Dubaï en 2020 (sous réserve de l'approbation, par le Conseil fédéral et le Parlement, d'un engagement de la Suisse) ainsi que Jeux olympiques d'hiver de Pyeongchang (Corée du Sud) en 2018. Ces grands événements médiatisés et à haute visibilité sont au centre de l'attention internationale. Ils offrent à la Suisse l'occasion de se

présenter à un large public et de faire valoir ses atouts. La Suisse s'appuie par ailleurs sur son réseau extérieur pour mener sur place des activités de communication ciblées et véhiculer des messages clés.

Afin de transmettre ses positions et les messages de sa communication internationale à chaque groupe cible, la Confédération recourt à des moyens d'information et de communication divers et variés, traditionnels et nouveaux, notamment les réseaux sociaux. Pour la mise en œuvre des mesures de communication, elle exploite le potentiel de synergies entre les départements et offices concernés et collabore, le cas échéant, avec des partenaires publics et privés.

# Ressources, réseau extérieur et personnel

Des ressources financières, humaines et structurelles sont nécessaires pour la mise en œuvre de la politique étrangère. Le réseau extérieur de la Suisse, qui repose sur les principes d'universalité, de cohérence et d'efficacité, joue un rôle central en la matière, car une présence sur place représente un avantage considérable et sert la sauvegarde des intérêts suisses. Le fonctionnement et la pertinence du réseau sont évalués en permanence afin que celui-ci procède aux ajustements nécessaires et tienne compte des nouveaux besoins de la politique étrangère de la Suisse.

Le réseau extérieur doit être efficace. Il doit mettre en œuvre les objectifs définis, réagir aux besoins des clients et créer une valeur ajoutée durable et continue. Le DFAE crée les conditions nécessaires en termes de ressources humaines, techniques et administratives et l'Office fédéral des constructions et de la logistique, compétent en matière d'immobilier, fournit aux représentations, en étroite collaboration avec le DFAE, l'infrastructure et les locaux dont elles ont besoin pour mettre en œuvre efficacement l'ensemble de la politique étrangère, de sorte que celle-ci déploie tous ses effets. Le département doit jongler en permanence pour procéder avec célérité, dans le réseau et dans chacune des représentations, aux adaptations requises par la

réduction des moyens et l'évolution rapide de l'environnement.

Là où elle entretient à la fois une ambassade et un bureau de coopération de la Direction du développement et de la coopération (DDC), la Suisse regroupe ceux-ci au sein d'une représentation intégrée afin d'améliorer encore plus l'efficacité, la visibilité et la cohérence de son engagement à l'étranger et de créer des synergies. L'objectif est également de réunir sous un même toit tous les autres acteurs et activités de la Suisse dans un pays ainsi que tous les collaborateurs détachés par l'administration fédérale dans ce pays, dès lors que des opportunités se présentent ou que des synergies sont susceptibles d'être exploitées et pour autant que le principe de l'autonomie juridique soit respecté.

L'application du principe « une Suisse = une politique étrangère = une représentation sur place » a pour but d'améliorer l'efficacité et la cohérence de la politique étrangère de la Suisse et de permettre une meilleure coordination et un dialogue stratégique, notamment entre les différents services de l'administration fédérale et les acteurs financés par celle-ci dont l'engagement en politique étrangère est important. Il s'agit également

d'améliorer la synchronisation des différents instruments de politique étrangère.

Le DFAE coopère avec certains pays partenaires afin de pouvoir étendre ponctuellement le réseau, en fonction des besoins, et donc de réaliser encore mieux les objectifs définis dans la présente stratégie. Dès lors que les conditions-cadres le permettent et qu'aucun facteur politique ne s'y oppose, la Suisse peut accueillir la représentation d'un autre Etat dans les locaux de sa représentation ou intégrer les locaux d'un Etat partenaire. La mise en place de telles « colocations » renforce en outre les relations bilatérales.

Il est important, pour la place économique et scientifique suisse, mais aussi pour le tourisme helvétique et le rôle de la Suisse en tant qu'Etat hôte d'organisations internationales, que les visas puissent être délivrés le plus facilement possible partout dans le monde, dans le respect des mesures garantissant la sécurité. Le DFAE tient compte de ces aspects en gérant ses propres représentations sur les principaux marchés touristiques soumis à l'obligation de visa. Il collabore également étroitement avec divers autres Etats membres de Schengen pour que des visas puissent être émis là où la Suisse n'est pas représentée. Enfin, le DFAE est engagé avec quelques pays partenaires dans une coopération plus étroite qui englobe notamment la protection consulaire. Afin d'étendre sa présence mondiale, la Suisse collabore de surcroît avec des prestataires privés pour la délivrance des visas. Les possibilités qui s'offrent au DFAE pour vérifier que la sécurité est garantie lors de la délivrance de visas et contribuer ainsi à la sécurité intérieure de la

Suisse doivent être optimisées en permanence. Depuis la fin 2015, les données biométriques (empreintes digitales) des requérants sont enregistrées dans toutes les représentations des pays membres de Schengen, par conséquent aussi dans celles de la Suisse ou des partenaires externes avec qui, en certains endroits, elle collabore dans le domaine des visas en certains endroits. Le recueil des données biométriques pour la délivrance de visas accroît les possibilités de contrôle et d'analyse, lesquelles sont appelées à être encore davantage exploitées dans les années à venir.

Le DFAE ne cesse d'évaluer le réseau extérieur afin que les synergies et les possibilités d'optimisation soient exploitées au mieux. Néanmoins, même si cette exploitation est efficace, il est parfois nécessaire de supprimer certaines tâches en raison de nouvelles restrictions budgétaires.

Outre des ressources financières adéquates, qui permettent notamment d'entretenir un réseau universel, le DFAE a besoin d'un personnel compétent et expérimenté. Au cours des quatre prochaines années, il veut continuer de pouvoir recruter des personnes talentueuses et de proposer des formations et des perfectionnements à ses collaborateurs. Malgré le manque de temps et de ressources, il a été décidé d'accorder plus de place à la réflexion et d'améliorer les compétences en matière de stratégie et de communication. Le DFAE veut être un employeur attrayant pour ses collaborateurs dont on attend un travail conséquent et de qualité et qui, dans un monde instable, volatile et en proie aux conflits, interviennent de plus en plus souvent dans des contextes fragiles.

# Conclusion

Faire régulièrement le point sur la stratégie permet de garantir une protection efficace de la défense des intérêts de la Suisse et la promotion de ses valeurs dans le monde. La stratégie de politique étrangère du Conseil fédéral exposée dans le présent rapport définit les axes stratégiques de la Suisse pour la législature qui prendra fin en 2019. Elle soutient le Conseil fédéral dans sa volonté de renforcer la cohérence et la crédibilité de la politique étrangère de la Suisse ainsi que son ancrage dans la politique intérieure. L'ambition de mener une politique étrangère de proximité, qui intègre dans l'élaboration de la politique étrangère définie par la Confédération les différents modes de participation du Parlement, des cantons et du peuple suisse prévus par la Constitution, requiert depuis toujours d'importants efforts de coordination. Au vu de la mondialisation et de la complexité grandissante des enjeux de la politique étrangère, ce besoin de coordination et, par conséquent, de bases stratégiques communes ne cesse de croître.

Au cours des prochaines années, la politique étrangère de la Suisse s'articulera autour des quatre axes suivants :

## **Relations avec l'Union européenne et avec les Etats de l'UE/AELE**

La Suisse entretiendra avec l'UE des relations de partenariat contractuelles susceptibles d'évoluer grâce à la consolidation et

au renouvellement de la voie bilatérale ; elle s'attachera également à développer des relations étroites avec les pays membres de l'UE/AELE, en soignant particulièrement ses relations avec les pays voisins.

## **Relations avec des partenaires mondiaux**

La Suisse approfondira ses relations avec des partenaires mondiaux afin de préserver ses intérêts et de résoudre les problèmes concrets. Elle tiendra ainsi compte des basculements géopolitiques.

## **Paix et sécurité**

La Suisse renforcera son engagement en faveur de la paix et de la sécurité et fournira des impulsions décisives pour favoriser un ordre international viable et juste. Elle participera tant à la gestion des crises et des conflits qu'à l'élaboration de réponses communes aux défis mondiaux et renforcera la Genève internationale.

## **Développement durable et prospérité**

La Suisse œuvrera pour un monde sans pauvreté et pour un développement durable et elle contribuera à l'instauration de conditions-cadres internationales propices à la prospérité. Désormais, les Objectifs de développement durable à l'horizon 2030 feront partie intégrante de la politique étrangère suisse.



Au Bangladesh, malgré les progrès enregistrés par le pays, un tiers de la population vit toujours dans la pauvreté. A travers ses activités de coopération internationale, la Suisse contribue à la construction d'un avenir meilleur. D'FAE

C'est dans un contexte difficile que la Suisse va s'employer à mettre en œuvre ces axes prioritaires de sa politique étrangère. Dans un monde en proie à l'instabilité, l'environnement international de la Suisse est marqué par une incertitude grandissante. Alors que la Suisse est confrontée à un nombre important de crises et de problèmes, les règles et les structures de gouvernance sont de plus en plus mises à mal. L'élaboration de solutions coordonnées en vue de relever les défis communs s'avère être une entreprise très ambitieuse dans un monde multipolaire.

L'heure est à l'engagement, au sens des responsabilités et à la solidarité. En choisissant de mener une politique étrangère indépendante, la Suisse peut apporter à la gestion

de ces défis des contributions qui soient bénéfiques pour elle-même et pour le monde. Le rôle de bâtisseur de ponts assumé par des pays comme la Suisse est plus que jamais nécessaire. Celle-ci est en mesure d'élaborer des solutions viables et novatrices qui reposent sur ses valeurs et qui sont fidèles à ses intérêts. Elle dispose d'une diplomatie performante et inventive ainsi que d'une expérience et de compétences solides dans le domaine de la coopération internationale. Pour préserver sa sécurité, sa prospérité et son indépendance, la Suisse doit contribuer activement à façonner son environnement.

## **Impressum**

Edition :

Département fédéral des affaires étrangères DFAE  
3003 Berne  
[www.dfae.admin.ch](http://www.dfae.admin.ch)

Mise en page :

Communication visuelle DFAE, Berne

Photos page de couverture :

UN Photo/Jean-Marc Ferré, UNHCR/Sebastian Rich,  
UNHCR/Hereward Holland, OSZE, Sébastien Bertrand,  
Services du Parlement 3003 Berne, DFAE

Commandes :

Information DFAE  
[www.dfae.admin.ch/publications](http://www.dfae.admin.ch/publications)  
Courriel: [publikationen@eda.admin.ch](mailto:publikationen@eda.admin.ch)

Cette publication est également disponible en  
allemand, italien et anglais et peut être téléchargée  
sous [www.dfae.admin.ch/publications](http://www.dfae.admin.ch/publications).

Berne, 2016

