

der Käseexport sich unter diesem Aspekt positiv entwickeln konnte. Auf der anderen Seite bleibt die Schweizer Landwirtschaft durch die Bilateralen geschützt, denn diese gehen weniger weit, als dies bei einem Freihandelsabkommen der Fall wäre.

Trotzdem scheint es mir wichtig, dass der Bundesrat gegenüber dem Parlament frühzeitig die Vor- und Nachteile beider Wege aufzeigt. Die Frage eines Freihandelsabkommens hat ja nach dem 9. Februar an Brisanz gewonnen, und es ist sicherlich richtig, wenn hier frühzeitig Klarheit geschaffen wird. Damit wird auch eine faktenbasierte Diskussion ermöglicht. Es geht also darum, aufzuzeigen, welcher Weg im Gesamtinteresse der Schweiz besser ist.

Ich bin eigentlich sicher, dass der bilaterale Weg die Gesamtinteressen der Schweiz besser zu schützen vermag, aber dennoch soll hier eine gründliche Auslegeordnung gemacht werden. Zu beurteilen ist natürlich in diesem Sinne auch die politische Umsetzbarkeit der beiden Wege.

Berberat Didier (S, NE): J'ai cosigné ce postulat parce que j'estime utile, voire nécessaire, d'examiner et d'analyser les avantages et les inconvénients d'un accord de libre-échange par rapport au système des accords bilatéraux, tout en sachant – et cela a par ailleurs été relevé par le Conseil fédéral – qu'il existe déjà un accord de 1972 entre la Suisse et la CEE.

L'idée d'un nouvel accord de libre-échange avec l'Union européenne revient régulièrement à l'ordre du jour. Un accord de ce type a souvent été cité par certains milieux comme étant une solution miracle. Pour ce qui me concerne, et dans le climat politique actuel, je reste partisan des accords bilatéraux parce que ceux-ci sont bien mieux à même de garantir la pleine sauvegarde des intérêts de la Suisse qu'un simple accord de libre-échange. Cependant, il est important que l'étude demandée par l'auteure du postulat puisse être faite. En effet, cela permettra d'analyser les avantages et les inconvénients des deux systèmes, et cela d'autant plus que ce sera l'occasion d'analyser la nouvelle situation apparue sur le plan des accords bilatéraux à la suite du résultat de la votation populaire du 9 février dernier.

De toute façon, le Conseil fédéral nous a informés qu'il présenterait avant les vacances d'être un projet et une analyse de la situation résultant de ce funeste 9 février. A cette occasion, il sera peut-être intéressant de comparer les avantages et les inconvénients d'un accord de libre-échange et des accords bilatéraux, voire d'accords bilatéraux rénovés.

Burkhalter Didier, président de la Confédération: Nous partageons très largement l'analyse qui a été faite par Madame Keller-Sutter, c'est-à-dire qu'il est assez évident – et on peut le démontrer dans un rapport – que l'accord de libre-échange de 1972 est loin d'être suffisant en comparaison de la mécanique d'accords bilatéraux que nous connaissons actuellement. Il y a toute une série d'éléments qui le révèlent, en particulier pour notre économie car la situation n'est pas la même, elle est nettement moins bonne. C'est d'ailleurs pourquoi on a développé à l'époque une solution qui a finalement mené vers les accords bilatéraux: c'était pour aller au-delà du seul accord de libre-échange.

Mais en effet, pour une analyse complète, on peut très bien établir ce rapport, qui permettra d'avoir un élément de plus dans le débat qui a été relancé récemment sur notre manière de régler nos relations avec l'Union européenne.

Je renonce à entrer dans les détails aujourd'hui. Nous soumettrons le rapport demandé. Nous voyons les choses exactement de la même manière et dans le même état d'esprit que l'auteure du postulat.

Angenommen – Adopté

14.009

Aussenpolitik 2013. Bericht des Bundesrates Politique étrangère 2013. Rapport du Conseil fédéral

Zweitrat – Deuxième Conseil

Bericht des Bundesrates 15.01.14 (BBI 2014 1055)

Rapport du Conseil fédéral 15.01.14 (FF 2014 1009)

Nationalrat/Conseil national 04.03.14 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 17.03.14 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Gutzwiller Felix (RL, ZH), für die Kommission: Ich darf Ihnen diesen Bericht kurz vorstellen und aus der Kommissionsdebatte rapportieren. Es geht ja dann um Kenntnisnahme dieses Berichtes. Sie werden mir verzeihen, dass ich das möglichst konzis tue, um Zeit für eine allfällige Debatte zu lassen.

Sie wissen, worum es geht. Es geht um den aussenpolitischen Bericht des Bundesrates, den der Bundesrat Anfang Jahr verabschiedet hat. Er gibt einen Gesamtüberblick über die schweizerische Aussenpolitik und legt gleichzeitig Rechenschaft ab über die wichtigsten aussenpolitischen Aktivitäten der Schweiz im Jahre 2013. Es ist also ein Rechenschaftsbericht, der hauptsächlich das Jahr 2013 betrifft. Zudem wird eine erste Bilanz der Umsetzung der Aussenpolitischen Strategie 2012–2015 gezogen.

In seiner Struktur orientiert sich der Bericht an der Aussenpolitischen Strategie 2012–2015 des Bundesrates. Die Aussenpolitik wird entlang vier strategischer Achsen zusammengefasst gewürdigt. Ich kann sie Ihnen in Erinnerung rufen: Der Bericht befasst sich erstens mit den Beziehungen der Schweiz zu ihren Nachbarländern und zur Europäischen Union, zweitens mit der Stabilität in Europa und in der Welt, drittens mit den strategischen Partnerschaften ausserhalb Europas sowie viertens mit Fragen der globalen Gouvernanz. Zudem wird er durch eine Zwischenbilanz ergänzt, welche die schon erwähnte Umsetzung der aussenpolitischen Strategie zwei Jahre nach ihrer Verabschiedung beinhaltet. Das zum Bericht selber.

Die APK-SR hat die Beratungen am 20. Februar 2014 durchgeführt, und nach der Abstimmung vom 9. Februar 2014 war ein grosser Teil der Debatte in der Kommission nahtigemäss stark europapolitisch dominiert, ohne dass ich dazu in Details gehen muss. Allerdings, ich betone es noch einmal, handelt es sich primär um einen Rechenschaftsbericht über das Jahr 2013, und deshalb ist es auch verständlich, dass nicht alles auf die politische Aktualität ausgerichtet ist.

Der Bericht steht unter dem Vorzeichen der Diagnose, wenn Sie so wollen, dass die Globalisierung, die «mondialisation», weiter zunimmt, dass in unserem näheren Umfeld einige positive Entwicklungen stattgefunden haben, wie etwa die Milderung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Eurokrise, die uns direkt interessieren muss, dass aber umgekehrt das internationale Umfeld nach wie vor hoch konfliktüös ist, von vielen Konflikten belastet ist. Iran, Syrien: Dieser Bürgerkrieg geht ja nun ins vierte Jahr, mit bisher geschätzten mindestens hunderttausend Todesopfern. Vor diesem Hintergrund zeigt sich 2013 und auch in diesem Jahr sehr klar, dass die schweizerischen Bemühungen um Frieden in diesen Regionen zunehmend wieder, das darf man sagen, wichtiger geworden sind. Im Gefolge dieser Bemühungen, auch das hat die Kommission klar zur Kenntnis genommen, hat auch «Genève internationale» wieder eine verstärkte Rolle eingenommen, denken Sie an die wichtigen Konferenzen zu Syrien oder zu Iran. Das hat «Genève internationale», aber auch die ganze Schweiz wieder ins Zentrum des internationalen Interesses gehoben und hat gezeigt, wie wichtig diese Mediatorenrolle der Schweiz ist und dass sie auch international wahrgenommen wird. Dass diese Rolle



nun im Kontext der Krim-Krise ganz besonders wichtig wird, muss ich nicht betonen. Auch das war, naturgemäß noch ohne die Eskalation, die seither stattgefunden hat, in der Kommissionssitzung am 20. Februar 2014 ein Thema.

Ausser diesen Themen hat sich die Kommission speziell auch mit den fragilen Kontexten im aussenpolitischen Bereich beschäftigt, die ein wichtiger Teil der Aktivitäten 2013 gewesen sind. Das betrifft die Situation in Westafrika, aber auch am Horn von Afrika, in Nepal und in Haiti, mit ganz zentralen Themen der Entwicklungszusammenarbeit, sei sie wirtschaftlich oder über die Deza, beispielsweise im Bereich des Schwerpunktes Wasserversorgung, bei welchem die Schweiz 2013 offensichtlich eine sehr nützliche und sinnvolle Aufgabe hatte, die 2014 weitergeht. Wir haben auch von den intensiven aussenpolitischen Kontakten Kenntnis genommen, mit einer spürbaren Reorientierung auf die europäischen Nachbarn – ohne Zweifel ein wichtiges Thema. Gleichzeitig gibt es das Bemühen, auch international sehr präsent zu sein, etwa auch im Bereich des 150-Jahre-Jubiläums der diplomatischen Beziehungen mit Japan.

Dazu gehörten auch kurze Diskussionen zum Aussennetz der Schweiz. 2013, Sie wissen das, wurde eine neue Botschaft in Myanmar eröffnet, im Hinblick auf die wichtigen Entwicklungen in diesem Land. Für 2014 ist die Eröffnung einer Botschaft in Maskat geplant.

Die Kommission hat auch einige der Kapitel behandelt, die im Bericht zu finden sind. Ich erspare Ihnen auch hier die Details. Es sei aber darauf hingewiesen, dass sie einige Fragen zur Entwicklungszusammenarbeit gestellt hat, insbesondere zu den Themen der Neuaustrichtung und Reorganisation der Deza. Die APK wird auch diese Themen in künftigen Sitzungen vertiefen, gleich wie das Peer Review, das kürzlich zur Qualität der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit durchgeführt wurde. Der Bundesrat hat in diesem Zusammenhang auch klar den Willen bestätigt, dass die schweizerischen Anstrengungen post 2015 im Kontext der internationalen Entwicklungszusammenarbeit nicht reduziert werden sollten. Das hat die Kommission mit Befriedigung zur Kenntnis genommen.

Zudem waren die Freihandelsabkommen ein Thema. Noch etwas im Vorfeld der Krim-Krise ging es insbesondere auch um das Freihandelsabkommen mit der Zollunion Russland-Belarus-Kasachstan – ein Freihandelsabkommen mit der Efta, nicht einfach mit der Schweiz. Hier stellt sich natürlich eine Reihe von Fragen, die wohl jetzt, im Rahmen der Krim-Krise, noch weiter in den Brennpunkt der Linse kommen werden. Wir haben uns schliesslich im Kontext des vorher erwähnten Themas Wasserversorgung auch über Zusammensetzenheitsformen – insbesondere die Public Private Partnerships – unterhalten, die einen wichtigen Teil des Berichtes ausmachen.

Insgesamt zeigt dieser Bericht eine ausserordentlich aktive Aussenpolitik 2013. Die Bilanz der ersten zwei Jahre zeigt, dass man bezüglich der definierten Strategie auf Kurs ist. Insbesondere hat man in einem ausserordentlich komplexen und schwierigen Umfeld einmal mehr aufgezeigt, dass die Schweiz auch als kleines Land ihre Mediatorenrolle gut wahrnehmen kann, sei es im Ausland, sei es über «Genève internationale». Sicherlich sollte das auch in der Zukunft weiter getan werden.

In diesem Sinne bitte ich um Kenntnisnahme dieses Berichtes.

Maury Pasquier Liliane (S, GE): J'apprécie comme toujours le bilan effectué dans le rapport sur la politique extérieure au cours de l'année écoulée, ainsi que les perspectives qui s'en dégagent pour l'année à venir. Même si les aléas de la politique suisse et mondiale font que ce rapport est très vite démodé, il n'en demeure pas moins un repère précieux pour notre politique extérieure. Cela dit, pour être constructif, un bilan doit être autocritique, et c'est dans ce sens que j'aime-rais formuler ici quelques remarques.

Comme le rapporteur l'a évoqué, nous avons parlé en séance de commission de l'approfondissement de nos relations avec la Fédération de Russie, qui figure dans le rapport

du Conseil fédéral, et on peut certes s'en féliciter. Mais la négociation en cours d'un accord de libre-échange entre l'AELE et l'Union douanière de la Fédération de Russie, du Kazakhstan et de la Biélorussie suscite des questions. Cette dernière est en effet le seul Etat européen non membre du Conseil de l'Europe, notamment parce qu'il applique encore la peine de mort, sans même parler de la péjoration de la situation des droits humains en Russie, ni de l'évolution de la situation en Ukraine. L'amélioration concrète du respect du droit doit être étroitement liée à la mise en place d'un partenariat approfondi entre la Suisse et ces pays. Que l'on me comprenne bien: il ne s'agit pas d'ostraciser tel ou tel pays, mais de parler clair et de faire preuve de cohérence entre ce que nous faisons et ce que nous disons, notamment au regard de notre rôle de pays hôte des Conventions de Genève ou du Conseil des droits de l'homme.

Pour ce qui est de l'engagement de la Suisse en faveur de la stabilité dans le monde, l'augmentation des crédits-cadres pour la promotion civile de la paix et la coopération internationale est bien évidemment positive, de même que l'est l'augmentation substantielle, demandée depuis longtemps par le biais d'une motion et décidée par le Conseil fédéral en décembre dernier, de la contribution suisse au Fonds mondial contre le sida, la tuberculose et la malaria. Cet engagement contribue à la réalisation de l'objectif du Millénaire pour le développement no 6 qui, comme les autres objectifs du Millénaire pour le développement humain, doit rester au coeur du futur agenda pour le développement durable post-2015.

Dans ce contexte, la Suisse souhaite notamment faire de l'accès à l'eau un objectif distinct, ce que je salue sur le principe. Toutefois, sans les remettre en cause sur le fond, les partenariats public-privé mis en place par la Suisse dans ce domaine ne vont pas sans poser problème. On se souvient notamment qu'en Bolivie un tel partenariat avait conduit à une augmentation du prix de l'eau et à un soulèvement populaire. Il s'agit au moins, comme le demandent les principes directeurs de John Ruggie, de mener des études d'impact préalables à ces partenariats.

A propos des principes Ruggie et à la suite d'un postulat adopté par le Conseil national en décembre 2012, il semble que le Conseil fédéral procède actuellement à un inventaire de la législation ainsi que des pratiques en cours et compte sur les parties prenantes pour identifier les lacunes. A mon avis, il s'agit d'analyser les insuffisances de manière objective si l'on veut avancer dans ce domaine, et ce aussi dans l'intérêt des entreprises suisses actives sur un plan international.

Quant à un autre postulat, le postulat 12.3980 qui charge le Conseil fédéral de réaliser une étude de droit comparé sur les obligations de diligence en matière de droits humains et d'environnement pour toutes les activités d'une entreprise, il est sans doute en cours, mais le rapport ne nous renseigne pas sur ce point.

Globalement, je salue la volonté politique, reflétée une fois de plus dans ce rapport, de renforcer la cohérence et, partant, l'efficacité de la politique extérieure suisse. C'est par exemple ce qui est visé avec le modèle d'ambassade intégrée, modèle que nous devons suivre attentivement et évaluer objectivement.

Dans son examen de la Suisse mené en 2013, le Comité d'aide au développement de l'OCDE met du reste en évidence les progrès accomplis par la Suisse, mais il lui adresse une série de recommandations visant à améliorer la cohérence de sa politique de développement. Il serait intéressant que le prochain rapport de politique extérieure nous renseigne sur les suites données à ces recommandations. Un mot pour finir en tant que Suisse et Genevoise. Le Conseil fédéral a pour but, entre autres priorités, le renforcement de Genève comme lieu de rendez-vous de la politique mondiale. On l'a vu en 2013 – le rapporteur l'a également évoqué – à l'occasion des négociations avec la Syrie ou l'Iran. Le renforcement de la compétitivité de la Genève internationale prend un sens nouveau et exige une attention particulière dans le contexte de l'après 9 février 2014.



Cela ne surprendra personne, mais je ne cache pas les grandes inquiétudes manifestées par de nombreuses personnes que j'ai rencontrées au cours du mois écoulé et dont je me fais l'écho ici. Que va-t-il se passer avec les accords conclus entre la Suisse et les diverses organisations internationales, accords de siège notamment? La Suisse pourra-t-elle répondre aux besoins de ces organisations et à ceux des ONG qui leur sont intimement liées, sans même parler des besoins des milieux de la recherche, de la formation, de la culture et de l'économie?

C'est dans ce contexte délicat que, plus que jamais, j'appelle de mes voeux une politique extérieure porteuse de cohésion, d'ouverture et de solidarité, dans l'intérêt bien compris de la Suisse.

Savary Géraldine (S, VD): Je salue tout d'abord l'engagement de Monsieur Burkhalter, président de la Confédération, ainsi que son soutien à l'engagement de notre pays en faveur de la résolution d'un conflit assez grave. La position de la Suisse par la voix du Département fédéral des affaires étrangères a été juste et cohérente de bout en bout. La présidence de l'OSCE permet à notre pays de contribuer de façon essentielle à une éventuelle résolution du conflit ukrainien.

La Suisse a un rôle sans doute déterminant – plus que n'importe quel autre Etat au monde – à jouer dans la résolution du conflit en Ukraine. Etant d'une part un Etat non membre de l'Union européenne, et ayant d'autre part contribué à la résolution d'un certain nombre de conflits, en particulier entre la Géorgie et la Fédération de Russie, notre pays bénéficie d'une très grande crédibilité. La Suisse étant un Etat neutre, non-membre de l'OTAN, et un Etat fédéraliste, le président de la Confédération ne peut-il pas envisager que le modèle suisse soit applicable à l'Ukraine? Ne serait-il pas possible de faire renoncer la Fédération de Russie à l'annexion de la Crimée? Ne serait-il pas possible de faire en sorte que la Crimée soit certes autonome, tout en faisant partie de l'Ukraine? La contrepartie ne pourrait-elle pas être que l'Ukraine, n'étant pas membre d'une alliance armée internationale, s'engage à adopter une position neutre? La Suisse ou l'OSCE pourraient-elles privilégier cette piste?

Si vous ne pouvez pas me répondre, ne me répondez pas, mais je serais intéressée par votre opinion sur les sujets précités.

Burkhalter Didier, président de la Confédération: L'intervention qui vient d'être faite par Madame la conseillère aux Etats Savary me donne l'occasion de m'excuser auprès de vous de regarder assez souvent mon téléphone. Ce n'est pas très poli, mais c'est parce que en effet, j'ai un peu de la peine des fois à faire les deux choses en même temps, la présidence de la Confédération et la présidence le OSCE. Nous sommes actuellement en négociation au sein de l'OSCE. Donc j'ai dû régulièrement vous écouter d'une oreille et répondre de l'autre, si je peux dire, concernant le cas ukrainien.

Mais je vais peut-être prendre un peu plus de temps sur la question ukrainienne et vous expliquer globalement où l'on en est, ce que l'on fait, ce que l'on a fait, ce que l'on espère faire et répondre à votre question aussi complètement qu'il est possible officiellement. Mais je suis aussi prêt à en parler davantage moins officiellement.

J'aimerais vous remercier de vos différentes interventions sur le rapport sur la politique extérieure. On a, au fond, l'impression que 2013 est déjà très loin. L'actualité a pris le pas, elle occupe nos pensées depuis quelques semaines, ce qui n'est pas très bien, mais c'est l'actualité qui véritablement dicte absolument tout depuis quelques semaines, tant pour ce qui concerne les relations Suisse-Europe que pour ce qui relève de la question générale de la sécurité en Europe avec le dossier ukrainien en première ligne.

Mais néanmoins, fin 2013, c'est le milieu de la législature. La stratégie qui a été définie, c'est officiellement la stratégie de politique étrangère 2012 à 2015. On est donc vraiment au milieu de la période. C'est l'occasion de faire le bilan et c'est

ce qu'on a essayé de faire. Ce bilan est important pour estimer s'il faut prévoir des adaptations maintenant déjà. J'aime-rais rappeler que, dans notre idée, la stratégie de politique étrangère s'étend sur une durée plus longue que celle de 2012 à 2015. Elle va de 2012 à 2022, soit une dizaine d'années. Et comme on vit politiquement toujours au rythme de la législature de quatre ans, il est normal qu'on la réadapte tous les quatre ans, ce qui a été fait officiellement pour 2012 à 2015. Si vous prenez les lignes stratégiques qui ressortissent à cette stratégie, il est évident qu'elle nous mène clairement jusqu'en 2022/23, période qui verra notamment la candidature de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU. Les axes principaux, je vous le rappelle, comprennent pour commencer l'intensification des relations avec nos voisins. Cela a été un peu difficile en 2013 dans les trois grands pays voisins pour cause d'élections. Il y a aussi eu une grande instabilité ici ou là, ce qui n'a pas rendu les choses très faciles. Depuis le début de l'année, on a pu fortement intensifier les contacts au niveau des chefs d'Etat, des chefs de gouvernement, que ce soit avec l'Allemagne, l'Autriche ou l'Italie – il y aura même une visite d'Etat dans quelques semaines – et nous souhaitons aussi confirmer au niveau du chef de l'Etat ce que nous avons accompli au niveau ministériel pour ce qui concerne la France.

Le deuxième axe, c'est la consolidation de la voie bilatérale avec l'Union européenne, j'y reviendrai.

Le troisième axe, c'est l'engagement dans la sécurité en Europe, dans les régions proches de l'Europe et dans les régions fragiles du monde.

Le quatrième axe, ce sont les partenariats stratégiques, la gouvernance globale, les défis globaux, la Suisse internationale par le biais de Genève.

Pour être très direct, je fais encore les constats suivants. Premièrement, les événements s'accélèrent, mais en fait la ligne stratégique se confirme encore davantage avec ces événements. Au fond, les événements donnent raison à la stratégie. Deuxièmement, 2013 a été une année de progrès dans cette stratégie. Evidemment, il faut toujours procéder à une autocritique, mais on a pu progresser dans la stratégie. Concernant le premier constat: les événements s'accélèrent, la ligne stratégique se confirme, les événements 2013 ont vite vieilli, mais les axes stratégiques, eux, s'imposent encore plus nettement. C'est surtout valable pour l'axe Europe et l'axe sécurité; ce sont des priorités stratégiques qui sont «hyperconfirmées» actuellement – j'y reviendrai –, ce qui ne veut pas dire que les autres priorités ne sont pas tout aussi importantes, notamment celles en lien avec ce qui vient d'être dit lors de l'examen de l'interpellation Recordon, avec le fait qu'il faut vraiment développer un réseau de contacts, d'accords, de partenariats dans le monde globalisé. Il ne faut surtout pas se fixer uniquement sur une seule région, même si on doit mettre des priorités!

La voie choisie, c'est une Suisse neutre, mais qui est tout autant responsable, par exemple qui s'engage pour la communauté internationale dans la politique de paix et des bons offices. C'est aussi une Suisse solidaire avec le développement de l'aide internationale, la politique de l'aide au développement en général. Cette voie – neutralité, responsabilité, solidarité – nous permet d'être placés au mieux pour conjuguer les différents intérêts majeurs et les différentes valeurs de notre pays, les intérêts étant l'indépendance, la prospérité et la sécurité.

Le deuxième constat est que 2013 a été une année qui a permis de progresser dans la stratégie. On a tout d'abord progressé dans le renouveau de la Suisse internationale par Genève – vous avez cité l'Iran et la Syrie. Genève est redevenue l'une des principales lumières sur le radar international. La stratégie commune – Confédération, canton, ville – pour Genève a été acceptée, et il est très important de pouvoir travailler de pair avec les autorités cantonales et locales. La nouvelle possibilité de soutien de la Confédération à la rénovation des bâtiments internationaux était fondamentale dans le dossier essentiel de la rénovation du Palais des Nations. Quelques jours avant la fin de l'année, l'Assemblée gé-



nérale des Nations Unies a donné le feu vert essentiel à la première étape de ce dossier.

Le deuxième progrès notable est le développement rapide des partenariats avec les régions dynamiques du monde. Vous parlerez très certainement avec Monsieur le conseiller fédéral Schneider-Ammann de l'accord de libre-échange avec la Chine. Mais parallèlement, nous avons progressé dans tous les dialogues, y compris dans celui des droits de l'homme. L'intensité de la relation avec la Chine l'année passée a été exceptionnelle.

Nous intensifions nos relations avec d'autres régions de la zone Asie-Pacifique. Le rapporteur a mentionné le Japon, nous pouvons mentionner également la Corée du Sud et sa visite d'Etat en Suisse au début de l'année 2014, de même que l'Australie – c'est la première fois dans l'histoire diplomatique de la Suisse qu'un chef du DFAE effectuait une visite en Australie, tandis que nous recevrons les autorités australiennes dans une semaine ou deux en Suisse. Nous intensifions également nos relations avec les pays de la zone de l'Amérique latine, pas forcément les plus grands pays mais les plus dynamiques, et avec la fameuse Alianza del Pacífico – Pérou, Chili, Colombie, Mexique – qui est particulièrement intéressante dans sa manière d'imaginer l'avenir, que ce soit dans le domaine économique ou dans le domaine du climat par exemple.

Il y a beaucoup de choses à dire, beaucoup de critiques à faire, comme toujours. Cependant, il y a là une alliance intéressante qui apparaît, c'est pourquoi la Suisse a, en quelques mois, non seulement fait part de son désir, mais en plus concrétisé celui-ci par l'acceptation d'être un pays observateur dans cette alliance. Nous avons également essayé d'intensifier les relations avec les pays du Golfe et avec la Turquie.

Un troisième élément qui démontre que des progrès sont en cours, c'est l'intensification des actions de la Suisse dans les domaines de l'aide au développement et de la sécurité au sens large. Il s'agit des actions suivantes: l'aide humanitaire dans le dossier syrien, au moyen d'un financement, afin d'apporter de l'aide partout où c'est nécessaire, y compris évidemment dans les pays voisins de la Syrie; l'engagement politique pour améliorer les conditions d'accès, soit un engagement auprès de tous les acteurs, sans exception de personne, qui peuvent peser de tout leur poids pour améliorer l'accès; le soutien au processus politique; le soutien à la destruction des armes chimiques – c'était le dossier vraiment important l'année passée; le renforcement progressif des actions de la Suisse dans les contextes fragiles – pour des raisons de temps, je ne développe pas ce point, mais c'est un élément très important pour nous –, y compris le renforcement des actions de la Suisse dans les programmes globaux.

A ce sujet, vous avez cité l'eau. C'est un domaine particulièrement intéressant, dans lequel nous souhaitons déployer une stratégie aussi cohérente que possible, c'est-à-dire en groupant tous les éléments qui jouent un rôle, y compris la politique de sécurité, qui est très importante pour ce qui a trait à l'eau. Nous essayons de développer une stratégie parallèlement à la volonté de notre pays de s'imposer sur le plan international comme l'avocat d'un objectif spécifique pour la question de l'eau parmi les objectifs du développement durable, dans le cadre de la stratégie post-2015.

Parmi les progrès constatés, il y avait aussi la multiplication des contacts avec l'Union européenne. Nous avons connu cinq années de conflit larvé sur le plan institutionnel avec l'Union européenne. Le but fixé en 2013 était de contacter personnellement toutes les autorités de tous les pays de l'Union européenne pour mettre fin à ce climat conflictuel. Nous pouvons affirmer avoir réussi. A fin 2013, la Suisse a même décidé d'un mandat pour entamer la négociation sur le volet institutionnel, qui était un problème réel depuis cinq à six ans dans nos relations avec l'Union européenne. Début 2014, cette dernière avait prévu de rédiger son mandat de négociation de la même façon que le nôtre. Puis il y a eu le résultat de la votation populaire du 9 février dernier. Il y a en

effet un avant et un après 9 février. Parmi les études en cours, nous étudions la possibilité de trouver des solutions. Mais il y a, de fait, un avant et un après. Je vais dire quelques mots sur l'avenir des relations entre la Suisse et l'Union européenne, et ensuite je parlerai de l'Ukraine.

La votation du 9 février donne un mandat constitutionnel pour l'évolution du système de migration; elle met donc à l'épreuve la politique de migration, la politique des relations entre la Suisse et l'Union européenne, et les relations entre la politique intérieure et la politique extérieure. Sur ce dernier sujet, j'en arrive de plus en plus à la conclusion qu'il ne faut surtout plus diviser la politique intérieure et la politique extérieure: ce sont deux éléments d'une même chose. Il faut réussir à mener le débat sans séparation. On ne peut pas s'imaginer pouvoir quasiment négocier les accords internationaux en Suisse entre nous, et puis s'apercevoir, pour finir, qu'il faut le faire malgré tout aussi avec quelqu'un qui n'est pas là. Il faut ouvrir la possibilité de discuter de la politique intérieure et de la politique extérieure sans les diviser.

Le Conseil fédéral a d'emblée demandé au pays de surmonter cette épreuve nationale. Il a parlé de valeurs. La cohésion: il y avait une cohésion directe compte tenu des résultats, mais il y a aussi une cohésion à avoir maintenant dans la manière d'affronter la problématique ensemble. Le calme et la sérénité, parce qu'on doit regarder les choses telles qu'elles sont et faire preuve de lucidité devant ce qui a été décidé et ses conséquences. Il y a, de plus en plus, le travail et la persévérance: il faudra beaucoup travailler pour trouver des solutions et ce n'est pas sûr qu'on y arrive! Il faut donc vivre dans une certaine incertitude. C'est peut-être la seule chose qui est certaine. Il faut admettre que dans ces prochains mois il faudra beaucoup travailler ensemble pour trouver une solution que nous devrons ensuite partager avec nos partenaires européens.

Concrètement cela signifie, cela a signifié et cela signifiera, qu'il faut, qu'il a fallu et qu'il faudra expliquer la situation – c'est déjà largement fait, mais il faut continuer. Il faut organiser rapidement les travaux de concrétisation – c'est aussi largement fait.

Il faut orienter le pays vers la meilleure solution à moyen terme. La meilleure solution à moyen terme, pour le moment et dans la situation où nous nous trouvons, cela reste de viser le maintien des accords bilatéraux et même de marquer la volonté politique claire de rénover la voie bilatérale et de la consolider. On ne sait pas encore si c'est possible, mais cette volonté est clairement manifestée et confirmée par les premiers contacts dans les discussions et les consultations qui ont été ouvertes sur l'après 9 février.

Cela signifie concrètement qu'il faut développer rapidement une solution aussi satisfaisante que possible pour l'intégration de la Croatie dans cette problématique – je n'entre pas dans les détails, car vous les connaissez. Cette position est en train d'être développée par le Conseil fédéral, mais il n'en décidera que lorsqu'il aura la garantie d'avoir un paquet équilibré, à court terme sur la question croate et donc sur les accords de coopération, mais aussi à moyen terme pour juger dans quelle mesure de telles décisions s'intègrent dans une vision permettant à la Suisse d'obtenir ce paquet équilibré. Tant que nous ne l'aurons pas, nous n'avancerons pas, dans le seul but de régler un élément ponctuel. Nous recherchons vraiment une cohérence et la meilleure solution pour le pays dans les nouvelles circonstances. D'ici l'été, nous devons développer ce nouveau concept de migrations. De celui-ci dépendra à peu près tout le reste; nous devons établir dans quelle mesure une marge de manœuvre existe pour une révision de l'accord sur la libre circulation des personnes, dans quelle mesure il existe un avenir pour cette voie bilatérale à rénover, à consolider ou non. Ces éléments devront être analysés ces prochains temps, précisément en fonction de ce concept.

Et puis, parallèlement, nous sommes clairement décidés à poursuivre l'ensemble des relations bilatérales. Cela veut dire concrètement que nous avons fait savoir à l'Union européenne notre volonté de discuter des questions d'accès au marché de l'électricité et des questions institutionnelles, que



nous voulons continuer à discuter des accords de coopération. D'ailleurs nous ne comprenons pas l'intérêt pour l'Union européenne de bloquer les accords de coopération; il y a différents blocages dans les divers dossiers. Nous estimons qu'il est dans l'intérêt européen, au sens large Suisse et Union européenne, de trouver une solution favorable dans le domaine de la recherche. Si le continent européen veut être à la pointe du transfert de technologies dans les prochaines années, il ne peut pas se permettre de telles querelles. Il doit pouvoir mobiliser toutes les sources intelligentes et il y en a toute une série en Suisse, qui est un pays leader mondial en la matière.

Donc, nous cherchons des solutions qui, je le répète, sont un peu liées à la manière dont nous allons gérer le problème apparu avec l'extension de la libre circulation des personnes à la Croatie.

Nous voulons aussi continuer d'argumenter dans le domaine fiscal où nous avons une série de négociations en cours.

Voilà la situation dans le domaine de l'Union européenne, avec, je le redis, la nécessité d'un processus qui fera l'objet d'informations, non seulement dans le cadre des commissions, mais également à l'égard du public, sur les décisions du Conseil fédéral lorsqu'elles seront prises. Mais nous débattons et décidons tout ce qui est stratégique au Conseil fédéral et, je le répète, nous ne trancherons définitivement sur un point ou sur un autre que lorsque nous aurons la possibilité d'obtenir aussi une situation acceptable et positive pour le pays.

Concernant l'intensification de la sécurité en Europe, qui est la ligne stratégique la plus importante, c'est en effet le dossier ukrainien qui nous occupe beaucoup, en lien avec la présidence suisse de l'OSCE. Cette présidence a été préparée de manière minutieuse – on avait ébauché de nombreux projets – et puis, depuis le début de l'année, on ne fait pratiquement que s'occuper de la crise ukrainienne. Peut-être est-ce juste aussi dans la mesure où l'essence de l'OSCE, c'est précisément de créer des ponts entre l'Est et l'Ouest, et d'y avoir réussi. D'ailleurs, pendant des années, on ne parlait plus de cette organisation parce qu'elle n'avait plus tant d'importance dans la mesure où son but était de servir de forum entre l'Eurasie et l'Euratlantique; et puis, tout à coup, on voit à quel point ce forum, en termes de politique de sécurité, est fondamental: c'est le seul endroit où un certain nombre de pays qui peuvent avoir des divergences peuvent réellement les exposer. C'est un forum politique, mais basé sur le consensus.

Dans les faits, je le répète, la crise est au centre de la présidence et on peut distinguer deux phases: une première phase de «conflit interne» jusque vers la fin février. La présidence suisse de l'OSCE – c'est cela qui est important pour vous – a lancé à ce moment-là plusieurs appels à la désescalade, à la résolution du conflit par le dialogue et nous avons procédé à des rencontres et mené des dialogues avec les autorités ukrainiennes – puisque nous étions en situation de conflit intérieur, si l'on veut – soit avec le président de l'époque, le premier ministre, le ministre des affaires étrangères et les membres de l'opposition.

On a fait des offres concrètes de facilitation et de bons offices pendant quelques jours, ce qui a abouti, par exemple, au transfert de la mairie occupée à Kiev à l'administration de la ville. Nous avons ensuite eu la possibilité de lancer les premières missions, toujours importantes aujourd'hui, comme par exemple la mission du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, précisément sur l'examen de la violence et des violations des droits de l'homme pendant les manifestations sur la place Maïdan. L'Ukraine a accepté, la mission a commencé. Puis nous avons préparé – et elle est prête à être lancée – la mission d'observation des élections. Ce sera une énorme mission. Ce sont 100 observateurs à long terme et 900 observateurs à court terme qui observeront les élections du 25 mai prochain. Et il y a eu toute une série d'autres engagements concrets, que je vous passe.

Puis il y eu la deuxième phase, c'est-à-dire l'internationalisation du conflit, vers la fin du mois de février dernier, avec la

problématique de la Crimée qui s'impose à l'ordre du jour international. L'OSCE et sa présidence ont immédiatement proposé, en utilisant la tribune du Conseil de sécurité des Nations Unies et en menant simultanément des discussions avec des parlementaires américains, la formation d'un groupe de contact international et la nomination d'un envoyé personnel. Depuis lors, des activités supplémentaires ont été envisagées et lancées, il y a eu plusieurs appels – à nouveau – à la désescalade, et la prise de position de la présidence de l'OSCE sur la question de la légalité ou non du référendum. Sur ce point, on entend parfois la critique: peut-on vraiment faire la différence entre ces deux casquettes, à savoir la présidence suisse de l'OSCE et de la Suisse? J'aime-rais répondre ici que ce qui importe pour nous, au Conseil fédéral, c'est que sur les questions fondamentales de droit international – de droit en général et de droit international en particulier – on puisse être sur la même longueur d'ondes. A cet égard, ce n'est pas très problématique, parce que les principes mêmes de l'OSCE sont des principes très proches de ceux que la Suisse défend.

Il n'y avait donc aucun problème pour nous à annoncer clairement que le référendum en Crimée était illégal en vertu de la Constitution ukrainienne et du droit international en matière de souveraineté et d'intégrité territoriale. Cela ne pose pas de problème non plus sur le plan des discussions avec la Fédération de Russie, même si celle-ci n'est évidemment pas d'accord avec nous sur ce point. La position de la Suisse, du fait de sa présidence de l'OSCE, a été communiquée mardi dernier. Le mercredi, nous avons eu un entretien personnel avec le président russe. Bien que la position de la Suisse ne rejoigne pas celle de la Fédération de Russie, le président russe n'a pas estimé qu'il n'y avait plus de possibilité pour la Suisse d'agir comme présidente de l'OSCE, bien au contraire.

Actuellement, l'essentiel est pour nous de progresser dans la présence sur le terrain. Nous négocions, et je n'exagère pas, toutes les heures depuis plusieurs jours pour obtenir un mandat accepté par les 57 Etats de l'OSCE de manière à pouvoir mettre en place une mission d'observation dans l'est de l'Ukraine en particulier, mais en tout cas sur le territoire ukrainien, concernant la protection des minorités, les droits de l'homme et la prévention des conflits. C'est un travail énorme, très difficile, mais il est très important d'envoyer des observateurs neutres d'organisations de ce type sur place – et il n'y en a pas beaucoup qui peuvent le faire – pour éviter autant que possible l'escalade. Nous avons aussi travaillé sur la base du Document de Vienne pour envoyer des observateurs militaires. Cela se passe dans le cadre de l'OSCE, mais cela fait l'objet de relations bilatérales entre l'Etat qui le demande – en l'occurrence l'Ukraine – et les autres.

Les contacts ont été très nombreux avec l'ensemble des acteurs. Durant les cinq derniers jours, nous avons eu des contacts avec tous les acteurs internationaux liés à la crise ukrainienne. Le Conseil fédéral a décidé de suivre de près tout ce qui concerne strictement la Suisse. Cela a par exemple été le cas pour le blocage des fonds déposés en Suisse par les membres de l'ancienne équipe gouvernementale. Ce blocage a été décidé d'abord par la Suisse. Elle a été suivie par plusieurs autres Etats. La Suisse a clairement expliqué qu'il s'agissait là d'une décision unilatérale, qui n'a en soi rien à voir avec la présidence suisse de l'OSCE. Il est donc possible de faire la part des choses. Nous verrons dans quelle mesure cela restera possible par la suite.

Pour terminer sur ce point, je réponds maintenant à la question qui a été posée par Madame Savary. Cette question est très intéressante, elle est même, pour ma part, quelque chose que j'ai tout de suite imaginé, il y a quelques jours déjà. Elle est plus complexe qu'elle n'en a l'air, car toute la question de la neutralité a été assez fortement discutée dans l'histoire de l'Ukraine. Cette neutralité a déjà été envisagée.

Il y a en Ukraine deux grands courants: les deux courants cherchent la sécurité. L'un dit: «La meilleure sécurité qu'on puisse avoir, c'est par la neutralité.» L'autre dit: «La meilleure sécurité qu'on puisse avoir, c'est par une alliance militaire.» Dans la situation actuelle, il est difficile de se présen-



ter, avec la présidence de l'OSCE, comme étant favorable à l'une ou l'autre des tendances parce que la question de la neutralité sera considérée assez largement comme une position favorable à la Russie, et celle d'une alliance militaire comme une position favorable à l'OTAN.

Donc dans la situation actuelle, s'impliquer dans le débat, oui, mais s'impliquer fortement dans une des directions, a priori, c'est déjà quelque part choisir son camp. Et c'est quelque chose qu'il ne faut vraiment pas faire. Autant il faut être très clair sur le plan du droit international, autant le choix des Ukrainiens leur appartient, et ce n'est pas à la présidence suisse de l'OSCE de leur dire que leur avenir est dans telle ou telle direction. Mais il est clair que le débat est intéressant.

Sur la question du fédéralisme, c'est peut-être un peu plus facile. Cela a été évoqué par à peu près tout le monde comme étant une voie possible. Et là, il est aussi possible que la Suisse – non pas la présidence suisse de l'OSCE, mais la Suisse elle-même –, par ses expériences en la matière, puisse être utile à l'avenir. Il s'agirait là d'un processus à long terme et c'est ce que nous souhaiterions: précisément pas un référendum à la va-vite, mais un processus à long terme dans lequel on réfléchit sur une évolution constitutionnelle, avec, peut-être, une ouverture liée au fédéralisme, voire, un jour, un choix de l'Ukraine de se diriger dans la voie de la neutralité: un choix qui ne doit pas lui être imposé de l'extérieur mais qu'elle ferait au bout d'un processus inclusif avec l'ensemble des forces politiques. Elle n'en est, et de loin, pas encore là pour le moment.

J'aimerais simplement préciser que malgré tout cela, on essaie de réaliser tout ce que l'on a prévu au cours de cette année comme priorités pour la Suisse à l'OSCE, soit notamment d'importantes conférences qui auront lieu en Suisse ces prochains temps, en particulier celle sur la lutte contre le terrorisme qui aura lieu à Interlaken à fin avril; il y aura aussi celle sur la protection des défenseurs des droits de l'homme. Quant à la conférence sur la lutte contre la traite des êtres humains, elle a déjà eu lieu. Puis il y aura des visites officielles dans tous les endroits les plus délicats – je pense en particulier aux Balkans et au Caucase.

Tout cela doit se faire dans le cadre de cette présidence, dont la responsabilité première reste de jeter des ponts, non seulement sur un dossier, mais de manière générale, et entre tous les différents acteurs de cette zone – qui englobe en fait pratiquement tout l'hémisphère Nord – et des partenaires qui vont jusqu'en Australie.

*Vom Bericht wird Kenntnis genommen
Il est pris acte du rapport*

14.008

Aussenwirtschaftspolitik. Bericht 2013

Politique économique extérieure. Rapport 2013

Zweitrat – Deuxième Conseil

Berichte und Botschaften des Bundesrates 15.01.14 (BBI 2014 1185)
Rapports et messages du Conseil fédéral 15.01.14 (FF 2014 1137)
Nationalrat/Conseil national 04.03.14 (Erstrat – Premier Conseil)
Ständerat/Conseil des Etats 17.03.14 (Zweitrat – Deuxième Conseil)
Nationalrat/Conseil national 21.03.14 (Schlussabstimmung – Vote final)
Ständerat/Conseil des Etats 21.03.14 (Schlussabstimmung – Vote final)
Text des Erlasses 2 (BBI 2014 2915)
Texte de l'acte législatif 2 (FF 2014 2825)

Gutzwiller Felix (RL, ZH), für die Kommission: Ich werde mich wie beim vorherigen Geschäft wiederum bemühen, möglichst konzis zu sein, dies im Hinblick auf die Zeit.

Sie haben es gehört: Es geht um den Bericht, den wir zur Kenntnis nehmen können, und es geht um drei Beschlüsse, die dem Bericht folgen werden, nämlich erstens um den Bundesbeschluss über die Genehmigung des Freihandelsabkommens zwischen den Efta-Staaten und Bosnien und Herzegowina sowie des Landwirtschaftsabkommens zwischen der Schweiz und Bosnien und Herzegowina, zweitens um den Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und Jamaika über den Schutz der geografischen Angaben und drittens um den Bundesbeschluss über die Genehmigung zolltarifischer Massnahmen.

Lassen Sie mich kurz zwei, drei Punkte des Berichtes selber beleuchten. Der Bericht beginnt mit einem Spezialkapitel zur Handelsdiplomatie, vor allem im Kontext und im Zusammenhang mit den Schwellenländern. Es soll mit diesem Schwerpunkt aufgezeigt werden, dass eine gezieltere Promotion des Standorts Schweiz, eine den Bedürfnissen der Wirtschaft angepasste Umstrukturierung des Schweizer Außennetzes sowie eine wirtschaftsorientierte Aus- und Weiterbildung des Personals die Handelsdiplomatie massiv stärken können. Sie wird zunehmend auf Schwellenländer, auch ausserhalb Europas, ausgerichtet sein, die in der Zukunft voraussichtlich zunehmend einen Mehrwert generieren können. Das zu diesem Spezialkapitel.

Zum Berichtsjahr selber, das wiederum das Jahr 2013 umfasst: Als ein Schwerpunkt, auch in der Diskussion Ihrer Kommission, sind sicher die Freihandelsabkommen zu sehen, allen voran das im Berichtsjahr unterzeichnete Abkommen zwischen der Schweiz und China. Das wäre sicher eine Diskussion wert. Ich will hier einfach so viel sagen, dass sich die Kommission auch nach den möglichen Auswirkungen der Abstimmung vom 9. Februar 2014 erkundigt hat. Ich will aber nicht in die Details gehen, denn wir werden das Thema ja diese Woche, am Donnerstag, traktiert haben. Wir werden dann im Detail über das Thema der Kompatibilität mit der Masseneinwanderungs-Initiative, aber selbstverständlich auch über die Frage des fakultativen Referendums diskutieren. Das sind Themen, die kurz berührt wurden, aber aus meiner Sicht nicht vertieft werden müssen, weil darüber am Donnerstag im Detail referiert wird.

Neben dem Freihandelsabkommen mit China gab es weitere, die wichtig sind: jene mit Bosnien und Herzegowina – dieses Abkommen steht dann gleich zum Beschluss an – sowie mit Costa Rica und Panama. Dann laufen weitere Verhandlungen mit Guatemala, Indien – auch dazu haben Sie einiges im Verlauf der letzten Zeit gehört; die Verhandlungen werden erst dann weitergeführt, wenn die neue Regierung in Indien gewählt ist –, Indonesien, Vietnam und mit der vorher beim aussenpolitischen Bericht erwähnten Zollunion Russland-Belarus-Kasachstan. Diese Verhandlungen werden alle weitergeführt.

Die Schweiz hat – das ist auch wichtig – zusammen mit den Efta-Partnern Kontakte zu den USA im Sinne des handelspolitischen Dialoges aufgenommen, um die Entwicklung im Bereich eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA möglichst genau mitzuverfolgen.

Wir haben uns weiter über die Entwicklung der Beziehungen und die Zusammenarbeit mit der EU, der WTO und der Uno orientieren lassen. Hierzu möchte ich mich ebenfalls kurz halten: Im Kontext der EU ist sicher wichtig, dass der Dialog zur Unternehmensbesteuerung auch 2013 weitergeführt wurde und 2014 weitergeführt wird. Das Zinsbesteuerungsabkommen war ebenfalls schon ein Thema in dieser Session. Im Kontext der WTO – das haben Sie gehört – wurden in der Bali-Runde, zumindest nach Einschätzung des Berichtes, bezüglich der Doha-Runde doch einige Fortschritte erzielt. Schliesslich sei erwähnt, dass im Kontext der WTO die Handelspolitik der Schweiz überprüft wurde. Dort ergab sich eine positive Wertung. Es wurde aber auch die Fortführung struktureller Reformen für die Stärkung des Wettbewerbes im Inland, insbesondere auch in der Landwirtschaft, anmahnt.

Schliesslich als letzter Punkt, auch das hat im aussenpolitischen Bericht schon angeklungen, wurde die wirtschaftliche

