



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères DFAE

La présidence suisse de l'OSCE 2014

Rapport final

27 mai 2015

Task Force Présidence OSCE
Monbijoustrasse 8, CH-3003 Berne
www.dfae.admin.ch

Table des matières

Synthèse.....	3
1. Introduction: la présidence de l'OSCE et la politique étrangère de la Suisse	6
2. Les préparatifs de la présidence	8
2.1. La candidature et le partenariat avec la Serbie	8
2.2. L'élaboration des priorités de la présidence suisse de l'OSCE	10
2.3. La mise en place de la Task Force OSCE et le renforcement de la représentation suisse à Vienne	11
3. La présidence suisse de l'OSCE en 2014	12
3.1. La gestion de la crise ukrainienne	12
3.2. Mise en œuvre des priorités suisses	17
3.2.1. Réconciliation et collaboration dans les Balkans occidentaux	17
3.2.2. Promotion du dialogue et restauration de la confiance dans le Caucase du Sud	18
3.2.3. Modernisation du Document de Vienne et échanges sur le contrôle des armements conventionnels en Europe.....	20
3.2.4. Renforcer la gouvernance dans le secteur de la sécurité	21
3.2.5. Mettre en œuvre les engagements de la dimension humaine.....	21
3.2.6. Renforcer la gestion des catastrophes naturelles.....	23
3.2.7. Combattre les menaces transnationales.....	23
3.2.8. Assurer le développement permanent de l'OSCE: 40 ans de l'Acte final d'Helsinki .	25
3.2.9. Renforcer les capacités dans le secteur de la médiation	26
3.2.10. Impliquer davantage la société civile, en particulier la jeunesse	26
4. Le Conseil ministériel de Bâle	27
5. La gestion de la présidence.....	30
5.1. La structure de direction à Berne.....	30
5.2. La présidence à Vienne	30
5.3. Soutien interne dont a bénéficié la présidence.....	32
5.4. Le coût de la présidence: budget et décompte.....	33
6. Les résultats et les perspectives	34
Annexe I: Abréviations	38
Annexe II: Chronologie des événements marquants et des manifestations de l'OSCE	39
Annexe III : Discours importants du président de l'OSCE	41
Annexe IV : Déclarations du président de l'OSCE et de ses représentants	43
Annexe V : Audit du Contrôle fédéral des finances.....	49

Synthèse

La Suisse a présidé l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) une première fois en 1996. En 2014, elle était le premier Etat à exercer de nouveau cette fonction exigeante, témoignant ainsi de sa volonté de participer aux efforts communs de sécurité dans l'espace OSCE et d'assumer une politique étrangère responsable.

A l'instar de la Suisse, l'OSCE mise sur le dialogue et l'intégration pour résoudre les conflits. L'organisation défend en effet l'idée d'une sécurité coopérative globale, dont les multiples thèmes doivent être traités dans le cadre d'un dialogue inclusif, d'un climat de confiance, de normes communes et d'une approche basée sur la collaboration. Elle est en adéquation avec la Suisse, notamment parce que son approche est celle du consensus et que les engagements qu'elle prône sont de nature politique.

La présidence suisse de l'OSCE 2014 est survenue à une période très tourmentée: l'Ukraine devenait un foyer d'insécurité et une nouvelle source de division majeure en Europe. Ce conflit a aussi eu pour effet de sensiblement aggraver la crise de la sécurité en Europe, larvée depuis plusieurs années. Ce contexte tendu a été l'occasion de mettre en lumière les avantages qu'offre la politique étrangère suisse, dont les maîtres-mots sont l'indépendance et la médiation. En sa qualité de présidente, la Suisse est parvenue, grâce à d'intenses négociations diplomatiques, à faire accepter des solutions de compromis, à mettre en avant l'utilité de l'organisation et à contribuer à sa revitalisation.

En 2011, la Suisse et la Serbie déposaient une candidature commune pour les présidences 2014 et 2015, coordonnant étroitement les projets de leurs présidences successives. C'était la première fois dans l'histoire de l'OSCE qu'un tel plan bisannuel, conçu comme cadre commun pour les priorités des deux Etats, était élaboré. Il a permis de gagner à la fois en termes de continuité et de cohérence au sein de l'organisation.

Avec pour mot d'ordre «Construire une communauté de sécurité au service des individus», la Suisse s'est fixé trois objectifs: premièrement, promouvoir la sécurité et la stabilité, deuxièmement, améliorer les conditions de vie des individus et, troisièmement renforcer la capacité d'action de l'OSCE. Pour mettre en œuvre ces objectifs, la Suisse a défini dix priorités, sur lesquelles elle a axé son action.

La phase de préparation n'a pas été consacrée uniquement à la planification thématique. En effet, le DFAE s'est également efforcé de mettre au point des structures sur lesquelles la direction opérationnelle de la présidence et le chef du département lui-même puissent s'appuyer. Dès août 2013, une Task Force composée de 19 membres a ainsi pris ses fonctions à Berne, tandis que la représentation permanente de la Suisse à Vienne était étoffée, pour compter au total 24 personnes. Suite à la crise ukrainienne, la Task Force s'est vue dotée de trois postes supplémentaires, répartis entre Berne et Kiev.

L'année de la présidence helvétique de l'OSCE a été marquée par la crise ukrainienne. Durant celle-ci, grâce à son travail sans relâche sur les plans politique et diplomatique, la Suisse a réussi, d'une part, à positionner l'OSCE comme le principal acteur international de la gestion de la crise, d'autre part, à tirer efficacement parti de ses instruments. Au premier rang de ceux-ci figuraient la mission spéciale d'observation de l'OSCE et le groupe de contact trilatéral. Réunissant des représentants de haut rang de l'Ukraine, de la Russie et de la présidence de l'OSCE 2014, il n'a pas tardé à devenir l'un des principaux cadres de

discussion et de négociation pour la résolution du conflit dans l'est de l'Ukraine et même la seule voie de dialogue structurée avec les séparatistes. Certes, l'OSCE n'est pas parvenue à éviter la crise ukrainienne, mais elle a largement contribué à la désescalade et à la résolution du conflit.

Grâce à la qualité des travaux préparatoires réalisés en amont de son année de présidence, la Suisse a pu mener à bien les activités planifiées en vue de promouvoir ses autres priorités, alors même qu'une partie significative de ses ressources était affectée à la gestion de la crise ukrainienne. Le bilan qu'elle tire est inégal suivant les champs thématiques. En effet, la perte de confiance et la polarisation politique liées à cette crise ont pesé sur le travail de l'OSCE dans son ensemble, mais à des degrés différents.

Bien que le contexte ait été compliqué, la Suisse a réussi à proposer des solutions fondées sur la coopération dans plusieurs dossiers cruciaux, dont la lutte contre le terrorisme dans le respect d'obligations relevant des droits de l'homme, la protection des défenseurs des droits de l'homme et l'implication de la société civile. Autre réussite de la Suisse : inscrire dans l'agenda politique de l'OSCE des thèmes importants tels que la réforme du secteur de la sécurité, la prévention des catastrophes naturelles, l'égalité entre femmes et hommes ou l'implication de la jeunesse, et lancer des initiatives qui, jusqu'à présent, s'étaient avérées complexes dans le contexte de l'OSCE. Quant aux conflits gelés dans le Caucase du Sud et en République de Moldavie, il est encourageant de noter que la situation en matière de sécurité ne s'y est pas dégradée de façon notable. La Suisse a dû à cet égard revoir ses ambitions et se contenter de maintenir le dialogue et les cadres de négociation existants, de sorte que la base pour de futures avancées demeure intacte.

L'année de présidence suisse s'est conclue, sur le plan politique, par la rencontre des ministres des affaires étrangères de l'OSCE, qui s'est tenue les 4 et 5 décembre 2014 à Bâle. L'affluence record – 53 ministres et plus de 1800 délégués et représentants de la société civile ainsi que des médias – témoigne de la pertinence remarquable de l'évènement. Si les discussions au sujet de l'Ukraine ont été ouvertes et directes, elles n'ont - comme prévu - pas permis d'aboutir à un consensus. En dépit de la tension politique perceptible, 21 décisions et déclarations ministérielles ont été adoptées, ce qui souligne la capacité d'action de l'OSCE. En confirmant les prochaines présidences de l'Allemagne et de l'Autriche, pour 2016 et 2017, l'organisation donne par ailleurs un signal important. Enfin, fort d'un dispositif policier de grande envergure et du service d'appui de l'armée, le grand évènement politique organisé à la Foire de Bâle s'est déroulé sans incident.

S'agissant des questions relatives à l'OSCE, la collaboration entre le gouvernement et le Parlement est traditionnellement étroite en Suisse. La présidence suisse se profilant, le DFAE et l'Assemblée fédérale ont encore renforcé leurs concertations thématiques. En avalisant un crédit supplémentaire de quelque 13 millions de francs destiné à appuyer l'engagement dans la crise ukrainienne, cette dernière a consolidé la marge de manœuvre dont disposait la présidence suisse de l'OSCE dans ce dossier crucial tant pour l'avenir de l'organisation que pour celui de la sécurité en Europe.

Les frais de personnel, s'élevant à 12 millions de francs au total sur quatre ans – ont été intégralement prélevés sur les dotations budgétaires du DFAE. Quant au financement de la rencontre ministérielle de Bâle, il a été couvert par une enveloppe supplémentaire de 16,2 millions accordée par le Parlement. Enfin, le DFAE a puisé 0,5 million de francs dans les budgets existants pour mener à bien un projet sur l'implication de la jeunesse et trois conférences organisées à Interlaken, Montreux et Berne. Aussi le total des coûts budgétisés pour la présidence de l'OSCE se chiffrent à 28,7 millions de francs. A noter que tous les budgets ont été tenus, les coûts du Conseil ministériel ont même été inférieurs d'environ 1,6 million aux prévisions grâce à une gestion rigoureuse des dépenses. On peut

donc tabler sur une facture finale de 27,6 millions de francs, répartie sur les années 2012 à 2015.

Le Conseil fédéral juge positif le bilan de la présidence de l'OSCE: dans ce rôle, la Suisse a en effet déployé d'utiles efforts afin de promouvoir la sécurité et la coopération en Europe. Elle a ainsi mis en œuvre l'un des points clés de sa stratégie de politique étrangère, tout en renforçant la capacité d'action de l'OSCE, qu'elle considère comme une plateforme importante en termes de politique étrangère. Par son engagement, la Suisse a encore accru la crédibilité de sa politique étrangère et est parvenue à mettre en avant la compétence et la fiabilité de son travail diplomatique. Or, les partenariats bilatéraux et les réseaux multilatéraux que la présidence de l'OSCE lui a permis de développer revêtent une importance particulière pour un acteur comme la Suisse, qui se démarque par son autonomie.

En tant que membre de la troïka 2015 – et au-delà –, la Suisse poursuivra ses efforts en faveur du règlement de la crise sécuritaire en Europe et continuera d'œuvrer pour renforcer la capacité d'action de l'OSCE. A ce titre, elle a lancé de concert avec l'Allemagne et la Serbie un groupe indépendant «Groupe des personnes éminentes», (Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project) qui soumettra en 2015 deux rapports dans lesquels il avancera des pistes pour consolider l'OSCE et la sécurité coopérative en Europe. De plus, la Suisse capitalise sur les expériences faites à la tête de l'organisation pour s'engager en faveur de la sécurité coopérative, en Asie de l'Est comme ailleurs, en prônant le dialogue et la restauration de la confiance.

1. Introduction: la présidence de l'OSCE et la politique étrangère de la Suisse

Depuis qu'elle a vu le jour, il y a une quarantaine d'années, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) représente pour la Suisse et sa politique étrangère un cadre d'action multilatéral essentiel. L'organisation défend en effet l'idée d'une sécurité coopérative globale, dont les multiples thèmes doivent être traités dans le cadre d'un dialogue inclusif, d'un climat de confiance, de normes communes et d'une approche basée sur la collaboration. L'OSCE dispose par ailleurs depuis les années 1990 de différents instruments civils dédiés à la prévention et à la gestion des conflits. Elle est à la fois une plateforme de dialogue et un acteur impliqué dans les crises.

A l'instar de la Suisse, l'OSCE mise sur le dialogue et l'intégration pour résoudre les conflits. L'organisation est en adéquation avec elle, notamment parce que son approche est celle du consensus et que les engagements qu'elle prône sont de nature politique. Enfin, à l'initiative de la Suisse, elle a inscrit le droit à la neutralité dans l'acte final d'Helsinki, adopté en 1975 et qui fait depuis référence.

L'indépendance et le caractère participatif de la politique étrangère suisse s'avèrent, depuis toujours, particulièrement utiles à l'OSCE. Dès les négociations relatives à l'acte final d'Helsinki, qui se sont déroulées à Genève entre 1973 et 1975, de concert avec d'autres pays neutres et non-alignés, la Suisse a joué un rôle de médiation crucial entre l'Est et l'Ouest. Depuis, elle n'a eu de cesse de jeter des ponts au sein de l'organisation grâce à ses idées innovantes. Trait d'union entre les régions euro-atlantique et eurasiatique, l'OSCE a particulièrement besoin de pareils élans pour parvenir à mettre d'accord les 57 Etats participants actuels – issus de trois continents – sur des mesures communes de nature à favoriser la sécurité et la stabilité en Europe.

La Suisse a présidé l'OSCE une première fois en 1996. En 2014, elle était le premier Etat à exercer de nouveau cette fonction exigeante, témoignant ainsi de sa volonté de participer aux efforts communs de sécurité dans l'espace OSCE et d'assumer une politique étrangère responsable.

Or la présidence suisse de l'OSCE 2014 est survenue à une période très tourmentée: l'Ukraine devenait un foyer d'insécurité et une nouvelle source de divisions majeure en Europe. Ce conflit a aussi eu pour effet de sensiblement aggraver la crise de la sécurité en Europe, larvée depuis plusieurs années. L'annexion de la Crimée remet en effet en question les fondements même de cette sécurité. Les multiples violations des principes d'Helsinki (cf. chap. 3.2.8) observées dans la crise ukrainienne se sont traduites par une perte de confiance et une moindre prévisibilité en matière de politique de sécurité. De plus, l'antagonisme opposant la Russie et les pays occidentaux a pour l'Europe des conséquences négatives en termes non seulement sécuritaires, mais également économiques.

Ce contexte tendu a été l'occasion pour la Suisse de mettre en lumière les avantages qu'offre sa politique étrangère, dont les maîtres-mots sont l'indépendance et la médiation. En sa qualité de présidente, elle est parvenue en 2014 grâce à d'intenses négociations diplomatiques, à faire accepter des solutions de compromis, à mettre en avant l'utilité de l'organisation et à contribuer à sa revitalisation.

La présidence helvétique doit sa crédibilité à plusieurs facteurs: en tant qu'Etat européen fervent défenseur des valeurs occidentales mais membre ni de l'UE ni de l'OTAN, la Suisse joue un rôle à part dans la promotion de la paix. Elle dispose en particulier d'une liberté d'action qui lui permet de jeter des ponts dans un environnement international marqué par les crises et de plus en plus polarisé. Elle peut à cet égard s'appuyer aussi bien sur sa longue expérience et sa solide expertise, que sur la réputation internationale favorable dont elle jouit en tant que médiatrice impartiale et compétente.

La Suisse doit sa crédibilité dans le contexte ukrainien au fait que le Conseil fédéral avait condamné l'annexion de la Crimée par la Russie, la qualifiant de violation du droit international, tout en laissant la porte ouverte au dialogue avec Moscou. S'agissant de la politique de sanctions, la Suisse a également opté pour une approche crédible et autonome: elle n'a pas appliqué les sanctions de l'UE contre la Russie mais a pris les mesures nécessaires afin que celles-ci ne puissent pas être éludées sur son territoire.

Le bilan de la gestion de la crise ukrainienne par l'OSCE est différent selon les points de vue. Grâce notamment aux efforts de médiation déployés par la Suisse, l'organisation est devenue le principal acteur international dans ce contexte. Elle est en effet la seule plateforme permanente de dialogue au sein de laquelle le dialogue est maintenu entre tous les acteurs. De plus, elle a très largement contribué à la désescalade en travaillant sans relâche à la négociation d'une issue politique à travers un dialogue inclusif. Cette crise a néanmoins aussi mis en évidence les limites de l'OSCE: sa capacité d'action dépend en grande partie du soutien que lui apportent les Etats participants et de l'esprit de compromis dont ils font preuve. En effet, dépourvue de pouvoir et de moyen de sanction, elle ne peut ni imposer de cessez-le-feu, ni faire progresser des solutions politiques, sans que les parties au conflit y adhèrent. Les atouts de l'OSCE se révèlent donc en même temps être ses points faibles.

La Suisse peut se féliciter d'avoir pu, malgré la crise ukrainienne, mettre en œuvre les activités qu'elle avait inscrites en 2013 dans son programme de présidence. Même si le bilan est inégal, il était primordial que la Suisse ne renonce pas à promouvoir la coopération dans le cadre de l'OSCE. D'ailleurs, en adoptant lors du Conseil ministériel de l'OSCE, qui s'est tenu à Bâle en décembre 2014, une série de décisions et déclarations consensuelles touchant à des domaines aussi importants que la lutte contre le terrorisme, les Etats participants ont souligné que, même dans les périodes de tension accrue, des propositions de solution fondées sur la coopération sont indispensables si l'on veut répondre avec efficacité aux défis qui se posent à tous dans le domaine de la politique de sécurité.

Le Conseil fédéral juge positif le bilan de la présidence de l'OSCE: dans ce rôle, la Suisse a en effet déployé d'utiles efforts afin de promouvoir la sécurité et la coopération en Europe. Elle a ainsi mis en œuvre l'un des points clés de sa stratégie de politique étrangère tout en renforçant la capacité d'action de l'OSCE, qu'elle considère comme une plateforme importante en termes de politique étrangère. Par son engagement, la Suisse a encore accru la crédibilité de sa politique étrangère et est parvenue à mettre en avant la compétence et la fiabilité de son travail diplomatique. En intervenant devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, devant le Conseil des ministres des affaires étrangères de l'UE, lors du sommet de l'OTAN au Pays de Galles ainsi qu'aux Conférences des ambassadeurs à Berlin et à Tallinn, le président de l'OSCE a donné à la communauté internationale l'image d'un pays qui assume une politique étrangère responsable.

La présidence de l'OSCE a en outre permis à la Suisse d'intensifier ses relations avec bon nombre de pays. Or, les partenariats bilatéraux et les réseaux multilatéraux qu'elle a pu tisser à cette occasion revêtent une importance particulière pour un acteur comme la

Suisse, qui se démarque par son autonomie. A tous niveaux, la diplomatie suisse a acquis ici une expérience précieuse.

Dans l'ensemble, le Conseil fédéral juge positif le bilan de la présidence helvétique de l'OSCE. La Suisse a montré que c'est aussi – voire peut-être plus encore – en période de crise qu'elle peut apporter une contribution aussi spécifique que précieuse aux efforts de la communauté internationale visant à régler les conflits et à maîtriser les défis mondiaux. La neutralité de la Suisse lui confère à cet égard une responsabilité particulière. De plus, l'engagement de la Suisse en faveur de la paix et de la sécurité ne bénéficie pas uniquement à la communauté internationale: il est aussi et surtout dans son propre intérêt.

Le présent rapport final concernant la présidence de l'OSCE expose donc le parcours de candidature de la Suisse et les travaux préparatoires qu'elle a engagés, mais il insiste avant tout sur les activités menées pendant la présidence elle-même. Il s'arrête en outre sur la conduite de celle-ci à Berne et à Vienne, sur le soutien interne dont cet engagement de politique étrangère extraordinaire a bénéficié de même que sur les coûts. Enfin, le rapport détaille les résultats que cette présidence a produits, avant d'esquisser de quelle manière la Suisse poursuivra son engagement dans le cadre de l'OSCE au-delà de cette année particulière. En effet, renforcer la capacité d'action de cette organisation restera une des priorités de la diplomatie suisse dans les années à venir.

2. Les préparatifs de la présidence

2.1. La candidature et le partenariat avec la Serbie

Le 9 novembre 2011, le Conseil fédéral décidait, sur proposition du DFAE, de déposer la candidature de la Suisse à la présidence 2014 de l'OSCE. Cela faisait de la Suisse le premier des 57 Etats participants de l'organisation à briguer une deuxième fois ce poste. A noter que la Suisse a élaboré son projet de candidature conjointement avec la Serbie, qui visait, elle, la présidence 2015. Le Conseil ministériel de l'OSCE s'est prononcé le 7 décembre 2011 en leur faveur, si bien que la décision est entrée en vigueur le 10 février 2012, au terme d'une procédure dite silencieuse.

L'OSCE en bref

Rassemblant 57 Etats des régions euratlantique et eurasiennne, l'OSCE est la plus grande organisation de sécurité régionale au monde.

– Institution fondée en 1972/73 en tant que Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE); transformée en Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en 1994.

– Organisation de sécurité régionale conforme au chapitre VIII de la Charte des Nations Unies (accord régional de maintien de la paix et de la sécurité internationales).

– Siège: Vienne, Autriche.

– 57 Etats participants (tous les pays européens, plus les Etats-Unis, le Canada, tous les Etats ayant succédé à l'Union soviétique et, depuis 2013, la Mongolie).

– Six pays méditerranéens (Egypte, Algérie, Israël, Jordanie, Maroc et Tunisie) et cinq pays asiatiques (Afghanistan, Japon, Thaïlande, Corée de Sud et Australie) en tant que partenaires de coopération.

– Présidence tournante selon un rythme annuel. 2013: Ukraine, 2014: Suisse, 2015: Serbie, 2016: Allemagne, 2017: Autriche.

- Secrétaire général: Lamberto Zannier (Italie).
- Budget annuel 2014: environ 142 millions d'euros (dont environ 70 % consacrés aux activités de terrain).
- Décisions prises selon le principe de consensus.
- Concept de sécurité global présentant trois dimensions: dimension politico-militaire, dimension économique et environnementale et dimension humaine (droits de l'homme, état de droit et démocratie).
- Trois institutions indépendantes: Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) à Varsovie, Représentant pour la liberté des médias à Vienne et Haut-commissaire pour les minorités nationales à La Haye.
- Assemblée parlementaire.
- 18 opérations de terrain en Europe du Sud-Est, en Europe de l'Est, au Caucase du Sud et en Asie centrale, dont deux lancées sous la présidence suisse: une mission spéciale d'observation en Ukraine; une mission d'observation auprès de deux postes de contrôle sur la frontière russo-ukrainienne.

Rôle central de la présidence

A la différence d'autres organisations multilatérales, l'OSCE est dirigée moins par des organes permanents – tels que le secrétariat – que par le pays qui en assure la présidence, et dont le ministre des affaires étrangères exerce la fonction de président en exercice. Le président en exercice assume non seulement la responsabilité politique, mais il supervise également les activités opérationnelles quotidiennes de l'organisation. Il nomme les chefs de missions sur le terrain, conduit le processus budgétaire et dirige l'organe décisionnel suprême de l'organisation, à savoir le Conseil ministériel. L'ambassadeur du pays exerçant la présidence de l'OSCE préside le Conseil permanent, qui siège à Vienne selon un rythme hebdomadaire. Enfin, la présidence définit l'orientation générale des travaux de l'organisation, en fixe le calendrier, examine les affaires qui nécessitent une décision prise par consensus et joue un rôle central dans la gestion des crises.

Le président en exercice est assisté par le secrétaire général de l'organisation, ainsi que par son prédécesseur et son successeur à la présidence, avec qui il forme ce qu'il est convenu d'appeler la «troïka» de l'OSCE. La Suisse a donc assumé de nombreuses tâches et de lourdes responsabilités en 2014, mais a aussi disposé, en sa qualité de pays exerçant la présidence, d'une importante marge de manœuvre.

Développé au cours du deuxième semestre 2011, le concept des deux présidences consécutives a été adopté le 7 décembre de la même année par le Conseil ministériel. Cette décision repose pour partie sur les principes communs sous-tendant le partenariat avec la Serbie. Citons notamment l'engagement d'un représentant spécial pour les Balkans occidentaux, en fonction en 2014 et 2015; c'est l'ambassadeur Gérard Stoudmann qui assume cette mission. La Suisse et la Serbie se sont par ailleurs entendues pour nommer, dans toute la mesure du possible, un représentant spécial ou un représentant de la présidence pour deux ans, afin de favoriser la continuité au niveau du personnel. C'est à ce titre que l'ambassadeur helvétique Angelo Gnädiger et le colonel Markus Widmer ont été nommés respectivement représentant spécial pour le Caucase du Sud et responsable du Groupe de planification de haut niveau (cf. chap. 3.2.2) pour 2014 et 2015, tandis que l'ambassadeur serbe Radojko Bogojevic était désigné, pour la même période, représentant spécial pour la résolution du conflit en Transnistrie.

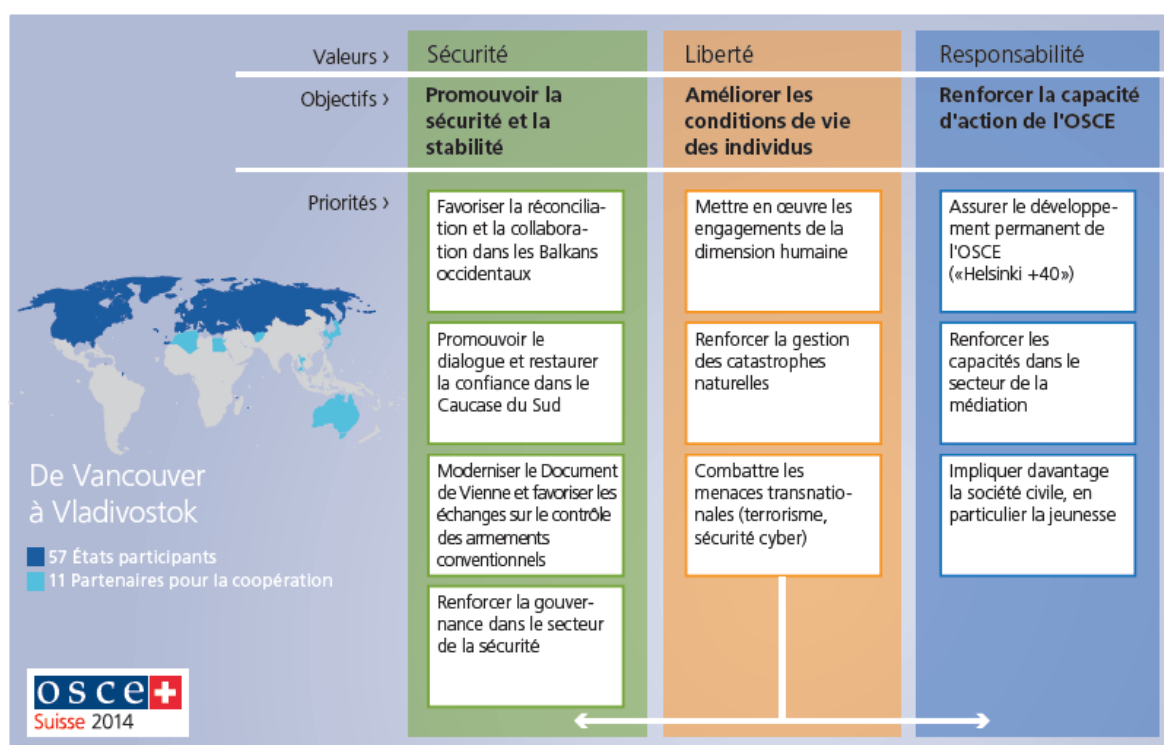
Au cours de l'année 2012, la Suisse et la Serbie ont mis au point un plan de travail biannuel commun arrêtant les champs thématiques principaux, sur lesquels les deux pays entendaient se pencher en priorité. On retrouve sur cette liste la résolution de conflits et de crises politiques dans la zone OSCE, la lutte contre le terrorisme, la mise en œuvre plus

rigoureuse des engagements pris au titre de la dimension humaine et la consolidation de la collaboration avec la société civile. A cela s'ajoutent des mesures destinées à renforcer l'organisation sur le plan institutionnel, qui passent par le développement de ses capacités de médiation, la répartition plus lisible des tâches entre la présidence et le secrétariat général et l'introduction d'un cycle budgétaire de deux ans. Afin de gagner en continuité, c'est dans le cadre de ce plan de travail commun que la Suisse et la Serbie ont inscrit leurs priorités.

2.2. L'élaboration des priorités de la présidence suisse de l'OSCE

C'est dans ce cadre que la Suisse a inscrit les priorités de sa présidence, en se fondant sur une analyse des besoins les plus urgents de l'OSCE, tout en intégrant tant les points forts traditionnels de sa politique étrangère et de sa politique de sécurité que les efforts déjà déployés en faveur de la paix. C'est le chef du DFAE qui a défini ces priorités, après avoir mené une large consultation auprès des services concernés à la ChF, au DFAE, au DDPS et au DFJP et s'être entretenu aussi bien avec les Commissions de politique extérieure, qu'avec les Commissions de la politique de sécurité et avec la Délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. Le 14 juin 2013, le Conseil fédéral a pris acte des priorités retenues pour cette présidence, priorités que Didier Burkhalter est d'ailleurs allé présenter le 2 juillet 2013 devant le Conseil permanent de l'OSCE à Vienne, avec le ministre des affaires étrangères serbe d'alors, Ivan Mrkic.

Avec pour mot d'ordre «Construire une communauté de sécurité au service des individus», la Suisse s'est fixé trois objectifs: *premièrement*, promouvoir la sécurité et la stabilité, *deuxièmement*, améliorer les conditions de vie des individus et, *troisièmement*, renforcer la capacité d'action de l'OSCE. Pour les mettre en œuvre, elle a de surcroît défini dix priorités.



C'est à dessein que la Suisse a retenu un nombre de priorités relativement important. En effet, cela lui a d'une part permis de tenir compte de la conception large de la notion de

sécurité qu'a l'OSCE, qui représente l'un de ses atouts et se recoupe en partie avec l'approche défendue par la diplomatie suisse (sécurité humaine et sécurité internationale). D'autre part, l'expérience de précédentes présidences avait montré qu'il est difficile de prévoir les progrès dans le détail des thématiques, dans la mesure où ceux-ci dépendent largement de la collaboration des 57 Etats participants et de leur esprit de compromis.

2.3. La mise en place de la Task Force OSCE et le renforcement de la représentation suisse à Vienne

C'est à partir de mai 2012 que le DFAE a mis en place les structures conçues pour préparer et conduire la présidence suisse de l'OSCE, une des décisions clés ayant été de subordonner la Task Force directement au chef du département, afin de garantir des voies de décision directes. Dès le mois d'août 2012, quatre personnes formant le noyau de l'équipe commençaient ainsi à préparer les dossiers.

Dès août 2013, les 19 membres de la Task Force prenaient leurs fonctions à Berne. La représentation permanente de la Suisse auprès de l'OSCE à Vienne avait quant à elle été étoffée pour compter 24 personnes au total. De plus, un ambassadeur supplémentaire était envoyé à Vienne pour diriger la mission de la Suisse auprès des Nations Unies afin que le chef de mission à Vienne puisse se concentrer sur la présidence de l'OSCE. Enfin, des diplomates expérimentés du DFAE et des experts externes étaient recrutés, sachant que les mots d'ordre pour la composition des équipes était, d'une part, de mélanger experts thématiques (politique de sécurité, questions économiques, droits de l'homme) et fins connaisseurs des principales régions de l'OSCE en proie à des conflits (Balkans, Caucase et Asie centrale), et, d'autre part, de mettre l'accent sur les capacités de gestion, afin de faire face aux pics d'activité. La présidence suisse a repris dans les grandes lignes la structure du personnel de ses prédécesseurs, veillant à disposer d'une Task Force et d'une délégation viennoise suffisamment fournie pour pouvoir, au besoin, assumer des tâches imprévues pendant l'année de présidence.

La collaboration a toujours été étroite tant avec différentes unités du DFAE (cabinet du chef du département, Information, Direction du droit international public, DDC, Direction des affaires européennes, Division Sécurité humaine, Division Europe/Asie centrale, Division Politique de sécurité) qu'avec d'autres services de l'administration fédérale (notamment Chancellerie fédérale, DDPS, DFJP, DETEC). A noter enfin que, pendant l'année de présidence, des représentants du DDPS étaient détachés au sein de la Task Force à Berne et de la mission à Vienne.

La présidence helvétique se profilant, un renforcement ciblé de la présence de Suisses aux postes clés de l'OSCE et de ses structures a été effectué: l'ambassadeur Peter Burkhardt dirige depuis l'été 2013 la mission de l'OSCE en Serbie, Markus Müller a pris la tête de la mission de l'OSCE au Tadjikistan, l'ambassadeur Fred Tanner conseille le secrétaire général de l'OSCE à Vienne et cinq autres Suisses occupent différentes fonctions au sein des structures de l'OSCE. Pendant l'année de présidence, Alexandre Hug est venu allonger cette liste en tant que responsable adjoint de la nouvelle mission spéciale d'observation en Ukraine. Pendant l'année de présidence, ces Suisses ont contribué à assurer une communication étroite et des échanges informels avec des institutions et missions sur le terrain essentielles de l'OSCE. Citons enfin les représentants spéciaux de la présidence affectés aux principales régions en crise: les ambassadeurs Angelo Gnädinger pour le Caucase du Sud, Gérard Stoudmann pour les Balkans occidentaux, de même que Tim Guldemann et Heidi Tagliavini pour l'Ukraine.

3. La présidence suisse de l'OSCE en 2014

3.1. La gestion de la crise ukrainienne

La crise ukrainienne a grandement influencé les travaux de la présidence suisse de l'OSCE. Défi majeur pour la diplomatie suisse, elle a également permis de valoriser les instruments de l'OSCE dans un conflit souvent décrit comme la confrontation politique la plus aiguë du XXI^e siècle en Europe.

La première phase de la crise comprise entre l'automne 2013 et février 2014 a été largement marquée par une confrontation à l'échelon national entre l'équipe dirigeante réunie autour du président Viktor Ianoukovitch et les protestataires de la place de l'Indépendance à Kiev (Maidan Nesaleschnosti). La décision du gouvernement de l'époque de ne pas ratifier l'accord d'association avec l'Union européenne et l'accord global de libre-échange y afférent au profit d'un renforcement de la coopération politique et économique avec la Russie a été le principal élément déclencheur des manifestations. Les rassemblements pacifistes du début ont peu à peu laissé la place à la violence, et les rapports sur les mauvais traitements infligés aux manifestants et aux journalistes par des unités de la police spéciale se sont multipliés.

Face à cette escalade, le président de l'OSCE Didier Burkhalter a intensifié ses contacts diplomatiques, rencontrant notamment le premier ministre ukrainien Mykola Azarov le 24 janvier 2014 en marge du Forum économique mondial de Davos, le ministre des affaires étrangères Leonid Kojara le 1^{er} février 2014 lors de la Conférence sur la sécurité de Munich et le président Viktor Ianoukovitch le 7 février 2014 à l'occasion des Jeux olympiques d'hiver de Sotchi. Lors de ces rencontres, il a offert le soutien de l'OSCE au dialogue entre le gouvernement et l'opposition ainsi que sur les questions liées aux droits de l'homme, aux minorités et à la liberté des médias. Le gouvernement ukrainien n'a toutefois pas donné suite à ces propositions.

Le 16 février 2014, la présidence suisse de l'OSCE a néanmoins enregistré un premier succès: les manifestants de la place Maïdan ont en effet accepté d'évacuer les bâtiments occupés en contrepartie de l'adoption d'une loi d'amnistie par le Parlement. En tant que représentant du président de l'OSCE, l'ambassadeur de Suisse à Kiev a supervisé le transfert de la mairie de Kiev des manifestants aux autorités.

Après que des tireurs ont ouvert le feu sur la foule sur la place de l'Indépendance, tuant volontairement des manifestants, les ministres des affaires étrangères allemand, français et polonais accompagnés d'un émissaire russe sont parvenus, le 21 février 2014, à décrocher un accord entre le président et l'opposition sur la convocation d'élections anticipées et la mise en œuvre de mesures de désescalade. La même nuit, le président Ianoukovitch s'est exilé en Russie. Le Parlement ukrainien a alors désigné un gouvernement transitoire dirigé par le premier ministre Arseni Iatseniouk, libéré l'ancienne première ministre Ioulia Timochenko et voté le retour à la Constitution de 2004.

Dans un discours prononcé devant le Conseil de sécurité de l'ONU le 24 février 2014, le président en exercice de l'OSCE a présenté un train de mesures destiné à stabiliser la situation en Ukraine. Il a également annoncé avoir nommé l'ambassadeur Tim Guldemann aux fonctions de représentant spécial pour l'Ukraine. Le président Burkhalter a en outre réclamé l'envoi rapide d'une mission de surveillance des droits de l'homme de l'OSCE dans le pays pour élucider les crimes éventuels commis durant les manifestations de la place de l'Indépendance et proposé la constitution d'un groupe de contact international permettant aux principaux acteurs de la crise ukrainienne de coordonner leur politique de stabilisation.

Arrivé le jour même à Kiev, Tim Guldemann a obtenu la semaine suivante l'assentiment du gouvernement provisoire pour la constitution d'une mission de surveillance des droits de l'homme de l'OSCE, la visite de la Représentante de l'OSCE pour la liberté des médias, la visite de la Haut-commissaire pour les minorités nationales (HCNM) et l'observation du déroulement des élections présidentielles anticipées par l'OSCE. Le 28 février 2014, le Conseil fédéral a décidé de geler les éventuels avoirs en Suisse de l'ancien président ukrainien et de son entourage afin de prévenir tout risque de détournement de biens publics ukrainiens. L'interdiction d'exporter du matériel de guerre vers l'Ukraine en vigueur depuis fin 2013 a été étendue à la Fédération de Russie début mars 2014.

Le 1^{er} mars 2014, des groupes armés ont occupé des bâtiments publics en Crimée. Il ne leur a fallu que quelques jours pour prendre le contrôle de la péninsule, remplacer les dirigeants politiques et organiser un «référendum» sur le rattachement à la Russie. Le 18 mars 2014, la Russie a entériné l'annexion de la Crimée. L'Union européenne, les Etats-Unis et plusieurs autres pays ont adopté des sanctions contre la Russie, qui ont été renforcées en plusieurs étapes au cours des mois suivants. La Russie a riposté à certaines de ces sanctions en instituant des contre-mesures. L'intervention en Crimée et son annexion ont marqué une deuxième étape dans la crise ukrainienne, qui s'est transformée en conflit international.

Le 18 mars 2014, le président de l'OSCE a qualifié l'annexion russe de violation du droit international contraire à l'Acte final d'Helsinki – document de référence de l'OSCE. Le président de l'OSCE a appelé les parties à trouver des solutions par un dialogue ouvert et honnête. Le 2 avril 2014, le Conseil fédéral a également condamné l'annexion de la Crimée par la Russie et décidé de prendre toutes les mesures nécessaires pour que le territoire suisse ne soit pas utilisé pour contourner les sanctions prises contre la Russie.

Le 21 mars 2014, le Conseil permanent de l'OSCE a approuvé l'envoi d'une mission spéciale d'observation en Ukraine. Des observateurs civils non armés de l'OSCE ont été chargés de faire rapport sur les développements politiques – notamment en ce qui concerne la sécurité, les droits de l'homme et les problèmes relatifs aux minorités – et de faciliter le dialogue sur place. L'objectif de cette mission était de contribuer à réduire les tensions et à favoriser la paix, la stabilité et la sécurité, ainsi que de suivre et de soutenir la mise en œuvre de tous les principes et engagements de l'OSCE. Cette décision, qui nécessitait l'approbation des 57 Etats participants de l'organisation, a été prise au terme d'intenses négociations conduites par la présidence de l'OSCE, à Vienne et dans des capitales clés, ainsi que de nombreux entretiens téléphoniques menés par le président en exercice, notamment avec le président russe Vladimir Poutine. Les premiers observateurs de l'OSCE sont arrivés à Kiev seulement 48 heures après la prise de décision consensuelle.

La mission spéciale d'observation de l'OSCE en Ukraine (*OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine*, SMM) est rapidement devenue un instrument essentiel de la gestion internationale de la crise ukrainienne: à la fois «les yeux et les oreilles» de la communauté internationale, les observateurs rendent compte chaque jour de manière indépendante et avec exactitude de l'évolution de la situation dans les dix régions de l'Ukraine – y compris dans les zones de conflits de Luhansk et de Donetsk, à l'Est du pays. L'OSCE est ainsi la seule organisation internationale à être largement présente dans les régions de conflits. Depuis la signature du protocole et du mémorandum de Minsk en septembre 2014 ainsi que d'un autre train de mesures en février 2015, la SMM joue en outre un rôle important dans la mise en œuvre de ces engagements. En 2014, treize Suisses se sont engagés au service de la SMM et deux dans la mission de surveillance des frontières. La Suisse, l'un des principaux donateurs en la matière, a soutenu la SMM à hauteur de 2,9 millions de francs.

En mars et en avril 2014, des groupes armés ont érigé des barrages routiers et occupé de nombreux bâtiments publics dans diverses villes de l'est de l'Ukraine. Les principaux porte-parole venaient apparemment de Russie. Les troupes ukrainiennes, appuyées par des francs-tireurs, ont lancé des contre-offensives. Cette escalade de la violence dans l'est de l'Ukraine, qui a fait plus de 4700 victimes et provoqué la fuite de centaines de milliers de personnes en 2014, a marqué le début de la troisième phase – la plus sanglante à ce jour – de la crise ukrainienne. La SMM a couvert ces événements sans toutefois pouvoir les empêcher.

Huit membres de la mission spéciale d'observation, dont un Suisse, ont été pris en otage fin mai 2014 par des miliciens séparatistes, ce qui a entravé la liberté de mouvement de la SMM. La libération sans condition des otages n'a été obtenue qu'après un mois d'intenses négociations avec les acteurs du terrain, soutenues par des contacts diplomatiques à tous les niveaux.

Le 17 avril 2014, l'Ukraine, la Fédération de Russie, les Etats-Unis et l'Union européenne réunis à Genève ont publié une déclaration commune prônant l'arrêt des violences, le désarmement des groupes armés illégaux, l'évacuation des espaces publics occupés (bâtiments, places, etc.) et l'instauration d'un processus constitutionnel inclusif et transparent comprenant la mise en place d'un vaste dialogue au niveau national. La mission spéciale d'observation de l'OSCE a joué un rôle de premier plan dans la mise en œuvre de ces mesures.

Eu égard à la lenteur des progrès réalisés dans la désescalade de la situation en Ukraine, la présidence suisse de l'OSCE a élaboré, à l'attention des quatre parties représentées à Genève, une feuille de route proposant des mesures concrètes et un renforcement du soutien de l'OSCE dans la mise en œuvre de la Déclaration de Genève. Lors de la visite du président de la Confédération Didier Burkhalter à Moscou le 7 mai 2014, le président Vladimir Poutine s'est pour la première fois exprimé positivement sur les élections présidentielles anticipées en Ukraine («un pas dans la bonne direction»), dont la légitimité avait dans un premier temps été contestée par la Russie, et a plaidé en faveur de l'établissement d'un dialogue national.

Dans le cadre de cette visite, le président Vladimir Poutine a par ailleurs officiellement proposé que les républiques autoproclamées de Donetsk et de Lugansk repoussent leur projet de référendum sur l'indépendance. Ces dernières n'ayant pas accédé à cette demande, Vladimir Poutine a affirmé «respecter» le résultat du référendum (sans pour autant le «reconnaître»). Le président de l'OSCE a qualifié le référendum de non conforme à la Constitution et donc d'illégal.

Le président de l'OSCE a chargé l'ambassadeur Wolfgang Ischinger d'apporter un appui au dialogue national en Ukraine; ce dernier a ainsi participé aux tables rondes sur l'unité nationale organisées par le gouvernement ukrainien avec l'appui de l'OSCE dans la perspective des élections présidentielles anticipées. Trois rondes de discussion ont réuni des acteurs de tous les camps politiques et des représentants de la société civile provenant de toutes les régions du pays. Le résultat des discussions a été consigné dans un protocole d'accord contenant les mesures à prendre en lien avec la réforme constitutionnelle, le processus de décentralisation, la réforme des organes de sécurité et le statut de la langue russe. Ces mesures ont été approuvées par une grande majorité du Parlement de l'époque. Après les élections présidentielles ukrainiennes, le président de l'OSCE a maintes fois suggéré la reprise du dialogue national. Le gouvernement ukrainien a néanmoins renoncé à prendre des mesures en la matière avant la fin de la présidence suisse.

Le 25 mai 2014, Petro Porochenko a gagné les élections présidentielles en s'imposant avec une nette majorité au premier tour déjà. La mission d'observation électorale du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, composée de plus de 1300 personnes – la plus importante de l'histoire de l'OSCE – a constaté que le processus électoral avait été, dans les grandes lignes, conforme aux normes internationales et que les droits fondamentaux avaient été respectés. Les électeurs de Crimée et de certaines régions de l'Est de l'Ukraine n'ont toutefois pas pu – ou alors que très difficilement – participer aux élections. Une deuxième mission électorale déployée par l'OSCE/BIDDH lors des élections législatives anticipées du 26 octobre 2014 est parvenue à des conclusions similaires. Des représentants de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, du Conseil de l'Europe, du Parlement européen et de l'OTAN ont participé aux deux missions d'observation.

Deux semaines après son entrée en fonction, le président Petro Poroschenko a présenté un plan de paix global. Lors des cérémonies commémoratives du débarquement allié en Normandie de 1944, la chancelière fédérale allemande Angela Merkel ainsi que les présidents de la France, de l'Ukraine et de la Fédération de Russie se sont entretenus sur la situation en Ukraine. Le lendemain, soit le 7 juin 2014, le président Petro Porochenko créait le groupe de contact trilatéral composé de représentants de l'Ukraine, de la Russie et de la présidence de l'OSCE. Le président de l'OSCE a nommé l'ambassadrice Heidi Tagliavini envoyée spéciale auprès du groupe de contact trilatéral, qui se réunit principalement à Kiev et mène fréquemment des discussions avec des représentants des groupes séparatistes de l'Est de l'Ukraine. Ce dernier constitue la seule enceinte permanente dédiée au traitement des questions urgentes dans la perspective d'une résolution politique du conflit. Le groupe a non seulement ouvert une voie de discussion directe entre la Russie et l'Ukraine, mais également créé une plate-forme de dialogue directe et formelle avec les représentants des séparatistes par le biais des séances communes et de vidéoconférences. Conjointement avec la SMM, le groupe de contact trilatéral a joué un rôle important dans le processus d'échange de prisonniers et la création d'un corridor d'accès pour les enquêteurs internationaux se rendant sur le site de la catastrophe aérienne de Malaysia Airlines. Depuis l'automne 2014, la mise en œuvre des accords de Minsk est au cœur des discussions.

Le 2 juillet 2014, les ministres des affaires étrangères de l'Ukraine, de la Fédération de Russie, de la France et de l'Allemagne réunis à Berlin ont publié une déclaration conjointe sous le format «Normandie», dans laquelle ils se félicitent notamment que la Fédération de Russie accepte le déploiement d'observateurs de l'OSCE à deux postes-frontières russes de la frontière russo-ukrainienne. Cette mission d'observation a été officiellement constituée par la décision du Conseil permanent de l'OSCE prise par consensus le 24 juillet 2014. Le mandat de mission a déjà été prorogé à maintes reprises. Plusieurs Etats participants ont demandé à ce que le champ de la mission soit géographiquement étendu à d'autres postes-frontières. Cette proposition n'a jusqu'à présent pas réuni le consensus nécessaire.

Le 17 juillet 2014, l'avion de ligne de la Malaysia Airlines MH17 a été abattu au-dessus du territoire est-ukrainien. L'appareil s'est écrasé dans une zone occupée par les séparatistes, d'où les difficultés pour rassembler les corps des victimes et enquêter sur les causes du crash. A la demande du président de l'OSCE, la Suisse a proposé son aide pour le travail de récupération des corps et d'identification des victimes. Aucun Suisse ne se trouvait parmi les 298 morts. Trois passagers et les membres de leur famille étaient toutefois domiciliés en Suisse. Le 20 juillet 2015, une équipe de reconnaissance du DVI Team CH (Disaster Victim Identification) s'est rendue à Kharkov. La plupart des victimes étant de nationalité hollandaise, l'Ukraine a confié aux Pays-Bas la direction du processus d'identification des victimes. Les dépouilles devaient, à cet effet, être transférées aux Pays-

Bas. L'équipe de reconnaissance du DVI Team CH a donc été chargée d'aider les autorités locales et hollandaises à préparer le transport des dépouilles. Là aussi, face à cette situation de crise imprévue, la Suisse a su prouver sa capacité à trouver rapidement des solutions pragmatiques.

Le 5 septembre 2014, les membres du groupe de contact trilatéral ont signé à Minsk un protocole définissant la suite de la mise en œuvre du plan de paix du président ukrainien Porochenko et des initiatives du président russe Poutine. Cet accord prévoyait également l'entrée en vigueur d'un cessez-le-feu immédiat, dont les modalités de mise en œuvre ont été précisées dans un mémorandum signé le 19 septembre 2014 par l'ensemble des parties au protocole de Minsk. Comme dans le cas des initiatives diplomatiques précédentes, la mission spéciale d'observation de l'OSCE a été appelée à jouer un rôle central dans l'application de ce traité. Elle a notamment été chargée de surveiller le respect du cessez-le-feu. Suite à la signature d'un accord bilatéral, les états-majors généraux ukrainien et russe ont envoyé des officiers dans l'est de l'Ukraine afin de surveiller conjointement une zone de sécurité de 30 km entre les positions des deux camps située sur la ligne de contact et de répertorier les violations du cessez-le-feu. Cette structure est connue sous la dénomination de Joint Centre for Control and Coordination (JCCC). La SMM a étendu son service de suivi à cette zone et établi des rapports réguliers sur les activités du JCCC.

Fin 2014, la SMM dirigée par l'ambassadeur turc Ertugrul Apakan, lui-même secondé par le Suisse Alexander Hug, rassemblait plus de 350 experts internationaux (dont actuellement onze Suisses). Après le 5 septembre 2014, date d'entrée en vigueur du cessez-le-feu, la mission a régulièrement renforcé sa présence dans l'est de l'Ukraine afin de pouvoir mener à bien les tâches qui lui ont été confiées, et notamment la surveillance du cessez-le-feu. La Suisse a soutenu cette mission durant sa présidence par l'octroi d'une contribution financière substantielle de 2,9 millions de francs. Les capacités techniques de la mission ont été renforcées en novembre 2014 grâce à l'engagement de drones d'exploration, même si ceux-ci n'ont été utilisés qu'irrégulièrement en raison des conditions météorologiques difficiles et des tentatives de brouillage et de destruction de ces engins. L'appui en ressources humaines et financières apporté par la Suisse à la SMM, la mission de surveillance des frontières menée par l'OSCE, le groupe de contact, les missions d'observation électorales de l'OSCE et d'autres actions déployées en Ukraine sous l'impulsion de la présidence de l'OSCE ont pu être financés grâce à un crédit supplémentaire urgent de plus de six millions de francs, qui a été approuvé par les Chambres fédérales en septembre 2014.

Concernant la mise en œuvre des documents de Minsk, le cessez-le-feu est demeuré fragile. Des progrès ont néanmoins été réalisés quant à la libération des prisonniers. La SMM a surveillé la libération d'au moins 500 personnes. Ce processus a toutefois subi certains revers, notamment lors de l'organisation d'«élections» non conformes aux accords de Minsk par des groupes armés illégaux le 2 novembre 2014. Dans le cadre de la troïka, qui réunit la Serbie, la Suisse et l'Allemagne, et en collaboration avec la présidence serbe de l'OSCE, la Suisse continue de s'investir en 2015 pour une résolution de la crise ukrainienne. La représentante de la présidence de l'OSCE au sein du groupe de contact trilatéral, l'ambassadrice Heidi Tagliavini, poursuit son mandat en 2015. Parallèlement, la Suisse renforce son engagement bilatéral en faveur du développement et de la paix en Ukraine.

Sous la présidence suisse, l'OSCE a réussi à mettre en œuvre avec succès plusieurs de ses instruments. L'observation et l'établissement de rapports indépendants ont permis à la SMM de contribuer directement à la désescalade de la violence dans un contexte chargé d'accusations réciproques. La mission de surveillance de l'OSCE à la frontière russe a créé

une transparence momentanée dans un environnement extrêmement sensible. Le groupe de contact trilatéral, les missions de médiation des représentants spéciaux Tagliavini et Guldemann, la diplomatie de crise du président de l'OSCE et l'engagement en faveur d'un dialogue national en Ukraine ont permis d'élaborer de nombreux compromis et d'accélérer les progrès. Les missions d'observation électorale, la mission conjointe de surveillance des droits de l'homme du BIDDH et de la Haut-commissaire pour les minorités nationales (HCNM) au début de l'année ainsi que la diplomatie silencieuse de la HCNM et les actions de la Représentante pour la liberté des médias ont contribué de manière significative au renforcement d'un Etat ukrainien fragile à des moments clés. Durant toute l'année, le Conseil permanent à Vienne a fait office de plateforme de dialogue, permettant aux 57 Etats participants un échange, d'ailleurs souvent polarisé, sur la crise ukrainienne. L'évolution de la crise a par ailleurs souligné les limites de l'influence de l'OSCE: lorsque les parties au conflit affichaient une volonté de faire baisser la tension, l'OSCE parvenait à encourager les compromis et à favoriser leur mise en œuvre, alors que dans les contextes caractérisés par une escalade de la violence et le recours à la force militaire, le processus de paix mené par l'OSCE touchait à ses limites.

Sous la présidence suisse et dans le contexte de la crise ukrainienne, l'OSCE a montré qu'elle pouvait jouer un rôle de premier plan pour la sécurité et la coopération en Europe. La polarisation croissante entre la Russie et l'Occident ne va pas sans affecter l'OSCE, dont elle limite la marge de manœuvre et complique la tâche. En décidant par consensus de créer une mission spéciale d'observation en Ukraine et une mission d'observation sur la frontière russo-ukrainienne, l'OSCE a néanmoins prouvé qu'elle restait opérationnelle malgré les tensions internationales, et que des solutions communes étaient toujours possibles.

3.2. Mise en œuvre des priorités suisses

Même si les efforts de maîtrise de la crise ukrainienne ont dominé sa présidence de l'OSCE, la présidence suisse a aussi travaillé sans relâche à la mise en œuvre des dix priorités qu'elle avait définies. Ainsi, la qualité des travaux préparatoires réalisés en amont de l'année de présidence lui a permis de mener à bien l'ensemble des activités relevant de ses priorités en dépit de la surcharge de travail due à la crise. La perte de confiance et la polarisation politique liées à la crise ukrainienne ont compliqué le travail de l'OSCE, et le bilan est variable en fonction des domaines.

3.2.1. Réconciliation et collaboration dans les Balkans occidentaux

La Suisse, tout comme l'OSCE, s'engage activement depuis de nombreuses années aux Balkans occidentaux. Il était donc logique que cette région figure parmi les priorités de sa présidence. Au sein de l'organisation, elle s'est efforcée d'intensifier la coopération régionale et de faire progresser le processus de réconciliation. Par ses contacts de haut niveau, ses navettes diplomatiques et sa médiation, l'ambassadeur Gérard Stoudmann, nommé représentant spécial pour les Balkans occidentaux par Didier Burkhalter, président de l'OSCE, a soutenu la normalisation dans le nord du Kosovo, la coopération régionale, l'intégration des minorités, la restauration de la confiance et la réconciliation, ainsi que la tenue d'élections.

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter, s'est rendu en qualité de président de l'OSCE en Serbie, en Albanie et au Kosovo les 24 et 25 avril 2014 dans trois grands buts: premièrement, apporter à la normalisation de la situation dans le nord du Kosovo l'appui

politique nécessaire de l'OSCE et faire mieux percevoir le rôle de l'organisation dans la mise en œuvre de l'accord historique conclu entre Belgrade et Pristina en avril 2013; deuxièmement, favoriser la réconciliation dans la région, en particulier pour ce qui est du règlement de la question des personnes disparues; et troisièmement, aborder au plus haut niveau l'intensification de la coopération régionale. La présidence suisse a ainsi soutenu le rôle de l'OSCE dans les élections législatives du 8 juin 2014 dans le nord du Kosovo – un scrutin qui concernait pour la première fois l'ensemble du territoire national. L'OSCE a notamment facilité l'organisation des élections dans les quatre communes du nord. En accord avec l'Union européenne et la Serbie, elle a par ailleurs intensifié ses activités dans la région et contribué de la sorte à son intégration dans les structures juridiques du Kosovo, par exemple avec des formations pour la police kosovare serbe et les municipalités nouvellement élues.

Moyennant l'appui du représentant spécial suisse, les présidents de Bosnie et Herzégovine, de Croatie, du Monténégro et de Serbie ont signé le 29 août 2014 un accord historique sur le rôle de leurs Etats respectifs sur la question des personnes disparues. C'est un progrès notable dans le processus de réconciliation régionale, qui ouvre la voie à d'autres améliorations de la coopération régionale. La Serbie a fait figurer les Balkans occidentaux parmi les priorités de sa présidence de l'OSCE, et bénéficiera également en 2015 du concours du représentant spécial suisse pour les Balkans occidentaux.

3.2.2. Promotion du dialogue et restauration de la confiance dans le Caucase du Sud

Les conflits non résolus du Haut-Karabakh (Azerbaïdjan) et des régions géorgiennes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie entravent depuis plus de vingt ans le développement du Caucase du Sud. Forte de son expérience de la région, la Suisse s'était proposé de relancer le règlement des conflits de la région, de nourrir la confiance entre les parties et de favoriser les échanges au sein des sociétés civiles pendant sa présidence de l'OSCE.

Le président en exercice a nommé l'ambassadeur Angelo Gnädiger représentant spécial pour le Caucase du Sud, fonction qu'il conserve durant la présidence serbe – une continuité qu'apprécient les parties au conflit et les médiateurs. M. Gnädiger représente l'OSCE en qualité de médiateur dans les pourparlers de Genève sur le conflit géorgien, et accompagne les efforts de règlement du conflit du Haut-Karabakh que déploie le Groupe de Minsk de l'OSCE. Les tensions apparues en Ukraine ont compliqué le dialogue entre l'Ouest et la Russie sur les ébauches possibles de solution pour le Caucase du Sud.

Les pourparlers de Genève sur le conflit auquel donnent lieu les régions géorgiennes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie sont passés par deux cycles difficiles, au premier semestre 2014, avant que d'intenses consultations ne viennent garantir la poursuite des négociations au cours de l'été. A l'automne, la préparation d'une déclaration collective d'abandon du recours à la force a encore avancé. Le 10 décembre 2014, Tbilissi et Soukhoumi sont tombés d'accord sur une coopération en matière de biens culturels touchés par la guerre. Il s'agit du premier projet que parvient à mener à bien l'OSCE en Abkhazie depuis la guerre d'août 2008.

Le dispositif de prévention et de règlement des incidents survenant à la frontière administrative entre la Géorgie et l'Ossétie du Sud a bien fonctionné en 2014, et a contribué à stabiliser la situation pour ce qui est de la sécurité. Plusieurs affaires de détention et incidents à dimension pénale ont pu se résoudre rapidement par la coopération pragmatique entre agents de sécurité des deux bords, ce qui a nettement assaini l'atmosphère de travail. Trois journalistes géorgiens arrêtés à la frontière administrative

avec l'Ossétie du Sud ont ainsi été libérés en 24 heures en avril, après intervention de l'envoyé spécial, M. Gnädinger. Une proposition suisse d'enquête sur le sort de personnes disparues a été dans l'ensemble bien accueillie à Tbilissi comme à Tskhinvali (Ossétie du Sud). Il n'y a pas eu d'accrochages mortels à la frontière administrative en 2014.

Plusieurs rencontres ont été rendues possibles entre des Géorgiens, des Russes, des Abkhazes et des Ossètes du Sud, notamment des artistes, des jeunes, mais aussi des membres des autorités. La présidence suisse a également lancé en Ossétie du Sud un petit projet d'approvisionnement de personnes âgées en denrées alimentaires par fourgonnettes dans des villages écartés; il s'agit du premier projet que réalise la Suisse en Ossétie du Sud depuis la guerre de 2008. Au Haut-Karabakh, les incidents mortels signalés sur la ligne de cessez-le-feu entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan ont été exceptionnellement nombreux, surtout au premier semestre. Une soixantaine au moins de personnes aurait ainsi trouvé la mort en 2014. Le travail de M. Andrzej Kasprzyk, le représentant spécial du président de l'OSCE pour le conflit au Haut-Karabakh, et des trois coprésidents du Groupe de Minsk de l'OSCE (Etats-Unis d'Amérique, Fédération de Russie et France) en est devenu d'autant plus délicat; il a toutefois été constructif, et a bénéficié du vigoureux soutien du Groupe de planification de haut niveau, que présidait alors la Suisse.

Le Groupe de planification de haut niveau a été fondé en 1994 afin de préparer à l'attention de la présidence de l'OSCE un plan pour une opération multinationale de l'OSCE en faveur du maintien de la paix au Haut-Karabakh. Etant donné qu'aucun accord de paix n'a été négocié jusqu'à présent, le plan est resté inutilisé, et le groupe a disparu du devant de la scène au cours des dernières années. Le soutien de la présidence suisse, et en particulier la mission de Vienne, ont permis de repositionner le Groupe de planification de haut niveau et de renforcer notablement son rôle au sein de l'OSCE. Les coprésidents du Groupe de Minsk, le représentant personnel du président en exercice de l'OSCE et le Groupe de planification ont ainsi pu donner une présentation commune au sein du Conseil permanent, et le Groupe de planification a nettement amélioré sa collaboration avec ces acteurs clés. A l'invitation du représentant personnel, il a pris part à quatre reprises à des observations de la ligne de contact et recueilli des informations précieuses pour mieux comprendre le conflit et mieux planifier les opérations. Par ailleurs, la présidence suisse a énergiquement promu le dialogue entre les parties au conflit, les médiateurs internationaux et la société civile. Les coprésidents du Groupe de Minsk et des experts issus de la société civile de la région se sont ainsi réunis à Berne le 26 mai 2014. A l'issue de cette conférence, les médiateurs internationaux et la présidence suisse ont commencé à travailler avec un groupe de contact informel sur le Haut-Karabakh composé d'experts de la région.

Lors de sa visite dans le Caucase du Sud, au début du mois de juin 2014, le président en exercice a suggéré l'idée d'une négociation intensifiée et structurée sur le Haut-Karabakh. Actuellement, ce processus repose essentiellement sur une série de rencontres ad hoc entre les présidents et les ministres des affaires étrangères d'Arménie et d'Azerbaïdjan. La proposition suisse a été bien accueillie par les médias et les coprésidents, et continue d'être examinée. Le secrétaire d'Etat américain, John Kerry, l'a abordée le 4 septembre 2014 au pays de Galles, en marge du sommet de l'OTAN, avec les présidents d'Arménie et d'Azerbaïdjan; et François Hollande, le président français, en a reparlé le 27 octobre 2014 à Paris avec les deux parties. Comme pour le projet de négociation structurée, le représentant spécial suisse continuera en 2015 d'apporter ses idées au processus de Minsk.

Médiation de la présidence de l'OSCE entre la République de Moldavie et la Transnistrie

Dans l'ombre de la crise ukrainienne et des conflits dans le Caucase du Sud, la présidence de l'OSCE 2014 a également continué de jouer son rôle de médiation, assumé depuis 1992 par l'organisation, dans un troisième conflit qui se joue sur le territoire de l'ancienne Union soviétique: le conflit opposant la République de Moldavie et la région sécessionniste de Transnistrie, et pour lequel la Suisse a détaché l'ambassadeur de Serbie Radojko Bogojević en tant que représentant spécial. Ce conflit oublié, hérité de la chute de l'Union soviétique, s'est à nouveau retrouvé sous le feu des projecteurs suite à la crise ukrainienne. Les effets de cette évolution sont mitigés. Les négociations ont encore enregistré de modestes avancées au premier semestre, puisqu'il a été possible, au terme d'incessants efforts diplomatiques, de supprimer des droits de douane et des redevances instaurés unilatéralement et de suspendre la fermeture d'écoles fréquentées par les minorités roumanophones en Transnistrie. Grâce à l'intervention du représentant spécial, la Mission d'assistance de l'Union européenne à la frontière entre la République de Moldavie et l'Ukraine a pu à nouveau avoir accès aux groupes de travail chargés de promouvoir des mesures de confiance.

Néanmoins, les tensions grandissantes en Ukraine ont immédiatement ravivé les dissensions entre la République de Moldavie et la Transnistrie. Sur les cinq cycles de négociations officiels prévus initialement, seuls deux ont pu avoir lieu. Eu égard à la polarisation du contexte régional, la volonté des parties concernées de trouver une solution au conflit s'est amenuisée. Les efforts déployés par la présidence de l'OSCE ont toutefois permis de maintenir le dialogue, ce qui a contribué à prévenir une escalade de la violence.

Malgré un environnement difficile, la présidence suisse est parvenue en fin d'année à établir le consensus entre les pays participants sur le maintien de la validité des principes fondamentaux concernant la résolution de la question de la Transnistrie, y compris le respect de l'intégrité territoriale de la République de Moldavie. Une déclaration commune des 57 Etats participants au Conseil ministériel de Bâle soutient ce processus.

3.2.3. Modernisation du Document de Vienne et échanges sur le contrôle des armements conventionnels en Europe

Par le Document de Vienne de 2011 sur les mesures de confiance et de sécurité, les Etats participants s'engageaient à se signaler mutuellement leurs manœuvres et mouvements de troupes notables, à échanger des données sur leurs systèmes d'armes d'importance majeure et leurs effectifs militaires, ainsi qu'à accepter des inspections et des évaluations de conformité. Ce document contribuant notablement à faire régner la transparence et la confiance en Europe, la Suisse s'était proposé de favoriser sa pleine mise en œuvre. Elle s'est donc efforcée de le mettre en prise sur la réalité militaire du XXI^e siècle en faisant primer le contrôle des armements sur l'approche surtout quantitative des capacités et doctrines militaires. Mais la crise ukrainienne a considérablement freiné cet effort de modernisation: dans les conditions actuelles, la préservation du Document de Vienne sous sa forme actuelle est déjà un succès.

Les pourparlers sur le contrôle des armements conventionnels en Europe marquent le pas depuis que les membres de l'OTAN ont décidé de ne pas ratifier le traité sur les forces conventionnelles en Europe (traité FCE) adapté en 1999, et que la Russie a reporté son adhésion sine die au mois de décembre 2007. Les pourparlers engagés à Vienne depuis 2009 sur un mandat de négociation à venir de la modernisation du régime de contrôle des armements conventionnels en Europe ont fini dans l'impasse à la conférence ministérielle

de Dublin de décembre 2012, faute de consensus. Si la présidence suisse avait fait des échanges sur le contrôle des armements conventionnels l'une de ses priorités, c'était pour travailler dans un cadre informel au déblocage de la situation sur cette question, en utilisant les canaux existants de l'OSCE.

Ce projet, déjà ambitieux en soi, a buté sur la crise ukrainienne et les nouveaux blocages qu'elle a provoqués au sein des organes de l'OSCE; il n'a donc guère été possible d'obtenir de progrès significatifs au cours de l'année. Les divers chapitres et mesures du Document de Vienne ont été invoqués à plusieurs reprises au cours de la crise ukrainienne. L'Ukraine a ainsi invité des observateurs militaires en vertu du chapitre sur la réduction des risques. Des inspections bilatérales ont par ailleurs eu lieu en Ukraine en application du chapitre sur les mesures régionales, ce qui a de facto donné lieu à une présence continue d'inspecteurs, surtout de pays membres de l'OTAN. Les discussions qui vont se tenir sur la question de l'application du Document de Vienne dans les situations de crise auront notamment pour objet d'explorer, à la lumière des enseignements tirés d'une analyse approfondie de la crise ukrainienne, les possibilités de moderniser ce document tout en préservant les acquis dans le domaine du renforcement de la confiance.

3.2.4. Renforcer la gouvernance dans le secteur de la sécurité

Le contrôle démocratique des forces armées a acquis au cours des dernières années la dimension transversale à l'ONU, mais pas encore à l'OSCE. C'est pourquoi la Suisse en a fait l'une de ses priorités. La présidence a notamment rapidement fait procéder à une vaste étude sur les activités de l'OSCE en matière de réforme et de gouvernance du secteur de la sécurité. Une conférence a été organisée avec l'ONU sur le renforcement de la gouvernance du secteur de la sécurité, dans un but de sensibilisation des Etats participants. Des lignes directrices internes sont en préparation à l'OSCE à ce sujet. Un «groupe d'amis de l'OSCE» s'est constitué en 2014 sous l'égide de la Slovaquie, pour susciter un soutien politique. Un point focal a été créé au sein du secrétariat général de l'OSCE. La Serbie poursuivra le travail sur cette thématique, et organisera une conférence régionale en 2015.

La Suisse avait activement participé, il y a 20 ans, à la préparation du Code de conduite de l'OSCE relatif aux aspects politico-militaires de la sécurité, contribuant notablement à ce que les engagements définis dans le document soient effectivement appliqués, et à ce que le document lui-même soit diffusé au-delà de l'organisation. Une grande importance a été accordée pendant la présidence suisse à la poursuite des efforts de sensibilisation et à l'amélioration de l'application du code. Pour la première fois, des activités ont été réalisées avec en point de mire les partenaires méditerranéens et asiatiques de l'OSCE pour la coopération. Le vingtième anniversaire du code a été marqué par un événement commémoratif à Vienne, et le Conseil ministériel a adopté dans ce sillage une déclaration à Bâle. La présidence suisse a publié une rétrospective du code et préparé avec la délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE une résolution parlementaire sur le code, qui sera soumise à l'Assemblée en 2015.

3.2.5. Mettre en œuvre les engagements de la dimension humaine

Au cours des dernières années, les Etats de l'OSCE ont réitéré leurs engagements importants en faveur des droits de l'homme. Il n'en reste pas moins que dans plusieurs de ces Etats, leur mise en œuvre est loin d'être suffisante. Aussi la Suisse a-t-elle fait du respect de ces droits un de ses chevaux de bataille, sachant que cela suppose, outre un gouvernement actif et une société civile organisée, une collaboration harmonieuse des différents acteurs internationaux sur le terrain.

Si les défenseurs des droits de l'homme jouent, comme parties intégrantes de la société civile, un rôle majeur dans ce domaine, ils font l'objet de pressions dans un nombre sans cesse croissant de pays de l'OSCE. Dès lors, la présidence suisse a inscrit le rôle de ces acteurs à l'agenda de cette organisation – fait inédit depuis des années –, et leur a dédié une conférence à Berne en juin 2014. Organisée avec le concours de la Serbie et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, cette manifestation, dont le point d'orgue était la présentation des Lignes directrices de la Suisse concernant la protection des défenseurs des droits de l'homme et le lancement d'un texte équivalent par le BIDDH, n'est pas passée inaperçue.

La collaboration entre l'OSCE et les autres organisations régionales et internationales pertinentes, à commencer par le Conseil de l'Europe et l'ONU, contribue à un meilleur respect des engagements de la dimension humaine, raison pour laquelle la Suisse l'a renforcée, notamment en invitant systématiquement les experts compétents de ces institutions aux manifestations de l'OSCE. Pour exploiter spécifiquement les synergies existant entre le Conseil de l'Europe et l'OSCE, la Suisse a par ailleurs organisé en février 2014 – de concert avec la présidence autrichienne de cette organisation – une conférence consacrée à la lutte contre la traite des êtres humains, qui s'est conclue sur un cadre d'action. De plus, grâce à la médiation de la Suisse, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) et le BIDDH sont convenus par accord officiel, pour la première fois, de coopérer étroitement. La Confédération espère que les échanges et contacts survenant dans ce cadre permettront aux acteurs internationaux de se soutenir mutuellement sur ces dossiers et de gagner en coordination.

Suite à une requête déposée par des parlementaires et des représentants de la société civile de la zone OSCE, la Suisse a pris les devants en se soumettant à une évaluation menée par une instance helvétique indépendante et compétente. C'est à ce titre que le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) a examiné dans quelle mesure la Suisse satisfaisait aux engagements souscrits dans le cadre de l'OSCE et formulé des recommandations. Les autorités helvétiques ont en outre profité de la parution de cette évaluation pour entamer des discussions fructueuses avec les ONG, avant de publier leurs réactions aux conclusions du CSDH. La Serbie prévoit de suivre l'exemple de la Suisse en 2015 et l'Allemagne entend réitérer l'exercice, le but étant que l'attitude exemplaire des pays assumant la présidence fasse globalement progresser le respect des engagements pris à l'enseigne de l'OSCE.

Dans la droite ligne de la politique extérieure des droits de l'homme que poursuit la Suisse, l'accent a été mis sur la prévention de la torture et l'égalité entre femmes et hommes. D'ailleurs, sur cette dernière thématique, elle est parvenue à faire adopter deux décisions par consensus lors du Conseil ministériel à Bâle, l'une portant sur l'élaboration d'un addendum au Plan d'action de l'OSCE pour la promotion de l'égalité entre femmes et hommes, l'autre sur la prévention et la lutte contre la violence faite aux femmes, violence domestique comprise.

La Suisse a réussi à faire remonter la prévention contre la torture dans les priorités de l'OSCE et à relancer le débat par des initiatives concrètes. En effet, la Suisse a convoqué au fil de l'année plusieurs événements au cours desquels tant les ONG que les autorités ont pu discuter de recommandations visant à prévenir efficacement la torture dans l'OSCE. S'il ne lui a pas été possible de réunir un consensus pour une décision à cet égard au sein du Conseil ministériel, la Suisse ne manquera pas de continuer à soutenir les tentatives de l'OSCE pour atteindre les objectifs abordés.

Dix ans après la première Conférence sur l'antisémitisme et l'adoption de la Déclaration dite de Berlin, la présidence suisse a organisé dans la capitale allemande, conjointement

avec le pays hôte, une nouvelle Conférence sur l'antisémitisme. Ouverte mi-novembre 2014 par le ministre allemand des affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier, le directeur du BIDDH, Michael Georg Link, et le président de la Confédération, Didier Burkhalter, cette manifestation a vu défiler de hauts représentants d'un grand nombre d'Etats participants de l'OSCE et a suscité un vif intérêt au sein de la société civile. Sur la base des conclusions que la présidence helvétique a tirées de cette conférence, le Conseil ministériel a pu adopter par consensus une décision qui consolide la réponse que l'OSCE oppose à ce fléau et l'adapte aux défis d'aujourd'hui.

3.2.6. Renforcer la gestion des catastrophes naturelles

Parmi les axes de l'engagement suisse pour de meilleures conditions de vie des individus figure également le renforcement de la gestion des catastrophes naturelles, dans le but notamment de consolider la collaboration entre les Etats, ce qui permet aussi de renforcer la confiance dans la région de l'OSCE. Cette mesure visait par ailleurs à privilégier, dans la planification politique, la prévention plutôt que de se contenter de mesures d'urgence une fois les catastrophes naturelles survenues. Les inondations du siècle qui ont dévasté la Serbie, la Bosnie et Herzégovine et la Croatie sont d'ailleurs venues tragiquement rappeler l'actualité de cette problématique pour la zone OSCE.

La Suisse a abordé la prévention des catastrophes naturelles en proposant plusieurs rencontres sur des thématiques complémentaires dans le cadre du Forum économique et environnemental 2014 de l'OSCE. D'entente avec ses partenaires internationaux, elle s'est concentrée sur les questions pratiques liées à la gestion des événements naturels ainsi que sur l'échange de pratiques ayant fait leurs preuves dans la prévention des catastrophes. Ici encore, la présidence suisse peut se prévaloir d'un succès, puisque grâce à une décision du Conseil ministériel de Bâle concernant la réduction des risques de catastrophes, cette thématique jouit désormais d'un solide ancrage à l'OSCE. A noter que l'organisation insiste particulièrement sur la collaboration interétatique, y compris dans les régions de conflits, afin d'instaurer une confiance réciproque entre des parties à un conflit s'attachant ensemble à résoudre des problèmes communs.

La Suisse a en outre proposé aux représentants de l'OSCE et aux experts des 57 Etats participants des visites de terrain en Valais, qui leur ont offert un aperçu de prévention des catastrophes naturelles en Suisse. L'une des excursions était dédiée à la collaboration transfrontalière dans la région de montagne à cheval entre la Suisse et l'Italie et aux conséquences du changement climatique sur la route de transit du Grand-Saint-Bernard et l'autre au rapport entre dangers naturels et accidents dans l'industrie chimique dans la plaine du Rhône autour de la commune de Monthey.

Enfin, l'année de présidence a vu le lancement de plusieurs projets s'articulant autour d'ingrédients d'une approche efficace pour la gestion globale des risques: bonne gouvernance, projets participatifs, actions de sensibilisation et augmentation des capacités, en particulier au niveau local. A noter que la Serbie reprend en 2015 le flambeau et place pour sa part la gestion des risques sous l'angle de la gouvernance de l'eau, en s'appuyant sur les jalons posés par la Suisse. La Suisse (DDC) continue de soutenir le renforcement des capacités de l'OSCE dans ce domaine en 2015.

3.2.7. Combattre les menaces transnationales

Malgré les crises géopolitiques, la lutte contre le terrorisme compte parmi les thèmes où une coopération peut se construire en dépit des divisions. Fin avril, la Suisse a donc

organisé à Interlaken une conférence sur ce thème, lors de laquelle des spécialistes ont débattu avec des représentants des pays de l'OSCE, d'organisations internationales et d'ONG du respect des droits de l'homme dans ce contexte particulier, des moyens qui permettraient de dissuader les individus issus d'Etats participants de l'OSCE de rejoindre des groupes armés et de participer à des combats à l'étranger, de même que de propositions visant à assécher les sources de financement du terrorisme. Les Etats se voient confrontés à un défi nouveau: réfléchir aux menaces pour la sécurité intérieure qui peuvent se poser une fois ces personnes de retour dans leur pays d'origine.

Concernant le financement du terrorisme, le problème des enlèvements contre rançon a donné lieu à des échanges nourris lors de la conférence d'Interlaken, étant donné qu'il s'agit là d'une source de revenus significative. La présidence suisse s'est employée à unir tous les pays désireux de mettre un terme à ces pratiques pour faire front commun. A ce titre, elle a rendu au terme de la conférence des conclusions qui pourront servir de base pour de nouveaux débats sur la lutte contre le terrorisme au sein de l'OSCE.

S'agissant des combattants étrangers et des enlèvements contre rançon, le Conseil ministériel a adopté deux déclarations. La première appelle à l'approfondissement de la collaboration entre les Etats participants, notamment pour traduire en justice les personnes parties rejoindre un groupe armé étranger, alors que la deuxième, qui va de pair avec la résolution 2133 du Conseil de sécurité de l'ONU, exige des gouvernements dont des citoyens sont pris en otage qu'ils renoncent à verser des rançons ou à faire des concessions politiques. Cette déclaration exhorte donc tous les Etats participants à enrayer le phénomène des enlèvements contre rançon.

Pour terminer, fin 2013, les Etats participants de l'OSCE avaient déjà adopté une série de mesures de confiance dans le domaine des technologies de l'information et de la communication («cyber»). Pendant sa présidence, la Suisse s'est investie en faveur de la mise en œuvre et du développement de ces mesures au sein de l'OSCE. Ainsi, la Suisse et l'Allemagne ont présenté conjointement six nouvelles propositions en vue d'améliorer la coopération internationale. La Suisse a également diffusé le catalogue de mesures hors de la zone OSCE. Pour promouvoir le processus dans son ensemble, la Suisse a organisé, le 7 novembre 2014, une conférence consacrée à l'instauration d'un climat de confiance dans le cyberspace, et à laquelle ont aussi participé des représentants des milieux économique et scientifique.

Dans le domaine de la coopération policière et sur les questions concernant les stupéfiants, la Suisse a également pu mettre en avant sa capacité d'innovation. Organisée chaque année, la conférence des experts policiers qui s'est tenue en 2014 avait pour thème l'amélioration de la coopération institutionnelle aux niveaux national et international. Le but était d'explorer les possibilités de renforcer la coopération entre différentes autorités (police, ministère public, autorités judiciaires) dans la lutte contre la criminalité transfrontalière et de mettre en avant de nouvelles formes de collaboration policière au niveau international. La présentation d'une convention régionale de coopération policière dans les Balkans occidentaux a permis notamment à la Serbie d'illustrer son action dans ce domaine.

La conférence consacrée à la lutte contre les stupéfiants a également été l'occasion de faire connaître des pratiques qui ont prouvé leur efficacité en Suisse. Le thème de la coopération entre les autorités de police et d'autres institutions actives dans la lutte antidrogue (services sociaux et sanitaires, ONG, etc.) a rencontré un vif intérêt et suscité des réactions positives même de la part d'Etats appliquant habituellement une politique répressive dans ce domaine. Grâce à la présence relativement importante de spécialistes de fedpol, de Swissmedic et du canton de Zurich et grâce, également, à l'engagement dont ont fait preuve des experts de haut niveau reconnus mondialement, la Suisse est parvenue,

lors cette conférence, à envoyer un signal clair et à faire comprendre l'orientation de sa politique en matière de drogue.

3.2.8. Assurer le développement permanent de l'OSCE: 40 ans de l'Acte final d'Helsinki

Quarante ans après la signature de l'Acte final d'Helsinki, l'OSCE veut se réformer pour mieux se préparer à l'avenir et renforcer sa capacité d'action. Ce processus de réforme, engagé en 2012, est connu sous le nom de «processus Helsinki + 40». Fin 2013, la Suisse, la Serbie et l'Ukraine ont présenté une feuille de route commune prévoyant la poursuite du processus de réforme avec huit groupes de travail thématiques.

Acte final d'Helsinki

Au terme de deux ans de négociations à Genève, l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) était signé à Helsinki le 1^{er} août 1975. Il ne s'agissait pas là d'un traité international, mais d'une déclaration volontaire. En effet, le but de la CSCE était d'atténuer l'opposition entre l'Est et l'Ouest par l'élaboration de bases communes ainsi que de normes de sécurité européennes et, partant, de renforcer la sécurité de tous les Etats participants, à travers le dialogue, la coopération et les mesures de confiance. En 1994, la CSCE a été transformée en une organisation, l'OSCE.

Aujourd'hui encore, les dix principes ancrés dans l'Acte final d'Helsinki, dont l'objectif était de façonner les relations interétatiques, forment la colonne vertébrale de l'architecture européenne de sécurité:

1. Egalité souveraine, respect des droits inhérents à la souveraineté
2. Non-recours à la menace ou à l'emploi de la force
3. Inviolabilité des frontières
4. Intégrité territoriale des Etats
5. Règlement pacifique des différends
6. Non-intervention dans les affaires intérieures
7. Respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction
8. Egalité de droits des peuples et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes
9. Coopération entre les Etats
10. Exécution de bonne foi des obligations assumées conformément au droit international

L'évolution de la crise ukrainienne a non seulement éclipsé ce processus de réforme, elle a empêché quasiment tout progrès et soulevé des questions politiques fondamentales. Plusieurs Etats participants ont ainsi fait valoir que la violation des principes de l'Acte final d'Helsinki que représente l'annexion de la Crimée par la Russie a sapé le processus «Helsinki + 40», si bien qu'ils estimaient qu'il devrait être abandonné. Dès lors, les réformes institutionnelles engagées dans ce cadre n'avancent que très lentement. La crise ukrainienne a cependant eu le mérite de souligner la nécessité de consolider les instruments dont dispose l'OSCE pour prévenir et surmonter les crises. Dès lors, la plupart des Etats participants ont admis à Bâle que le processus de réforme était essentiel et que l'organisation gardait toute sa pertinence dans la mesure où elle offrait à la fois une plateforme de dialogue pour les questions de sécurité européennes et une capacité d'agir. Dans une déclaration, les ministres se sont donc prononcés en faveur de la poursuite du processus d'«Helsinki + 40» en réaffirmant leur soutien en particulier à la Serbie et à la troïka de l'OSCE.

3.2.9. Renforcer les capacités dans le secteur de la médiation

Le rôle qu'a joué l'OSCE au fil de la crise ukrainienne a mis en évidence à quel point les capacités de médiation étaient cruciales pour l'organisation. L'intention esquissée par la présidence suisse de renforcer les capacités dans ce secteur – qui s'est traduite par la constitution d'une équipe d'assistance à la médiation, la formation de collaborateurs, le coaching en médiation des représentants spéciaux de la présidence et la publication d'un manuel – a donc été capitale. A noter que les efforts de la présidence suisse dans ce domaine ne se sont pas limités au secrétariat de l'organisation, à Vienne, mais ont également eu pour objet les missions sur le terrain. De plus, elle a intégré cette thématique dans l'ensemble d'instruments dont s'est dotée l'OSCE pour intervenir tout au long du cycle du conflit.

En mars 2014, la Finlande, la Turquie et la Suisse ont en outre créé un «Groupe OSCE des amis de la médiation», afin de sensibiliser les Etats participants à cette thématique et les inciter à tirer parti des compétences développées dans ce domaine par l'organisation.

3.2.10. Impliquer davantage la société civile, en particulier la jeunesse

Contrairement aux autres organisations multilatérales, l'OSCE a la possibilité d'intégrer la société civile pour qu'elle puisse échanger sur un pied d'égalité avec les représentants des Etats lors des événements officiels. La Suisse et la Serbie se sont proposé de miser sur cette valeur ajoutée et de l'impliquer davantage encore, et ce d'un bout à l'autre de son spectre thématique.

Lors des voyages que Didier Burkhalter a entrepris en sa qualité de président de l'OSCE, il n'a eu de cesse de chercher à établir un dialogue direct avec la société civile. En outre, à l'initiative de la Suisse, quatre ateliers régionaux réunissant 150 délégués de la société civile issus de plus de 30 pays différents ont été organisés avec, en ligne de mire, la rédaction de recommandations concrètes adressées à l'OSCE, ses missions sur le terrain, ses institutions et ses Etats participants. Ces recommandations ont été remises à Didier Burkhalter lors de la conférence parallèle des ONG qui s'est tenue à Bâle juste avant le Conseil ministériel et transmises par ce dernier aux délégations pendant la conférence ministérielle.

A l'échelle nationale aussi, la Suisse a soigné le dialogue avec la société civile: les ONG suisses se sont regroupées au sein d'un groupe de travail OSCE, convié à l'ensemble des événements de l'organisation, notamment aux quatre ateliers régionaux mentionnés plus haut. Celui-ci a par ailleurs eu des rencontres régulières avec la présidence helvétique, dont deux fois avec Didier Burkhalter, président en exercice.

De plus, la présidence suisse a décidé de mettre la jeunesse au premier plan, en se fixant comme objectif de faire entendre sa voix au sein de l'OSCE et de se familiariser avec ses structures et les thématiques dont elle se saisit. A ce titre, la Suisse a invité 57 jeunes en provenance des pays de l'organisation à participer à une simulation de l'OSCE.

Au cours de deux sessions de négociations, ce «Modèle OSCE» a établi un plan d'action pour la jeunesse. Pour ce faire, les ambassadeurs en herbe ont d'abord imaginé, puis discuté, et enfin adopté par consensus ce plan en se livrant à des négociations informelles, à des simulations de commissions de préparation, du Conseil permanent et du Conseil ministériel. Ce plan comprend 136 recommandations portant sur des domaines très variés choisis par les jeunes – questions de sécurité, radicalisation et extrémismes violents

aboutissant à des actions terroristes, formation, emploi et entrepreneuriat, institutionnalisation de la jeunesse comme thématique et acteur au sein de l'OSCE – qui s'adressent tant aux Etats participants qu'aux structures de l'OSCE.

Le plan d'action pour la jeunesse qui a résulté du programme a été officiellement présenté aux délégations à Vienne en septembre 2014. Trois ambassadeurs en herbe ont alors été invités à s'entretenir avec le Conseil permanent de l'OSCE et à lui expliquer ce qu'ils attendaient de leur organisation en tant que jeunes, tandis qu'à Bâle, ils ont eu l'occasion d'exposer le fruit de leurs travaux au Conseil ministériel, dont les participants se sont de surcroît tous vu remettre ledit plan sous forme de livre.

Enfin, la présidence suisse a fait de la jeunesse l'objet d'une décision du Conseil ministériel, dont l'ambition principale était de reconnaître l'extraordinaire potentiel des jeunes à contribuer au développement économique, politique et social et leur capacité de soutenir les Etats participants dans la mise en œuvre des engagements concernant les trois dimensions de l'OSCE. Ce texte a également encouragé la présidence serbe à mettre au point un plan d'action transversal pour la jeunesse, un projet qui figure dans le plan de travail rédigé à quatre mains par les présidences helvétique et serbe. A noter que le plan d'action pour la jeunesse issu du «Modèle OSCE» est conçu pour tout à la fois inspirer les auteurs de ce futur document et leur servir de référence.

4. Le Conseil ministériel de Bâle

Assumer la présidence de l'OSCE supposait pour la Suisse d'organiser le Conseil ministériel 2014. Le lieu, Bâle, avait été choisi en 2012 par le Conseil fédéral; quant aux dates – les 4 et 5 décembre –, elles avaient été arrêtées un an plus tôt, lors du précédent Conseil ministériel, à Kiev.

Les travaux préparatoires étaient aussi nombreux que variés: recruter, par le biais d'un appel d'offres, une entreprise spécialisée pour la coordination globale des multiples sous-projets logistiques, mettre au point l'infrastructure (notamment l'espace accueillant les plénières, les salles de réunion, les bureaux pour plus de 80 délégations), le dispositif de communication, les moyens de transport pour les chefs de délégation et les quelque 1800 délégués et membres des équipes média (en gardant à l'esprit que le Conseil se tenait dans une localité desservie de manière optimale par les transports publics), ainsi que l'hébergement et la restauration. Comme l'exige l'OSCE, un centre de presse a été érigé et exploité.

La Task Force a travaillé en étroite collaboration avec les autorités du canton de Bâle pour coordonner les différentes activités de planification. A ce titre, elle s'est penchée en particulier sur des questions touchant à la fois à l'organisation du Conseil et au dispositif de sécurité, ce dernier incombant à la police cantonale de Bâle-Ville (soutenue par l'armée suisse en service d'appui).

Compte tenu de l'évolution politique de la crise ukrainienne pendant l'année de la présidence suisse, une évidence s'est imposée rapidement: l'OSCE, et plus encore son Conseil ministériel – organe directeur et centre de décision –, seraient plus que d'ordinaire placés sous les feux de la rampe.

Aussi la présidence suisse n'a-t-elle pas tardé à réfléchir, avec les représentants de l'OSCE à Vienne, à la manière de rendre ce Conseil plus interactif et davantage axé sur le dialogue, ce qui permettait par ailleurs de répondre à un souhait exprimé par les Etats participants de

l'OSCE. Outre le besoin de discussion évident que soulevait la crise ukrainienne, trois nouveautés apportées au déroulement de l'évènement ont contribué à aviver l'intérêt pour cette grande manifestation :

- D'abord, les organisateurs ont privilégié une programmation thématique pour les deux sessions plénières: la première, agendée le 4 décembre, était consacrée à la crise de la sécurité en Europe, tandis que la seconde, prévue le lendemain, portait sur la lutte contre le terrorisme et les défis que cela posait au sein de la zone OSCE et au-delà.
- Ensuite, les ministres ont été invités à un repas de travail la veille de l'ouverture du Conseil, le 3 décembre, afin qu'ils puissent s'entretenir sur l'Ukraine de manière informelle et avec un protocole allégé. De même, le déjeuner des chefs de délégation du premier jour du Conseil, soit le 4 décembre, a été conçu sous la forme d'un repas de travail et utilisé comme plateforme de discussion informelle.
- Enfin, le temps de parole a été sensiblement réduit, puisqu'il a été fixé à trois minutes. Résultat: les ministres restaient dans la salle de la plénière et prenaient le temps de s'écouter, sans compter que les Etats participants représentés par un ministre ont été mis en tête de liste des orateurs lors des sessions plénières.

A l'issue du Conseil ministériel, 21 décisions et déclarations ministérielles ont été adoptées par consensus. Leur nombre et leur champ d'application multidimensionnel démontrent que malgré la crise en Ukraine et la polarisation qui en résulte, la présidence suisse a réussi à maintenir intacte la fonction de plateforme de dialogue de l'OSCE. Ce résultat fut rendu possible grâce à un processus de négociations conduit à Vienne par la délégation suisse, et conclu à Bâle, basé sur plusieurs principes. Premièrement, la Suisse a proposé des projets de textes sur des thématiques perçues comme étant pertinentes pour l'OSCE (notamment lutte contre le terrorisme, réduction des risques de catastrophes, égalité entre femmes et hommes). Deuxièmement, la délégation suisse à Vienne a fixé une date butoir à l'issue de laquelle les projets de décisions ou de déclarations soumis par d'autres délégations et n'étant pas jugés comme suffisamment consensuels ne seraient plus négociés. Ceci a permis aux délégations et à la présidence suisse de concentrer leurs efforts sur les projets véritablement susceptibles d'obtenir un consensus. Enfin, grâce à la politique d'équilibre, de dialogue et d'ouverture menée par la Suisse tout au long de son année de présidence, de nombreuses délégations se sont montrées enclines à soutenir ses initiatives et propositions. Ce soutien s'est notamment manifesté après le résumé du président en exercice sur la première journée du Conseil ministériel. Ce résumé a permis d'exprimer au plus haut niveau les positions de nombreux Etats sur la crise en Ukraine, positions qui n'avaient pu être prises en compte dans un projet de texte ministériel sur l'Ukraine, qui avait dû être abandonné. De même, la solution de compromis trouvée par la Suisse sur le projet de déclaration commémorative du 70^e anniversaire de la fin de la Seconde Guerre mondiale a permis, par la suite, d'obtenir un consensus sur quatre autres textes ministériels.

Décisions et déclarations du Conseil ministériel de l'OSCE des 4 et 5 décembre à Bâle

Déclarations et autres documents

1. Déclaration sur les étapes suivantes du processus Helsinki +40
2. Déclaration sur les négociations relatives au processus de règlement du conflit transnistrien au format « 5+2 »
3. Déclaration sur la jeunesse
4. Déclaration sur le transfert des responsabilités aux parties à l'Accord sur la limitation des armements au niveau sous-régional, annexe 1-B de l'art. IV de l'Accord cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine

5. Déclaration sur le rôle de l'OSCE dans la lutte contre le phénomène des combattants terroristes étrangers dans le contexte de la mise en œuvre des résolutions 2170 (2014) et 2178 (2014)
6. Déclaration sur le rôle de l'OSCE dans la lutte contre les enlèvements et les prises d'otages perpétrés par des groupes terroristes dans le contexte de la mise en œuvre de la résolution 2133
7. Déclaration ministérielle commémorative sur le 70^e anniversaire de la fin de la Seconde Guerre mondiale
8. Déclaration sur le renforcement des efforts de lutte contre l'antisémitisme
9. Déclaration sur la coopération avec les partenaires méditerranéens
10. Déclaration ministérielle sur la coopération avec les partenaires asiatiques
11. Déclaration commémorative à l'occasion du 20^e anniversaire du Code de conduite de l'OSCE relatif aux aspects politico-militaires de la sécurité

Décisions

1. Nomination du directeur du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (Michael Georg Link)
2. Prorogation de la nomination du Secrétaire général de l'OSCE (Lamberto Zannier jusqu'au 1^{er} juillet 2017)
3. Présidence de l'OSCE en 2016 (Allemagne)
4. Présidence de l'OSCE en 2017 (Autriche)
5. Prévention de la corruption
6. Renforcement de la réduction des risques de catastrophe
7. Prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes
8. Additif au Plan d'action de l'OSCE de 2004 pour la promotion de l'égalité entre les sexes
9. Dates et lieu de la prochaine réunion du Conseil ministériel de l'OSCE (Belgrade, 3 et 4 décembre 2015)
10. Armes légères et de petit calibre et stocks de munitions conventionnelles

Source : http://www.osce.org/event/mc_2014

La réunion bâloise du Conseil ministériel a été remarquable à plusieurs titres: d'abord, au niveau de l'affluence, puisque les ministres se sont pressés au portillon (53 délégations ont été emmenées par un ministre) et que le nombre de participants a atteint des records (plus de 1800 au total), ensuite au niveau politique, puisque non moins de 21 déclarations et décisions ont été prises par consensus. C'était l'occasion pour l'OSCE de donner une preuve éclatante de sa capacité d'action malgré les tensions et la tendance à la polarisation.

Grâce à une coordination exemplaire de tous les acteurs, tant au niveau cantonal que fédéral, la présidence helvétique peut se féliciter d'avoir réalisé un sans-faute avec ce grand événement, ce que nombre de délégations n'ont d'ailleurs pas manqué de souligner. On peut en outre déduire des différents retours enregistrés que la Suisse a été perçue comme un excellent hôte et que les quelque 80 délégations des Etats participants de l'OSCE, des pays partenaires, des organisations internationales et les nombreux journalistes et représentants de la société civile du monde entier, ont été accueillis à Bâle dans une ambiance bienveillante et constructive.

5. La gestion de la présidence

5.1. La structure de direction à Berne

La présidence de l'OSCE représente toujours une double charge pour le président en exercice: une fois à la tête de l'organisation, celui-ci doit, en plus d'assumer sa mission de ministre des affaires étrangères de son pays, prendre des décisions politiques importantes et exercer une série de fonctions de représentation. Lorsque la Suisse a dirigé l'organisation en 2014, Didier Burkhalter était de surcroît président de la Confédération. Si cette coïncidence n'a pas été simple à gérer du point de vue du calendrier, elle s'est avérée un avantage politique, le président de l'OSCE se trouvant en contact direct avec les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats participants de l'organisation.

Durant son année de fonction, Didier Burkhalter a entrepris de nombreux voyages dans le cadre de l'OSCE, que ce soit pour faire progresser les principales opérations de l'organisation sur le terrain (Ukraine, Balkans, Caucase du Sud et Asie centrale), pour participer à des rencontres de l'OSCE ou pour débattre de la crise ukrainienne au sein d'importants forums internationaux, au sein desquels il a également pu présenter et renforcer le rôle de ladite organisation. En Suisse aussi, des consultations et des événements ont fait la part belle à des thématiques relevant de l'OSCE.

Cette présidence a également représenté un intense travail médiatique: le président a publié 102 déclarations aux médias, dont 69 sur l'Ukraine. D'autres prises de position ont été rédigées par des représentants spéciaux, par le groupe de contact trilatéral ou par le secrétaire général de l'OSCE.

Durant l'année de la présidence suisse, la Task Force OSCE, placée sous la direction de l'ambassadrice Heidi Grau, a assumé la coordination de toutes les activités et préparé les différents engagements et tâches du président. En plus d'assurer la mise en œuvre des dix priorités définies par la présidence suisse, la Task Force a dû affecter des ressources considérables à la gestion de la crise ukrainienne.

Au cours de cette crise, trois postes supplémentaires ont été créés pour renforcer la Task Force à Berne et à Kiev. Cela lui a permis de soutenir et de conseiller le président de l'OSCE de façon compétente dans les efforts en faveur d'une désescalade en Ukraine. Cependant, l'évolution constante de la situation dans ce pays a généré plusieurs défis imprévisibles, comme deux prises d'otage dans l'est de l'Ukraine. Pour surmonter ces pics dans sa charge de travail, la Task Force OSCE a pu s'appuyer sur une collaboration engagée avec d'autres services du DFAE et de l'administration fédérale. Une Task Force OSCE réduite sous la direction du ministre Raphael Nägeli continue les engagements pour adresser la crise en Ukraine et dans les autres priorités jusqu'à la fin de l'année 2015.

5.2. La présidence à Vienne

La délégation suisse auprès de l'OSCE à Vienne a joué un rôle central dans la préparation des deux présidences consécutives, dans la conduite au quotidien de l'organisation, dans la gestion de la crise ukrainienne, dans la mise en œuvre des dix priorités de la présidence suisse et dans la préparation du format et du contenu de la Ministérielle de Bâle, y compris la négociation des différentes décisions adoptées par les ministres.

Conduite de l'organisation: 53 réunions du Conseil permanent (CP) se sont déroulées en 2014, sous la conduite de l'ambassadeur Thomas Greminger, qui occupait la fonction de

président du CP en 2014, ainsi que 6 réunions conjointes du CP et du Forum pour la coopération en matière de sécurité (FSC). En comparaison, le Conseil permanent s'est réuni 40 fois en 2012 et 43 fois en 2013. Sous la présidence suisse, les réunions ont non seulement été plus nombreuses et plus longues, mais ont également reçu plus d'attention grâce aux efforts de la présidence. Ainsi, 20 orateurs du rang de ministre ou plus élevé ainsi que des directeurs d'organisations internationales, comme le secrétaire général des Nations Unies se sont adressés au CP en 2014.

Pour informer les délégations, aplanir les différences, gérer le travail opérationnel au quotidien et préparer les séances du CP, la délégation suisse a mené 332 dialogues politiques avec les principales délégations de l'OSCE (UE, Fédération de Russie, USA, Turquie, etc.) au cours de l'année. En outre, la Suisse a mené les négociations visant à l'adoption du budget 2014 de l'organisation. Par ailleurs, la délégation suisse était aussi chargée de préparer, en collaboration avec le département des ressources humaines de l'OSCE, les nominations et la prolongation des contrats des hauts fonctionnaires de l'organisation, y compris les chefs de mission et leur adjoint. On relèvera en particulier la nomination du nouveau directeur du BIDDH et la prolongation du mandat du secrétaire général de l'OSCE jusqu'en 2017.

Gestion de la crise ukrainienne: dans la gestion au quotidien de la crise ukrainienne par l'OSCE, les efforts de la délégation suisse ont principalement porté sur trois aspects: *premièrement*, et comme décrit ci-dessus, il s'agissait de permettre la tenue d'un dialogue permanent, malgré la crise et le conflit dans l'est du pays, entre les 57 Etats participants. *Deuxièmement*, la délégation suisse a travaillé pour rendre opérationnelles, au sein de l'organisation, les décisions prises sur le plan politique. *Enfin*, la délégation suisse à Vienne, en étroite collaboration avec le secrétariat, a accompagné la direction des opérations de l'OSCE sur le terrain.

L'exemple de la création et de la mise en œuvre de la *Special Monitoring Mission to Ukraine* (SMM) illustre bien les différentes tâches assumées par la délégation suisse. L'adoption le 21 mars 2014 par le Conseil permanent de la décision créant la SMM fut précédée de nombreuses négociations, dans des configurations variées et comprenant toutes les parties intéressées. Ces négociations furent conduites par la délégation suisse à Vienne, soutenue lors des moments-clés des négociations par Berne et plusieurs interventions au niveau ministériel ou des chefs d'Etat. Une fois ladite décision adoptée, la délégation suisse a étroitement collaboré avec le secrétariat et les Etats participants afin de donner vie à la SMM. La délégation suisse auprès de l'OSCE a mené des consultations visant à nommer l'équipe dirigeante de la SMM (chef et deux adjoints). Elle a également négocié le budget de la SMM. Elle a demandé au secrétariat de tout mettre en œuvre pour rapidement identifier, recruter, former et déployer le plus grand nombre d'observateurs possibles. Elle a mené de nombreuses consultations avec les Etats susceptibles de fournir à la SMM des moyens matériels et logistiques lui permettant de remplir son mandat. Dans ce contexte, la délégation suisse auprès de l'OSCE s'est engagée à ce que la SMM puisse bénéficier de drones de surveillance. En septembre 2014, la délégation suisse a négocié l'extension de 6 mois du mandat de la SMM, y compris les aspects budgétaires de la Mission, puis en décembre, elle est parvenue à faire adopter un budget supplémentaire afin de financer toutes les opérations prévues jusqu'en mars 2015. Par ailleurs, au lendemain du crash du vol MH17 dans l'est de l'Ukraine survenu le 17 juillet 2014, la délégation suisse a négocié l'adoption d'une déclaration commune visant à garantir une enquête internationale et à préserver le site à cet effet, avec le concours de l'OSCE. En juillet, la délégation suisse a facilité la création de la Mission d'observation de l'OSCE à deux checkpoints le long de la frontière russo-ukrainienne.

Priorités de la présidence suisse: en ce qui concerne la mise en œuvre des priorités de la présidence, la délégation suisse à Vienne a co-organisé avec le secrétariat les différentes conférences et événements et en a déterminé le contenu, en étroite collaboration avec la Task Force. Par ailleurs, en accompagnant les présidents des trois comités (de la dimension humaine, économique et environnementale et de sécurité), elle s'est assurée que les priorités suisses soient discutées dans ces enceintes. La délégation a collaboré étroitement avec le secrétariat de l'organisation et les différents partenaires à Berne dans la détermination et la préparation des projets mis en œuvre sur le terrain grâce aux fonds suisses débloqués à cet égard.

5.3. Soutien interne dont a bénéficié la présidence

S'agissant des questions relatives à l'OSCE, la collaboration entre le gouvernement et le Parlement est traditionnellement étroite en Suisse. Les membres de la délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire de l'organisation contribuent à façonner la politique suisse dans ce domaine. D'ailleurs, nombre de conseillers nationaux et de conseillers aux Etats s'impliquent directement dans le travail de cette dernière en siégeant à l'Assemblée parlementaire, en participant à des missions d'observation électorale ou en assumant une fonction d'expert.

La présidence suisse se profilant, le DFAE et l'Assemblée fédérale ont encore renforcé leurs concertations thématiques. Pendant l'élaboration des priorités de la présidence suisse, la délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, les Commissions de politique extérieure et les Commissions de la politique de sécurité ont été consultées. Au sein de l'Assemblée parlementaire, les membres de la délégation suisse ont relayé les priorités de la présidence suisse et les ont enrichies de leurs propres initiatives, par exemple en ce qui concerne la torture, le renforcement des obligations en matière de droits de l'homme, le processus de réforme «Helsinki +40» ou la collaboration avec la Serbie. Par ailleurs, ils ont cherché le dialogue avec des parlementaires russes et ukrainiens. De son côté, le président de l'OSCE Didier Burkhalter a participé à la session d'été de l'Assemblée parlementaire de l'organisation à Bakou, en juin 2014.

A l'invitation du Parlement helvétique, la session d'automne de cette même assemblée a eu lieu à Genève, du 3 au 5 octobre 2014. Ainsi, pendant sa présidence, la Suisse a aussi accueilli l'une des trois sessions annuelles de cette Assemblée parlementaire. Cet événement de grande envergure, réunissant quelque 200 parlementaires venus de 50 Etats de l'OSCE, a rencontré un écho positif. L'événement a permis d'initier des discussions politiques d'importance, débouchant notamment sur des appels en faveur d'un renforcement de la sécurité en Europe.

Au sein des Commissions de politique extérieure des deux Chambres, la présidence de l'OSCE et l'engagement en Ukraine ont constamment figuré à l'ordre du jour. L'attitude favorable du Parlement s'est également manifestée dans l'adoption d'un crédit additionnel de 13 millions de francs pour des actions visant à soutenir les activités de la présidence de l'OSCE en Ukraine.

Une étroite collaboration a également régné entre la présidence de l'OSCE et l'administration fédérale. Par le biais de notes d'informations hebdomadaires au Conseil fédéral sur l'engagement de l'organisation dans la crise ukrainienne, le DFAE s'est assuré que le gouvernement et l'administration seraient informés en temps utile des actions en cours dans le cadre de l'OSCE.

5.4. Le coût de la présidence: budget et décompte

Les coûts liés à la présidence suisse de l'OSCE se déclinent en trois catégories: personnel, projets et Conseil ministériel.

Frais de personnel et de matériel: pour les frais de personnel liés à la présidence de l'OSCE, le DFAE a inscrit 12 millions de francs au budget, répartis sur quatre ans. Cette enveloppe a permis de financer la constitution et le démantèlement progressifs de la Task Force et de la Mission Vienne 2013, les opérations déployées pendant l'année de présidence (2014) et la participation active à la troïka 2015. Au plus fort de son activité, la Task Force réunissait 22 personnes et la délégation suisse auprès de l'OSCE à Vienne en comptait 24, les trois postes supplémentaires créés pour faire face à la crise ukrainienne inclus. Les fonds destinés à financer les frais de personnel et de matériel ont été entièrement prélevés sur les dotations budgétaires du DFAE.

Projets et conférences: au total, le DFAE a inscrit 540 000 francs au budget pour un projet visant à impliquer la jeunesse (57 jeunes de 57 Etats de l'OSCE se sont rencontrés à Vienne, à Belgrade et à Bâle dans le cadre du «Modèle OSCE») ainsi que pour trois conférences de la présidence à Interlaken (lutte contre le terrorisme), à Montreux (gestion des catastrophes naturelles) et à Berne (protection des défenseurs des droits de l'homme). Les fonds nécessaires ont été entièrement prélevés sur les dotations du DFAE.

Conseil ministériel de l'OSCE: pour le Conseil ministériel de l'OSCE qui s'est tenu les 4 et 5 décembre à Bâle, le Conseil fédéral avait autorisé le DFAE, en date du 21 septembre 2012, à inscrire 10,77 millions de francs de dépenses à son budget (hors frais de sécurité). Pour les dépenses liées à la sécurité de cet événement majeur, le Conseil fédéral avait demandé le 28 août 2013 le déblocage de 5,4 millions de francs supplémentaires (annonce complémentaire dans le cadre du processus budgétaire 2014). De son côté, le canton de Bâle-Ville a contribué aux frais de sécurité à hauteur de 2 millions de francs.

Ainsi, le coût total de la présidence de l'OSCE se monte à 28,7 millions de francs, soit le montant inscrit au budget pour les années 2012-2015.

Si le décompte ne porte pour l'heure que jusqu'à l'année 2014, les données disponibles donnent à penser que le budget total de la présidence aura été respecté, et ce pour chacun des postes. Grâce à une gestion rigoureuse des frais et à une contribution extraordinaire de l'OSCE, le coût de la rencontre ministérielle à Bâle se montera à 1,6 million de francs de moins que prévu au budget. Par ailleurs, les économies réalisées dans les frais de personnel ont largement permis de compenser l'excédent de dépenses consenti pour le matériel. Selon les décomptes disponibles, le coût effectif de la présidence de l'OSCE pour les années 2012-2014 s'élève à 24,4 millions de francs. Pour l'année 2015, 3,2 millions de francs figurent encore au budget. Pour la période 2012-2015, le coût total devrait donc s'élever à 27,6 millions de francs.

	2012 Décompte	2013 Décompte	2014 Décompte	2012-2014 Total des décomptes	2015 Budget	Total 2012- 2015 décomptes 2012-2014 et budget 2015
Frais de personnel	470 000	2 790 000	4 850 000	8 110 000	2 550 000	10 660 000
Frais de matériel		620 000	790 000	1 410 000	600 000	2 010 000
Projets et conférences			390 000	390 000	0	390 000
Conseil ministériel (Programme)			10 060 000	10 060 000	0	10 060 000
Conseil ministériel (Sécurité)			4 440 000	4 440 000	0	4 440 000
Total	470 000	3 410 000	20 530 000	24 410 000	3 150 000	27 560 000

Le 29 juillet 2014, la Commission de politique extérieure du Conseil national a proposé au Conseil fédéral de demander le déblocage de fonds supplémentaires pour appuyer les actions déployées par la présidence de l'OSCE en Ukraine. Suite à cela, le 27 août 2014, le Conseil fédéral a requis l'adoption d'un crédit supplémentaire urgent de 6 millions de francs pour 2014 et d'un crédit complémentaire de 7 millions de francs pour 2015, tous deux approuvés par les Chambres fédérales. Ces fonds ont permis de fournir du personnel et des contributions financières à la mission spéciale d'observation de l'OSCE en Ukraine. En outre, ils ont couvert les frais liés à l'envoi de l'ambassadrice Heidi Tagliavini comme représentante spéciale pour le groupe de contact trilatéral ainsi qu'une série d'autres mesures de l'organisation. De plus, la Suisse a ainsi pu initier des actions bilatérales ciblées pour compléter celles de la présidence. Le crédit alloué pour 2014 a été utilisé en grande partie (5,7 millions de francs) et d'après les prévisions actuelles, la part réservée pour 2015 devrait être épuisée. Ces sommes ne font pas partie des coûts directs de la présidence de l'OSCE, mais sont liées à des actions supplémentaires que la Suisse a entreprises dans le cadre de sa politique de paix, qui ont par ailleurs permis à la Confédération de renforcer son rôle – visible – dans la résolution de la crise ukrainienne et de continuer à assumer ce dernier l'année suivant son année de présidence.

En septembre et en octobre 2014, le Contrôle fédéral des finances a réalisé un audit de surveillance financière portant sur l'organisation de la présidence de l'OSCE et en particulier sur les préparatifs et le contrôle permanent du budget du Conseil ministériel bâlois. Le rapport final du 6 novembre 2014 – qui figure à l'annexe V – a débouché sur un résultat global satisfaisant. Il ne recommande pas l'adoption de mesures supplémentaires.

6. Les résultats et les perspectives

La Suisse a exercé la présidence de l'OSCE dans un contexte difficile marqué par les crises. Cette présidence comprenait de nombreux défis mais a aussi été l'occasion d'apporter des contributions concrètes à la stabilité en Europe et dans les régions limitrophes. Dans la crise ukrainienne, qui a rapidement pris de l'ampleur depuis 2013, la Suisse a su, à travers l'OSCE, imprimer un cap dans la gestion des crises et le traitement des conflits.

La présidence suisse est parvenue à imposer l'organisation comme un acteur important et efficace sur la scène internationale. Pour la première fois depuis de nombreuses années, l'OSCE joue un rôle de premier plan dans le désamorçage d'un conflit armé d'une certaine ampleur. Dans la crise ukrainienne, elle a, sous la houlette de la Suisse, apporté la preuve de son importance pour instaurer la paix et la sécurité partout en Europe.

En raison de la crise en Ukraine, l'OSCE a considérablement développé sa présence sur le terrain. Pour la première fois depuis les années 90, elle a créé deux nouvelles missions, la mission spéciale d'observation en Ukraine et la mission d'observation à deux postes de contrôle sur la frontière avec la Russie, issues d'une décision consensuelle, auxquelles se sont ajoutées deux importantes missions d'observation électorale. En mobilisant plus de 1300 observateurs, l'observation de l'élection présidentielle anticipée, qui s'est tenue le 25 mai 2014 en Ukraine, a constitué la plus grande mission d'observation d'élections dans l'histoire de l'OSCE.

Au cours de son année de présidence, la Suisse s'est également consacrée activement à la mise en œuvre des dix priorités qu'elle avait définies pour son mandat. Elle est parvenue, ce faisant, à inscrire dans l'agenda politique de l'OSCE des thèmes importants tels que la réforme du secteur de la sécurité, la prévention des catastrophes naturelles ou l'égalité entre femmes et hommes, et à lancer des initiatives qui, jusqu'à présent, s'étaient avérées complexes dans le contexte de l'OSCE. De plus, elle a pu orienter les politiques dans des domaines essentiels – lutte contre le terrorisme dans le respect d'obligations relevant des droits de l'homme, protection des défenseurs des droits de l'homme, implication de la société civile – et, grâce à ses efforts, permettre à la jeunesse de faire entendre sa voix.

La Suisse s'était fixée pour la présidence de l'OSCE d'ambitieux objectifs qu'elle n'a pas pu tous atteindre, notamment en raison de la crise en Ukraine; elle a dû alors opter pour des ajustements pragmatiques. Ainsi, alors que les conflits dans le Caucase du Sud et en République de Moldavie sont gelés, le fait que la situation en matière de sécurité ne s'y soit pas dégradée de façon significative est déjà un succès en soi. L'objectif premier de la Suisse était dès lors de maintenir le dialogue et les cadres de négociation existants, de sorte que la base pour de futures avancées demeure intacte.

En revanche, aucune avancée ou presque n'a pu être enregistrée s'agissant de la modernisation du Document de Vienne et des discussions sur le contrôle de l'armement, ces deux dossiers restant gelés en 2014. Cependant, la dimension politico-militaire a gagné en importance à la lumière de la crise en Ukraine. Grâce à une coopération étroite entre le DFAE et le DDPS, la Suisse a réussi à faire valoir ses préoccupations en matière de politique de sécurité.

Les événements qui ont marqué 2014 nous montrent que la coexistence pacifique ne va pas de soi en Europe. La situation en Ukraine a fait clairement apparaître les problèmes de fond de l'architecture européenne de sécurité, lesquels se manifestent dans le blocage croissant de plateformes de coopération, tandis qu'émerge une prise de conscience quant à la nécessité de coopérer avec la Fédération de Russie. L'OSCE est la seule organisation de sécurité régionale au sein de laquelle les pays occidentaux et la Fédération de Russie sont placés sur un pied d'égalité en tant qu'Etats participants. Cette particularité donne à l'organisation la possibilité de mener un dialogue entre tous les acteurs importants et d'agir de manière inclusive. Mais elle signifie aussi que les différences de position – elles touchent quasiment toutes les questions primordiales – entre la Fédération de Russie et les pays occidentaux sont chaque jour palpables et ne permettent pas à l'organisation de réaliser des avancées rapides.

La présidence suisse a, dans le cadre de l'OSCE, amorcé une discussion sur la future définition de l'ordre de sécurité en Europe. Lors d'une rencontre informelle des ministres de l'OSCE organisée à New York en septembre 2014 en marge de l'Assemblée générale de l'ONU, le président en exercice Didier Burkhalter a proposé de mettre en place un *Panel of Eminent Persons* chargé de réfléchir aux voies envisageables pour rétablir la confiance et promouvoir la sécurité coopérative en Europe. Après de plus amples consultations auprès des Etats participants, la présidence suisse a lancé le 4 décembre 2014 à Bâle le «Groupe des personnes éminentes», présidé par l'ambassadeur Wolfgang Ischinger. Le regain d'intérêt dont l'OSCE a fait l'objet, tant sur la scène politique que dans l'opinion publique, était manifeste lors du Conseil ministériel de Bâle, qui a marqué tout à la fois la clôture et le point d'orgue de la présidence. La fréquentation record – 53 ministres et quelque 1800 délégués, représentants de la société civile et de la presse nationale et internationale – témoigne de l'importance croissante dont jouit l'OSCE comme acteur de la sécurité européenne. Dans ce contexte, il est d'autant plus remarquable que les 57 Etats participants aient pu se mettre d'accord à Bâle sur dix décisions ministérielles et onze déclarations communes.

Le fait que l'Allemagne ait proposé de reprendre la présidence en 2016 est un indice supplémentaire venant confirmer que l'OSCE a gagné en pertinence. La confirmation de la présidence autrichienne dès le Conseil de Bâle est également une bonne nouvelle, dans la mesure où c'est un gage de continuité et de cohérence pour les travaux de l'OSCE. Avec le trio de présidences se dessinant à l'horizon 2017 – serbe, allemande puis autrichienne –, on peut être optimiste sur la pérennisation de la nouvelle dynamique qui porte l'organisation.

En 2014 et en 2015, deux pays, et c'est une première dans l'histoire de l'OSCE, exercent une présidence consécutive. En 2014, la collaboration avec la Serbie a parfaitement fonctionné, en particulier au regard des efforts déployés pour parvenir à une réconciliation dans les Balkans. La mise en œuvre du programme de travail commun se poursuit en 2015, ainsi que l'engagement déployé en Ukraine par la présidence helvétique. La Suisse continue par ailleurs d'offrir ses services dans la médiation de conflits, notamment au travers des représentants spéciaux pour l'Ukraine, pour les Balkans occidentaux et pour le Caucase du Sud. En 2015, elle reste à la tête du groupe de planification de haut niveau pour le Haut-Karabagh, qu'elle préside depuis 2014. La Suisse apporte un soutien en termes de ressources humaines à l'équipe de la présidence serbe. Ainsi, trois experts suisses travaillent avec celle-ci à Vienne et à Kiev. La présidence commune avec la Serbie a au demeurant permis de jeter de nouvelles bases pour les relations bilatérales avec ce pays et ouvert à la Suisse de nouvelles perspectives dans le Sud-Est de l'Europe.

L'approche partenariale choisie par la Suisse, qui a consisté en une présidence consécutive avec un programme de travail commun et des postes clés occupés conjointement pendant deux ans, est considérée aujourd'hui comme une piste innovante en vue du renforcement de la capacité d'action, de l'efficacité et de la pérennité de l'OSCE. Elle a eu un écho très positif.

En 2015, la Suisse s'est engagée activement au sein de la «troïka» de l'OSCE, aux côtés de la présidence serbe en exercice et de son successeur, l'Allemagne. En parallèle à la collaboration étroite nouée avec la Serbie dans le cadre des présidences consécutives, une coopération tout aussi étroite et empreinte de confiance s'est construite avec l'Allemagne dès 2014. Celle-ci a porté pour l'essentiel sur la gestion de la crise ukrainienne et sur les efforts déployés pour développer plus avant l'organisation et augmenter son efficacité en tant qu'instrument destiné à renforcer la sécurité en Europe.

Pour sa dernière année comme membre de la troïka, la Suisse reste active sur plusieurs fronts: elle œuvre en faveur de la désescalade en Ukraine et soutient à la fois l'engagement

de l'OSCE en faveur de la mission spéciale d'observation, le groupe de contact trilatéral et la création des groupes de travail prévus par les accords de Minsk. Elle entend ainsi consolider la voie diplomatique. En outre, elle a appuyé différentes initiatives visant à renforcer la sécurité en Europe.

C'est à ce titre que la Suisse encourage le *Panel of Eminent Persons*, créé à son initiative. Cet organe indépendant présentera en juin 2015 un rapport intermédiaire faisant le point sur les leçons que l'OSCE doit tirer de la crise ukrainienne, puis à la fin de l'année un rapport final formulant des recommandations relatives au renforcement de la sécurité européenne comme projet commun. A noter que ce groupe, qui entretient des échanges nourris avec les institutions de l'OSCE, ses Etats participants et d'autres acteurs importants de la sécurité en Europe, compte la Suissesse Barbara Haering dans ses rangs. Une de ses réunions de travail s'est tenue à la Maison de la Paix à Genève le 5 mai 2015.

Signalons encore qu'en marge de cette séance a eu lieu une rencontre avec le chef du DFAE, venu présenter deux initiatives helvétiques destinées à renforcer la sécurité européenne: d'une part, la Suisse entend lancer la discussion sur les interactions entre questions commerciales et sécuritaires, qui vont de pair avec les efforts engagés pour asseoir la dimension économique de l'OSCE, d'autre part, elle propose un processus visant à passer en revue les opérations de paix de l'OSCE, afin que l'organisation consolide ses capacités dans ce domaine.

Enfin, la Suisse préside en 2015 le groupe de contact de l'OSCE avec les partenaires asiatiques. A ce titre, elle s'emploie à favoriser une sécurité coopérative globale en Asie de l'Est. La Conférence asiatique de l'OSCE, qui se tiendra à Séoul en juin 2015, constitue un cadre propice à cet égard. A noter que la Suisse s'efforce de mettre en évidence les avantages que présente l'approche de l'OSCE, caractérisée par la promotion du dialogue, de la confiance et de la sécurité, également dans d'autres régions du monde.

Annexe I: Abréviations

AAFCE	Accord d'adaptation du Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe (Traité FCE adapté)
BIDDH	Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (institution indépendante de l'OSCE à Varsovie)
ChF	Chancellerie fédérale
CP	Conseil permanent de l'OSCE à Vienne
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
CSDH	Centre suisse de compétence pour les droits humains
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et de police
FCE	Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe
FCS	Forum pour la coopération en matière de sécurité (instance de l'OSCE à Vienne)
fedpol	Office fédéral de la police
GPHN	Groupe de planification de haut niveau (Planification d'une force de maintien de la paix de l'OSCE pour le Haut-Karabakh)
HCMN	Haut-commissariat pour les minorités nationales (institution indépendante de l'OSCE à La Haye)
IVC	Identification des victimes de catastrophes
JCCC	Joint Centre for Control and Coordination (Centre commun de contrôle et de coordination – structure commune des Etats-majors russe et ukrainien chargée de surveiller la ligne de cessez-le-feu dans l'Est de l'Ukraine)
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
ONG	Organisation non gouvernementale
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
SMM	Special Monitoring Mission (Mission spéciale d'observation de l'OSCE en Ukraine)
Troïka	Le pays exerçant la présidence de l'OSCE, secondé de son prédécesseur et de son successeur. Troïka 2014 : Ukraine, Suisse, Serbie. Troïka 2015 : Suisse, Serbie, Allemagne
ONU	Organisation des Nations Unies
UE	Union européenne

Annexe II: Chronologie des évènements marquants et des manifestations de l'OSCE

16 janvier, Vienne	Le président de l'OSCE présente les priorités de la présidence suisse au Conseil permanent de l'OSCE.
16-18 janvier, Vienne	Modèle OSCE
17-18 février, Vienne	Conférence de l'OSCE et du Conseil de l'Europe consacrée à la lutte contre la traite des êtres humains
20 février, Kiev	Affrontements violents à Kiev faisant au moins 88 morts
21 février, Kiev	Le président Ianoukovitch quitte Kiev, un gouvernement intérimaire prend le pouvoir.
23 février, Berne	Le président de l'OSCE nomme l'ambassadeur Tim Guldemann envoyé spécial pour l'Ukraine.
24 février, New York	Le président de l'OSCE s'adresse au Conseil de sécurité de l'ONU.
16 mars, Moscou	La Russie proclame l'annexion de la Crimée.
21 mars, Vienne	Adoption de la décision du Conseil permanent sur la création d'une Mission spéciale d'observation (SMM) de l'OSCE en Ukraine
17 avril, Genève	Déclaration des ministres des affaires étrangères ukrainien, russe, américain et européen apportant leur soutien aux travaux de la SMM
28-29 avril, Interlaken	Conférence de l'OSCE sur la lutte contre le terrorisme
14-21 mai, Ukraine	L'OSCE organise trois tables rondes sur l'unité nationale à Kiev, Kharkiv et Mykolaïv.
20-21 mai, Montreux	Forum économique et environnemental de l'OSCE
25 mai, Ukraine	Petro Porochenko est élu à la présidence de l'Ukraine à l'issue d'un scrutin en présence de 1300 observateurs de l'OSCE.
26-29 mai, est de l'Ukraine	Deux équipes de la mission spéciale d'observation sont pris en otage. Elles ne seront libérées que les 27 et 28 juin.
3 juin, Normandie	Rencontre des chefs d'Etats ukrainien, russe, français et allemand
8 juin, Berne	Le président de l'OSCE nomme l'ambassadrice Heidi Tagliavini représentante de la présidence de l'OSCE au sein du groupe de contact trilatéral Russie-Ukraine-OSCE.
10-11 juin, Berne	Conférence de l'OSCE sur la protection des défenseurs des droits de l'homme
2 juillet, Bakou	Session annuelle d'été de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, lors de laquelle des députés russes et ukrainiens créent un groupe de liaison interparlementaire, qui appelle à la désescalade.
8-10 juillet, Belgrade	Modèle OSCE
11-13 juillet, Vienne	Conférence de l'OSCE sur l'égalité entre femmes et hommes

17 juillet, Donetsk	Crash du vol MH 17 de la Malaysia Airlines dans un territoire contrôlé par les séparatistes
24 août, Izvarine	La mission d'observation de l'OSCE débute dans deux postes de contrôle sur la frontière russo-ukrainienne.
5 septembre, Minsk	La Russie, l'Ukraine et la présidence de l'OSCE signent un accord de cessez-le-feu dans le cadre du groupe de contact trilatéral.
10-12 septembre, Prague	Forum économique et environnemental de l'OSCE, réunion de clôture
19 septembre, Minsk	Aux termes de négociations auxquelles prend part l'OSCE, des représentants russes et ukrainiens, de même que des délégués de certains secteurs des régions de Donetsk et de Louhansk, signent le protocole de Minsk sur le soutien au cessez-le-feu.
22 sept.- 3 oct., Varsovie	Réunion sur la mise en œuvre des engagements concernant la dimension humaine de l'OSCE
3-5 octobre, Genève	Réunion d'automne de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE
23 octobre, Marioupol	Premier vol d'un drone envoyé dans le cadre de la mission spéciale d'observation de l'OSCE chargé de surveiller le cessez-le-feu
26 octobre, Ukraine	Elections législatives, en présence de plus de 600 observateurs de l'OSCE
27-28 octobre, Neum	Conférence méditerranéenne de l'OSCE
13 novembre, Berlin	Conférence de l'OSCE sur l'antisémitisme
3-4 décembre, Bâle	Conférence de la société civile
4-5 décembre, Bâle	Conseil ministériel de l'OSCE
31 décembre, Kiev	La mission spéciale d'observation de l'OSCE en Ukraine compte 370 membres issus de 42 pays.

Annexe III : Discours importants du président de l'OSCE

1. [Vienne, 2.7.2013 - Allocution au Conseil permanent de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe \(OSCE\): « Creating a security community for the benefit of everyone – Priorities of the Swiss OSCE chairmanship in 2014 » \(en\)](#)
2. [Kiev, 5.12.2013 - Allocution à l'occasion de la Plenary Session au Ministerial Council de l'OSCE: «Common security delivered by all and for all» \(en\)](#)
3. [Vienne, 16.1.2014 – Réunion avec le Conseil permanent de l'OSCE «Into the Swiss Chairmanship: Seizing opportunities to create a security community for the benefit of everyone» \(en\)](#)
4. [Vienne, 16.1.2014 – Allocution devant les OSCE Youth Ambassadors: «Politics is not just about today. It is also, and most importantly, about tomorrow» \(en\)](#)
5. [New York, 24.2.2014 – Allocution devant le Conseil de sécurité des Nations Unies: «Swiss Chairmanship of the OSCE: Creating a Security Community for the Benefit of Everyone» \(fr/en\)](#)
6. [Washington, 25.2.2014 - Allocution devant la Commission de Helsinki: «Principled and Pragmatic: Swiss Chairmanship Priorities to Revitalize the OSCE» \(en\)](#)
7. [Interlaken, 28.4.2014 - Discours lors de l'ouverture de la conférence de la Présidence suisse de l'OSCE consacrée à la lutte contre le terrorisme: «No ransom, strict on legal standards, and active against foreign fighters: Three propositions for counter-terrorism à la OSCE» \(en\)](#)
8. [Vienne, 6.5.2014 – Discours à l'occasion de la réunion du Comité ministériel du Conseil de l'Europe: «Reversing the Logic of Escalation in Ukraine: Next Steps by the Swiss OSCE Chairmanship» \(en\)](#)
9. [Bruxelles, 12.5.2014 - Discours à l'occasion du conseil des affaires étrangères de l'Union européenne: «A Roadmap for concrete steps forward: The OSCE as an inclusive platform and impartial actor for stability in Ukraine» \(en\)](#)
10. [Berne, 10.6.2014 - Discours lors de l'ouverture de la conférence de la Présidence suisse de l'OSCE consacrée aux défenseurs des droits de l'homme : «Renewing our political will to better defend the rights of the defenders» \(en\)](#)
11. [Vienne, 24.6.2014 – Allocution d'ouverture à l'occasion de la Conférence annuelle de l'OSCE sur l'examen des questions de sécurité: «Empowering the OSCE to reconsolidate European security as a common project» \(en\)](#)
12. [Bakou, 28.6.2014 - Allocution d'ouverture à l'occasion de la 23e session de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE: «Transforming the OSCE momentum into durable positive dynamics: Half-term assessment of the Swiss Chairmanship» \(en\)](#)
13. [Tallin, 25.8.2014 - Allocution devant la Conférence des ambassadeurs à Tallin: «Security through Inclusive Dialogue and Action: OSCE Roles in the Ukraine Crisis» \(en\)](#)
14. [Berlin, 25.8.2014- Ministère des Affaires étrangères: Allocution devant la Conférence des ambassadeurs à Berlin \(de\)](#)
15. [Newport, 5.9.2014 - Déclaration à l'occasion du sommet de l'OTAN au Pays de Galles: «Implications of the crisis in and around Ukraine for European security at large» \(en\)](#)
16. [Prague, 10.9.2014 - Allocution lors du 22ème forum économique et environnemental de l'OSCE: «More Economic and Environmental Cooperation for More Security in Europe» \(en\)](#)
17. [New York, 25.9.2014 - Déclaration lors de la semaine de haut niveau de la 69e Assemblée générale des Nations Unies: «The OSCE in Ukraine: inclusive dialogue and capability to act» \(en\)](#)
18. [New York, 26.9.2014 - Déclaration lors de la semaine de haut niveau de la 69e Assemblée générale des Nations Unies: «Addressing the Crisis of European Security: The Way Forward and the Role of the OSCE» \(en\)](#)
19. [Genève, 3.10.2014 - Allocution lors de la 24ème session de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE: «Reconsolidating European security with vision, determination, and a stronger OSCE» \(en\)](#)
20. [Milan, 17.10.2014 - Discours à l'occasion de la session thématique «Accroître le dialogue et la coopération entre l'Europe et l'Asie - direction future de l'ASEM» au 10ème Sommet Europe-Asie \(ASEM\): «Sécurité coopérative «façon OSCE»: construire des ponts en Europe et en Asie» \(fr\)](#)
21. [Berlin, 13.11.2014 - Discours d'ouverture lors de la Conférence sur l'antisémitisme de l'OSCE: «Promoting tolerance and combating anti-Semitism - our collective endeavour because it is our common history and our common future» \(en\)](#)

- [22. Bâle, 3.12.2014 - Déclaration lors de la séance de clôture de la conférence parallèle de la société civile: «Statement at the Closing Session of the Parallel Civil Society Conference» \(en\)](#)
- [23. Bâle, 3.12.2014 - Discours d'ouverture au dîner ministériel informel: «The way forward in addressing the crisis in and around Ukraine and the role of the OSCE» \(en\)](#)
- [24. Bâle, 4.12.2014 - Discours d'ouverture du président en exercice de l'OSCE et président de la Confédération Didier Burkhalter lors de la 21ème Conférence du Conseil ministériel de l'OSCE : «We Swiss will build bridges to strengthen security and cooperation in Europe beyond our Chairmanship» \(en\)](#)
- [25. Bâle, 4.12.2014 - Discours d'ouverture du président en exercice de l'OSCE et président de la Confédération Didier Burkhalter lors du déjeuner de travail organisé pour les chefs de délégation dans le cadre de la 21e réunion du Conseil ministériel de l'OSCE: «European Security as a Common Project» \(en\)](#)
- [26. Bâle, 4.12.2014 – Résumé par le président de l'OSCE du 1er jour de discussions du Sommet ministériel de l'organisation: «Summary by the Chairperson-in-Office of the discussions of Day 1 at the OSCE Ministerial Council» \(en\)](#)
- [27. Bâle, 5.12.2014 - Remarques introductives lors de la deuxième séance plénière de la 21ème réunion du Conseil ministériel de l'OSCE. «Lutte contre le terrorisme: des défis communs à l'intérieur et à l'extérieur de la zone de l'OSCE»: «Strengthening the OSCE in the fight against terrorism: Swiss Chairmanship efforts and priorities» \(en\)](#)
- [28. Bâle, 5.12.2014 - Allocution finale du président en exercice de l'OSCE et président de la Confédération Didier Burkhalter lors de la 21ème réunion du Conseil ministériel de l'OSCE: «Closing Statement at the 21st OSCE Ministerial Council» \(en\)](#)
- [29. Munich, 7.2.2015 - Allocution lors de l'édition 2015 de la Conférence de Munich sur la sécurité: «Providing the OSCE with the capacity to reconsolidate European security» \(en\)](#)
- [30. Munich, 7.2.2015 - Allocution lors de la remise du prix Ewald von Kleist à l'OSCE dans le cadre de la Conférence de Munich sur la sécurité 2015: «The OSCE – an opportunity we must seize together» \(en\)](#)

Annexe IV : Déclarations du président de l'OSCE et de ses représentants

Le président de l'OSCE se prononce régulièrement sur des processus sécuritaires et des événements politiques marquant la zone OSCE. Dans ce cadre, il parle au nom de l'organisation et non de son pays; autrement dit, ses communiqués ne sauraient s'écarter d'une position approuvée par tous les Etats participants. Ce faisant, il s'appuie sur des documents fondateurs de l'OSCE, comme l'Acte final d'Helsinki.

Les déclarations des présidents de l'OSCE représentent dès lors un outil diplomatique majeur. Ces déclarations ne sont d'ailleurs pas l'apanage du président: ses envoyés spéciaux peuvent eux aussi en publier pour leur domaine de compétence.

1. Press Releases of the Chairperson-in-Office on Ukraine

- 1.1 [Vienna 17.01.2014: Swiss OSCE Chairperson-in-Office expresses "concern" over Ukraine](#)
- 1.2 [Bern/ Vienna 23.01.2014: OSCE Chair calls for restraint by all sides in Ukraine](#)
- 1.3 [Vienna/ Davos 24.01.2014: OSCE Chair brings Organization's proposals for support to Ukraine PM Azarov](#)
- 1.4 [Warsaw 27.01.2014: Situation in Ukraine among topics as OSCE Chair visits ODHR in Warsaw](#)
- 1.5 [Bern 28.01.2014: OSCE Chair welcomes steps to de-escalate situation in Ukraine](#)
- 1.6 [Munich/ Bern 01.02.2014: OSCE Chair meets acting Foreign Minister of Ukraine, Kozhara, to discuss proposal for support by the Organization](#)
- 1.7 [Sochi 07.02.2014: OSCE Chair discusses crisis in Ukraine with President Yanukovich](#)
- 1.8 [Bern 16.02.2014: OSCE Chair welcomes handover of Kyiv City State Administration Building as another positive step in defusing tensions](#)
- 1.9 [Bern 18.02.2014: All possible steps must be taken to stop violence in Ukraine, says OSCE Chair](#)
- 1.10 [Bern 19.02.2014: Ukraine: Swiss OSCE Chair offers measures to end violence and resume political route out of crisis](#)
- 1.11 [Bern 21.02.2014: OSCE Chair-in-Office welcomes Ukraine agreement](#)
- 1.12 [New York 24.02.2014: OSCE Chair appoints Personal Envoy on Ukraine and announces OSCE team to identify support measures](#)
- 1.13 [Washington, DC 26.02.2014: OSCE Chair and US Vice President Joe Biden: discussions on Ukraine](#)
- 1.14 [Bern 27.02.2014: OSCE Chair in Office announces visit of Personal Envoy and High Commissioner on National Minorities to Crimea](#)
- 1.15 [Bern 01.03.2014: Chairperson in Office urges participating States to refrain from unilateral actions and to engage in a meaningful dialogue](#)
- 1.16 [Bern 02.03.2014: Swiss Chair updates UN Secretary General Ban on latest OSCE activities regarding Ukraine](#)
- 1.17 [Bern 04.03.2014: Swiss OSCE Chair discusses crisis in Ukraine with German Foreign Minister Steinmeier](#)
- 1.18 [Paris 05.03.2014: OSCE Chairperson participates in Paris meeting on crisis in Ukraine to discuss possibility of an international contact group](#)
- 1.19 [Bern 11.03.2014: OSCE Chair says Crimean referendum in its current form is illegal and calls for alternative ways to address the Crimean issue](#)
- 1.20 [Bern 12.03.2014: Swiss OSCE Chair and Russian President discuss ways out of crisis regarding Ukraine](#)
- 1.21 [Bern 16.03.2014: Chairperson-in-Office calls on all sides to commit to resolving the situation regarding Ukraine through dialogue, with peaceful means and respect of international law](#)
- 1.22 [Bern 18.03.2014: OSCE Chairperson calls for diplomacy to overcome the crisis](#)
- 1.23 [Bern 20.03.2014: OSCE to step up its activities in support of Ukraine, Swiss Chair says](#)
- 1.24 [Bern 21.03.2014: All sides will benefit from the decision to deploy an OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Swiss OSCE Chair says](#)
- 1.25 [Bern 02.04.2014: Swiss OSCE Chair appoints Chief and Deputy Chief Monitors for Ukraine](#)
- 1.26 [Bern 11.04.2014: OSCE Chair to meet Special Monitoring Mission in Ukraine](#)
- 1.27 [Bern 13.04.2014: OSCE Chair calls for stopping confrontation in eastern Ukraine](#)
- 1.28 [Kiev 14.04.2014: Joint responsibility to prevent further escalation, says OSCE Chairperson-in-office](#)
- 1.29 [Bern 17.04.2014: OSCE ready to assist Ukraine in implementing de-escalation measures agreed today in Geneva, says CiO](#)
- 1.30 [Bern 22.04.2014: CiO underlines need for political support to implementation of Geneva measures](#)
- 1.31 [Bern 27.04.2014: Swiss OSCE Chair calls for release of abducted military inspectors, OSCE working at all levels for setting them free](#)
- 1.32 [Bern 03.05.2014: After release of abducted inspectors and Ukrainian hosts, Swiss CiO calls for cooperation and efforts towards political solution](#)
- 1.33 [Bern 12.05.2014: Swiss Chairperson-in-Office receives positive responses to OSCE Roadmap, says implementation is well underway](#)

- 1.34 [Bern 14.05.2014: OSCE Chairperson-in-Office commends Ukraine for successful launching of Roundtables on National Unity](#)
- 1.35 [Bern 23.05.2014: With election day approaching, OSCE Chairperson welcomes progress on national dialogue in Ukraine, calls for stopping violence and provocations](#)
- 1.36 [Bern 26.05.2014: Presidential elections in Ukraine mark milestone for further de-escalation, says Swiss Chairperson-in-Office](#)
- 1.37 [Bern 28.05.2014: Detentions are sabotaging international efforts to overcome the crisis, OSCE Chairperson-in-Office says](#)
- 1.38 [Bern 30.05.2014: Swiss Chairperson-in-Office assures President-elect of OSCE's continuing commitment to de-escalation in Ukraine](#)
- 1.39 [Kiev 07.06.2014: OSCE Chairperson-in-Office, when meeting in Kyiv, commends Ukrainian President for giving fresh impetus to national and international dialogue](#)
- 1.40 [Bern 08.06.2014: OSCE Chairperson-in-Office, upon request of Ukrainian President, appoints Swiss diplomat to accompany talks between Ukraine and Russia](#)
- 1.41 [Bern 14.06.2014: OSCE Chairperson-in-Office deeply concerned about today's escalation of tension in Ukraine, calls for utmost restraint](#)
- 1.42 [Bern 20.06.2014: Swiss CiO calls on all sides to support ceasefire to pave the way for implementing peace plan](#)
- 1.43 [Vienna 24.06.2014: Swiss Chair discusses next steps in implementing peace plan and calls for reconsolidating European security during visit in Vienna](#)
- 1.44 [Bern 27.06.2014: OSCE Chairperson-in-Office grateful for support in release of four Donetsk-based SMM monitors, calls for release of second team without delay](#)
- 1.45 [Bern 28.06.2014: CiO, relieved about release of Luhansk-based SMM team, says OSCE ready to support implementation of peace plan](#)
- 1.46 [Bern 14.07.2014: Swiss Chairperson-in-Office discusses next steps with Foreign Ministers of Ukraine and the Russian Federation](#)
- 1.47 [Bern 18.07.2014: After tragic crash of the Malaysian Airlines Flight MH17 in Ukraine, CiO offers condolences and OSCE support](#)
- 1.48 [Bern 22.07.2014: Extension of Special Monitoring Mission mandate indicates that scope for co-operative solution in Ukraine persists, Chairperson-in-Office says](#)
- 1.49 [Bern 24.07.2014: Deployment of OSCE observers to the Russian Federation one element to de-escalate situation, Chair says, calling for further and broader measures](#)
- 1.50 [Bern 09.08.2014: Swiss OSCE Chairperson-in-Office acknowledges humanitarian efforts in Ukraine, calls for co-operative measures](#)
- 1.51 [Bern 23.08.2014: With humanitarian aid urgently needed, OSCE Chairperson calls upon all sides to render convoy aid a co-operative endeavor again](#)
- 1.52 [Bern 29.08.2014: Ukraine's sovereignty and territorial integrity must be respected by all sides and at all times, says Chair](#)
- 1.53 [Bern/Vienna 03.09.2014: OSCE Chair in Office and Secretary General at NATO to present the Organization's contribution to co-operative security response regarding Ukraine](#)
- 1.54 [Bern 05.09.2014: Chairperson-in-Office welcomes Minsk agreement, assures President Poroshenko of OSCE support](#)
- 1.55 [Bern 07.09.2014: OSCE Chairperson-in-Office commends SMM for quickly adapting to needs of ceasefire monitoring, calls on States to help expand Mission rapidly](#)
- 1.56 [Bern 17.09.2014: Acknowledging recent progress in implementing Minsk protocol, OSCE CiO says stabilizing cease-fire key for peace process in eastern Ukraine](#)
- 1.57 [Bern 20.09.2014: Memorandum on stabilizing ceasefire another important step towards de-escalation, OSCE Chairperson-in-Office says](#)
- 1.58 [New York 26.09.2014: On the road to Basel Ministerial Council, Swiss Chair launches discussion on ways to overcome the crisis of European security](#)
- 1.59 [Bern 02.10.2014: Truce too important for stabilization to be carelessly put at risk, Swiss OSCE Chair says after new outbreak of violence](#)
- 1.60 [Milan 17.10.2014: Acknowledging further offers to enhance the OSCE's UAV capacities, CiO announces immediate consultations on respective modalities](#)
- 1.61 [Bern 27.10.2014: Elections in Ukraine another step towards stabilization, says CiO, calling for enhanced efforts to implement Minsk commitments](#)
- 1.62 [Bern 31.10.2014: So-called elections not in line with Minsk Protocol, says OSCE Chair, calling for enhanced efforts and dialogue to implement all commitments](#)
- 1.63 [Bern 08.11.2014: Concerned about latest SMM reports of activities undermining Minsk commitments, OSCE Chair calls on all sides to preserve and consolidate ceasefire](#)
- 1.64 [Bern 27.11.2014: Chairperson-in-Office calls for all sides to ensure security and freedom of movement of SMM monitors following shooting incidents in Ukraine](#)
- 1.65 [Basel 04.12.2014: Ukraine in focus as OSCE Chairperson-in-Office Burkhalter opens 21st Ministerial Council in Basel](#)
- 1.66 [Basel 05.12.2014: Summary by the OSCE Chairperson-in-Office Didier Burkhalter of the first day of discussions at the OSCE Ministerial Council](#)

- 1.67 [Basel 05.12.2014: OSCE proves its value and ability as a forum for dialogue, says OSCE Chairperson-in-Office Burkhalter as Basel Ministerial Council ends](#)
 - 1.68 [Bern 13.12.2014: OSCE Chairperson-in-Office calls on all sides of the conflict in eastern Ukraine to resume efforts aimed at full implementation of Minsk arrangements](#)
 - 1.69 [Bern 26.12.2014: Minsk talks must resume to rapidly advance peace efforts, Swiss Chair says](#)
2. Press Releases of the Trilateral Contact Group on Ukraine 2014
- 2.1 [Kiev 15.07.2014: The Trilateral Contact Group of senior representatives of Ukraine, the Russian Federation and the OSCE met in Kiev on July 15, 2014](#)
 - 2.2 [Kiev 18.07.2014: The Trilateral Contact Group of senior representatives of Ukraine, the Russian Federation and the OSCE convened in Kiev on July 18, 2014](#)
 - 2.3 [Kiev 22.07.2014: Press statement by the Trilateral Contact Group](#)
 - 2.4 [Minsk 31.07.2014: Press statement by the Trilateral Contact Group](#)
 - 2.5 [Kiev 02.09.2014: Press statement by the Trilateral Contact Group](#)
 - 2.6 [Kiev 26.09.2014: Press statement by the Trilateral Contact Group](#)
 - 2.7 [Kiev 04.10.2014: Press statement by the Trilateral Contact Group](#)
3. Press Releases of the OSCE-Chairmanship in general on Ukraine
- 3.1 [Kiev 06.03.2014: Personal Envoy Guldemann says situation in Crimea calm but very tense](#)
 - 3.2 [Vienna 24.06.2014: Ukraine crisis tops agenda of OSCE annual conference in Vienna](#)
 - 3.3 [Vienna 18.07.2014: OSCE Permanent Council adopts declaration on tragic plane crash in Ukraine, calls for access to site and for an independent investigation](#)
 - 3.4 [Vienna 23.08.2014: Killing of Mykola Zelenc demonstrates urgent need to stop violent escalation in eastern Ukraine, says Swiss OSCE Permanent Council Chair](#)
 - 3.5 [Vienna 22.10.2014: OSCE Permanent Council decided on extension of OSCE Observer Mission at Russian Checkpoints Gukovo and Donetsk for one month](#)
4. Press Releases of Swiss Chairperson-in-Office 2014 on all other topics
- 4.1 [Bern 31.12.2013: OSCE is best safeguard against new divisions between East and West, says new Swiss OSCE Chair](#)
 - 4.2 [Bern 14.01.2014: OSCE Chairperson-in-Office meets Minsk Group Co-Chairs to discuss Nagorno-Karabakh mediation efforts](#)
 - 4.3 [Vienna 16.01.2014: Switzerland to harness OSCE strengths as wide-ranging chairmanship programme revealed](#)
 - 4.4 [Warsaw 24.01.2014: States must do more to combat anti-Semitism and other forms of intolerance, raise awareness, says OSCE Chairperson on Holocaust Remembrance Day](#)
 - 4.5 [Warsaw 27.01.2014: States must do more to combat anti-Semitism and other forms of intolerance, raise awareness, says OSCE Chairperson on Holocaust Remembrance Day](#)
 - 4.6 [Bern 23.04.2014: Swiss OSCE Chairperson-in-Office to visit Western Balkans](#)
 - 4.7 [Belgrade/ Tirana/ Pristina 25.04.2014: Swiss OSCE Chairperson-in-Office welcomes progress on regional co-operation and reconciliation in Western Balkans](#)
 - 4.8 [Interlaken 28.04.2014: Swiss OSCE Chairperson-in-Office Didier Burkhalter opens international conference in Interlaken on fight against terrorism](#)
 - 4.9 [Bern 08.05.2014: OSCE Chairperson-in-Office welcomes appointment of new ODIHR Director](#)
 - 4.10 [Bern 12.05.2014: OSCE Chairperson-in-Office remembers 20 years of Nagorno-Karabakh ceasefire](#)
 - 4.11 [Bern 15.05.2014: Lamberto Zannier re-appointed OSCE Secretary General](#)
 - 4.12 [Baku 02.06.2014: OSCE Chair, in Baku, calls for intensified peace talks on Nagorno-Karabakh conflict, welcomes establishment of OSCE Project Co-ordinator's Office](#)
 - 4.13 [Tbilisi/ Ergneti 03.06.2014: OSCE Chairperson-in-Office discusses OSCE engagement and international mediation efforts in Georgia, meets participants of Ergneti IPRM](#)
 - 4.14 [Yerevan 04.06.2014: In Yerevan OSCE Chairperson-in-Office encourages intensified negotiations on Nagorno-Karabakh conflict and pledges continued OSCE support to reforms](#)
 - 4.15 [Bern 10.06.2014: Political will the key to ensuring the protection of human rights defenders, say participants at OSCE conference in Bern](#)
 - 4.16 [Bern 12.06.2014: OSCE Chairperson-in-Office condemns kidnapping of Turkish diplomatic personnel in Mosul](#)
 - 4.17 [Baku 28.06.2014: Azerbaijan's President, OSCE Chair-in-Office open OSCE PA Annual Session](#)
 - 4.18 [Baku 28.06.2014: OSCE Chairperson-in-Office, at the Annual Session of the OSCE Parliamentary Assembly, takes stock of implementation of Swiss priorities at half time](#)
 - 4.19 [Bern 30.06.2014: OSCE Chairperson-in-Office expresses gratitude to outgoing ODIHR Director Lenarčič](#)

- 4.20 [Bern/ Moskau/ Paris/ Washington 02.08.2014: OSCE Chairperson-in-Office, Minsk Group Co-Chairs deeply concerned about developments at Line of Contact, call for immediate action to defuse tensions](#)
 - 4.21 [Bern/ Mostar 29.08.2014: OSCE Chair welcomes commitment to addressing issue of missing persons in the Western Balkans](#)
 - 4.22 [Prague 10.09.2014: Enhanced efforts needed to prevent, mitigate, and respond to natural disasters, say OSCE forum participants in Prague](#)
 - 4.23 [Bern/ Warsaw 15.09.2014: On International Day of Democracy, OSCE Chairperson-in-Office and ODIHR Director call for greater efforts to promote youth engagement and participation](#)
 - 4.24 [Geneva 03.10.2014: Opening the OSCE Parliamentary Assembly in Geneva, Swiss Chair says collective effort needed to restore stability and rebuild common understanding of European security](#)
 - 4.25 [Bern 13.11.2014: Concerned about violent incident at Line of Contact, CiO calls on Azerbaijan and Armenia to strictly adhere to ceasefire](#)
 - 4.26 [Berlin 13.11.2014: Anti-Semitism remains a challenge to security in the OSCE region, say participants at high-level OSCE conference in Berlin](#)
 - 4.27 [Bern 19.11.2014: OSCE Chairperson-in-Office Burkhalter to visit Central Asian States](#)
 - 4.28 [Bern 22.11.2014: Central Asia plays important role as a bridge between Asia and Europe, says OSCE Chairperson-in-Office in regional visit](#)
 - 4.29 [Basel 03.12.2014: OSCE Chairperson-in-Office Burkhalter receives civil society recommendations ahead of the Ministerial Council in Basel](#)
 - 4.30 [Basel 04.12.2014: Bosnia and Herzegovina, Croatia, Montenegro and Serbia take ownership of regional arms control, Dayton Peace Agreement Article IV Annex 1/B: Mission accomplished](#)
 - 4.31 [Bern, 30.12.2014: OSCE proven its capacity to act in crisis year 2014 – continued efforts to reconsolidate European security needed, says outgoing Swiss chair](#)
5. Press Releases of the Swiss OSCE-Chairmanship on all other topics
- 5.1 [Vienna 17.02.2014: Governments must step up fight against human trafficking, protect victims, prosecute criminals](#)
 - 5.2 [Belgrade 24.02.2014: Swiss OSCE Chairmanship and OSCE Mission to Serbia support regional dialogue of civil society on torture prevention and fight against hate crime](#)
 - 5.3 [Vienna 08.04.2014: Swiss OSCE Chairmanship, ODIHR and Civic Solidarity provide a platform for civil society dialogue on prevention of torture, right to privacy and non-discrimination issues](#)
 - 5.4 [Vienna 10.04.2014: Co-ordinated efforts necessary to eradicate the practice of torture, say participants at OSCE meeting](#)
 - 5.5 [Interlaken 29.04.2014: Swiss OSCE Chairmanship presents "Interlaken Recommendations" at international Counter-Terrorism Conference](#)
 - 5.6 [Vienna 07.05.2014: Vienna meeting highlights role of inter-religious dialogue in promoting freedom of religion or belief](#)
 - 5.7 [Warsaw 12.05.2014: Participants at Warsaw meeting highlight value of practical co-operation in realizing OSCE commitments in the Human Dimension](#)
 - 5.8 [Montreux 20.05.2014: OSCE meeting in Montreux explores good practices in managing disaster risks at local, regional and international levels](#)
 - 5.9 [Dushanbe 21.05.2014: Swiss OSCE Chairmanship, OSCE Office in Tajikistan support regional dialogue on human rights](#)
 - 5.10 [Vienna 03.07.2014: Freedom of expression, opinion must be improved across OSCE region, conference participants say](#)
 - 5.11 [Vienna 08.07.2014: After 20 years, OSCE Code of Conduct still plays essential role in setting norms in security sector governance](#)
 - 5.12 [Belgrade 10.07.2014: Model OSCE: Second round of negotiations took place in Belgrade](#)
 - 5.13 [Tbilisi 08.09.2014: Swiss OSCE Chairmanship concludes series of four regional civil society workshops with a two-day event in Tbilisi](#)
 - 5.14 [Warsaw 22.09.2014: Defending human rights of most vulnerable crucial to meeting security challenges, say speakers at OSCE conference in Warsaw](#)
 - 5.15 [Strasbourg 09.10.2014: OSCE, Council of Europe join forces to protect human trafficking victims' rights](#)
 - 5.16 [Vienna 10.07.2014: OSCE and States need to take further action to make gender equality a reality](#)
 - 5.17 [Valetta 16.09.2014: Enhanced co-operation needed to better prevent and respond to terrorist kidnapping and hostage-taking, say participants of regional workshop in Malta](#)
 - 5.18 [Vienna 10.10.2014: OSCE remains at forefront of conflict resolution through mediation, say participants of high-level meeting in Vienna](#)
 - 5.19 [Vienna 27.10.2014: Promoting partnerships between law enforcement agencies, governments and private sector to combat illicit drugs in focus at OSCE conference](#)
 - 5.20 [Vienna 30.10.2014: Participants at OSCE meeting stress need for increased commitment to protecting human rights in times of economic crisis](#)

- 5.21 [Vienna 04.11.2014: Stability, security and respect for human rights are shared UN and OSCE values, UN Secretary General Ban Ki-moon tells OSCE Permanent Council](#)
- 5.22 [Vienna 07.11.2014: Confidence building measures to enhance cybersecurity in focus at OSCE meeting in Vienna](#)
- 5.23 [Berlin 12.11.2014: Governments need to step up their efforts to address anti-Semitism, say participants at OSCE Civil Society Forum](#)
- 5.24 [Basel 05.12.2014: Commemorative Publication marks 20 years of key OSCE document on promoting democratic control of armed and security forces](#)
- 5.25 [Basel 11.12.2014: OSCE think tanks and academic network discusses role of Panel of Eminent Persons on European security](#)

6. Press Releases of the Personal and Special Representatives of the OSCE Chairperson-in-Office during the Swiss Chairmanship 2014

6.1. Personal Representatives of the OSCE Chairperson-in-Office combatting discrimination and promoting tolerance Rabbi Andrew Baker, Professor Alexey Avtonomov, Professor Talip Küçükcan

- 6.1.1 [Washington, D.C. 28.05.2014: Representative of OSCE Chairperson-in-Office on Combating Anti-Semitism condemns attack at Jewish Museum in Brussels](#)
- 6.1.2 [Washington, D.C. 22.07.2014: Political leaders need to speak out against the anti-Semitic and racist rhetoric and acts, OSCE tolerance representative says](#)
- 6.1.3 [Washington, D.C. 24.07.2014: OSCE Chairperson's Personal Representatives on tolerance in first joint country visit to United States](#)
- 6.1.4 [Copenhagen 11.09.2014: OSCE Chairperson's Personal Representatives on tolerance in joint country visit to Denmark](#)
- 6.1.5 [Moscow 17.10.2014: OSCE Chairperson's Personal Representatives on tolerance make first joint country visit to Russian Federation](#)
- 6.1.6 [Istanbul 10.12.2014: OSCE Chairperson's Personal Representatives on tolerance make first joint country visit to Turkey](#)

6.2. Special Representative of the OSCE Chairperson-in-Office for the Transdniestrian Settlement Process Ambassador Radojko Bogojevic

- 6.2.1 [Chisinau 30.01.2014: OSCE Special Representative for Transdniestrian settlement process visits region ahead of official 5+2 talks](#)
- 6.2.2 [Vienna 28.02.2014: Transdniestrian settlement talks conclude in Vienna with progress on freedom of movement](#)
- 6.2.3 [Chisinau 27.03.2014: OSCE Special Representative Bogojević, in Moldova, says regional developments should not impact Transdniestrian talks](#)
- 6.2.4 [Bern/ Belgrade 08.04.2014: OSCE ready to organize next round of 5+2 as soon as possible, says OSCE Chair's Special Representative](#)
- 6.2.5 [Chisinau 21.05.2014: OSCE Special Representative visits Chisinau, Tiraspol, ahead of Transdniestrian settlement talks](#)
- 6.2.6 [Vienna 06.06.2014: Transdniestrian settlement talks sending positive signal, says OSCE Special Representative](#)
- 6.2.7 [Freising 11.06.2014: Confidence building between Transdniestria and Moldova discussed at OSCE conference in Germany](#)
- 6.2.8 [Chisinau 02.07.2014: OSCE Special Representative on Transdniestrian settlement encourages more contacts between sides at all levels](#)
- 6.2.9 [Chisinau 29.08.2014: Upcoming Transdniestrian talks would send a positive signal about potential for decreasing tensions, says OSCE Special Representative Bogojević](#)
- 6.2.10 [Chisinau 05.09.2014: OSCE Special Representative and Head of OSCE Mission to Moldova stress importance of continued regular, direct contacts on Transdniestrian settlement](#)
- 6.2.11 [Chisinau 30.10.2014: OSCE Special Representative on Transdniestrian settlement underscores need for frequent contacts between Chisinau and Tiraspol](#)

6.3. Special Representative of the OSCE Chairperson-in-Office for the South Caucasus Ambassador Angelo Gnädinger

- 6.3.1 [Ergneti 21.01.2014: 41st IPRM meeting takes place in Ergneti](#)
- 6.3.2 [Ergneti 27.02.2014: 42nd IPRM meeting takes place in Ergneti](#)
- 6.3.3 [Bern 10.03.2014: Swiss OSCE Special Representative for the South Caucasus visits Azerbaijan](#)
- 6.3.4 [Ergneti 22.03.2014: 43rd Incident Prevention and Response Mechanism meeting takes place in Ergneti](#)

- 6.3.5 [Geneva 26.03.2014: Ambassador Gnaedinger, OSCE Special Representative for South Caucasus, co-chairs 27th round of Geneva International Discussions](#)
- 6.3.6 [Yerevan 17.04.2014: OSCE Special Representative for South Caucasus meets Armenian senior officials in Yerevan](#)
- 6.3.7 [Ergneti 28.04.2014: 44th meeting of Incident Prevention and Response Mechanism takes place in Ergneti](#)
- 6.3.8 [Ergneti 03.06.2014: 45th meeting under Incident Prevention and Response Mechanism takes place in Ergneti](#)
- 6.3.9 [Geneva 18.06.2014: At Geneva International Discussions, OSCE Chair's Special Representative calls for maintaining substantive dialogue](#)
- 6.3.10 [Ergneti 01.07.2014: 46th IPRM meeting takes place in Ergneti](#)
- 6.3.11 [Ergneti 30.07.2014: 47th IPRM meeting takes place in Ergneti](#)
- 6.3.12 [Ergneti 19.09.2014: 48th IPRM meeting takes place in Ergneti](#)
- 6.3.13 [Ergneti 21.10.2014: 49th meeting of the Ergneti IPRM concluded in a constructive atmosphere](#)
- 6.3.14 [Belgrade 24.10.2014: Special Representative Gnaedinger holds consultations on South Caucasus with Serbia's Foreign Minister and incoming Chairperson-in-Office](#)
- 6.3.15 [Vienna 06.11.2014: Geneva International Discussions remain unique and indispensable forum, Co-chairs tell OSCE Permanent Council](#)
- 6.3.16 [Ergneti 17.11.2014: Ergneti IPRM 50th meeting completed today, OSCE and EUMM co-facilitators commend participants' continued engagement](#)
- 6.3.17 [Bern 26.11.2014: Consultations by OSCE Special Representative Angelo Gnaedinger in Tbilisi, Tskhinvali, Sukhumi and Moscow](#)
- 6.3.18 [Geneva 10.12.2014: Broad range of security and humanitarian concerns raised at 30th round of Geneva International Discussions](#)

6.4. Personal Representative of the OSCE Chairperson-in-Office on the conflict dealt with by the OSCE Minsk Conference Ambassador Andrzej Kasprzyk

- 6.4.1 [Moscow 12.03.2014: Press Release by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group](#)
- 6.4.2 [Moscow 24.03.2014: Press Release by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group](#)
- 6.4.3 [Moscow 04.04.2014: Press Release by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group](#)
- 6.4.4 [Baku 20.05.2014: Press Release by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group](#)
- 6.4.5 [Vienna 23.07.2014: Press Release by OSCE Minsk Group Co-Chairs](#)
- 6.4.6 [Tbilisi 04.08.2014: Statement by OSCE Chairperson's Personal Representative Ambassador Andrzej Kasprzyk](#)
- 6.4.7 [New York 25.09.2014: Minsk Group discusses preparations for Paris summit on Nagorno-Karabakh with Armenian and Azerbaijani Foreign Ministers](#)
- 6.4.8 [Moscow/ Paris/ Washington 19.11.2014: Statement by the OSCE Minsk Group Co-Chairs](#)
- 6.4.9 [Vienna 12.11.2014: Press Statement by the Minsk Group Co-Chairs](#)

6.5. Special Representative of the OSCE Chairperson-in-Office for the Western Balkans Ambassador Gérard Stoudmann

- 6.5.1 [Sarajevo 18.02.2014: OSCE Chair's Special Representative for Western Balkans urges BiH authorities to address citizens' concerns](#)
- 6.5.2 [Belgrade 13.05.2014: OSCE Special Representative for Western Balkans welcomes progress on search for missing persons](#)

6.6. Special Representative of the OSCE Chairperson-in-Office on Gender Issues June Zeitlin

- 6.6.1 [Bern/ Belgrade 4.04.2014: OSCE Special Representative on Gender Issues visits Albania, encourages improvement in implementation of gender-related commitments](#)
- 6.6.2 [Dushanbe 4.11.2014: OSCE Special Representative on Gender Issues visits Tajikistan](#)
- 6.6.3 [Minsk 19.12.2014: OSCE Special Representative on Gender Issues visits Belarus](#)

Une publication spécifique a été publiée sur le projet ambassadeurs en herbe. La version électronique se trouve ici (en):

https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/topics/aussenpolitik/internationale-organisationen/150325-OSZE-Jugendbotschafter-Buch_EN.pdf

Annexe V : Audit du Contrôle fédéral des finances

RAPPORT D'AUDIT

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



6 novembre 2014

Audit de la surveillance financière du Conseil ministériel 2014 de l'OSCE

Département fédéral des affaires étrangères
(DFAE)

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à un audit de surveillance financière auprès du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). L'audit a porté sur l'examen des processus liés à l'organisation par la Suisse du Conseil ministériel de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). L'organisation de ce conseil, qui se tiendra à Bâle en décembre 2014, fait partie des obligations qui incombent à la Présidence 2014 de l'OSCE, assumée par le Président de la Confédération et Chef du DFAE. L'engagement financier de la Confédération pour ce sommet est estimé à 16.2 millions de francs. Il se compose des frais de logistique pour 10.8 millions de francs et des frais de sécurité pour 5.4 millions de francs auxquels il faut rajouter la contribution aux frais de sécurité du canton de Bâle-Ville qui se monte à 2 millions de francs.

L'audit a donné un bon résultat d'ensemble. Bien que le Conseil ministériel n'ait pas encore eu lieu au moment de l'audit, le CDF a pu s'assurer que les tâches et les processus prévus ont été organisés de manière professionnelle et en appliquant les principes de la gestion de projet. En effet, les expériences faites précédemment dans l'organisation d'autres manifestations de cette envergure (Sommet de la Francophonie, World Economic Forum) ont été utiles pour la mise sur pied de ce Conseil ministériel important pour l'image de la Suisse.

Le CDF a constaté que le DFAE a mis en place une structure spécifique appelée Task Force Présidence OSCE. Celle-ci est formée de quatre groupes organisationnels dont un est responsable de la gestion globale du Conseil ministériel. La répartition des tâches a été prévue dans plusieurs sous-projets. La sécurité générale incombe à la Police cantonale de Bâle-Ville qui est secondée dans sa mission par le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Un accord nommé « IKAPOL » permet un soutien supplémentaire par d'autres polices cantonales.

L'organisation de la partie logistique a été confiée à un prestataire de services désigné à la suite d'un appel d'offres public. Celui-ci remplit le rôle d'entrepreneur général et est chargé de sélectionner ses sous-traitants en appliquant les dispositions des marchés publics. Le montant des deux contrats (phase conceptuelle et mise en application) se monte à 1.1 million de francs. Durant son audit, le CDF a constaté que les sous-traitants ont été désignés suite à des appels d'offres sur invitation. Il relève également que deux mandats particuliers qui concernent la diffusion télévisée du sommet et les « scanning » de sécurité ont été passés de gré à gré. Cette dernière procédure a été validée à la fois par la Task Force, le Centre de compétence en contrats et marchés publics DFAE et par son Secrétaire général.

Generelle Stellungnahme des EDA zur Prüfung:

Das EDA sieht sich mit Blick auf die positiven Ergebnisse des Audit Berichts der EFK in der gewählten Vorgehensweise und im Projektmanagement zur Organisation des OSZE-Ministerrats bestätigt. Die EFK hat keine Empfehlungen zur Anpassung unserer Arbeitsabläufe und des Projektmanagements ausgesprochen, so dass diese Kommentierung gänzlich entfallen kann; wir möchten in unserer Stellungnahme daher einige Punkte aus dem Bericht hervorheben, die aus unserer Perspektive besonders nennenswert scheinen:

- Das EDA ist der Ansicht, dass die guten Ergebnisse, die das Audit festhält, dem Umstand adäquat Rechnung tragen, dass für die Vorbereitungsarbeiten und Organisation des Ministerrats solide Abläufe und Organigramme sowie zielführende Zusammenarbeitsformate mit spezialisierten Stellen (innerhalb des EDA wie auch in der weiteren Bundesverwaltung) rechtzeitig etabliert wurden.
- Der Audit Bericht beschreibt insbesondere die enge Kooperation mit dem Kompetenzzentrum für Verträge und Beschaffungen im GS des EDA und EDA Finanzen. Beide Kooperationen werden unseres Erachtens richtigerweise als Schlüsselemente des guten Projektmanagements erfasst.
- Der Audit Bericht stellt dem EDA unserer Meinung nach ein gutes Zeugnis aus betreffend der Dokumentation der verschiedenen Prozesse und betont in dieser Hinsicht die verschiedenen Beschaffungsverfahren, die zur Anwendung kamen. Wir sind uns bewusst, dass die professionelle Bearbeitung eines komplexen Grossprojektes bei den verschiedenen Stellen auch ausserhalb der Task Force Struktur erheblichen Aufwand generiert und möchten hiermit allen beteiligten Stellen unsern herzlichen Dank aussprechen.
- Der Audit Bericht erwähnt die Bedeutung des OSZE-Handbuchs zur Organisation eines OSZE-Ministerrats; das Handbuch ist tatsächlich ein sehr hilfreiches Instrument und zeigt auf, dass für diesen spezifischen Gross-Anlass klar definierte Standard-Erfordernisse bestehen, von denen nur auf der Basis guter Argumente und eindeutiger Kommunikation abgewichen werden kann. Auf der Grundlage bestehender Erfahrungen – der Audit Bericht beschreibt passenderweise, dass im EDA auf solche bewusst zurückgegriffen wurde – hat das EDA Anpassungen an die spezifischen Gegebenheiten des Austragungsortes vornehmen und gemeinsam mit seinen Partnern sinnvolle Adaptionen machen können.

Table des matières

1	Mission et déroulement de l'audit	52
1.1	Contexte	52
1.2	Objectifs et questions d'audit	52
1.3	Etendue de l'audit et principes	53
1.4	Documentation et entretiens	53
2	Le Conseil fédéral accepte de prendre la Présidence annuelle de l'OSCE pour 2014	53
2.1	Décision du Conseil fédéral du 9 novembre 2011	53
2.2	Décision du Conseil fédéral du 21 septembre 2012	53
2.3	Annonce tardive du crédit supplémentaire pour les mesures de sécurité	54
2.4	L'Assemblée fédérale accepte l'engagement limité de l'armée	55
3	Organisation de la Présidence de l'OSCE par le DFAE	55
3.1	Le DFAE a mis en place une Task Force pour assumer la Présidence de l'OSCE	55
3.2	Une étude de faisabilité désigne Bâle-Ville pour la tenue du Conseil ministériel	55
4	Mesures organisationnelles pour la Conférence ministérielle de l'OSCE	56
4.1	Une organisation nécessitant plusieurs partenaires	56
4.2	Des projets partiels ont été préférés à une direction stratégique	56
4.3	Les conseils et les expériences d'événements précédents, un atout important de réussite	56
5	Des appels d'offres publics ou sur invitation ont été effectués	57
5.1	La recherche d'un entrepreneur général a fait l'objet d'un appel d'offres public	57
5.2	Le contrat a été attribué à la société « dany waldner ag »	57
5.3	Une procédure sélective appliquée pour des appels d'offres aux sous-traitants	57
5.4	Des contractants choisis selon une procédure de gré à gré	58
6	Les contrôles comptables et de gestion ainsi que le système de rapport sont adéquats	58
6.1	Un crédit spécifique a été attribué pour le Conseil ministériel de l'OSCE	58
6.2	Le crédit budgétaire à mi-septembre 2014 est bien tenu	58
7	Entretien final	58
	Annexe 1: Bases légales	60
	Annexe 2: Abréviations, glossaire, priorité des recommandations du CDF	60

1 Mission et déroulement de l'audit

1.1 Contexte

Conformément aux articles 6 et 8 de la Loi sur le Contrôle des finances (RS 614.0), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à un audit de surveillance financière et des processus appliqués par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) pour l'organisation à Bâle du Conseil ministériel 2014 de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

1.2 Objectifs et questions d'audit

Le CDF a décidé d'examiner les processus de gestion et la structure organisationnelle mis en place par le DFAE pour cet événement important au niveau de la politique extérieure de la Suisse. Les questions d'audit suivantes ont notamment été traitées :

- Est-ce que le DFAE a mis en place une structure spécifique pour assumer la Présidence de l'OSCE ?

- Est-ce qu'une organisation générale, une gestion de projet ainsi qu'un contrôle financier permettant au DFAE de répondre aux critères de la bonne gestion ont-ils été prévus pour l'organisation de la Conférence ministérielle de l'OSCE de décembre 2014 ?
 - Quels sont les intervenants dans une telle organisation (Autorités/collectivités publiques locales, autres offices de la Confédération, etc.) ?
 - Est-ce que les dépenses budgétées pour cet événement ont été formellement validées et comment ont-elles été contrôlées ?
 - Est-ce que l'organisation logistique du Conseil a été sous-traitée auprès d'un prestataire externe (entrepreneur général ou mandataire) ?
 - Est-ce que les prestations acquises ont fait l'objet d'appels d'offres et de contrats ?
 - Les expériences relatives à d'autres grandes manifestations organisées par la Suisse (Sommet de la Francophonie en 2010, World Economic Forum de Davos ou d'autres conférences internationales) servent-elles de référence à la tenue du Conseil ministériel 2014 de l'OSCE ?

1.3 Etendue de l'audit et principes

L'audit a été conduit et exécuté par M. Ariel Decrauzat. Il a porté sur l'examen de documents (arrêtés, messages, instructions, directives, procès-verbaux de réunions, concept d'organisation, etc.). L'audit du processus global a été mené essentiellement auprès de la Task Force Présidence OSCE du DFAE. Des informations complémentaires ont été également requises auprès du Centre de compétence en contrats et marchés publics DFAE, auprès de la Direction des ressources du DFAE et auprès du collaborateur du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) responsable des aspects financiers de cette organisation pour son département. Aucun contrôle n'a été exécuté auprès du Canton de Bâle-Ville et de l'entrepreneur général. Les aspects comptables ont aussi été abordés. Toutefois, au moment de l'exécution de l'audit, seules quelques factures relevant essentiellement du mandataire chargé des aspects logistiques ont été comptabilisées.

1.4 Documentation et entretiens

Le CDF tient à exprimer ses remerciements pour l'obligeance et l'amabilité avec lesquelles les informations et les documents requis lui ont été fournis par le personnel du DFAE.

2 Le Conseil fédéral accepte de prendre la Présidence annuelle de l'OSCE pour 2014

2.1 Décision du Conseil fédéral du 9 novembre 2011

Le Conseil fédéral accepte par sa décision du 9 novembre 2011 le principe de prendre la Présidence de l'OSCE pour l'année 2014. Cette décision a été validée par les ministres de l'OSCE lors de la Conférence ministérielle des 6 et 7 décembre 2011 de Wilna (Vilnius) en Lituanie. La présidence 2014 de l'OSCE est assurée par le Chef du DFAE.

Les coûts pour assumer une présidence suisse sont estimés entre 10 et 15 millions de francs. Une dotation en personnel de 10 à 20 postes supplémentaires sont prévus. Toutes ces ressources doivent être compensées au sein du DFAE.

2.2 Décision du Conseil fédéral du 21 septembre 2012

Dans sa décision du 21 septembre 2012, le Conseil fédéral autorise le DFAE à prévoir dans son budget 2014 un montant supplémentaire plafonné à 10.77 millions de francs pour l'organisation et la mise en œuvre de la réunion du Conseil ministériel de l'OSCE à Bâle. Les frais de sécurité ne sont pas inclus dans l'estimation de ces dépenses (voir ci-dessous).

2.3 Annonce tardive du crédit supplémentaire pour les mesures de sécurité

Le Conseil fédéral a annoncé pour le budget 2014 aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats le 28 août 2013 son besoin pour un crédit supplémentaire de 5.4 millions de francs destiné aux mesures de sécurité. Il a également décidé que :

- 1) Le message et le projet d'arrêté fédéral relatifs à la sécurité du Conseil ministériel de l'OSCE à Bâle en 2014 sont approuvés.
- 2) L'engagement d'un effectif maximal de 5000 militaires en service d'appui au profit des autorités civiles dans le cadre des mesures de sécurité qui seront prises lors du Conseil ministériel de l'OSCE à Bâle en 2014 est approuvé pour la période comprise entre le 30 novembre 2014 et le 7 décembre 2014, sous réserve de changement de date du Conseil ministériel, mais pour une durée de huit jours au maximum.
- 3) L'usage de l'espace aérien pour le trafic aérien civil dans la région de Bâle est restreint, selon les besoins alors nécessaires et en respectant les modalités de gestion particulières sur l'aéroport de Bâle-Mulhouse, pour assurer la souveraineté sur l'espace aérien suisse et sa sécurité, conformément à l'art. 7 de la Loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation.
- 4) Le chef de l'Etat-major de conduite de l'armée est désigné comme commandant de l'engagement subsidiaire de sûreté.
- 5) Les prestations du DDPS avec incidence immédiate sur les finances en faveur des autorités civiles et de l'organisation du déroulement de la manifestation, qui ne sont pas en lien direct avec l'engagement subsidiaire de sûreté de l'armée, relèvent du budget ordinaire du DDPS, mais sont facturées au canton de Bâle-Ville ainsi qu'aux organisateurs, conformément aux directives du DDPS du 30 novembre 2006 concernant les activités commerciales.
- 6) La lettre aux deux Commissions des finances des deux Conseils concernant la la décision du Conseil fédéral sur les coûts de sécurité du Conseil ministériel à Bâle en 2014 et l'annonce tardive portant sur les conséquences de cette décision par rapport au budget 2014 est approuvée.
- 7) La réponse à la lettre des autorités du canton de Bâle-Ville du 19 juin 2013 demandant à la Confédération un appui pour garantir la sécurité du Conseil ministériel en décembre 2014 est approuvée.

Suite à cette décision, le budget du DFAE a été modifié comme suit pour le crédit relatif au Conseil ministériel de Bâle¹ :

Année 2014	Millions de francs
Budget pour le Sommet de l'OSCE de Bâle	10.77
Supplément budgétaire pour la sécurité	5.40
Total	16.17

L'estimation des sources de financement des frais de sécurité du Conseil ministériel de l'OSCE de décembre 2014 à Bâle se présente comme suit :

¹ Crédit de l'année 2014 « A2111.0281 » modifié en « A2111.0287 »

Dépenses prévisionnelles de sécurité en millions de francs				
Prestations et/ou unité d'organisation	Coûts	A charge de la Confédération		A charge de Bâle-Ville
		Compensation	Inscription tardive	
Police cantonale de Bâle-Ville	5.4	--	3.4	2.0
Engagement d'appui de la troupe	20.0	20.0	--	--
Prestations supplémentaires de la troupe à charge du DFAE (Forces aériennes, IKAPOL et matériel spécial)	2.0	--	2.0	--
Mise à disposition de matériel de l'armée	2.5	2.5	--	--
Total des dépenses de sécurité estimées	29.9	22.5	5.4	2.0

Les prestations fournies par l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) pour le contrôle du trafic aérien dans le cadre du Conseil ministériel de l'OSCE n'auront pas d'incidence financière. Elles seront simplement reportées à son budget ordinaire 2014.

2.4 L'Assemblée fédérale accepte l'engagement limité de l'armée

Dans l'Arrêté fédéral relatif à la sécurité du Conseil ministériel de l'OSCE à Bâle en 2014 du 17 mars 2014, l'Assemblée fédérale a décidé les mesures suivantes :

- L'engagement d'un effectif maximal de 5000 militaires en service d'appui et
- L'engagement de l'armée pour une durée de huit jours au maximum.

3 Organisation de la Présidence de l'OSCE par le DFAE

3.1 Le DFAE a mis en place une Task Force pour assumer la Présidence de l'OSCE

L'OSCE constitue la plus grande organisation de sécurité régionale au monde. Elle compte en effet sur la participation de 57 États en Amérique du Nord, en Europe et en Asie. Elle œuvre en faveur de la paix, de la démocratie et de la stabilité pour plus d'un milliard de personnes. L'OSCE a une conception globale de la sécurité. En 2014, la Présidence de l'OSCE est assumée par le Président de la Confédération, M. Didier Burkhalter, Conseiller fédéral et Chef du DFAE.

Ainsi, la direction générale pour l'organisation du Conseil ministériel qui découle de cette présidence relève donc de la compétence du DFAE. Au sein du département, la direction du projet est du ressort de la Task Force Présidence OSCE.

Les tâches des collaborateurs au sein de cette structure sont réparties dans les quatre groupes suivants :

- Equipe Secrétariat
- Equipe Conseil des ministres et communication
- Equipe Aspects thématiques
- Equipe Aspects géographiques.

Le Conseil ministériel se déroulera au début du mois de décembre 2014. La gestion opérationnelle de celui-ci est assurée par le groupe de la Task Force « Equipe Conseil des ministres et communication ».

3.2 Une étude de faisabilité désigne Bâle-Ville pour la tenue du Conseil ministériel

Le lieu de la tenue du Conseil ministériel a fait l'objet d'une étude de faisabilité. Elle a porté sur les critères suivants :

- Estimation des coûts / Budget
- Evaluation du lieu de la tenue de la conférence
- Suite de la procédure et organisation du projet

La société bernoise « reflecta ag » a rédigé son rapport de faisabilité le 27 juillet 2012. L'étude a été faite auprès de différentes structures implantées dans les villes de Genève, de Lausanne, de Berne et de Bâle. A l'appui du dossier élaboré par la société mandatée pour cette analyse, le Conseil fédéral a communiqué le 12 septembre 2012 avoir choisi la ville de Bâle pour abriter, en décembre 2014, le Conseil ministériel de l'OSCE. En effet, située aux confins de trois pays et à proximité immédiate d'un aéroport international, Bâle est idéalement placée pour accueillir cette conférence. Les autorités bâloises ont assuré la Confédération de leur soutien à cette manifestation qui permettra à la Suisse de renforcer sa tradition de pays d'accueil de grandes conférences internationales.

Le Gouvernement du Canton de Bâle-Ville a aussi de son côté avalisé le tenue de cette conférence sur ses terres. Il a confirmé² sa participation à hauteur de 2 millions de francs pour les dépenses liées à la sécurité de l'événement qui se déroulera au Centre de congrès. Les hôtels, situés à proximité de celui-ci et dans lesquels résideront les ministres, entreront dans le cercle de sécurité.

4 Mesures organisationnelles pour la Conférence ministérielle de l'OSCE

4.1 Une organisation nécessitant plusieurs partenaires

L'organisation du Conseil ministériel, qui incombe au pays assumant la présidence annuelle de l'OSCE, nécessite la collaboration de plusieurs institutions du pays hôte. Pour la Suisse en 2014, les partenaires principaux sont :

- Task Force Présidence OSCE (Direction du projet),
- Gouvernement du Canton de Bâle-Ville,
- Police cantonale de Bâle-Ville,
- Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS),
- Office fédéral de la police (fedpol),
- Entrepreneur général (mandataire) et ses sous-traitants pour la logistique.

4.2 Des projets partiels ont été préférés à une direction stratégique

La Task Force Présidence OSCE avait initialement prévu qu'une direction stratégique devait être assurée par un comité de pilotage. Celui-ci devait être composé des institutions mentionnées ci-dessus, hormis les sous-traitants. Néanmoins, au vu de la diversité des tâches et dans un esprit d'efficacité, la direction du projet a finalement opté pour la création de plusieurs sous-projets. L'organisation prévue s'appuie sur le document « Durchführungskonzept II (V2.2) OSZE Ministerrat 2014 Schweiz » du 30 juin 2012 qui mentionne onze projets partiels. Le CDF estime que les critères d'une bonne gestion sont réunis. Par ailleurs, cette manière de faire offre l'avantage que seuls des responsables d'activités spécifiques se réunissent lors des séances de travail. Celles-ci sont fixées à la carte, en fonction des besoins temporels. Des procès-verbaux des séances sont émis pour chaque discussion. Les membres de l'équipe de la Task Force sont informés de l'avancement des travaux pour chaque sous-projet.

4.3 Les conseils et les expériences d'événements précédents, un atout important de réussite

Le Service de conférence du Secrétariat de l'OSCE à Vienne conseille les pays chargés de la présidence de l'OSCE. Il a mis à disposition de la Task Force le document « Logistical and administrative aspects relating to ministerial council meetings³ ». Celui-ci contient les informations logistiques importantes et nécessaires pour l'organisation d'une telle conférence ministérielle. Ce document a d'ailleurs été inclus dans l'appel d'offres publié lors de la recherche d'un prestataire de services pour la partie logistique.

Des membres de la Task Force et du Canton de Bâle-Ville ont suivi de près l'organisation des sommets de Dublin (décembre 2012) et de Kiev (décembre 2013). Par ailleurs, les expériences acquises par les collaborateurs de délégations suisses ayant participé à des conférences

² Lettre du 19 septembre 2012 du Gouvernement de Bâle-Ville adressée au Conseil fédéral

³ du 28 janvier 2014 établi par « Organization for Security and Cooperation in Europe / Secretariat / Supervisor, Meeting Services and Documentation Unit (S/MSDU) »

internationales ou à l'organisation du Sommet de la Francophonie en 2010, respectivement du World Economic Forum de Davos ont été mises à profit par la Task Force. Des collaborateurs expérimentés officieront à Bâle comme agents de liaison. Ainsi, toutes les expériences acquises précédemment constituent un atout significatif pour la gestion d'une organisation de cette importance.

5 Des appels d'offres publics ou sur invitation ont été effectués

5.1 La recherche d'un entrepreneur général a fait l'objet d'un appel d'offres public

La Task Force a publié, avec la collaboration du Centre de compétence en contrats et marchés publics DFAE, un appel d'offres visant à trouver un mandataire compétent, fiable et solide qui puisse fournir les prestations de services nécessaires en terme de conseil, de conception, d'organisation et de gestion en vue de la tenue à Bâle de la Conférence ministérielle de l'OSCE en 2014. Cet appel d'offres a été publié le 6 mars 2013 sur le site du système d'information sur les marchés publics en Suisse (www.simap.ch). Ainsi, la Task Force qui a émis cet appel d'offres a respecté la Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics.

5.2 Le contrat a été attribué à la société « dany waldner ag »

Quatre offres sont parvenues dans les délais. Deux des quatre soumissionnaires ont été écartés après l'évaluation des critères de qualification, d'adjudication et du prix, comme cela était indiqué dans l'appel d'offres.

Après une procédure qui a fait l'objet d'une première adjudication contestée par l'un des candidats, le mandataire sélectionné en définitive pour remplir les tâches d'entrepreneur général est la société « dany waldner ag » de Zurich. L'attribution du mandat à cette société a été fait en deux étapes. D'une part, un contrat pour la conception du projet (phase I) a été conclu en janvier 2014 pour une somme de presque 169'000 francs, TVA comprise. Ensuite, un contrat de mise en oeuvre du concept (phase II) décrit lors de la phase I a été signé entre les contractants à mi-juillet 2014. Un montant maximal de quelque 909'000 francs, TVA incluse représente les dépenses d'exécution du projet par le mandataire. Ce montant couvre la période comprise entre le 1er mars 2014 et le 30 juin 2015. Le mandataire a reçu les conditions générales des contrats applicables aux affaires de la Confédération et il a été appelé à les respecter pour les appels d'offres des sous-contractants.

5.3 Une procédure d'invitation à soumissionner appliquée pour des appels d'offres aux sous-traitants

L'entrepreneur général est contractuellement responsable de lancer les appels d'offres et de sélectionner lui-même les sous-traitants. Dans le cas des prestations logistiques inhérentes au Conseil ministériel de Bâle, plusieurs appels d'offres ont été formulés selon une procédure d'invitation à soumissionner. En effet, l'espace temporel entre le début de la sélection et les dates de l'échéance du Conseil ne permettaient raisonnablement pas de publier les offres publics dans le marché public international. Ainsi, les appels d'offres selon une procédure d'invitation à soumissionner ont porté sur les prestations suivantes :

Genre de prestation	Entreprises sélectionnées	Décision de sélection	CHF (TVA incluse)
Matériel de bureau	Quatre	Offre la plus économique	14'800
Infrastructure ICT temporaire	Cinq	Offre économique avec un partenaire jouissant d'une bonne infrastructure en Suisse	1'833'000
Mobilier	Six	Deux soumissionnaires n'ont pas répondu. Choix de la société qui couvrait tous les besoins et mettant en location le nombre requis de meubles	247'000
Montage des stands y compris l'installation électrique	Sept	Fournisseur local avec une offre économique	1'213'000

Avant d'attribuer formellement une offre à la société sélectionnée par l'entrepreneur général, celui-ci requiert également l'avis de la Task Force. Le mandataire libelle le document « Vergabeantrag » avec

la liste des soumissionnaires concernés et le choix qu'il prévoit. La Task Force peut soit indiquer qu'elle a pris connaissance du choix et qu'elle n'a pas d'objection. La responsabilité du choix revient alors entièrement au mandataire. Soit, elle peut refuser cette décision en motivant son refus. Le CDF n'a pas eu connaissance de tels cas.

5.4 Des contractants choisis selon une procédure de gré à gré

Pour le contrat relatif aux prestations du diffuseur hôte (« Host broadcaster »), l'entrepreneur général ainsi que la Task Force estimaient qu'un seul soumissionnaire entrerait en considération en raison de particularités techniques en lien avec la collaboration avec l'Union Européenne de Radio-Télévision. Il s'agit de « SSR SRG ». Les prestations se montent à environ 600'000 francs, TVA incluse. La justification de cette procédure de gré à gré a été validée par l'une des représentantes de la Task Force, par un collaborateur du Centre de compétence en contrats et marchés publics DFAE et par le Secrétaire général du DFAE à fin août 2014.

L'entrepreneur général ainsi que la Task Force ont également estimé que la société « Ruag Defence » est le seul prestataire susceptible de fournir les scanners de personnes et ceux pour les bagages. De surcroît, ce prestataire travaille déjà avec la Confédération. Il accède aux propres appareils de cette dernière. Ainsi, les prestations « TP07, Xrays » lui ont été attribuées dans une procédure de gré à gré pour une somme de 50'000 francs environ.

6 Les contrôles comptables et de gestion ainsi que le système de rapport sont adéquats

6.1 Un crédit spécifique a été attribué pour le Conseil ministériel de l'OSCE

Le crédit A2111.0287 a été réservé pour les dépenses liées au Conseil ministériel de l'OSCE de Bâle en 2014. Les instructions pour la comptabilisation des dépenses affectées à ce crédit sont claires. Elles précisent que sept comptes des classes de comptes 3113 et 3119 sont concernés. Les dépenses doivent être imputées par le biais des numéros d'ordres du système SAP 603200 à 603209, 603214, 603215, 603217 et 603218.

Aucun frais de personnel des collaborateurs du DFAE ne sera mis à la charge du crédit A2111.0287. Ce genre de dépenses demeurent dans les frais d'exploitation ordinaires du DFAE.

6.2 Le crédit budgétaire à mi-septembre 2014 est bien tenu

La vérification des comptabilisations effectuées jusqu'à mi-septembre 2014 a permis de constater que les mouvements comptables étaient à ce moment encore limités aux factures du mandataire. Sur les quelque 718'000 francs comptabilisés au crédit 2111.0287, seule une somme d'environ 8'500 ne concernait pas « dany waldner ag ». Ce montant relevait des frais d'avocats versés par le DFAE au candidat concurrent dans le cadre de son recours émis lors de l'appel d'offres.

Le CDF prend note du soutien de la Direction des ressources du DFAE à la Task Force pour le paiement des factures qui seront imputées audit crédit budgétaire. Par ailleurs, le personnel de la Task Force s'appuiera sur les connaissances du responsable financier du DDPS qui s'est engagé à vérifier les prestations liées à la sécurité qui seront facturées par le Canton de Bâle-Ville. Le CDF estime que cette manière de faire respecte les principes de la bonne gestion.

Au niveau des recettes, il n'est pas usuel d'encaisser des contributions de sponsors pour ce genre de manifestations. Toutefois, il est normal que certains fournisseurs octroient des rabais sur leurs prestations et/ou fournitures, mais il n'y a pas lieu de les considérer comme du parrainage qu'il faudrait comptabiliser. En effet, du petit matériel sera offert en nature (cravattes et foulards), ce qui ne représente que quelques milliers de francs au total.

7 Entretien final

La discussion finale à la Task Force Présidence OSCE du DFAE a eu lieu le 28 octobre 2014. Les personnes suivantes y ont pris part :

DFAE : Monsieur Benno Bättig, Secrétaire général du DFAE

Madame Heidi Grau, Cheffe de la Task Force

Madame Tamara Mona-Münger, Cheffe Equipe Conseil des ministres et communication

Madame Séverine André Poirot, collaboratrice scientifique

CDF : Monsieur Didier Monnot, responsable de mandats

Monsieur Ariel Decrauzat, responsable de l'audit

La prise de position du DFAE a été envoyée au CDF par courrier électronique en date du 6 novembre 2014. Celle-ci a été intégrée sans modification dans le présent rapport.

Le CDF remercie l'attitude coopérative et compréhensive manifestée par les différents interlocuteurs et les en remercie vivement.

CONTROLE FEDERAL DES FINANCES

Didier Monnot
Responsable de mandats

Ariel Decrauzat
Responsable d'audit

Annexe 1: Bases légales

Loi sur le Contrôle des finances (LCF, RS 614.0)
Loi sur les finances (LFC, RS 611.0)
Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS 172.010)
Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP, RS 172.056.1)
Ordonnance sur les finances (OFC, RS 611.01)
Ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale (OIAF, RS 172.010.58)
Ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics (OMP, RS 172.056.11)
Manuel de gestion budgétaire et de tenue des comptes (MGB + TC)
Directives comptables du Département fédéral des Affaires étrangères (DFAE)
Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des Affaires étrangères (DFAE)

Annexe 2: Abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DR	Direction des ressources du Département fédéral des affaires étrangères
fedpol	Office fédéral de la police
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PRS	Présence Suisse
RW Z	Rechnungswesen Zentrale
SCI	Système de contrôle interne
SG DFAE	Secrétariat général du DFAE
simap	Système d'information sur les marchés publics en Suisse (www.simap.ch)
TF	Task Force Présidence OSCE du DFAE
UO	Unité d'organisation