

POLITIQUE ETRANGERE SUISSE: NOUVELLES ORIENTATIONS

On peut observer depuis quelques années d'importants changements de tendances dans la politique étrangère suisse. La politique européenne n'est plus marquée par la question du positionnement stratégique par rapport à l'UE mais par la consolidation du bilatéralisme. Sa perte d'importance relative s'accompagne d'une pondération accrue des relations bilatérales avec des centres de pouvoir extra-européens et de la politique de paix. La cohérence de la politique extérieure reste un défi. Un consensus intérieur quant au rôle et aux priorités de la Suisse en politique extérieure ne s'esquisse pas.



Mme Calmy-Rey, ministre des affaires étrangères, lors de la Conférence des ambassadeurs du 25 août 2008

Ces dernières années, les priorités géographiques et thématiques se sont en partie déplacées dans la politique étrangère suisse. Dans les années 1990, le Conseil fédéral se concentrait stratégiquement sur la maîtrise des déficits de participation institutionnelle à l'UE. La conception de la politique étrangère d'alors, présentée dans deux rapports en 1993 et 2000, était placée sous le signe de la participation et postulait aussi, outre une adhésion à l'UE, la participation à la coopération européenne en matière de sécurité ainsi que l'adhésion à l'ONU. Sa mise en œuvre a cependant été limitée car le peuple suisse n'a pas suivi la politique européenne du Conseil fédéral et s'est également montré réticent vis-à-vis d'une ouverture en matière de politique sécuritaire.

Aujourd'hui, la question de l'adhésion à l'UE n'est plus au centre de la politique étrangère de la Suisse. L'objectif central de sa politique européenne, qui consiste à garantir l'accès de l'économie suisse au marché intérieur de l'UE, a été atteint dans une grande mesure grâce aux accords bilatéraux. Simul-

tanément, une adhésion à l'UE n'est toujours pas susceptible de rallier une majorité. C'est pourquoi le Conseil fédéral a, dans son Rapport Europe 2006, relégué son «objectif stratégique» d'adhésion au rang d'«option à long terme». La politique européenne de la Suisse s'occupe aujourd'hui principalement de l'administration, de la consolidation et de l'expansion du bilatéralisme. Le dossier européen a perdu de l'importance au sein de la politique étrangère dans son ensemble, d'autant plus que la coopération avec les institutions sécuritaires euro-atlantiques n'a elle aussi connu qu'une évolution rudimentaire.

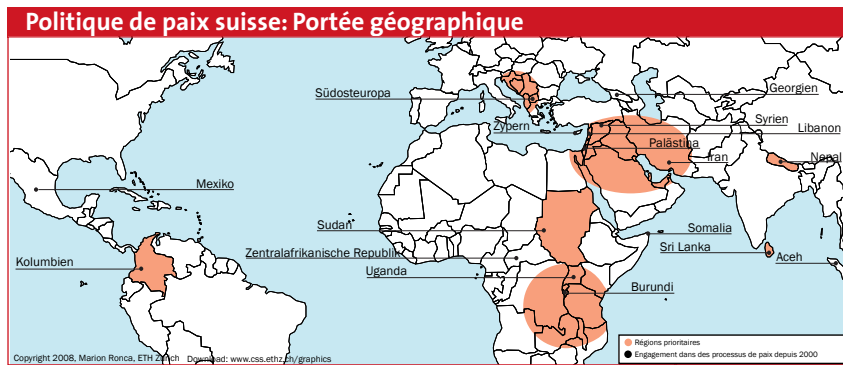
Le domaine de la promotion civile de la paix a par contre beaucoup gagné en importance. Une politique de dialogue et de médiation active et ambitieuse est devenue une activité centrale de la politique étrangère. Le Conseil fédéral s'est en outre déclaré en mai 2005, dans un bilan de la politique étrangère, en faveur d'une consolidation des relations bilatérales avec les Etats-Unis et d'autres Etats extra-européens importants

comme la Russie, la Chine, le Japon, l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud. Aujourd'hui, la politique économique extérieure est, elle aussi, de nouveau orientée davantage sur le monde au lieu de se cantonner à l'Europe.

Jusqu'à présent, les conceptions n'ont guère reflété la relativisation de la priorité européenne et les changements de tendances thématiques dans la politique étrangère suisse. Le Rapport de politique étrangère 2007 est plutôt un compte rendu qu'une base conceptionnelle. Mais le fait est que la politique étrangère suisse fait l'objet de beaucoup de controverses aujourd'hui. Bien que les débats actuels ne soient pas toujours motivés par l'objectivité, ils dévoilent cependant aussi un besoin de clarification conceptionnelle quant au rôle et aux priorités de la Suisse en matière de politique étrangère. La cohérence de la politique étrangère reste en outre un défi malgré quelques progrès.

Une politique de paix active

L'importance de la promotion civile de la paix a beaucoup augmenté au sein de la politique étrangère suisse. Ce développement s'explique en partie par le besoin international croissant en capacités et ressources dans le domaine de la prévention et de la transformation des conflits. Mais les facteurs de politique intérieure sont décisifs. C'est ainsi que l'adhésion à l'ONU en 2002 a conféré à la politique de paix suisse une légitimation et un dynamisme supplémentaires. Sa non-appartenance à l'UE permet simultanément à la Suisse de jouer un rôle d'intermédiaire autonome dans le sens d'une politique de niche. Finalement, l'expansion de la promotion civile de la paix s'explique aussi par les préférences des décisionnaires actuels au DFAE.



Le budget de la Division Politique IV responsable de la promotion civile de la paix a nettement augmenté. Alors qu'il se situait encore à 37,9 millions de francs en 2000, on envisage déjà 63 millions de francs pour 2011 dans le crédit-cadre actuel. La DP IV est certes nettement plus petite que la Direction du développement et de la coopération (DDC), qui dispose d'1,3 milliard de francs, soit environ deux tiers du budget du DFAE. L'engagement suisse en faveur de la paix est néanmoins remarquable aujourd'hui. Il prévoit un vaste éventail d'activités comportant aussi, outre les bons offices dans le sens d'efforts de médiation et de mandats de puissance protectrice, des mesures de gestion civile des conflits, des dialogues sur les droits de l'homme, des initiatives diplomatiques et des partenariats sur des thèmes spécifiques. La Suisse a en outre mis sur pied un pool d'experts très remarqué basé sur le système de milice pour des missions temporaires de promotion de la paix.

L'expansion de la promotion de la paix s'est avérée capable d'obtenir la majorité en politique intérieure. L'engagement en faveur de la paix fait partie de l'identité nationale. La Suisse, pays sans passé colonial et doté d'une structure fédérale, possède en outre des atouts indéniables lui permettant de contribuer à la résolution des conflits intérieurs. C'est néanmoins surtout la politique de paix qui a, ces derniers temps, déclenché des controverses intérieures. Une partie des critiques est certes animée de motivations partisans et cible davantage le style de la ministre des affaires étrangères que l'essence même de la politique étrangère. Certains débats s'expliquent aussi par des déficits de communication du DFAE, voire un manque de connaissances des critiques. Etant donné le caractère technique des mandats de puissance protectrice, l'excitation entourant l'offre, après la guerre de Géorgie, de représenter les intérêts de la Russie à Tbilis était moins facile à comprendre. Les débats trahissent cependant aussi des différences de substance.

Politique de dialogue controversée

Ces différences concernent tout d'abord des aspects spécifiques de la promotion civile de la paix. C'est ainsi qu'il y a désaccord quant aux territoires en conflit où doit s'engager la Suisse. Alors que l'Europe du Sud-Est et la région méditerranéenne ont été définies comme priorités dans le Rapport de politique étrangère 2000, la Suisse est aujourd'hui très active aussi entre autres au Népal, au Sri Lanka, en Colombie et en Afrique. Les critiques se plaignent qu'une partie de ces régions concerne peu les intérêts sécuritaires et économiques de la Suisse. Ils soulèvent ainsi implicitement la question de savoir dans quelle mesure il faut pondérer la dimension matérielle, voire idéale de la politique étrangère. Le principe de rapport aux valeurs de la politique étrangère a incontestablement été réévalué au DFAE. La Suisse s'engage en outre aujourd'hui en faveur de la paix surtout là où elle dispose d'une situation de départ prometteuse grâce à un long engagement et à de bons contacts.

L'activité spécifique de médiation de la Suisse est aussi controversée. Le DFAE accorde une importance stratégique à la politique de dialogue et a été impliqué, depuis 2000, dans plus de 20 négociations de paix dans 15 Etats. Il est partisan de la théorie selon laquelle il faut parler aussi avec les régimes et les mouvements nationaux déplaçants car seul le dialogue de toutes les parties au conflit permet de trouver des solutions viables. Cette argumentation est plausible au fond. La diplomatie ne doit pas être un prix qui n'est accordé à une partie que si elle remplit certaines conditions préalables. La Suisse s'est en effet parfois distancée de l'UE et des Etats-Unis par son essai d'intégration et s'est exposée au niveau international, ce qui n'a pas manqué d'entraîner des critiques au niveau intérieur.

On entend souvent dans ce contexte le reproche que la politique de médiation prononcée viole la neutralité suisse. La ministre

des affaires étrangères argue pour sa part que la neutralité est justement la base d'une politique de paix active. Deux concepts divergents du rôle de la politique étrangère se cachent derrière les débats – insignifiants du point de vue du droit international – entourant la prérogative d'interprétation de la neutralité. Les partisans de la neutralité «intégrale» exigent un retour à la conception de la politique étrangère de la Suisse pendant la guerre froide, marquée par une restriction de l'engagement internationale à des domaines «techniques». Selon ces «traditionalistes», la Suisse devrait employer ses services de médiation de manière réactive et non politique, c.-à-d. agir principalement comme facilitateur logistique. Les partisans de la neutralité «active» plaident quant à eux en faveur d'une politique de paix proactive de la Suisse qui doit justement s'engager aussi dans les processus de paix en tant que médiateur et inspireur.

Force est de constater que la politique de dialogue suisse a produit quelques résultats remarquables, que ce soit au Népal, à Aceh, au Soudan, au Burundi, en Ouganda ou en Iran. On remarque simultanément que des dossiers actuellement importants sont en crise: la Colombie ne veut plus de la médiation suisse; concernant Iran, le Conseil fédéral a arrêté les efforts de médiation du DFAE; et c'est aujourd'hui la Turquie et non plus la Suisse qui joue le médiateur entre Israël et la Syrie. Une tendance se dessine: la Suisse possède des atouts quant à l'initiation d'un dialogue et à la mise à disposition de son expertise, mais elle ne peut souvent pas mener elle-même à bonne fin les processus de négociation et de mise en œuvre. Ces déficits d'efficacité sont en partie inévitables pour un petit Etat comme la Suisse, d'autant plus que la médiation est une activité impondérable et que les parties au conflit peuvent changer abruptement leurs stratégies. Mais il faut se demander, du point de vue de la diplomatie suisse, si les ressources disponibles aujourd'hui répondent à son niveau d'ambition élevé. Il faut aussi vérifier dans quelle mesure une politique de médiation profilée s'avère pertinente du point de vue de la politique intérieure.

Comment la Suisse doit-elle se positionner?

La relativisation de la priorité européenne par l'expansion des relations bilatérales avec des Etats-clés extra-européens a été décidée dans le bilan de 2005. On ne peut pas encore évaluer aujourd'hui le succès de ces efforts. Il est clair que l'objectif principal d'une consolidation des relations avec les Etats-Unis n'a

pu être réalisé que de manière très réduite jusqu'à présent car la résistance de l'Union suisse des paysans a fait échouer très tôt l'accord de libre-échange proposé par le Conseil fédéral. Les efforts parallèles de la politique économique extérieure en vue de diversifier mondialement l'accès au marché pour l'économie suisse ont à vrai dire déjà produit des résultats positifs. Comme les négociations avec l'OMC pour un accord multilatéral sont bloquées, la Suisse s'est concentrée sur l'expansion de son réseau d'accords de libre-échange, négociant bilatéralement ou conjointement avec ses partenaires de l'EFTA en fonction du pays-cible.

L'importance croissante de centres de pouvoir non occidentaux, en particulier la montée de l'Asie, la dépendance supérieure à la moyenne de l'économie suisse par rapport aux exportations et les atouts comparatifs de la Suisse dans la promotion civile de la paix justifient tout à fait l'élargissement de la portée géographique de sa politique étrangère et de sa politique économique extérieure. On se demande cependant, du point de vue de la diplomatie suisse, dans quelle mesure il faut se détourner de l'Europe, étant donné que cela implique aussi un déplacement des ressources financières et humaines. Du point de vue économique comme sécuritaire, l'Europe restera d'une importance centrale pour la Suisse. En raison justement de la non-appartenance à l'UE, une préservation adéquate des intérêts suisses exige plus que jamais l'attention élevée de la diplomatie, d'autant plus que le bilateralisme avec l'UE est sensible aux crises tant au niveau intérieur qu'extérieur et que sa pertinence à long terme n'est pas assurée.

Dans le contexte de la politique de dialogue aussi, on peut se demander comment la Suisse doit se positionner dans le système international. Son rôle de médiateur autonome repose fondamentalement sur sa non-adhésion à l'UE. La Suisse fait quelques pas de plus là où ses partenaires occidentaux ne le peuvent ou ne le veulent pas. Elle peut quelquefois faire office de guide comme avec son approche du dialogue avec le Hamas, dont l'isolement est de plus en plus controversé à l'échelle internationale. Quelquefois, elle peut même agir comme médiatrice entre des puissances occidentales et un Etat comme l'Iran. Mais on se demande dans quelle mesure la Suisse doit se distancer des acteurs et positions occidentaux. Si elle garde ses distances vis-à-vis de la politique étrangère et sécuritaire de l'UE, se retire de l'engagement de l'OTAN en Afghanistan ou exhorte les Etats nucléaires occidentaux à

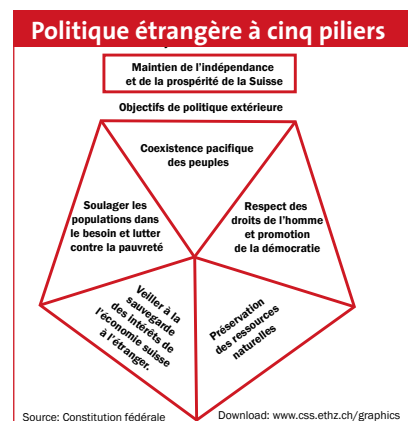
mieux honorer leurs obligations en vue du désarmement nucléaire, elle est mieux acceptée comme médiateur dans le monde islamique mais risque simultanément de perdre de crédibilité comme partenaire sécuritaire dans le contexte euro-atlantique, ce qui soulève deux questions: la Suisse se considère-t-elle en fin de compte comme faisant partie de l'Occident ou doit-elle se positionner davantage comme bâtisseur de ponts entre l'Orient et l'Occident – ou peut-elle être les deux? Et la politique de conciliation avec le monde islamique protège-t-elle les Suisses d'attaques terroristes, comme on l'argue parfois, ou la distance de la Suisse par rapport à la politique de sécurité occidentale met-elle au contraire ses intérêts sécuritaires en péril, comme les critiques le prétendent?

Déficits de cohérence

Les priorités et intérêts centraux de la Suisse en matière de politique étrangère sont sans cesse redéfinis dans le processus de politique intérieure. La politique étrangère à cinq piliers ancrée dans la constitution fédérale de la Suisse ne peut pas donner de points de repère à ce sujet car elle ne pondère pas les objectifs individuels mais documente au contraire la diversité des intérêts sociaux. Une condition indispensable à une politique étrangère efficace est cependant sa plus grande cohérence possible. La Suisse a une situation de départ difficile à cet égard car son système gouvernemental ne prévoit aucune compétence de réglementation des directives politiques. L'internationalisation croissante de la politique intérieure a en outre pour effet que le DFAE n'est, de nos jours, le département responsable que d'une minorité distincte des affaires de politique extérieure. Il est vrai que des mesures importantes ont été prises ces dernières années en vue de réduire les déficits de cohérence.

C'est ainsi que des stratégies globales pour des Etats individuels et des objectifs relatifs à des thèmes sectoriels comme la politique étrangère en matière d'énergie ou de santé sont aujourd'hui élaborés sous la direction du DFAE. Davantage de cohérence au sein du DFAE fait en outre espérer la réorganisation de la DDC qui réduit son autonomie. La dichotomie de la responsabilité entre la DDC et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) du Département fédéral de l'économie s'occupant du développement économique pose cependant un défi toujours aussi grand dans l'architecture stratégique de la coopération au développement.

La relation entre politique étrangère et politique économique extérieure reste difficile. La



seconde s'oriente largement sur ses intérêts de la politique économique et est formulée par le SECO, mais fait aussi conceptionnellement parler de la politique étrangère. L'orientation plus normative de la politique extérieure a entraîné récemment des conflits entre le département des affaires étrangères et le département de l'économie. Les efforts déployés par la ministre des affaires étrangères pour présenter l'importance de la politique de dialogue suisse pour le commerce extérieur par son assistance dans la conclusion du contrat de livraison de gaz entre une société suisse et l'Iran ont, par la même occasion, eu des répercussions négatives sur la politique étrangère. C'est ainsi que le deal gazier a entraîné des tensions avec les Etats-Unis et Israël ainsi que des controverses intérieures, ce qui a probablement contribué à la décision du Conseil fédéral de suspendre les efforts de médiation du DFAE dans le conflit entourant le programme atomique de l'Iran.

Il existe finalement des déficits de cohérence entre la politique de paix et la politique sécuritaire. Ces déficits sont en partie liés au fait que la promotion militaire de la paix continue de faire l'objet de controverses au niveau de la politique intérieure. Une stratégie de stabilisation civilo-militaire pourrait non seulement contribuer à trouver des majorités parlementaires pour des missions de l'armée à l'étranger et une politique sécuritaire proportionnelle aux menaces, mais serait aussi dans l'intérêt de la politique extérieure. Tant que le DFAE ne dispose pas de toute la chaîne de création de valeur dans la promotion de la paix et ne peut pas compléter des actions de médiation réussies par des contributions sécuritaires, la politique de paix ne cessera pas d'être sujette à des problèmes de durabilité et d'efficacité.

- Editeur responsable: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch
- Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch