

PROMOTION CIVILE DE LA PAIX: POTENTIEL ET LIMITES

La promotion civile de la paix constitue depuis plusieurs années un thème phare de la politique extérieure et de sécurité de la Suisse. Des résultats remarquables ont pu être réalisés ces dernières années. Ils ne devraient toutefois pas donner lieu à des idées déformées de ce que la politique de paix de la Suisse est en mesure de fournir en ce qui concerne le traitement des conflits et le renforcement de sa propre influence politique. Des attentes démesurément élevées vont inévitablement se traduire par des déceptions et par une érosion du soutien apporté par la politique intérieure.



La promotion de la paix prend la forme d'une bourse de contact: Micheline Calmy-Rey et Hillary Clinton lors de la signature de l'accord turco-arménien, 10 octobre 2009. Reuters / Christian Hartmann

Grâce à sa politique de promotion civile de la paix, la Suisse a ces derniers temps réussi à mettre à son actif quelques résultats remarquables. Ainsi, les protocoles sur la normalisation des relations entre l'Arménie et la Turquie ont été signés à Zurich le 10 octobre 2009. Grâce à ses efforts de médiation, la Suisse a contribué de manière importante à franchir ce pas décisif dans le processus de rapprochement entre l'Arménie et la Turquie. Quelques jours auparavant, elle avait fonctionné comme hôte pour les entretiens de Genève entre les E3+3 (Allemagne, France, Grande-Bretagne, Chine, Russie et Etats-Unis) et l'Iran sur les questions nucléaires et de sécurité. Même en tant que puissance protectrice, la Confédération s'est de nouveau pro-

pulsée sur le devant de la scène: depuis la rupture des relations diplomatiques entre la Russie et la Géorgie suite aux combats armés qui ont eu lieu au mois d'août 2008, la Suisse représente mutuellement les intérêts de chacun de ces deux Etats vis-à-vis de l'autre.

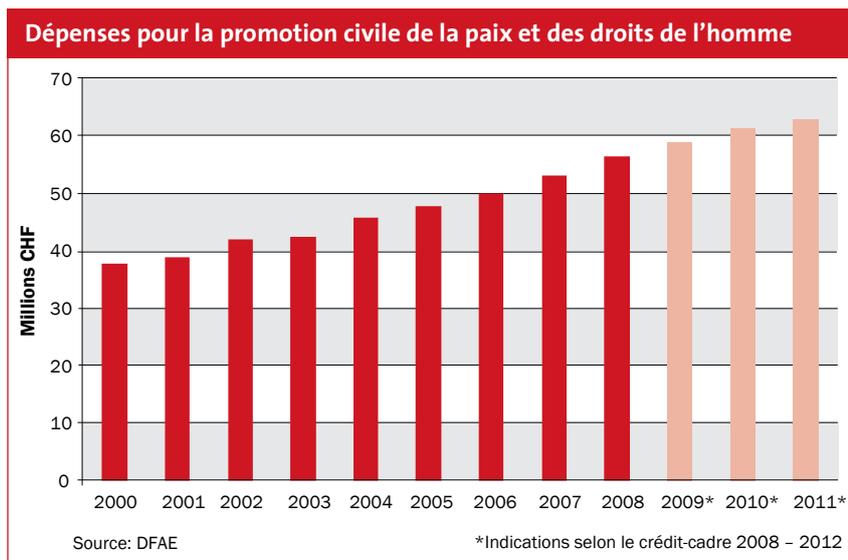
Ces activités sont les signes tangibles d'une focalisation délibérée sur la promotion civile de la paix. Depuis quelques années, les ressources financières et matérielles mises en œuvre pour ce champ politique sont en constante augmentation. En s'engageant avec persévérance, la Suisse a réussi à affiner son profil dans le domaine de la promotion civile de la paix partout dans le monde.

Dans le but d'asseoir la promotion civile de la paix sur une base plus large également au plan de la politique intérieure, le DFAE met depuis quelque temps les activités helvétiques davantage en exergue aux yeux du public. D'une part, le ministère des Affaires étrangères souligne l'importance des contributions apportées pour surmonter les conflits et augmenter la sécurité humaine dans les régions touchées et, d'autre part, il attire l'attention sur le profit que la Suisse même en retire. Ce sont en premier lieu les intérêts suisses en termes de sécurité qui sont concernés. En outre, on fait valoir que l'engagement de la Suisse a des effets positifs sur l'image du pays, sur l'accès aux acteurs clés internationaux, sur l'influence de la Suisse dans la politique de paix et de sécurité et sur d'autres domaines comme la politique économique extérieure.

Cette stratégie de communication est délicate. Quand bien même elle vise à approfondir le soutien intérieur pour la politique suisse de promotion civile de la paix, elle recèle en même temps le risque d'attiser des attentes irréalistes quant aux résultats que cette politique est effectivement capable d'apporter. Malgré toute la satisfaction que les derniers succès ont suscitée, il ne faut pas occulter les limites de la politique suisse en matière de promotion civile de la paix.

Raisons de l'importance croissante

La promotion civile de la paix dans le cadre de la politique extérieure de la Suisse a



régulièrement gagné en importance ces dernières années. D'une part, la demande de contributions civiles au traitement des conflits au niveau international a fortement progressé après la fin de la guerre froide. Il s'est rapidement révélé que la prévention et la gestion des nouveaux conflits souvent intra-étatiques ainsi que les relations avec les Etats fragiles ou avec les phénomènes d'extrémisme et de terrorisme exigeaient non seulement des mesures militaires mais aussi un large spectre d'instruments civils.

La revalorisation de la politique de paix pour en faire une affaire centrale de la politique extérieure suisse a par ailleurs aussi été le résultat d'un changement d'aiguillage au plan de la politique intérieure. En Suisse également, on a davantage pris conscience de la nécessité d'une coopération renforcée dans le domaine de la sécurité eu égard aux interdépendances croissantes prévalant dans le contexte de la globalisation. Le fait de reconnaître que la Suisse était elle aussi directement ou indirectement touchée par les répercussions de conflits même très éloignés géographiquement a renforcé la volonté politique de participer de manière plus substantielle à la production commune de la sécurité.

Comme l'engagement suisse dans le domaine de la promotion militaire de la paix est resté très restreint pour des raisons de politique intérieure, les activités civiles en ont été revalorisées d'autant. Le fait que l'on pouvait ici se réclamer de la tradition des bons offices a favorablement influencé l'adhésion intérieure à une extension de la politique en matière de promotion civile de la paix. En tant que petit Etat démocra-

tique et neutre, sans passé colonial mais ayant de l'expérience dans les relations avec les minorités et en matière de fédéralisme, la Suisse, également de par son profil, paraissait en outre qualifiée pour certaines tâches. De même, la perspective, à l'instar de la Norvège, d'augmenter sa propre influence au niveau international à l'aide d'une politique profilée de promotion civile de la paix et de compenser ainsi certains déficits institutionnels quant à la participation internationale, a donné de l'attrait à un renforcement de l'engagement civil dans l'optique suisse.

Valeurs de référence et champs de tension

L'importance toujours plus grande de la promotion civile de la paix en Suisse se reflète aussi dans l'évolution des dépenses (voir graphique). De CHF 37,9 millions qu'elles étaient en 2000, elles ont augmenté à CHF 57 millions en 2008. Une modeste croissance est également prévue pour les prochaines années. Depuis 2003, les dépenses entrent dans un crédit-cadre d'une durée de quatre ans. Cette facilité rend la planification des activités plus aisée. Parmi les principaux instruments de la promotion civile de la paix, on peut citer les bons offices et la médiation, les programmes de gestion civile des conflits et les dialogues sur les droits de l'homme, ainsi qu'un pool d'experts, des initiatives diplomatiques et des partenariats stratégiques.

Un processus de concentration est intervenu ces dernières années au plan aussi bien thématique que géographique. Il était fondé sur la conviction qu'un engagement sérieux exige un solide savoir-faire ainsi

qu'un investissement important en temps et en moyens et qu'une concentration des ressources augmenterait l'efficacité des contributions suisses. Fondamentalement, les centres de gravité ont été placés sur la médiation, le renforcement de l'Etat de droit, le partage du pouvoir, le fédéralisme, l'appui aux processus électoraux, le déminage humanitaire, la promotion des droits de l'homme, la justice et la paix ainsi que sur le traitement du passé. L'Europe du Sud-Est, le Moyen-Orient, le Népal, le Sri Lanka, la Colombie, le Burundi/Grands Lacs et le Soudan ont été déclarés régions prioritaires.

Eu égard à l'importance limitée de certaines régions prioritaires en matière de politique économique et de sécurité, on a parfois critiqué que la fixation des priorités helvétiques était trop souvent influencée par les opportunités et pas suffisamment par les intérêts. Ce champ de tension entre un engagement conduit par les intérêts et un engagement piloté par les valeurs se reflète également dans les critères fixés pour faciliter les décisions concernant la prise en charge de nouvelles activités (cf. encadré). Eu égard au récent renforcement de la pression exercée sur la Suisse au niveau de la politique extérieure et à la situation financière tendue, les exigences allant dans le sens d'une meilleure mise en évidence des propres intérêts de la Suisse pourraient aller croissant.

La question de savoir si la Suisse doit en premier lieu se profiler comme un acteur de niche indépendant ou, au contraire, engager sa politique de promotion civile de la paix davantage comme un instrument d'une stratégie de coopération intensifiée avec des partenaires stratégiques comme l'ONU, l'UE ou les Etats-Unis constitue un deuxième champ de tension. La première démarche a longtemps prévalu. La politique suisse en matière de promotion du dialogue en a été un exemple. Dans ses activités de médiation, la Suisse a poursuivi l'approche, justifiée, consistant à parler avec tous les acteurs importants pour la résolution du conflit. Elle a dès lors parfois résolument pratiqué une stratégie de niche. Ainsi, en manifestant sans relâche sa propension à vouloir s'entretenir avec le Hamas dans le contexte du conflit israélo-palestinien et eu égard à la distanciation qui y était liée par rapport à la politique de l'UE et des Etats-Unis, elle s'est parfois attirée de vives critiques (cf. analyse CSS n° 35 [↗](#)). L'utilisation des capacités civiles de la Suisse en tant qu'instrument straté-

Critères pour un engagement de la Suisse

- Efficacité:** un engagement de la Suisse peut-il fournir une contribution significative à la promotion de la paix, des droits de l'homme ou du droit international humanitaire?
- Intérêts de politique extérieure:** un conflit a-t-il sur la Suisse des répercussions économiques, humanitaires, environnementales ou en terme de sécurité de migration ou de développement?
- Point d'insertion et atouts de la Suisse:** existe-t-il des relations historiques, politiques ou économiques particulières avec la région en conflit?
- Demande:** un engagement de la Suisse est-il souhaité par les parties en conflit?
- Synergies:** peut-on réaliser des synergies avec d'autres activités de la Suisse (collaboration en matière de développement, promotion militaire de la paix, etc.) ou avec des mesures multilatérales?
- Risque:** le risque politique pour la Suisse et le risque individuel pour le personnel sur place sont-ils calculables?

Message concernant les mesures de promotion civile de la paix et droits de l'homme (Crédit-cadre 2008–2012) [☞](#)

gique de la coopération internationale est en revanche moins marquée. La Suisse ne participe que de manière ponctuelle aux missions civiles de l'UE dans le cadre de la PESD. Actuellement, elle participe avec quelques experts à la mission de police de l'UE (EUPM) en Bosnie-Herzégovine et à l'EULEX Kosovo.

Bilan hétérogène

La promotion civile de la paix est délicate, coûte cher et est souvent assortie de retours de manivelle. Lorsqu'il s'agit de savoir s'il vaut la peine pour la Suisse de s'engager et si les activités menées jusqu'à présent ont été couronnées de succès, il faut tenir compte du fait qu'il existe différents critères de succès. Il convient de se demander, en premier lieu, quel est l'effet direct d'un engagement dans le processus de paix concret; deuxièmement, comment la Suisse est perçue par les acteurs internationaux impliqués et quel est le gain d'influence potentiel qui y est attaché et, troisièmement, quelles sont les réactions au plan de la politique intérieure. L'évaluation des différentes activités de promotion de la paix présente dès lors un caractère hétérogène.

Un exemple positif en ce qui concerne le processus concret de paix a été la média-

tion dans le cadre de l'accord de paix au Népal négocié en 2006, lequel a permis de mettre un terme à une guerre civile de dix ans. La médiation entre la Turquie et l'Arménie peut aussi être jugée positive quand bien même la portée des conventions conclues est encore incertaine. Toutefois, leur signature à Zurich n'a pas seulement suscité une résonance positive au plan de la politique intérieure, mais a aussi fourni à la ministre des Affaires extérieures Micheline Calmy-Rey l'occasion d'une rencontre bilatérale avec son homologue américaine Hillary Clinton. Les entretiens de Genève qui ont eu lieu cette année entre les E3+3 et l'Iran se présentaient sous les mêmes auspices. Ils n'ont pas apporté de grands progrès quant au fond, la cheffe du DFAE en a toutefois profité pour mener des entretiens bilatéraux avec le représentant de l'UE Javier Solana et avec le sous-négociateur en chef iranien Saeed Jalili. Il ne fait aucun doute que de telles rencontres servent les intérêts de la Suisse. Non seulement la détente intervenue dans le litige survenu aux Etats-Unis autour de l'UBS et du secret bancaire, mais aussi la conclusion du deal gazier avec l'Iran ont été favorisées par les contacts que la Suisse avait noués dans le cadre de ses activités de promotion de la paix.

Naturellement, les activités peuvent aussi être plus problématiques et les succès moindres. Au Moyen-Orient plus précisément, la Suisse a fait l'objet à plusieurs reprises de vives critiques en raison des activités qu'elle a par exemple menées dans le contexte de l'Initiative de Genève ou de la politique de dialogue avec le Hamas. De même, le refus du gouvernement colombien de bénéficier des services de facilitation de la Suisse a soulevé dans notre pays de vives controverses quant au sens et à la mise en œuvre de la politique de dialogue de la Suisse.

Les défis

Les difficultés rencontrées dans le domaine de la promotion civile de la paix sont dans la nature des choses. Ce champ politique n'offre aucune garantie de succès. Avec sa stratégie visant à revaloriser la promotion civile de la paix dans le cadre de sa politique extérieure, la Suisse a obtenu des résultats appréciables en un temps relativement court. Nous en voulons pour preuve les contributions concrètes aux différents processus de paix, la constitution de savoir-faire, l'organisation au niveau des concepts et des institutions et aussi la

consolidation financière de ce domaine de la politique.

La coopération au niveau international présente par exemple un potentiel d'optimisation. Les capacités autonomes de la Suisse sont limitées et le resteront. Dans ce domaine également, la Suisse est tributaire de partenaires forts comme l'ONU et l'UE ou de la participation d'Etats puissants ou ayant le même état d'esprit. Une intensification de la collaboration avec l'UE dans le cadre des missions civiles de la PESD pourrait aider la Suisse à renforcer la focalisation de ses activités sur ses intérêts en matière de sécurité. Parallèlement, les contributions de la Suisse en ce qui concerne les lacunes qui existent au niveau de la réalisation par les Etats membres des Objectifs civils globaux («Civilian Headline Goals») seraient certainement aussi bien vues par l'UE.

Au niveau interdépartemental et au sein des départements mêmes, il existe une marge de manœuvre pour une augmentation de l'efficacité et de l'efficience des efforts déployés par la Suisse en termes de promotion de la paix. Une plus grande propension à participer aux engagements militaires de promotion de la paix permettrait à la Suisse de compléter ses activités d'intermédiation par des éléments de politique de sécurité. De même, un renforcement de la cohérence entre l'engagement en faveur de la paix et les activités réalisées dans le domaine de la collaboration au développement suivrait un axe de poussée analogue (cf. analyse CSS n° 40 [☞](#)). Idéalement, l'amalgame entre les activités civiles et militaires de la Suisse dans les missions concrètes devrait être en phase avec une approche «Whole of Government» interdépartementale. La Suisse poursuit par exemple des stratégies positives dans cette direction au Népal et au Soudan.

Gare aux attentes exagérées

Pour conclure, une remarque critique s'impose en ce qui concerne les objectifs élevés de la politique de la Suisse en matière de promotion civile de la paix. Dans l'intention de consolider le soutien en matière de politique intérieure, on souligne officiellement que la promotion civile de la paix de la Suisse ne sert pas seulement à liquider les conflits dans les régions de crise et à accroître sa propre sécurité, mais aussi à améliorer l'image, à accroître l'influence politique, à amé-

liorer le positionnement international et à poursuivre des intérêts en termes d'échanges extérieurs. Eu égard à cette multiplicité d'objectifs, le danger existe que le public nourrisse des attentes irréalistes quant aux résultats que la Suisse peut obtenir avec sa politique de promotion de la paix.

Il est légitime que la Suisse utilise le poids qu'elle a gagné dans le domaine de la promotion de la paix également pour favoriser ses intérêts dans d'autres domaines. Il doit toutefois être clair que les contributions de la Suisse à la gestion de conflits et à la production de sécurité représentent les grandeurs de référence pour l'évaluation de son engagement. Tout autre type d'avantage, par exemple un gain d'influence dans d'autres secteurs politiques grâce à l'accès à des acteurs clés, serait tout au plus de nature subsidiaire.

La promotion civile de la paix ne doit pas devenir essentiellement un instrument permettant de compenser les déficits enregistrés ailleurs en ce qui concerne le positionnement international de la Suisse et d'accorder une dispense générale de se consacrer aux questions de fond en matière de politique extérieure et de sécurité. C'est précisément dans l'optique des impondérabilités inhérentes aux processus de paix et compte tenu de la haute probabilité d'essuyer des revers qu'il faut s'attendre à ce que la politique de promotion civile de la paix ne réponde pas à tous les espoirs placés en elle. Il faut ramener les attentes à un niveau réaliste, sinon les déceptions sont préprogrammées et, partant, l'érosion du soutien que la politique intérieure apporte au mandat central que représente la promotion civile de la paix.

Parus jusqu'à présent

- N° 64: Politique de défense britannique: Pression réformatrice
- N° 63: Promotion civile de la paix: potentiel et limites
- N° 62: Communication du risque: utilité pour la politique de sécurité
- N° 61: Politique extérieure de la Suisse 2009: Etat des lieux
- N° 60: La résilience: un concept pour la gestion des catastrophes et crises
- N° 59: Iran: Crise interne et marge de manoeuvre des états occidentaux
- N° 58: Prix du pétrole et géopolitique: les gagnants et les perdants
- N° 57: Le nucléaire gagne du terrain: le risque de prolifération
- N° 56: Le voisinage oriental de l'Europe entre influence russe et ancrage à l'Ouest
- N° 55: Opération Atalante: piraterie et politique de sécurité de la Suisse
- N° 54: Alliance de contradictions: l'OTAN après le sommet anniversaire
- N° 53: Désarmement atomique: l'Amérique et la Russie reprennent les négociations
- N° 52: Prospective stratégique: anticipation et capacité d'agir
- N° 51: Afghanistan: nouvelle stratégie et nombreuses questions
- N° 50: Rapport sur la politique de sécurité: points cruciaux et débats
- N° 49: Le conflit au Proche-Orient après la guerre de Gaza
- N° 48: Lutte antiterrorisme: bilan intermédiaire
- N° 47: Pakistan: partenaire de sécurité et foyer de crise
- N° 46: Livre blanc: nouvelle stratégie de sécurité nationale de la France
- N° 45: L'importance croissante des acteurs civils dans les conflits violents
- N° 44: Politique étrangère suisse: nouvelles orientations
- N° 43: Le conflit nucléaire iranien: état d'avancement et options
- N° 42: Une approche globale dans la gestion internationale des crises
- N° 41: Politique extérieure américaine sous Bush: bilan et perspectives
- N° 40: Sécurité et développement: entre convergence et concurrence
- N° 39: Crise du Caucase: épreuve pour la Russie et l'Occident
- N° 38: Importance stratégique croissante de l'Afrique
- N° 37: Politique européenne de la Suisse: le bilatéralisme – solution permanente?
- N° 36: La sécurité énergétique en Europe: état et perspectives
- N° 35: Politique suisse au Proche-Orient: ambitieuse et controversée
- N° 34: Opérations d'information: tendances et controverses
- N° 33: Lézardes sous la fondation: l'OTAN après le sommet de Bucarest
- N° 32: Open Source Intelligence: nouveau paradigme du renseignement?
- N° 31: Secteur européen de l'armement: l'Etat sera obligé de s'adapter
- N° 30: Gestion des risques et politique de sécurité
- N° 29: L'indépendance contestée du Kosovo
- N° 28: La PESD après le Traité de Lisbonne
- N° 27: Tendances stratégiques actuelles
- N° 26: Changement climatique et politique de sécurité
- N° 25: Après Annapolis: processus de paix fragile au Proche-Orient
- N° 24: Conflits liés à l'environnement: importance et solutions
- N° 23: Gestion stratégique des crises: tendances et concepts
- N° 22: Comparaison des forces de réaction rapide de l'OTAN et de l'UE
- N° 21: La Turquie à l'orée d'une réorientation stratégique?
- N° 20: Neutralité et capacité d'action extérieure de la Suisse
- N° 19: Corée du Nord: vers le désarmement nucléaire?
- N° 18: La montée des islamistes au Proche-Orient: démarcation et dialogue
- N° 17: Après les élections: la politique étrangère de la France en transition
- N° 16: Infrastructures critiques: vulnérabilités et protection
- N° 15: Que veut la Russie? Ambitions et limites d'une grande puissance
- N° 14: Politique de défense allemande: continuité et évolution
- N° 13: L'économie de la drogue sur l'angle de la politique de sécurité
- N° 12: La défense antimissile américaine: un défi stratégique pour l'Europe
- N° 11: Stabilisation difficile en Afghanistan
- N° 10: L'UE et la transformation de sécurité européenne
- N° 9: Avant la décision sur son statut: Kosovo entre nouvelles violences et paix fragile
- N° 8: La montée de la Chine: déplacements de pouvoir régionaux et mondiaux
- N° 7: Le maintien de la paix à l'ONU: des missions en évolution
- N° 6: Le secteur privé, nouvel acteur de la politique de sécurité

I Editeur responsable: Daniel Trachsler
analysen@sipo.gess.ethz.ch

I Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch