



La politique étrangère de la Suisse : entre dialogue et exclusion

**Allocution de Madame Micheline Calmy-Rey
Conseillère fédérale
Cheffe du Département fédéral des affaires étrangères**

**Prononcée à l'occasion
de l'ouverture de la Conférence des Ambassadeurs 2008**

Berne

Lundi 25 août 2008

Seul le texte prononcé fait foi !]

Chers collaborateurs, chères collaboratrices,
Mesdames et Messieurs,

À considérer l'actualité internationale dans la presse suisse, on se croirait plongé dans les plus sombres pages de l'histoire religieuse des XVI^e et XVII^e siècles. En relation avec la politique extérieure de la Suisse, l'inclusion, la recherche d'influence, la persuasion y sont souvent dépeintes comme l'œuvre du diable. L'ostracisme, la force brutale punitive redeviennent les panacées du jour. On en vient à se demander si le Siècle des Lumières n'a jamais eu lieu...

Aujourd'hui, les moralistes ont la part belle: à suivre leurs conseils, Israël n'aurait jamais entamé le dialogue avec les Palestiniens, le roi du Népal avec les maoïstes, le gouvernement colombien avec les FARC ; aucun canal de communication ne se serait ouvert entre le gouvernement sri lankais et les LTTE ; le secrétaire général de l'ONU n'adresserait pas la parole au président soudanais. La communauté internationale se contenterait d'arroser de sanctions et de bombes la Corée du Nord, le Myanmar, l'Iran, le Zimbabwe, le Hamas, le Hezbollah, les chiites radicaux d'Irak, la LRA du nord de l'Ouganda et quelques autres encore. Et bien sûr, elle aurait boycotté les Jeux olympiques.

Alors, faut-il écouter ces bien-pensants? Ou alors rechercher le dialogue sans discrimination – quitte à s'asseoir à la table d'Oussama Ben Laden? Que faire lorsque des personnes, des groupements ou des États violent le droit international et ses principes ? Qui va-t-on appeler terroriste, qui combattant de la liberté ? Quels sont les moyens légitimes de l'action politique, lesquels faut-il proscrire ?

Toutes ces questions sont incontournables, et la Suisse se doit de les poser, comme tout autre pays.

Les avis sont partagés dans le monde sur la réponse à donner aux appels au dialogue ou au boycott, qu'il s'agisse d'Etats ou d'acteurs non gouvernementaux. Le consensus s'est élargi ces quinze dernières années sur ce qu'il convient de considérer, en droit ou en fait, comme une menace à la sécurité ou une violation grave des droits humains. Mais nous avons souvent du mal à nous accorder sur l'opportunité de parler ou de sanctionner, de tendre la main ou de boycotter, de dialoguer ou d'exclure. Il est important de sortir de la vision manichéenne d'un monde en noir et blanc, où peuples et pays ne peuvent être qu'amis ou ennemis. Mais alors comment se repérer dans ce paysage tout en nuances de gris?

Il est des situations dans lesquelles il faut réfléchir à deux fois avant d'entamer le dialogue. Je suis parfaitement consciente du besoin de faire preuve de la plus grande prudence lorsqu'il s'agit de décider de qui va parler à qui, quand, et pour aborder quelles questions. Car pour prôner le dialogue, il faut avoir une idée très précise de ce que l'on en attend, et du moment où il conviendra d'interrompre un effort stérile.

Sans prétendre détenir un savoir universel en la matière, forts d'une expérience ancienne, nous pouvons avancer avec prudence, avec une détermination tempérée de circonspection. Le monde n'est pas noir et blanc ; rares sont les pays ou les peuples entièrement amicaux ou hostiles. C'est pourquoi la Suisse pratique et affine le dialogue depuis des siècles, dans ses frontières comme à l'extérieur. Souvent, elle a dû et doit encore l'adapter aux défis de son temps, sans idées préconçues.

Alors le moment est sans doute bien choisi pour un bilan.

Je voudrais tout d'abord brosser un tableau d'ensemble des changements et des tensions que chacun et chacune d'entre nous peut observer dans l'environnement international, pour montrer ensuite pourquoi le dialogue occupe une place stratégique dans nos relations extérieures, bien au-delà des affaires impliquant des acteurs étatiques ou non étatiques particulièrement difficiles. Et je vous expliquerai ensuite comment à mes yeux, en période de changement, un dialogue circonspect et calibré avec précision peut devenir un instrument fort utile au service d'une politique extérieure active.

Il apparaît clairement aujourd'hui que les bouleversements intervenus en Europe et dans le monde depuis 1989 n'ont pas signifié la fin de l'histoire qu'annonçaient certains. Au contraire, ils ont ouvert une ère nouvelle et de nouvelles tensions:

- il me semble inutile de rappeler à votre mémoire les problèmes de développement humain, tant ils sont évidents dans bien des régions : un milliard de personnes vivent avec moins d'un dollar par jour; 2,6 milliards avec moins de deux dollars par jour;
- nous avons conscience du fait que la sécurité humaine est un défi colossal ; que la violence, le terrorisme et la guerre continuent leurs ravages: avec 56 conflits ouverts dénombrés par les Nations Unies en 2005. Et nous connaissons le nombre choquant des victimes que laissent ces fléaux sur leur passage;

- de l'âge de l'abondance, nous voici dans celui de la pénurie. Pénurie énergétique, alimentaire, bien sûr ; mais d'une façon plus générale, l'écart se creuse entre les ressources que nous possédons et celles que nous consommons, et notre habitat se réduit comme peau de chagrin;
- la mondialisation des relations économiques déclenche une prise de conscience politique : nous nous rendons enfin compte que le progrès technologique ne suffit pas à lui seul à rendre notre développement durable. Le changement climatique cristallise les nouveaux risques pesant sur les sociétés et les pays;
- et les dynamiques se superposent. Prenez les principaux indicateurs que sont les crises environnementales, l'insécurité humaine et le sous-développement : vous arriverez à la conclusion que l'Afrique, en particulier subsaharienne, est au plus mal, le Moyen-Orient et le sous-continent indien en mauvaise santé, l'Amérique latine bien fragile, et le reste du monde dans une situation bonne ou du moins acceptable. Ce n'est certainement pas là une représentation de ce que l'on appelle, d'un terme convenu, le développement durable.

Mesdames et Messieurs,

Une crise vient rarement seule : non seulement le système international doit désamorcer un mélange explosif de problèmes, mais il faut constater en plus que la politique internationale elle-même est en plein bouleversement:

- l'essor économique et démographique du Sud ébranle les équilibres traditionnels de pouvoir dans les relations internationales. Dans les statistiques mondiales, l'Occident euro-atlantique – dont fait partie la Suisse – recule rapidement ; il voit s'éroder son droit légitime d'être représenté au sein des organismes où se prennent les décisions internationales;
- les organisations internationales créées au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale redoublent certes d'activité, avec plus de 120 000 soldats de la paix des Nations Unies déployés dans une vingtaine de missions, et quelque 300 000 agents civils opérant dans plus de 150 pays. Mais leur fonctionnement ne reflète plus la répartition réelle des forces, ni la complexité de beaucoup de problèmes. L'appel à la réforme se fait de plus en plus pressant, qu'il s'agisse du G8, du Conseil de sécurité ou des institutions de Bretton-Woods. Un appel auquel nous nous joignons, en travaillant aux réformes là où notre influence nous le permet, et là où nous avons voix au chapitre;

- de nombreux pays se rendent compte que la différence s'estompe entre politique intérieure et politique extérieure, et même entre les divers domaines politiques. Des groupements économiques ou sociaux gagnent en influence par rapport à l'État – pensons aux rapports entre investissement privé et aide publique dans les pays en voie de développement;
- enfin, nous sommes touchés de plein fouet depuis le tournant du millénaire par le changement technologique qui s'annonçait depuis quelque temps déjà. Des mondes virtuels, des groupes d'intérêts changeants définissent les espaces dans lesquels se prennent les décisions. Des États, des acteurs économiques ou scientifiques, des ONG se regroupent en alliances et en réseaux d'action thématiques ; dans les relations internationales pullulent les initiatives et les fonds internationaux aux structures de gouvernance mixtes publiques-privées, centrés sur les problèmes les plus divers, du sida à la grippe aviaire, en passant par le climat. Et bien souvent, dans cette confusion d'entités étatiques et d'organisations parfois structurées comme une chorale du XIX^e siècle, plus personne ne sait exactement où résident les responsabilités. « Et voilà comment on gère le monde ! » titrait *The Economist* il y a quelques semaines... Car qui peut prétendre aujourd'hui avoir une vue d'ensemble de plus de 1800 organisations internationales, de milliers d'accords et de conventions, et d'un foisonnement d'activités?

Le changement ne s'empare pas du monde du jour au lendemain, il ne fait pas table rase de l'ordre ancien pour ne laisser que le nouveau. Non, nous voyons plutôt devant nous les anciennes structures se débattre contre des problèmes nouveaux, l'ancien et le nouveau coexister tant bien que mal. Comme ces strates géologiques qui se sont progressivement superposées, les plissements s'additionnent et poussent alternativement dans un sens et dans l'autre.

Ces constatations valent aussi pour la politique extérieure de la Suisse. Elle ne saurait se borner à la seule et traditionnelle défense des intérêts économiques. Ces dernières années, elle a cherché à mieux insérer les intérêts suisses dans l'évolution du monde moderne. Certains d'entre vous le savent parfaitement, cela fait beau temps que nous ne discutons plus avec l'UE des normes de fabrication des tondeuses à gazon. Non, nous parlons des droits humains et de la paix dans le monde, nous nous efforçons de nouer et de consolider nos relations avec les grands centres de pouvoir de demain, comme en a décidé le Conseil fédéral lors de sa séance spéciale de 2005 consacrée à la politique extérieure. Dans le domaine du

développement, de la paix et des droits humains, nous nous sommes ouvert des espaces afin d'intensifier notre action sur des questions globales, et nous avons obtenu pour cela une solide majorité au Parlement ; nous avons inscrit de nouveaux aspects de la sécurité humaine et du dialogue sur les droits humains à l'ordre du jour international ; et nous osons même dialoguer avec des interlocuteurs difficiles.

Chers collaborateurs, chères collaboratrices,

Nous le faisons, car nous savons que les autres solutions sont bien pires. Hormis les cas exceptionnels où la communauté internationale parle d'une seule voix, les sanctions et l'isolement conduisent droit à de dangereuses erreurs. Le refus du dialogue est en fin de compte toujours stérile. Si nous dialoguons, c'est par réalisme.

Reste qu'à mon avis, nous n'avons pas suffisamment conscience du rôle stratégique du dialogue dans notre politique extérieure.

Les tensions qui s'accumulent dans notre monde, comme un potentiel électrique, se déchargent en d'innombrables conflits. Notre système international est en plein bouleversement. Il devient donc indispensable de recourir au dialogue pour résoudre les problèmes et relâcher les tensions.

Le recours à la force, nous le voyons constamment, est une voie à sens unique, dans laquelle on avance en frappant à droite et à gauche, sans jamais toucher vraiment son adversaire. C'est par le dialogue que l'on peut sortir d'une stratégie aussi stérile.

La politique internationale est maintenant l'affaire d'un nombre croissant d'acteurs. Il devient primordial d'ouvrir le dialogue des États aux interlocuteurs non étatiques les plus variés.

Et simultanément, nous voyons le dialogue remporter de multiples succès. Le « soft power » consiste justement à lancer et à entretenir des dialogues dans des domaines toujours plus nombreux de la politique internationale. Un nombre croissant de pays et d'organisations ont compris ses vertus, qu'il s'agisse de défendre des intérêts nationaux, de résoudre des problèmes globaux ou de faciliter des pourparlers entre parties à un conflit. Les États qui cherchent à s'imposer par cette affirmation douce du pouvoir se livrent maintenant une véritable « concurrence du dialogue ». Ils sont de plus en plus nombreux à se demander comment passer du simple entretien à une authentique négociation politique sur un problème délicat ou un conflit.

Mais un véritable dialogue est une entreprise hasardeuse : il nécessite un énorme investissement en temps et en ressources, pour des résultats aléatoires et souvent modestes. On s'y heurte à des blocages politiques complexes, à des situations terriblement frustrantes – voyez les efforts de facilitation en Colombie. Et les succès sont fragiles. Il demande la prudence du navigateur cherchant son chemin entre les écueils d'impératifs contradictoires, exige le retour constant sur toutes les positions politiques, et de l'empathie pour des interlocuteurs qui ne semblent guère en mériter de prime abord.

En Suisse, nous avons depuis toujours l'habitude de sauvegarder notre bien-être et notre sécurité par le dialogue. La seule force dont nous ayons jamais disposé, c'est celle des mots. Lorsque des tensions apparaissent, nous parlons, nous négocions. Cette culture politique qui nous caractérise depuis des siècles est reflétée dans notre tradition diplomatique. Le nier démontrerait que l'on ne comprend rien à la Suisse. Car il faut être complètement étranger à notre tradition du compromis et de l'arbitrage pour contester que, dans le droit fil de sa politique des bons offices, notre pays s'efforce toujours d'engager le dialogue, de rompre le silence, de relancer le règlement pacifique des conflits. Notre population, elle, en est parfaitement consciente. Par-delà toutes les polémiques, elle perçoit de mieux en mieux que le règlement international des conflits, leur prévention et l'engagement humanitaire représentent un large pan de notre politique nationale de sécurité, et donc de la sauvegarde de nos intérêts dans le monde.

Même sur le terrain de la neutralité, notre politique reste fondée sur le dialogue. Pour des raisons tout à fait évidentes – et ne serait-ce que parce que nous tenons nous-mêmes tant à notre souveraineté –, nous n'avons jamais utilisé le dialogue pour obtenir un changement de régime, nous ne l'avons jamais rejeté pour motif d'incompatibilité idéologique avec notre politique extérieure. Notre crédibilité internationale, nous la tirons de notre passé de dialogues visant à promouvoir des intérêts communs et à renforcer le droit international ; ce qui nous a aussi valu des méfiances, surtout lorsque notre conception du dialogue ne coïncidait pas avec la doctrine quasi religieuse de grandes puissances ou de groupes d'États. Tel a été notre passé, tel reste notre présent. Nous n'avons jamais pratiqué la diplomatie secrète des cours : si nous inspirons la confiance, c'est parce que nous misons sur la transparence et la prévisibilité dans notre politique extérieure.

Dans le sillage de cette tradition, nous devons continuer aujourd'hui à nous battre contre le rejet simpliste du dialogue, et défendre la cause du pragmatisme politique :

nous demander s'il sert vraiment à quelque chose de distinguer parmi les forces politiques les bonnes et les méchantes, les « infréquentables » avec lesquelles il est inconvenant de s'asseoir, et les recommandables, de bonne compagnie. Prenez le programme nucléaire iranien : à considérer les détenteurs d'armes nucléaires à travers le monde, nous pouvons légitimement nous poser la question de savoir si le respect du TNP n'est vraiment qu'un problème iranien. Certes, des organisations comme le Hezbollah, le Hamas, les FARC, les LTTE ou la LRA recourent à des méthodes terroristes que nous condamnons. Reste que ce sont des acteurs politiques de poids, incontournables dans la recherche d'un règlement de conflit. L'oublier est en tout cas une bonne façon de finir dans l'impasse.

Vous le savez comme moi : il est plus facile de moraliser du fond de son fauteuil que de chercher laborieusement une solution. Il est plus difficile, plus risqué souvent, d'oser dialoguer que de frapper d'ostracisme. Ces dernières années nous ont appris que le progrès n'a pas de forme obligée. Pour avancer, il faut s'armer de patience et définir ensemble les critères d'appréciation du travail effectué à chaque étape. Et, faute de mieux, bien se garder de définir avec trop de rigidité les seuils de succès ou d'échec.

Certains s'indignent en voyant dans ce réalisme une glissade prototerroriste. Ne nous laissons pas duper : le dialogue ne conduit pas inexorablement à accepter l'inacceptable ; comprendre ne veut pas dire excuser et ne signifie pas complicité. Le dialogue s'appuie certes sur le compromis ; mais rechercher le compromis ne veut certainement pas dire compromettre les valeurs auxquelles on croit profondément.

Mesdames et Messieurs,

Il ne s'agit absolument pas, bien sûr, de prôner le dialogue envers et contre tout. Gardons bien conscience que nous nous aventurons souvent en terre inconnue, que notre tradition doit se plier à un contexte, à des éléments nouveaux. À mesure que l'éventail des thèmes et des contextes s'élargit, que nos interlocuteurs se multiplient, nous devons adopter une approche plus systématique du dialogue. Évaluer les risques avant d'agir, ne pas hésiter à nous poser les questions fondamentales : la situation est-elle mûre pour le dialogue, est-ce vraiment une occasion qui s'offre ? Avons-nous des chances de faire avancer les choses, ou l'ouverture que nous croyons percevoir est-elle feinte, une simple tactique dilatoire ? Faut-il interrompre un dialogue qui marque le pas, faudrait-il surtout ne l'avoir jamais entamé ? Un dialogue, peut-être : mais dans quel but exactement ? Pour aborder quelles questions ? Avec

qui ? À quel moment, à quel niveau ? Dans ce domaine, il n'y a que des cas d'espèce ; chaque situation a son propre espace politique – souvent à géométrie variable, et jamais le même d'un dialogue à l'autre.

Lakhtar Brahimi énumérait récemment les sept péchés capitaux de la médiation, qui s'appliquent aussi aux dialogues dans lesquels s'implique la Suisse – qu'il s'agisse de médiation dans un processus de paix, de règlement d'un problème mondial ou de défense de certains intérêts. Ce sont l'ignorance, l'arrogance, les fausses promesses, la partialité, l'impatience, la rigidité et l'impuissance. En revanche, il faut s'armer de savoir et de connaissances, d'empathie, d'impartialité, de patience, de souplesse, de réalisme dans ses promesses et ses attentes, et savoir jouer de son influence. Intuitivement, nous sommes souvent tombés juste, et avons évité bien des fautes. Mais il nous serait très utile maintenant de tirer de façon plus systématique la leçon de notre expérience pour nos dialogues à venir. L'apprentissage doit à la fois accompagner l'évolution des situations et des questions complexes auxquelles nous avons affaire, et s'en nourrir. Le dialogue sur le dialogue est un précieux instrument de paramétrage de notre action politique ; ce qui nous invite aussi à parler franchement de nos erreurs et à chercher des correctifs.

Avant de nous engager dans un dialogue difficile avec un pays ou un groupement, avant d'aborder une question délicate, commençons toujours par nous assurer que l'entreprise est viable. Comme le pilote suivant pas à pas sa liste de vérifications avant le décollage, passons en revue une à une les questions que nous ne devons jamais oublier d'examiner, comme :

- avec qui nous proposons-nous de parler ? Un État ou une organisation internationale ? Un acteur non étatique ? Dans ce cas, quelles précautions devons-nous prendre, quel format adopter ? Nous avons eu des dialogues avec le Hamas et le Hezbollah, et d'autres organisations islamistes encore, nous en avons eu avec les groupes les plus divers au Kosovo parce qu'ils exprimaient manifestement des intérêts légitimes de la population. Ce faisant, nous n'avons pas légitimé leurs méthodes, nous avons simplement poussé à l'arrêt des violences ;
- dans quel contexte national et international souhaitons-nous ouvrir le dialogue ? En ce qui concerne le programme nucléaire iranien, par exemple, nous étions en étroit contact avec les « 5+1 » et d'autres acteurs majeurs ; alors nous avons ajusté nos propositions de sorte que le rapprochement ne fasse perdre la face à

personne. Nous avons maintenu une parfaite transparence à l'égard de tous nos interlocuteurs, et n'avons fragilisé aucune des actions convenues au niveau international, au contraire;

- comment notre dialogue s'insère-t-il dans les normes internationales ? Existe-t-il des sanctions internationales, des inculpations devant la Cour pénale internationale ? Nous n'avons jamais remis en question le Statut de Rome, ni les décisions de la CPI ; en revanche, nous avons exploré la marge de négociation internationale que laissait le statut, et la compatibilité entre la recherche de la paix et le respect du droit.

En bref, il est indispensable d'examiner à la loupe les objectifs, les préalables, le moment et les risques du dialogue dans lequel nous allons nous engager. Les questions de ce type vont en effet nous conduire à délimiter notre espace politique. Il est impossible de répondre dans l'abstrait, c'est le contexte qui permet de le faire ; c'est lui, et lui seul, qui fonde notre appréciation du risque politique que nous prenons.

Il existe toutes sortes de dialogues, avec des buts très divers. Mais tous présentent toujours deux côtés : l'un portant sur les contenus, l'autre sur les processus. En ce qui concerne les contenus, nous nous investissons dans de grands thèmes comme le partage du pouvoir et le droit constitutionnel, la décentralisation et la justice de transition ; nous défendons le droit humanitaire et les droits humains ; et nous aidons nos interlocuteurs à renforcer leurs capacités sur des questions litigieuses. Mais en même temps, nous nous associons au processus : nous ouvrons des canaux de communication, nous favorisons la compréhension, proposons divers paramétrages du processus, voire des techniques de négociation. En bref, nous faisons de *l'engineering diplomatique*:

- en Colombie, nous nous sommes surtout bornés à offrir des canaux de communication et à rechercher des solutions pour les otages, sur la base de notre engagement humanitaire;
- au Népal, nous avons aussi commencé par bâtir des canaux de communication. Puis notre action s'est élargie à des propositions substantielles sur le déroulement des négociations, à la coopération étroite avec les Nations Unies et à des apports notables d'idées et de compétences en cours de négociation. Après l'obtention du compromis avec les maoïstes, nous avons aussi déployé des activités opérationnelles de soutien à la mission internationale;

- dans les Balkans, en particulier au Kosovo et en Macédoine, nous avons proposé des solutions de fond couvrant pratiquement l'ensemble du spectre de nos activités opérationnelles de paix et de sécurité, d'aide au développement et d'aide humanitaire. Cela nous a valu un statut d'acteur international reconnu, possédant un véritable poids politique. En nous déclarant très tôt en faveur de l'indépendance du Kosovo, nous avons contribué de manière non négligeable au processus de décision international;
- en Iran, notre action a porté sur l'*engineering diplomatique* avec notre formule du *freeze for freeze*, en ouvrant une voie qui permettrait de relancer les pourparlers entre l'Iran et les grandes puissances, et de faire démarrer des négociations politiques de fond;
- au Proche-Orient, nous avons risqué l'anathème en faisant sauter le verrou de la stigmatisation : nous nous sommes montrés disposés à parler avec le Hamas et le Hezbollah, et nous avons exploré les possibilités de les associer au processus politique. Notre action était là encore très centrée sur les processus;
- au Sri Lanka et à Aceh, d'autres acteurs menaient le jeu dans le processus de paix. Nous avons maintenu d'étroits contacts avec eux, et avons ainsi pu soumettre des propositions de substance sur les questions de droit constitutionnel et de partage du pouvoir.

Mais le rôle du dialogue va bien au-delà des processus de paix difficiles ou en panne. Il s'étend aussi aux thèmes mondiaux délicats et complexes. Là encore, à côté de nos apports opérationnels, nous nous efforçons de favoriser le dialogue politique, et de réunir des alliances pour focaliser l'effort mondial sur certaines questions:

- nous avons contourné les blocs existants pour travailler de plus en plus avec des groupes d'États transrégionaux:
 - § au sein de la Coalition pour un nouvel agenda (Brésil, Égypte, Mexique, Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud, Suède, Irlande) sur des questions de désarmement nucléaire;
 - § avec une large coalition de petits et moyens pays de tous les continents sur des aspects importants de la sécurité humaine, de l'État de droit et de la juridiction pénale internationale (comme les mines antipersonnel, les armes

légères, la CPI, ou la déclaration de Genève sur la violence armée et le désarmement);

§ avec le Japon, la Turquie, la Slovaquie et le Costa Rica, nous avons tout récemment préparé une initiative sur le déploiement de la stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU. Cet apport est reconnu un peu partout comme la contribution la plus féconde dans ce contexte;

- nous avons directement abordé avec les parties impliquées des questions d'accès humanitaire, par exemple avec Israël et les Palestiniens pour Gaza, où après le cyclone au Myanmar;
- nous avons intensifié le dialogue sur des questions globales en réunissant des États et des entreprises dans une même enceinte. Nous savons toute l'utilité de forums comme celui de Davos, nous soutenons le Pacte mondial de l'ONU et coparrainons au Conseil des droits de l'homme une initiative explorant des conceptions innovantes des rapports entre les droits humains et les entreprises transnationales;
- nous figurons dans un tout petit groupe de pays qui apportent un soutien particulièrement stable et durable aux efforts de médiation internationaux, que nous complétons par des actions bilatérales. Nous avons mis en place un réseau international de savoirs sur le dialogue, et entretenons des contacts étroits avec pratiquement tous les centres de compétence sur la médiation;
- nous appartenons aussi à un groupe de pays qui a notablement contribué à lancer et à promouvoir ces dernières années la consolidation de la gouvernance mondiale – du Conseil des droits de l'homme à la Commission de consolidation de la paix de l'ONU, en passant par la réforme du Conseil de sécurité et en particulier de ses méthodes de travail;
- nous avons introduit le dialogue dans des domaines thématiques traités jusque-là d'une façon beaucoup plus normative : nous menons par exemple des dialogues sur les droits humains avec certains pays difficiles. Nous avons aussi joué un rôle important dans la création de l'examen périodique universel au Conseil des droits de l'homme ; la communauté internationale s'est dotée avec lui d'un instrument qui lui permet maintenant d'aborder dans un cadre plus rationnel les blocages et les controverses auxquels donnent lieu les droits humains.

Notre expérience de ces dernières années nous montre que pour sauvegarder nos intérêts, nous devons impérativement nous insérer dans des alliances d'un nouveau genre, surtout là où les réseaux traditionnels ne nous portent plus vers nos buts. Nos missions auprès de l'ONU, à New York et à Genève, sont présentes dans plus d'une trentaine de groupes informels qui suivent telle ou telle de nos préoccupations. Il en va de même pour d'autres missions multilatérales. Ces alliances centrées sur des intérêts communs donnent en outre une dimension et une épaisseur supplémentaires à nos relations bilatérales.

Mesdames et Messieurs,

Ces dernières années ont démontré que si la Suisse gère avec rigueur et fiabilité ses processus de dialogue, qu'il s'agisse de questions globales ou d'alliances pour la paix, elle peut accroître son poids politique, se donner un profil bien distinct, et nouer des relations là où d'autres pays doivent s'en remettre aux enceintes et aux alliances traditionnelles. Elle gagne en visibilité et en influence en faisant quelques pas de plus que les autres – mais en se gardant d'aller trop loin lorsque nos alliés traditionnels ne sont pas prêts à nous suivre. Cette pratique bien comprise du dialogue professionnalise la capacité de la Suisse à aborder les tensions qui peuvent apparaître dans les relations internationales.

Le dialogue n'est pas un obstacle à la défense des intérêts bien compris de la Suisse. Nos contacts, nos réseaux, nos savoirs et nos savoir-faire diplomatiques nous aident à promouvoir nos intérêts économiques et à garantir notre sécurité. Sans le dialogue sur la question nucléaire, nous n'aurions guère pu signer notre accord gazier avec l'Iran. Sans notre engagement dans le dialogue des civilisations et des religions, nos problèmes bilatéraux avec des pays musulmans auraient facilement pu dégénérer en mauvaise querelle politique ou religieuse, ce qui aurait considérablement nui aux intérêts de la Suisse dans le monde musulman, en termes d'échanges économiques et de sécurité.

Des voix se sont élevées ces derniers mois, et encore ces dernières semaines, pour prétendre que la sauvegarde de nos intérêts, quelques affaires judiciaires et certaines activités touchant notamment à la paix et aux bons offices détérioreraient nos relations bilatérales avec des pays importants. Ce n'est absolument pas vrai, bien au contraire :

- les États-Unis ont mis en cause notre soutien au contrat de gaz signé par EGL. Reste que nos relations sont restées bonnes et constructives avec eux, et les contacts n'ont jamais été aussi nombreux ;
- nous avons, sans précipitation, reconnu l'indépendance du Kosovo. Reste que nous conservons d'excellentes relations avec la Russie ;
- malgré les actions en justice intentées en Suisse pour négation de génocide contre deux ressortissants turcs, nos relations avec la Turquie sont tout à la fois bonnes et intenses ;
- bien que la Colombie ait critiqué certaines actions de l'émissaire suisse, il est prévu de part et d'autre d'approfondir nos relations. J'ai signé avec mon collègue ministre des Affaires étrangères colombien une déclaration commune à cet égard.

Vous le voyez, notre politique extérieure et notre diplomatie parviennent à concilier la sauvegarde de nos intérêts nationaux avec des objectifs fondamentaux, par exemple en matière de paix et de non-prolifération d'armes nucléaires. Elle contribue même à atténuer l'impact extérieur d'affaires intérieures délicates.

Ces exemples montrent qu'à moyen et à long terme, les idées que nous promouvons dans notre politique extérieure ne sont pas incompatibles avec nos intérêts économiques, comme certains se plaisent à le croire. Nous sommes crédibles parce que nous restons fidèles à nos principes et tenons à nos échelles de valeurs ; et cette crédibilité est un atout majeur dans la défense de nos intérêts économiques et politiques. Lorsque le ministre des Affaires étrangères d'un grand pays passe des heures à m'expliquer un chapitre sombre de son histoire nationale, allez-vous me dire que c'est la crainte de la puissance militaire ou économique de la Suisse qui le pousse ? Non, il rend hommage à la crédibilité qu'elle a gagnée en reportant dans son action les valeurs auxquelles elle affirme croire.

Mesdames et Messieurs,

Je l'ai dit, le dialogue est incontournable, ce qui lui vaut d'être populaire. Il s'adapte à chaque problème, c'est un outil de travail pragmatique sur des tensions complexes. Mais il est en même temps d'un maniement délicat, et présente de nombreux risques. Cela parce qu'il bute par nature sur un certain nombre de dilemmes:

- les tensions entre la recherche de la paix et le respect des droits humains se cristallisent dans la problématique de l'impunité et donnent lieu actuellement à de

nombreux débats politiques dans des processus de paix, par exemple à propos du président Al-Bashir, de Joseph Kony de la LRA, ou de Radovan Karadzic;

- les tensions entre intérêts économiques et engagement international nous valent un jour le reproche de sacrifier les normes juridiques et nos principes à nos intérêts économiques, le lendemain de compromettre nos intérêts économiques en nous faisant les champions de la paix et des droits humains;
- les tensions entre le désir de conserver d'aussi bonnes relations que possible avec tous les pays, et la disposition à accepter le risque de leur détérioration passagère. D'ailleurs, tout l'art de la diplomatie consiste précisément à empêcher l'émergence d'un tel risque;
- les tensions entre la nécessité d'expliquer avec transparence notre action extérieure, et le besoin de respecter la confidentialité des efforts de médiation;
- et enfin, les tensions entre l'engagement mondial actif de la Suisse, et la réserve dont fait preuve sa classe politique à l'intérieur du pays.

Là encore, ces dilemmes appellent une approche réaliste, le manichéisme ne mène à rien. Pour les populations concernées, le problème ne se pose pas en termes d'exclusion : paix ou droits humains, prospérité ou respect des principes, engagement ou isolement. Elles attendent à bon droit que leurs responsables politiques et les diplomates trouvent des solutions optimisées dans toutes les dimensions. Pour peu que l'on tienne compte du travail en cours et des objectifs à atteindre dans chaque dimension, on peut parfaitement rapprocher un système de justice traditionnelle des exigences de la Cour pénale internationale, ouvrir un espace d'action diplomatique sans saper son autorité. Il est indispensable de concilier nécessités économiques nationales et objectifs globaux. Il est possible, et même primordial, de mener un débat intérieur sur les engagements extérieurs qui permettront le mieux d'atteindre de multiples objectifs nationaux. Je suis toujours heureuse de voir s'instaurer le dialogue intérieur sur notre politique extérieure, même si c'est pour entendre parfois des voix critiques, même si la discussion soulève des controverses. Mais je rejette absolument l'idée que la seule politique extérieure qui convienne à la Suisse soit celle d'une diplomatie bâillonnée, d'une diplomatie aux mains liées. Les Suissesses et les Suisses comprennent parfaitement que notre action puisse s'inscrire dans des situations contradictoires, et que nous devons résoudre des dilemmes.

Nous avons, ces dernières années, appris à connaître nos points faibles et nos points forts:

- nous parvenons parfaitement à lancer un dialogue et à mettre en place un processus car on nous sait audacieux, on nous trouve crédibles, et on ne nous soupçonne pas de chercher à accroître notre pouvoir. Nous sommes moins bons dans la phase de conclusion, dominée par les tractations de pouvoir entre les parties directement concernées ; très souvent, il nous manque tout simplement aussi la profondeur stratégique pour conduire un processus à sa fin sur une question complexe, avec des ressources limitées;
- nous parvenons bien à nous insérer dans des alliances transrégionales, mais ne nous leurrions pas sur nos possibilités : les avantages d'un petit pays neutre nous privent en même temps du poids et du pouvoir d'une entité comme l'Union européenne. Au terme d'un processus diplomatique, nous n'avons pas la capacité de mobiliser un volume considérable de ressources internationales;
- nous sommes forts en gestion du savoir, savons analyser méthodiquement les situations, et nous entendons à produire des idées et des formules innovantes : tous nos succès de ces dernières années ont été obtenus en nous appuyant sur des savoirs mobilisés au sein ou à l'extérieur du DFAE. Mais ce n'est pas pour l'amour de l'art que nous avons demandé des études et créé des centres, c'est pour alimenter le dialogue en puisant dans des savoirs issus de coopérations systématiques;
- nous avons trouvé des approches nouvelles pour faire face à des dilemmes délicats : nous avons su nous faire les avocats crédibles de la juridiction internationale, tout en proposant dans des situations concrètes des solutions qui ont favorisé la poursuite de pourparlers de paix sans éroder la justice, comme dans le nord de l'Ouganda;
- nous nous montrons plus rapides et plus lestes que bien d'autres, car nous nous décidons assez vite. Mais cela finit par exposer la direction politique à un risque notable. Les situations périlleuses ne sont pas traitées dans un recoin éloigné de la bureaucratie, elles me touchent rapidement, en ma qualité de cheffe du DFAE, et elles touchent le Conseil fédéral;
- dans les situations et sur les questions difficiles, nous pourrions certainement gérer mieux nos risques par un apprentissage plus systématique ; nous pourrions mieux exploiter les savoirs et les savoir-faire de l'ensemble du

dispositif. Et nous pourrions aussi nous épargner quelques émotions fortes en paramétrant nos dialogues avec plus de précision, surtout s'ils promettent d'être chahutés;

- nous pourrions mieux faire connaître nos objectifs et le cadre dans lequel nous intervenons;
- nous devons mieux faire comprendre ce qui est en notre pouvoir et ce qui ne l'est pas. Mieux déployer nos compétences de *diplomatic engineering*, leur donner une sorte de « marque de fabrique » qui renverra à l'enseigne de la Suisse. Mais nous n'y parviendrons qu'en acceptant de regarder la réalité en face, sans nous accrocher à des principes abstraits;
- nous devons être conscients de certaines faiblesses institutionnelles. Comme nous ne sommes pas membres de l'UE, nous ne faisons pas partie des entités de notre continent qui déterminent pour une large part le programme des dialogues internationaux – et cela dans notre voisinage comme à l'échelle mondiale. Ces dernières semaines nous l'ont encore crûment rappelé : en Géorgie comme ailleurs, la médiation n'a pas été assurée par l'OSCE, ni par le Conseil de l'Europe, ni même par l'ONU, mais bien par l'UE. Et même s'il est important que nous tirions le meilleur parti possible de nos possibilités d'action et de participation, ne nous faisons pas d'illusions : ces organisations – je parle de l'OSCE et du Conseil de l'Europe, auxquels nous appartenons – mènent souvent des dialogues dont les règles du jeu et la donne initiale se sont faites ailleurs;
- il faut enfin voir que notre système de gouvernement nous met à ce niveau en position de faiblesse : certes, un gouvernement collectif allégé à présidence tournante présente des avantages indéniables. Mais en même temps, il n'est pas – ou que mal – compris à l'étranger, et il empêche la Suisse de se projeter avec un maximum d'impact sur la scène internationale. Cela aussi érode son potentiel dans le domaine du dialogue.

Mesdames et Messieurs,

Chers collaborateurs, chères collaboratrices,

Nous ne sommes pas les seuls à avoir compris que le statut d'un pays dans le monde dépend en partie de son apport au règlement des problèmes globaux et à la production de « biens publics globaux ». Dans ce contexte, il est primordial de bien définir les espaces de dialogue les plus divers, puis de mobiliser des ressources

crédibles, de produire des idées novatrices, et de faire preuve de compétence dans le dialogue. Toute tension ayant des répercussions internationales suscite un mouvement de concurrence entre ceux qui pensent pouvoir contribuer à la résorber. Nous ne possédons pas la clé de toutes les portes, mais nous détenons des compétences indéniables en *engineering* diplomatique et sur de nombreuses autres questions ; ce sont ces compétences qui peuvent nous aider à nous imposer sur quelques créneaux bien définis. Notre force, c'est le dialogue et son instauration, ainsi que notre capacité de prendre des risques raisonnables.

Ces compétences, ces points forts constituent à mon avis notre apport à la politique internationale. Ne les négligeons surtout pas, il en va de l'intérêt de la Suisse.

Je vous invite à nous faire part de vos idées et de votre expérience sur cet instrument du dialogue, afin que nous passions ensemble en revue la conception que j'en ai.

Mesdames et Messieurs,

J'ai donc le plaisir d'ouvrir le dialogue... sur le dialogue.

MCR / 25.08.2008, Conférence des Ambassadeurs