



Pour la paix, les droits humains et la sécurité

De l'engagement de la Suisse dans le monde



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères DFAE

« Nous nous portons mieux lorsque le reste du monde se porte bien »



Chères lectrices, chers lecteurs,

La Suisse doit-elle s'engager en faveur de la paix, des droits humains ainsi que de la protection et de la sécurité des personnes vulnérables à travers le monde?

Bien sûr, me répondront ceux qui tiennent à perpétuer la tradition humanitaire de la Suisse, qui considèrent notre pays comme le gardien des droits humains et qui se réclament peut-être, en cela, de notre Constitution fédérale.

Non, me diront ceux pour qui la Suisse n'a pas à intervenir dans des conflits extérieurs ni à s'arroger la tâche de promouvoir les droits humains en dehors de ses frontières. Ces derniers avancent souvent l'argument que la Suisse n'est pas assez grande et qu'elle ferait mieux de s'occuper de ses propres affaires.

Quelle attitude doit-elle donc adopter dans sa politique extérieure? L'une et l'autre : elle doit défendre ses intérêts sur le plan international et œuvrer, dans le cadre d'une politique globale, afin que nous puissions vivre dans la paix, la sécurité et la prospérité ; mais elle doit aussi travailler à préserver et à promouvoir la paix et la sécurité, les droits humains, la démocratie et les principes de l'Etat de droit à travers le monde.

Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), dont relève la politique extérieure de la Suisse, est donc appelé à satisfaire à des exigences très différentes, ce qui peut – mais ne doit pas – mener à des conflits d'objectifs. Il est de notre intérêt de vivre dans un monde où règnent la paix et la sécurité, et de notre devoir de contribuer à son avènement. Nous y gagnons nous-mêmes en sécurité, car les grands dangers de notre époque, comme le terrorisme ou

les catastrophes naturelles, ont pris des dimensions globales. Sans compter que l'Europe voit affluer sur ses rives, parfois venues de très loin, des personnes à la recherche d'une vie meilleure. Chassées de chez elles par la faim ou la violence, elles viennent aussi frapper à notre porte.

Un monde où règnent la paix et la sécurité ouvre aussi des perspectives nouvelles pour notre économie et accroît donc notre prospérité. Cette situation n'est pas nouvelle puisque la Suisse a toujours été tributaire d'échanges très dynamiques avec l'étranger. Aussi savons-nous d'expérience que nous nous portons mieux lorsque le reste du monde se porte bien.

La brochure que vous avez sous les yeux éclaire, à travers des exemples, l'engagement de la Suisse en faveur de la sécurité humaine dans le monde. Il en ressort très clairement que la Suisse ne donne pas à sens unique, mais qu'elle tire aussi parti de son engagement, directement parfois, indirectement le plus souvent. Vous trouverez également dans cette publication le portrait de personnes qui, au DFAE, ont marqué et continueront de marquer cet engagement.

Je vous souhaite une lecture aussi intéressante qu'enrichissante.

Micheline Calmy-Rey

Présidente de la Confédération et
cheffe du Département fédéral des
affaires étrangères

Table des matières

La Division politique IV (DP IV)

Centre de compétence du DFAE pour la sécurité humaine 5

Peter Maurer, secrétaire d'Etat DFAE

« Et parfois, c'est tout simplement une bonne cause » 6

Claude Wild, chef de la DP IV

« C'est l'individu dont il s'agit d'atténuer les souffrances qui est au centre de nos préoccupations » 8



Politique de paix 11

Julian Hottinger, médiateur : « Ne porte pas de jugement, oublie tous tes préjugés et écoute » 12

Promotion de la paix au Burundi 15

Lutte contre le trafic illicite d'armes légères 16

De l'initiative des droits humains à la paix au Népal 17

L'influence des religions et des visions du monde dans les conflits 18

Sud-Soudan : de l'accord du Bürgenstock à une paix globale 19

Echos de la politique et de l'économie, de la science et de la société civile (Partie 1) 20



Politique des droits humains 21

Dialogue sur les droits humains avec le Vietnam 22

Le Conseil des droits de l'homme surveille la situation des droits humains 23

Code de bonne conduite pour les entreprises de sécurité privées 24



Politique humanitaire et migration 25

Pour une politique migratoire coordonnée sur le plan international 26

Les partenariats migratoires : entre potentiel et défis 27

Déplacés internes – réfugiés dans leur propre pays 28

Mesures de lutte contre la traite d'êtres humains 29

Thomas Greminger, ancien chef de la DP IV

« Nous voulons nous aussi avoir un rôle à jouer » 30

Echos de la politique et de l'économie, de la science et de la société civile (Partie 2) 33

La Division politique IV

Centre de compétence du DFAE pour la sécurité humaine

Le concept de sécurité humaine est axé sur la sécurité de l'individu et sur la nécessité de le protéger contre la violence politique, la guerre et l'arbitraire. Il tient compte du lien étroit qui existe entre politique de paix, politique des droits humains et politique humanitaire.

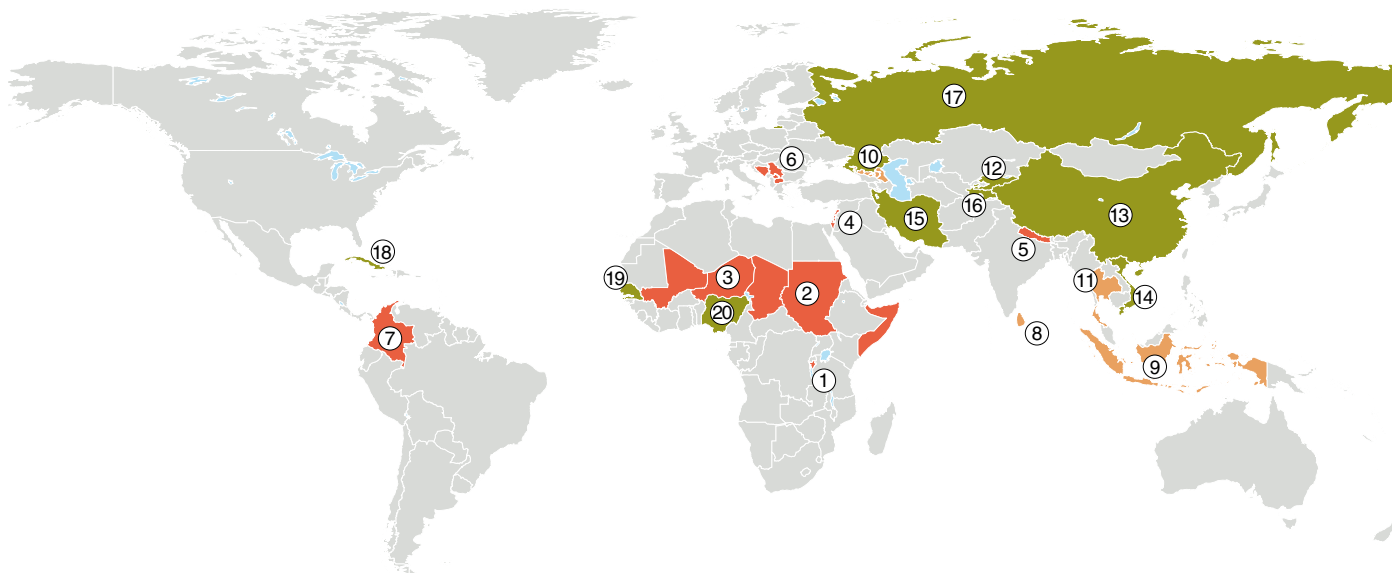
En tant qu'objectif constitutionnel de la politique extérieure de la Suisse, la promotion de la paix et des droits humains revêt une importance particulière. Pour la Suisse, cela signifie qu'elle tient à se profiler et à fournir dans ces domaines des contributions efficaces sur le plan international.

Pour permettre la prise de mesures concrètes visant à promouvoir la paix par des moyens civils et à ren-

forcer les droits humains, le Parlement a adopté une loi fédérale et approuvé un premier crédit-cadre en 2004. En cette année 2011, ce dernier devra pour la troisième fois être renouvelé et approuvé par les Chambres fédérales.

La mise en œuvre de ces mesures de promotion de la sécurité humaine dans le monde relève en premier lieu de la Division politique IV (DP IV) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). C'est elle qui est le centre de compétence de la Suisse en matière de politique de paix et des droits humains, de politique humanitaire et de politique extérieure dans le domaine des migrations.

Focus géographique 2009 – 2012



Consolidation de la paix civile
Programmes

1. Région des Grands Lacs
2. Soudan et Corne de l'Afrique
3. Afrique de l'Ouest et du Centre
4. Moyen-Orient
5. Népal
6. Europe du Sud-Est
7. Colombie

Consolidation de la paix civile
Interventions spécifiques

8. Sri Lanka
9. Indonésie
10. Caucase du Nord
11. Thaïlande
12. Kirghizistan

Droits humains
Dialogue (D) et consultations (C)

13. Chine (D)
14. Vietnam (D)
15. Iran (D)
16. Tadjikistan (D)
17. Russie (C)
18. Cuba (C)
19. Sénégal (D)
20. Nigeria (D)



« Et parfois, c'est tout simplement une bonne cause »

Dans son Rapport sur la politique extérieure 2000, le Conseil fédéral a relevé qu'il souhaitait « fournir une contribution essentielle et bien visible à la prévention des conflits armés et conduire une politique humanitaire indépendante et disposant d'un profil marqué ». C'est à Peter Maurer, ancien ambassadeur de Suisse auprès de l'ONU, aujourd'hui secrétaire d'Etat, qu'avait alors été confiée la tâche de mettre en place la Division politique IV Sécurité humaine (DP IV).

En 2000, Peter Maurer a été nommé ambassadeur par Joseph Deiss, alors chef du DFAE, qui l'avait rappelé de son poste à New York pour lui confier la direction de la nouvelle Division politique IV Sécurité humaine, qui n'existait encore que sur le papier. Agé de 44 ans, Peter Maurer occupait depuis 1996 le poste de premier collaborateur du chef de la Mission d'observation permanente de la Suisse auprès des Nations Unies. Il y a fait ses premières armes au sein d'un organisme international. De retour à Berne, sa mission était d'intégrer les domaines de la politique humanitaire, des droits humains et de la promotion de la paix dans une seule et même division. Les travaux de préparation d'une base légale pour l'obtention du premier crédit-cadre a été un véritable casse-tête, se souvient le secrétaire d'Etat. Le principe même de cette base légale pour la politique extérieure ainsi que son libellé ont suscité d'âpres débats au sein du DFAE. Peter Maurer, pour sa part, est toujours resté confiant : il n'a jamais douté, confie-t-il, qu'une large majorité de la population était favorable à un engagement de la Suisse en faveur de la protection des droits humains, des causes humanitaires et de la paix au moyen de mesures civiles. Et il est persuadé que ce consensus existe toujours.

« La création de la DP IV a été favorisée par une motivation de politique extérieure combinée avec un soutien politique de l'intérieur », affirme Peter Maurer. A l'époque, dans les années 1990, la politique extérieure a pris un tournant décisif : « sous le couvert de la guerre froide, de nombreux conflits étaient restés figés, pratiquement sans possibilité d'intervention. La plupart des conflits, en Europe de l'Est, dans le Caucase ou en Afrique, avaient une dimension Est-Ouest lorsqu'ils n'étaient pas carrément des guerres par procuration. » Après la désintégration de l'Union soviétique, bon nombre de ces conflits bloqués ont éclaté alors que d'autres se sont profilés. Les grandes puissances, l'Union européenne ainsi que certaines organisations internationales comme l'ONU et l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) ont commencé à s'impliquer davantage dans les régions de crise. Les besoins en termes de savoir-faire dans le domaine de la gestion des conflits, de ressources financières et de personnel ont alors explosé. C'est dans ce contexte que la Suisse a créé et développé les instruments civils de sa politique de paix. Cet effort a pris une signification politique d'autant plus grande que la Suisse n'était en même temps pas disposée à participer aux opérations militaires de promotion de la paix.

En réponse à l'engagement croissant du DFAE dans les domaines de la politique de paix, des droits humains et de l'aide humanitaire – quelque 35 collaborateurs du DFAE travaillaient en l'an 2000 sur ces questions –, il a été décidé de concentrer ces activités dans une division. Il fallait en effet les coordonner, les conceptualiser et les opérationnaliser dans une planification générale. Il s'agissait aussi de garantir les financements nécessaires. L'intensification de l'engagement de la Suisse dans le domaine de la promotion de la paix a été très largement approuvée dans son principe par le Parlement. Ce qui a donné matière à discussion, ce sont les priorités géographiques et thématiques de cet engagement. Ce débat se poursuit encore aujourd'hui. « Alors que les uns souhaitent un engagement dans les régions géographiquement proches de la Suisse, par exemple dans le bassin méditerranéen, dans les Balkans ou le Caucase, d'autres préféreraient que les missions de paix soient menées sur d'autres continents, en Amérique latine, en Asie ou en Afrique subsaharienne », précise Peter Maurer, qui trouve cette discussion vaine. « C'est un faux débat que de chercher à savoir dans quelle mesure la politique doit être commandée par les intérêts du pays ou axée sur les problèmes à résoudre. De nombreux conflits étant liés les uns aux autres, il est difficile d'affirmer d'emblée que des événements en Colombie ou au Soudan nous toucheront moins directement que ce qui se passe dans les Balkans. La réalité de notre monde est aujourd'hui si interconnectée qu'il vaut bien mieux rechercher le bon dosage entre suivre des plans soigneusement conçus et réagir souplement aux besoins du moment. » Cette stratégie se trouve détaillée dans les messages relatifs aux crédits-cadres. Elle porte sur des domaines tels que la constitution, la religion et la politique, l'ob-

servation électorale ou la promotion des droits humains.

Il est judicieux d'adapter les capacités et aptitudes de la Suisse en matière de politique de paix aux besoins existant dans les zones de conflit. Selon Peter Maurer, les modalités de cet ajustement doivent être sans cesse rediscutées. L'approche qu'il défend est pragmatique : « Si nous proposons essentiellement notre savoir-faire en matière de fédéralisme et de décentralisation, nous risquons de trouver un problème correspondant à la solution, au lieu du contraire. Inversement, nous ne pouvons pas travailler exclusivement en fonction de la demande, car nos ressources et notre savoir-faire ne s'étendent pas à tous les domaines. » Il importe de faire concorder l'offre et la demande, de trouver un équilibre entre la solidarité et la défense de nos intérêts dans le cadre d'un processus dynamique sous-tendu par un discours rationnel.

Invité à nommer les plus grands succès de la Suisse dans les domaines de la promotion de la paix et de la protection des droits humains, le diplomate hésite : « Les efforts de stabilisation dans les Balkans, les programmes dont ont bénéficié le Kosovo et la Macédoine en tant que pays prioritaires, l'Initiative de Genève au Proche-Orient ou les efforts diplomatiques entre la Turquie et l'Arménie sont des engagements qui ont beaucoup fait parler d'eux. Pour moi, l'acquis le plus précieux est cependant la DP IV elle-même, avec tous ses instruments qui contribuent à une stabilité à long terme. Ils sont politiquement acceptés en Suisse et leur excellence est reconnue sur le plan international. » Le secrétaire d'Etat leur reconnaît néanmoins un potentiel de développement certain. Contrairement à d'autres pays européens tels que l'Espagne, la Suède, l'Autriche ou les Pays-Bas, la Suisse n'accorde qu'un soutien limité aux efforts militaires de promotion de la paix. Il serait donc juste, estime Peter Maurer, que nous fassions des efforts supplémentaires dans les domaines où nous pouvons effectivement faire bouger les choses.

Peter Maurer a étudié l'histoire et le droit international à Berne et à Pérouse. Les personnes qui l'ont côtoyé à cette époque le décrivent comme un homme engagé, mais prudent, doté d'une grande sensibilité. Ces qualités ne sont pas étrangères à la réputation de conciliateur infatigable et de facilitateur de contacts efficace et adroit qu'il s'est forgée notamment durant les années qu'il a passées à New York au poste d'ambassadeur de Suisse auprès de l'ONU. Son travail lui a valu les remerciements explicites du secrétaire général de l'ONU ainsi que, en 2009, l'élection à la présidence de la Cinquième Commission de l'ONU, chargée de questions budgétaires. Grâce à son engagement dans les processus multilatéraux, il a su rapidement donner une stature à la Suisse parmi les membres de l'ONU. Dans le groupe des « Small five » (Suisse, Liechtenstein, Costa Rica, Jordanie et Singapour), la Suisse a été le moteur de nombreuses initiatives et tentatives de réforme. Elle s'est par exemple faite l'auteur d'un plaidoyer pour plus de transparence dans le travail du Conseil de sécurité ou pour un respect plus strict des principes de l'Etat

de droit lors de la prise de sanctions visant à lutter contre le terrorisme.

Mais Peter Maurer tient à mettre les choses au point : « Je ne jette pas des ponts de tous côtés, par simple plaisir idéaliste. Nous forçons des alliances pour obtenir des majorités parce que cela nous est utile, et parce que nous sommes suffisamment souples pour former des coalitions variables autour de tel ou tel problème. » Lorsqu'il était ambassadeur à l'ONU, il a montré qu'un petit pays pouvait concourir efficacement au règlement de problèmes internationaux. Il ne s'associe pas volontiers au concert des voix qui déplorent l'impuissance croissante de l'ONU, rappelant qu'un conflit se règle surtout si ses parties le veulent bien : « Dans le conflit israélo-palestinien, comme dans tous les autres conflits ou presque, ce n'est pas tant l'échec de la communauté internationale qu'il faut voir que l'incapacité des parties à trouver des solutions et des modes de cohabitation porteurs et durables. On ne fait pas le bonheur des gens malgré eux. »

En jetant des ponts et en forgeant des alliances dans le cadre de ses efforts de promotion de la paix, la Suisse sert souvent ses propres intérêts, nous confie le secrétaire d'Etat. Elle peut ainsi s'attirer des sympathies et gagner en influence dans d'autres dossiers de politique extérieure. Par sa taille, elle est forcée de coopérer, car les grandes évolutions à l'échelle nationale sont de plus en plus souvent induites par des développements extérieurs. L'ONU et la collaboration en matière de promotion de la paix offrent un cadre idéal pour se mettre en réseau, pour prendre part à des processus de recherche de solutions et donc pour accroître son influence. Les alliances et les coopérations qui en résultent pourront être mobilisées à d'autres occasions pour résoudre d'autres problèmes. En diplomatie aussi, il faut rester dans le jeu, nous dit Peter Maurer dans un discours. Pour avoir du pouvoir et de l'influence, il faut savoir se rendre utile et mettre des ressources à disposition. Imposer une croissance budgétaire zéro à la politique extérieure, estime-t-il, c'est ignorer les défis grandissants que nous réserve l'interdépendance croissante des relations internationales. Dans ce contexte d'interdépendances croissantes, même si la Suisse peut à l'occasion profiter de son action internationale au service de la paix pour consolider ses réseaux, tous ses engagements pour la paix ne doivent pas nécessairement obéir à un intérêt concret. « Et parfois, c'est tout simplement une bonne cause. »

Peter Maurer

Né en 1956 à Thoune, Peter Maurer a fait des études d'histoire, de sciences politiques et de droit international public à Berne et à Pérouse. Il a rédigé une thèse sur l'approvisionnement alimentaire de la Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale. En 1987, il est entré au service diplomatique et a travaillé notamment pour le bureau du secrétaire d'Etat. En 1996, il a été envoyé à New York en qualité de premier collaborateur du chef de la mission permanente d'observation de la Suisse auprès des Nations Unies. Quatre ans plus tard, le Conseil fédéral le nommait ambassadeur et chef de la nouvelle Division politique IV Sécurité humaine. En 2004, il est retourné à New York comme ambassadeur de la Suisse à l'ONU. Depuis 2010, Peter Maurer est secrétaire d'Etat au DFAE.



« C'est l'individu dont il s'agit d'atténuer les souffrances qui est au centre de nos préoccupations »

L'ambassadeur Claude Wild a repris la direction de la Division politique IV Sécurité humaine (DP IV) au mois d'août 2010. Après dix années consacrées à la mise en place et au développement de cette division, il se propose de la consolider, mais aussi de soumettre à la discussion internationale des thèmes nouveaux comme les changements climatiques et leurs conséquences sur la stabilité des régions touchées.

Monsieur l'ambassadeur, cela fait maintenant quelques mois que vous avez repris la direction de la DP IV. Quelles ont été vos impressions jusqu'ici?

Pour moi, ce changement professionnel a été pour ainsi dire un retour aux sources. Entre 1994 et 1997, j'avais en effet travaillé dans ce qui était alors encore la section Politique de paix, d'abord subordonnée à la Direction des organisations internationales, puis à la Division politique III. Nous étions cinq personnes et disposions d'un budget de 25 millions de francs pour soutenir des initiatives de paix, majoritairement multilatérales à l'époque, de même que des programmes de l'ONU et de l'OSCE. Aujourd'hui, notre champ d'activité comprend non seulement la politique de paix, mais aussi la politique des droits humains, la politique humanitaire ainsi que la politique en matière de migrations. Forte de 63 collaborateurs, la Division gère un budget de quelque

62 millions de francs par an. Bon nombre de sujets qui nous préoccupent sont d'une grande actualité, ce qui explique l'intérêt suscité par le travail de la DP IV. Nous sommes cependant aussi engagés dans des programmes politiquement sensibles dont le contenu doit rester confidentiel pour ne pas compromettre les processus en cours. J'ai été surpris par le nombre existant d'organisations non gouvernementales (ONG) avec lesquelles nous collaborons en Suisse comme à l'étranger et qui font un excellent travail. Les ONG représentent la société civile, qui doit aujourd'hui avoir sa place dans les processus complexes de gestion des crises ou de défense des droits humains si l'on veut que les solutions trouvées soient durables et puissent être effectivement mises en pratique.

Le budget de la DP IV a nettement augmenté depuis ses débuts. Est-il aujourd'hui suffisant compte tenu des objectifs fixés?

J'estime que le budget consacré aux mesures de promotion de la paix n'est toujours pas suffisant pour une puissance économique comme la Suisse, surtout si on le compare avec celui de pays tels que la Norvège, la Suède, le Danemark ou la Finlande. En Norvège, par exemple, les dépenses consacrées à l'aide au développement et à la promotion de la paix correspondent à peu près à un pour cent du PIB. En Suisse, nous tentons d'atteindre 0,5 pour cent d'ici à 2015. Les moyens financiers consacrés à l'armement et aux opérations militaires à travers le monde dépassent de loin les dépenses consacrées à la promotion de la paix. Ce déséquilibre est navrant. J'ai pourtant l'impression qu'une majorité de nos concitoyens sont convaincus qu'une intensification des activités de promotion de la paix servirait non seulement la réputation de la Suisse, mais aussi les intérêts bien compris de notre pays, car ils sont conscients que nous ressentons nous aussi les conséquences de crises et de conflits à l'étranger, par exemple sous la forme d'afflux de réfugiés. Comme tous les autres secteurs de l'activité étatique, nous n'échappons cependant pas aux pressions budgétaires.

Quels sont les arguments que vous avancez pour tenter d'obtenir une rallonge du budget de la DP IV?

Il ne faut pas oublier que, par rapport au capital mis à disposition pour des mesures de promotion de la paix, le bénéfice retiré par le pays donateur est très intéressant. Même une puissance militaire comme les Etats-Unis vient de le reconnaître récemment : dans un article paru il y a peu, intitulé « Leading through Civilian Power », la secrétaire d'Etat américaine Hillary Clinton souligne les avantages d'un renforcement de l'engagement américain dans le domaine de la promotion de la paix et des moyens civils d'exercice du pouvoir. Il s'agit là d'un revirement tout à fait remarquable dans la stratégie de politique extérieure en faveur d'un renforcement de la promotion de la paix et du pouvoir civil. Cela fait bien quelque temps déjà que le DFAE a opté pour une orientation similaire à travers les activités de la DP IV. Dans les domaines de la promotion de la paix et de la sécurité humaine, la Suisse jouit d'une grande crédibilité sur le plan international. Nous voulons mettre cette force à profit et continuer de la développer.

Quels sont les critères déterminants pour un engagement de la Suisse et quelles seront vos priorités?

Ce n'est pas un hasard si notre engagement dans les Balkans occidentaux est si conséquent, à tous les niveaux de la politique de paix. Nous avons ressenti très directement les conséquences des conflits dans la région, notamment sous la forme d'une augmentation des flux migratoires en provenance des pays touchés. A un certain moment, nous avions chez nous à peu près un dixième de la population kosovare. Dans les domaines de la promotion de la paix et de la sécurité humaine, le droit international est en net progrès. Je pense par exemple aux nouvelles conventions sur les mines antipersonnel. Les instruments juridiques de ce genre ne sont toutefois pas d'une grande utilité dans des pays aussi fragiles que la Somalie, pour ne citer que cet exemple, car l'Etat n'y est pas suffisamment fort pour en assurer l'application. Ce qui fait aussi défaut, dans cette situation, c'est un interlocuteur valable. Nous développons donc de nouveaux modèles, dans le cadre desquels nous dialoguons aussi avec d'autres acteurs influents, par exemple avec des acteurs non étatiques armés, qui contrôlent parfois un territoire entier. Ils se considèrent souvent comme les défenseurs d'une « juste cause », veulent se faire entendre et cherchent à redorer leur blason. Ce qui nous intéresse, nous, c'est la situation humanitaire et la protection des populations civiles. Dans cette optique nouvelle, ce ne sont pas le pouvoir ou les intérêts politiques qui sont au centre de nos préoccupations, mais l'individu, dont il s'agit d'atténuer les souffrances et d'assurer la protection. Ce qui ne signifie pas que les violations des droits humains doivent rester impunies, au contraire : l'impunité représente un obstacle de taille sur la voie d'une paix durable.

Dans une étude récente, les écoles polytechniques fédérales recommandent à la DP IV une concentration géographique et thématique de ses moyens. Quelle est votre position à ce sujet?

Après dix ans d'existence, la DP IV doit maintenant consolider et approfondir son travail. Une concentration des moyens nous paraissant effectivement judicieuse, nous focalisons actuellement nos programmes de politique de paix sur sept régions. Il ne faut pas oublier, cependant, que nous ne sommes pas une agence de développement, mais une division politique, qui doit conserver une souplesse suffisante pour répondre aux situations de crise ainsi qu'aux demandes d'aide d'urgence en cas de crise politique que nous recevons, par exemple, de l'ONU. Nous ne pouvons donc pas consacrer la totalité de notre budget à des projets de longue durée. Nous voulons, par exemple, pouvoir continuer de proposer les services de nos médiateurs, que les pays dans lesquels ils sont affectés figurent ou non parmi nos priorités. Ce qui importe, c'est que les parties nous fassent confiance et que nous puissions les aider à surmonter la crise.

A quoi les intervenants suisses doivent-ils cette crédibilité qui leur est reconnue de toutes parts?

D'abord, à notre histoire : la Suisse est neutre, elle n'a jamais été une puissance coloniale et n'est membre d'aucune alliance militaire. Ensuite, à la confiance que nous vaut notre réputation ainsi que notre statut d'Etat dépositaire des Conventions de Genève et d'Etat hôte de nombreuses organisations humanitaires. Enfin, le savoir-faire et l'excellence des prestations de nos experts dans les domaines de la médiation et des bons offices sont pour beaucoup dans la crédibilité dont jouit la Suisse.

Quels sont les sujets nouveaux auxquels la DP IV entend se consacrer?

Nous veillerons, notamment, à ce que la question des changements climatiques et leurs conséquences sur la stabilité d'une région occupe une place plus importante dans les débats internationaux. L'ampleur des défis qui se dessinent dans ce contexte – pénurie de ressources et migrations, par exemple – est gigantesque. Une augmentation de la migration peut avoir un effet déstabilisateur, comme le montrent les exemples du Sahel ou de la Corne de l'Afrique. Les pays dans lesquels d'importantes portions du territoire sont contrôlées par des rebelles sont souvent un pôle d'attraction pour le trafic de drogues, car les rebelles se financent par des trafics en tous genres, dont celui de stupéfiants. Ce phénomène peut fragiliser des pays tout entiers, freiner leur développement et amplifier les flux migratoires. La question fondamentale à laquelle nous allons continuer de consacrer une bonne partie de notre énergie est celle de l'aménagement des processus de promotion de la paix : comment doivent-ils être conçus pour permettre aux parties en présence dans une région en crise de surmonter leurs différends sans avoir recours à des actes de guerre. La constatation semble banale, mais cela ne fait pas si longtemps que l'on en a réellement pris conscience : à lui tout

seul, l'armistice ne suffit pas à mettre fin à une crise ; la reconstruction doit aller de pair avec la gestion du passé pour qu'une paix durable puisse s'installer.

Dans une résolution, le Conseil de sécurité de l'ONU demande un renforcement des mesures de promotion des femmes dans le domaine de la promotion de la paix. Ce sujet est-il d'actualité à la DP IV?

La Suisse s'engage activement en faveur de l'égalité entre hommes et femmes dans la politique de paix. La résolution 1325 du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité traite de questions que la DP IV considère comme étant fondamentales et qui sous-tendent ses activités tant bilatérales que multilatérales. En novembre 2010, le Conseil fédéral a pris acte de la version révisée du plan national d'action pour la mise en œuvre de la résolution 1325, qui représente depuis l'une des principales bases stratégiques sur lesquelles la DP IV fonde ses programmes dans le domaine de la politique de paix. Nous avons la conviction que seule une prise en compte paritaire des droits et des besoins des femmes et des fillettes, combinée avec une participation égalitaire des hommes et des femmes au processus de paix, peut mener à une paix durable et à une sécurité humaine globale. Concrètement, cela signifie, par exemple, que nous avons recours à des instruments de contrôle internes pour déterminer dans quelle mesure les moyens que nous affectons à un programme contribuent à la réalisation des buts fixés dans la résolution 1325. Nous veillons aussi à ce que la proportion d'hommes et de femmes soit à peu près la même dans les équipes envoyées en mission de promotion de la paix par le pool d'experts de la DP IV. La participation de femmes aux missions de paix – qu'elles soient civiles ou militaires – est d'ailleurs indispensable dans la perspective de la protection des victimes civiles de sexe féminin ainsi que de la prévention de crimes sexospécifiques tels que les viols systématiques, de la procédure d'enquête sur ces crimes et de la poursuite pénale de leurs auteurs.

.....
Claude Wild

Né en 1964 à Lausanne, Claude Wild a fait des études de sciences politiques et de relations internationales à l'Institut universitaire de hautes études internationales (IUHEI) à Genève, puis des études postgrade en politique de sécurité. Il a participé aux opérations de paix de l'ONU en tant que membre du contingent suisse en Namibie, de 1989 à 1990, et dans le Sahara occidental, de 1991 à 1992. L'année entre ces deux affectations, il était assistant pour le programme de politique de sécurité de l'IUHEI. En 1992, il est entré au service diplomatique. Après avoir travaillé à la Direction du développement et de la coopération (DDC), à l'ambassade de Suisse au Nigeria et au Ministère de la défense autrichien, il est devenu suppléant du chef de la section Politique de paix de la Division politique III à Berne. A partir de 1997, il a occupé la fonction de premier secrétaire, puis de conseiller d'ambassade à l'ambassade de Suisse à Moscou. En 2000, il a pris la direction de la section Politique et institutions au Bureau de l'intégration à Berne, lequel est responsable de la politique européenne de la Suisse. Quatre ans plus tard, il devenait chef suppléant à l'ambassade de Suisse au Canada, puis, en 2007, à la mission suisse auprès de l'Union européenne à Bruxelles. En août 2010, il a été nommé ambassadeur et a repris la direction de la Division politique IV Sécurité humaine du DFAE.

.....

Vous avez vous-même pris part à des opérations de paix de l'ONU dans le cadre de deux missions de bérets bleus de l'armée suisse. Que pensez-vous des missions de soutien de la paix conduites par notre armée?

Les opérations de paix sont complexes et pluridimensionnelles. Outre les volets civil et militaire, elles impliquent souvent aussi des prestations de police ainsi que des programmes humanitaires et de développement. En tant qu'officier, j'ai pris part à la première mission d'observation suisse à l'étranger en 1989/90. Le contingent militaire suisse de la Swiss Medical Unit était stationné en Namibie, puis, en 1991/1992, au Sahara occidental. Comme tous les autres « soldats de la paix » suisses, j'ai fait l'expérience du rôle important que l'armée suisse pouvait jouer dans le cadre des efforts internationaux de stabilisation d'une région, efforts qui, soit dit en passant, sont dans l'intérêt de la Suisse si l'on pense au commerce ou aux migrations. Sans compter que l'armée suisse gagne aussi à voir ses soldats et officiers volontaires appliquer les connaissances acquises dans les casernes et sur les places d'armes dans la réalité complexe d'une zone de conflit et faire ainsi de précieuses expériences dans le contexte d'une mission de paix internationale. Je suis un fervent défenseur des missions de soutien de la paix que l'armée suisse conduit à l'étranger ; parce que j'ai moi-même bénéficié de cette expérience, mais aussi parce que c'est la seule façon pour nous de nous montrer crédibles sur tout le spectre des efforts de paix.

A quels sujets vous tenant particulièrement à cœur entendez-vous vous consacrer ces prochaines années?

Tout d'abord, je me réjouis d'avoir affaire à toute la diversité des tâches de la division et de partager avec elle les succès qu'elle ne cesse d'aligner. L'automne passé, par exemple, plusieurs sociétés militaires internationales ont signé un code de bonne conduite, qui ne serait pas ce qu'il est sans notre contribution. Ce code (cf. p. 24) a marqué le début d'une ère nouvelle dans la mesure où ce sont des entreprises privées et non plus seulement des Etats qui se sont engagés à respecter les droits humains. Ce succès récent prouve que l'on peut atteindre des objectifs très ambitieux avec des moyens modestes, mais de bonnes idées et une foi inébranlable dans la faisabilité de ses projets. Grâce à notre pragmatisme, à notre ténacité et à notre efficacité, nous parvenons à convaincre d'autres pays de se joindre à nous dans la défense de causes justes. Je souhaiterais que la population suisse en sache plus sur les activités du DFAE en matière de promotion de la paix. Un autre défi que nous devons relever est le renforcement de la collaboration entre toutes les institutions et tous les services de la Confédération et des cantons qui travaillent dans les domaines de la promotion de la paix et de la sécurité humaine. Ensemble, nous pourrions contribuer plus efficacement à la promotion de la paix dans les régions en crise, dans l'intérêt d'une Suisse pleinement intégrée dans les réseaux internationaux. Un objectif auquel je souhaite consacrer toute mon énergie.

Politique de paix





« Ne porte pas de jugement, oublie tous tes préjugés et écoute »

Fort de son expérience et d'une expertise reconnue, Julian Hottinger a, sur mandat du DFAE, pris part en tant que médiateur à différentes importantes missions de promotion de la paix à travers le monde, par exemple au Soudan, en Ouganda, au Burundi, au Liberia et en Indonésie. Spécialiste du droit constitutionnel et fils de l'expert du Proche-Orient Arnold Hottinger, Julian Hottinger est membre du pool d'experts suisses pour la promotion civile de la paix.

Julian Hottinger, quand et dans quelles conditions une médiation peut-elle être utile dans le contexte de la politique de paix?

Je tiens d'abord à clarifier une chose : la médiation a tendance à être considérée comme un remède miracle à tous les conflits. Elle peut certes être utile, mais seulement à certaines conditions : d'abord, il faut que ce soit le bon moment ; les parties doivent être prêtes à négocier. C'est normalement le cas lorsqu'un conflit se prolonge et a atteint une phase d'escalade avancée. Les parties réalisent alors que la violence ne les mène nulle part ou que les ressources nécessaires pour poursuivre le combat s'épuisent. Assises à la table des négociations, leur premier souci est généralement de gagner du temps et de savoir ce qui les attend. Il est quasi impossible de prévoir, au début d'une médiation, quelle en sera l'issue. Ma devise est de n'entamer une médiation que si le risque de faire plus de mal que de bien est minime.

Une médiation peut-elle vraiment avoir des conséquences néfastes?

Bien sûr! Les parties peuvent profiter de la trêve maintenue pendant les négociations pour se réarmer

et pour regrouper leurs forces et devenir plus dangereuses que jamais. Dans de tels cas, la population civile est généralement la première à en pâtir. Il est difficile d'évaluer ce danger au début d'une médiation. Les parties cachent bien leur jeu, outre le fait que, souvent, elles ne savent pas très bien si elles préfèrent négocier ou poursuivre les combats. Il ne faut pas oublier qu'un processus de médiation est une voie difficile pour elles : on leur demande de discuter au lieu de se battre et – chose plus ardue encore – de se mettre à la place de leur adversaire. Leur première réaction est donc généralement de se disputer, d'élever la voix et de préférer des menaces, car c'est là la seule communication qu'elles connaissent.

Comment procédez-vous au tout début d'une médiation?

Le mot-clé de toute médiation est l'empathie : si aucune des parties n'est capable d'écouter l'autre avec empathie, c'est l'échec. Sans bonne volonté, il n'y a pas de négociation possible. Lorsque les adversaires ne cessent de se disputer, nous les qualifions de « sitting ducks ». Ce genre d'impasse est fréquente lorsqu'ils n'ont pas de marge de manœuvre faute d'autorité ou de légitimation. En général, les parties ne quittent pas la table des négociations lorsqu'elles pensent que la discussion peut leur apporter plus d'avantages qu'un retour au maquis.

Quelles sont vos stratégies pour persuader les parties de poursuivre le processus de médiation?

La plus efficace, c'est l'écoute. Le médiateur doit éviter de donner l'impression de tout savoir du conflit. Nous commençons donc par demander aux parties de nous expliquer l'origine et la nature du désaccord. Nous évitons aussi toute pression : il n'y a ni calendrier à respecter ni obligation de parvenir à un accord. Les parties se rencontrent autour d'une table, discutent des journées entières, écoutent ce que la partie adverse a à dire, défendent leurs positions et mènent des réflexions jusqu'à ce que, peu à peu, apparaisse la cause profonde du conflit. Nous travaillons selon le principe des cercles concentriques, qui nous permettent de nous rapprocher progressivement du centre du problème et de dégager une base d'entente commune en mesure d'amener à une solution. Notre mission s'arrête là, car c'est aux parties qu'il appartient alors d'esquisser le contenu de l'accord. Il faut leur laisser du temps. Il suffit d'une minute pour mettre le feu aux poudres, mais il faut des années pour éteindre l'incendie. Le Soudan en est un exemple parfait. Les pays occidentaux sont souvent trop impatients. Cependant, même lorsque les bailleurs de fonds ou certains gouvernements occidentaux fixent un calendrier serré, ce n'est pas là une raison de renoncer à une médiation, car il suffit généralement de minimes signes d'espoir pour que les négociations se poursuivent.

A quoi faites-vous attention au cours d'une médiation?

Le médiateur doit veiller à ne pas passer à côté du fond du problème. Les parties ont en effet tendance à éviter les sujets cruciaux tels que les violations des droits humains. Lorsque nous abordons les points délicats, elles restent souvent évasives. Pourtant, un accord n'a aucune chance d'être durable s'il ne porte pas sur les questions qui sont à la racine du conflit. Il peut être utile, dans une médiation, de montrer aux parties qu'en s'attaquant à la source du problème, des conflits similaires ont pu être résolus au moins partiellement dans d'autres régions. Nous passons alors ensemble en revue les processus de paix au Burundi, en Érythrée, en Somalie ou dans d'autres pays du monde. Cette démarche permet d'élargir leur perspective et de leur redonner foi en leur capacité à avancer dans leurs négociations pour la recherche d'une solution au conflit.

Quel est le type de conflit le plus fréquent de nos jours?

Il s'agit là d'une question complexe : sur un conflit qui a éclaté pour des raisons idéologiques il y a quarante ans, peuvent, au fil du temps, venir se greffer des problèmes ethniques, territoriaux ou politiques. Les conflits ont toujours plusieurs dimensions. Prenez l'Irlande du Nord : à l'origine, le conflit opposait catholiques et protestants ; ensuite, des problèmes de discrimination économique et politique ainsi que des divergences dans la vision de la société sont venus envenimer la situation. Ou alors le Sud-Soudan : les différends entre musulmans et chrétiens ne sont qu'une partie du problème, car les chrétiens n'y représentent que deux pour cent de la population ; les richesses minières ainsi que les questions de participation politique pèsent au moins aussi lourd dans la balance. Il importe, dans le cadre d'une médiation, d'éclairer toutes les facettes d'un conflit, tout en distinguant bien les éléments mineurs des aspects fondamentaux.

Quand qualifiez-vous une médiation de « réussite » – à la signature d'un accord?

La réussite est une notion relative. Le processus en Afrique du Sud peut-il être qualifié de réussite? A première vue, oui : le régime d'apartheid a été aboli et l'ANC est devenu une force politique. Les problèmes raciaux dans les townships n'ont cependant pas été résolus. Lorsque l'on parvient, dans le cadre d'un processus de paix, à réunir les parties autour d'une même table, à dégager une vision commune et surtout à mettre un terme à la violence, la médiation peut être qualifiée de réussite. Quant à savoir si cette réussite sera durable, seul l'avenir peut le dire.

Quelles qualités doit posséder le médiateur « idéal », la médiatrice « idéale »?

Oh, ne me regardez pas comme ça (rires)! Difficile de définir le profil idéal. Pour ma part, j'ai appris le métier de médiateur au Canada, dans une école très axée sur la performance. J'ai réalisé ensuite qu'une bonne formation ne suffisait pas à faire un bon médiateur : il faut également de la patience, de l'empathie et une

bonne qualité d'écoute. Un médiateur doit aussi être suffisamment créatif pour proposer des solutions sortant des sentiers battus. Ce qui est important, par ailleurs, c'est l'expérience du contact avec les sociétés multiculturelles et de bonnes connaissances dans ce domaine. Enfin, et c'est important, le médiateur doit suivre à la lettre cette règle universellement applicable : respecte toujours tes interlocuteurs et ne leur fais jamais subir ce que tu ne voudrais pas subir toi-même. Le plus important, cependant, est de ne pas porter de jugement moral. J'ai moi-même été vertement critiqué pour m'être assis à la même table que des criminels sans scrupules. Ma mission, toutefois, ne consiste pas à les juger, mais à promouvoir la paix. Faire un travail de médiateur, c'est parler avec le diable. Ce qui ne signifie pas que le diable ne devra pas, un jour, répondre de ses actes. Il est évident que les auteurs d'actes répréhensibles doivent en assumer les conséquences et que les actes de violence appellent une punition.

Mais comment la capacité à rendre le droit est-elle possible dans une société malmenée par la guerre, dans un pays où la justice ne fonctionne pas correctement ou n'a pas la légitimation nécessaire?

Il y a là deux questions qui se posent : quelle forme de réconciliation la société est-elle prête à accepter et qu'attend-elle de la justice? En d'autres termes, il faut d'abord déterminer ce dont une société a besoin pour pouvoir guérir et ce qu'elle attend de la justice. Celle-ci devra alors recouvrer sa légitimation en rejetant l'impunité et en mettant en pratique les décisions de la société, qui aura déterminé les crimes devant être punis. Si, dans le cadre de ce processus, la société a l'impression que la réparation et la réconciliation nécessaires selon elle ne se font pas de manière satisfaisante, il est fort probable que l'accord de paix ne sera jamais appliqué intégralement.

Où avez-vous fait vos premières armes de médiateur et comment votre travail a-t-il évolué au fil des années?

J'ai commencé mon parcours professionnel au service du gouvernement canadien, puis j'ai été contacté par la Suisse lors de la création de la Division politique IV. Mes premières années n'ont pas été faciles, car je m'en tenais trop strictement à la théorie. Ce n'est qu'avec le temps que je me suis rendu compte à quel point la pratique était différente de la théorie. Chaque mission m'a apporté de nouveaux enseignements. Ce qui compte le plus, en définitive, c'est l'expérience. Elle vous permet de développer un certain instinct, d'interpréter l'attitude de vos interlocuteurs et de décoder les signaux verbaux et non verbaux qu'ils émettent.

Y a-t-il eu une médiation qui a pris pour vous une importance très personnelle?

Le conflit en Irlande du Nord m'a touché de près, d'abord parce qu'il se déroulait en Europe et ensuite parce que ma mère, bien qu'étant citoyenne améri-

caine, avait des racines irlandaises. J'avais donc, par l'intermédiaire de sa parenté, eu des échos de ce qui se passait en Irlande du Nord. J'ai ensuite eu l'occasion de participer aux entretiens préliminaires et nous avons rapidement réalisé que les parties irlandaises se jouaient de nous : elles savaient dès le départ très précisément ce qu'elles voulaient obtenir, mais refusaient de jouer cartes sur table.

Vous avez certainement aussi vécu des moments particulièrement gratifiants?

Dans mon métier, on apprend à se méfier des faux espoirs. On ne peut jamais être certain que les parties signeront vraiment l'accord. Lorsque, d'une main tremblante, elles tiennent le stylo, on se dit que tout est possible. Mais il n'est pas rare qu'une partie refuse de signer au dernier moment et ce n'est généralement pas celle que l'on pense. Et si la signature d'un accord est une chose, sa mise en application en est une autre. Une fois l'accord signé, je suis souvent très fatigué. Il est fréquent que je tombe malade et que je me fasse beaucoup de soucis en pensant à tout ce qui pourrait encore arriver. Un médiateur doit travailler avec sa tête, pas avec son cœur. Une fois l'accord signé, il doit s'en aller ; les parties ne veulent plus le voir, car elles lui ont dévoilé leurs bons côtés, mais aussi leur face sombre. Un médiateur ne devrait jamais revenir. La mise en application de l'accord est une tâche qui revient à d'autres acteurs.

Quel est le principal enseignement que vous tirez de votre travail?

Ne porte pas de jugement, oublie tous tes préjugés et écoute! Cette règle s'applique tout particulièrement en Afrique. Les Africains adorent débattre, si possible de manière informelle, sur la place du village ou sous un arbre. Les rencontres avec mes amis somaliens m'ont toujours fasciné : ils parlent encore et encore, jusqu'à ce qu'il n'y ait plus rien à dire et que le silence s'installe. Chacun est alors plus ou moins au courant de l'avis de l'autre. La chose à ne pas faire à la fin de la journée, c'est de demander : « Êtes-vous d'accord ou pas? » Car toute la discussion reprend alors de plus belle. Au lieu de cela, nous disons : « Bien, cette discussion est terminée, nous passons au point sui-

vant. » Il est pratiquement impossible d'obtenir des résultats concrets.

Quelles sont les erreurs que vous ne referiez plus?

Oh, il y en a de nombreuses! L'erreur que je regrette le plus est la suivante : lors d'une médiation, il est apparu clairement dès le premier jour que les délégués n'avaient aucune sympathie pour moi – sentiment qui était d'ailleurs réciproque. Mon anglais était probablement trop européen, le leur trop asiatique. Je me suis dit que cela allait s'arranger avec le temps. Après six semaines, j'ai dû avouer à mon supérieur : « Vous voyez, je suis la mauvaise personne à la mauvaise place au mauvais moment. » Il m'a remplacé par un collègue, qui a alors fait un excellent travail. J'avais trop longtemps ignoré mon instinct qui me disait de laisser tomber. Ces six semaines n'ont pas été tout à fait perdues dans la mesure où la délégation était si contente de ce changement qu'elle s'est ensuite montrée très coopérative.

Le fait que vous soyez au service de la Suisse joue-t-il un rôle dans votre travail?

La Suisse est un petit pays neutre qui n'a pas de passé colonial. Elle n'est pas une superpuissance et, encore plus important, elle n'a pas d'intentions non déclarées. Dans le cadre d'un processus de paix, ces qualités lui procurent un net avantage. Cependant, plus on avance dans un processus de médiation, moins la nationalité du médiateur est importante. Au fil des jours, le « Suisse » devient « Julian ». Ce qui n'exclut pas que la Suisse est très appréciée. Nous avons d'ailleurs toujours tendance à nous sous-estimer. Mais c'est peut-être cette modestie qui fait de nous des partenaires de choix.

Julian Hottinger

Julian Thomas Hottinger travaille pour le DFAE en qualité d'expert en médiation et en facilitation. Au terme de ses études à la Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne et à l'Institut universitaire d'études du développement (IUED), il s'est spécialisé en médiation internationale auprès de l'Institut international canadien de négociation appliquée (IICNA/CIAN). Il a ensuite travaillé jusqu'en 2003 en tant que collaborateur scientifique auprès de l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg. Durant ces dernières années, il a notamment œuvré dans les processus de paix en Afghanistan, en Irlande du Nord, au Burundi, au Liberia, en Sierra Leone, en Somalie, au Soudan et à Aceh, en Indonésie. Il a, en outre, pris part à la négociation du cessez-le-feu dans les monts Nouba (Soudan central), qui a débouché sur la signature d'un accord au Bürgenstock (NW), ainsi qu'aux pourparlers menés entre le Nord et le Sud du Soudan, couronnés par un accord de paix global.

Promotion de la paix au Burundi

Au Burundi, la Suisse a contribué de manière essentielle à la signature d'un accord de cessez-le-feu entre les parties à la guerre civile. Le rôle qu'elle a joué dans ce contexte lui a valu de se voir confier une fonction importante au sein de l'ONU : elle préside pour la deuxième fois déjà ce qu'on appelle la Formation Burundi de la Commission de consolidation de la paix de l'ONU.

Près de la moitié des processus de paix se soldent par un échec dans les cinq années qui suivent un cessez-le-feu. La paix ne peut être consolidée durablement qu'au prix d'efforts se poursuivant au-delà d'une simple cessation de la violence. Durant cette phase critique qui suit la signature d'un tel accord, la Commission de l'ONU a pour mandat de mobiliser l'attention de la communauté internationale et de proposer des stratégies destinées à la consolidation de la paix et à la reconstruction.

Au Burundi, la polarisation ethnique entre Hutus et Tutsis, encouragée par les élites politiques, ainsi que certaines injustices structurelles, ont été à l'origine de confrontations violentes : putschs, dictatures militaires, soulèvements et représailles sanglantes ont conduit à une guerre civile qui, estime-t-on, a fait plus de 300 000 victimes. En 1998, les parties au conflit ont entamé des pourparlers qui ont abouti, en 2000, à un accord de paix (accords d'Arusha). Avec la démobilisation du dernier mouvement rebelle hutu, le processus de paix a pu être pratiquement mené à son terme en 2009. En avril 2009, les FNL (Forces nationales de libération) ont été reconnues comme parti politique. Malgré tout, de sérieuses déficiences en matière de gouvernance et de respect des droits humains, de même que la criminalité, l'impunité et la corruption, continuent de poser de gros problèmes dans ce pays.

Par l'intermédiaire de Julian Hottinger, qui est intervenu en qualité de médiateur, la Suisse a pris part à ce que l'on a appelé le processus d'Arusha. Ce spécialiste du droit constitutionnel travaillait à l'époque à l'Institut du fédéralisme de Fribourg. Engagé peu après au DFAE, M. Hottinger a continué de mettre ses connaissances et ses relations au service des négociations. En collaboration avec l'organisation non gouvernementale Initiatives et Changement, la Suisse a pu instaurer un dialogue avec les FNL, a intégré ce mouvement dans le processus de paix et l'a accompagné durant les négociations menées sous l'égide de l'Afrique du Sud. Le fait que les rebelles aient pu être persuadés de déposer les armes et de changer de nom a été considéré comme un succès majeur. Sans cette participation des FNL, la paix n'aurait été que partielle. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord et dans la perspective des élections de 2010, la Suisse a soutenu la transformation du mouvement rebelle en parti politique.

Les élections de l'année dernière ont été remportées par le gouvernement à une grande majorité. Il faut dire que les partis d'opposition avaient boycotté le processus électoral, reprochant au gouvernement de graves violations des droits humains ainsi qu'une manipulation des résultats du scrutin. Le manque de confiance dans le processus démocratique, nourri par des années de conflits, ainsi que l'attitude inflexible de l'élite politique montrent bien que l'organisation d'élections est loin d'être synonyme de démocratie. La Suisse continue donc d'encourager le dialogue entre les partis politiques et s'efforce d'obtenir que toute la lumière soit faite sur les crimes de guerre aux fins de favoriser la réconciliation entre les groupes ethniques en présence.

La Formation Burundi de la Commission de consolidation de la paix de l'ONU, présidée par la Suisse, accorde la priorité aux activités suivantes :

- soutenir l'intégration du Burundi dans la Communauté de l'Afrique de l'Est, dont le Burundi a repris la présidence en 2011 ;
- mobiliser des ressources pour la réintégration économique et sociale des anciens combattants et de leurs familles ;
- assurer que la consolidation de la paix conserve un rôle central dans les documents stratégiques pour le développement futur du pays (p.ex. de la Banque mondiale) ;
- plaider en faveur d'un dialogue démocratique avec toutes les forces politiques du pays, y compris celles qui ne sont pas représentées au Parlement ;
- encourager le respect du principe de l'Etat de droit et des droits humains, la lutte contre la corruption ainsi que les efforts du pays pour surmonter son passé.

La Suisse dispose aujourd'hui sur place d'un bureau de la Direction du développement et de la coopération (DDC) et d'un conseiller en consolidation de la paix, chargé de mettre en œuvre le programme de la Suisse en matière de politique de paix au Burundi. Actuellement, les activités prioritaires sont la promotion du dialogue politique, le contrôle des armes légères, le soutien du travail sur le passé et du processus de réconciliation ainsi que le respect des principes de l'Etat de droit.



Burundi

Le Burundi est l'un des plus petits pays d'Afrique, mais ce territoire situé à l'est du continent est très densément peuplé, avec une population de 8,6 millions d'habitants. Ce pays compte par ailleurs parmi les plus pauvres de la planète. Depuis que le dernier mouvement rebelle (Forces nationales de libération, FNL) a déposé les armes fin 2008, la situation sécuritaire s'est stabilisée, mais les conditions d'une paix durable ne sont pas encore toutes réunies. L'année électorale 2010 a été un test important pour cette démocratie encore jeune qui sortait de longues années de guerre civile. La plupart des partis d'opposition ont cependant boycotté les élections présidentielles et législatives.

Lutte contre le trafic illicite d'armes légères

Lors d'une conférence à l'ONU, son ancien secrétaire général Kofi Annan a affirmé que « les armes légères sont les armes de destruction massive de notre époque ». Au moyen d'initiatives diplomatiques, le DFAE s'engage en faveur de normes internationales strictes permettant de réprimer le trafic illicite d'armes légères.

Les armes légères représentent aujourd'hui l'une des principales menaces pour la sécurité humaine. Sur le demi-milliard d'armes de ce type qui sont, selon les estimations, en circulation dans le monde, la majeure partie sont détenues par des autorités légitimes. Mais lorsqu'elles tombent entre les mains de terroristes ou de criminels, elles représentent un terrible danger. Elles sont faciles à obtenir, simples à manier et généralement bon marché. Le trafic illicite d'armes est en outre un commerce lucratif.

Cela fait des années que l'ONU s'emploie à lutter contre le trafic illicite d'armes légères. Depuis la fin du conflit Est-Ouest, la question est à l'ordre du jour de la diplomatie multilatérale. La Suisse prend une part active dans la lutte contre le trafic d'armes légères et veille à ce que les promesses faites ne restent pas lettre morte. En 2001, lors de la Conférence de l'ONU sur les armes légères, 156 Etats ont adopté le programme d'action présenté par la Suisse et la France aux fins d'enrayer le trafic illicite d'armes légères et de petit calibre. Depuis lors, ce type d'armes doit être marqué, une première mesure destinée à faciliter la détection des flux commerciaux et des transactions clandestines.

Un groupe de travail, composé de représentants de plusieurs pays et présidé par le DFAE, a ensuite développé un instrument permettant le traçage et l'identification des armes légères illicites. Ce texte a été adopté par l'Assemblée générale de l'ONU en 2005. Elle est aussi, à la même occasion, tombée d'accord sur une définition des termes « armes de petit calibre » et « armes légères » formulée par le DFAE, ce qui constituait un préalable important à la poursuite des négociations. On en est toutefois resté aux déclarations d'intention, sans parvenir à rendre le texte contraignant. De plus, le processus de mise en œuvre du programme d'action est au point mort : lors de la Conférence de l'ONU de 2006, qui s'est penchée sur les progrès réalisés depuis l'adoption du Programme d'action contre le trafic illicite d'armes légères et de petit calibre en 2001, il n'a pas été possible – notamment à cause de la position des grandes puissances, soucieuses de défendre leurs intérêts nationaux – de se mettre d'accord sur un document définitif.

En 2006, conjointement avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le DFAE a

organisé une Conférence ministérielle sur la violence armée et le développement, qui a abouti à la signature de la Déclaration de Genève. Avec ce texte, la Suisse a atteint un but important, qui était d'attirer l'attention sur les interactions existant entre la violence armée et le développement : toute montée de la violence met un frein au développement économique et social d'un pays. Les Etats signataires se sont engagés à prendre, d'ici à 2015, des mesures concrètes contre les interactions néfastes entre la violence et le développement, le but étant d'obtenir une réduction mesurable de la violence armée.

Quelque 110 gouvernements ont déjà promis d'apporter leur soutien à la Déclaration. La Suisse était membre du groupe d'Etats qui a défini le cadre d'action pour sa mise en œuvre. Parmi les mesures prévues, on trouve des collectes d'armes, des destructions symboliques d'armes, certaines réformes dans les domaines de la justice et de la sécurité ainsi qu'un meilleur contrôle douanier aux frontières. Pour commencer, il faut se donner les moyens de mesurer le niveau de violence armée dans un pays. A l'heure actuelle, le groupe d'Etats s'efforce donc de définir les indicateurs nécessaires (p.ex. le nombre d'homicides) et de quantifier les coûts économiques causés par l'utilisation d'armes légères. Des programmes d'action sont au banc d'essai dans plusieurs pays tels que le Burundi et le Guatemala.

L'Assemblée générale de l'ONU a en outre adopté un Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu. En vertu de ce texte, est aujourd'hui punissable quiconque fabrique, vend ou détient illicitement des armes à feu.

Armes légères

.....
Selon une estimation du centre de compétence Small Arms Survey à Genève, quelque 740 000 personnes seraient tuées chaque année par balles, tirées avec des pistolets, des mitraillettes ou des fusils automatiques. « Le monde est pour ainsi dire inondé d'armes légères et de petits calibres. Plus de 500 millions de ces armes sont en circulation dans le monde, soit une pour 12 personnes. »
Kofi Annan, ancien secrétaire général des Nations Unies
.....

De l'initiative des droits humains à la paix au Népal

Le 21 novembre 2006, un accord de paix global a été signé à Katmandou, marquant la fin d'une guerre civile qui a déchiré le pays pendant dix ans et causé plus de 16 000 morts. Par son engagement à long terme en faveur de la paix, des droits humains et de la coopération au développement, la Suisse y a contribué de manière déterminante. Comme notre pays jouit de la confiance de toutes les parties en présence, son soutien a été sollicité dans la perspective de la mise en œuvre de cet accord de paix.

La Suisse a été l'un des premiers pays à coopérer au développement du Népal au début des années 1950. En 1996, une guerre civile a éclaté entre les rebelles et le gouvernement. Ce conflit interne, qui devait durer dix ans, a coûté la vie à des milliers de personnes et forcé quelque 200 000 habitants à fuir leurs foyers. En mai 2005, le DFAE a envoyé à Katmandou Günther Bächler, son conseiller pour la promotion de la paix, chargé d'établir le contact avec toutes les parties au conflit et d'évaluer les possibilités d'une solution négociée. Ce qui a été déterminant, c'est que ce conseiller a fait participer les partis démocratiques au dialogue.

Dans son activité de médiateur, le diplomate suisse a dû surmonter bien des obstacles, surtout au début, lorsque sa mission l'a amené à rencontrer les rebelles maoïstes dans une arrière-cour sordide d'un bidonville de New Delhi, en Inde. Après une phase de navette diplomatique informelle (entretiens séparés avec les parties au conflit), les parties se sont officiellement assises à la table des négociations à la fin de 2005.

Le conflit armé a pris fin en 2006, avec la transformation du Népal en une république, dirigée par un gouvernement auquel participent les maoïstes. Une initiative de la Suisse en faveur des droits humains a remporté un grand succès au printemps 2005 puisqu'elle a été à l'origine de la plus grande mission de terrain du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH). Après l'entrée en vigueur de l'accord de paix, l'élection des membres de l'assemblée constituante a été organisée en avril 2008. La victoire des forces démocratiques a conduit, un mois plus tard, à l'abolition de la monarchie.

La signature d'un accord de paix est un premier pas essentiel dans le cadre d'un processus de paix. C'est toutefois la phase délicate de mise en œuvre qui décidera, au fil des années suivantes, de la solidité de la paix à long terme. La Suisse a maintenu sa présence au Népal, et a joué le rôle de médiatrice durant la longue phase transitoire qui a suivi la signature de l'accord entre 2006 et 2008. Comme il fallait s'y attendre, compte tenu de la situation difficile qui régnait au départ, le processus de concrétisation de la paix a été un parcours semé d'embûches, marqué par des

revers et des crises de confiance entre les parties. Les maoïstes ont même temporairement quitté le gouvernement et le processus de paix s'est enlisé.

De concert avec d'autres pays, la Suisse a contribué financièrement au fonds pour la paix qui a été institué par le gouvernement népalais et qui sert aujourd'hui à dynamiser le processus de consolidation. Onze observateurs suisses ont participé à la mission d'observation électorale mise sur pied par l'UE. La Suisse a également soutenu la mise en place de programmes radio dans le pays pour permettre à la population d'obtenir les informations nécessaires pour la préparation des élections. Quant à la mission de l'ONU au Népal (MINUNEP), la Suisse y a contribué tant financièrement que par l'envoi d'experts sur place.

Lorsqu'un pays de tradition autocratique souhaite se donner une nouvelle constitution et réformer ses structures étatiques en s'appuyant sur des fondements démocratiques, il a besoin de l'aide d'experts. La Suisse fournit une contribution substantielle au processus d'élaboration de la constitution. En octobre 2008, le DFAE a, entre autres mesures, organisé un voyage d'étude en Suisse pour permettre aux membres de l'assemblée constituante de s'informer auprès des autorités cantonales et communales. L'historique de la création du canton du Jura leur a servi d'enseignement pratique.

En collaboration avec la DDC et d'autres services de la Confédération, la DP IV a aussi apporté son soutien à la mise en place d'un nouveau système de sécurité et a contribué au processus de réconciliation nationale. Une des priorités de la politique extérieure de la Suisse est de promouvoir le respect des droits humains.

La stratégie suisse 2009–2012 allie une promotion politique active de la paix à une gestion de projets de coopération au développement tenant compte des situations de conflit existant dans le pays. Le travail de médiation de la Suisse n'est pas terminé. Ces derniers temps, nos médiateurs ont dû intervenir à plusieurs reprises au niveau informel pour relancer le processus de paix, qui marque le pas. L'engagement de la Suisse est reconnu et apprécié non seulement par les Népalais, mais aussi au niveau international.



Népal

Près de 30 millions de personnes vivent au Népal. Selon les estimations du FMI, son produit intérieur brut par habitant s'élevait à 452 dollars en 2009 ; ce pays asiatique enclavé compte parmi les pays les plus pauvres du monde. Le Népal jouxte les deux pays les plus peuplés de la planète : la Chine et l'Inde. Il est peuplé de nombreux groupes ethniques. L'ancien royaume hindou du Népal est une république depuis 2008. Début 2011, la mission de l'ONU au Népal a quitté le pays. Sa principale mission, l'intégration des quelque 19 000 anciens combattants maoïstes dans l'armée, est considérée comme un échec.

L'influence des religions et des visions du monde dans les conflits

Les religions et les visions du monde peuvent jouer un rôle déterminant dans un conflit et doivent donc être prises en compte dans le cadre d'une mission de paix. Le DFAE le fait de façon pragmatique, en encourageant des projets permettant la rencontre et la collaboration entre des personnes ayant des visions du monde différentes.

Depuis le milieu des années 1980, on assiste à une montée des mouvements religieux à travers le monde. Dans bien des pays, la religion est partie intégrante de la vie politique et sociale. De nombreux conflits – intra-étatiques ou interétatiques – ont aujourd'hui une dimension religieuse. C'est le cas en Afghanistan, au Sri Lanka et au Proche-Orient, pour ne citer que ces exemples. Si les religions ne sont pas, a priori, le facteur de déclenchement du conflit, elles peuvent pourtant être responsables d'une escalade de la violence. Dans cette situation, les processus classiques de négociation sont souvent peu efficaces : lorsque les visions du monde en présence sont trop différentes, les valeurs et les intérêts deviennent indissociables.

La promotion de la paix doit prendre en compte cette réalité. Depuis 2004, le DFAE travaille intensément sur cette question et a facilité dans différents pays le dialogue entre parties rivales. Sachant que l'isolement favorise l'extrémisme, il tient à inclure dans la discussion même les représentants religieux de tendance fondamentaliste. Les projets procèdent d'une approche pragmatique : dans l'intérêt de la paix, il est préférable pour les parties de se rencontrer et de collaborer au quotidien plutôt que de se lancer dans des discussions – généralement stériles – sur leurs échelles de valeurs respectives. Les projets qui favorisent l'intégration permettent de réduire les préjugés, de renforcer la confiance et de promouvoir la cohabitation pacifique.

Cette approche pragmatique est illustrée par le travail du DFAE au Tadjikistan, déchiré par la guerre entre 1993 et 1997. Des lignes de fracture sont apparues entre le gouvernement laïque, issu du système soviétique, l'élite démocratique et les élites religieuses (musulmanes). Si le Tadjikistan connaît aujourd'hui la stabilité grâce au succès du processus de paix, la méfiance est profonde entre les anciennes parties belligères et de nombreuses questions ayant trait aux relations entre le gouvernement laïque et la sphère religieuse de la société sont restées sans réponses. Certaines ont pu être abordées dans un dialogue que la Suisse a contribué à instaurer entre des représentants du gouvernement et les élites laïques et religieuses. Il en a résulté un document consacré aux mesures de confiance, dans lequel ont été établis des principes de cohabitation et des mécanismes de transformation des conflits, applicables dans la gestion des questions religieuses, juridiques ou politiques. Partant de ce

document, des groupes de travail ont développé des projets de mise en œuvre de ces principes. L'un d'entre eux prévoit l'élaboration d'un programme scolaire uniformisé pour les écoles privées religieuses (madrases) indépendantes du système d'enseignement public. L'introduction d'éléments didactiques laïques et civils dans leurs programmes a permis un rapprochement des deux systèmes éducatifs. Sur cette base, un projet qui vise à l'évaluation de ce programme scolaire dans une madrasa a été lancé. Il doit également permettre son adaptation, sa promotion et sa diffusion dans d'autres écoles religieuses. Toutes ces mesures contribuent à réduire les tensions et à régler les relations entre l'Etat et la sphère religieuse.

Le DFAE œuvre, entre autres, dans les organisations et pays suivants :

- Au Sri Lanka, un dialogue a été entamé avec des moines bouddhistes qui souhaitent contribuer à la pacification de leur pays. Ce dialogue a pour but d'encourager la cohabitation pacifique entre tous les groupes ethniques.
- Au Liban, la Suisse suit les efforts d'un mouvement salafiste (mouvement sunnite) visant à développer une position théologique et politique qui soit en harmonie avec le système politique libanais. Elle soutient en outre la création de bases communes pour un processus de négociation entre salafistes et représentants religieux officiels, qui viserait à les intégrer dans les institutions religieuses.
- En Egypte, le DFAE a lancé et encouragé un dialogue entre une ONG musulmane et une ONG chrétienne suisse portant sur des questions pratiques.
- En collaboration avec l'Alliance des civilisations, un organisme des Nations Unies fondé en 2005, le DFAE facilite le dialogue et la collaboration entre acteurs musulmans et acteurs non musulmans, par exemple en Afghanistan, en Somalie et au Soudan. L'Alliance des civilisations s'est fixé pour but de combattre l'extrémisme et d'encourager la tolérance.
- En 2005, la Suisse a lancé l'Initiative de Montreux, dont le but était d'accroître la transparence des organisations caritatives islamiques, discréditées par les attaques terroristes du 11 septembre 2001, et de restaurer un climat de confiance.

Religions et conflits

Dans de vastes régions du monde, on observe une renaissance politique des communautés religieuses. La religion gagne beaucoup en importance dans le débat public, en particulier lorsqu'il porte sur des processus de paix et l'escalade de conflits. Les convictions religieuses peuvent infléchir le déroulement d'un conflit ; des études scientifiques sont consacrées aujourd'hui à leur rôle dans l'aggravation ou l'apaisement de la violence. Par ailleurs, une question intéressante qui se pose est de savoir si des antagonismes religieux sont effectivement à l'origine du conflit ou si d'autres motifs se cachent derrière les divergences confessionnelles. Diverses analyses montrent que les religions peuvent être instrumentalisées et mises au service d'intérêts relevant d'une stratégie de puissance.

Sud-Soudan : de l'accord du Bürgenstock à une paix globale

Grâce à la longévité de son engagement au Soudan, la Suisse bénéficie de la confiance des parties en présence. Le DFAE a été sollicité à plusieurs reprises pour contribuer au processus de paix dans ce pays déchiré par la guerre civile.

Le Soudan, qui est l'un des pays les plus pauvres du continent africain, est le théâtre de l'une des plus graves catastrophes humanitaires de ces dernières décennies. Les causes principales en sont les guerres civiles entre le Nord musulman et le Sud chrétien et animiste. A elle seule, la seconde guerre civile, qui a duré de 1983 à 2005, a causé quelque deux millions de morts et obligé quatre millions de personnes à quitter leur foyer. Le conflit portait sur la marginalisation politique du Sud, sur le contrôle des ressources naturelles du pays ainsi que sur des divergences ethniques et religieuses.

L'engagement de la Suisse au Soudan trouve son origine dans les relations privilégiées que le diplomate suisse Josef Bucher entretenait avec un ambassadeur du Sud-Soudan. Le gouvernement sud-soudanais avait demandé à l'ambassadeur en mission spéciale de gestion des conflits d'apporter son soutien aux discussions entre l'Armée de libération du peuple soudanais (SPLA) au Sud-Soudan et le gouvernement soudanais. Entre 1994 et 2002, Joseph Bucher a eu d'intenses contacts avec les deux parties au conflit. Les négociations ont abouti en 2002 à la conclusion d'un accord de cessez-le-feu pour la région des Monts Nouba. Cet accord entre le gouvernement de Khartoum et le SPLA a été signé dans un hôtel du Bürgenstock, près de Lucerne.

La Suisse était chargée de diriger les négociations et a assuré la médiation entre les parties conjointement avec les Etats-Unis. L'une des idées que le DFAE a présentées dans le cadre des négociations est le concept de fédéralisme, une forme d'organisation de l'Etat que les Soudanais ont d'abord considérée comme totalement inconcevable. Pour ce qui est du litige relatif aux ressources pétrolières situées dans le Sud, les médiateurs suisses ont suggéré de faire porter les discussions non pas sur le régime de propriété, mais sur la répartition des recettes. L'accord de cessez-le-feu lui-même a été négocié en moins d'une semaine, après plus de sept années d'efforts de médiation patients et tenaces. Josef Bucher se souvient encore parfaitement de sa première rencontre avec le chef rebelle et futur vice-président John Garang : « Il s'est entaillé le doigt avec le couteau militaire que je lui avais apporté. Me voyant tressaillir, il m'a lancé en riant : ce dont le gouvernement du Nord n'a jamais été capable, Bucher y parvient : faire couler mon sang. »

L'accord du Bürgenstock a ouvert la voie à d'autres négociations, qui ont abouti à un accord de paix global en 2005. La paix entre le Nord et le Sud s'est révélée durable dans l'ensemble : plus de deux millions de personnes ont pu retourner dans leurs villages. Les relations, toutefois, restent tendues. Les élections de 2010 et la préparation du référendum sur l'indépendance du Sud ont ravivé ces tensions. L'exemple du Soudan montre bien qu'un processus de paix ne prend pas fin avec la signature d'un accord, mais appelle un engagement qui se prolonge bien au-delà.

La Suisse continue de prendre part à la surveillance du processus de mise en œuvre de l'accord de paix par l'intermédiaire d'un expert sur place. Elle a en outre, sur demande expresse du gouvernement sud-soudanais, mis à sa disposition un médiateur pour les négociations entre les rebelles de la Lord's Resistance Army et le gouvernement de l'Ouganda.

Le projet Maison des nationalités est né d'une initiative de la Suisse. Le fait est que le Soudan se caractérise par une grande diversité ethnique et culturelle et que cette richesse ainsi que les droits des différentes communautés doivent être préservés dans l'intérêt d'une paix durable. La Maison des nationalités sert aujourd'hui de plate-forme de dialogue entre les cultures. A la fin de l'année 2009, on a donné au programme une orientation nouvelle et signé une convention écrite avec le gouvernement du Sud-Soudan semi-autonome. Rebaptisé Forum des chefs tribaux traditionnels, le programme se poursuit aujourd'hui sous les auspices du gouvernement sud-soudanais. Ce forum est un lieu de dialogue servant à réduire les tensions latentes qui subsistent entre les fractions tribales du Sud, et même à l'intérieur de ces groupes, et qui ont provoqué des dizaines de milliers de morts pendant la guerre. Ce programme à long terme a pour but de renforcer le rôle des autorités tribales, affaiblies par la guerre, dans la perspective de la prévention et du règlement des conflits locaux. Elles pourraient ainsi fonctionner comme interface entre les structures de l'Etat moderne et les sociétés traditionnelles. Ce rôle des autorités tribales a même été inscrit dans la constitution. Dans le cadre de son engagement, la Suisse soutient en outre la mise en place de médias indépendants et s'efforce d'obtenir la participation de la diaspora sud-soudanaise au processus de reconstruction du pays.



Soudan

Avec une superficie de 2,5 millions de kilomètres carrés et une population d'environ 40 millions d'habitants, la République du Soudan est le plus grand pays d'Afrique. Plus de 100 ethnies différentes vivent au Soudan, qui se caractérise également par une grande diversité linguistique. Plus de 50% de la population est noire et près de 36% est d'origine arabe ; la majorité est toutefois arabophone. Quelque 65 à 70% des Soudanais sont des musulmans sunnites, 5 à 10% des chrétiens, le pourcentage restant se partageant entre des religions autochtones. L'islam est religion d'Etat. Dans la déclaration de paix, outre la constitution d'un gouvernement d'union nationale et l'organisation d'élections, la tenue d'un référendum sur le sort du sud du pays a constitué un point essentiel. En janvier 2011, les Sud-Soudanais ont voté à une écrasante majorité en faveur de l'indépendance de leur pays. La partition du pays sera proclamée le 9 juillet 2011.

Echos de la politique et de l'économie, de la science et de la société civile



Sa compétence en matière de promotion civile de la paix et des droits humains fait de la Division politique IV du DFAE la principale responsable de la politique suisse en matière de paix et des droits de l'homme. Les activités qu'elle déploie en collaboration avec la DDC et le SECO dans le domaine de la politique de paix et des droits humains ainsi que de la politique humanitaire ont valu à la Suisse considération et influence au niveau international. En ma qualité de membre du pool d'experts suisses pour la promotion civile de la paix, j'ai pu constater par moi-même, notamment lors de missions d'observation électorale, à quel point l'engagement de la DP IV pouvait et peut toujours représenter un soutien important dans le cadre d'efforts de médiation, de dialogues, de projets et de programmes. Un des grands défis que la DP IV devra relever à l'avenir sera de renforcer encore l'engagement de notre pays dans ces domaines, de sorte que les buts fixés puissent être atteints durablement.

Brigitta M. Gadiant

Conseillère nationale; membre de la Commission consultative du Conseil fédéral pour la coopération internationale au développement et présidente du Comité de l'Union interparlementaire chargé de promouvoir le respect du droit international humanitaire

La volonté de prendre des initiatives et de collaborer est une condition clé à remplir lorsque l'on entend assurer le respect des droits humains : une qualité que la Division politique IV du DFAE a manifestée de plus en plus activement ces dernières années. L'engagement croissant dont la Suisse fait preuve à travers le travail de la DP IV en accord avec des organismes gouvernementaux ou des ONG sur des dossiers impliquant des acteurs étatiques et non étatiques est bien plus que bienvenu : il est essentiel à l'amélioration de la situation des droits humains et au déclenchement des développements souhaités. Il reste encore beaucoup à faire, mais les progrès enregistrés sont considérables.



Ron Popper

Chef de la responsabilité sociale chez Asea Brown Boveri Ltd



L'Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève contribue au rayonnement international de la Suisse dans des domaines qui appartiennent aux plus nobles traditions du pays. Au cœur du projet réside la volonté de mieux faire respecter la dignité humaine. En peu d'années, l'Académie a déjà fait ses preuves et elle continue à se développer avec plein succès. Il est certain que, sans l'aide de la Division Politique IV du DFAE, l'Académie n'aurait pas pu être créée et elle ne pourrait pas continuer à exister.

Nicolas Michel

Professeur de droit international, président du Conseil de l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève

Politique des droits humains



Dialogue sur les droits humains avec le Vietnam

La Suisse conduit des dialogues sur les droits humains avec plus d'une demi-douzaine d'Etats, dont le Vietnam. Instruments importants de la politique extérieure en matière de droits humains, ces dialogues ont pour but de contribuer au respect des droits humains dans les Etats partenaires.



Vietnam

La population de cette république socialiste est estimée à près de 90 millions d'habitants. Depuis l'an 2000, le Vietnam, qui ne dispose pas d'un pouvoir judiciaire indépendant, connaît une croissance économique vertigineuse. Il est l'un des principaux partenaires commerciaux de la Suisse en Asie du Sud-Est : entre 1998 et 2008, les échanges commerciaux entre les deux pays ont été multipliés par cinq. Outre la Suisse, l'Australie, la Norvège et les Etats-Unis mènent un dialogue sur les droits humains avec le Vietnam. Les rencontres organisées dans le cadre de ce dialogue donnent à la Suisse l'occasion d'aborder des questions de droits humains comme la liberté d'expression et la liberté des médias. Des listes de détenus et d'autres personnes dont la situation inquiète le DFAE sont régulièrement présentées au gouvernement vietnamien. En concertation avec d'autres pays, l'ambassade de Suisse à Hanoi suit par ailleurs les procès menés contre des défenseurs des droits humains.

Le DFAE a formellement entamé le dialogue sur les droits humains avec le Vietnam en 1997. Ce pays, qui a fait preuve d'une réelle ouverture au dialogue, apprécie ce partenariat avec la Suisse, sachant qu'elle ne nourrit aucune intention cachée. En général, les entretiens ont lieu une fois par année, tantôt au Vietnam, tantôt en Suisse. Les données de départ sont favorables. Sans compter que la pression politique et médiatique qui peut venir hypothéquer un entretien sur les droits humains et susciter des réflexes de défense est moins grande que dans le dialogue avec la Chine, par exemple. Les discussions, qui ont lieu dans un esprit d'ouverture, sont confidentielles. On convient des informations publiées au terme de la réunion.

Les thèmes abordés dans le cadre du dialogue sur les droits humains avec le Vietnam relèvent des questions internationales en matière de droits humains, du droit pénal, de la procédure pénale et de l'exécution des peines, des droits des minorités, de la liberté de culte et des droits des femmes. C'est dans le domaine des libertés d'opinion et de réunion que le pays socialiste a le plus de progrès à faire. En collaboration avec la Suisse, le Vietnam souhaite aussi améliorer les conditions de détention dans ses prisons. Lors des dernières rencontres, la délégation vietnamienne a, pour sa part, abordé la question de l'initiative sur les minarets et des droits des sans-papiers. Dans le contexte de la ratification de la Convention de l'ONU contre la torture et d'autres réformes du droit vietnamien, comme l'abolition de la peine de mort, le DFAE a demandé avec insistance un moratoire sur les exécutions ainsi que la publication de statistiques sur l'application de la peine de mort. Il encourage par ailleurs son partenaire à collaborer plus étroitement avec le Conseil des droits de l'homme de l'ONU.

Il est important que les discussions menées dans le cadre des dialogues sur les droits humains se déroulent sur un pied d'égalité : plutôt que de se limiter à émettre des critiques, la Suisse souhaite privilégier l'échange d'expériences et sensibiliser ses interlocuteurs aux défis à relever dans le domaine des droits humains ainsi qu'aux solutions possibles. Les entretiens s'accompagnent de projets concrets, financés par la Suisse. Chaque session de dialogue comprend ainsi des rencontres d'experts et des visites auprès de différentes autorités. Depuis 2006, le dialogue

sur les droits humains inclut un échange d'experts dans le domaine de l'exécution des peines ou dans un autre domaine en rapport avec la ratification et la mise en œuvre de la Convention de l'ONU contre la torture. La dernière visite en Suisse d'une délégation d'experts vietnamiens des questions pénitentiaires remonte à octobre/novembre 2009. A la fin de 2010, une délégation suisse s'est rendue au Vietnam en prolongation de cet échange. Pour la première fois dans le cadre de cette collaboration, l'accent a été mis sur la formation du personnel pénitentiaire. Une collaboration étroite s'est instaurée entre des experts suisses et l'école de formation pénitentiaire récemment inaugurée à Hanoi.

Le DFAE constate que la situation des droits humains s'est améliorée au Vietnam ces dernières années : les peines capitales ne sont plus exécutées, la torture dans les prisons est une pratique en régression et la liberté religieuse a été reconnue officiellement. En 2007, le pays s'est doté d'une loi sur l'égalité entre hommes et femmes et sur les violences domestiques qui a été élaborée, entre autres, en collaboration avec la Suisse. Pour les représentants suisses, le fait que le dialogue sur les droits humains permette un échange régulier sur des thèmes importants a un effet favorable sur la situation des droits humains et le fonctionnement de l'Etat dans les pays partenaires. Sans compter que les entretiens produisent aussi des retombées positives dans d'autres secteurs des relations bilatérales, au niveau commercial par exemple.

La Suisse mène aussi un dialogue sur les droits humains avec l'Iran, le Tadjikistan, Cuba et la Chine. Des consultations sur les droits de l'homme ont régulièrement lieu avec la Russie et un dialogue sur les droits humains sera lancé avec le Nigeria en 2011.

Le Conseil des droits de l'homme surveille la situation des droits humains

Créé en 2006, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU est né d'une initiative commune de l'ancien secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, et de la Suisse. Succédant à la Commission des droits de l'homme, qui avait perdu sa crédibilité en raison d'une politisation et d'une polarisation excessives, cet organe est doté d'un mécanisme efficace permettant un examen périodique de la situation des droits de l'homme dans tous les Etats membres.

Au printemps 2006, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé par 170 voix contre 4 d'instituer un Conseil des droits de l'homme ayant son siège à Genève. Cette création est venue récompenser les efforts du DFAE : en 2003, il avait chargé le professeur Walter Kälin de trouver des moyens de réformer la Commission des droits de l'homme. Les résultats de son travail avaient été remis au secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, en 2004. Grâce à la campagne diplomatique très active que la Suisse a menée en collaboration avec l'ONU, le nouveau conseil a obtenu l'aval de la grande majorité des membres.

Le Conseil des droits de l'homme compte 47 membres, élus pour une durée de trois ans. Les sièges sont répartis par groupes régionaux. Les Etats qui souhaitent obtenir un siège au conseil doivent se soumettre à une procédure de candidature, rendre compte au conseil et satisfaire aux « exigences les plus strictes » en matière de respect des droits de l'homme. Pour remédier aux déficiences qui ont été fatales à l'organisation précédente, on a rattaché le conseil directement à l'Assemblée générale, lui conférant de fait un statut supérieur sur le plan institutionnel à celui de l'ancienne commission. En cas de violation des droits humains appelant une intervention urgente, une session spéciale peut être convoquée.

Les Etats membres sont chargés d'évaluer la situation des droits humains dans tous les pays. Dans le cadre de l'examen périodique universel (EPU), tous les Etats, tour à tour, sont amenés à s'auto-évaluer et à recevoir les recommandations des autres Etats. Un rapport est également rédigé par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme ainsi que par les ONG intéressées. Les Etats, pour leur part, s'engagent à suivre les recommandations qu'ils ont acceptées. La plupart d'entre eux sont d'accord pour estimer que l'examen périodique de la situation des droits humains dans tous les Etats membres est l'un des points forts du nouveau conseil. Ils déplorent par contre souvent le manque de diligence de certains Etats dans la mise en œuvre des recommandations. Quoiqu'il en soit, le fait que l'on examine tous les Etats sans exception permet de lever le tabou sur la situation des droits de l'homme dans certains pays et d'espérer des ajustements politiques à moyen terme. Les décisions du conseil sont encore trop souvent

biaisées par des considérations politiques ou une mentalité de bloc. Des voix critiques se sont aussi élevées sur le plan international en réaction à l'élection au conseil d'Etats accusés de violations des droits humains.

Le DFAE s'efforce de mener un dialogue transcendant les clivages des blocs et de lutter contre toutes les tendances à la polarisation. C'est pourquoi il s'emploie à jeter des ponts, propose des solutions dans des groupes suprarégionaux et travaille en étroite collaboration avec des ONG ou des « laboratoires d'idées » comme l'Académie de droit international humanitaire et des droits humains. Les ONG constituent un élément important au sein du Conseil des droits de l'homme. Le DFAE fait en outre de son mieux pour ramener la discussion sur un plan objectif : ce qui compte et qui doit être examiné, en définitive, ce ne sont pas les arguments politiques, mais la situation en matière de droits humains telle qu'elle se présente concrètement. Les discussions doivent ainsi toujours s'inscrire dans la perspective des victimes.

Interlocutrice très appréciée au sein du conseil, la Suisse y a été réélue pour une durée de trois ans en 2010.

..... **Conseil des droits de l'homme**

La Suisse s'est particulièrement engagée en faveur de la création du Conseil des droits de l'homme et la consolidation de ses instruments. Depuis mai 2010, elle en est pour la deuxième fois membre alors qu'elle y avait déjà été élue de 2006 à 2009. Le 25 février 2011, le Conseil a tenu une session spéciale sur la Libye – pour la première fois dans l'histoire de la jeune institution, une session spéciale a été consacrée à un membre actuel. Le Conseil des droits de l'homme a adopté, sans vote, une résolution recommandant à l'Assemblée générale des Nations Unies de suspendre la Libye de ses rangs. L'Assemblée générale a donné suite à cette requête. La suspension de la Libye a été considérée comme un signe fort montrant que le conseil n'accepte pas la violation, par ses membres, des normes relatives aux droits humains.
.....

Code de bonne conduite pour les entreprises de sécurité privées

Il est de plus en plus fréquent que des missions de sécurité soient confiées à des entreprises privées, notamment dans les régions en crise. A l'initiative de la Suisse, 58 entreprises de sécurité, dont les plus grandes, ont signé un code de bonne conduite par lequel elles se sont engagées à respecter les droits humains et à en faire le cadre de référence de leur politique commerciale.

A l'issue de la guerre froide, certains pays occidentaux ont effectué des coupes claires dans leurs budgets militaires et confié un nombre croissant de tâches militaires et de mandats de sécurité à des contractants privés. Agissant pour le compte de gouvernements, d'organisations internationales, de sociétés privées ou encore de médias ou d'organisations non gouvernementales (ONG), les entreprises de sécurité protègent des personnes, des installations ou des convois, notamment dans les régions en crise. Leur nombre a augmenté de manière spectaculaire à travers le monde. Dans certains pays, ces entreprises privées jouent aujourd'hui un rôle plus important que celui de la police ou de l'armée. Dans le contexte des conflits en Irak et en Afghanistan, avant tout, le pouvoir détenu par les entreprises de sécurité et leur contrôle sont controversés et font l'objet d'un débat public.

Les entreprises privées et leurs collaborateurs sont soumis au droit international humanitaire et se doivent donc de respecter les normes universelles en matière de droits humains. Personne, jusqu'à l'intervention de la Suisse, ne s'était toutefois fait fort de rappeler à ce secteur économique globalement actif les règles en vigueur sur le plan international et de lui faire des recommandations en ce qui concerne leur mise en œuvre. Le code de bonne conduite élaboré par le DFAE en collaboration avec des représentants de la branche et des ONG vise à garantir que les contractants concernés et leurs mandataires s'y tiendront vraiment. En novembre 2010, à Genève, 58 entreprises de sécurité ont signé le code de conduite et se sont ainsi engagées à respecter les normes qui y sont établies en matière de droits humains : interdiction d'avoir recours aux armes si ce n'est pour se défendre soi-même ou d'autres personnes en danger de mort ou pour empêcher un crime meurtrier ; interdiction absolue de la torture, d'actes discriminatoires et de la traite d'êtres humains. Une participation active aux hostilités est également proscrite expressément dans le code. Les entreprises, pour leur part, doivent appliquer certains critères en matière de recrutement, veiller à une bonne formation de leurs collaborateurs et contrôler leur travail.

concernés, qui s'emploient maintenant à mettre en place une autorité de surveillance indépendante. Le DFAE a la conviction que le code va servir de ligne directrice aux législateurs nationaux. Des gouvernements, des entreprises et des organisations humanitaires reprendront les normes du code dans les contrats qu'ils concluront avec les entreprises de sécurité. Cela fait ainsi plusieurs années que la Grande-Bretagne, pour ne citer que cet exemple, s'efforce de réglementer la branche à l'intérieur de ses frontières. Le gouvernement a maintenant décidé de s'inspirer de l'initiative suisse pour créer ses propres règles. Il est en effet bien précisé dans le code de conduite qu'il ne remplace ni les réglementations et contrôles nationaux ni les réglementations internationales à venir.

Les gouvernements, les ONG et les entreprises signataires se sont donné dix-huit mois pour instituer un organisme de contrôle sous la forme d'une autorité de plainte. Celle-ci recevra les plaintes et ouvrira les enquêtes. Les résultats seront publiés et portés à la connaissance du gouvernement. Il est également prévu qu'un secrétariat vienne soutenir les entreprises dans leurs efforts de mise en œuvre.

Ce n'est pas la première tentative du DFAE de réglementer les entreprises de sécurité : il avait déjà élaboré un document similaire deux ans auparavant, qui a aujourd'hui été signé par 35 Etats. Ce Document de Montreux donne un aperçu des obligations imposées par le droit international et exige des Etats qu'ils s'engagent à garantir le respect des normes de la Convention de Genève – protection des personnes et autres dispositions du droit international humanitaire – aussi dans le cadre des mandats donnés à des entreprises militaires et de sécurité privées.

Entreprises de sécurité privées

« En situation de conflit, des acteurs non étatiques tels que les entreprises de sécurité privées gagnent en importance. Il est donc déterminant que ces entreprises s'engagent à souscrire aux normes internationales et à les respecter pour que soient renforcés les droits humains et le droit humanitaire. »

Peter Maurer, secrétaire d'Etat DFAE

Relevons que le code de bonne conduite n'est pas un code d'autoréglementation : le document est le fruit d'un processus auquel ont participé tous les acteurs

Politique humanitaire et migration



Pour une politique migratoire coordonnée sur le plan international

La migration est un phénomène qui transcende les frontières nationales. Aucun Etat ne peut, à lui tout seul, relever les défis toujours croissants qu'elle implique. La migration est cependant aussi synonyme d'opportunités. Le DFAE s'engage activement pour obtenir que la question de la migration internationale soit abordée dans toutes ses dimensions.

La migration internationale a augmenté de manière spectaculaire dans le sillage de la mondialisation : de plus en plus d'hommes et de femmes quittent leur région d'origine en quête d'une vie meilleure. Cela ne fait que quelques années que la politique internationale a commencé à se pencher sérieusement sur le sujet. Pendant longtemps, le débat s'était en effet limité aux questions d'asile et d'intégration des migrants dans les pays du Nord.

Le fait est que les politiques nationales et les flux migratoires globaux interagissent. Une coopération internationale judicieuse peut contribuer à rendre plus efficace la lutte contre les conséquences néfastes de la migration et à mieux tirer parti de ses effets positifs. C'est dans cet état d'esprit et pour lancer la discussion au niveau international que la Suisse a présenté l'Initiative de Berne en 2001. Dans son rapport final, une commission d'experts présidée par la Suisse a souligné que les politiques migratoires nationales devaient être coordonnées si l'on voulait tirer le meilleur parti possible des avantages de la migration et réduire au minimum ses effets négatifs.

Le DFAE s'efforce de changer l'optique dans laquelle la question de la migration internationale est discutée : il importe que la migration ne soit pas perçue uniquement comme un problème – notamment par les pays d'immigration – mais aussi comme une source d'opportunités tant pour le pays d'origine que pour le pays de destination. Les migrants contribuent par exemple au développement économique et à l'évolution sociale dans les pays d'origine et de destination : d'une part, l'argent que les migrants parviennent à envoyer dans leur pays prend une importance économique croissante ; aux Philippines, par exemple, on estime que les transferts de l'étranger représentent à peu près quinze pour cent du produit national brut ; d'autre part, la migration favorise le transfert de connaissances : dans leur pays de destination, les migrants acquièrent un savoir qui leur sera utile lors de leur retour chez eux. Le pays qui accueille les migrants, pour sa part, trouve en eux la main-d'œuvre qui lui fait défaut.

Le revers de la médaille, c'est l'hémorragie de main-d'œuvre qualifiée subie par certains pays en développement et les risques auxquels les migrants s'exposent pendant et même après leur voyage souvent très long. Sans compter que le nombre des migrants sans autorisation de séjour ne cesse d'augmenter à travers le monde. Ces clandestins, qui se soustraient

aux contrôles légitimes des Etats, sont souvent exploités. On réfléchit aussi aux moyens de favoriser la migration circulaire, soit le retour des émigrants dans leur pays d'origine. Les aides financières facilitant la réinsertion professionnelle des candidats au retour se sont révélées être un instrument efficace.

Lors de la 61^{ème} session de l'Assemblée générale de l'ONU, en septembre 2006 (« Dialogue à haut niveau sur la migration internationale et le développement »), la question des migrations a été débattue pour la première fois au niveau ministériel à l'initiative de Kofi Annan, alors secrétaire général de l'organisation. Depuis lors, les discussions portent sur la corrélation entre migration et développement, la migration à caractère économique, les droits des migrants ainsi que la lutte contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants. Grâce aussi à l'engagement de la Suisse, un nouveau dialogue informel aura lieu en 2011 dans le cadre de l'Assemblée générale, un autre Dialogue à haut niveau sur le thème des migrations et du développement étant prévu au niveau ministériel en 2013.

Le premier Dialogue à haut niveau a abouti à la création du Forum mondial sur la migration et le développement (GFMD). Cet espace de discussion informel ouvert à tous les Etats qui souhaitent s'y exprimer a aussi recours à l'expertise d'organisations non gouvernementales (ONG). En sa qualité de membre du comité de direction, la Suisse participe activement à l'orientation des discussions. En 2011, elle a même l'honneur de présider le Forum. Le fait que les délégations sont composées de représentants de différents départements (DFAE, DFJP, DFE) et dirigées par un ambassadeur extraordinaire chargé de la collaboration internationale en matière de migrations, est la preuve que tous les services intéressés prennent part à ce débat et sont disposés à collaborer (approche interdépartementale).

Le DFAE coordonne l'engagement de la Suisse dans le cadre du Dialogue sur la migration internationale et en détermine aussi certains points forts. Il accorde une attention particulière aux questions de la sécurité humaine et des droits des migrants. Le DFAE entend par exemple soulever la question des changements climatiques et de leurs conséquences sur les migrations dans le cadre du débat international, une problématique dont l'urgence risque d'augmenter.

Migration

L'Organisation internationale pour les migrations estime que plus de 200 millions de personnes vivent aujourd'hui dans un pays qui n'est pas leur patrie. Globalement, les mouvements migratoires s'amplifient dans le monde. D'après la Banque mondiale, les envois de fonds des migrants à destination des pays en développement se sont élevés à plus de 300 milliards de dollars en 2008, montant qui dépasse de loin celui de l'aide publique au développement versée par les pays industrialisés. Dans certains pays, un tiers des familles échappent à la pauvreté grâce à ces transferts financiers.

Les partenariats migratoires : entre potentiel et défis

Le phénomène des migrations transnationales ne s'est pas seulement accéléré, il est également devenu plus complexe. Les partenariats migratoires, mis sur pied par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et l'Office fédéral des migrations (ODM), permettent de discuter des problèmes et des chances de la migration et de prendre des mesures utiles à chacun des deux partenaires, le pays d'origine comme le pays d'accueil.

Aujourd'hui, on estime à 200 millions le nombre de personnes qui vivent dans un pays autre que leur pays d'origine. Après la chute du rideau de fer, les conflits dans les Balkans et en Afrique ont eux aussi fait grossir les flux migratoires. Pour la plupart, ces migrants sont en quête de perspectives professionnelles et d'une vie meilleure. La migration a des conséquences à la fois sur le pays d'origine et sur le pays d'accueil. Dans les pays d'origine, les départs peuvent entraîner un manque de professionnels qualifiés, tandis que les pays d'accueil profitent de cet afflux de main-d'œuvre pour combler les carences de leur marché du travail. Pour leur part, les pays d'émigration bénéficient des transferts d'argent de la diaspora aux familles et des connaissances de ceux qui rentrent au pays. En revanche, dans le pays d'accueil, l'immigration peut être perçue, de manière subjective, comme une menace. De plus, les migrants en situation irrégulière ne sont pas protégés par le droit du travail. Ils sont donc des proies toutes désignées pour les trafiquants d'êtres humains et peuvent être facilement exploités.

La coopération et les projets menés conjointement par le pays d'accueil et le pays d'origine permettent d'optimiser le potentiel du phénomène migratoire et de mieux faire face à ses défis. La Suisse a donc conçu un instrument novateur, le partenariat migratoire, basé sur la coopération entre les pays de départ et de destination. Au moins une fois par an, des représentants de la Suisse et d'un pays d'émigration se rencontrent pour discuter des questions suivantes : par quelles mesures les deux pays peuvent-ils encourager le retour volontaire et la réintégration des migrants dans leur pays d'origine? Comment renforcer les autorités publiques chargées des migrations dans les pays d'origine? Que faire pour prévenir les migrations irrégulières? Par quels moyens peut-on assurer une meilleure intégration des migrants dans le pays d'accueil et les protéger contre le trafic d'êtres humains? Comment les deux Etats partenaires peuvent-ils favoriser le développement économique dans le pays d'origine, de manière à réduire la pression migratoire? Et enfin, comment faire en sorte que les migrants acquièrent dans le pays d'accueil des connaissances et des compétences dont ils pourront tirer parti à leur retour?

En collaboration avec l'Office fédéral des migrations (ODM) et le pays partenaire, le DFAE développe des projets en vue de favoriser la coopération entre pays d'émigration et terre d'accueil. Ces projets ont par exemple

pour objectif d'améliorer l'information des candidats à l'émigration, par le biais de campagnes sur les risques et les chances d'un départ à l'étranger, ou encore de mettre en place des mesures de réintégration des émigrés, en facilitant leur insertion sur le marché du travail, leur recherche d'emploi ou en accordant des subsides d'aide à la création d'entreprises. Pour sa part, le pays de destination peut améliorer la formation des migrants, simplifier les transferts d'argent et en réduire le coût. Si nécessaire, les projets et les programmes mis sur pied dans le cadre d'un partenariat de ce type peuvent s'étendre à d'autres aspects de la politique extérieure ayant un impact sur la migration, tels que la promotion civile de la paix, la défense des droits humains ou les conventions de sécurité sociale. Pour le DFAE, la priorité reste la protection des migrants et des migrantes.

Le DFAE et l'ODM concluent des partenariats migratoires avec des pays considérés comme prioritaires, soit parce que leurs ressortissants sont nombreux à se rendre en Suisse, soit parce que notre pays souhaite apporter une contribution concrète à leur développement, au moyen de programmes d'échanges (séjours de formation, etc.). En 2009, des pourparlers ont été engagés avec des pays des Balkans occidentaux (Bosnie et Herzégovine, Serbie et Kosovo), ainsi qu'avec le Nigeria. Les partenariats migratoires portent sur le long terme et doivent être maintenus tant qu'ils seront utiles aux Etats concernés. Ces partenariats sont formalisés soit par un traité entre les deux Etats (c'est-à-dire un accord contraignant sur le plan du droit international), soit par un protocole d'entente (à savoir un accord non contraignant ou une déclaration d'intention). Un partenariat migratoire reflète les intérêts spécifiques des acteurs en présence : son contenu est donc modulable et varie d'un pays à l'autre.

Etant donné que la question des migrations touche plusieurs services fédéraux, les partenariats migratoires ont pour objectif de favoriser une politique cohérente et respectueuse des intérêts de toutes les parties (approche interdépartementale ou « whole of government approach »).

Les principaux acteurs sont notamment l'Office fédéral des migrations (ODM) qui est chargé de la gestion de la politique migratoire suisse, la Division politique IV (DP IV) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et la Direction du développement et de la coopération (DDC). Suivant les besoins, d'autres acteurs, le SECO par exemple, peuvent également être impliqués.

Partenariat migratoire

L'ouverture au dialogue et à la coopération est indispensable à l'instauration d'un partenariat migratoire. Une telle coopération fait le lien entre le retour des migrantes et des migrants et les causes de la migration forcée dans le pays d'origine (pauvreté, conflits et violations des droits humains). Ces échanges réciproques permettent de mieux comprendre les positions du pays partenaire et ouvrent de nouvelles voies susceptibles d'aboutir à des solutions constructives face à cette problématique mondiale. Dans son rôle d'interface entre la politique extérieure et la politique intérieure, le DFAE a pour mission de défendre à l'étranger les intérêts de la Suisse en matière de migrations tout en enrichissant le débat intérieur de perspectives extérieures.

Déplacés internes – réfugiés dans leur propre pays

Le nombre des personnes devenues des réfugiés dans leur propre pays n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années. Dans le cadre de son engagement politique international, la Suisse cherche à obtenir une meilleure protection des déplacés internes ainsi qu'un renforcement de leurs droits.

Les déplacés internes ont été contraints d'abandonner leurs biens à la suite de conflits armés ou de catastrophes naturelles. Ils ont besoin non seulement de denrées alimentaires, d'installations sanitaires et de soins médicaux, mais aussi d'un toit. Contrairement aux réfugiés, ils n'ont pas franchi la frontière de leur pays. Ils ne bénéficient pas d'un statut juridique spécifique et sont donc très mal protégés. A la fin des années nonante, l'ONU a établi des principes directeurs destinés à servir de cadre normatif aux Etats confrontés au problème de personnes en fuite à l'intérieur de leurs frontières. Ce document n'est toutefois pas contraignant sur le plan juridique.

Les gouvernements des Etats dans lesquels il existe des déplacés internes n'ont pas tous la même volonté de protéger ces personnes et de leur concéder des droits. Améliorer le destin des déplacés internes est aujourd'hui un objectif prioritaire de la politique de la Suisse en matière de droits humains. Le DFAE s'efforce de faire inscrire la question des déplacés internes à l'ordre du jour politique des organisations internationales afin qu'elle soit perçue comme un problème humanitaire urgent. Il estime que les gouvernements des Etats confrontés à cette question doivent être appelés à mettre en œuvre les principes directeurs sur les déplacés internes, accompagnés dans leur démarche et, si nécessaire, aidés financièrement ou par la mise à disposition de personnel. En 2005, grâce à un lobbying politique intense de la Suisse et d'autres Etats acquis à cette cause, les principes directeurs ont été repris dans le document final du sommet de l'ONU et ont donc obtenu plus de poids. En mettant à disposition des moyens financiers, mais aussi du personnel, le DFAE a apporté son soutien au mandat de Walter Kälin, précédent représentant du secrétaire général de l'ONU pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays.

Des études menées au Sri Lanka, en Colombie, au Soudan et en Géorgie ont montré que la solution du problème posé par les déplacés internes était indissociablement liée à la mise en place d'une paix durable. Le DFAE a encouragé une étude¹ réalisée à ce sujet par Walter Kälin et le Projet Brookings-Berne sur les déplacements internes. Les auteurs plaident en faveur d'une meilleure prise en compte des déplacés internes et de leurs besoins dans les processus de paix, persuadés que c'est là le seul moyen d'établir une

paix durable. Tant que les personnes déplacées n'ont pas la possibilité de se réinstaller durablement soit sur les terres qu'elles ont quittées soit dans une autre région du pays, le potentiel de conflit reste élevé. Les déplacements internes sont souvent à l'origine d'une montée de la criminalité. Parmi les personnes déplacées, certaines sont alors entraînées dans la spirale de la violence, comme le montrent certains exemples en Amérique centrale ou au Soudan.

Désireux de faire prendre conscience de ce lien de cause à effet, le DFAE s'est associé en 2008 au Projet Brookings-Berne et à l'Université Javeriana de Bogota, en Colombie, pour réunir des représentants des déplacés internes, du gouvernement, des bailleurs de fonds et d'organisations non gouvernementales (ONG). Le but était de permettre aux intéressés de faire entendre leur voix dans le cadre des initiatives de paix et de les informer de leurs droits et de leurs obligations. A la faveur du compte rendu qu'il a rédigé à l'issue de cette rencontre et de trois études de terrain réalisées en Colombie, le DFAE a analysé les besoins des déplacés internes et formulé des recommandations pour la restitution des terres, l'indemnisation des personnes déplacées et leur réinsertion professionnelle.

Le DFAE a consacré plusieurs manuels à la question des déplacés internes. Les gouvernements, les autorités judiciaires et les ONG y trouvent des recommandations relatives à la mise en œuvre des principes directeurs pour la protection des déplacés internes. A défaut d'une convention internationale sur les droits des personnes déplacées, le DFAE a rédigé en 2010 une marche à suivre destinée aux organismes internationaux et aux acteurs non étatiques qui leur indique comment sensibiliser les gouvernements à cette question et comment les soutenir dans leurs efforts visant à améliorer durablement la situation des personnes déplacées.

Les missions de la Suisse et de l'ancien représentant suisse de l'ONU ont incité plusieurs pays, dont le Népal, la République centrafricaine et la Géorgie, à inscrire la réglementation juridique des déplacements internes à leur agenda politique et à renforcer les droits des déplacés internes. Le défi qui subsiste consiste à renforcer la volonté et les capacités des autres pays à apaiser les souffrances des personnes déplacées.

Déplacés internes

Au cours des trois dernières décennies, le nombre des déplacés internes s'est multiplié par cinq pour atteindre 27 millions de personnes, soit deux fois plus que le nombre total de réfugiés. Dans plus de cinquante pays, des populations ont été contraintes de quitter leurs terres et leur foyer. Ces exodes peuvent être dus à des conflits armés ou à l'insécurité, mais aussi, de plus en plus souvent, à des catastrophes liées aux changements climatiques. La multiplication prévue des catastrophes naturelles risque d'être à l'origine de mouvements de population d'une envergure insoupçonnée.

¹ Intégrer la question des déplacements internes dans les processus et accords de paix, Projet Brookings-Berne, 2007

Mesures de lutte contre la traite d'êtres humains

Des centaines de milliers d'hommes, de femmes et d'enfants qui quittent leur pays en quête d'une vie meilleure tombent entre les mains de trafiquants. Le DFAE, de par son rôle d'interface entre la politique extérieure et la politique intérieure de la Suisse, organise des tables rondes auxquelles sont invités des représentants des victimes de ces trafics humains de diverses origines ainsi que des experts suisses pour rechercher avec eux des solutions applicables par delà les frontières.

Chaque année, des millions de personnes quittent leur région d'origine à la recherche d'un travail et d'un revenu. Elles fuient la pauvreté, la discrimination et la violence. La pression migratoire s'exerce particulièrement sur les femmes seules et les mères isolées qui vivent dans le dénuement. Les trafiquants d'êtres humains les recrutent souvent dans leur pays d'origine en leur faisant miroiter la perspective d'un emploi régulier et d'une vie meilleure. Bon nombre d'entre elles se retrouvent ainsi entre les griffes d'organisations criminelles, qui les gardent sous leur contrôle à force de menaces et de violences. Rares sont celles qui parviennent à recouvrer leur liberté par leurs propres moyens ; pour pouvoir s'en sortir, la plupart des victimes sont tributaires d'une aide extérieure.

En Suisse, différents services de la Confédération et institutions s'occupent de la traite des êtres humains et des problèmes qu'elle engendre : il y a d'abord la police et la justice, mais aussi les services d'aide sociale et d'aide aux victimes. Le DFAE use de ses relations internationales pour améliorer et mettre en réseau l'expertise en la matière. Il organise des tables rondes réunissant des experts en provenance de Suisse et des pays d'origine des victimes. Le but de ces rencontres est avant tout de réfléchir aux mesures préventives pouvant être prises par les pays d'origine pour enrayer le commerce inhumain dont souffrent certains de leurs citoyens et aux modalités de coopération avec la Suisse lorsque celle-ci identifie des victimes sur son territoire ; la discussion porte aussi sur les mesures à prendre par les autorités suisses pour assurer au mieux la protection et la garantie des droits des intéressés.

En 2010, le DFAE a invité la Roumanie et l'Autriche à la table ronde consacrée à la mendicité enfantine et au trafic d'enfants. La Roumanie est non seulement le pays d'origine de nombreuses victimes exploitées sexuellement, mais aussi de groupes organisés de mendiants – dont beaucoup d'enfants. Selon les conclusions de la police, ces enfants forcés à mendier et à voler sont souvent sous la coupe de trafiquants. Les expériences faites en Autriche montrent que les enfants arrêtés doivent être bien encadrés, puis raccompagnés dans leur pays d'origine par des personnes formées à cette tâche. Il importe en outre

que les villes et les autorités de police et d'aide sociale collaborent efficacement. Les plates-formes de signalement se sont révélées être un instrument utile, car elles permettent une mise en réseau de toutes les données nationales en matière de traite d'êtres humains.

A la table ronde organisée l'année d'avant, la délégation reçue venait de Hongrie, un autre pays d'où proviennent de nombreuses victimes de l'exploitation sexuelle. On s'était notamment interrogé sur la meilleure manière de repérer les victimes de la traite d'êtres humains, de les protéger et de les aider.

Soucieux d'agir préventivement contre la traite des êtres humains à des fins de prostitution, le DFAE a donné instruction à ses représentations dans les pays à risque d'assujettir l'octroi de visas, par exemple, aux danseuses de cabaret à certaines conditions : les candidates doivent justifier d'un âge minimum et sont informées des risques liés à l'exercice de cette activité dans le pays de destination. Il n'en est pas moins indispensable d'agir aussi à l'intérieur de nos frontières : les législations doivent être aménagées de sorte à prévenir les abus et à protéger les victimes. Les institutions spécialisées, quant à elles, doivent disposer de ressources suffisantes.

Il restera difficile de mettre la main sur les trafiquants tant que la protection des témoins ne sera pas améliorée : les femmes prêtes à témoigner en justice doivent pouvoir bénéficier d'une protection policière, d'une aide financière et d'un suivi psychologique. La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, qui date de 2005, est la première à être axée sur la protection des victimes.

..... **Traite des êtres humains**

Selon les estimations, entre 700 000 et 2,5 millions de personnes, dont 80% de femmes, sont chaque année victimes de la traite des êtres humains. La majeure partie des personnes exploitées en Suisse – des femmes pour la plupart – sont originaires d'Europe de l'Est et d'Amérique du Sud. Il existe une corrélation entre l'intensification des flux migratoires et les différentes formes d'exploitation à des fins de prostitution ou de travail forcé. Les Etats doivent donc porter une attention toute particulière à la vulnérabilité des migrantes et des migrants s'ils veulent mettre en œuvre des stratégies pertinentes en matière de lutte contre la traite des êtres humains.
.....



« Nous voulons nous aussi avoir un rôle à jouer »

L'ambassadeur Thomas Greminger a succédé à l'ambassadeur Peter Maurer à la tête de la Division politique IV en 2004. Sous sa direction, la DP IV a étendu son champ d'activités. Il a toujours eu à cœur « de bien diriger la Division dans un environnement politique et diplomatique sensible et d'y créer un climat dans lequel ses collaborateurs engagés et hautement compétents puissent s'épanouir ». En août 2010, il a transmis le flambeau à l'ambassadeur Claude Wild.

Monsieur l'ambassadeur, quelle est votre appréciation de la situation actuelle en ce qui concerne le respect des droits humains et la sécurité humaine dans le monde?

Le nombre des conflits politiques – les statistiques le prouvent – est en recul. Quant à la façon de résoudre ces conflits, on a aujourd'hui recours beaucoup plus souvent à la négociation qu'à l'affrontement militaire. Sur le plan de la législation, la protection des droits humains à travers le monde a pu être améliorée très nettement grâce aux gros efforts de ces trois dernières décennies. Actuellement, c'est avant tout le défi de la mise en œuvre de ces normes qui retient notre attention. Certaines formes de violence armée restent néanmoins virulentes : on estime le nombre des victimes directes de conflits à caractère politique à 52 000, dont une majorité de civils. Viennent s'y ajouter 200 000 victimes indirectes ; il s'agit là de personnes qui ont succombé aux conséquences de famines ou de maladies en rapport avec des conflits. Le nombre total des personnes victimes de la violence armée se monte à 740 000. Signalons qu'il existe dans ce contexte une zone d'ombre entre violence politique et violence de droit commun (violence des jeunes, bandes armées, etc.). On assiste aussi à l'émergence de nouvel-

les sources de conflits : les changements climatiques et la lutte pour des ressources telles que l'eau.

Le fait que les conflits sont de plus en plus souvent résolus par voie de négociation est-il une conséquence des efforts internationaux dans ce domaine?

Oui, c'est en tout cas ce qui ressort du Rapport sur la sécurité humaine (Université Simon Fraser, Vancouver, Canada). La communauté internationale a mis au point et appliqué toute une panoplie d'instruments de politique de paix. Comme les techniques destinées à résoudre les conflits ont été affinées au fil des ans, cette thèse me paraît plausible. Même si la situation géopolitique y a elle aussi contribué avec la fin de la guerre froide et la désintégration des deux blocs dominants.

La DP IV existe maintenant depuis une décennie. Quelles sont les circonstances qui ont motivé la création de la division à l'époque?

Les objectifs de politique extérieure de la Suisse se trouvent résumés à l'art. 54 de la Constitution fédérale. Il y est ainsi spécifié que la Confédération doit contribuer à promouvoir le respect des droits de l'homme et la coexistence pacifique des peuples. Pour satisfaire à cette exigence constitutionnelle, il était nécessaire de créer des structures adéquates. Nous n'avions pas, jusqu'alors, mis à disposition nos instruments de politique de paix de manière systématique. Il s'agissait donc de remédier à cette situation en créant la DP IV comme centre de compétence. La promotion civile de la paix est une stratégie de gestion des conflits très efficace qui est aujourd'hui reconnue d'un bout à l'autre de l'éventail politique, notamment parce que les moyens civils ne se trouvent plus en concurrence avec les moyens militaires. Cela nous a libérés de toute suspicion idéologique. On est en outre d'accord pour estimer qu'un pays aussi riche et aussi stable que la Suisse se doit de contribuer à la résolution des problèmes globaux, compte tenu du défi que ceux-ci représentent en termes de politique de sécurité dans le monde. La promotion civile de la paix et la protection des droits humains sont des domaines dans lesquels la Suisse possède des avantages comparatifs et peut donc fournir une contribution substantielle dans l'intérêt de la communauté internationale. Je tiens cependant à souligner que le travail de la DP IV n'est pas encore une évidence sur le plan politique : il continue d'être tributaire de l'appui conséquent du DFAE, du Conseil fédéral et du Parlement.

Quelles sont les particularités de la Suisse qui la prédestinent à son engagement dans le domaine de la politique de paix et de la protection des droits humains?

Nous sommes un petit pays qui n'a pas de passé colonial. Nous ne représentons donc pas une menace. La neutralité au sens du droit international n'est certainement pas un désavantage, mais n'est pas suffisante à elle seule. Ce qui est important, c'est que nous soyons conséquents dans notre refus de prendre parti. Mentionnons encore que nous ne sommes pas membre d'une puissante organisation régionale, ce qui nous of-

fre plus de possibilités d'action : nous ne sommes par exemple pas tenus de reprendre la liste des terroristes établie par l'UE. Nous avons la liberté de parler avec tous ceux qui, selon nous, poursuivent un agenda politique. Et lorsque, pour des raisons politiques, nous ne pouvons pas conduire le dialogue nous-mêmes, nous avons recours à des médiateurs privés, que nous trouvons dans les ONG. Je tiens cependant à souligner que certaines alliances avec des partenaires puissants sont indispensables lorsque l'on veut résoudre des conflits : il faut pratiquement toujours une combinaison entre le « softpower » et le « hardpower ». Grâce à nos capacités en matière de politique de paix, nous sommes aujourd'hui considérés comme un partenaire compétent au niveau international.

La DP IV n'a cessé d'accroître son engagement. Aujourd'hui, son budget annuel atteint 63 millions de francs. Quels sont les principes qui sous-tendent cet « investissement » ?

L'augmentation du budget reflète la fermeté du soutien que le Conseil fédéral et le Parlement apportent à l'instrument de la promotion civile de la paix ainsi qu'au renforcement des droits humains. Après une période consacrée au développement d'une panoplie d'instruments, il s'agit aujourd'hui de consolider nos efforts. L'effet tout de même substantiel que nous obtenons avec des moyens relativement modestes tient aussi au fait que nous adoptons une position d'acteurs ou du moins de co-acteurs, car il nous tient à cœur de jouer un rôle actif. Soutenir des initiatives de paix par de grosses contributions financières ne fait en revanche pas partie des mesures que nous avons l'habitude d'appliquer.

De quelle façon la Suisse bénéficie-t-elle de l'engagement de la DP IV ?

D'abord, sa contribution à une politique de sécurité internationale fondée sur la coopération correspond à ce que l'on est en droit d'attendre d'un pays riche bien intégré dans la mondialisation. Ensuite, cette contribution est une mesure de prévention des flux migratoires incontrôlés. La paix et la stabilité d'un pays servent en définitive ses intérêts économiques, à travers les investissements et le commerce. Enfin, les efforts de politique de paix facilitent aussi d'une manière générale le contact avec les grands de la scène politique internationale tels que les Etats-Unis. La médiation entre l'Arménie et la Turquie, mais aussi les entretiens avec l'Iran sur la question nucléaire, ont permis des rencontres avec Barack Obama et Hillary Clinton. D'autres activités en matière de politique de paix nous ont amenés à collaborer très étroitement avec la future présidence du Conseil de l'UE. Ces contacts, à leur tour, nous apportent certains avantages lors de la résolution d'autres types de problèmes, tels que ceux que nous avons connus avec la Libye. Il serait cependant faux de vouloir présenter la politique de paix comme une formule magique permettant de résoudre tous les problèmes de politique extérieure : elle ne saurait remplacer les discussions et décisions sur d'autres questions de politique étrangère, comme celle de l'intégration européenne par exemple.

Sous votre direction, quels accents avez-vous mis au niveau du travail de la DP IV ?

Nous nous sommes employés à fournir des contributions substantielles au règlement de conflits, à la protection des droits humains et du droit international humanitaire ainsi qu'à une politique de migration moderne, fondée sur les principes de la sécurité humaine. L'accent a été mis en premier lieu sur le volet opérationnel du règlement des conflits, car nous souhaitons pouvoir apporter une plus-value concrète. Dans d'autres domaines, nous contribuons à améliorer les conditions générales, par exemple lorsqu'il s'agit de protéger les droits humains ou de favoriser une politique de migration à visage humain. Nous fournissons en outre une contribution non négligeable à la définition de politiques à caractère normatif sur certaines thématiques, en essayant toujours de maintenir le lien entre le travail théorique et notre expérience pratique. Concrètement, cela signifie que nous introduisons les enseignements que nous avons tirés de nos activités opérationnelles dans les discussions, menées par exemple à l'ONU, sur l'élaboration de politiques. Les priorités fixées sont en définitive toujours le résultat d'un compromis entre les instructions reçues du Conseil fédéral et de la direction du Département et les besoins identifiés par la DP IV elle-même, qui apparaissent dans la planification à moyen terme ou dans la planification annuelle.

Dans quelle mesure la politique de la Suisse est-elle une politique de niche ?

Quelle que soit la nature de notre engagement, nous devons nous inscrire dans un réseau judicieusement conçu. Parfois nous dirigeons les opérations, et parfois nous y contribuons par d'utiles apports. Les situations dans lesquelles nous devons sans aucun doute nous contenter d'une niche sont notamment celles où les « cinq permanents » (les cinq grandes puissances siégeant au Conseil de sécurité de l'ONU) dominent dans le règlement d'un conflit. Un excellent exemple en est le conflit au Proche-Orient. Il arrive aussi que la DP IV se mue en acteur de niche à l'intérieur de la Confédération : dans le domaine des migrations, par exemple, elle joue un rôle d'auxiliaire et constitue une source de propositions en vue d'une politique de migration dynamique et respectueuse de la dignité humaine.

Vous avez travaillé dans ce domaine pendant à peu près huit ans et demi, dont six comme chef de la DP IV. Quels sont les événements que vous qualifieriez de succès ou d'échecs ?

Un des grands succès de cette période a sans aucun doute été la création du Conseil des droits de l'homme et notre contribution à l'amélioration de son fonctionnement. Les attentes placées dans ce nouvel organisme étaient cependant à ce point élevées qu'un certain désenchantement était inévitable. La mise en place d'un instrument international de traçage des armes légères a également représenté un succès de taille, même si cet instrument est encore loin d'être appliqué avec la rigueur nécessaire dans la pratique. Je tiens aussi à mettre en avant notre travail de développement d'un code de bonne conduite pour les entreprises de sécu-

rité privées, que les Etats-Unis ont même l'intention de reprendre dans leur législation nationale. Sur le plan opérationnel, c'est probablement au Népal et dans le cadre du processus de rapprochement entre l'Arménie et la Turquie que nous avons remporté nos plus grands succès. Au Burundi, nous avons réussi à faire participer les FNL (forces armées représentant les intérêts des Hutus) au processus de paix. Sans oublier le Proche-Orient et les Balkans occidentaux, où nous avons fourni des contributions importantes bien que nous ne fassions pas partie des acteurs clés dans ces régions.

Il y a bien entendu aussi eu des échecs, mais souvent tempérés par des succès partiels. En Colombie, par exemple, il n'a pas été possible, malgré l'intensité de nos efforts, d'obtenir une véritable percée dans le processus de paix. Notre engagement nous a cependant permis de jouer un rôle important dans le domaine du traitement du passé. Il en va de même de notre travail avec la Lord's Resistance Army (LRA) et le gouvernement ougandais : s'il n'a pas été possible d'obtenir une paix formelle, le calme est néanmoins revenu dans le nord de l'Ouganda, de sorte que les réfugiés ont pu rentrer chez eux. Ce qui est important, c'est de faire preuve de persévérance et de ne pas se laisser décourager par les obstacles rencontrés et les revers essuyés. Car il faut toujours se rappeler une chose : ce ne sont que les parties elles-mêmes qui peuvent parvenir à un accord de paix ; le seul rôle que nous puissions jouer en tant que tierce partie est celui de catalyseur et de facilitateur.

Quels sont les instants qui vous ont particulièrement marqué ?

Un des souvenirs les plus forts remonte à l'année 2006. Nous avons remis à l'ambassadrice de Colombie la proposition élaborée avec l'Espagne et la France en vue de la création d'une « zone de rencontre » temporaire. Il s'agissait de tâter le terrain en prévision de négociations de paix entre le gouvernement et les FARC. Simultanément, nous avons aussi transmis la proposition aux FARC et au gouvernement colombien, en soulignant que toute réaction devait être communiquée de manière confidentielle. Moins de 24 heures plus tard, le gouvernement colombien déclarait à une conférence de presse qu'il acceptait la proposition. J'ai tout de suite réalisé que cela signifiait l'échec de notre plan,

car il était évident que les FARC ne pouvaient plus l'accepter après une réaction aussi médiatisée de la partie adverse. Pendant des années, on n'a malheureusement pas trouvé de solution de remplacement à ce concept de zone de rencontre. Il y a cependant aussi eu des moments saisissants, comme cette visite au Népal en août 2009 : nous nous sommes rendus à Katmandou avec une délégation assez importante pour l'inauguration de l'ambassade de Suisse. Bien qu'aucun ministre suisse n'ait été présent, nous avons été reçus par le président, par le premier ministre et d'autres ministres ainsi que par l'ensemble des dirigeants de partis du pays. Un honneur qui reflétait très clairement la reconnaissance de notre rôle de médiateur dans le processus de paix mené dans ce pays.

Quels sont les enseignements que vous tirez des expériences faites durant vos années de service ?

Ce que nous n'avions pas compris au départ, c'est qu'un engagement dans le domaine de la politique de paix appelait lui aussi une concentration géographique relativement forte. Le fait est qu'il faut du temps pour se positionner, pour construire un réseau de relations et pour gagner la confiance des parties. Il en va de même sur le plan thématique : la promotion de la paix est un champ d'activités aussi vaste que complexe et on est tenté de vouloir développer des compétences de base un peu dans tous les domaines. Or, nous devons nous concentrer sur les secteurs dans lesquels d'une part notre intervention répond à un besoin et d'autre part nous possédons un savoir-faire très spécifique. Nous avons régulièrement étendu notre expertise dans les domaines de la médiation et des processus, ce qui est internationalement reconnu. Nous nous sommes par ailleurs beaucoup investis dans les questions de partage du pouvoir, de fédéralisme et de traitement du passé.

Un troisième enseignement concerne la disponibilité de notre savoir-faire, qui doit être maximale. Pour être efficace, il ne suffit pas de posséder des connaissances purement académiques. Notre expertise doit toujours correspondre aux besoins spécifiques manifestés dans un processus de paix concret. C'est dans cette adéquation que réside tout l'art de notre intervention. Ce savoir-faire, nous avons dû le développer et le perfectionner à l'intérieur du Département, mais aussi en dehors. Nous pouvons aujourd'hui compter sur un pool d'experts et des partenaires stratégiques qui sont en mesure de nous apporter les connaissances clé dont nous avons besoin. Je citerais comme exemple le Small Arms Survey, qui est le premier centre de compétence au monde dans le domaine des armes légères. Sans son expertise, nous ne nous serions jamais hasardés à suggérer la création de l'instrument national de traçage des armes légères dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies ni, a fortiori, de conduire les négociations dans cette perspective. Finalement, nous avons aussi compris que la gestion des conflits et la promotion de la paix sont des activités qui présupposent la mise en place de réseaux : il ne suffit pas d'être animé de bonne volonté pour instaurer la paix ; encore faut-il pouvoir compter sur des alliances adaptées au contexte.

Thomas Greninger

Né en 1961 à Lucerne, Thomas Greninger a fait des études d'histoire, d'économie et de sciences politiques à Zurich, où il a obtenu son doctorat en histoire. En 1990, il est entré au service du DFAE, où il a commencé sa carrière en tant qu'attaché à l'ambassade de Suisse à Tel Aviv. En 1996, il est devenu chef de la section Politique et recherche de la Direction du développement et de la coopération (DDC) puis, de 1999 à 2001, chargé d'affaires de l'ambassade de Suisse et coordinateur de la DDC au Mozambique. En 2001, il est devenu suppléant du chef de la Division politique IV et chef de la section Politique de paix. Trois ans plus tard, il a été nommé ambassadeur et chef de la DP IV. Depuis début septembre 2010, Thomas Greninger est chef de la délégation suisse auprès de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), représentant permanent de la Suisse auprès des Nations Unies et des organisations internationales ainsi qu'auprès du Centre international pour le développement de politiques migratoires (CIDPM /ICMPD) à Vienne.

Echos de la politique et de l'économie, de la science et de la société civile



Conformément à ses principes en matière de politique étrangère, la Suisse, avec sa tradition humanitaire, s'engage résolument pour la promotion de la paix et la défense des droits de l'homme. La liberté et la sécurité sont des besoins élémentaires de chaque individu. Afin que les hommes puissent être protégés de manière efficace contre la violence, la persécution et l'arbitraire, cet engagement humanitaire est d'une importance capitale. La Suisse apporte une contribution importante en la matière – aussi bien par des programmes bilatéraux que par une collaboration multilatérale.

Christa Markwalder

Présidente de la Commission de politique extérieure du Conseil national

Il y a vingt ans, personne n'aurait cru que la Suisse aurait un jour dans son Département des affaires étrangères un service de promotion de la paix et des droits humains des plus dynamiques. Selon l'idée encore en vogue à l'époque, la meilleure politique extérieure, pour un pays neutre, était de ne pas avoir de politique extérieure. Pour l'avenir, nous souhaitons bien sûr que les objectifs poursuivis par la Division politique IV se retrouvent dans la politique économique extérieure de la Suisse ou dans sa politique financière internationale. Pour l'heure – cela vaut aussi pour la coopération au développement – la Suisse se distingue avant tout par un manque de cohérence. Cela ne diminue en rien la valeur de la DP IV, mais fait ressortir les points sur lesquels le Conseil fédéral devra revoir sa copie.



Peter Niggli

Directeur d'Alliance Sud, Communauté de travail pour la politique de développement de Swissaid, Action de carême, Pain pour le prochain, Helvetas, Caritas et Eper



Le dialogue bien établi et très constructif que nous entretenons avec la Division politique IV nous ouvre des perspectives précieuses sur la discussion actuelle en matière d'économie et de droits humains, et sur sa nature évolutive. Cela nous conforte dans notre démarche visant à mettre en place la déclaration d'UBS sur les droits humains (UBS Statement on Human Rights). Par ailleurs, nous apprécions également les autres actions de la DP IV, tant passées que futures, qui font avancer la « transcription » des droits de l'homme dans le contexte économique concret, par exemple par l'intermédiaire du réseau suisse du Pacte mondial des Nations Unies ou, ces dernières années, de l'initiative lancée par le secteur financier « Who cares win ». Nous allons de l'avant et savons que nous pourrions toujours compter sur les conseils et le soutien de la DP IV, d'autant plus maintenant que les milieux économiques sont en passe d'intégrer le cadre de l'ONU sur les entreprises et les droits de l'homme.

Christian Leitz

UBS SA, responsable Corporate Responsibility Management



Liselotte Arni

UBS SA, responsable Environmental & Social Risk



J'ai beaucoup apprécié l'œuvre de pionnier accomplie par la Division politique IV le domaine des entreprises et droits humains. En Colombie, par exemple, l'initiative Guías Colombia pour les droits humains et la sécurité rassemble des entreprises, des ONG, des représentants gouvernementaux et des syndicats. J'espère que la DP IV poursuivra son engagement sur le terrain dans ce domaine.

Christian Frutiger

Public Affairs Manager Nestlé SA

Sous la direction des ambassadeurs Peter Maurer et Thomas Greminger, la Division politique IV du DFAE a réussi, en peu de temps, à devenir une interface compétente dans les domaines de la promotion civile de la paix et de la protection des droits humains. Trois facteurs y ont contribué de manière décisive : d'abord, la spécialisation thématique et géographique, qui a permis une focalisation des dépenses, toujours soumises à des contraintes budgétaires ; ensuite, l'approche globale que la DP IV tente d'avoir dans le domaine de la promotion de la paix ; dans des pays comme le Népal ou le Soudan, la mise en œuvre combinée d'instruments civils, militaires et de politique de développement a donné jusqu'ici des résultats positifs, raison pour laquelle on entend poursuivre ces efforts de coordination ; finalement, la coopération entre l'Etat, la recherche et les ONG, que la DP IV encourage inlassablement. Le Mediation Support Project, auquel participent, outre la DP IV, le Center for Security Studies (CSS) de l'EPFZ et l'ONG swisspeace, en est un bon exemple. La poursuite de l'engagement dans les domaines de la promotion civile de la paix et de la protection des droits humains sert les intérêts de la Suisse. Au cours de ces dernières années, la DP IV a fourni un travail de grande valeur en mettant en place les bases solides nécessaires à cet effet.



Andreas Wenger

Professeur de politique de sécurité internationale et suisse à l'EPF de Zurich et directeur du Center for Security Studies à l'EPFZ



Dans son art. 54, notre Constitution fédérale exige que : « La Confédération contribue notamment à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles. » Par cette disposition, la Suisse exprime l'importance qu'elle accorde à l'environnement ainsi que la conviction que notre prospérité est étroitement liée à celle du reste du monde. La Division politique IV du DFAE passe de la parole aux actes. Même si l'objectif fixé dans la constitution ne sera probablement jamais atteint intégralement, il est d'autant plus important de s'engager résolument sur le chemin qui y mène. Ayant consacré une bonne partie de ma vie à la politique extérieure, je m'associe très volontiers aux efforts qui y conduiront.

Geri Müller

Ancien président de la Commission de politique extérieure du Conseil national (2008/09)

Impressum

Edition :
Département fédéral des affaires étrangères DFAE
3003 Berne
www.dfae.admin.ch

Textes :
Bettina Hahnloser, Berne

Mise en page :
Communication visuelle DFAE, Berne

Impression :
Stämpfli Publications SA, Berne

Photos :
Trevor Snapp / Corbis (page de couverture), Frédéric Courbet / Panos (page 11),
Tim A. Hetherington / Panos (page 21), David Rose / Panos (page 25)

Contact spécialisé :
DFAE, Division Politique IV
Courriel : PA4@eda.admin.ch

Commandes :
Téléphone : +41 (0)31 322 31 53
Courriel : publikationen@eda.admin.ch

Cette publication est également disponible en allemand, italien et anglais.

Berne, 2011

