

POLITIQUE SUISSE AU PROCHE-ORIENT: AMBITIEUSE ET CONTROVERSÉE

La politique de la Suisse au Proche-Orient est autonome et ambitieuse, ce qui a récemment donné lieu à des controverses. Il existe de bonnes raisons d'opter pour une stratégie de médiation et de dialogue avec les régimes déplaisants et les organisations islamistes pour résoudre les conflits. Néanmoins, la politique de niche suisse est marquée par certaines tensions et un manque de cohérence. Il se pose la question de savoir dans quelle mesure la Suisse, en tant que pays occidental, peut et doit assumer la fonction de médiatrice entre le monde islamique et l'Occident.



Mme Calmy-Rey, ministre des affaires étrangères, avec son homologue iranien à Téhéran le 17 mars 2008

Depuis quelques années, le Proche-Orient occupe une place majeure dans la politique étrangère suisse. Il existe de bonnes raisons pour cela. Ainsi, cette région est aujourd'hui l'épicentre de nombreux défis dans le domaine de la politique de sécurité. En raison de ses réserves de pétrole et de gaz, elle prend également une importance croissante en termes de politique énergétique. Au plan économique, cette région n'occupait jusqu'alors qu'un rôle secondaire pour le commerce extérieur suisse, mais les monarchies du Golfe constituent notamment des marchés de croissance intéressants.

Deux aspects caractérisent la politique actuelle de la Suisse au Proche-Orient. D'une part, elle est remarquablement active. Ces dernières années, la Suisse a entrepris des tentatives de médiation tant dans le conflit israélo-arabe que dans la question de l'Iran. D'autre part, la politique de

la Suisse au Proche-Orient est très autonome. Alors que l'Union européenne s'est, après la guerre contre l'Irak, partiellement ralliée à la politique israélo-américaine de l'isolation politique des régimes déplaisants et des mouvements islamistes, la Suisse mise sur un essai d'intégration. Elle le fait sur la base de trois principes de sa politique extérieure, à savoir la neutralité, l'universalité et la reconnaissance d'Etats et non pas de gouvernements. Par contre, les Etats-Unis et leurs partenaires misent sur la constitution d'une alliance pro-occidentale au Proche-Orient. Ils font dépendre de conditions préliminaires les contacts diplomatiques, et même parfois aussi économiques, avec les acteurs tels que l'Iran ou le Hamas.

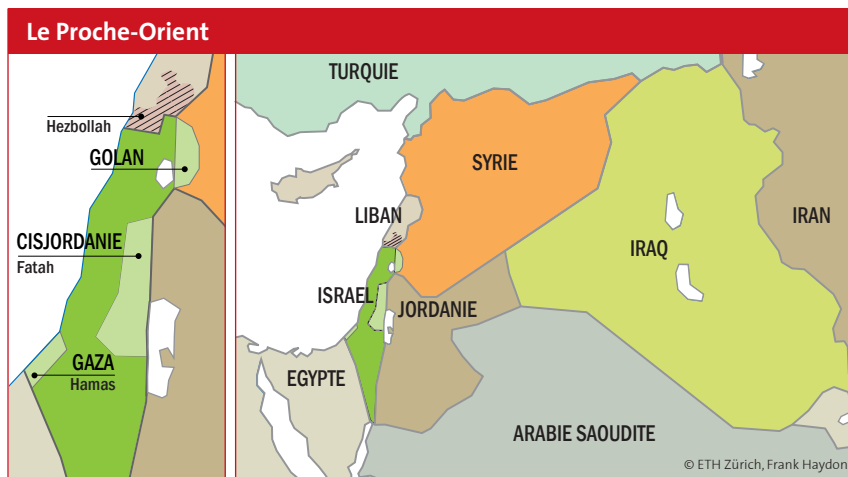
Pour son ambitieuse stratégie de niche au Proche-Orient, la Suisse a récolté beaucoup de critiques. Outre la controverse sur sa disposition à dialoguer, voire à conclure

des accords économiques avec des «terroristes» et des négateurs de l'Holocauste, on lui reproche aussi sa position critique partielle envers Israël dans le cadre de son engagement pour le droit international humanitaire. A cela s'ajoute une controverse au plan de la politique intérieure, à savoir si la politique active au Proche-Orient est compatible avec la neutralité suisse.

Une analyse de la politique suisse au Proche-Orient conduit à la conclusion que son orientation en principe satisfait aux intérêts suisses. Mais il est nécessaire de réduire les multiples tensions que l'on constate actuellement dans les activités suisses.

Dialogue avec le Hamas

La recherche de la paix dans le conflit israélo-palestinien est dominée par les Etats-Unis, resp. le Quartette pour le Proche-Orient (Etats-Unis, UE, ONU et Russie). Au plan diplomatique, la Suisse joue donc un rôle secondaire dans le processus de paix, même si elle représente une propre position, parfois très prononcée, pour une solution à deux Etats. Par l'Initiative de Genève de 2003, la Suisse a néanmoins permis que des anciens négociateurs israéliens et palestiniens élaborent un important modèle de plan de paix qui, pour la première fois, suggère des solutions détaillées pour tous les points litigieux dans le cadre d'un paquet global et complète donc judicieusement la road map du Quartette, orientée sur le processus, et le plan de paix de la Ligue arabe. Même si l'ancien premier ministre israélien Sharon critiqua



violemment l'Initiative de Genève: les idées qui y figurent sont aujourd'hui reconnues par d'importants décideurs israéliens et palestiniens comme une base majeure de négociation et devraient aussi jouer un rôle important dans le processus de paix d'Annapolis.

Élément controversé de la position suisse dans le conflit du Proche-Orient est sa politique envers le Hamas. Cette organisation nationale islamiste d'obédience sunnite a gagné les élections en Palestine au printemps 2006. Bien qu'en participant au processus politique le Hamas ait commencé, de mouvement de résistance armé, à se transformer en parti politique, il n'a pas accepté l'ultimatum du Quartette qui exigeait qu'il renonce à la violence et reconnaisse le droit d'existence d'Israël et les contrats signés entre l'OLP et Israël. Les Etats-Unis et l'Union européenne, qui ont le Hamas sur leurs listes d'organisations terroristes, réagirent par un boycott politique et financier de l'organisation. Depuis la chute du gouvernement d'union nationale en juin 2007, ils tentent même, en soutenant largement le Président Abbas et le gouvernement Fatah – séculier, mais guère légitime – en Cisjordanie, d'affaiblir le soutien national du Hamas qui contrôle la Bande de Gaza.

La Suisse est le seul Etat occidental qui ne s'est pas rallié à la décision d'isoler le Hamas. Au lieu de ça, son ambassadeur pour le Proche-Orient a tenté, par le dialogue, de tempérer les positions du Hamas. Le document en résultant prévoyait une trêve de longue durée (*hudna*), mais il perdit toute valeur lorsqu'il fut divulgué prématurément et que les Etats-Unis, l'UE et Israël renforçèrent la polarisation en Palestine après la dissolution du gouvernement d'union nationale.

Comme l'isolation de la Bande de Gaza entraîna une catastrophe humanitaire et une radicalisation, mais pas d'affaiblissement notable du Hamas, l'essai d'intégration suisse a acquis un soutien évident ces derniers mois. Même Israël, qui avait d'abord critiqué la Suisse, a entre-temps pris contact avec les islamistes. Si le processus d'Annapolis reste sans résultat, l'idée d'une *hudna* devrait retenir une attention croissante. Néanmoins, la Suisse ne pourra plus guère, dans un proche avenir, agir comme médiatrice entre les islamistes et Israël, ceci étant dû à l'irritation d'Israël en relation avec la politique suisse envers l'Iran.

Médiation au Liban et en Syrie

Comme dans le cas du Hamas, la Suisse mise sur l'intégration du mouvement chiite Hezbollah qui opère au Liban tant comme parti politique que comme milice armée et qui est soutenu par l'Iran et la Syrie. Ainsi, elle a déjà invité à maintes reprises les représentants de tous les grands groupes libanais à un processus de dialogue en Suisse. Les essais de médiation au Liban sont appréciés, sinon l'ambassadeur suisse n'aurait pas été invité aux festivités à l'occasion de l'élection du nouveau président libanais à la fin du mois de mai 2008. En comparaison de la politique envers le Hamas, les tentatives de médiation au Liban sont moins contestées, d'autant plus que l'UE n'a pas de politique homogène en la matière et, contrairement aux Etats-Unis, n'a pas mis le Hezbollah sur sa liste d'organisations terroristes. Sachant que le récent accord de partage des pouvoirs entre le gouvernement et le Hezbollah, négocié par des Etats arabes, ne résout en rien les points litigieux, la plate-forme de dialogue suisse devrait encore être de grande importance à l'avenir.

La Suisse a également contribué à la médiation dans le conflit israélo-syrien par le fait que son ambassadeur a présidé des entretiens secrets à Berne en 2005/06 entre des personnalités proches du gouvernement qui représentaient les deux partis. Le Non Paper en résultant sera une base importante pour les négociations de paix annoncées subitement en mai 2008. Mais la Suisse s'est éliminée elle-même comme médiatrice potentielle des négociations en confirmant publiquement les entretiens secrets dévoilés par les médias israéliens début 2007. Si le motif de la ministre des Affaires étrangères était de justifier en Suisse sa politique au Proche-Orient, elle a provoquée des grandes irritations à Damas.

Israël et le droit international humanitaire

L'engagement du DFAE pour le respect du droit international humanitaire dans le conflit israélo-arabe est en tension latente avec la politique de médiation. Considérées objectivement, la majorité des déclarations du DFAE sont certes beaucoup moins critiques à l'adresse d'Israël que ce qui est parfois sous-entendu. Néanmoins, certaines déclarations, comme celles «condamnant» Israël durant la guerre du Liban en 2006 pour sa «réaction disproportionnée» aux attaques du Hezbollah, ont des effets négatifs sur les services de médiation de la Suisse. En irritant Jérusalem, elles remettent en cause la position de la Suisse en tant que médiatrice impartiale. Par ailleurs, elles font baisser l'appui de la politique intérieure suisse pour la politique au Proche-Orient, car elles provoquent des débats improductifs sur la neutralité.

L'appui par la Suisse de résolutions critiques envers Israël au Conseil des droits de l'homme de l'ONU a le même effet. Dans ce cas, la Suisse tente de contrecarrer la politisation du Conseil en négociant entre les résolutions anti-israéliennes d'Etats islamiques et l'attitude de défense catégorique de l'UE et des Etats-Unis. Comme dans le cas du Hamas, elle essaie, par le dialogue, de pousser les auteurs des résolutions à formuler des nouvelles versions plus pondérées. Lorsque les Etats islamiques acceptèrent effectivement d'ajouter un passage portant sur l'arrêt des tirs de fusée palestiniens dans une résolution en mars 2008, la Suisse honora ce geste en soutenant la résolution tandis que les Etats de l'UE passèrent du refus à l'absence. Mais comme la résolution n'était pas pour autant pondérée, le DFAE récolta

des critiques tant de la part d'Israël que dans le propre pays.

Politique suisse envers l'Iran

On constate également des tensions dans la politique suisse envers l'Iran. Il faut d'abord établir que la Suisse fournit ici aussi des services de médiation constructifs. La base de ses activités en la matière est le fait que, depuis 1980, elle représente les intérêts diplomatiques des Etats-Unis en Iran. La fonction de facteur ainsi assumée lui donne accès, tant à Washington qu'à Téhéran, aux services gouvernementaux les plus élevés. La Suisse a déjà profité à maintes reprises de cette position unique pour faire des tentatives de médiation, sachant qu'elle signale toujours très clairement quand elle opère hors de son mandat de puissance protectrice.

Immédiatement après la chute de Saddam Hussein en 2003, l'ambassadeur suisse à Téhéran élaborait une road map avec des représentants du gouvernement iranien harcelé par les Etats-Unis. Cette road map aurait dû servir de base à de vastes négociations visant à résoudre le conflit irano-américain. Mais l'Administration Bush, qui à l'époque se croyait sûre de gagner, n'accepta pas le «mémoire de Guldemann», ce qui lui vaut aujourd'hui de vives critiques dans le débat de politique intérieure.

Concernant le programme nucléaire iranien, la Suisse a adopté une attitude essentiellement passive pendant la première phase du litige de 2003 à 2005 qui fut marquée par les efforts de négociation de l'UE-3 (France, Grande-Bretagne, Allemagne). Mais alors que l'UE relativisait son traditionnel essai d'intégration envers Téhéran en suspendant le *Comprehensive Dialogue*, le dialogue des droits de l'homme et les entretiens relatifs à un accord commercial, le Conseil fédéral étendait ses relations avec l'Iran par un dialogue des droits de l'homme et un dialogue sur la migration. Toutefois, la Suisse n'assuma une fonction active de médiatrice que lorsque les fronts se durcirent et l'UE-3, les Etats-Unis ainsi que la Chine et la Russie convinrent de sanctions de l'ONU et d'une série de conditions pour la poursuite des négociations avec l'Iran. Comme dans le cas de l'isolation du Hamas, la Suisse jugea peu prometteur de voir dans la diplomatie une concession au lieu d'un instrument permettant de résoudre les conflits. La capacité d'action limitée des six Etats aux intérêts divergents pourrait

aussi avoir poussé la Suisse à s'engager de manière plus active.

La proposition suisse de médiation vise à pousser l'Iran et les Six à reprendre le processus de négociation en faisant des concessions mutuelles et en prenant des mesures renforçant la confiance. Par ailleurs, le *Swiss Paper* contient certainement aussi des éléments pouvant contribuer à solutionner la crise nucléaire. Mais malgré une intensive diplomatie ambulante, la Suisse n'a pas encore réussi à contribuer à une désescalade du conflit. Il n'empêche que ses efforts ne sont guère critiqués publiquement et qu'ils sont même appréciés, au moins par certains Européens et l'Iran.

Répercussions de l'accord gazier

Ce sont moins les efforts de médiation que l'accord gazier signé entre la société suisse EGL et Téhéran et soutenu par le DFAE qui ont conduit à des controverses dans la politique suisse envers l'Iran. En matière de politique énergétique, la fourniture de gaz en provenance de l'Iran est, si elle se réalise un jour, dans l'intérêt de la Suisse et de l'UE. Mais l'accord économique pourrait toutefois affaiblir la fonction de médiatrice de la Suisse dans le conflit iranien. Même si la réaction des Etats-Unis a été relativement modérée, l'accord n'en sabote pas moins les efforts d'isolation entrepris par les Etats-Unis. En termes de réalpolitik, on pourrait avancer qu'au vu des prochaines élections présidentielles aux Etats-Unis et en Iran il ne faut pas s'attendre à de gros progrès dans le dossier nucléaire et que la Suisse a donc eu raison de donner la priorité aux intérêts économiques. Malgré tout, il faut signaler que la Suisse ne peut pratiquer sa politique de niche au Proche-Orient qu'aussi longtemps qu'elle ne torpille pas les intérêts des Etats-Unis.

L'accord gazier complique aussi les activités médiatrices de la Suisse dans le conflit israélo-arabe. Israël, qui sent son existence menacée par l'Iran, a réagi à l'accord gazier beaucoup plus violemment que les Etats-Unis. Alors que la campagne trop polémique de la *Anti-Defamation League* peut tout au plus nuire à l'image de la Suisse, c'est le froid avec le gouvernement israélien qui pèse lourd à la diplomatie helvétique. L'accord gazier affaiblit finalement aussi la position de la politique suisse au Proche-Orient au sein de la politique intérieure. La signature du contrat à Téhéran en présence de la ministre des Affaires

étrangères voilée aux côtés du Président Ahmadinejad a déclenché un violent débat en Suisse. Même si le rire était involontaire et le débat sur le voile ne semble guère approprié, la photo largement diffusée nourrit la critique relative aux essais d'intégration de la Suisse et à sa politique au Proche-Orient.

Bilan

Bien que la Suisse partage pour une bonne part les objectifs des Etats-Unis et de l'UE au Proche-Orient, elle mise partiellement sur d'autres moyens. Les bonnes raisons ne manquent pas pour ses tentatives de dialogue et de médiation – même si elle n'a pas encore obtenu un succès comparable à celui de la Norvège avec les accords d'Oslo. Si la stratégie de niche de la Suisse se base sur sa non-appartenance à l'UE, les non-invitations à Annapolis et à la célébration du soixantième anniversaire de la création d'Israël signalent aussi les limites de cette activité. Il en découle la question de savoir dans quelle mesure, au-delà des efforts de médiation locaux au Proche-Orient, les efforts de la Suisse à servir de médiatrice entre le monde islamique et l'Occident sont souhaitables et faisables.

Au vu de son appartenance de fait à l'Occident, il en résulte une tension. D'autres tensions potentielles existent entre le dossier relatif à l'Iran et les tentatives de paix dans le conflit israélo-arabe, entre la promotion de la paix et les intérêts économiques, entre la médiation impartiale et l'engagement pour le droit international humanitaire ainsi qu'entre une politique ambitieuse au Proche-Orient et le soutien limité en politique intérieure dû à des idées divergentes de la politique extérieure et de l'interprétation de la neutralité. Tandis que certaines de ces tensions et les incohérences en découlant sont inhérentes, d'autres peuvent être éliminées. En établissant une priorité des activités et en assurant une meilleure coordination dans le sens d'une stratégie globale régionale ainsi qu'en exposant publiquement plus fréquemment le concept suisse, il pourrait être possible de placer la politique au Proche-Orient sur une base plus solide.

Editeur responsable: Daniel Möckli
moeckli@sipo.gess.ethz.ch

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