

POLITIQUE ÉTRANGÈRE SUISSE APRÈS MME CALMY-REY

La politique extérieure suisse a gagné en dynamisme sous le règne de Mme Calmy-Rey. Mais la marge nécessaire à un profil autonome en politique étrangère s'est amenuisée ces dernières années. La politique européenne ressemble aujourd'hui à un grand chantier. Il faut envisager, face aux grands défis imminents, de resserrer le réseau extérieur et de prendre différentes mesures en vue d'améliorer la cohérence de la politique extérieure. Des efforts supplémentaires pour ancrer la politique de paix dans la politique intérieure sont aussi nécessaires.



Le parlement nouvellement constitué va aussi jouer son rôle dans la politique extérieure (5 décembre 2011)

La politique étrangère suisse a été remarquablement dynamisée sous le règne de la Conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey (2002 à 2011). Comme aucun autre ministre des Affaires étrangères avant elle, Mme Calmy-Rey a soutenu le principe selon lequel la Suisse ne peut défendre efficacement ses intérêts que par une prise d'influence active et une présence internationale. La politique extérieure est devenue plus ambitieuse, plus profilée et plus visible pendant son mandat, ce qui a suscité de temps à autre des controverses sur le plan interne, d'autant plus que la politique suisse a été, ces dix dernières années, profondément divisée quant à la question du positionnement en politique étrangère. Mais Mme Calmy-Rey a réussi dans l'ensemble à ancrer dans la population la politique étrangère marquée de son empreinte et à expliquer pourquoi il ne serait pas judicieux que la Suisse se tienne passivement à l'écart dans un monde globalisé.

Sur le fond, la politique extérieure de Mme Calmy-Rey se caractérisait par trois chan-

gements de tendance. Premièrement, c'est sous son égide que la promotion civile de la paix est devenue un domaine clé de la politique étrangère suisse. Le budget annuel correspondant a doublé en l'espace de dix ans pour atteindre plus de CHF 75 millions. La Suisse a poursuivi une politique de dialogue et de médiation ostensiblement autonome et s'est en partie démarquée des positions des Etats-Unis et de l'UE (cf. analyses CSS n° 44 [☞](#) et n° 63 [☞](#)).

Deuxièmement, le Conseil fédéral a décidé en 2005, à la demande du DFAE, en réaction aux déplacements de pouvoir mondiaux, d'œuvrer à élargir la zone d'influence politique de la Suisse au-delà de l'Europe et d'approfondir les relations avec les Etats-Unis, le Japon, les Etats BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) et la Turquie dans le sens de partenariats stratégiques. Il a signé depuis lors des mémorandums d'entente correspondants avec tous ces Etats à l'exception de l'Inde. Il a, pour compléter ces mesures, développé dans le cadre d'une politique économique extérieure d'orientation globale des stra-

tégies pour d'autres marchés non occidentaux présentant un potentiel particulier comme l'Indonésie ou le Mexique.

Troisièmement, on constate sous l'ère Calmy-Rey une relativisation de la priorité européenne. La mise en œuvre opérationnelle et la consolidation du bilatéralisme ont remplacé la question fondamentale du positionnement par rapport à l'UE au centre de la politique européenne suisse. Le désaccord stratégique décroissant avec l'Europe était en partie dû au fait que le Conseil fédéral avait dû défendre entre 2005 et 2009, dans le cadre de quatre référendums, des accords bilatéraux sensibles comme Schengen ou la libre circulation des personnes. Mais il était aussi l'expression de la supposition très répandue que la question européenne, vieille de décennies, était du moins provisoirement élucidée (cf. analyse CSS n° 37 [☞](#)).

Dans l'ensemble, la Suisse s'est de nouveau, ces dix dernières années, orientée davantage, par rapport aux années 1990, sur des niches et des voies particulières en politique étrangère. Cette orientation était certes susceptible de rallier une majorité en politique intérieure. Mais, sur le plan international, la Suisse s'est vue, surtout les trois dernières années du règne de Mme Calmy-Rey, exposée à une pression de conformité croissante exercée par les Etats occidentaux. L'UE a fait clairement entendre qu'elle ne veut plus soutenir le bilatéralisme sous sa forme actuelle et que la Suisse devra, comme les Etats de l'EEE, se subordonner à l'avenir aux institutions qui dépassent le cadre national avec des dispositions législatives uniformes si elle

veut continuer à participer au marché intérieur. La marge de manœuvre s'est aussi rétrécie dans la politique en matière de place financière où la Suisse a déjà dû faire des concessions importantes sous la pression en particulier des Etats voisins et des Etats-Unis. En politique de paix enfin, le Conseil fédéral a cédé après quelques hésitations à l'insistance de Bruxelles et de Washington de supporter des mesures occidentales contre l'Iran allant au-delà des sanctions de l'ONU, ce qui a sensiblement affaibli le rôle de la Suisse comme bâtisseur de ponts dans le conflit iranien (cf. analyses CSS n° 61 et n° 81).

Il se pourrait, dans le contexte de la crise de l'endettement et de la crise monétaire en Europe et de la renaissance de la politique de puissance dans un monde multipolaire, que la pression internationale sur la Suisse continue de monter, surtout dans le domaine économique. Le changement de direction au DFAE donne dans ce contexte l'occasion de dresser un bilan de la politique extérieure. On peut identifier d'importants besoins d'action resp. de clarification en politique européenne, dans la question de l'allocation des ressources dans le réseau de représentations, dans la cohérence et la stratégie en politique extérieure ainsi que, dans une moindre mesure, dans la promotion civile de la paix.

Chantier européen

Le déblocage du dossier européen est la tâche à la fois la plus importante et la plus difficile de la diplomatie suisse. Après le non à l'EEE en 1992, l'UE a fait envers la Suisse, dans le sens d'une solution provisoire, la double concession de régler l'accès au marché intérieur de manière sectorielle et sur la base d'accords internationaux majoritairement statiques. Avec l'exigence d'une superstructure institutionnelle des accords bilatéraux en vue de la reprise accélérée du nouveau droit communautaire et de l'interprétation uniforme, de la surveillance et de la mise en œuvre des accords par voie juridique, Bruxelles remet aujourd'hui en question la seconde concession.

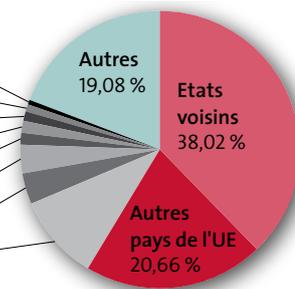
Dans le fond, l'UE ne veut plus traiter la Suisse comme un Etat tiers privilégié mais comme participant au marché intérieur. Elle semble pouvoir imaginer aussi, à côté d'une solution EEE, une association bilatérale – toujours sectorielle – de la Suisse présentant des caractéristiques similaires à celles de l'EEE. Le fait que la Suisse puisse continuer à agir de manière autonome

Exportations totales de la Suisse en 2010 par pays de destination

Partenaires stratégiques:

Afrique du Sud	0,38 %
Turquie	1,04 %
Brésil	1,14 %
Inde	1,26 %
Russie	1,32 %
Japon	3,31 %
Chine	3,67 %
Etats-Unis	10,12 %

Source: Comtrade 2010



dans des domaines comme ceux de la politique de commerce extérieur, agricole, monétaire et fiscale est commun aux deux modèles, malgré que sa marge de manœuvre a aussi tendance à diminuer dans les domaines non couverts contractuellement. Les exigences de l'UE signifient cependant aussi que la Suisse doit, en qualité de non-membre de l'UE, s'accommoder d'une ingérence croissante comme prix de son accès au marché intérieur.

La position actuelle en matière de la politique européenne s'annonce d'autant plus difficile pour le Conseil fédéral que le prestige de l'UE est aujourd'hui à zéro en Suisse. En même temps, la population n'est guère, après des années passées à louer le bilatéralisme, sensibilisée aux difficultés des relations avec l'UE. Le fait que le DFAE ait attendu la fin 2009 pour thématiser pour la première fois dans la politique intérieure la critique faite par l'UE au bilatéralisme, perceptible depuis 2006, doit être considéré comme une grosse omission dans la politique extérieure de Mme Calmy-Rey.

En 2011, année électorale, le Conseil fédéral a opportunément joué la montre dans la question européenne. Dans la nouvelle législature non plus, il ne voudra pas soutenir une solution sur-le-champ, d'autant plus que la manière dont va évoluer l'UE dans le contexte de la crise de l'endettement n'est pas claire actuellement. Si le modèle d'une Europe à deux vitesses s'accroît, il pourrait aussi en découler de nouvelles formes de coopération pour la Suisse. Même dans ce cas, l'accès, indispensable pour la Suisse, aux marchés de l'Europe noyau exigera cependant qu'elle accepte un transfert de souveraineté, et c'est pourquoi le débat de politique intérieure doit commencer à cette question fondamentale.

Il s'agit que la Suisse aborde la problématique institutionnelle dans le cadre d'une stratégie européenne intégrale. Il faut

d'une part définir les détails d'une solution globale dans le cadre de laquelle la Suisse pourrait consentir à une dynamisation de ses relations avec l'UE. Il faudra en outre examiner d'autre part si la stratégie actuelle d'une intégration économique-technique sélective et de distancement politique par rapport à l'UE va encore dans le sens de ses intérêts.

A la différence d'autres Etats tiers européens, la Suisse n'entretient pas avec l'UE de relations politiques structurées telles qu'elles se manifestent par exemple sous forme de dialogue politique ou de soutien ponctuel de déclarations PESC, p.ex. dans les questions des droits de l'homme. Un renforcement de sa présence politique à Bruxelles et de sa solidarité envers l'UE pourrait aider la Suisse à mieux faire entendre ses demandes en Europe et à défendre plus efficacement ses intérêts globaux conjointement avec des partenaires européens. Des relations politiques avec Bruxelles ne mineraient aucunement la neutralité de la Suisse. Elles n'entraveraient pas non plus une politique de paix autonome comme le montre l'exemple de la Norvège. Mais elles pourraient, du moins en partie, atténuer le manque d'interconnexion politique dont souffre la Suisse en Europe en tant que pays non membre de l'UE.

Ces approches plus larges n'ont jusqu'à présent guère eu leur place dans les analyses de l'UE par la Suisse. La décision surprenante du Conseil fédéral d'intégrer désormais complètement le Bureau de l'intégration au Département des Affaires étrangères donnera à cet égard l'occasion de tourner davantage, à l'avenir, le regard au-delà des aspects économiques et institutionnels.

Recentrage géographique

Une priorisation renforcée de l'Europe dans la politique étrangère suisse ne doit pas remettre en question l'intensi-

fication des relations avec des Etats non européens en plein développement. Il faut cependant relativiser l'importance des huit partenaires stratégiques identifiés en 2005 par le Conseil fédéral pour la Suisse. Sans les Etats-Unis, le second débouché de la Suisse après l'Allemagne, ces Etats ne représentaient qu'une part de 12 % aux exportations totales suisses en 2010, la Chine et le Japon représentant plus de la moitié de ce chiffre (cf. encadré). La part de ces sept Etats a certes augmenté d'environ 3,5% depuis 2000, mais trois quarts de cette hausse sont dus à la croissance des exportations vers la Chine. L'UE-27 représentait quant à elle en 2010 60% des exportations suisses (et 77% des importations). On notera que 38% des exportations (et 55% des importations) étaient destinées à nos voisins: l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Autriche.

Les accords de libre-échange visés avec les grandes puissances économiques que sont la Chine, la Russie et le Brésil seraient certes économiquement intéressants mais pourraient, comme c'est déjà le cas avec les Etats-Unis, échouer en raison du protectionnisme agricole de la Suisse. Les consultations politiques annuelles conclues avec plusieurs partenaires stratégiques sont quant à elles extrêmement utiles, mais il reste à savoir si la Suisse peut accroître par ce biais son influence politique. Finalement, pour ce qui est des autres marchés extra-européens, on ne sait pas dans quelle mesure la réalisation de la stratégie économique extérieure globale de la Suisse exige encore, même après la conclusion d'accords commerciaux, d'être accompagnée de ressources diplomatiques du DFAE.

Sur cette toile de fond, il convient également de réexaminer en permanence l'orientation du réseau de représentations de la Suisse. Il se peut qu'il y ait de bonnes raisons pour déplacer, comme décrit dans le Rapport de politique extérieure 2009 et d'autres prises de position du DFAE, les ressources financières et humaines d'Europe occidentale et des Etats-Unis vers l'Asie, l'Afrique et le Proche-Orient. L'argument selon lequel l'importance des capitales européennes a diminué pour la politique européenne suisse en raison de la centralisation de l'UE à Bruxelles, n'était cependant déjà pas convaincant au moment de l'apogée du bilatéralisme. Il séduit d'autant moins aujourd'hui que la Suisse doit défendre dans ces Etats non seulement des intérêts de politique euro-

Le réseau de représentations de la Suisse sous Micheline Calmy-Rey

- La Suisse a aujourd'hui 101 ambassades (2002: 90), 13 missions/délégations (13) et 30 consulats généraux (45).
- Nombre d'ambassades/de consulats généraux: Europe 37/10 (2002: 36/19), Amérique 17/10 (15/11), Afrique 22/1 (19/3), Asie 23/8 (18/11), Australie/Océanie 2/1 (2/2).
- Nouvelles ambassades sous Mme Calmy-Rey: Cameroun*, Haïti*, Soudan*, République dominicaine*, Kazakhstan, Angola, Azerbaïdjan*, Kosovo*, Népal, Arménie*, Qatar (2012)
* = anciennement consulats généraux

Source: DFAE

péenne mais aussi la compétitivité de sa place financière et économique.

La Suisse dispose aujourd'hui d'un réseau de représentations mondial particulièrement dense. Mais 86% des représentations ont trois collaborateurs diplomatiques ou moins. L'efficacité des nombreuses minuscules représentations (42 ambassades n'ont qu'un diplomate) est discutable. Tant qu'un élargissement des ressources diplomatiques ne se dessine pas, une priorisation accrue dans le réseau de représentations est préférable à une dispersion au nom du principe de l'universalité.

Cohérence et stratégie

L'importance de la politique étrangère continuera d'augmenter en raison de l'internationalisation progressive de presque tous les domaines de politique intérieure et de la multiplication des tentatives de pression par l'étranger. Sur la toile de fond des faiblesses, dues au système, de la conduite politique de la Suisse, il faut des efforts particuliers pour pouvoir garantir une action cohérente en politique extérieure. Quelques mesures ont été prises à ce sujet ces dernières années. On peut par exemple constater des progrès de coordination dans la politique de développement où le Conseil fédéral a présenté pour la première fois en 2008 une stratégie uniforme pour tous les acteurs concernés. Mais le manque de coordination interdépartementale semble toujours considérable dans l'ensemble. Le rôle de bâtisseur de ponts sur la scène mondiale convenait mieux à Mme Calmy-Rey que la tâche de coordination au sein du Conseil fédéral. En même temps, quelques départements manifestent peu d'intérêt pour une coordination de leurs activités internationales avec le DFAE.

La coopération en politique de sécurité est particulièrement sous-développée sur le plan stratégique. La suspension des efforts en vue d'une stratégie de promotion de la paix civilo-militaire et la décision prise fin 2010 selon laquelle le DFAE ne siège

plus dans la Délégation pour la sécurité du Conseil fédéral en disent long. Mais il faut aussi agir en ce qui concerne les «politiques extérieures sectorielles». Une coordination formalisée entre le DFAE et d'autres départements sous forme de convention d'objectifs ou de stratégie commune n'a eu lieu que dans de rares domaines comme la santé, l'éducation et l'énergie. Une utilisation accrue de ces instruments de coordination s'impose. Il serait en outre envisageable de renforcer la Division politique V ou la cellule diplomatique créée à l'attention du président de la Confédération après la crise libyenne pour en faire un bureau de coordination central pour les départements spécialisés.

Un nouveau rapport stratégique sur la politique extérieure comparable aux rapports de 1993 et 2000 pourrait aussi contribuer à améliorer la cohérence. Les rapports d'activité exhaustifs publiés chaque année depuis 2009 sous Mme Calmy-Rey sont certes louables en ce qui concerne la transparence des activités du DFAE. Mais ils n'offrent pas, en raison de leur manque d'énoncés conceptuels, de parenthèse de fond ni pour le DFAE ni pour la coordination supra-départementale. Avec leur profusion de thèmes et d'informations, ils soustraient même dans une certaine mesure la politique extérieure au débat politique. Les cinq objectifs de la politique extérieure ancrés dans la Constitution fédérale ne peuvent pas pallier le manque de garde-fous intrinsèques puisque les formulations correspondantes restent vagues.

Continuité dans la promotion de la paix

Dans le domaine de la promotion civile de la paix, beaucoup de facteurs parlent en faveur d'une politique de continuité. Les activités du DFAE à ce sujet jouissent au niveau de la politique intérieure, étant donné que le parlement consent largement aux crédits-cadres respectifs, d'une grande légitimité. Au niveau international, la Suisse a acquis un certain poids avec sa politique de paix bilatérale et ses contribu-

tions à la résolution de problèmes mondiaux dans le cadre de l'ONU. Elle a pu, par ses bons services par exemple dans la crise iranienne ou le conflit géorgien, améliorer en outre son accès à des grandes puissances comme les Etats-Unis ou la Russie sous Mme Calmy-Rey. Les bons contacts de la diplomatie suisse avec les acteurs islamiques ont simultanément permis d'atténuer les répercussions négatives de l'initiative anti-minarets sur l'image de la Suisse dans les pays musulmans.

Les dernières années ont toutefois montré que les efforts de médiation suisses peuvent surtout être viables s'ils ne sont pas contraires aux intérêts de Washington et de l'UE. Des succès sont intervenus dans des conflits plutôt périphériques géopolitiquement parlant comme au Népal ou au Soudan ou dans des cas où la Suisse a agi en concertation étroite avec les grands acteurs. En plus des accords entre l'Arménie et la Turquie, le déblocage de l'adhésion de la Russie à l'OMC par le biais de la Géorgie a compté parmi les résultats de médiation les plus visibles de la diplomatie suisse. Au Proche Orient par contre, la Suisse a pu, avec l'initiative de Genève, le dialogue avec le Hamas ou à la médiation dans la crise iranienne des contributions potentielles importantes à une résolution du conflit. Elle manquait cependant de poids politique pour des succès de médiation durables dans cette région centrale en proie à des conflits.

La pression à la légitimation de la promotion civile de la paix pourrait s'intensifier ces prochaines années si les rejets économiques dans l'environnement de la Suisse poussent encore plus les intérêts matériels à l'avant-plan. Sur cette toile de fond, il paraît particulièrement important que le DFAE poursuive les efforts des dernières années consistant à accroître les perspectives de réussite des activités de paix par une priorisation géographique et thématique systématique. Or, quant à cela, il faut ajouter quelques points d'interrogation derrière le message pour un nouveau crédit-cadre en 2012–16.

Politiques intérieure et extérieure

En Suisse, la politique intérieure et la politique extérieure sont encore plus étroitement imbriquées que dans d'autres Etats en raison de son système politique, ce qui génère différents champs de tension. Des décisions démocratiques directes peuvent contrecarrer les objectifs et activités de la politique extérieure. La diversité des inté-

rêts de la politique intérieure complique les priorisations de la politique extérieure et laisse peu de marge pour des changements de trajectoire importants. Inversement, l'augmentation et l'intensification des processus réglementaires internationaux mettent de plus en plus sous pression le système de prise de décision complexe de la Suisse en politique intérieure.

Ces conditions-cadres de la politique extérieure suisse et les défis imminents esquissés indiquent quelles qualités polyvalentes un directeur du DFAE doit idéalement apporter aujourd'hui: dirigeant et coordinateur prêt à des compromis, cosmopolite et bâtisseur de ponts au niveau de la politique intérieure, compétent dans

le domaine de l'UE et familiarisé avec les développements mondiaux, versé en économie et cependant un all-rounder sur le plan thématique. Micheline Calmy-Rey n'a naturellement pas incarné toutes ces qualités, mais elle a réussi à donner à la politique extérieure suisse de nouvelles impulsions importantes et à ancrer le principe de participation active dans la politique intérieure.

Editeur/Expert: Daniel Möckli
moeckli@sipo.gess.ethz.ch

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

Parus précédemment

- N° 105: Médiation dans les conflits religieux
- N° 104: Fukushima et les limites de l'analyse des risques
- N° 103: La cartographie de crise: le phénomène et son utilité
- N° 102: L'Afrique du Sud: une puissance régionale limitée
- N° 101: Les Frères musulmans en Egypte: obstacles sur la voie du pouvoir
- N° 100: La Libye après Kadhafi: transition politique et options occidentales
- N° 99: Une Europe fragmentée dans un Congo instable
- N° 98: Al-Qaïda après les bouleversements arabes et la mort de Ben Laden
- N° 97: Le Pakistan après Ben Laden: un constat
- N° 96: Politique extérieure de l'UE: nouvelles structures, anciennes faiblesses
- N° 95: Caucase du Nord: instabilité croissante dans le sud de la Russie
- N° 94: Conflit au Proche-Orient: nouveau contexte, nouvelle dynamique
- N° 93: Le Brésil: puissance économique à se profiler en politique étrangère
- N° 92: La lutte pour les avions de combat: gagnants et perdants
- N° 91: Opération militaire en Libye: l'OTAN prise dans un dilemme
- N° 90: Sécurité humaine: genèse, débats, tendances
- N° 89: Désarmement nucléaire: une voie semée d'embûches
- N° 88: Le progrès biotechnologique: un défi sécuritaire
- N° 87: Gestion civile des crises de l'UE: un bilan intermédiaire
- N° 86: L'OTAN et la défense antimissile: chances et questions en suspens
- N° 85: Le sommet de l'OTAN: résolutions ambitieuses, réalisations incertaines
- N° 84: La Force africaine en attente
- N° 83: Sanctions économiques: arme miracle ou échec?
- N° 82: Les services de renseignement contraints à la réforme
- N° 81: Politique européenne de la Suisse: où conduit la voie bilatérale?
- N° 80: Privatisation de la sécurité: limites de l'externalisation militaire
- N° 79: Démocratisation après les conflits: pièges de l'influence extérieure
- N° 78: Drones: applications militaires et débats politiques
- N° 77: Affaire libyenne: bilan de la gestion de la crise par la Suisse
- N° 76: Sécurité énergétique: les marchés du gaz naturel en mutation
- N° 75: Le service militaire obligatoire en comparaison européenne
- N° 74: Politique nucléaire américaine: un changement modéré
- N° 73: L'Inde: une puissance émergente placée devant de grands défis
- N° 72: Réforme du Conseil de sécurité: un noeud gordien?
- N° 71: Cyberguerre: concept, état d'avancement et limites
- N° 70: Le Yémen: lutte difficile contre le terrorisme
- N° 69: La politique énergétique de l'UE face à de grands défis
- N° 68: Finlande: gestion de crises et défense territoriale
- N° 67: Engagements de l'armée à l'étranger: bilan et options
- N° 66: L'Organisation de coopération de Shanghai: signification pour l'occident