

LA PUISSANCE PROTECTRICE: LA RENAISSANCE D'UNE TRADITION?

L'activité de puissance protectrice a perdu sa place naguère prééminente dans le répertoire des bons offices de la Suisse. La grande portée diplomatique de certains mandats individuels est en contraste avec cette perte d'importance généralisée. Un exemple actuel est la représentation réciproque des intérêts de la Russie et de la Géorgie: la Suisse a, partant de ce mandat, contribué à rendre possible l'adhésion de la Russie à l'OMC. Un revirement général de tendance ne s'ébauche cependant pas. Il s'agit pour la Suisse de saisir les occasions favorables sans surestimer l'importance stratégique de l'activité de puissance protectrice pour sa politique extérieure.



L'ambassadrice de Suisse à Téhéran, Livia Leu Agosti, s'est engagée avec succès en faveur de la libération de Shane Bauer et Josh Fattal, les citoyens américains détenus en Iran. REUTERS/Handout.

La Suisse a fait plusieurs fois des gros titres positifs en 2011 avec son activité de puissance protectrice. La médiation entre la Russie et la Géorgie s'est soldée par un succès diplomatique remarquable. Les propositions suisses ont permis d'éliminer les dernières pierres d'achoppement qui empêchaient l'adhésion de la Russie à l'OMC. Un accord a été trouvé et la Russie a été acceptée à l'Organisation mondiale du commerce le 16 décembre 2011. La Suisse a considérablement contribué à cette avancée par son activité de médiation. Le fait qu'elle ait été acceptée en tant que partie tierce reposait fortement sur son rôle de puissance protectrice de la Russie en Géorgie et vice-versa. La Suisse a assumé ce rôle à l'été 2008 après la rupture des relations diplomatiques entre les deux pays après la guerre.

La Suisse a également joué en 2011 un rôle actif dans la libération des ressortissants américains Shane Bauer et Josh Fattal. Les deux hommes avaient été arrêtés en Iran en 2009 après avoir traversé la frontière irako-iranienne lors d'une randonnée dans la région frontalière. Comme Washington n'entretient plus de relations diplomatiques officielles avec Téhéran depuis la révolution iranienne et l'affaire des otages de 1978/79, la Suisse s'est, en tant que représentante des intérêts des Etats-Unis en Iran, fortement engagée en faveur de la libération des citoyens américains. 2011 coïncidait aussi avec le 50^e «anniversaire» du mandat de puissance protectrice le plus long de l'histoire: la Suisse représente en effet les intérêts des Etats-Unis à Cuba depuis 1961.

L'instrument traditionnel de la politique extérieure suisse est-il sur le point de renaître? Il ne faut pas s'y attendre malgré les gros titres. Le nombre de mandats de puissance de protection suisses s'est stabilisé à un niveau bas depuis environ 15 ans. Les facteurs structurels qui ont entraîné le déclin de cet instrument après 1989/91 sont toujours applicables: la demande à la baisse de cet élément des bons offices ainsi que la diminution des conflits interétatiques sur lesquels est axé cet instrument.

Il n'y a cependant aucune raison de croire que la Suisse ne puisse pas continuer à offrir ses services de représentation d'intérêts lorsque l'occasion se présente. Les mandats ne profitent en effet pas seulement aux Etats concernés qui ont rompu les relations diplomatiques mais aussi, ponctuellement, à la Suisse: les mandats de puissance protectrice peuvent constituer le point de départ d'autres initiatives de paix suisses. Et, grâce à sa fonction de représentante d'intérêts, des portes s'ouvrent à la Suisse au plus haut niveau, par exemple à la Maison Blanche ou au Kremlin.

L'instrument de la puissance protectrice

L'instrument de l'activité de puissance protectrice sert à garantir un minimum de contact réciproque entre deux Etats n'entretenant aucune relation diplomatique et/ou consulaire ou les ayant rompues. On fait en principe, pour ce qui est de l'activité d'une puissance protectrice, la distinction entre le «mandat de Genève»

L'activité de puissance protectrice: les bases juridiques

Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961

Art. 45

En cas de rupture des relations diplomatiques entre deux Etats, ou si une mission est rappelée définitivement ou temporairement:

- L'Etat accréditaire est tenu, même en cas de conflit armé, de respecter et de protéger les locaux de la mission, ainsi que ses biens et ses archives;
- L'Etat accréditant peut confier la garde des locaux de la mission, avec les biens qui s'y trouvent, ainsi que les archives, à un Etat tiers acceptable pour l'Etat accréditaire;
- L'Etat accréditant peut confier la protection de ses intérêts et de ceux de ses ressortissants à un Etat tiers acceptable pour l'Etat accréditaire.

Art. 46

Avec le consentement préalable de l'Etat accréditaire, et sur demande d'un Etat tiers non représenté dans cet Etat, l'Etat accréditant peut assumer la protection temporaire des intérêts de l'Etat tiers et de ses ressortissants.

Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963

Art. 8 Exercice de fonctions consulaires pour le compte d'un Etat tiers

Après notification appropriée à l'Etat de résidence et à moins que celui-ci ne s'y oppose, un poste consulaire de l'Etat d'envoi peut exercer des fonctions consulaires dans l'Etat de résidence pour le compte d'un Etat tiers.

et le «mandat de Vienne». Le «mandat de Genève» repose sur le droit international humanitaire. La tâche première de la puissance protectrice est d'assurer l'application correcte des Conventions de Genève de 1949 et le traitement adéquat des civils, des prisonniers de guerre et des blessés. La puissance protectrice d'un Etat n'est cependant que rarement amenée à exécuter les activités basées sur le «mandat de Genève». Si c'est le cas, ces activités sont la plupart du temps directement prises en charge par le CICR.

Quand on parle aujourd'hui de mandats de puissance protectrice, on fait en règle générale référence à des représentations d'intérêts selon le «mandat de Vienne». Ces représentations sont axées sur les relations diplomatiques et consulaires entre deux Etats et reposent sur les art. 45 et 46 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961 ainsi que sur l'art. 8 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963 (cf. encadré).

En ce qui concerne le contenu concret de l'activité d'une puissance protectrice, on peut faire la distinction entre un côté plutôt technico-humanitaire et un côté plutôt politique. Le côté technico-humanitaire prévoit en premier lieu la prise en charge de tâches diplomatiques et consulaires classiques en faveur d'un Etat représenté, par exemple la transmission de messages («fonction de coursier»), l'encadrement des ressortissants d'un pays représenté et la protection de la propriété de ce dernier, la délivrance de passeports et de visas et la prise en charge de tâches relevant de l'état civil. Dans la pratique, une partie des tâches

consulaires en particulier est aujourd'hui aussi assurée par des «sections des intérêts» des Etats représentés. Le mandat que la Suisse assume pour les Etats-Unis à Cuba en est un exemple. Une section spéciale des intérêts américains rattachée à l'ambassade de Suisse s'occupe depuis 1977 des tâches consulaires complexes. Des ressortissants américains y travaillent aussi.

Du côté politique, la tâche d'une puissance protectrice consiste souvent, malgré la rupture des relations diplomatiques entre deux Etats, à maintenir ouvert un canal de communication discret et fiable. S'il s'agit en principe d'une fonction de service passive de la puissance protectrice, une activité de médiation plus étendue peut, au cas par cas, en découler en raison des contacts étroits de la puissance protectrice avec les deux parties.

Une représentation des intérêts par un Etat tiers n'entre en vigueur que si les gouvernements de la puissance protectrice, de l'Etat d'envoi et de l'Etat d'accueil approuvent l'octroi d'un mandat. Ces mandats peuvent être plus (si la puissance protectrice prend aussi en charge les tâches consulaires d'un Etat) ou moins (si une section des intérêts de cet Etat est établie) généraux. Un accord régit l'ampleur exacte et les tâches de la puissance protectrice. La fixation du mandat et le consentement indispensable de tous les gouvernements peuvent entraîner une longue procédure. Il arrive aussi de temps en temps que des mandats s'établissent de facto.

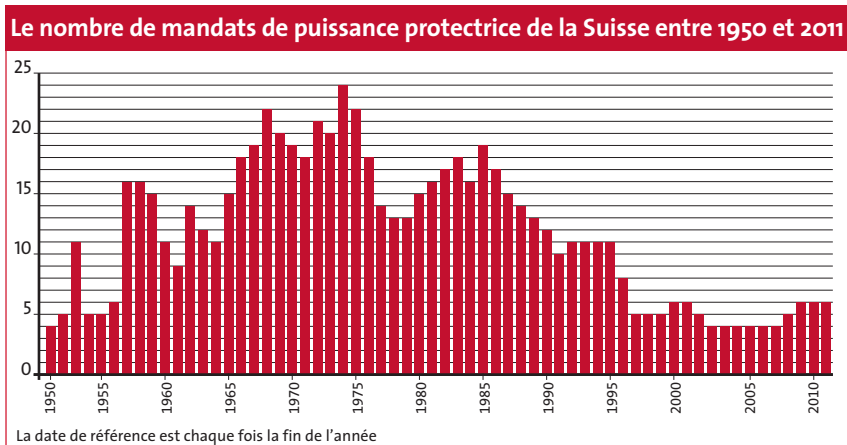
Une puissance protectrice a en principe droit au remboursement de ses dépenses

par l'Etat d'envoi. Si les activités consulaires sont exécutées par des sections des intérêts des pays représentés, les dépenses financières et en personnel restent cependant le plus souvent dans un cadre modéré. C'est pour cette raison que la Suisse renonce par exemple parfois à une rémunération de ses mandats, p. ex. pour les représentations réciproques des intérêts des Etats-Unis et de Cuba ou de la Géorgie et de la Russie. Berne facture en moyenne à Washington, pour la représentation des intérêts des Etats-Unis en Iran, qui comprend aussi les activités consulaires, des dépenses d'environ deux millions de francs suisses par an.

La Suisse en tant que puissance protectrice

Pour la Suisse, l'activité de puissance protectrice est un élément classique de ses bons offices et revêt, historiquement parlant, une grande importance. Les racines de la tradition helvétique de la puissance protectrice remontent au 19^e siècle. Mais c'est durant la première moitié du 20^e siècle que la Suisse a posé le fondement essentiel de sa réputation en tant que «puissance protectrice par excellence». Elle a assumé pendant la Première Guerre mondiale 36 mandats de représentation d'intérêts étrangers. Pendant la Seconde Guerre mondiale, l'activité de puissance protectrice de la Suisse a atteint son apogée en 1943/44 avec 219 mandats pour 35 Etats. Le nombre des mandats a diminué rapidement après la Seconde Guerre mondiale.

La représentation des intérêts étrangers était aussi un service très demandé de la Suisse pendant la guerre froide, même si le nombre de mandats n'a plus jamais atteint de records comme pendant la Seconde Guerre mondiale. Les raisons pour lesquelles on demandait beaucoup plus souvent à la Confédération qu'à d'autres pays de prendre en charge ces mandats étaient son expérience, sa position neutre, son vaste réseau de représentations ainsi que l'intérêt de la Suisse à faire preuve de disponibilité et à démontrer l'avantage de la neutralité à un milieu sceptique. Mais le rôle de puissance protectrice n'a jamais été exclusivement réservé à la Suisse: la Suède a fait office de représentante d'intérêts étrangers 21 fois entre 1952 et 1991, l'Autriche 6 fois entre 1960 et 1991. De nombreux pays comme la Grande-Bretagne, la Tchécoslovaquie, la Pologne ou le Brésil ont eux aussi assumé des mandats individuels de ce type pendant la guerre froide et plus tard.



Le record pendant la guerre froide a été atteint en 1973 avec 24 mandats suisses (cf. graphique: Le nombre de mandats de puissance protectrice de la Suisse entre 1950 et 2011). Différents événements et développements clairement qualifiables ont influencé cette évolution quantitative. La crise de Suez de 1956, avec un peu de retard la révolution cubaine en 1959/60, la guerre des Six jours en 1967 ou la guerre d'Octobre en 1973 ont entraîné par exemple une nette hausse des représentations d'intérêts étrangers. Au début des années 1980, la guerre irano-irakienne et la guerre des Malouines ont en particulier déclenché une nouvelle tendance à la hausse.

A la fin de la guerre froide, l'instrument de l'activité de puissance protectrice a perdu de l'importance, ce qui s'exprime par la forte baisse des mandats, une tendance qui ne concernait pas seulement la Suisse. Les raisons de cette baisse étaient de nature à la fois externe et interne. La demande de ces services a d'une part baissé dans le contexte international car de nombreux Etats ont renoué des relations diplomatiques directes entre eux à la fin de la guerre froide et également après l'abolition du régime d'apartheid en Afrique du Sud. On a en outre assisté dans les années 1990 à une baisse des conflits interétatiques alors que le pourcentage de conflits intra-étatiques augmentait. L'activité de puissance protectrice ne peut cependant pas, en tant qu'instrument de diplomatie internationale, contribuer au règlement des conflits intra-étatiques.

D'autre part, à cette époque, il n'existait par moments en Suisse, même au Conseil fédéral, qu'une volonté limitée d'accepter des mandats supplémentaires, ce qu'a par exemple exprimé le refus de représenter les intérêts de l'Allemagne et de la Grande-

Bretagne en Serbie dans le contexte de l'intervention de l'OTAN au Kosovo de 1998/99. Les critiques avaient soupçonné derrière cette position l'abandon d'une politique de neutralité traditionnelle passive et un alignement intensifié sur la politique de l'UE et de l'OTAN.

La volonté du Conseil fédéral d'accepter de représenter des intérêts étrangers a connu dans l'intervalle un nouveau regain, sans avoir pour autant un effet marqué sur le nombre total de mandats. La Suisse exerce actuellement un total de six mandats de puissance protectrice: elle représente les Etats-Unis à Cuba (depuis le 6.1.1961), Cuba aux Etats-Unis (1.4.1991), les Etats-Unis en Iran (24.4.1980), l'Iran en Egypte (9.5.1979), la Russie en Géorgie (13.12.2008) et la Géorgie en Russie (12.1.2009). Le mandat de représentation des intérêts de l'Iran en Egypte ne revêt toutefois plus une grande importance pratique actuellement.

Une grande importance ponctuelle

L'importance des mandats de puissance protectrice a donc, quantitativement parlant, fortement diminué pour la Suisse. Des mandats individuels ne cessent cependant de revêtir une grande importance ponctuelle. C'est en particulier le cas si l'activité de puissance protectrice de la Suisse donne à cette dernière l'occasion d'exercer d'autres activités. Parce que la Suisse a, en tant que puissance protectrice, l'occasion de faire preuve dans le cadre de son activité de sérieux, d'impartialité et de discrétion, il n'est pas surprenant qu'on la recherche aussi dans certains cas des deux côtés d'un conflit pour assumer un rôle de médiation ou qu'elle aspire elle-même à un tel rôle.

Les activités de médiation de la Suisse entre Moscou et Tbilissi, qui tournaient autour de la création des conditions né-

cessaires à une adhésion de la Russie à l'OMC, illustrent ce type d'initiatives. La Suisse a organisé dans ce contexte, en 2011, toute une série de cycles de négociations. Il s'agissait particulièrement, en dernier lieu, du contrôle du commerce entre la Russie et les provinces géorgiennes dissidentes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud. Le règlement de cette question a finalement entraîné l'abandon par la Géorgie de son opposition à l'adhésion de la Russie à l'OMC. L'encouragement du dialogue entre les Etats-Unis et l'Iran dans le contexte du dossier nucléaire iranien et les propositions concrètes soumises par la Suisse (cf. analyse du CSS n° 43 [☞](#)) en sont un autre exemple. Ces initiatives vont cependant clairement au-delà du mandat d'une représentation d'intérêts à proprement parler. D'après la définition classique, une représentation d'intérêts ne renferme aucune action ni proposition de médiation attribuable à l'initiative propre de la puissance protectrice.

Le fait que la Suisse se serve parfois de ses mandats de puissance protectrice pour engager des initiatives de paix plus étendues est à double tranchant. Certains experts mettent en garde contre d'éventuels conflits d'intérêt et critiquent le fait que des répercussions négatives sur l'activité de puissance protectrice sont préprogrammées en cas d'échec de ces initiatives de la Suisse. D'autre part, la Suisse se trouve parfois, en tant que puissance protectrice, dans une position favorable pour lancer tout au moins des initiatives diplomatiques, puisqu'elle possède des contacts établis et jouit aussi, dans le meilleur des cas, de la confiance des deux parties. Des recommandations d'ordre général sont par conséquent difficiles; il faut prendre les décisions au cas par cas et après avoir soigneusement pesé les chances et les risques d'un engagement pacificateur.


Intérêts de la Suisse

Les motifs qui poussent la Suisse à assumer la représentation d'intérêts entre Etats qui ont rompu leurs relations sont variés et comprennent la promotion de la paix selon les objectifs de politique extérieure ancrés dans la Constitution fédérale, l'offre d'un canal de dialogue entre les parties ennemies et l'accroissement de la sécurité humaine pour les ressortissants concernés.

Il se peut cependant que l'argument le plus important de la perspective suisse se situe autre part: la prise en charge de man-

Le rôle de puissance protectrice offre aussi continuellement à la Suisse une bonne plateforme pour poursuivre ses propres intérêts et formuler ses propres requêtes auprès de l'Etat d'envoi et/ou de l'Etat d'accueil. En tant que puissance protectrice, la Suisse jouit d'un accès aux milieux gouvernementaux les plus hauts. Les mandats de puissance protectrice servent donc aussi en quelque sorte à ouvrir la porte pour des requêtes suisses bilatérales. Compte tenu de ces avantages, on comprend pourquoi, en 2008, la Suède s'est par exemple elle aussi, à côté de la Suisse, donné beaucoup de mal pour représenter les intérêts géorgiens à Moscou et pourquoi la décision finale de confier le mandat à la Suisse ne lui a pas particulièrement plu.


C'est justement dans les relations avec des Etats comme les Etats-Unis, la Russie ou même l'Iran que ce type de position privilégiée représente un avantage non négligeable pour la politique extérieure suisse. L'ancienne ministre des Affaires étrangères, Mme Micheline Calmy-Rey, s'est par exemple aussi servie de sa rencontre avec son homologue russe, M. Sergei Lawrow, en décembre 2011, à l'occasion de laquelle la représentation des intérêts de la Russie en Géorgie a été entérinée officiellement, pour aborder des thèmes bilatéraux comme la simplification du processus de demande de visa ou l'accord relatif à la réadmission des réfugiés. De bons contacts dans les étages dirigeants du Kremlin pourraient aussi, en ce qui concerne la présidence russe du G-20 en 2013, arriver à point nommé puisque la question de savoir si et comment la Suisse peut défendre ses intérêts à ce sommet important pour elle dépend surtout de la présidence.


Mélanger le rôle de puissance protectrice avec la poursuite d'intérêts politiques ou de politique extérieure propres ne va cependant pas sans problèmes. C'est ce qu'ont montré les réactions intérieures et extérieures parfois sévères à la conclusion de l'accord gazier – annulé entre-temps – entre la Société électrique de Laufenburg et la Société nationale iranienne d'exportation de gaz (cf. analyse du CSS n° 35 ). Avoir accès à des fonctionnaires haut placés surtout au ministère des Affaires étrangères ne signifie pas non plus automatiquement que l'on peut imposer ses propres intérêts, en particulier si un autre ministère est compétent dans une affaire. C'est ce que montrent par exemple les discussions difficiles avec les Etats-Unis en ce qui concerne le différend fiscal et le

rôle des banques suisses. Mais les contacts ouvrent au moins la possibilité de faire entendre ses propres requêtes au niveau le plus haut.

Vue sous cet angle, l'activité de puissance protectrice a en général perdu de son importance politique. Il ne faut pas s'attendre à une renaissance en grand style si les constellations géopolitiques ne changent pas considérablement. La Suisse doit par conséquent ne pas surestimer l'importance stratégique à long terme de l'instrument de l'activité de puissance protectrice

pour la configuration de sa politique étrangère. Elle doit simultanément saisir les occasions favorables s'offrant à elle dans le domaine de l'activité de puissance protectrice – dans l'intérêt d'autres Etats mais aussi dans son propre intérêt.

 Editeur/Expert:
Daniel Trachsler
analysen@sipo.gess.ethz.ch

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

Parus précédemment

- N° 106: Politique étrangère suisse après Mme Calmy-Rey
- 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
- N° 65: La crise du TNP: avant la conférence d'examen de 2010
- N° 64: Politique de défense britannique: pression réformiste
- N° 63: Promotion civile de la paix: potentiel et limites