



Pour la paix, les droits de l'homme 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

Dans l'intérêt de la Suisse et du monde



Selon la Constitution fédérale, la politique extérieure a pour mission de sauvegarder les intérêts et de promouvoir les valeurs de la Suisse. Cela englobe l'action pour la paix, le respect des droits de l'homme et la protection des réfugiés et des personnes déplacées. Cet engagement sert aussi les intérêts nationaux. En effet, les conflits et les troubles peuvent rapidement avoir des retombées dans le monde entier, et donc dans notre pays. C'est ce que nous ont montré les guerres des Balkans ou les insurrections dans le monde arabe, que ce soit par la mise en danger de notre approvisionnement énergétique, par les réfugiés qui viennent s'abriter dans notre pays, ou par les migrants qui espèrent trouver chez nous une vie plus sûre et plus digne. Les efforts que consacre la Suisse à ce que ces personnes vivent en sécurité dans leur patrie et puissent nourrir leur famille sont pour le bénéfice de tous.

Les groupes terroristes font peser des risques incalculables sur la sécurité mondiale ; ils s'installent fréquemment dans des Etats en déliquescence, d'où ils préparent leurs attaques. En aidant les gouvernements fragilisés à mettre en place des structures étatiques et en faisant profiter de jeunes démocraties de ses connaissances, la Suisse contribue à la stabilité de ces pays et à l'avènement d'un monde plus sûr. C'est un effort qui requiert patience et persévérance. Mais il est vrai que notre démocratie ne s'est pas non plus construite en un jour.

L'économie trouve aussi son compte dans l'action que déploie la Suisse en faveur de la paix, du respect des droits de l'homme et de la sécurité. La stabilité internationale garantit l'approvisionnement de notre pays en énergie et en matières premières, elle facilite les investissements, et donc la création d'emplois, et ouvre de nouveaux débouchés. Sans oublier que notre économie gagne un franc sur deux à l'étranger et qu'elle a toujours été tributaire du dynamisme de ses échanges avec d'autres pays.

Ces dix dernières années, la Suisse a intensifié son action au service de la sécurité humaine, ce qui lui vaut aujourd'hui un crédit indéniable. Pays neutre sans passé colonial, elle est très appréciée en tant que médiatrice dans les conflits, mais aussi comme partenaire dans les domaines des droits de l'homme, de l'action humanitaire et de la migration. Elle travaille souvent avec d'autres pays, du plus petit au plus grand, et peut ainsi nouer de précieux contacts qui lui seront utiles dans d'autres domaines.

Cet engagement au service de la sécurité humaine n'est possible que grâce aux crédits qu'alloue tous les quatre ans le Parlement au Département fédéral des affaires étrangères. J'y vois une marque de confiance, mais aussi une mission, un défi que je suis heureux de relever.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'D' followed by a long horizontal line that ends in a small hook.

Didier Burkhalter, conseiller fédéral
Chef du Département fédéral des affaires étrangères

Table des matières

Dans l'intérêt de la Suisse et du monde	3
La sécurité humaine.	5
Ambassadeur Claude Wild : « Nous continuerons à nous positionner en éclaireurs »	6



Politique de paix **9**

La médiation dans les processus de paix	10
Julian Hottinger : « Oublie tes préjugés et écoute »	12
La Suisse soutient le changement en Afrique du Nord	14
Le long cheminement vers la paix au Népal	16
Pas de paix durable sans retour sur le passé	17
Lutte contre le trafic illicite des armes légères	19
Promotion de la paix au Burundi	20
Pool d'experts pour la promotion civile de la paix	21
Ambassadeur Heidi Tagliavini : « Humour et chaleur humaine »	24



Politique en matière de droits de l'homme **27**

Défense des droits de l'homme au niveau multilatéral	28
Entretiens bilatéraux sur les droits de l'homme	29
Droits de l'homme et sociétés multinationales	30
Engagement pour l'abolition de la peine de mort	32
Sascha Müller : « C'est une épreuve de fond »	33



Politique humanitaire et migration **35**

Coordination internationale des politiques migratoires	36
Le partenariat migratoire : une double opportunité	38
Lutte contre la traite d'êtres humains	39
Déplacés internes : réfugiés dans leur propre pays	40
Normes pour les groupes armés non étatiques	41
Garantir l'accès de l'aide humanitaire	42

La sécurité humaine

Le concept de sécurité humaine est centré sur la sécurité de l'individu et la protection de ce dernier contre les violences politiques, la guerre et l'arbitraire. Elle tient compte des liens étroits existant entre la paix, les droits de l'homme, la migration et l'action humanitaire.

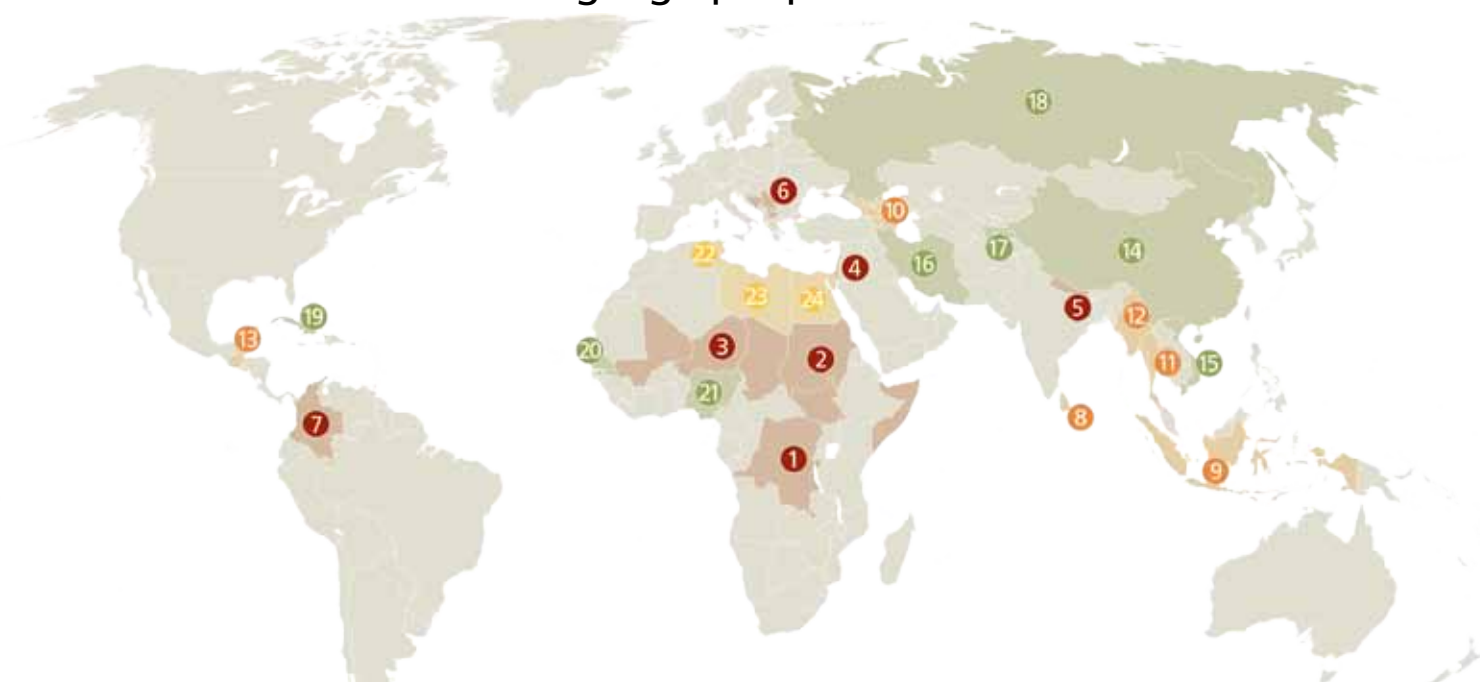
La Constitution fédérale définit la promotion de la paix et des droits de l'homme comme un objectif essentiel de la politique extérieure de la Suisse. Cette dernière entend apporter une contribution internationale efficace et visible dans ce domaine.

Le Parlement a voté, en 2004, la loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme. Il a approuvé, à cette occasion, le premier crédit-cadre, qui doit être renouvelé et approuvé tous les quatre ans par le Parlement.

Le dernier crédit-cadre en date s'élève à 310 millions de francs et couvre la période allant de 2012 à 2016.

Les actions de promotion de la sécurité humaine dans le monde relèvent principalement de la Division Sécurité humaine (DSH) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). La DSH est le centre de compétence de la Suisse en matière de paix, de droits de l'homme et d'action humanitaire ainsi que de politique migratoire extérieure.

Concentration géographique



CONSOLIDATION DE LA PAIX CIVILE

PROGRAMMES

1. Burundi et République démocratique du Congo
2. Soudan, Soudan du Sud et Corne de l'Afrique
3. Afrique de l'Ouest et du Sahel
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
11. Thaïlande
12. Myanmar
13. Guatemala

DROITS DE L'HOMME

DIALOGUES INSTITUTIONNALISÉS ET CONSULTATIONS

14. Chine
15. Vietnam
16. Iran
17. Tadjikistan
18. Russie
19. Cuba
20. Sénégal
21. Nigeria

SÉCURITÉ HUMAINE

PROGRAMME SPÉCIAL

- AFRIQUE DU NORD
22. Tunisie
23. Libye
24. Egypte

« Nous continuerons à nous positionner en éclaireurs »

L'ambassadeur Claude Wild, chef de la Division Sécurité humaine (DSH), met la priorité sur l'Afrique du Nord, la médiation ainsi que sur les thèmes du changement climatique et de la migration. Il entend aussi intensifier la coopération avec l'économie privée et faire en sorte que sa division soit en mesure de réagir aux crises et de saisir les occasions avec encore plus de rapidité et de souplesse.



La Division Sécurité humaine a eu dix ans en 2010. Son budget a été en constante progression pendant cette décennie. Pourquoi la Suisse investit-elle à ce point dans la sécurité humaine ?

La Suisse peut faire encore plus pour la paix et les droits de l'homme. Le Parlement est d'accord : il a reconnu à une forte majorité le bien-fondé, mais aussi l'intérêt pour la Suisse, des efforts qu'elle consacre à la sécurité humaine. Entre sa création et aujourd'hui, les ressources annuelles de la DSH sont passées de 12 à 77 millions de francs. Notre succès nous a d'ailleurs contraints à étoffer notre équipe : avec quelque 70 personnes, notre unité atteint une taille respectable au sein du département. D'autres pays commencent à percevoir, comme nous, l'utilité croissante de ce volet de leur politique extérieure. Ainsi, Mme Hillary Clinton a entrepris de réformer le Département d'État pour y accroître le financement et l'efficacité des activités liées à la sécurité humaine. L'UE a elle aussi proposé la création d'un institut européen de la paix – l'avis de la Suisse a d'ailleurs été sollicité pour sa mise sur pied.

Quelles compétences particulières la Suisse a-t-elle à offrir ?

La Suisse possède des compétences dans le paramétrage des processus de paix, avec des instruments destinés à apporter une contribution à chacune de leurs phases. Mais nous avons aussi une longue expérience du travail de terrain. De récents succès – par exemple dans la médiation entre la Géorgie et la Russie sur l'adhésion de la Russie à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) – ont encore renforcé la réputation de la Suisse dans ce domaine. On la sollicite parce qu'elle n'a pas de passé colonial, ni d'intérêts géostratégiques cachés, mais en revanche une tradition bien ancrée de promotion de la paix et des droits de l'homme qui la rend très crédible. De plus, elle est dépositaire des Conventions de Genève et elle héberge le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et le Conseil des droits de l'homme.

Vous dirigez la DSH depuis 2010. Quels ont été les faits marquants de cette période ?

Le « Printemps arabe » a démarré quelques mois après mon entrée en fonction. On peut dire, avec un an de recul, que 2011 aura été l'année de la redécouverte des droits de l'homme. J'en ai tiré une précieuse leçon : ces dernières décennies, l'Occident a mené à l'égard du Maghreb et de ses régimes autoritaires une politique étroitement centrée sur la seule stabilité. Ses trois objectifs principaux étaient de se réserver un accès aux ressources énergétiques, se prémunir contre l'extrémisme islamiste et endiguer les flux migratoires. La dimension humaine, les besoins des populations locales, le respect des droits de l'homme et des règles démocratiques, tout cela passait au second plan. Aujourd'hui, il faut reconnaître les intérêts légitimes de la société civile. Que cela nous plaise ou non, toute population a le droit de choisir le gouvernement qui lui convient – et celui-ci a le devoir de respecter les droits de ses citoyens.

J'aimerais que l'on consacre la même énergie à la défense des droits de l'homme et aux efforts diplomatiques correspondants qu'à la sauvegarde des intérêts économiques. Il est illusoire d'espérer voir un État ou une société accéder au développement économique et à la stabilité si les droits de l'homme

y sont bafoués. La transition ne se fait toutefois pas sans heurts, comme l'a par exemple montré la Révolution française. Les forces – même d'allégeance religieuse – qui ont combattu le régime précédent vont essayer de placer leurs pions sur l'échiquier politique. Mais ce qui compte, c'est que les droits des citoyens soient respectés.

Le DFAE a rapidement perçu la portée des événements en Tunisie, en Égypte et en Libye et compris qu'ils étaient irréversibles. Le Conseil fédéral a tout de suite défini une stratégie interdépartementale de soutien à la transition dans les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, alors que d'autres pays étaient toujours dans l'expectative. Le Parlement a accordé pour les années de 2012 à 2016 un supplément de 70 millions de francs au crédit-cadre de la DSH. Sur ce total, 50 millions doivent être attribués, dans un laps de temps de quatre ans, à un programme spécial pour l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient. C'est pour nous un montant important, si on le compare au budget d'autres programmes de la division.

Et que prévoit ce programme spécial ?

Tout d'abord, une aide pour l'organisation d'élections régulières et crédibles, ce qui demande un travail d'information. Deuxièmement, nous accompagnons la réforme du système de sécurité, précédemment à la botte d'un régime répressif : la police, la justice et l'armée doivent changer de mentalité, passer du côté de la société et non plus la menacer. Et troisièmement, il faut consolider la société civile et sa capacité à s'organiser librement, par exemple en syndicats ou pour défendre la cause des femmes ou la liberté de la presse. Nous soutenons des plateformes de dialogue qui serviront aux représentants des divers intérêts sociaux et politiques à s'entendre sur les règles du jeu de la vie politique.

Comment se présentent concrètement les contacts entre la Suisse et ces pays ?

Nous intervenons à la demande, selon les besoins du pays et de sa société. Nous avons trois conseillers en sécurité humaine détachés auprès de nos ambassades en Égypte, en Libye et en Tunisie. Elles préparent des projets à partir des indications de leurs partenaires locaux et les communiquent à Berne. Des organisations internationales à la recherche d'un partenaire viennent également solliciter notre soutien pour leurs programmes. Nous avons aussi des contacts avec la diaspora en Suisse.

Quelles sont les autres priorités de votre division ?

En premier lieu, il y a la priorité d'une planification budgétaire prévoyant une souplesse. Il qui nous permet de saisir les opportunités politiques. Par exemple, le Conseil fédéral a accepté que la Suisse présente sa candidature à la présidence de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en 2014, candidature couronnée de succès. Or, une grande partie des activités de l'OSCE coïncident avec des programmes de notre division ; notre apport dans ce contexte pourrait donc être

considérable. Les régions « chaudes » dans lesquelles intervient l'OSCE sont les Balkans, la Transnistrie, le Caucase, l'Asie centrale et la Biélorussie ; ce qui veut dire qu'elles gagnent en importance pour nous aussi. Indépendamment de cela, nous avons déjà prévu d'intensifier notre engagement dans le Caucase du Sud et en Asie centrale.

Sur quels aspects de la sécurité humaine la Suisse est-elle particulièrement forte ?

Nous avons accumulé des compétences reconnues en matière de traitement du passé. Ces compétences sont sollicitées dans le monde entier, car on se rend compte que la lutte contre l'impunité et la réhabilitation des victimes après un conflit armé sont indispensables à la réconciliation et à une paix durable (voir p. 17). On peut aussi citer le travail de médiation et de facilitation (voir p. 10). Il faut évoquer, à ce propos, le travail que nous fournissons auprès d'acteurs politiques d'allégeance religieuse, parmi lesquels la Suisse s'est constitué un excellent réseau (voir p. 15). Nous avons, en outre, l'intention d'étoffer le soutien aux élections, pour contrecarrer le potentiel de conflit que recèlent ces moments très délicats. Les experts de notre pool sont par ailleurs très demandés dans les organisations internationales et possèdent une excellente réputation (voir p. 21).

« Cet effort humanitaire est essentiel pour protéger efficacement les personnes de la violence, de l'oppression et de l'arbitraire. La contribution de la Suisse est précieuse dans ce domaine. »

Christa Markwalder, conseillère nationale
PLR. Les Libéraux-Radicaux.

Vous avez accumulé des expériences personnelles depuis 2010. Y a-t-il eu des surprises ?

La dynamique qui règne au sein de la DSH m'étonne toujours. Pas une semaine ne se passe sans qu'il y ait plusieurs urgences. Des demandes constantes d'intervention nous arrivent de l'étranger. C'est difficile, mais passionnant. Parfois nous devons refuser, faute de ressources. La variété des activités est également fascinante. La violence armée, par exemple, fait aujourd'hui beaucoup plus de victimes que les conflits eux-mêmes. La Suisse a lancé, en 2006, une initiative diplomatique d'une brûlante actualité sur la violence armée et le développement (voir p. 19) ; cette initiative a, entre temps, été signée par plus d'une centaine de pays. Cela fait bien ressortir ce que notre division a de spécial : elle couvre l'ensemble du processus de l'engagement pour la sécurité humaine, en collaboration avec d'autres services fédéraux internes ou externes au DFAE ; cela va du travail de prévention à la mission de terrain, en passant par la transformation d'un conflit et les recommandations politiques. Pour nos programmes, cela nous permet d'adopter une approche globale, en réseau. Pour notre travail politique, nous avons recours à la diplomatie traditionnelle, bilatérale comme multilatérale, par exemple au Conseil des droits de l'homme de l'ONU (voir p. 28).

Avez-vous eu des déceptions, en vous heurtant aux limites du possible ?

Refuser un projet prometteur est toujours frustrant. Mais pour rester souples et réactifs, nous devons malheureusement savoir dire non, nous désengager d'une entreprise en cours. Le couplage de composantes de la sécurité humaine avec d'autres actions me paraît très prometteur – par exemple économie et droits de l'homme, ou développement et sécurité. En ce qui concerne les opérations de paix auxquelles prend part notre armée, les rapports sur la politique de sécurité et sur l'armée nous donnent la possibilité de doubler les missions à l'étranger. Sauvegarder la paix est un investissement sur le plan de la sécurité, de la migration, de l'économie, des matières premières, de l'action humanitaire et du développement.

« Il y a vingt ans, personne n'aurait imaginé que la Suisse aurait un jour une division politique très active dans la promotion de la paix et des droits de l'homme dans le monde. »

Peter Niggli, directeur d'Alliance Sud

Dans ce secteur de la sécurité humaine, quels défis nous réserve l'avenir ?

Nous allons être très sollicités par le changement climatique, que ce soit au travers des menaces de guerres pour l'accès à l'eau ou de l'augmentation des flux migratoires. C'est un problème multidimensionnel. Il y aura aussi le comportement des négociants en matières premières et en énergie – notre pays est actuellement un centre pour ces activités. Les entreprises qui mènent leurs affaires sans égard pour le respect des droits de l'homme dans d'autres pays font bien sûr du tort aux populations concernées, mais elles ternissent aussi l'image de la Suisse. Nous sommes au 21^e siècle, et même les acteurs non étatiques présents dans des zones fragiles doivent assumer leurs responsabilités en matière de sécurité

humaine. Concrètement, nous travaillons avec des entreprises et la société civile à l'instauration d'un dialogue national sur la responsabilité sociale des entreprises, sur la base des recommandations de l'ONU (voir p. 30).

Comment voyez-vous l'avenir en matière de paix et de respect des droits de l'homme ?

Les choses ont radicalement changé. Du temps de la guerre froide, les lignes de démarcation étaient claires. Aujourd'hui, la violence prend d'innombrables formes qui menacent la sécurité et les aspirations au développement de millions de personnes. Il me semble qu'avec les nouvelles technologies, et si je considère des événements récents comme le «Printemps arabe», la dénonciation des atteintes aux droits de l'homme sera beaucoup plus rapide et aura plus d'impact, où que les choses se passent. Pour ce qui est de la DSH, nous continuerons à nous positionner en éclaireurs : nous resterons dans des créneaux où nous pouvons faire beaucoup malgré la modestie de nos ressources ; nous persisterons à identifier des zones de crise relativement négligées, à rechercher le dialogue avec des groupes qui n'ont jamais ou que trop peu été écoutés jusqu'alors. Dans toutes ces activités, il est important de rester fidèles aux valeurs qui ont fait la réputation de la Suisse. Ce qui implique que nous nous mobilisions dans tous les domaines de la politique extérieure en vue de la promotion de la paix et du respect des droits de l'homme.

CLAUDE WILD

Né en 1964 à Lausanne, Claude Wild a étudié les sciences politiques et les relations internationales à l'Institut universitaire de hautes études internationales (IUHEI) de Genève, puis la politique de sécurité en cycle postgrade. Il a fait partie du contingent suisse engagé dans les opérations de paix de l'ONU en Namibie (1989-90) et dans le Sahara occidental (1991-92). Il a été assistant au programme de politique de sécurité de l'IUHEI en 1990 et 1991 et est ensuite entré au service diplomatique en 1992. Après des affectations 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 au sein du DFAE. Il a accédé, en 1997, aux fonctions de premier secrétaire, puis de conseiller d'ambassade de Suisse à Moscou. En 2000, il a pris la tête de la section Politique et institutions du Bureau de l'intégration à Berne. Il a été nommé, en 2004, chef suppléant à l'ambassade de Suisse au Canada, puis, en 2007, chef suppléant à la mission suisse auprès de l'Union européenne à Bruxelles, et enfin, en août 2010, chef de la Division Sécurité humaine du DFAE, avec titre d'ambassadeur.

« La DSH a spécifiquement favorisé la coopération entre l'État, la science et les organisations non gouvernementales. Elle a fourni un travail très constructif en la matière. Il est de l'intérêt de la Suisse de poursuivre cet effort de promotion civile de la paix et de protection des droits de l'homme. »

Professeur Andreas Wenger, directeur du Center for Security Studies de l'EPF de Zurich



POLITIQUE DE PAIX

Les menaces mondiales pesant sur la paix et la sécurité ne sont plus, en première ligne, d'ordre militaire. Ce sont les conflits internes, la criminalité organisée, le terrorisme international, la pauvreté, la pénurie de ressources essentielles ou les effets dus au changement climatique qui compromettent aujourd'hui la coexistence pacifique des populations. La mondialisation peut répercuter les effets de ces phénomènes bien au-delà des pays affectés.

La « coexistence pacifique des peuples » est l'un des cinq objectifs qu'assigne la Constitution fédérale à la politique extérieure nationale. C'est pourquoi la Suisse s'efforce de prévenir les conflits et de poser des cadres stables de règlement pacifique des différends. Pour obtenir un maximum d'efficacité dans sa tâche, elle harmonise systématiquement son action pour la paix avec sa politique extérieure, économique et de sécurité et opère en étroite collaboration avec des organisations internationales et des pays partageant ses vues.

La plupart des conflits se règlent aujourd'hui par la négociation. Dans le cadre de ses bons offices, la Suisse neutre met son savoir et ses capacités de médiation à disposition afin d'aider les parties en conflit à traiter ensemble. Ses experts accompagnent la préparation et la réalisation d'élections libres et équitables et apportent leur soutien au pays pour la gestion de son passé. Si deux systèmes de valeurs s'entrechoquent, la Suisse appelle à la compréhension mutuelle et contribue ainsi à la prévention ou au règlement pacifique des conflits. Elle envoie des diplomates ainsi que des experts de son Pool d'experts pour la promotion civile de la paix du DFAE renforcer les missions internationales de paix et assortit ses bons offices d'interventions ciblées dans les organisations internationales s'occupant de questions de paix mondiale.

La médiation dans les processus de paix

La médiation est plus demandée que jamais. Elle a une place prioritaire dans l'action extérieure de la Suisse dans les processus de paix et c'est aujourd'hui un précieux instrument pour le règlement de conflits armés et de crises politiques graves. Dans une résolution de 2011, à la préparation de laquelle la Suisse s'était étroitement associée, l'ONU a reconnu l'importance de la médiation à tous les stades d'un processus de paix.



Conseillère en sécurité humaine, Carole Mottet est en mission en Afrique de l'Ouest.

Les médiateurs internationaux sont plus que jamais sollicités pour s'enmettre entre les parties d'un conflit dans un processus de paix. Car incompréhensions et conflit armés vont souvent de pair.

Le médiateur est un tiers impartial qui aide des parties en conflit à parler les unes avec les autres, à comprendre les intérêts de l'autre, et à trouver des solutions de fond acceptables pour tous. Il ne se prononce pas, il part simplement du principe que chacun peut et doit contribuer au règlement. Il organise et structure les rencontres, favorise une communication constructive, facilite la délimitation des grands problèmes et la recherche de solutions. Les chances de succès sont d'autant meilleures que les parties ont perdu l'espoir de vaincre, que le coût du conflit devient inacceptable et que la communauté internationale intensifie ses pressions.

La Suisse est intervenue, en tant que médiatrice, dans plus d'une trentaine de processus de paix ayant eu lieu dans une vingtaine de pays ces dernières années. Elle peut se porter elle-même médiatrice ou encore mettre à disposition ses compétences, des ressources humaines et financières pour des média-

tions de l'ONU ou d'autres organisations internationales ou non gouvernementales.

Elle assure par exemple elle-même des médiations entre l'Arménie et la Turquie, entre la Géorgie et la Russie, en Indonésie, en Colombie, en Macédoine, au Népal, au Soudan, au Sri Lanka et au Mali. Elle ne le fait que si elle en reçoit le mandat de toutes les parties en présence. Ces médiations durent souvent plusieurs années ; certaines d'entre elles sont d'ailleurs encore en cours. Parfois, ce sont les parties qui demandent à la Suisse de s'entremettre et, parfois, elle prend l'initiative d'offrir ses services. Au Mali, où elle soutient depuis des années une école de promotion de la paix, ce sont les rebelles touaregs qui ont sollicité son intervention pour une médiation entre eux et le gouvernement.

Avant une médiation, il arrive souvent que la Suisse ait déjà été présente dans le pays concerné dans le

LES MÉDIATIONS DE LA SUISSE

La Suisse s'est directement entremise, à leur demande, entre la Turquie et l'Arménie. Les protocoles signés à Zurich au mois d'octobre 2009 par les deux ministres des Affaires étrangères évoquent la reprise des relations diplomatiques, l'ouverture des frontières et la création d'une commission d'historiens chargée de revenir sur les événements de 1915. Ils n'ont toujours pas été ratifiés par les parlements, notamment en raison du conflit encore en cours dans le Haut-Karabakh.

La Suisse représente les intérêts de la Russie en Géorgie et de la Géorgie en Russie. Dans ce contexte, il lui a également été demandé de s'entremettre dans les négociations en vue de l'adhésion de la Russie à l'Organisation mondiale du commerce, à laquelle la Géorgie s'opposait. La médiation, à laquelle se sont associés plusieurs ambassadeurs suisses et le secrétaire d'État, a permis d'obtenir un accord prévoyant le strict contrôle des échanges de marchandises entre les zones géorgiennes sécessionnistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud. La Suisse va aussi soutenir la mise en œuvre de l'accord.

cadre de la coopération au développement ou de l'aide humanitaire. Elle connaît alors bien la situation et jouit de la confiance des parties, comme par exemple au Népal (voir p. 16) ou au Soudan. Car la médiation est avant tout affaire de confiance : le processus ne peut démarrer que si tout le monde est convaincu que le médiateur est impartial et qu'il n'a pas d'intentions politiques cachées.

Lorsqu'elle assure une médiation, la Suisse s'efforce fréquemment de ne pas limiter ses contacts aux responsables des parties, mais d'agir à plusieurs niveaux dans le processus de paix – par exemple en soutenant la société civile, en travaillant avec des ONG ou en déployant des mesures pour établir la confiance. La Suisse juge indispensable de maintenir le contact avec chacune des parties du conflit. Une solution parachutée, non négociée, produirait une paix fragile. Et la paix ne serait pas non plus durable si les crimes passés, commis de part et d'autre, n'étaient pas punis et si les victimes n'étaient pas réhabilitées (voir p. 17). Dans un tel contexte, l'entreprise est ardue et il faut savoir se montrer patient.



L'ambassadeur Jean-Daniel Biéler intervient en tant que médiateur en Afrique de l'Ouest.

PROFESSIONNALISATION DE LA MÉDIATION

La médiation est l'une des formes de bons offices que propose traditionnellement la Suisse. La demande croissante de spécialistes suisses de la médiation a conduit notre pays à développer cette activité et à professionnaliser ces compétences : définition d'axes stratégiques clairs, sélection judicieuse des cas, formation des capacités humaines nécessaires et large consensus dans la population sur le bien-fondé des médiations assurées par la Suisse.

Aujourd'hui, les médiateurs suisses commencent par suivre une formation aux côtés d'experts d'autres pays et de l'ONU. Ils sont initiés à l'analyse et au règlement de conflits, à la médiation et à la thématique des conflits en général. On attend d'eux des compétences sociales et un intérêt pour les spécificités culturelles.

La Suisse a acquis une réputation de médiatrice chevronnée. Sur place, on lui demande donc de plus en plus fréquemment de s'entremettre ou de former les parties au conflit aux techniques des négociations de paix. Au Darfour (Soudan), par exemple, les parties étaient désireuses d'apprendre de la part d'experts suisses comment fonctionne le fédéralisme.

RÉSOLUTION DE L'ONU SUR LA MÉDIATION

Outre ses propres médiations, la Suisse apporte des ressources financières et son expertise à d'autres acteurs, comme l'ONU. L'Assemblée générale de l'ONU a adopté, en 2011, sa première résolution sur la médiation, à la négociation de laquelle la Suisse s'était activement associée. Le texte, qui reconnaît l'importance croissante de la médiation dans la panoplie diplomatique de règlement pacifique et de prévention des conflits, vise à consolider la base institutionnelle de ces actions à l'ONU.

Mais la bonne volonté ne suffit souvent pas, il faut aussi disposer des compétences nécessaires et de l'appui d'une équipe. La résolution demande aux membres de l'ONU d'optimiser le recours à la médiation, et aux pays qui proposent des médiations de mieux coopérer et d'assurer la cohérence de leurs interventions en la matière. Pour qu'il soit possible de répondre plus promptement, mais aussi de façon plus cohérente et plus systématique aux besoins futurs, il est recommandé aux États de former du personnel et de professionnaliser cette offre.

La résolution estime important, en outre, d'associer des femmes au processus, jusque dans les fonctions supérieures.



Par sa médiation, l'ambassadeur Günther Baechler a fortement contribué à la signature des accords de paix au Népal.

« Oublie tes préjugés et écoute »

Julian Hottinger, expert chevronné de la médiation, a été chargé par le DFAE d'accompagner de grandes missions de promotion de la paix dans le monde : au Soudan, en Ouganda, au Burundi, au Libéria et en Indonésie. Fils d'Arnold Hottinger, fin connaisseur du Proche-Orient, et lui-même spécialiste du droit constitutionnel, il est membre du Pool d'experts pour la promotion civile de la paix du DFAE.



M. Hottinger, d'où vient le succès que connaît la médiation dans la recherche de la paix ?

D'abord un bémol : la médiation est aujourd'hui perçue comme un remède miracle pour la résolution des conflits. Elle peut se révéler précieuse, mais uniquement dans certaines situations. Il faut qu'elle intervienne au bon moment, celui où les parties sont « mûres », en général parce que le conflit se prolonge et que l'escalade est allée très loin. Elles se rendent compte que la violence ne les mènera nulle part, ou alors qu'elles sont à bout de ressources. Ma règle d'or : je n'entame une médiation que si le risque de faire des dégâts est minime.

Parce qu'une médiation peut faire des dégâts ?

Oh oui ! Les parties peuvent profiter de la période de négociation pour se réarmer, se regrouper et se rendre encore plus redoutables. Ensuite, c'est en général la population civile qui trinque. Un risque bien difficile à évaluer en début de médiation. Les parties cachent soigneusement leur jeu ; et souvent, elles ne savent elles-mêmes par vraiment si elles souhaitent négocier ou poursuivre les hostilités. Vous savez, la médiation n'est pas non plus une voie facile pour ces gens. Ils commencent presque toujours par se quereller, crier, se menacer car c'est là tout ce qu'ils connaissent.

Comment entamez-vous une médiation ?

La clé de la médiation, c'est l'empathie : si aucun des interlocuteurs n'est capable d'empathie, c'est l'échec assuré, personne ne voudra négocier. Ils s'assièront l'un en face de l'autre, se querelleront et rien ne se passera. C'est d'habitude le signe que leur parti ne leur a pas dévolu l'autorité, la légitimité nécessaire à une certaine marge de manœuvre dans les pourparlers. Le mieux, c'est d'écouter. Sans essayer de presser les choses, ni de donner l'impression que vous avez tout compris du conflit. Et surtout sans les pousser d'emblée à formuler un accord. Notre premier objectif, c'est de dégager une base commune. Nous travaillons en spirale, en nous rapprochant du centre du problème, au fil des discussions ; c'est à ce point qu'il faut arriver avant de se mettre à la recherche d'une solution. Notre mission s'arrête là : aux interlocuteurs de travailler sur le contenu de l'accord. Il suffit d'une minute pour qu'un conflit s'embrace, un incendie qui prendra ensuite des années à éteindre. Le Soudan en donne un bon exemple. Cela peut mettre la patience de l'Occidental à rude épreuve.

À quoi faut-il veiller dans une médiation ?

Le médiateur doit veiller à ce que l'on aille au fond du problème, sans l'esquiver. Les parties préfèrent souvent contourner les points sensibles, comme les violations des droits de l'homme. Une autre technique, dans une médiation internationale, consiste à montrer que, dans d'autres pays, on est arrivé à des solutions – au moins partielles – dans des conflits similaires. Cela permet aux parties de prendre un peu de distance, mais aussi un peu de confiance dans le potentiel de la négociation et les possibilités de règlement du problème. Dans un processus de paix, si vous parvenez à faire asseoir les parties à la même table, à dégager une vision commune, et surtout à arrêter les violences, c'est déjà une réussite. Quant à savoir si le succès est durable, seul l'avenir nous le dira.

Quel est le profil idéal du médiateur ?

Pas le mien, en tout cas ! C'est difficile à dire... J'ai fait une école de médiation canadienne assez dure. Pour me rendre compte ensuite que la formation, ce

n'est pas tout ! Il faut aussi de la patience, de l'empathie, une bonne écoute. Et puis il faut être suffisamment créatif pour proposer des solutions à première vue bizarres, mais qui aideront à régler le problème, ou du moins à l'aborder. Il faut aussi de l'expérience, et savoir s'insérer dans des sociétés multiculturelles. Et puis toujours respecter les gens avec qui on travaille, ne jamais leur faire ce que vous n'aimeriez pas qu'ils vous fassent. Le plus important est de ne jamais porter de jugement moral. On m'a beaucoup reproché de m'asseoir à la table des pires criminels. Mais mon travail, c'est de restaurer la paix. Quand on est médiateur, on parle avec le diable. Ce dernier devra, plus tard, porter la responsabilité de ses actes. C'est la société qui décide quelle forme de réconciliation est nécessaire. Il incombe ensuite à la justice de se légitimer en refusant l'impunité. Si la société n'est pas d'accord avec la façon dont les crimes ont été expiés ou pardonnés, je ne pense pas que l'accord de paix soit viable.

Votre travail a-t-il changé au fil du temps ?

Les premières années qui ont suivi ma formation ont été difficiles. Je me raccrochais trop à la théorie jusqu'à ce que je réalise l'écart énorme existant entre la théorie et la pratique. À chaque mission, j'acquiesçais un peu plus de pratique. Finalement, c'est l'expérience qui compte, la compréhension intuitive des comportements, le décryptage des messages verbaux et non verbaux.

Avez-vous eu des moments particulièrement gratifiants ?

Je me méfie énormément des signes prometteurs. Jusqu'à la dernière minute, on ignore si les parties vont signer ou pas. Lorsqu'enfin on voit le stylo trembler au-dessus du papier on se dit : ça y est, il va signer ! Et puis on se rappelle que la signature de l'accord est une chose, sa mise en œuvre une autre. À ce stade, je suis en général épuisé : je tombe souvent malade, je me ronge d'inquiétude en imaginant tout ce qui pourrait encore se passer. Dans la médiation, il faut travailler avec sa tête, pas avec son cœur. Dès que l'accord est signé, il faut s'en aller : les parties n'ont plus aucune envie de vous voir, elles vous ont en trop dévoilé : le meilleur comme le pire d'elles-mêmes. La mise en œuvre, ce sera l'affaire de quelqu'un d'autre.

Quelle leçon avez-vous tirée de votre travail ?

Ne juge pas, oublie tes préjugés et écoute ! Surtout dans les négociations en Afrique. Les Africains adorent le palabre, surtout informel, sur la place du marché ou sous un arbre. En fin de journée, il faut bien se garder de leur demander s'ils se sont mis d'accord : la discussion repartira de plus belle. Il est presque impossible d'obtenir des résultats concrets. Mes innombrables erreurs m'ont énormément appris. La plus bête, je l'ai faite dans une médiation où je me suis aperçu dès le premier jour que les délégués n'accrochaient pas avec moi – ce qui était d'ailleurs réciproque. Mon anglais était peut-être trop européen, le leur trop asiatique... Mon intuition

me criait de partir, mais je me suis dit que ça allait s'arranger. Au bout de six semaines, je suis allé trouver le médiateur en chef et lui ai dit : « Je suis la mauvaise personne, au mauvais endroit et au mauvais moment. » Le collègue qui m'a remplacé a fait un excellent travail. Cela dit, mon passage n'a pas été que du temps perdu : les délégations étaient si contentes de me voir partir qu'elles se sont ensuite montrées très coopératives.

Vous travaillez pour la Suisse : cela joue-t-il un rôle ?

La Suisse est petite, neutre, elle n'a jamais eu de colonies, on ne la soupçonne pas d'intentions cachées : tout cela est très utile dans un processus de paix. Mais la nationalité des médiateurs perd de l'importance au fil du processus : c'est la personnalité qui compte. On ne dit plus « le Suisse », on parle de « Julian ». La Suisse est très appréciée, même si nous avons un peu tendance à nous sous-estimer. Mais c'est peut-être justement cette modestie qui fait de nous des partenaires estimés.

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/CIIAN). 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.

La Suisse soutient le changement en Afrique du Nord

La « Révolution de jasmin » tunisienne de la fin de l'année 2010 a entraîné le « Printemps arabe » : en Tunisie, en Égypte, en Libye, les masses ont renversé des régimes établis de longue date. La Suisse a promptement réagi à cette mutation sociale en Afrique du Nord et au Proche-Orient et a intensifié son soutien à la transition de ces pays vers la démocratie et l'État de droit.

Après la Tunisie, la contagion de la révolte s'est étendue d'un pays à l'autre. Au nom de la liberté, de la justice et de la dignité, les populations se sont élevées contre l'arbitraire, l'oppression et la corruption, contre la pauvreté, le chômage et la flambée des prix alimentaires. Le « Printemps arabe » de 2011 aura marqué une coupure historique aux répercussions politiques, économiques et géostratégiques dont l'ampleur est encore difficilement estimable.

La Suisse n'a pas tardé à comprendre que le processus en cours en Afrique du Nord et au Proche-Orient était irréversible. C'est pourquoi ces régions sont depuis devenues des zones d'engagement prioritaire de la Division de la Sécurité humaine (DSH). Dès le premier semestre 2011, le Conseil fédéral a adopté une stratégie de soutien à la transition dans chacun de ces pays. Cinq offices fédéraux de trois départements sont impliqués dans cet effort. Les diverses actions sont harmonisées (selon l'approche dite « pangouvernementale ») pour conférer une efficacité maximale à chacun des programmes et projets.

L'aide se concentre sur trois domaines. La Suisse accompagne la transition vers la démocratie et consolide les droits de l'homme ; elle s'attache notamment, dans ce contexte, à protéger les personnes particulièrement vulnérables. Elle favorise, par ailleurs, le développement économique et la création d'emplois. Et enfin, la Suisse s'associe à ces pays dans des « partenariats migratoires », envisageant leurs intérêts comme les siens propres.

Dans un pays placé depuis des décennies sous la gouverne d'un régime autoritaire, l'État de droit n'a aucune structure à laquelle s'ancrer. Mais il n'est pas de démocratie sans séparation des pouvoirs et protection des droits fondamentaux. C'est à ce niveau que travaille la DSH : des experts conseillent les organes de l'État concerné sur les façons d'organiser des élections transparentes et de prévenir toute discrimination. Des actions sont menées en parallèle pour sensibiliser la population à ses nouveaux droits politiques. En Tunisie, par exemple, la Suisse aide des organisations non gouvernementales (ONG) à pro-



Premières manifestations à Benghazi, Libye, 2011.

duire des brochures électorales et à les diffuser largement dans la population ; elle a financé les urnes des premières élections libres d'octobre 2011 et ses experts ont observé le scrutin ; de plus, elle encourage la coopération entre les ONG et l'assemblée constituante.

La réforme du secteur de la sécurité (armée, forces de police et de sécurité) constitue le second volet de l'engagement de la Suisse. Comme ces unités étaient auparavant au service de régimes répressifs, il faut autant travailler à restaurer la confiance de la population qu'au changement des mentalités des membres de ces corps de sécurité. Avec le Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées et de sécurité (DCAF), la Suisse dispose d'un centre international à l'expertise reconnue qui accompagne ces processus dans divers pays, en particulier au Maroc et en Tunisie. Elle conseille le ministère de l'Intérieur tunisien dans ses efforts pour consulter la population en préalable à la réforme du secteur de la sécurité et ainsi susciter sa confiance. Le DCAF possède une banque de textes juridiques sur le secteur de la sécurité que le ministère peut consulter pour lancer un débat public sur le rôle et le contrôle des services secrets.

Toute démocratie se fonde sur une société civile forte, libre de s'organiser et de défendre ses droits. La Suisse contribue donc à la consolidation de la société civile en aidant par exemple les femmes à participer à la vie politique. Les femmes se sont associées en grand nombre aux mouvements de protestation qui ont renversé plusieurs régimes ; mais les élections passées, elles restent largement exclues du pouvoir. La Suisse les invite à s'unir, malgré leurs divergences religieuses et politiques, pour affirmer leur présence dans les processus politiques. Il s'agit aussi de lancer

des passerelles entre les partis politiques afin que les dialogues informels soient la base d'une réflexion commune et permettent de débattre des règles générales du fonctionnement politique.

Après un épisode autoritaire, avec de nombreuses violations des droits de l'homme comme corollaire, la consolidation d'une démocratie passe par un travail de mémoire. La Suisse possède, dans ce domaine, des compétences reconnues dans le monde entier. Il convient d'analyser le contexte et la situation qui ont permis à un régime dictatorial de s'installer, le plus souvent sur plusieurs années. En outre, la Suisse a conçu une stratégie de traitement du passé : rechercher la vérité en tentant de déterminer ce qui s'est passé, qui sont les responsables et les victimes, ainsi qu'en s'enquérant du sort des disparus. Dans un deuxième temps, il s'agit de restaurer la confiance en poursuivant les coupables, en réhabilitant les victimes et en offrant réparation des torts subis. Et enfin, encourager les réformes sociales et institutionnelles dans le pays pour prévenir la récurrence des atteintes aux droits de l'homme.

Ce travail de gestion du passé, la Suisse l'inscrit dans sa coopération avec des acteurs locaux. En Tunisie, elle soutient un projet de protection des archives sur les violations des droits de l'homme. Ces documents rendront ensuite témoignage du passé, lorsque la situation s'y prêtera.

Avant le « Printemps arabe », la Suisse faisait partie du petit nombre de pays qui abordaient ouvertement la situation des droits de l'homme dans la région et recherchaient le dialogue avec tous les acteurs de la société et les groupes religieux. C'est notamment cela qui confère leur crédibilité aux efforts actuels de promotion des libertés individuelles et du respect des droits de l'homme.

LE RÔLE DES RELIGIONS ET DES VISIONS DU MONDE DANS LES CONFLITS

On assiste à une montée des mouvements religieux à travers le monde depuis le milieu des années 80 et la religion imprègne actuellement le tissu social et politique de nombreux pays. Bien des conflits – internes ou entre États – ont aujourd'hui une dimension religieuse. C'est par exemple le cas en Afghanistan, au Sri Lanka et au Moyen-Orient. La promotion de la paix en tient compte. La Suisse adopte une approche pragmatique en soutenant des projets qui favorisent la rencontre et la coopération entre tenants de visions du monde différentes. Dans plusieurs pays, elle a facilité le dialogue entre parties rivales. L'isolement favorisant l'extrémisme, il est important d'y inclure même les représentants de tendances fondamentalistes. Au Tadjikistan, après la guerre des années 90, la Suisse a par exemple encouragé le dialogue entre les représentants du gouvernement et les élites religieuses. A cette occasion, le train de mesures adopté pour restaurer la confiance au quotidien comportait, entre autres, un projet de programme d'enseignement pour les écoles confessionnelles privées contenant des composantes séculières et civiles.

La Suisse favorise de même le dialogue entre les tenants de divers projets de société au Sri Lanka, en Égypte et au Liban. Avec l'initiative « Alliance des civilisations » des Nations Unies, elle facilite la communication entre musulmans et non-musulmans, par exemple en Afghanistan, en Somalie et au Soudan. Son « Initiative de Montreux », lancée en 2005, appelle à la reconnaissance des organisations de bienfaisance islamiques, tombées en discrédit au lendemain des attaques terroristes du 11 septembre 2001.

Les bouleversements qui ont agité l'Afrique du Nord et le Proche-Orient ont aussi eu un impact sur la politique des pays occidentaux. Pendant des dizaines d'années, ces derniers misaient sur des États forts et stables, leur garantissant un accès aux ressources énergétiques, endiguant la migration et contrôlant les groupes extrémistes. Les droits de l'homme passaient après ces intérêts. Mais le « Printemps arabe » leur a clairement montré que la stabilité ne saurait être durable sans le respect des droits de l'homme, les libertés individuelles et la sécurité.

Le long cheminement vers la paix au Népal

Un accord général de paix est venu clore, en 2006, dix années de guerre civile qui ont fait plus de 16 000 morts au Népal. La Suisse y a été pour beaucoup, ayant consacré de longs efforts à la promotion de la paix, à la sauvegarde des droits de l'homme et à la coopération au développement dans ce pays. Et elle continue de le faire, car les obstacles à une paix durable sont encore nombreux.



NÉPAL

La population népalaise compte près de 30 millions d'habitants et est composée de nombreuses ethnies. Ce pays sans accès à la mer est l'un des plus pauvres qui soit. Il partage ses frontières avec deux des pays les plus peuplés du monde, la Chine et l'Inde. Royaume hindou jusqu'en 2008, il est ensuite devenu une république.

Le DFAE a envoyé à Katmandou, au mois de mai 2005, un conseiller pour la paix chargé de nouer des contacts avec toutes les parties au conflit et d'explorer les possibilités de négociations entre les maoïstes et le gouvernement. L'apport déterminant du conseiller a ensuite été d'associer les partis démocratiques au dialogue.

Après une phase d'entretiens informels, les parties ont fini par s'asseoir officiellement à la même table à la fin de l'année 2005. L'accord de paix signé en 2006 a mis fin aux hostilités et un nouveau gouvernement a été formé, avec la participation des maoïstes. Au printemps 2005, la Suisse a lancé une initiative couronnée de succès en faveur des droits de l'homme ; dans son sillage a été déployée la plus grande mission de terrain du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH). Les membres de l'assemblée constituante ont été élus au mois d'avril 2008 et la victoire des forces démocratiques a eu pour conséquence l'abolition de la monarchie un mois plus tard.

La Suisse est restée sur place après la signature de l'accord pour accompagner le pays dans son long cheminement vers une paix durable. Il a fallu, par exemple, l'aider à se doter de structures démocratiques. Les membres de l'assemblée constituante népalaise ont ainsi pu, en 2007-2008, s'entretenir

avec des autorités suisses du potentiel et des écueils du fédéralisme. Le DFAE a mis à leur disposition un spécialiste du droit constitutionnel pendant quatre ans. En 2011, il a invité des responsables des parties à Steckborn pour des négociations qui ont relancé le processus de paix. Le « groupe de Steckborn » a notamment contribué à l'émergence, en 2012, d'un consensus sur l'intégration et la réhabilitation des ex-combattants maoïstes. La défense des droits de l'homme constitue aussi l'une des priorités de la Suisse dans ce contexte.

La Suisse apporte, par ailleurs, avec d'autres pays, une contribution financière au Fonds pour la paix créé par le gouvernement népalais ; elle a envoyé des observateurs d'élections au Népal, et y a soutenu la mission des Nations Unies au Népal (MINUNEP) ainsi que la mission de terrain du HCDH.

Mais il y a bien sûr aussi des revers. En 2011, la MINUNEP et la mission de terrain du HCDH ont dû quitter le pays. L'autre déception majeure a été la dissolution de l'assemblée constituante, le 27 mai 2012. Bien que le mandat de cette dernière ait été prolongé de deux à quatre ans, elle n'a pas été en mesure d'adopter de nouvelle loi fondamentale. Il faudra donc qu'une nouvelle assemblée prenne le relais, et que le peuple népalais attende encore longtemps sa constitution et l'essor économique qu'elle laissait espérer.

Martin Stürzinger (3^e depuis la gauche), conseiller en sécurité humaine au Népal, avec des dignitaires de différents partis.



La Suisse maintiendra ce soutien très apprécié des Népalais, mais aussi de la communauté internationale. Elle a déjà décidé de le reconduire jusqu'à 2017. Sa stratégie allie à la promotion de la paix une gestion « sensible au conflit » et des projets de coopération au développement. Ses priorités continuent d'être l'adoption de la nouvelle constitution, la mise en place de structures fédérales, les élections à tous les niveaux fédéraux, et la consolidation des droits de l'homme.

Pas de paix durable sans retour sur le passé

Les conflits armés, les dictatures et les régimes répressifs laissent de profondes blessures sur leur passage. La gestion du passé contribue à la mise en place d'une paix durable en favorisant un retour systématique sur les violations des droits de l'homme. Dans ce domaine, la Suisse s'est profilée au niveau international et fait bénéficier d'autres pays de son expertise.



Les archives jouent un rôle essentiel dans le traitement du passé, comme ici au Guatemala.

Les régimes répressifs et les dictatures sont presque inmanquablement à l'origine de très graves violations des droits de l'homme, de crimes contre l'humanité, de massacres, voire de génocides, dont les auteurs restent souvent impunis. Le passage de la dictature à la démocratie, ou de la violence armée à la paix, charge une société du lourd fardeau d'un passé à gérer. Ignorer les violations des droits de l'homme, ou ne les traiter que superficiellement, c'est laisser couvrir les braises d'un nouveau conflit, malgré la signature d'un accord de paix. Les victimes de crimes graves ne peuvent pas être réhabilitées si leurs auteurs restent impunis. La recherche de la vérité est la condition essentielle de la survie d'une jeune démocratie. Poursuivre et sanctionner les coupables, lancer des programmes de réparation et d'amples réformes institutionnelles aura un effet dissuasif et

permettra de restaurer la confiance dans l'État de droit et la démocratie. Faute de quoi, la paix restera fragile.

La Suisse a acquis une compétence reconnue dans le monde entier en gestion du passé. Elle conseille des gouvernements démocratiques et des acteurs de la société civile dans leurs efforts pour faire la lumière sur un lourd passé et l'assumer. Elle conseille aussi des médiateurs engagés dans un processus de paix.

Le concept de traitement du passé repose sur les « Principes pour la lutte contre l'impunité » adoptés par la Commission des droits de l'homme de l'ONU en 1997. Fruit de la réflexion du juriste Louis Joinet, ces principes se concentrent sur les droits des victimes et l'obligation de l'État de lutter contre l'impunité

suite à de graves violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Ils prévoient toute une série de mesures : droit à la vérité, à la justice, à la réparation et à la garantie de non-réurrence.

Les services de la Suisse sont notamment sollicités en Colombie, au Guatemala, en Europe du Sud-Est, dans le Caucase, en Afrique francophone et dans des pays de la région des Grands Lacs en Afrique.

En Colombie, le conflit armé dure depuis des décennies. Toutes les parties (forces de sécurité, groupes de guérilla et paramilitaires) ont commis de graves violations des droits de l'homme et des infractions au droit international humanitaire. Le nombre des personnes déplacées est particulièrement élevé (quelque trois millions). La Suisse a endossé un rôle clé dans la gestion du passé, par exemple avec la création et le développement de la Commission de la mémoire historique (« Grupo de memoria historica »), la préparation d'une législation nationale en faveur des victimes ou encore dans le domaine de la restitution des droits fonciers.

La gestion du passé commence par la reconstitution des faits, fondée sur la collecte de témoignages auprès des victimes. Ces dernières doivent être indemnisées pour les torts subis. Il est primordial qu'elles aient confiance en la personne qui les interroge, qu'elles soient convaincues que les informations qu'elles vont livrer ne resteront pas sans effet ou ne se retourneront pas contre elles.

Dans le cas de la Colombie, c'est un travail d'autant plus délicat que les conflits ne sont pas éteints et qu'il est, par conséquent, impossible d'assurer pleinement la protection de la population. Des groupes armés sont parfois mêlés à la société et il arrive qu'auteurs et victimes vivent côte à côte. Le passé est donc constamment présent. Sa gestion amène à poursuivre les auteurs en justice ou, pour des actes de moindre gravité, à les aider à se réinsérer dans la société.

Au Burundi, la Suisse soutient les efforts de mise en place d'une commission-vérité. Des spécialistes aident l'État à mener le dialogue avec la société civile. Le succès d'une telle démarche dépend toujours de l'authenticité de la volonté des autorités de s'acquitter de cette tâche mémorielle. Dans un État fragilisé, la situation est encore compliquée par les dysfonctionnements de la justice et des forces armées et l'absence de contrôle démocratique.

Devant l'afflux de demandes d'appui à la gestion du passé, le DFAE a constitué un groupe de travail interdépartemental. Celui-ci accompagne les activités de la Suisse dans les pays d'intervention et prépare des initiatives multilatérales sur la gestion du passé et la prévention des atrocités.

SUCCÈS DANS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Son savoir et sa longue expérience ont permis à la Suisse de mener une action décisive pour que les organisations internationales se penchent sur la gestion du passé. Le Conseil des droits de l'homme a adopté, en 2011, une résolution créant un poste de Rapporteur spécial sur la vérité, la justice, la réparation et les garanties de non-réurrence. Cette résolution remonte à une initiative de la Suisse, qui espère que le nouveau mandat aidera les gouvernements à mieux s'acquitter de leurs obligations. Il donnera aussi une voix aux victimes et fera respecter leurs droits.



Lutte contre le trafic illicite des armes légères

Les armes légères représentent aujourd'hui l'une des plus grandes menaces pesant sur la sécurité humaine. La Suisse s'efforce par des initiatives diplomatiques de faire adopter d'efficaces normes internationales de lutte contre leur trafic illicite.

Il y aurait un demi-milliard d'armes légères en circulation dans le monde, détenues en majeure partie par des autorités légitimes. Mais entre les mains de terroristes ou de criminels, elles deviennent un redoutable danger. Le centre de compétence Small Arms Survey de Genève estime que quelque 700 000 personnes seraient tuées chaque année à l'aide de pistolets, de pistolets mitrailleurs ou d'armes automatiques. Ce matériel est facile à obtenir, de manipulation aisée et généralement bon marché. Son trafic illicite est, en outre, très lucratif.

Cette question est à l'agenda de la diplomatie multilatérale depuis la fin du conflit Est-Ouest. La Suisse prend une part notable aux efforts internationaux visant à prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite d'armes légères et leur usage abusif. Plus de 150 pays réunis, en 2001, à la Conférence des Nations Unies sur les armes légères ont adopté un programme d'action en ce sens. La Suisse a beaucoup contribué à la préparation d'un instrument en vue de faciliter l'identification et le traçage des armes légères illicites. Depuis que l'Assemblée générale de l'ONU l'a adopté, ces armes doivent être marquées, ce qui représente un premier pas vers le suivi des flux commerciaux et le dépistage des transactions secrètes. L'Assemblée a également travaillé à la définition des « armes légères » et « de petit calibre », préalable important à la poursuite des négociations.

Un banc constitué d'armes de petit calibre au Mozambique.



Mais ce document est une simple déclaration d'intention. Il n'a pas valeur contraignante, ce qui entrave sa mise en œuvre. Aux réunions de suivi, il s'est, d'autre part, révélé long et difficile de rapprocher des intérêts nationaux contradictoires et d'obtenir un consensus entre les membres de l'ONU.

La Suisse a organisé, en 2006, avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) une conférence ministérielle sur la violence armée et le développement qui a débouché sur la signature de la « Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement ». Elle a ainsi atteint un but important : susciter une prise de conscience internationale sur le fait que la violence et l'usage abusif des armes légères et de petit calibre freinent le développement économique et social d'une société. Les États signataires se sont engagés à prendre des mesures concrètes pour briser le cercle vicieux de la violence et du sous-développement par une réduction mesurable de la violence armée à l'horizon 2015.

Plus de 100 gouvernements soutiennent à présent la Déclaration de Genève. La Suisse est à la tête du groupe qui préside à sa mise en œuvre. Elle a également accueilli les conférences d'examen de 2008 et 2011, lors desquelles ont été adoptés des documents finaux réaffirmant les engagements existants et définissant de nouveaux axes d'action.

L'Assemblée générale de l'ONU a aussi adopté, en 2001, le Protocole contre la fabrication et le trafic illicite d'armes à feu. C'est un protocole additionnel à la Convention contre la criminalité transnationale organisée qui a été adoptée un an auparavant et qui a valeur contraignante. La fixation de standards minimums se traduit par un certain degré d'harmonisation des législations nationales et accroît ainsi l'efficacité de la lutte contre la fabrication et le commerce illicites des armes.

Promotion de la paix au Burundi

La Suisse a apporté une contribution notable à la signature du cessez-le-feu dans la guerre civile burundaise. Ce rôle lui a valu une fonction importante au sein de l'ONU : elle préside pour la seconde fois la Formation Burundi de la Commission de consolidation de la paix. Elle apporte ainsi sa pierre à l'édifice d'une paix durable dans ce pays d'Afrique.



BURUNDI

L'un des pays d'Afrique les plus petits et les plus pauvres, le Burundi est très peuplé, avec une population qui s'élève à 8,6 millions d'habitants.

Près de la moitié des processus de paix échouent dans les cinq ans après un cessez-le-feu. Pour que la paix soit durable, les efforts doivent se poursuivre au-delà de la cessation des hostilités. Au cours de la phase critique qui suit la signature de l'accord, la Commission de consolidation de la paix de l'ONU a pour mission de mobiliser la communauté internationale et de proposer des stratégies de consolidation de la paix et de reconstruction.

L'antagonisme entre Hutus et Tutsis a dégénéré, au Burundi, en une guerre civile qui aura fait, selon les estimations, plus de 300 000 morts. Les pourparlers de paix engagés en 1998 ont débouché en 2000 sur l'accord d'Arusha. Dans ce contexte, la Suisse a joué un rôle de médiateur et d'expert en droit constitutionnel. Avec l'organisation non gouvernementale « Initiatives et changement », elle est parvenue à instaurer un dialogue avec les Forces nationales de libération (FNL), une organisation rebelle hutue, à les associer au processus de paix, et à les convaincre de déposer les armes. Une paix générale a ainsi enfin pu être instaurée.

La Suisse a soutenu la transformation du mouvement rebelle en parti politique. Les partis d'opposition ont toutefois boycotté les élections de 2010, reprochant au gouvernement victorieux d'avoir manipulé le scrutin et commis des violations des droits de l'homme. Le processus démocratique n'a pas su inspirer confiance et les élites politiques se sont montrées rétives à tout compromis.

Ce déroulement des faits montre bien que la démocratie n'est pas seulement une affaire d'élections. La Suisse continue donc à s'investir pour faciliter le dialogue entre les partis politiques. Elle s'engage pour que la lumière soit faite sur les crimes de guerre, afin de favoriser la réconciliation entre les groupes ethniques. Elle prône également le contrôle des armes légères et de petit calibre. De plus, elle a participé au déminage total du Burundi, comme le prévoit la convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel. Aujourd'hui, elle est présente sur place notamment par le truchement d'un conseiller en sécurité humaine.

La consolidation de la paix au Burundi n'est pas terminée : le pays se heurte encore à de gros problèmes de gouvernance, de respect des droits de l'homme, de criminalité, d'impunité et de corruption. La Suisse cherche à obtenir le respect des droits de l'homme et des principes de l'État de droit. Elle soutient, par exemple, la Commission nationale des droits de l'homme fondée en 2011 et les organisations de la société civile qui dénoncent les abus et soumettent au gouvernement des propositions constructives.

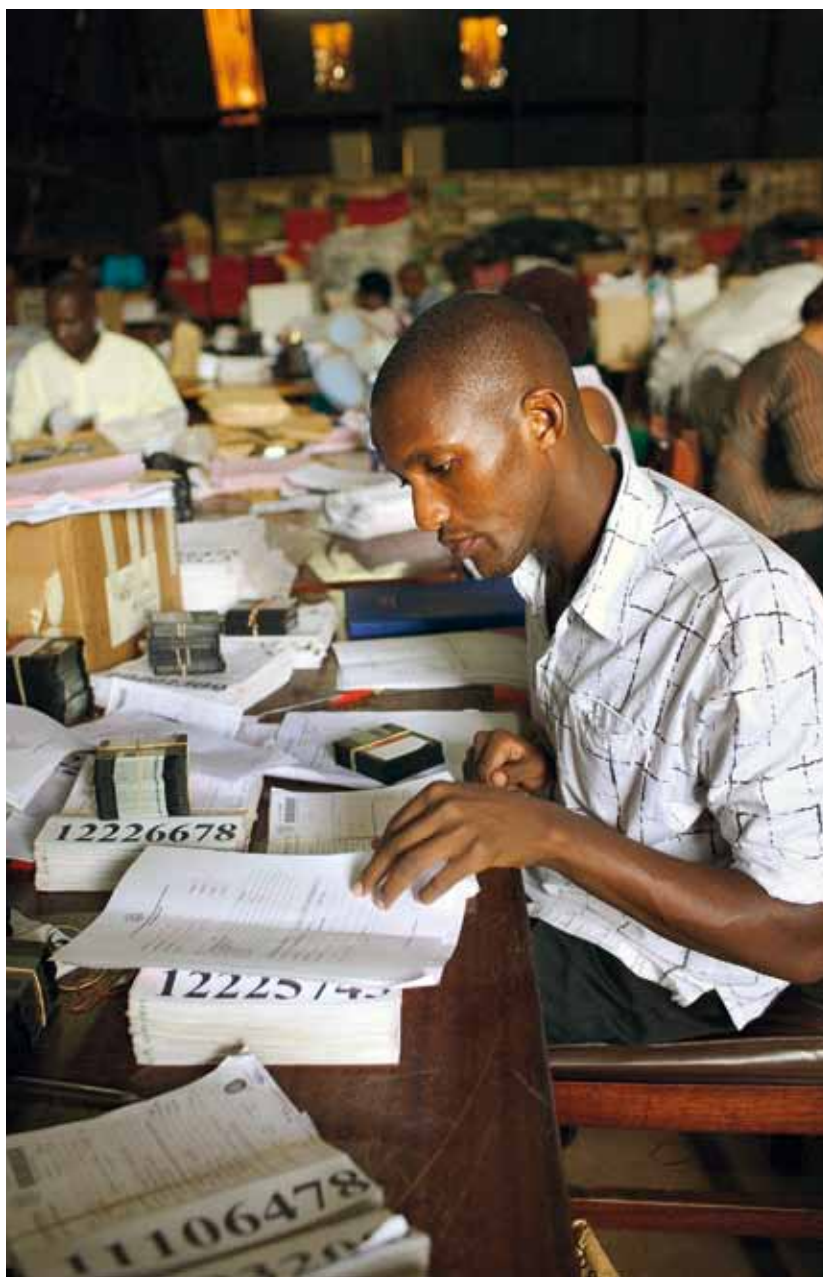
La Suisse exerce la présidence de la Formation Burundi de la Commission de consolidation de la paix. Cette enceinte de dialogue avec le gouvernement burundais renseigne aussi le Conseil de sécurité sur les progrès accomplis. Elle promeut la réintégration économique et sociale des ex-combattants et de leurs familles, l'État de droit et le respect des droits de l'homme.



La guerre a bouleversé la vie de nombreuses personnes à Bujumbura, au Burundi.

Pool d'experts pour la promotion civile de la paix

Appuyer la mise en place de l'État de droit à Pristina (Kosovo), observer les élections en Russie, apporter un soutien technique à la police au Libéria : trois exemples montrant comment les experts suisses de la promotion civile de la paix et des droits de l'homme mettent leurs compétences au service de la communauté internationale.



A Kampala, en Ouganda, un homme enregistre les électeurs pour le prochain scrutin.

En créant, en 2000, son Pool d'experts en promotion civile de la paix et des droits de l'homme, la Suisse n'a fait que répondre à l'accroissement de la demande internationale. Il apparaissait clairement, au lendemain de la guerre froide et dans le sillage des guerres des Balkans, que la restauration durable de la paix et la reconstruction de pays ravagés par la guerre nécessitaient surtout des compétences civiles.

Depuis, la demande d'experts n'a cessé qu'augmenter. Ces derniers conseillent les autorités et les collectivités sur place, concourent à la mise en place de structures étatiques, soutiennent des élections et des missions de paix et s'associent aux efforts que consacre la communauté internationale à la paix et aux droits de l'homme.

Les Nations Unies (ONU), l'Union européenne (UE) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) figurent parmi les principaux partenaires du pool. Les experts recrutés sont affectés au siège de ces organisations ou sur le terrain – par exemple à une mission de l'ONU en Afrique ou à une opération de l'UE dans les Balkans. L'Ambassadeur Heidi Tagliavini a dirigé les missions de l'OSCE d'observation des élections législatives de 2011 et présidentielles de 2012 en Russie (voir p. 24).

Il convient aussi de mentionner le soutien fourni à des organisations comme la « Commission internationale contre l'impunité au Guatemala (CICIG) » ou la « Présence internationale temporaire à Hébron (TIPH) ». A la demande des autorités israéliennes et palestiniennes, des experts suisses, aux côtés de contingents de cinq autres pays, observent la situation de la population palestinienne à Hébron.

Des experts interviennent aussi dans le cadre de relations bilatérales et sont alors affectés à l'ambassade de Suisse concernée en qualité de Conseillers en sécurité humaine (Human Security Advisers).

BON À SAVOIR

Quelque 200 experts civils aux compétences diverses sont envoyés chaque année pour des interventions de durée variable dans plus de 30 pays. La mission de la moitié d'entre eux est d'observer des élections. Ils sont en moyenne 90 en mission simultanément, dont 40 % de femmes.

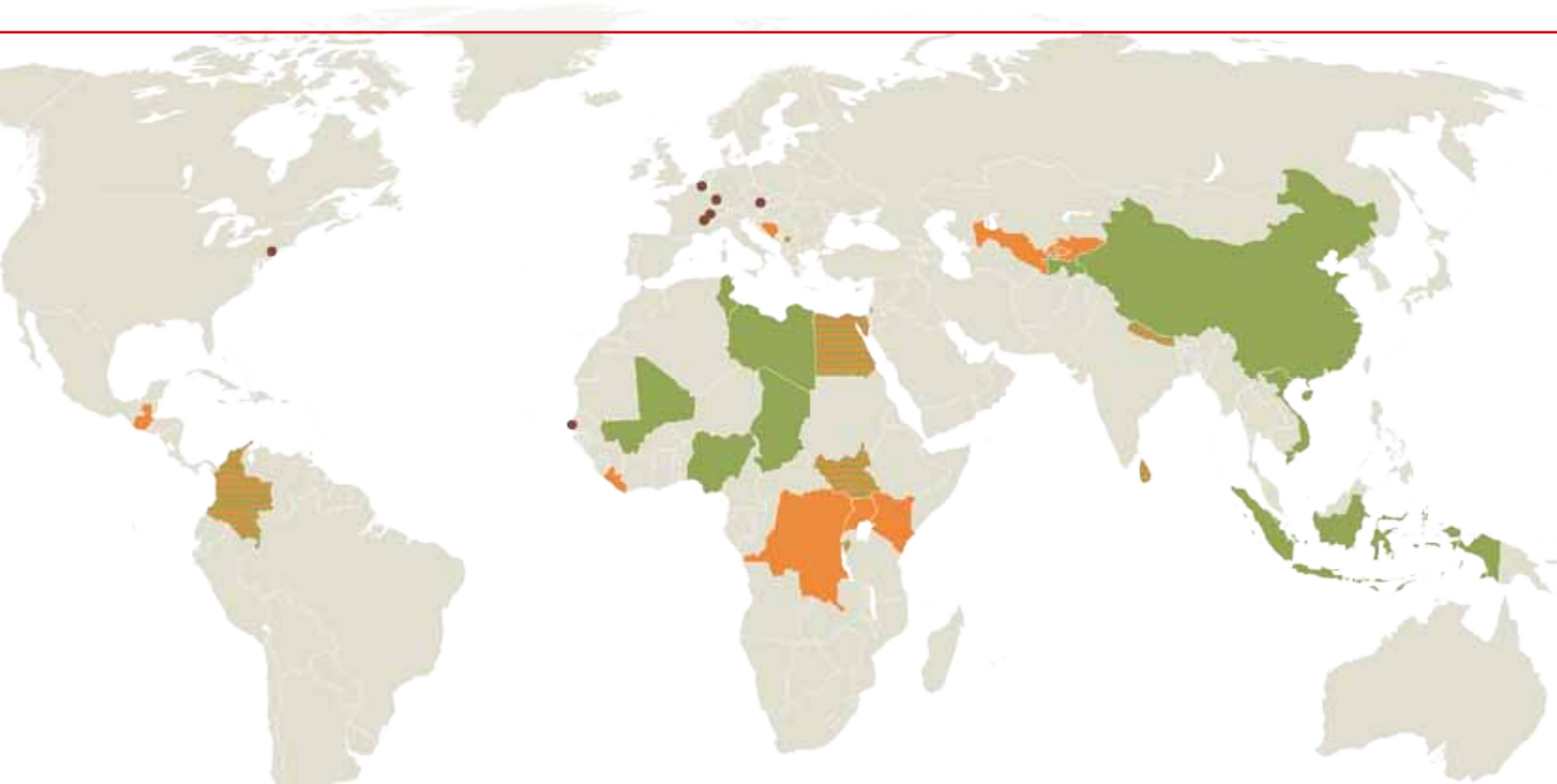
Le choix des affectations est guidé par les priorités géographiques et thématiques de la Suisse dans le domaine de la sécurité humaine : médiations et facilitations d'accords de paix, construction d'un État, État de droit, droits de l'homme, droit international humanitaire, élections et traitement du passé.

FORMATION ET PERFECTIONNEMENT

Comment se comporte-t-on à un checkpoint (poste de contrôle) ? De quels instruments de promotion de la paix dispose l'ONU ? Comment minimiser le risque que représentent les mines lors d'une intervention sur le terrain ? La Division Sécurité humaine (DSH) organise des formations initiales et de perfectionnement avec des partenaires extérieurs. Un cours de base de deux semaines permet aux nouveaux experts de se familiariser avec le travail de promotion de la paix et des droits de l'homme. Il existe ensuite des formations complémentaires en médiation, traitement du passé, gestion de mission, etc.

Le Pool d'experts finance chaque année des stages à l'ONU pour des diplômés ou des personnes possédant une brève expérience professionnelle internationale. La Suisse soutient également la formation et le perfectionnement d'experts locaux dans des zones de crise, par exemple au Mali avec l'« École de maintien de la paix (EMP) », et au Kenya avec l'« International Peace Support Training Centre (IPSTC) ».

Pour plus ample information :
www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/peasec/peac/confre/sep.html
www.civpol.ch/civpol/fr/home.html



DÉPLOIEMENT AUPRÈS DES CENTRALES DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

New York (UN)
Dakar (UNOWA/UNOHCHR)
Lyon (INTERPOL)
Bruxelles (EU)
Genève (UNOHCHR/JRR)
Strasbourg (CoE)
Vienne (UNODC/OSCE)

DÉPLOIEMENT DANS LE CADRE DES MISSIONS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Guatemala (CICIG)	Egypte (PNUD)
Colombie (HCDH)	Soudan du Sud (MINUSS)
Libéria (MINUL)	Burundi (BNUB)
Bosnie-Herzégovine (Cour d'Etat)	Ouganda (HCDH)
Kosovo (PNUD/EULEX/ICO)	Kenya (UNPOS)
République démocratique du Congo (MONUSCO)	Ouzbékistan (ONUDC)
Territoire palestinien occupé (TIPH)	Kirghizistan (OSCE)
	Népal (HCR)
	Sri Lanka (PNUD)

DÉPLOIEMENT DANS LE CADRE DES PROGRAMMES BILATÉRAUX

Mali	Burundi
Nigeria	Territoire palestinien occupé
Tunisie	Tadjikistan
Colombie	Chine
Libye	Népal
Tchad	Sri Lanka
Kosovo	Indonésie
Égypte	Vietnam
Soudan du Sud	

ABRÉVIATIONS

BNUB: UN Office in Burundi
CICIG: International Commission against impunity in Guatemala
CoE: Council of Europe
EULEX: European Union Rule of Law Mission
ICO: International Civilian Office
INTERPOL: Organisation Internationale de Police Criminelle/International Criminal Police Organization

JRR: Justice Rapid Response
MONUSCO: UN Organisation Stabilization Mission in the DR Congo
NATO: North Atlantic Treaty Organization
OSCE: Organisation for Security and Co-operation in Europe
TIPH: Temporary International Presence in the City of Hebron
UNDP: UN Development Programme
UNHCR: UN High Commissioner for Refugees

UNMIL: UN Mission in Liberia
UNMISS: UN Mission in South Sudan
UNODC: UN Office on Drugs and Crime
UNOHCHR: UN Office of the High Commissioner for Human Rights
UNPOS: UN Political Office for Somalia
UNOWA: UN Office West Africa
UNPOS: Bureau politique des Nations Unies pour la Somalie (United Nations Political Office for Somalia)

En mission pour la paix et la sécurité

Quelque 90 spécialistes du Pool d'experts du DFAE pour la promotion civile de la paix remplissent toutes sortes de fonctions aux quatre coins du monde. Trois d'entre eux se racontent.



PATRICIA PFISTER, 38 ans, sociologue, conseillère, d'Oron-la-Ville

Depuis janvier 2012, je suis en mission en Cisjordanie pour une année. Je suis responsable de la division RAID (recherche, analyse et information) au sein de la Présence internationale temporaire à Hébron (TIPH). Ma division produit régulièrement des rapports et des recommandations à l'intention du gouvernement israélien, des autorités palestiniennes et des six pays membres de la TIPH. Ces documents sont extrêmement importants, car ils fondent l'analyse et le suivi de la situation dans laquelle vit la population palestinienne à Hébron et alimentent le dialogue avec les parties concernées. Il est donc essentiel qu'ils restent toujours impartiaux et objectifs. Je dirais qu'en cela, mon expérience et la bonne réputation de la Suisse me sont très utiles.

Ma journée se passe en réunions. Il s'agit de discussions sur le fonctionnement de la division au quotidien, sur les documents que nous produisons, sur la gestion et l'organisation de la mission, ainsi que de rencontres avec des partenaires locaux et internationaux.

Cette expérience très enrichissante m'apprend chaque jour quelque chose de nouveau – que ce soit sur le conflit israélo-palestinien, la gestion du personnel, le savoir-faire diplomatique, ou tout simplement sur la vie « en vase clos » avec des personnes très différentes par leur culture, leurs motivations et leurs méthodes de travail.

J'aimerais rester dans le domaine de la sécurité humaine car il correspond bien à mes aspirations personnelles, à ma formation et à mon expérience professionnelle dans des contextes très variés.



DAVID ROSSET, 38, policier, conseiller de police, de Lausanne

J'ai intégré la mission des Nations Unies en République du Soudan du Sud (UNMISS) en janvier 2012. Dans ce cadre, j'aide la direction de la police sud-soudanaise (SSPS) à mener à bien sa réforme et sa réorganisation. J'entretiens des contacts étroits avec tous les acteurs (l'UNMISS, l'équipe de pays de l'ONU, les donateurs) et les appuie dans les différentes phases du projet.

La SSPS est encore en pleine phase de transition et de réforme interne. Le gouvernement sud-soudanais a impérativement besoin d'aide pour mieux faire respecter la loi, lutter contre la violence et la criminalité et protéger la population civile. Lorsque la possibilité d'être envoyé par la Suisse comme conseiller civil de police au Soudan du Sud s'est présentée, je me suis tout de suite porté volontaire. Au préalable, j'avais suivi diverses formations du Pool d'experts : commandant de police de l'ONU, constitution d'un corps de police, gouvernance décentralisée et prévention des conflits.

Les problèmes restent nombreux au Soudan du Sud et il n'est pas facile d'intervenir dans ce pays tout jeune, ne serait-ce qu'en raison de l'absence de services de base ou des risques de résurgence du conflit. La police n'est pas toujours en mesure de mener à bien sa mission : les infrastructures sont insuffisantes, la formation du personnel lacunaire, l'analphabétisme fréquent et les postes de police non opérationnels. De plus, la bureaucratisation du système entrave l'accomplissement efficace des missions prioritaires. Mais je trouve ce travail de renforcement des capacités de la police sud-soudanaise, aux côtés de collègues suisses et étrangers, très enrichissant.



ROMAN HUNGER, 41 ans, juriste, conseiller militaire, de Küsnacht

L'Assemblée générale de l'ONU à New York est l'un des six organes principaux des Nations Unies. Mes fonctions de conseiller pour le désarmement et la promotion de la paix au bureau du président de l'Assemblée générale sont à la fois stimulantes, passionnantes et d'une brûlante actualité politique au niveau mondial ; elles se traduisent par des activités très variées, sur le plan politique comme procédural, s'insérant dans le fonctionnement de l'Assemblée générale et de ce qui l'entoure.

Cette présence au sein du bureau du président est très utile : elle permet de se rendre compte très tôt des activités de l'Assemblée qui intéresseront la Suisse, d'influer sur les priorités de la présidence et d'en tirer parti. Les échanges sont d'autant plus intenses avec mes collègues suisses au sein du système et engendrent un flux constant d'informations et de savoirs.

Il s'agit de ma seconde mission pour le Pool d'experts. La première fois, j'ai été trois ans coordinateur spécial au Népal et directeur adjoint du bureau régional de l'ONU pour la paix et le désarmement dans la région Asie-Pacifique. Auparavant, j'avais été responsable du désarmement et de la promotion de la paix à la mission permanente de la Suisse auprès de l'ONU.

« Humour et chaleur humaine »

L'ambassadeur Heidi Tagliavini est médiatrice dans des conflits et dirige des observations d'élections dans le monde entier depuis trente ans. Sa solide réputation a permis à cette Bâloise, parfaite connaisseuse du Caucase, de se faire placer par des organisations internationales à la tête de missions délicates.



Heidi Tagliavini, les observations internationales d'élections se sont multipliées dans le sillage des démocratisations de la fin des années 80. Quel est l'impact de ces missions sur place ?

L'expérience accumulée au fil de plus de 250 observations d'élections est considérable. Après l'écroulement de l'Union soviétique, ces missions ont surtout concerné les pays de l'ancien bloc de l'Est et des Balkans. Maintenant, elles sont également menées dans les pays occidentaux, même si les populations n'y contestent pas le résultat des scrutins. La Suisse a elle aussi été observée ; il lui a notamment été suggéré de rendre plus transparent le financement de ses partis politiques. Les équipes internationales d'observation électorale jouent un rôle très important : en étant à l'affût des manipulations et irrégularités, elles renforcent la crédibilité du processus de démocratisation.

Pour vous, comment se passe une mission ?

Une mission dure en général deux ou trois mois, selon s'il y a ou non un second tour. Le BIDDH (voir encadré) est composé d'une équipe comptant des juristes, des spécialistes des élections, des experts politiques, des spécialistes des médias et des statisticiens de plusieurs pays de l'OCDE ; il peut y avoir en outre jusqu'à une soixantaine d'observateurs de longue durée, qui suivent et analysent le processus électoral en différents points du pays. Tous ces experts examinent les lois électorales, la situation politique, les campagnes électorales dans les médias ; ils vérifient que tous les candidats ou partis aient bénéficié de l'égalité de traitement, que la liberté de la presse et la liberté de réunion aient bien été respectées, etc. Ils observent également le fonctionnement de l'administration du scrutin dans l'ensemble du pays. Il est important de travailler avec les commissions électorales à tous les niveaux du processus. Les résultats sont publiés dans une première déclaration, avant même les résultats du scrutin.

Les observateurs de courte durée ne se rendent à leur poste que peu de temps avant le scrutin. Ils suivent attentivement le processus dans les bureaux de vote : ils vérifient que le local soit couvert, que les bulletins soient prêts, que l'élection se déroule selon les normes établies et qu'il n'y ait pas d'irrégularités. La mission se base sur les indications de ces équipes pour émettre un avis ; elle publie un rapport provisoire le jour du scrutin et formule, deux mois plus tard, des recommandations dans son rapport final.

À quelle phase du processus se produisent les irrégularités les plus graves ?

Il y en a à toutes les phases. Mais les plus graves se produisent surtout au moment du dépouillement, lorsque le bureau de vote ferme et que le procès-verbal est envoyé à la commission dont il dépend. Malgré la présence de caméras et d'observateurs, le dépouillement se passe dans de nombreux cas mal, voir très mal. Parfois par amateurisme, parfois par volonté délibérée et fréquemment par crainte que les résultats n'aillent pas dans le sens de candidats très puissants. L'ensemble du processus devrait être parfaitement transparent, mais les observateurs n'ont pas accès à tout. Une autre règle veut que les

commissions électorales soient indépendantes des autorités, et ceci à tous les niveaux.

Vous avez dirigé des missions d'observation en Russie et en Ukraine. Percevez-vous aujourd'hui des progrès dans la démocratisation de ces pays ?

L'Union soviétique s'est effondrée il y a une vingtaine d'années seulement. Une vraie démocratie ne s'instaure pas d'un jour à l'autre et certainement pas sans peine : le changement des mentalités prend du temps. Chose intéressante, la classe politique de ces pays souhaite la présence d'observateurs pour légitimer ses élections. Comme en Ukraine, où Viktor Ianoukovytch, après avoir été privé de sa « victoire » de 2005 à la suite de fraudes massives, a voulu prouver cinq ans plus tard qu'il pouvait gagner le pouvoir par des moyens légitimes. Les observations d'élections ont un impact du fait que tout le pays est sous pression pour mener des élections « acceptables ». Le terme vague d'élections « équitables et démocratiques » en usage dans la classe politique n'est pas utilisé au BIDDH : la mission se borne à constater le respect des règles internationales définies dans la Déclaration de Copenhague.

En 1995, vous étiez la seule femme, parmi les six membres du groupe d'assistance, envoyées pour un an par l'OSCE en Tchétchénie, en pleine guerre. Comment avez-vous vécu cela ?

Le choc a été de me rendre compte qu'une population qui avait vécu paisiblement pendant des années malgré des siècles d'histoire tragique, se retrouvait plongée dans la guerre. Je peux vous dire que c'est très dur de voir la mort et la destruction tout autour de soi. On vit constamment sous la menace. Une fois, on nous a envoyés dans un village pour travailler auprès de la population. Juste après notre arrivée, toutes les maisons ont été incendiées, avec nous au milieu. Avant les élections législatives russes, en décembre 1995, je me trouvais à Grozny, à côté du bâtiment du gouvernement : une bombe a éclaté et soixante personnes sont mortes. Cela apparemment dans le but d'intimider la population. Après une expérience pareille, on est toujours sur les nerfs. Cela fait longtemps que je n'assiste plus aux célébrations du 1^{er} août : je supporte toujours difficilement les feux d'artifice.

Quelle expérience de la négociation et de ses tactiques retirez-vous de cette époque ?

J'ai appris à quel point il est difficile de mener des négociations avec des parties très remontées les unes contre les autres, mais aussi comment surmonter des obstacles. C'est le plus souvent une empoignade sur chaque mot. Dans un projet d'accord, je cherche toujours une formulation acceptable pour tout le monde. J'ai proscrit des termes comme « terroriste », à cause de leurs conséquences juridiques inévitables. Parler de « réfugiés » au lieu de « déplacés internes » peut enrayer totalement des négociations. J'ai compris aussi que le médiateur ne doit jamais chercher à satisfaire uniquement l'une des parties, sauf si l'autre

s'est rendue pleinement coupable de terribles souffrances dans la population. Les parties se comportent souvent comme des enfants devant un gâteau : elles veulent toutes être traitées sur un pied d'égalité, mais avec des exigences extrêmes (l'indépendance ou rien !). Enfin, il faut fixer des règles du jeu : il est interdit de se traîner mutuellement dans la boue, le temps de parole doit être limité, certains mots sont tabous. L'atmosphère doit permettre à tout le monde de défendre ses intérêts et d'exprimer sa colère, mais toujours en respectant les autres. Le médiateur doit rester impartial et objectif, aborder la négociation sans préjugés, mais l'œil rivé sur les objectifs. On se trouve souvent dans des situations de violation d'un cessez-le-feu, de massacres ou de destructions considérables : le médiateur doit alors avoir préparé un projet d'accord assorti d'obligations qui contraignent tout en restant souples. Le plus difficile, c'est toujours d'amener les parties à s'asseoir à la table des négociations. Pour susciter la bonne volonté, il faut inspirer confiance, faire la navette entre les parties et garder l'oreille ouverte.

Quelles sont les qualités personnelles qui vous ont aidée à faire votre chemin dans la négociation ?

Je parle aux parties dans leur langue. Elles sont très sensibles à l'égard qu'on leur marque en se familiarisant avec leur pays, leur culture et leur histoire. Je cherche toujours leur regard, en signe de mobilisation affective. J'essaie de m'effacer, mais sans me laisser marcher sur les pieds. J'ai d'ailleurs souvent dû résister très vigoureusement : les femmes peuvent bien être plus patientes, plus compréhensives, mais elles doivent aussi savoir se défendre. Et puis je plaisante aussi : humour et chaleur humaine sont importants ! Même un grand chef responsable d'actes regrettables, est souvent passé par des situations traumatiques et a, lui aussi, besoin d'être perçu dans sa dimension humaine. Le médiateur doit rechercher le dialogue avec toutes les parties s'il veut avancer. Il n'y a pas de modus vivendi possible sans la participation de tous ceux qui ont un rôle notable dans le conflit. Il faut absolument faire preuve d'intégrité, de crédibilité, de souplesse et d'endurance. La liste est loin d'être exhaustive... Et puis quand on est médiateur, il faut savoir accepter l'échec.

Pensez-vous que la sécurité humaine se soit améliorée ces dernières décennies ?

LES CRITÈRES DE COPENHAGUE

L'observation d'élections est une mission très large, aux répercussions très importantes. Son assise méthodologique, vaste elle aussi, repose sur les critères définis dans la Déclaration de Copenhague de 1990. En la signant, tous les pays de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) se sont engagés à inviter une délégation du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE à suivre leurs élections nationales.

Pour de plus amples informations sur le BIDDH : www.osce.org/odihr.

Le droit international public a beaucoup progressé. Aujourd'hui, des criminels de guerre sont poursuivis et condamnés. Le Tribunal pénal et la Cour pénale internationale de La Haye envoient un message salubre en montrant qu'il n'y a plus d'impunité pour les auteurs de guerre, les responsables de massacres ou les recruteurs d'enfants-soldats. Mais la sécurité humaine est un sujet très large et la question est toujours de savoir comment la rendre durable.

Comment percevez-vous le rôle de la communauté et des organisations internationales ?

La guerre et la violence causent de telles souffrances que tout effort de règlement pacifique des conflits est justifié, même si l'intervention n'est pas idéale. Il est essentiel d'atténuer la détresse sur place. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) remporte des succès croissants à ce niveau, avec ses règles spéciales et sa discrétion : les chefs d'État méprisés du reste du monde refusent souvent l'aide d'autres pays ou d'organisations internationales, mais acceptent celle du CICR parce qu'il opère dans une confidentialité totale.

Quels sont vos souvenirs les plus marquants de cette carrière diplomatique de trente années ?

Il y a bien sûr l'effondrement de l'Union soviétique : j'étais sur place. Et puis l'exposition Tinguely d'avril 1990 à Moscou, en plein bouleversement ; je m'étais occupée de son organisation, Jean Tinguely et son équipe habitaient chez moi. Je n'oublierai jamais sa vision très réaliste du régime.

Il faudrait aussi évoquer le lancement des relations diplomatiques avec les nouveaux pays d'Asie centrale et du Caucase. J'ai sillonné dix pays qui venaient d'accéder à l'indépendance. Après mon expérience tchéchène et un séjour en Bosnie en qualité d'ambassadeur, j'ai été placée à la tête d'une mission mili-

taire d'observation de l'ONU en Géorgie comportant plus de 400 personnes. La sécurité était précaire, pourtant il a bien fallu mener la mission et lancer le processus de paix : une tâche très éprouvante, mais très enrichissante.

C'est le traitement de la guerre en Géorgie, dans le cadre de l'Union européenne, qui a sans doute été la mission la plus difficile de ma carrière. Il fallait déterminer si l'agression avait dans une certaine mesure été légitimée, ou si la reconnaissance des déclarations d'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud était admissible au vu du droit international public. Les sources d'information étaient rares, le délai de neuf mois très court et les parties très pressantes. Il ne faut accepter une mission pareille que si l'on connaît suffisamment bien la situation pour pouvoir apprécier ce qui est vrai ou faux. Le rapport final avait plus de mille pages. J'ai fait l'impossible pour qu'il ne comporte aucune erreur, sachant bien que les parties se précipiteraient sur la moindre inexactitude, balayant ainsi des mois de travail. J'ai relu trois fois le document, très soigneusement, avec les traductions annexées. Le fait qu'il ait été accepté par la Russie comme par la Géorgie est à mes yeux un beau succès.

Que diriez-vous à vos jeunes collègues pour les accompagner sur le chemin de la médiation ?

J'ai toujours le plus grand respect pour les efforts de règlement des conflits. Il est essentiel de très bien connaître le contexte et les événements, et de savoir apprécier une situation. Après quoi, se faire reconnaître et accepter prend des mois. C'est lorsque des connaissances et des amis m'ont demandé mes motivations à m'engager dans des contextes aussi difficiles que j'ai réalisé que c'était pour moi une question morale. Je me fais un devoir de m'acquitter des mandats qui me sont confiés de mon mieux afin d'améliorer les conditions de vie des populations concernées. Pourquoi certaines personnes vivent-elles dans la misère ou se font-elles tuer dans des conflits ? Pourquoi elles et pas nous ? La question continue de me hanter. Sans motivation morale, il vaut mieux ne pas se lancer dans ce genre d'entreprise.

TRENTE ANNÉES AU SERVICE DE LA SUISSE

Entrée au service diplomatique du DFAE en 1982 après des études de lettres à Genève et Moscou, Heidi Tagliavini a été affectée à Berne, au Pérou, à Moscou et à La Haye, puis à Sarajevo en qualité d'ambassadeur. Elle a ensuite été chargée par l'OSCE et l'ONU de missions délicates dans le Caucase – en Tchétchénie, en 1995 et comme chef adjointe de la mission d'observation de l'ONU en Géorgie, en 1998. Elle a été nommée, en 1999, ambassadeur et chef de la Division politique IV du DFAE. Elle a été, en 2000, envoyée pour des missions dans le Caucase en tant que représentante personnelle de la présidence autrichienne de l'OSCE. Elle a dirigé, de 2002 à 2006, la mission d'observation de l'ONU en Géorgie en qualité de chef de mission et d'envoyée spéciale du secrétaire général de l'ONU. L'UE lui a confié, en 2008, la direction de la commission d'enquête sur le conflit entre la Russie et la Géorgie en Ossétie du Sud. Elle a dirigé en janvier 2010 pour le BIDDH (OSCE) la mission d'observation des élections présidentielles en Ukraine puis, en 2011 et 2012, l'observation des élections législatives et présidentielles en Russie.

Heidi Tagliavini parle huit langues et a publié plusieurs articles et ouvrages. Elle a reçu, en 2010, le titre de docteur honoris causa des Universités de Bâle et de Berne pour services rendus en tant que diplomate internationale reconnue dans des situations de crise (maintien de la paix et règlement des conflits dans le Caucase). Elle a un admirable sens de la médiation et réunit des qualités comme le courage, l'engagement et le sentiment du devoir, a jugé l'Université de Bâle dans son éloge.



POLITIQUE EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME

La Suisse attache une grande importance au respect et à la consolidation des droits de l'homme. Les graves atteintes à ces droits fondamentaux compromettent la stabilité et la sécurité internationales, ainsi que la prospérité économique et le développement des pays.

Les droits de l'homme figurent dans toutes les consultations politiques de la Suisse, mais aussi dans toutes ses activités : ils ne sauraient être exclus de quelque volet que ce soit de sa politique extérieure, de sécurité ou autres. Ce principe, la Suisse l'applique d'abord chez elle en se soumettant aux instruments qu'a créés la communauté internationale pour surveiller et vérifier que les droits de l'homme soient respectés.

La Suisse peut offrir ses conseils à d'autres pays désireux d'améliorer la situation des droits de l'homme

chez eux et procéder à des échanges sur les conditions de détention, la protection des minorités, la violence à l'égard des femmes ou la liberté d'expression. Ses démarches, interventions et prises de position publiques dans des enceintes internationales comme le Conseil des droits de l'homme visent à la mise en place d'un cadre qui préviendrait des atteintes aux droits de l'homme. La Suisse a par exemple obtenu certains succès dans la lutte contre la peine de mort ou sur la responsabilisation des entreprises privées en matière de droits de l'homme. Par ses missions d'experts, ses séminaires ou ses publications, elle contribue à l'enrichissement du savoir international. Les pressions internationales peuvent se révéler efficaces contre les États enfreignant les droits de l'homme et les libertés fondamentales ; mais dans ce domaine, la diplomatie préventive reste centrée sur le dialogue et la coopération.

Défense des droits de l'homme au niveau multilatéral

La défense des droits de l'homme est l'un des grands objectifs de la politique extérieure de la Suisse, qui s'efforce – avec d'autres pays et organisations mais aussi par ses propres initiatives diplomatiques – d'obtenir la mise en place de règles mondiales de protection des victimes et des groupes particulièrement vulnérables.



Le combat pour la justice se poursuit, avec raison, et pas seulement au Caire en Egypte.

L'OSCE

Au-delà de la perspective militaire et policière, l'OSCE intègre des dimensions comme les droits de l'homme, l'État de droit, la démocratie, l'économie et l'environnement dans sa conception de la sécurité. En font partie tous les pays d'Europe, les États qui ont succédé à l'Union soviétique ainsi que les États-Unis d'Amérique et le Canada. L'organisation fournit par exemple des médiateurs et contribue à l'amélioration de la coopération avec les régions voisines d'Asie, du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, ainsi qu'avec la société civile.

Avec sa politique des droits de l'homme, la Suisse s'est donné pour mission de lutter contre les violations des droits fondamentaux. Elle souhaite voir la mise en place, dans le monde entier, de garde-fous contre l'oppression, l'arbitraire et l'exploitation. Cela nécessite une coopération étroite et régulière avec des organisations internationales comme l'ONU, le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

La Suisse va donner statut prioritaire à son action au sein de l'OSCE, dont elle reprendra la présidence en 2014. Ce mandat coïncide avec les priorités de sa politique extérieure en faveur de la stabilité et de la paix en Europe et dans les régions voisines. À la faveur de cette présidence, elle travaillera notamment à la réforme institutionnelle de l'OSCE. Celle-ci est encouragée par presque tous les États participants, qui souhaitent voir l'OSCE se renouveler, se redynamiser et redevenir le grand forum de dialogue et de sécurité en Europe, Amérique et Asie.

Par ses initiatives, la Suisse s'efforce aussi de donner le ton sur des questions importantes aux Nations Unies – par exemple au Conseil des droits de l'homme. Les résolutions du Conseil visent à renforcer la promotion et la protection des droits fondamentaux ; c'est

de ces résolutions que peut notamment se réclamer la société civile pour les défendre.

Sur proposition de la Suisse et d'autres États, le Conseil a, par exemple, créé un mandat de justice transitionnelle. Ceci qui a un impact considérable sur la protection des victimes et des défenseurs des droits de l'homme dans le monde entier, surtout dans les pays en phase de transition. De plus, la Suisse soutient les travaux de divers rapporteurs spéciaux, par exemple sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ou sur les atteintes à la liberté de réunion. Les droits couverts par ces mandats sont indissociables du respect de la dignité humaine et du droit à la participation à la vie politique.

Outre les efforts de protection et de promotion des droits de l'homme qu'elle déploie dans ces enceintes, la Suisse s'engage aussi constamment pour des réformes institutionnelles visant à rendre les organisations internationales plus efficaces.

LE CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME

La création du Conseil des droits de l'homme, en 2006, est un grand succès de la politique extérieure de la Suisse. Basé à Genève, il est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale de l'ONU. En cas de violation des droits de l'homme, il peut se réunir en session spéciale et appeler à une intervention urgente.

Le Conseil, formé de 47 membres élus pour trois ans, a pour mission d'apprécier la situation des droits de l'homme dans tous les pays. Chaque Etat doit se soumettre à un examen périodique universel (EPU) de l'évolution de la situation des droits de l'homme chez lui et en reprenant les améliorations proposées par d'autres. L'Index universel des droits de l'homme, une banque de données créée par la Suisse, se révèle particulièrement précieux à cet égard. La Suisse s'efforce en outre de mener un dialogue transcendant les clivages et collabore avec des organisations non gouvernementales et des centres de réflexion.

Entretiens bilatéraux sur les droits de l'homme

La Suisse défend les droits de l'homme par divers moyens. Le sujet est aujourd'hui abordé dans la plupart des dialogues politiques bilatéraux et multilatéraux et figure régulièrement à leur ordre du jour. La Suisse mène avec certains pays des entretiens spécifiques sur la situation des droits de l'homme et organise des échanges d'experts et des projets de coopération.

Les droits de l'homme sont universels et indissociables. Ils sont l'apanage de tout être humain et présentent deux volets : chacun a droit à la dignité et à la protection contre l'arbitraire de l'État mais chacun doit, en contrepartie, accepter la valeur morale et la validité juridique des droits de l'homme. Cela dit, c'est surtout du devoir de l'État de les faire reconnaître et respecter.

La Suisse mène depuis longtemps des actions bilatérales et multilatérales pour promouvoir la reconnaissance et le respect des droits de l'homme. Cette mission figure dans sa Constitution, au même titre que le maintien des relations de politique extérieure et de politique économique extérieure. Les droits de l'homme doivent ainsi être omniprésents, raison pour laquelle ils sont abordés à tous les niveaux de dialogue.

Les dialogues ou consultations consacrés aux droits de l'homme s'inscrivent dans la politique de la Suisse en la matière. Ce type d'entretien est organisé, au côté d'autres instruments, lorsque l'État partenaire témoigne un intérêt et le désir d'aborder le sujet et de se faire conseiller. La plupart du temps, cela se produit dans le sillage de réformes politiques. Ces entretiens et projets de collaboration visent à améliorer et à mieux faire respecter les droits des popula-

Au Nigéria, les conditions de détention sont à l'ordre du jour de pourparlers bilatéraux sur les droits de l'homme.

tions. C'est souvent un processus de longue haleine. La Suisse est un interlocuteur très crédible en raison de sa tradition humanitaire et de son engagement pour la défense des droits de l'homme, comme par exemple au sein du Conseil des droits de l'homme de l'ONU.

La Suisse mène un dialogue de ce type avec le Vietnam depuis 1997. Y sont abordés des sujets touchant à la politique internationale des droits de l'homme, au droit pénal, à l'exécution des peines, aux droits des minorités et des femmes et à la liberté de religion. Il y est aussi question de la liberté d'expression et de réunion. La Suisse a également sensibilisé le pays au problème de la peine de mort, lui proposant une démarche orientée dans un premier temps vers l'adoption d'un moratoire, puis vers l'abolition.

Les entretiens sont accompagnés de projets concrets soutenus par la Suisse. Dans plusieurs pays, ils portent notamment sur l'amélioration des conditions de détention et de la protection contre les violences policières. La Suisse envoie des experts pour fournir des conseils et proposer des formations sur place. Le Nigéria, par exemple, a conscience de ces problèmes et a sollicité l'aide de la communauté internationale. Mais changer la situation au niveau des droits de l'homme demande du temps. La volonté politique ne suffit pas, les moyens manquent souvent à l'État pour déployer des mesures efficaces. Les progrès sont toutefois sensibles. Au Tadjikistan, par exemple, les condamnations à mort ne sont plus exécutées et le débat s'est ouvert sur la question de l'abolition ; quant aux prisons vietnamiennes, les conditions de détention se sont nettement améliorées, aussi en ce qui concerne la torture.

Outre ces entretiens approfondis avec quelques pays, la Suisse aborde les droits de l'homme avec un grand nombre d'États, à la faveur de consultations politiques.



Droits de l'homme et sociétés multinationales

La Suisse accueille quelques-unes des plus importantes sociétés internationales du secteur des matières premières et de celui de l'énergie. Ces entreprises sont tenues au respect des droits de l'homme et de l'environnement. La Suisse s'assure qu'elles assument cette responsabilité et se conforment aux normes internationales de bonne gouvernance.

Un quart environ du commerce mondial des matières premières passe par des entreprises domiciliées en Suisse. Chaque État est tenu de respecter et de protéger les droits de l'homme sur son territoire et donc de faire en sorte qu'aucun acteur extérieur – comme des entreprises – ne les enfreigne. Certaines multinationales intensifient leurs activités dans des régions où des gouvernements fragilisés ou répressifs n'ont pas la capacité ou la volonté d'imposer le respect des droits de l'homme. De ce fait, ces entreprises et leurs filiales n'ont souvent de comptes à rendre à personne.

La Suisse est très attachée au respect de l'Etat de droit et s'investit dans le monde entier en faveur des droits de l'homme. Elle est signataire de nombreuses

conventions qui lui imposent de les protéger jusque dans ses activités économiques, qu'elles soient le fait du secteur public ou du secteur privé. L'Etat est donc, d'une certaine façon, responsable de ce que font ses entreprises opérant sur un marché globalisé. Les sociétés multinationales ne doivent pas contrecarrer l'effort de promotion des droits de l'homme. La Suisse a également tout intérêt à préserver la bonne réputation de son économie ; elle est par conséquent associée à plusieurs initiatives internationales visant au respect des droits de l'homme et des normes environnementales par les entreprises privées.

Les initiatives que soutient la Suisse dans les enceintes internationales misent sur l'autorégulation par les entreprises et les mécanismes volontaires. La responsabilité sociale de l'entreprise veut que cette dernière surveille toutes les répercussions sociales et environnementales de ses activités et lui impose de réparer les dommages qu'elles pourraient occasionner. Certaines entreprises ont reconnu que, pour satisfaire leurs actionnaires sur la durée, il ne leur suffira pas de maximiser leurs profits à court terme pour maintenir leur réussite économique : il est plus important pour elles de se montrer socialement responsables sur le marché. Nombre d'entre elles ont pris conscience

« Le dialogue constructif et bien établi que nous entretenons avec la DSH nous ouvre d'utiles perspectives sur l'évolution du débat consacré à l'économie et aux droits de l'homme. Cela nous aide à mettre en œuvre la déclaration de l'UBS sur les droits de l'homme. »

Christian Leitz, Head Corporate Responsibility Management, UBS

Liselotte Arni, Head Environmental & Social Risk, UBS

LA SUISSE SOUTIEN LES NORMES INTERNATIONALES

Après six ans de consultations avec des gouvernements, des entreprises et des organisations non gouvernementales du monde entier, le Représentant spécial pour la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, le Professeur John Ruggie, a soumis, en 2011, au Conseil des droits de l'homme son rapport final sur les droits de l'homme et les sociétés transnationales et autres entreprises. La Suisse l'a considérablement soutenu dans son travail. Le document a fait avancer la réflexion sur les violations des droits de l'homme imputables aux entreprises privées et fait ressortir des lacunes juridiques en la

matière. Le rapport relève, d'une façon générale, le clivage entre l'action économique extérieure des pays et leur politique extérieure de défense des droits de l'homme.

Les principes directeurs de l'ONU qui en découlent reposent sur trois piliers : les États doivent activement veiller à ce que les entreprises ne portent pas atteinte aux droits de l'homme (obligation de protéger) ; ces droits doivent faire partie intégrante de la culture des entreprises ; l'accès à la justice des victimes de violations des droits de l'homme par des entreprises doit être facilité.

Outre ces principes directeurs adoptés par le Conseil des droits de l'homme, la Suisse a soutenu plusieurs initiatives dans le domaine

des entreprises et des droits de l'homme. Elle a notamment financé un échange informel entre divers États et une étude sur la responsabilité des entreprises dans les pays à risque. Elle s'est aussi associée aux « Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme », qui s'adressent aux entreprises pétrolières, gazières et minières pour les engager à respecter ces droits et à prendre les mesures de sécurité nécessaires : elles doivent en particulier former convenablement leur personnel et mieux coopérer avec la population locale. Le Centre de compétence pour les droits humains, dont l'université de Berne assure la coordination centrale, a été fondé en 2010 et travaille sur six domaines thématiques, dont l'économie et les droits de l'homme.



Ouvriers dans une mine d'or en Afrique du Sud, ouverte pour faire face à une demande croissante.

que, pour soutenir le développement durable, elles doivent favoriser la croissance et la compétitivité tout en protégeant l'environnement et en assumant leurs responsabilités sociales.

La Suisse a fourni un appui humain et financier au Représentant spécial du Secrétaire général pour la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises. Les propositions qu'il a préparées avec des États, des représentants des entreprises et la société civile ont été reprises par le Conseil des droits de l'homme, en 2011, dans ses principes directeurs sur les activités des entreprises privées et les droits de l'homme (« Guiding Principles on Business and Human Rights »). Ce document est maintenant la référence sur laquelle se fondent les États pour garantir que leurs entreprises n'enfreignent pas ces droits fondamentaux, y compris à l'étranger. Il part de l'obligation faite à l'État de protéger les droits de l'homme et de la responsabilité qu'ont les entreprises de les respecter ; ce document exige également la mise en place d'un accès facilité à la justice pour les victimes.

La sécurité humaine, la politique étrangère et l'économie extérieure relèvent de plusieurs unités au sein de l'administration fédérale. La Division Sécurité humaine (DSH) dialogue avec tous les services concernés pour harmoniser les positions et assurer la cohérence des actions. Le principe de l'autorégulation ayant aussi ses détracteurs, l'une des grandes questions à régler ces prochaines années sera de sa-

« J'apprécie énormément le rôle d'éclaireur qu'endosse la DSH sur la question des entreprises et des droits de l'homme. J'espère qu'elle continuera à fournir un travail orienté avant tout sur la pratique. »

Christian Frutiger, Public Affairs Manager, Nestlé S.A.

« Dans le cadre de la DSH, la Suisse collabore tant avec des acteurs étatiques que non étatiques ; c'est une excellente chose qui contribue énormément au progrès en matière de droits de l'homme. »

Ron Popper, Public Affairs Manager, ABB

voir si et comment un gouvernement peut influencer sur les activités des entreprises domiciliées sur son territoire par des incitations ou des moyens législatifs. Il s'agit ici de l'obligation de diligence faite aux groupes suisses en ce qui concerne leurs activités, celles de leurs filiales et de leurs fournisseurs, mais aussi des moyens donnés aux victimes de violations des droits de l'homme et d'atteintes à l'environnement pour faire valoir leurs droits.

ENTREPRISES DE SÉCURITÉ PRIVÉES ET CODE DE CONDUITE

Il est de plus en plus fréquent que des missions de sécurité soient confiées à des entreprises privées, notamment dans des régions en crise ou en conflit. Elles-mêmes, comme leur personnel, doivent respecter le droit international humanitaire et les droits de l'homme. Sur une initiative de la Suisse, plus de 300 d'entre elles ont signé un code de bonne conduite, s'engageant ainsi à respecter les droits de l'homme et à en faire le cadre de référence de leur politique commerciale.

Le code prévoit, par exemple, que le recours à la force n'est admissible qu'en cas de légitime défense, pour protéger d'autres personnes en danger de mort ou pour prévenir une action illégale menaçant de nombreuses personnes ; il proscribit la torture, la discrimination et la traite d'êtres humains, ainsi que toute participation

aux hostilités. La direction de l'entreprise est, en outre, tenue d'appliquer certains critères de recrutement, de fournir une formation adéquate à son personnel et de surveiller son travail. Des organismes gouvernementaux, des organisations non gouvernementales et les sociétés signataires se sont engagés à mettre en place un dispositif de contrôle (service d'examen des plaintes). La certification des entreprises de sécurité privées est en outre à l'étude pour surveiller leur conformité aux normes de qualité définies dans le code. Le Document de Montreux, préparé par la Suisse deux ans avant le code, rappelait aux États leur obligation de veiller au respect de la Convention de Genève (devoir de protection des personnes et autres règles du droit international humanitaire) aussi lorsqu'ils recourent aux services d'entreprises militaires et de sécurité privées.

Engagement pour l'abolition de la peine de mort

La Suisse juge la peine de mort contraire à la dignité humaine, et cherche activement à obtenir son abolition. Le droit à la vie est un droit fondamental. L'abolition de la peine de mort doit être totale, sans restriction aucune, et s'étendre au monde entier.

Même si un nombre croissant de pays abandonnent la peine de mort, il y a eu plus de 700 exécutions au cours de la seule année 2011 (sans tenir compte des victimes en Chine). Or, estime la Suisse, on ne saurait tuer au nom de la justice. La peine de mort n'a rien d'une réparation, elle n'a pas d'effet dissuasif et ne rend pas la société plus sûre. En revanche, c'est une violation patente d'un droit fondamental.

Aux yeux de la Suisse, la peine capitale est un obstacle inacceptable à la protection totale des droits de l'homme : elle n'a pas sa place dans notre monde actuel ; son abolition figure donc parmi les priorités de la politique extérieure de la Suisse dans le domaine des droits de l'homme. Deux tiers des pays du monde y ont à présent renoncé dans la pratique ou l'ont abolie au niveau juridique. Les exécutions sont surtout le fait de régimes autoritaires, même si des démocraties comme les États-Unis ou le Japon y recourent encore.

La Suisse a officiellement accueilli, en 2010, le quatrième Congrès mondial contre la peine de mort. La même année, elle a formé, avec l'Espagne et d'autres pays, une entité indépendante, la « Commission internationale contre la peine de mort », actuellement domiciliée à Genève. Tout cela confirme bien sa détermination à demander systématiquement l'abolition de la peine de mort ; elle est d'ailleurs pré-

sente au sein du groupe d'États qui soutiennent la Commission. Cette dernière cherche à obtenir, pour 2015, un moratoire aussi ample que possible de la part des pays qui exécutent encore des condamnés. Dans l'immédiat, elle les incite à respecter au moins la proscription en droit international de l'exécution de mineurs et d'handicapés mentaux.

La Suisse agit dans le même sens dans d'autres enceintes internationales, comme le Conseil des droits de l'homme et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté, en 2010, sa troisième résolution appelant à un moratoire mondial sur les exécutions (la Suisse avait participé à la préparation de ce texte). D'autres résolutions vont intensifier la pression exercée sur les pays qui le rejettent encore. Le moratoire vise à l'abolition complète de la peine capitale et à sa conversion en peine d'emprisonnement.

Il ne suffit pas que les condamnés ne soient plus exécutés et que la peine de mort soit abolie : un gouvernement démagogique peut toujours revenir en arrière en prétendant que c'est un moyen éprouvé de lutte contre le crime. Un travail de prévention est donc nécessaire. La Suisse aborde le sujet dans ses entretiens bilatéraux sur les droits de l'homme. Aux pays qui ne l'ont pas encore abolie, comme les États-Unis, elle envoie des rappels répétés, en appuyant des demandes de grâce ou en exprimant ses regrets après une exécution, par exemple. Dans d'autres cas, elle fournit une aide financière à des organisations non gouvernementales luttant contre la peine de mort à l'échelle mondiale ou dans certains pays.

Guatemala : la peine de mort est en contradiction avec le droit le plus fondamental de tout être humain, le droit à la vie.



« C'est une épreuve de fond »

Sascha Müller est une experte du Pool pour la promotion civile de la paix de la Division Sécurité humaine (DSH) du DFAE. Juriste de formation, elle a été conseillère en sécurité humaine (Human Security Adviser) pendant quatre ans au Sri Lanka. A présent en poste à Hanoi, elle participe au paramétrage des consultations entre le Vietnam et la Suisse.



Sascha Müller, en quoi consistent vos activités à Hanoi ?

La Suisse mène des consultations sur les droits de l'homme avec le Vietnam. Des entretiens avec les membres du gouvernement ont lieu une fois par an. A part cela, plusieurs projets en cours dans le domaine des droits de l'homme nous amènent aussi à travailler avec des organisations de la société civile.

Comment se présente concrètement cette coopération ?

Nous avons divers contacts au sein du gouvernement : nous organisons, par exemple, avec le ministère de la Sécurité publique des échanges sur l'administration des prisons et la formation du personnel pénitentiaire. Une délégation vietnamienne va ainsi visiter des prisons suisses pour voir comment sont organisés la détention préventive et le régime de semi-liberté. Le Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire travaille en parallèle avec son homologue vietnamien. Ces échanges représentent un engagement de longue durée et un volet important de la coopération entre le Vietnam et la Suisse, en plus des consultations.

En quoi consistait votre travail au Sri Lanka ?

J'intervenais dans le cadre de l'approche pangouvernementale, c'est-à-dire en collaboration avec d'autres offices fédéraux comme la Direction du développement et de la coopération (DDC) du DFAE et en liaison avec l'ambassade. Ma mission portant sur les droits de l'homme et la promotion de la paix, j'aidais le DFAE à définir sa politique envers le Sri Lanka sur ces questions et je conseillais la DDC en matière d'aide humanitaire. C'était en 2008 et 2009 et, à ce moment-là, il s'agissait surtout de personnes déplacées. La guerre a poussé un grand nombre de gens à fuir leur région. A la fin des hostilités, en 2009, le gouvernement a placé 300 000 personnes en rétention dans des camps. La Suisse a fourni une aide d'urgence et soutenu le retour au pays de ces populations, ainsi que la reconstruction de leurs logements. Mon rôle était alors de réunir des informations et de me faire une idée générale de la situation. Après quoi, j'ai pu indiquer au DFAE les mesures à prendre dans le domaine des droits de l'homme et, notamment, conseiller à la DDC d'exiger dans les camps le respect de certains standards pour qu'elle ne se rende pas complice du système, puisque ces personnes déplacées étaient illégalement retenues.

Avec le recul, jugez-vous que l'action de la Suisse au Sri Lanka ait été efficace ?

Il est difficile d'attribuer précisément tel effet à telle action. En tout cas, au bout de cinq mois, le gouvernement a commencé à rapatrier dans leurs villages les personnes internées dans les camps. Les donateurs y ont certainement été pour quelque chose. Mais c'est une épreuve de fond : on avance lentement et, parfois, on est à nouveau obligé de reculer. Parfois il arrive aussi qu'on obtienne des résultats encourageants. La Suisse peut apporter sa contribution à l'action coordonnée des grandes organisations qui opèrent sur place.

La DSH cherche à améliorer les droits des personnes déplacées. Pensez-vous que la communauté internationale leur accorde suffisamment d'attention ?

Les gouvernements concernés ont tendance à ne pas accorder suffisamment d'importance aux personnes

déplacées et ne sont pas toujours prêts à débloquer les ressources nécessaires à la résolution de ce problème. On peut alors se demander si le rôle de la communauté internationale est ou non de reprendre à son compte cette mission dans un pays émergent comme le Sri Lanka. C'est tout le dilemme de l'aide : on aimerait secourir les personnes en détresse, mais on ne peut pas non plus décharger le gouvernement de ses responsabilités.

Quelle est la réputation de la Suisse sur place et au sein de la communauté internationale ?

La Suisse jouit d'une grande crédibilité, de par sa petite taille et parce qu'elle n'a pas d'intentions cachées ni de passé colonial. L'aide proposée par d'anciens pays coloniaux déclenche rapidement des réflexes de défense, tels que des reproches d'ingérence et de néocolonialisme. Il faut que la Suisse trouve son créneau là où elle peut réellement apporter sa contribution : en mettant son expertise à disposition, en aidant à coordonner des activités ou encore par des projets de consolidation de la société civile. Nous faisons un travail de sensibilisation aux droits de l'homme ; au Sri Lanka, par exemple, nous touchons aux thématiques des personnes déplacées ou de la gestion du passé. Devant une situation illégale, nous pouvons aborder la question localement avec le gouvernement ou nous adresser au Conseil des droits de l'homme.

Observez-vous une amélioration tendancielle du respect des droits de l'homme à l'échelle mondiale ?

Il est important de différencier les droits économiques et sociaux des droits civils et politiques. Concernant ces derniers, il y a bien sûr toujours des revers, mais dans l'ensemble nous constatons des progrès, ne serait-ce que grâce aux nouveaux médias comme Twitter et Facebook. L'opinion publique mondiale est devenue plus vigilante, ce qui permet de mieux réagir aux crises humanitaires. Plus aucune famine ou guerre faisant des millions de morts ne passe inaperçue : il y a toujours une réaction. Au niveau de l'impunité aussi, la création de la Cour pénale internationale a été un grand pas en avant. Les graves violations n'ont toutefois pas disparu et le défi à relever aujourd'hui, en matière de droits de

l'homme, est de susciter une prise de conscience et de favoriser l'appropriation de ces thématiques. Bien souvent, les régimes y voient une ingérence dans leurs affaires intérieures. Mais quand on évoque la question des droits de l'homme dans leur essence, la plupart des gens prennent position contre la torture ou la discrimination. Le problème est que la défense des droits de l'homme est fréquemment détournée par des régimes à des fins politiques, dans une rhétorique nationaliste. Cela dit, il suffit que le régime change, qu'une volonté politique émerge, que le gouvernement ait les moyens de s'imposer et la situation peut rapidement se transformer.

Lesquelles de vos activités de promotion de la paix ont été, à votre avis, les plus efficaces sur le terrain ?

Il vaut la peine de soutenir les diverses forces locales qui tendent vers le même but : services gouvernementaux intéressés, partis politiques, journalistes et organisations non gouvernementales. Nous pouvons exercer des pressions, fournir de l'aide, c'est malgré tout du pays lui-même que doit venir le changement. La défense de la paix et des droits de l'homme se « vend » difficilement dans les pays bénéficiaires, car c'est un domaine diplomatiquement très sensible.

Vous êtes-vous déjà trouvée en danger ?

Lors d'émeutes dans certains pays, comme par exemple au Népal pendant le mouvement populaire de 2006 qui a entraîné la chute du roi. J'étais alors observatrice dans des manifestations de rue qui pouvaient, à tout moment, tourner à la violence. Mais le plus gros risque se trouve clairement du côté de la circulation routière. Plus d'une fois, j'ai cru ma dernière heure arrivée. En outre, il y a le danger que représentent les maladies, comme la dengue.

Accepterez-vous d'autres missions à l'étranger ?

Bien sûr ! Le travail de terrain me passionne : les responsabilités sont importantes et la marge de manœuvre très large. De plus, il est très intéressant de découvrir de nouveaux pays, de nouvelles mentalités. On a aussi l'occasion de vivre des moments historiques, comme l'abolition de la monarchie au Népal ou la fin de la guerre au Sri Lanka.

SASCHA MÜLLER

Sascha Müller travaille depuis plus de 10 ans à l'étranger, surtout en Asie. Après avoir étudié la jurisprudence, elle est allée frapper à la porte du CICR. Elle a ensuite obtenu, en Angleterre, un master en coopération au développement. Suite à cela, elle est partie pour le Népal avec l'ONU, d'abord dans le cadre du programme de développement, puis pour le Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Après un passage à Swisspeace, elle a posé sa candidature au poste offert par le DFAE au Sri Lanka. Aujourd'hui, elle est conseillère en sécurité humaine au Vietnam depuis mars 2012.



POLITIQUE HUMANITAIRE ET MIGRATION

Les conflits armés, les crises et les catastrophes suscitent des situations de détresse que les populations affectées ne parviennent pas à maîtriser par leurs propres moyens. La Suisse travaille à l'amélioration de la protection des populations civiles dans les conflits armés, au respect de la dignité humaine des réfugiés et des migrants, et à la lutte contre la traite d'êtres humains.

Le respect du droit international humanitaire et la promotion des droits de l'homme sont au cœur de la politique extérieure de la Suisse. Sa politique humanitaire cherche à protéger la vie, les droits et la dignité des individus avant, pendant et après les conflits armés et les situations de crise. Dans le cadre de sa stratégie de protection des populations civiles, la Suisse intervient dans les enceintes internationales

comme l'ONU ou s'investit dans des projets de recherche et de développement. Elle accorde une attention particulière aux groupes les plus vulnérables comme les femmes, les enfants et les personnes déplacées.

Une politique migratoire extérieure efficace et innovante vise à endiguer les effets néfastes de la migration tout en tirant parti de ses bénéfiques. Elle englobe des initiatives diplomatiques bilatérales et multilatérales couvrant toutes les dimensions du phénomène. Elle tient compte des obligations internationales et de la tradition humanitaire de la Suisse tout en ménageant ses intérêts légitimes de sécurité et de cohésion sociale. La Suisse entretient d'étroites coopérations bilatérales et multilatérales avec les pays de provenance, de transit et de destination des migrants.

Coordination internationale des politiques migratoires

La migration est un phénomène transnational. Aucun État ne saurait relever seul les défis croissants qu'elle suscite. Mais la migration offre aussi des opportunités. La Suisse s'investit pour que cette thématique soit abordée dans les enceintes internationales.



Ouvriers bangladais travaillant pour une entreprise de construction coréenne.

La migration internationale a pris un essor considérable avec la mondialisation : de plus en plus d'hommes et de femmes quittent leur région d'origine en quête de travail et d'une vie meilleure. La classe politique internationale ne lui accordait guère d'attention jusqu'à récemment. La Suisse a présenté, en 2001, son « Initiative de Berne » pour amorcer le débat. La Commission mondiale sur les migrations internationales, qu'a créée l'ONU et qui est co-présidée par la Suisse et la Suède, a souligné dans son rapport final de 2005 que les politiques migratoires nationales devaient être coordonnées.

La Suisse s'efforce de changer l'optique dans laquelle est abordée la question : la migration ne doit plus être perçue uniquement comme un problème – surtout pour les pays d'immigration – il faut envisager aussi les avantages qu'elle présente. Pour le pays d'origine comme pour celui de destination, les migrants contribuent au développement économique et social. D'une part, les fonds transférés par les migrants à leurs familles ont un impact économique

croissant sur les pays d'origine : ils représenteraient par exemple quelque 40 % du produit national brut du Tadjikistan, et 15 % de celui des Philippines, et auraient totalisé plus de 300 milliards de dollars en 2011 selon la Banque mondiale, soit nettement plus que l'aide publique au développement des pays industrialisés. D'autre part, la migration favorise le transfert de connaissances : les migrants acquièrent, dans les pays de destination, un savoir qui leur sera utile à leur retour chez eux ; quant aux pays d'accueil, ils trouvent en eux la main-d'œuvre qui leur fait défaut.

Le revers de la médaille, c'est ce qu'on appelle la « fuite des cerveaux » : lorsque les personnes bien qualifiées migrent, ceci se traduit par une perte de savoir pour les pays en développement. Les migrants sont par ailleurs mal protégés pendant et après un périple souvent long et pénible. Un nombre croissant d'entre eux se retrouvent ensuite en séjour irrégulier. Ces clandestins, qui se soustraient au contrôle légitime de l'État, sont fréquemment exploités. Certaines

discussions sont également consacrées aux moyens de favoriser le retour des émigrés au pays ; les aides financières afin de faciliter la réinsertion professionnelle donnent, par exemple, de bons résultats.

La migration a été thématisée pour la première fois au niveau ministériel en 2006, à la 61^e session de l'Assemblée générale de l'ONU, à l'instigation de M. Kofi Annan, alors secrétaire général (Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement). C'est aussi à la suite d'efforts fournis par la Suisse qu'a eu lieu à l'ONU, en 2011, un débat informel sur la migration et le développement qui doit se prolonger au niveau ministériel.

Le premier dialogue de l'ONU a débouché, en 2007, sur la création du « Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD) », une réunion informelle d'États intéressés. Les discussions puisent dans le savoir des organisations internationales et des acteurs de la société civile. Membre du comité de pilotage dès la première heure, la Suisse s'implique activement dans l'organisation des échanges. Elle a présidé le Forum en 2011 et son style de direction original a notablement contribué au caractère constructif du dialogue international sur la migration et le développement.

Tous les services concernés de l'administration fédérale sont associés à ce dialogue (approche pangouvernementale) que préside l'ambassadeur extraordinaire pour la collaboration internationale en matière



de migrations. Le DFAE coordonne les efforts de la Suisse et fixe ses priorités, notamment en ce qui concerne la protection et les droits des migrants. La Suisse mentionne fréquemment aussi dans le débat la question de plus en plus pressante du changement climatique et de ses répercussions sur les migrations mondiales.

De nombreux pères de famille tadjiks sont contraints de s'expatrier. L'argent gagné à l'étranger leur permet de nourrir leurs proches.



En quête d'un avenir meilleur, des hommes traversent le désert entre le Mali et l'Algérie pour se rendre en Europe.

Cette femme est l'une des nombreuses Nicaraguayennes parties chercher du travail au Costa Rica, l'un des pays voisins.



Le partenariat migratoire : une double opportunité

La Suisse recourt au partenariat migratoire pour aborder avec les gouvernements des pays d'émigration les problèmes et aussi les bénéfices que le phénomène peut apporter. Des actions utiles aux deux partenaires sont ainsi entreprises de concert.

Aujourd'hui, plus de 200 millions de personnes ne vivaient pas dans leur patrie. Après la chute du rideau de fer, les conflits dans les Balkans et en Afrique ont, eux aussi, grossi les flux migratoires. Les migrants sont, pour la plupart, en quête d'un avenir professionnel et d'une vie meilleure.

La migration a des conséquences dans les pays d'origine comme d'accueil. Dans le pays d'origine, les départs peuvent provoquer une pénurie de main-d'œuvre qualifiée, tandis que les arrivées combleront dans le pays d'accueil les carences du marché du travail. Les pays d'émigration peuvent bénéficier des transferts de fonds des émigrés à leurs familles et des connaissances de ceux qui rentrent au pays. En revanche, la migration peut aussi être ressentie comme une menace dans la population du pays de destination. Les migrants en situation irrégulière peuvent être victimes du trafic d'êtres humains ; ils risquent d'être exploités, n'étant pas protégés par le droit du travail.

Des policiers nigériens suivent une formation auprès de la police municipale de Saint-Gall, dans le cadre du partenariat migratoire entre la Suisse et le Nigéria.

La Suisse juge utile que les pays d'origine et de destination abordent ensemble les bénéfices de la migration comme les difficultés qu'elle suscite. Son modèle novateur de partenariat migratoire met donc l'accent sur la coopération et les projets communs. Au moins une fois par an, des représentants de la Suisse et des pays d'émigration se rencontrent pour discuter des

actions à entreprendre de part et d'autre : encourager le retour volontaire et la réintégration des migrants dans leur pays d'origine, consolider les autorités publiques chargées de la migration dans le pays d'origine, prévenir la migration irrégulière, mieux intégrer les migrants dans leur pays d'accueil et les protéger contre le trafic d'êtres humains ; ils examinent aussi les moyens dont disposent les deux partenaires pour réduire la pression migratoire en favorisant le développement économique dans le pays d'origine, et pour faire en sorte que les migrants acquièrent dans le pays d'accueil des connaissances et des compétences utiles à leur pays.

Ces échanges permettent de mieux comprendre les positions de chaque partenaire et ouvrent la voie à de nouvelles solutions porteuses. Les projets visent, par exemple, à diffuser une meilleure information dans le pays d'origine sur les bénéfices potentiels et les risques de la migration. Ils peuvent aussi englober des mesures d'aide à la réintégration des personnes revenant au pays : aide professionnelle, placement, aide à la création d'une entreprise. Le pays de destination contribuera, le cas échéant, à des formations pour les migrants. Les transferts financiers peuvent aussi être rendus plus aisés.

La Suisse s'efforce de nouer des partenariats migratoires avec tous les pays dont proviennent de nombreux migrants, ou au développement desquels elle veut contribuer. C'est le cas, par exemple, avec les Balkans occidentaux (Bosnie-et-Herzégovine, Serbie et Kosovo) ou avec le Nigéria. Des pourparlers ont également été engagés avec la Tunisie.

L'Office fédéral de la migration s'associe à ces partenariats, aux côtés de la Division Sécurité humaine (DSH) dont la priorité reste la protection des migrants.



Lutte contre la traite d'êtres humains

Des centaines de milliers d'hommes, de femmes et d'enfants quittent leur pays en quête d'une vie meilleure pour tomber entre les mains de trafiquants. La Suisse travaille à la mise en place d'un dispositif efficace de lutte contre la traite d'êtres humains. À l'interface entre politique intérieure et extérieure, le DFAE recherche des solutions avec des représentants des pays d'origine et des spécialistes suisses.



Une jeune Cambodgienne a réussi à s'évader, après avoir été enlevée et déportée à Bangkok.

Chaque année, des millions de personnes quittent leur région à la recherche d'un travail et d'un revenu, fuyant la pauvreté, la discrimination et la violence. La pression migratoire est très forte sur les femmes et les mères seules en situation de pauvreté. Les trafiquants les recrutent souvent dans leur pays d'origine en leur faisant miroiter la perspective d'un emploi régulier. Nombre d'entre elles se retrouvent ainsi dans les griffes d'organisations criminelles qui les tiennent par la menace et la violence. Il y aurait chaque année entre 700 000 et 2,5 millions de victimes de la traite, dont 80 % de femmes. Rares sont celles qui parviennent à recouvrer leur liberté par leurs propres moyens, c'est pourquoi ces personnes ont besoin d'une aide extérieure.

En Suisse, divers organismes et services fédéraux s'occupent de la traite d'êtres humains et des problèmes qu'elle engendre : police, justice, services d'aide aux victimes et services d'immigration. Le DFAE s'appuie sur ses relations internationales pour développer et mettre en réseau ses compétences en la matière. Des tables rondes d'experts suisses et des pays de provenance des victimes explorent les façons d'améliorer la coopération entre États, de sanctionner les infractions et de mieux protéger les victimes. Ces entretiens aident aussi les autorités suisses à

prendre des mesures appropriées pour protéger les droits des personnes affectées.

Une table ronde a eu lieu en 2011 dans le cadre du partenariat migratoire avec le Nigéria. Des représentants de la Suisse, du Nigéria et des Pays-Bas ont examiné l'évolution de la traite d'êtres humains d'origine nigériane en Europe et en Suisse et ont cherché à déterminer dans quelle mesure la Suisse servait de pays de transit pour ce trafic. Un an auparavant, la mendicité infantile et la traite des enfants avaient été abordées avec la Roumanie et l'Autriche : de Roumanie proviennent de nombreuses victimes d'exploitation sexuelle ainsi que des groupes de mendicité organisée, dont des enfants dressés à la mendicité et au vol et souvent victimes de la traite. L'expérience faite dans d'autres pays montre que les enfants arrêtés doivent être convenablement encadrés sur place, pour être ensuite raccompagnés en toute sécurité dans leur pays d'origine par des personnes formées à cette tâche.

La Suisse contribue aussi au développement de normes et de politiques internationales de lutte contre la traite d'êtres humains. Il convient par exemple de mieux protéger les travailleurs domestiques (des femmes pour la plupart) contre l'exploitation. La nouvelle convention de 2011 de l'Organisation internationale du travail a apporté quelques améliorations à ce sujet.

Retrouver les trafiquants exige une bonne protection des témoins : les femmes prêtes à témoigner en justice doivent 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, adoptée en 2005 et signée par la Suisse en 2008, est le premier traité centré sur la protection des victimes.

Déplacés internes : réfugiés dans leur propre pays

Le nombre de personnes déplacées dans leur propre pays suite à des conflits ou à des catastrophes naturelles a constamment augmenté ces dernières décennies. La Suisse travaille à renforcer la protection et les droits de ces personnes sur la scène internationale comme dans les pays eux-mêmes.



Cette femme afghane partage le destin de nombreuses autres personnes déplacées qui ont trouvé refuge dans un camp au nord de Kaboul.

En 2010, dans le monde entier, 27 millions de personnes ont été déplacées en raison de conflits armés et 42 millions en raison de catastrophes naturelles. Le nombre de ces déplacés internes (Internally Displaced Persons, IDPs) est maintenant double par rapport à celui des réfugiés. Ayant dû tout abandonner, ils manquent de tout : nourriture, installations sanitaires, soins médicaux et abris salubres. Contrairement aux réfugiés, les déplacés internes n'ont pas traversé de frontière et ne peuvent donc pas bénéficier d'un statut juridique spécial ou de mesures de protection particulières.

Les Principes directeurs de 1998 de l'ONU relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays constituent un cadre normatif, mais à valeur non contraignante. Ils confient toutefois au Haut-Commissariat pour les réfugiés une mission exceptionnelle de protection. Il incombe en premier lieu aux États de protéger leurs déplacés internes et de garantir le respect de leurs droits. Les gouvernements concernés ne sont toutefois pas toujours disposés à prendre leurs responsabilités.

La protection des personnes déplacées est donc une priorité dans l'action humanitaire de la Suisse, qui s'efforce de faire prendre conscience aux organisations internationales de l'urgence de ce problème. Il est nécessaire d'inviter les gouvernements ayant des déplacés internes sur leur territoire à mettre en

œuvre les Principes de l'ONU, de les guider, et le cas échéant de leur fournir un appui humain et financier. À l'échelon régional, la Convention de Kampala, adoptée par l'Union africaine en 2009, représente un premier accord à caractère contraignant. Il définit les droits et les garanties des déplacés internes pour tout le continent, et attribue les responsabilités.

Le Rapporteur spécial de l'ONU pour les personnes déplacées à l'intérieur d'un territoire joue une fonction très importante dans la promotion et la mise en œuvre de ces instruments. La Suisse le soutient financièrement et en lui fournissant du personnel, notamment par le biais des projets de son organisation partenaire « Brookings Institution ». Elle s'associe directement aussi, dans certains pays, à la mise en œuvre de projets de protection des personnes déplacées. Au Nigéria, par exemple, elle finance un projet de son partenaire « Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) » qui appuie la ratification et la mise en œuvre de la Convention de Kampala. En Colombie, où elle est présente depuis longtemps, la Suisse se penche sur le rôle des personnes déplacées dans le cadre des processus de paix ; les connaissances et l'expérience ainsi acquises sont exploitables dans la nouvelle législation colombienne sur les victimes et la restitution des terres.

Les déplacements de populations dus à des catastrophes naturelles ont été en constant essor ces dernières années. Ce problème a statut prioritaire pour la Suisse. Elle soutient notamment l'élaboration d'une banque de données où sont recensés tous les cas, et sur laquelle se fonde la préparation de principes de protection des personnes déplacées.

La Suisse a réuni son savoir dans des manuels assortis de recommandations qui s'adressent aux gouvernements, aux autorités judiciaires et aux organisations non gouvernementales sur la mise en œuvre des principes de protection des personnes déplacées.

Normes pour les groupes armés non étatiques

Les groupes armés non étatiques jouent un rôle prépondérant dans la plupart des conflits. Soucieuse de protéger la population civile, la Suisse souhaite qu'ils respectent les normes internationales, tout comme les États. En outre, elle les invite à s'associer aux processus de paix – un règlement politique ne pouvant être durable que s'il implique toutes les parties concernées.

Les groupes armés non étatiques (mouvements rebelles, milices, etc.) menacent souvent directement les populations civiles, même s'ils peuvent parfois aussi avoir un rôle de protecteurs. L'opinion publique les assimile fréquemment à des terroristes, à des criminels avec lesquels aucune négociation n'est possible. C'est oublier que les isoler dessert les forces modérées et conforte les partisans d'une ligne dure. Si la Suisse parle avec eux pour obtenir un meilleur respect des normes internationales, cela ne veut absolument pas dire qu'elle ferme les yeux sur des violations du droit international. Bien au contraire, elle condamne énergiquement les actes de violence, comme les attentats terroristes, et déploie plusieurs initiatives visant à ce que les responsables soient traduits en justice.

Groupe de rebelles armés en République centrafricaine en 2006. Eux aussi doivent apprendre qu'il existe des règles et doivent les respecter.

La Suisse a acquis une solide réputation internationale en matière de médiation dans les conflits. Dans ce contexte, elle s'efforce d'associer toutes les parties au dialogue, afin de briser le cercle vicieux de la violence et pour obtenir une paix durable. Les succès remportés dans certains processus de média-

tion ont montré que les groupes armés ne dissolvent leurs structures militaires que s'ils sont convaincus qu'ils parviendront à faire valoir leurs intérêts par des moyens non violents. Les aider dans cette démarche est donc une contribution à la paix.

La classe politique internationale accorde une attention croissante aux groupes armés et à leur rôle. L'Organisation des Nations Unies a appelé ses membres à concevoir et à déployer des mesures visant spécifiquement à leur faire respecter le droit international. La Suisse et la « Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights » travaillent depuis 2009 à la mise au point de nouveaux instruments montrant aux acteurs non étatiques comment respecter les normes internationales. Un document publié en 2011 (« Règles d'Engagement – La protection des civils à travers un dialogue avec les acteurs armés non étatiques »)¹ explique aux spécialistes de l'aide humanitaire et de la médiation comment mieux les impliquer dans la protection des populations civiles.

La Suisse entretient, en outre, une collaboration étroite avec l'organisation non gouvernementale genevoise « Geneva Call », qui s'emploie à faire respecter les normes internationales humanitaires aux acteurs armés non étatiques. Plus d'une quarantaine de ces derniers se sont ainsi engagés un peu partout dans le monde à ne plus utiliser, produire, entreposer ni revendre de mines antipersonnel.



¹ www.adh-geneve.ch/fr/policy-studies/en-cours/groupe-armes-non-etatiques-et-protection-des-civils

Garantir l'accès de l'aide humanitaire

Dans les conflits armés, il est essentiel que l'aide humanitaire soit assurée pour les populations civiles dans le besoin. La Suisse travaille à ce que les organisations humanitaires accèdent rapidement et sans entraves aux personnes en danger, comme le préconise le droit international.



Un convoi des Nations Unies protège l'accès à un camp de réfugiés au Tchad.

Aujourd'hui, la plupart des conflits armés opposent l'armée à des groupes non étatiques (mouvements rebelles, milices, etc.) ou ces groupes entre eux. Très souvent, la situation est si confuse qu'il devient difficile de distinguer les civils des combattants. De plus, les hostilités ne se déroulent plus sur un champ de bataille, mais dans des zones d'habitation dense, avec toutes les conséquences que cela peut avoir pour la population civile, que la communauté internationale a de plus en plus de mal à protéger. Il n'est pas rare que les parties au conflit interdisent ou entravent l'arrivée rapide des mesures d'aide et de protection, au mépris des règles les plus élémentaires du droit international humanitaire.

L'aide humanitaire opère ainsi dans des conditions complexes : les nombreuses parties au conflit ainsi que les nombreux acteurs humanitaires alourdissent les fonctions logistiques et la coordination. Le personnel humanitaire travaille dans des zones dangereuses et il est fréquemment menacé par les parties ; sa sécurité n'est pas toujours garantie.

En 2008, la Suisse s'est attaquée au problème de l'accès de l'aide humanitaire en organisant une rencontre internationale de spécialistes pour identifier les obstacles juridiques, politiques et opérationnels et proposer des solutions concrètes (processus de

Montreux). Il est ainsi apparu que les obligations juridiques en la matière ne sont pas claires pour tous les acteurs, et qu'il n'existe pas d'instruments garantissant concrètement l'accès du personnel humanitaire. Ceci a conduit la Suisse à lancer son initiative sur l'accès humanitaire dans les situations de conflits armés. Elle a préparé deux manuels avec le CICR et le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) : l'un présente le cadre juridique actuel¹, l'autre est un guide qui ouvre des pistes sur les façons de ménager un accès rapide et sans entraves à l'aide humanitaire, de le préserver et de sécuriser le travail du personnel humanitaire².

1 www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi/phumig.Par.0006.File.tmp/FDFA_Humanitarian%20Access_Handbook.pdf

2 www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi/phumig.Par.0005.File.tmp/FDFA_Humanitarian%20Access_Field%20Manual.pdf

Impressum

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

Mise en page :
Communication visuelle DFAE, Berne

Photos :
Panos: Jenny Matthews, Martin Roemers, Ivor Prickett, Dieter Telemans, David Rose, Mikkel Ostergaard, Tim Dirven, Teun Voeten, Leo Erken, Sven Torfinn, Lana Slezic, Jeroen Oerlemans, Karen Robinson, Giacomo Pirozzi
KEYSTONE: Sergei Chirikov (EPA), Ulises Rodriguez (EPA), Ennio Leanza
UN Photo: Olivia Grey Pritchard

Impression :
Stämpfli Publications SA, Berne

Contact spécialisé :
DFAE, Division Sécurité humaine
Courriel : ams@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, 2012

