

Un sommet pour la paix, le pari risqué de la Confédération

GUERRE En s'engageant auprès de Zelensky à organiser un sommet pour la paix, le Conseil fédéral prend des risques. Si la Suisse a accueilli de nombreuses rencontres aboutissant à des traités, elle n'en a pas été l'instigatrice

■ Un précédent, celui de la crise du canal de Suez, peut se comparer avec l'annonce de lundi. C'était en 1956, lorsque Max Petitpierre en appela à une conférence. Ce fut un fiasco, à la suite du refus de plusieurs Etats invités

■ Dans le cas présent, Berne fait toutefois preuve de prudence. Avant de lancer un appel, il a entamé un processus de négociation pour convoquer une réunion. Laquelle est impensable sans la Russie, insiste Ignazio Cassis

Quand Berne invite à sauver la paix

DIPLOMATIE En envisageant un sommet de chefs d'Etat pour la paix en Ukraine, le Conseil fédéral prend des risques. Cela s'inscrit dans la tradition des bons offices. Mais le dernier appel de ce type, lors de la crise de Suez en 1956, fut un fiasco

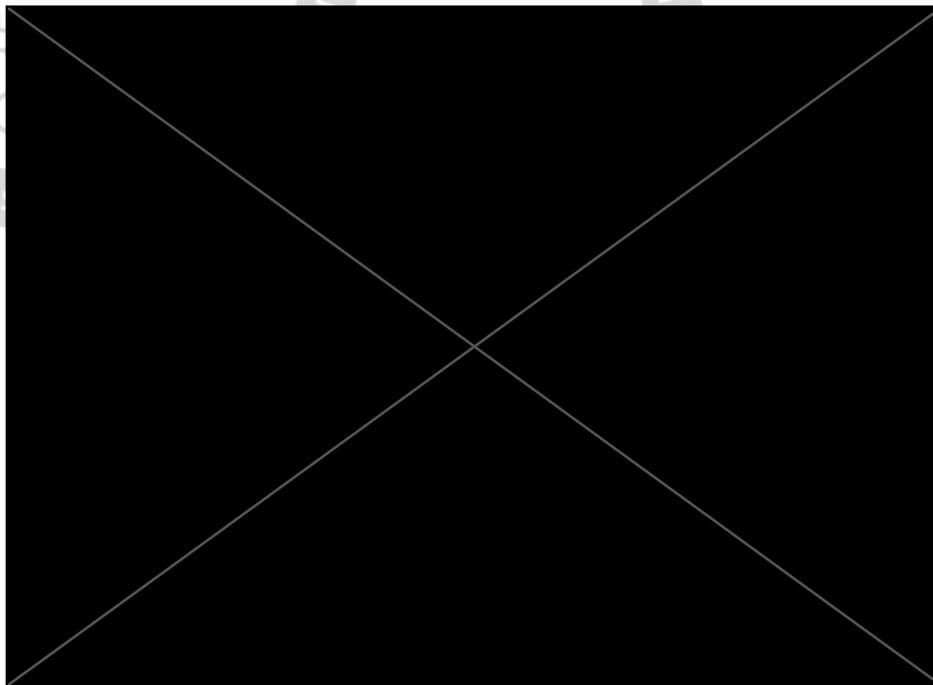
FRÉDÉRIC KOLLER
X @frederickoller

L'unique fois où la Suisse lança un appel à la paix en proposant d'organiser un sommet de chefs d'Etat fut en 1956, lors de la crise du canal de Suez. Et ce fut un fiasco. Les historiens ont beau énumérer un siècle de bons offices, seule l'initiative du Conseil fédéral de 1956 peut se comparer avec l'annonce en ce début de semaine de la préparation d'un «sommet global de la paix» à la suite de l'agression russe en Ukraine. Si la Suisse a accueilli de nombreuses rencontres de chefs d'Etat et de réunions aboutissant à des traités de paix, elle n'en a été ni à l'initiative ni l'organisatrice. Elle s'est montrée disponible. C'est ainsi qu'elle s'est forgé une réputation de facilitateur de paix associée à sa neutralité. En répondant favorablement à une demande de Kiev pour réunir le plus grand nombre d'Etats en vue d'une conférence internationale sur son sol, elle prend un risque inhabituel. Sans pour autant rompre avec sa tradition.

«Après la Première Guerre mondiale, la Suisse s'est profilée comme pays hôte pour l'organisation de conférences de paix», explique l'historien Marc Perrenoud. Des villes comme Lausanne (1923), Locarno (1925) et Montreux (1936) ont ainsi donné leur nom à des traités. La Suisse s'illustre alors par sa disponibilité à recevoir de grandes rencontres diplomatiques en marge de la Société des Nations. Après la Deuxième Guerre mondiale, la Suisse est à nouveau le lieu de plusieurs conférences, dans le cadre de l'ONU cette fois-ci, comme en 1954 sur la question de l'Indochine ou en 1955 pour réunir ce qu'on appelait au début de la Guerre froide les «quatre grands», à savoir les Etats-Unis, l'Union soviétique, le Royaume-Uni et la France.

Bons offices ou services hôteliers?

Grâce à la présence des organisations internationales, Genève s'impose alors comme le centre de cette diplomatie des bons offices. C'est dans cette ville que se rencontrent pour la première fois les présidents Ronald Reagan et Mikhaïl Gorbatchev en 1985, en pleine Guerre froide. Joe Biden et Vladimir Poutine s'y retrouvent en 2021 pour une dernière tentative de mise à plat de leurs diffé-



rends avant que la Russie reparte à l'assaut de l'Ukraine. Dans ces deux cas, comme le reconnaissent les diplomates eux-mêmes, il s'agit toutefois plus d'un service hôtelier que de véritables bons offices.

«Les conditions du succès dépendent de la situation sur le terrain»

SACHA ZALA, DIRECTEUR DES DOCUMENTS DIPLOMATIQUES SUISSES

«C'est peut-être en 1962 que la neutralité a été la plus utile à tous les acteurs pour parvenir aux Accords d'Evian qui mettront fin à la guerre d'Algérie, note Marc Perrenoud. Il y a alors une vraie reconnaissance pour le rôle des diplomates suisses, même s'il ne faut pas surestimer celui-ci. Ils ne siégeaient pas

à la table des négociations, mais rendaient possibles les entretiens.» On peut mentionner un accord de cessez-le-feu dans le cadre du conflit soudanais signé à Lucerne en 2002 ou le rôle de la diplomatie suisse pour parvenir à un accord de paix entre le gouvernement et les rebelles au Mozambique en 2019. L'Initiative de Genève pour résoudre le conflit israélo-palestinien, au début des années 2000, est d'ordre privé avant d'être soutenue par Berne, mais elle s'enliserait. On pourrait encore citer le rôle de la Suisse lors du premier conflit ukrainien, en 2014, lorsqu'elle présida l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

L'URSS et l'Inde approuvent

Mais l'unique initiative de la Suisse pour convoquer une conférence en faveur de la paix fut celle de 1956. Max Petitpierre est alors ministre du Département politique (ancêtre du Département fédéral des affaires étrangères) et

veut promouvoir une neutralité active. Alors qu'un soulèvement populaire est en cours à Budapest et que l'Egypte a décrété la nationalisation du canal de Suez, le Conseil fédéral lance le 6 novembre un «pressant appel» pour réunir en conférence les «quatre grands» ainsi que le chef du gouvernement indien comme représentant de ce qu'on appelle aujourd'hui le «Sud global». En ce début de décolonisation, on craint déjà un «déclin de l'Occident», explique le site des Documents diplomatiques suisses (Dodis) qui met le texte à disposition.

«La menace d'une troisième guerre mondiale et d'une nouvelle épreuve de force avec toutes leurs conséquences tragiques pèse sur l'humanité, écrit le Conseil fédéral. La paix peut toutefois et doit encore être sauvée.» Au nom de ses bons offices, Berne propose d'accueillir une conférence sur son territoire. «Max Petitpierre et ses collègues ont estimé qu'il revenait à la

Suisse d'agir rapidement en tant que «promesses» de pacification mondiale que les conférences de Genève de 1955 avaient laissé entrevoir», explique l'historien et grand spécialiste des relations internationales, Antoine Fleury.

L'offre suisse est accueillie favorablement par l'URSS et l'Inde. Mais les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France déclinent, arguant que leurs désaccords doivent se régler au sein de l'ONU. C'est une fin de non-recevoir. «Pensant avoir de bonnes relations avec tout le monde, la Suisse a tenté le coup, poursuit Antoine Fleury. Les tensions autour du conflit du Moyen-Orient – intervention franco-britannique sur le canal de Suez, complétée par celle d'Israël dans le Sinaï – puis de l'intervention soviétique en Hongrie ont rendu impossible une telle initiative de paix! Par la suite, Berne va se montrer beaucoup plus prudent pour éviter un nouveau fiasco.» «On considéra que le Conseil fédéral avait surestimé

l'importance de la Suisse, ce qui fut critiqué, ajoute Marc Perrenoud. Les initiatives de la Suisse aboutissent quand les grandes puissances sont d'accord.»

En marge de l'ONU

Faut-il parler d'une nouvelle imprudence à propos de l'annonce d'un «sommet mondial pour la paix» que la Russie rejette déjà et qui ne semble pas soulever l'enthousiasme des autres grands Etats? «En général on agit sur mandat de l'ONU ou on sonde les intérêts des Etats pour convoquer une telle réunion, note François Nordmann. La Suisse avance-t-elle seule ou a-t-elle le soutien de grands pays? L'ancien ambassadeur ne voit pas de précédent. Et

«Les initiatives de la Suisse aboutissent quand les grandes puissances sont d'accord»

MARC PERRENOUD, HISTORIEN

il relève une contradiction: «Ignazio Cassis est le premier à dire qu'il n'y aura pas de conférence sans la Russie et les Ukrainiens posent des conditions territoriales pour une participation de celle-ci.» La paralysie du Conseil de sécurité est précisément l'une des justifications de Berne pour prendre le relais. Contrairement à 1956, toutefois, Berne n'a pas à ce stade lancé d'appel, mais entame un processus de négociation pour convoquer une conférence.

«Le rôle de médiateur est toujours positif, estime pour sa part Sacha Zala, directeur des Documents diplomatiques suisses. Mais cela marche seulement si les deux parties au conflit sont prenantes. Il est donc difficile de juger la portée de cette initiative aujourd'hui. Répond-elle à un besoin? Les conditions du succès dépendent de la situation sur le terrain.» L'historien souligne toutefois que cette initiative n'est en rien contradictoire avec le droit de la neutralité: «Cette initiative s'inscrit dans la tradition des bons offices, dans la continuité, même si c'est forcément différent de l'époque de la Guerre froide.» ■