

François Nordmann

## Face à la malice des temps

Un regard lucide sur l'action diplomatique



François Nordmann

**Face à la malice des temps**

Un regard lucide sur l'action diplomatique

en collaboration avec Lena Grezella

Documents diplomatiques suisses

Les Quaderni di Dodis sont une série de publications du centre de recherche Documents Diplomatiques Suisses (Dodis). Vous trouvez de plus amples informations sur la série sous [dodis.ch/quaderni](http://dodis.ch/quaderni).

Éditeur de la série: Sacha Zala  
Coordination: Mattia Mahon et Annina Clavadetscher  
Lectorat: Killian L'Eplattenier  
Concept graphique: [dewil.ch](http://dewil.ch)

Conseil scientifique: Prof. em. Dr. Madeleine Herren (Présidente, Université de Bâle), Prof. Dr. Sacha Zala (Secrétaire, Université de Berne), Prof. em. Dr. Sébastien Guex (Université de Lausanne), Prof. Dr. Claude Hauser (Université de Fribourg), Prof. Dr. Tobias Hodel (Université de Berne), Prof. Dr. Matthieu Leimgruber (Université de Zurich), Prof. Dr. Amalia Ribí Forclaz (Institut de hautes études internationales et du développement), Prof. Dr. Julia Richers (Université de Berne), Prof. Dr. Davide Rodogno (Institut de hautes études internationales et du développement), Prof. Dr. Kristina Schulz (Université de Neuchâtel), Prof. Dr. Matthias Schulz (Université de Genève), Prof. em. Dr. Brigitte Studer (Université de Berne)

Cette publication est intégralement disponible en ligne: [dodis.ch/q24](http://dodis.ch/q24).

Publié avec le soutien de la Ville de Fribourg.

1<sup>er</sup> édition  
Berne 2025

Documents Diplomatiques Suisses (Dodis)  
Archivstrasse 24, 3003 Berne  
Web: [www.dodis.ch](http://www.dodis.ch)  
Mail: [quaderni@dodis.ch](mailto:quaderni@dodis.ch)



Institut de l'Académie suisse  
des sciences humaines et sociales  
[www.sagw.ch](http://www.sagw.ch)

Cette œuvre est mise à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution 4.0 International Licence – [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).



ISBN 978-3-907261-50-7 (.pdf)  
ISBN 978-3-907261-51-4 (Print)  
ISBN 978-3-907261-52-1 (.epub)  
ISBN 978-3-907261-53-8 (.mobi)  
ISSN 2235-509X  
DOI <https://doi.org/10.5907/Q24>

Photo de couverture: François Nordmann, ambassadeur de Suisse auprès des organisations internationales à Genève, au cours d'une conférence de presse au Palais des Nations, Genève, 3 mars 2002. Archives privées François Nordmann

  
[dodis.ch/open-science](http://dodis.ch/open-science)

À Miriam, qui a illuminé notre commun parcours  
de son intelligence, de ses multiples talents, de sa vivacité  
et de son irrésistible sourire



Dans le cinquième paragraphe de sa grande œuvre *Grundriss der Historik* sur la méthodologie de la science historique en 1868, Johann Gustav Droysen affirmait déjà sans ambiguïté que « ce qui est donné à la recherche historique, ce ne sont pas les passés, car ceux-ci sont passés ; mais ce qui est dans le présent et qui n'est pas encore passé, que ce soit des *souvenirs* de ce qui a été et de ce qui s'est passé, ou des *vestiges* de ce qui a été et de ce qui s'est passé ». Droysen posait ainsi la première pierre de la méthodologie herméneutique des sciences historiques modernes. Ernst Bernheim, dans son manuel de la méthode historique et de la philosophie de l'histoire, développait en 1908 la distinction au sein du corpus des sources entre deux grands groupes, les « *Überreste* » (les vestiges) et la « *Tradition* » (les sources de la tradition), comme différenciation principale pour le traitement méthodique des sources : « nous appelons *vestiges* tout ce qui reste et existe directement des événements ; nous appelons *tradition* tout ce qui est transmis indirectement des événements, qui a traversé et a été reproduit par la conception humaine. »

Pour ainsi dire *per definitionem*, les *Documents diplomatiques suisses* traitent depuis toujours de la catégorie des sources des *vestiges*. Lorsque le centre de recherche Dodis se lance maintenant dans la publication de mémoires et de souvenirs d'anciens diplomates, il s'aventure en quelque sorte dans un terrain jusqu'à présent inconnu pour sa mission de critique des sources. Les mémoires sont l'exemple classique de la catégorie des sources de la *tradition*. Mais elles représentent un complément bienvenu aux *vestiges*, en ce qu'elles apportent une touche de vie au langage souvent bureaucratique et plutôt réservé des documents officiels. La nouvelle sous-série *Quaderni di Dodis – memoria* donne au centre de recherche Dodis l'opportunité de publier des mémoires d'acteurs et d'actrices de la politique étrangère suisse lorsque l'occasion se présente. À cet égard, nous rappelons encore une fois avec insistance à notre lectorat le principe méthodologique que Droysen nous a enseigné dans sa philosophie de l'histoire : « La tâche de la science historique est d'examiner la perception directe, la conception subjective de ce qui est perçu, de la vérifier, de la transformer en connaissance objective. »

À l'instar de bien des initiatives, un heureux hasard est à l'origine de ce projet de livre à la réussite certaine. Son auteur, l'ambassadeur François Nordmann, avait en effet déjà saisi l'occasion de se remémorer en 2018 ses années au service de la diplomatie suisse dans le cadre d'un projet audio accompagné d'une de ses collaboratrices du Festival international du film de Fribourg (FIFF), Mme Jasmine Balmer. De cette première plongée dans ses mémoires, M. Nordmann a tiré un manuscrit qui – après avoir été laissé quelques temps en gestation – a peu-à-peu pris la forme d'un livre en deux tomes. Grâce aux conseils avisés de son

8           ami et beau-frère l'ambassadeur Pierre Monod, puis à sa collaboration avec Mme Lena Grezella en sa qualité de spécialiste linguistique, le projet littéraire de M. Nordmann s'est affiné. De deux tomes, il s'est finalement concentré sur le premier, celui de sa carrière diplomatique.

Ainsi, remettant au centre de l'ouvrage son activité de diplomate, c'est tout naturellement que le manuscrit que fut autrefois le livre que vous allez découvrir a atterri sur les pupitres de Dodis. Quelques mois auparavant, Dodis venait en effet de publier le premier volume de sa série *memorie*, avec les mémoires de l'ambassadeur Ernst Iten. La perspective de publier rapidement un deuxième volume, en français, traitant – qui plus est – en grande partie de périodes historiques au centre de l'activité quotidienne du groupe de recherche, m'a semblé une évidence. Enfin, et bien que l'entreprise de M. Nordmann ne doive rien aux publications récentes de trois anciens ambassadeurs également suisses romands, Dodis ne peut que se réjouir de participer à l'effervescence actuelle de projets éditoriaux ayant trait à la diplomatie en Suisse. Il est rassurant de constater que le goût de l'histoire et de son interprétation ne fait pas défaut au corps de métier si emblématique qu'est celui des diplomates.

Dodis tient à remercier vivement M. Nordmann pour l'excellente collaboration qui a permis à ce livre d'exister. Le présent manuscrit et ses nombreuses illustrations permettent de jeter un regard vivant et personnel sur la vie et le travail d'un diplomate suisse, ce que les documents administratifs, souvent plutôt austères, ne sont pas en mesure d'offrir. Cela me semble en effet être le plus grand atout de la série *Quaderni di Dodis – memoria*, avec l'espoir de poser encore de nombreux jalons qui permettent une meilleure compréhension des phénomènes historiques qu'a traversé la Suisse moderne.

Berne, février 2025

Sacha Zala

## Table des matières

7	<b>Préface de l'éditeur de la série</b>
13	<b>Avant-propos de Marc Perrenoud</b>
17	<b>Remerciements</b>
19	<b>Préface</b>
25	<b>Première partie</b>
	<b>Premières ambassades : L'isthme centre-américain, Paris-UNESCO, une direction à Berne (1984–1994)</b>
25	En Amérique centrale (1984–1987)
50	L'état sauvage (1987–1992)
59	Retrouver Berne (1992–1994)
67	<b>Deuxième partie</b>
	<b>De grands postes : Londres, Genève et Paris (1994–2007)</b>
67	Londres (1994–1999)
85	Retour en Suisse (1999–2002)
97	À nous deux Paris (2002–2007)
125	<b>Troisième partie</b>
	<b>Au commencement (1970–1984)</b>
125	Les premiers pas à la Centrale (1970–1980)
146	Avant le transfert transatlantique : Quitter Fribourg (1980)
151	New York, New York (1980–1984)
160	La boucle est bouclée
171	<b>Quatrième partie</b>
	<b>En guise de conclusion</b>
171	Hier et aujourd'hui
174	Annexe



...Considérant la malice des temps et pour être mieux à même de défendre et maintenir dans leur intégrité leurs vies et leurs biens...

*Pacte fédéral, 1291*

Je forme le vœu ardent que gouvernement et parlement puissent continuer d'assurer un sort heureux au pays et au peuple suisse, quelle que soit la malice des temps et des hommes.

*Pierre Graber, 7 décembre 1977, à son départ du Conseil fédéral*



Il est réjouissant que François Nordmann publie ses souvenirs. En effet, pendant une longue période, les ambassadeurs et ambassadrices de Suisse ne publiaient pas leurs mémoires, sauf à quelques exceptions. « Servir et disparaître », la traditionnelle formule bernoise a retenu les diplomates de publier ou même de rédiger leurs souvenirs. Seules des personnalités telles que Johann Conrad Kern (1808–1888), Georges Wagnière (1862–1948) ou Walter Stucki (1888–1963) ont publié des livres sur leurs activités. À partir des années 1960, les ouvrages d'autres diplomates sont édités. Depuis la fin du XX<sup>e</sup> siècle, les livres de souvenirs se multiplient, ainsi que des recueils d'articles sur des acteurs de la politique étrangère suisse. Ces publications permettent de disposer d'informations fort intéressantes. Certes, il convient de les confronter avec d'autres ouvrages et de les vérifier en consultant les archives.<sup>1</sup> Toutefois, les personnes intéressées par l'histoire de la diplomatie suisse disposent ainsi de différentes sources pour satisfaire leur soif de connaissance.

Il est particulièrement réjouissant que François Nordmann ait rédigé ses souvenirs. Son parcours de diplomate l'a amené à Londres, à Paris, à New York, en Amérique latine, à Genève et dans d'autres villes, où il a agi aussi bien dans les relations bilatérales que sur le plan multilatéral. Sa carrière n'est pas un cursus honorum tracé sous le signe du népotisme. Ses origines familiales ne le destinaient pas à gravir les échelons de la carrière diplomatique. Il aurait pu travailler pour l'entreprise commerciale ou militer dans les rangs radicaux comme ses parents. De plus, son engagement politique à gauche a pu lui causer des problèmes. Dès les années 1960, il ne rechigne pas à contribuer à la presse socialiste et à faire du porte à porte pour convaincre la population. Il est rarissime qu'un diplomate siège dans l'exécutif d'une ville. En 1974, François Nordmann est élu au Conseil communal de Fribourg où il représente le Parti socialiste jusqu'en 1980. Les contacts avec la population et les discussions avec les autres membres de l'exécutif constituent un socle pour un parcours politique et professionnel qui ne se confine pas aux courtois et ritualisés entretiens entre diplomates. Des immeubles locatifs de Fribourg au Palais royal de Buckingham, des couloirs de l'administration fédérale à Berne aux pistes à peine carrossables dans les forêts d'Amérique centrale, le parcours de François Nordmann a connu de multiples étapes très éloignées les unes des autres.

Comme il l'écrit, il fut témoin, en Amérique centrale, « de scènes dignes de l'illustre écrivain colombien Gabriel Garcia Márquez ». On peut ajouter que d'autres séquences évoquent Albert Cohen. À Genève, à Berne ou à New York, les intri-

---

<sup>1</sup> Fischer Thomas, « Les mémoires de diplomates suisses et leur valeur pour la recherche historique, » in : Hans Ulrich Jost, Monique Ceni et Matthieu Leimgruber (eds.), *Relations internationales et affaires étrangères Suisses après 1945*, Lausanne: Editions Antipodes, 2006, pp. 195–208.



le fonctionnement de l'UNESCO fustigé par les conservateurs néo-libéraux. Dès la chute du Mur de Berlin en 1989, une nouvelle phase se déploie et le multilatéralisme influence la fin du XX<sup>e</sup> siècle.

À maintes reprises, les journalistes soulignent les qualités de François Nordmann, considéré en 1991 comme « un des plus brillants diplomates de sa génération »<sup>4</sup>. En 1993, le *Journal de Genève* le cite parmi « ces hauts commis de l'Etat qui influencent le destin de la Suisse », parmi ceux qui ont su faire leur chemin « dans la jungle de l'Administration fédérale » ; la journaliste retrace « son parcours éclectique », évoque ses « préoccupations sociales et économiques », le qualifie de « brillant touche-à-tout » qui « a gardé une approche pluraliste des relations internationales ».<sup>5</sup> En 2002, on peut lire : « Véritable moteur turbo, l'ambassadeur cultive une capacité d'anticipation peu commune. »<sup>6</sup> Désormais retraité de l'administration fédérale, après avoir dirigé l'ambassade de Suisse à Londres de 1994 à 1999, puis celle à Paris de 2002 à 2007, François Nordmann fait bénéficier le public de ses compétences et expériences, notamment en s'exprimant dans les journaux. Ces articles se fondent à la fois sur des informations qui proviennent de multiples sources et sur des lectures de livres. En effet, François Nordmann exprime, depuis longtemps, un vif intérêt pour les recherches historiques.<sup>7</sup> Il a la modestie d'évoquer des faux-pas et de mentionner qu'il n'a pas vu venir quelques problèmes. Il rend hommage à de hauts fonctionnaires avec lesquels il a travaillé : Paul Jolles, Edouard Brunner et d'autres diplomates.

Ce livre de souvenirs évoque des séquences de l'histoire mondiale et des activités diplomatiques suisses. Il incite donc à lire d'autres livres et à consulter des documents qui fournissent des informations supplémentaires. On dit qu'il faut lire certains livres la plume à la main ; cet ouvrage doit être lu avec dodis au clavier. Dans ce livre, d'innombrables personnes, organisations, notions géographiques sont mentionnées. Sur celles-ci, on peut trouver des informations supplémentaires dans la base de données des Documents diplomatiques suisses qui contient, aujourd'hui, 54 documents rédigés par François Nordmann.<sup>8</sup>

Qu'il soit indispensable de lire à la fois les documents archivés et les ouvrages publiés, cela fut encore une fois démontré en 2016, lors de la publication du livre du journaliste Marcel Gyr dont François Nordmann résume la démarche et les méthodes. Ce collaborateur de la NZZ a cru pouvoir formuler de graves accusations contre le conseiller fédéral Pierre Graber. Ses sources sont peu claires, mal maîtrisées et en partie anonymes. Or, quiconque connaît un peu l'histoire du Proche Orient, les conflits entre l'Organisation de Libération de la Palestine (OLP, dirigée par Yasser Arafat) et le Front populaire pour la libération de la Palestine (FPLP,

4 Article d'Yves Pétignat, in : *Le Nouveau Quotidien* du 1<sup>er</sup> décembre 1991.

5 Article de Françoise Weilhammer dans le *Journal de Genève et Gazette de Lausanne* du 31 août 1993.

6 Article d'Edgar Bloch, in AGEFI et *La Liberté* du 1<sup>er</sup> juin 2002. Le journaliste cite aussi le conseiller national libéral Jacques-Simon Eggly qui affirme n'avoir « que des sentiments positifs pour ce serviteur de l'Etat ».

7 Nordmann François, « La représentation des intérêts étrangers au Département fédéral des Affaires étrangères: témoignage d'un diplomate », *Relations internationales*, N° 144, 2011, pp. 87-92. Il s'agit de sa contribution à un colloque organisé à Genève en 2010 par Jean-Marc Delaunay et Daniel Bourgeois.

8 Il s'agit de la personne : [dodis.ch/P17187](https://dodis.ch/P17187). Non seulement 54 documents en ligne, mais de nombreuses autres informations sur ses activités sont consultables (état le 2.2.2025).

animé par Georges Habache) reste peu convaincu par l'annonce d'un accord secret entre Pierre Graber et l'OLP lors de la grave crise internationale provoquée par le détournement d'avions par le FPLP en 1970. De plus, les profondes divergences entre Jean Ziegler et Pierre Graber étaient de notoriété publique et rendent hautement improbables les épisodes décrits dans le livre de Gyr. Connaître les êtres humains, leurs personnalités, leurs convictions, leurs conflits, cela implique de ne pas se limiter à des témoignages isolés, voire anonymes ; cela nécessite aussi une lecture attentive des archives et de la littérature scientifique. Ces lectures et analyses évitent d'émettre des affirmations infondées ou des interprétations biaisées. Comme le note François Nordmann, ces activités n'ont pas été accomplies par Marcel Gyr. Toutefois, la publication de son livre, avec le soutien du principal quotidien suisse, a motivé la constitution d'un groupe interdépartemental mandaté pour enquêter sur cet accord qui aurait été conclu par Graber, dans le plus grand secret.<sup>9</sup> Or, ni ses recherches approfondies dans toute la documentation disponible sans restriction ni les investigations menées auparavant par le groupe de recherche Dodis n'ont permis de confirmer les affirmations péremptoires de Gyr.

Par contre, le présent ouvrage permet de parcourir plusieurs décennies d'histoire contemporaine. Il ne s'agit pas d'un manuel d'histoire diplomatique ou d'un recueil d'analyses politiques, mais on y suit le parcours d'une personnalité qui fournit des informations sur des aspects qui n'apparaissent pas d'autres documents. Loin de la sécheresse administrative, cet ouvrage permet de percevoir des dimensions humaines. Des épisodes révèlent comment fonctionnent les relations internationales. On peut saisir les difficultés qu'il fallut surmonter, après le cuisant échec de 1986, pour aboutir en 2002 au vote populaire favorable à l'adhésion de la Suisse à l'ONU.

L'auteur a contribué à la diplomatie suisse au cours des deux dernières décennies de la guerre froide ; puis ses activités se sont déployées dans un contexte favorable au multilatéralisme, alors que des difficultés surgissent en raison du relatif isolement de la Suisse à cause de sa politique européenne et des critiques de son attitude pendant la Seconde Guerre mondiale. Il s'interroge aussi sur les défis que pose le monde actuel pour la diplomatie suisse. Comment agir face aux innovations technologiques, aux poussées nationalistes, autoritaires et conservatrices, aux contestations du système international mis en place après 1945 ?

Bref, c'est un ouvrage d'un diplomate qui se présente comme un artisan. On pourrait dire un artiste. En effet, de multiples compétences sont indispensables pour percevoir les problèmes, pour élaborer les instruments de l'action diplomatique, pour dialoguer avec d'autres personnalités, pour convaincre et agir. Ensuite, il faut savoir rédiger un livre qui récapitule un parcours en Suisse et dans le monde pendant un demi-siècle.

Février 2025  
Marc Perrenoud

---

<sup>9</sup> Publié le 3 mai 2016, le rapport du Groupe interdépartemental est disponible en ligne : [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch).

Je voudrais adresser mes remerciements à tous ceux et toutes celles qui m'ont aidé à réaliser ce projet, en particulier Lena Grezella, qui a nourri ma réflexion, corrigé, mis en forme et récrit de nombreux passages de l'ouvrage auquel elle a contribué décisivement. Je suis également redevable à Jasmine Balmer, qui a mis au net et géré la première version du texte et m'a encouragé à poursuivre l'entreprise. Mes remerciements s'adressent encore à Pierre Monod, qui a relu attentivement le premier manuscrit en y apportant ses commentaires pertinents.

Ma reconnaissance va également à Sacha Zala, directeur du centre de recherche Dodis, à Mattia Mahon et Annina Clavadetscher, collaborateur et collaboratrice scientifiques, ainsi qu'à leurs collègues, à qui je dois la réalisation de ces Mémoires, qui s'inscrivent dans leur démarche de transmission et de réflexion de l'histoire diplomatique.

Enfin, merci à tous ceux et toutes celles dont j'ai croisé le chemin, qui ont enrichi de leurs expériences et de leur vécu ma perception des événements et des gens qui ont façonné ma vision du monde – chefs, collègues, collaborateurs, et collaboratrices, amis, amies et connaissances, sources et inspireurs/inspiratrices.

Fribourg, août 2024

François Nordmann



Les mémoires de diplomates sont un genre très particulier. Faut-il, pour en écrire, avoir eu l'occasion de rencontrer Chou En Lai, le légendaire ministre des affaires étrangères de la République populaire de Chine à ses débuts ou avoir été l'interlocuteur de Henry Kissinger, le célèbre homme d'État américain ? Est-il nécessaire d'avoir veillé au bien-être et à la libération des otages retenus à Téhéran ou d'avoir déclaré la guerre à Hitler, tel André François-Poncet, ambassadeur de France à Berlin ? Ou bien le travail de modeste tâcheron des relations internationales dans des périodes sans guerre, sans famine, offre-t-il aussi un quelconque intérêt pour le lectorat ?

Mes missions au service du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) relèvent plutôt de la dernière catégorie. Je n'ai pas été le confident d'un dictateur vieillissant, ni l'acteur d'une décision fondamentale, et à peine le témoin de bouleversements historiques dans lesquels je n'ai joué aucun rôle déterminant. Cependant, j'ai traversé les vingt dernières années du XX<sup>e</sup> siècle en observant ce qu'il se passait autour de moi et en analysant les événements quotidiens selon la grille de lecture propre aux valeurs que défend la Suisse. J'ai donc pris le parti de les relater tels que je les ai vécus, en les situant dans leur contexte politique, social, humain. Je me suis efforcé de raconter des anecdotes et des faits saillants, qui ont émaillé mes séjours et qui illustrent, me semble-t-il, quelques-unes des multiples facettes de ma profession. Car je crois qu'être diplomate, c'est pratiquer un métier, au sens libéral de ce terme : c'est un artisanat qui vous offre la possibilité de façonner les projets sur lesquels vous travaillez, de créer ou de modifier une matière vivante. Les relations internationales sont parfois perçues comme un monde ésotérique, abstrait, opaque : elles sont en réalité la trame des rapports entre États et autres multiples acteurs d'une scène mondiale mouvante. Les États sont comme les albatros de Baudelaire : ils ont besoin d'interprètes et de codes pour communiquer entre eux, faute d'en être réduits à une certaine maladresse. L'ancien ambassadeur de France en Suisse, Michel Duclos, admet que les diplomates n'ont pas le monopole de la compétence sur les affaires internationales. Journalistes, agentes et agents de renseignement, universitaires, hommes d'affaires et bien d'autres labourent le même champ qu'eux. Des plus hauts diplomates, cependant, on attend quelque chose de plus que des autres spécialistes. Comme le dit Michel Duclos dans *La France dans le bouleversement du monde*, l'apport spécifique de ces professionnels est pour l'essentiel un « coup d'œil d'homme d'État », soit une capacité à analyser les situations les plus complexes dans un environnement différent des conditions habituelles de l'espace national. S'y ajoutent l'aptitude à en extraire les quelques éléments nécessaires à l'action de l'État, en plus de l'ima-

gination stratégique pour proposer des politiques et, enfin de surcroît, l'art de la négociation et de l'influence.

Naguère, il était d'usage qu'un jeune ambassadeur fût envoyé en premier lieu dans un pays en développement. Plus tard, il aborderait ses missions par cercles concentriques : il rentrerait en Europe, occupant des postes de plus en plus importants ou situés dans des pays toujours plus proches de la Suisse, soit géographiquement, soit par affinités politiques ou sociales. C'est donc en Amérique centrale que je fus dépêché en premier, en qualité d'ambassadeur au Guatemala, également accrédité auprès des autres pays hispanophones de l'Isthme.

Mais quel peut bien être le rôle d'un diplomate dans un pays lointain dont on n'entend jamais parler ? Comment occupe-t-il ses journées et ses nuits ? Quel est l'intérêt de la Suisse à conserver de tels relais ? Dans cet ouvrage, j'essaie, en plus de fournir quelques éclairages sur le métier de diplomate, d'esquisser une réponse personnelle à ces questions. En effet, même si les nouvelles du pays de résidence ne font que rarement la une des journaux, rien n'empêche les diplomates représentant le Conseil fédéral de prendre des initiatives, de réaliser des projets de leur cru et d'informer les autorités suisses en reliant les développements observés dans les pays d'accréditation à la grande stratégie mondiale.

Après l'Amérique centrale, je me retrouvai à l'UNESCO, territoire de rencontres entre un tiers-monde dominant, des Occidentaux de bonne volonté et des Soviétiques proposant une improbable ouverture. J'ai privilégié le récit de ma première année à la rue Miollis, adresse du bâtiment où siègent la plupart des délégations permanentes à l'UNESCO. Au cours de cette année, j'ai pu constater un grand changement au sein de l'organisation, aujourd'hui oublié, sans lequel cette dernière n'aurait peut-être pas survécu sous sa forme actuelle.

L'intérêt du poste s'est émoussé au fil des années. J'avais porté mon regard sur d'autres ambassades, notamment celle de Moscou, qu'on m'avait fait miroiter, mais je suis finalement resté à Paris dans l'attente de ce qui s'appelle un *Career Move*, un saut qualitatif. L'un de mes visiteurs, l'ancien conseiller fédéral Kurt Furgler, avait utilisé cette expression en m'interrogeant sur mes projets professionnels.

Je suis rentré à Berne peu après, à fin janvier 1992. Le conseiller fédéral René Felber, qui avait hésité à me confier la responsabilité d'une division politique, m'appela à la Direction des organisations internationales (OI). Le Département avait beaucoup changé depuis mon départ, douze ans plus tôt, et il allait encore beaucoup changer dès 1993, avec l'arrivée d'un nouveau chef, Flavio Cotti. Ce dernier succédait à René Felber, démissionnaire pour raison de santé. Il fallut alors s'adapter à un nouveau style de direction, à un chef très intelligent mais qui manquait d'assurance, camouflant ses incertitudes sous un masque autoritaire, en particulier vis-à-vis de ses collaborateurs et collaboratrices. Il était entouré d'une équipe de conseillers personnels et avait l'ambition de modifier la composition du personnel dirigeant du Département selon des critères politiques. Il estimait que le Parti démocrate-chrétien, dont il était issu, était défavorisé dans la distribution des postes à haute responsabilité. Tenté de placer des personnes de confiance dans ces fonctions, il comprit heureusement qu'il devait composer avec Jakob Kellenberger, le secrétaire d'État que René Felber avait nommé quelques mois auparavant. Il en fit son alter ego.

La Direction des OI fit les frais de la réorganisation que Cotti avait engagée, elle disparut en effet de l'organigramme dans un mouvement de centralisation qui renforçait la position du secrétaire d'État Kellenberger. De ce fait, je perdais ma place à Berne. Ce dernier avait obtenu du conseiller fédéral Cotti que ses collègues évincés soient nommés à un poste équivalent à celui qu'ils devaient quitter. Cotti m'a laissé le choix entre trois ambassades, celle de Londres, de Moscou ou la Mission à Genève. Je choisis la première option, ravi de retourner sur les lieux de mon stage diplomatique.

Londres fut évidemment plus qu'une compensation, il s'agit en réalité du poste que j'ai le plus apprécié, car les diplomates y étaient particulièrement mis en valeur. Londres brillait par l'intensité de sa vie politique, aussi bien sur le plan national que sur le plan international. L'arrivée au pouvoir de Tony Blair, le 1<sup>er</sup> mai 1997, représentait non seulement un tournant dans la politique britannique, mais aussi sur la scène européenne et dans la politique internationale, le plus important et le plus intéressant qu'il m'ait été donné d'observer. Les intérêts de la Suisse étaient liés aux aléas de notre politique européenne qui, à l'époque, tendait vers l'adhésion. Le Conseil fédéral n'était pas seul à s'être fixé cet objectif, que les partis socialiste, radical et démocrate-chrétien soutenaient expressément. Le Royaume-Uni fut également le théâtre des premiers débats sur les fonds juifs en déshérence dès l'été 1996. J'en donne le détail, car j'avais toutes les raisons d'attacher de l'importance à ce dossier. L'action diplomatique que j'ai dû mener permit d'éviter que cette question n'obère les relations entre les deux pays. Selon les confidences que m'a faites ultérieurement un proche collaborateur du Premier ministre, Downing Street – qui suivait de près les développements de cette affaire délicate – avait apprécié le comportement de l'ambassade. Mon successeur, Bruno Spinner, trop tôt disparu, a constaté à son arrivée au début de l'an 2000 qu'il ne restait aucune séquelle des tensions à ce sujet.

Renouant avec le domaine multilatéral, c'est à Genève que je me suis retrouvé au cap du millénaire. Prendre la tête de la Mission permanente de la Suisse auprès des Nations Unies et des autres organisations internationales n'était pas ce que j'avais envisagé de prime abord : c'était une façon de payer ses galons. Je souhaitais que le séjour fût court : ce fut le cas. J'avais déjà beaucoup donné à la Genève internationale et je me suis tout de suite senti à l'aise dans ces nouvelles fonctions.

Enfin, la dernière étape de ce voyage fut Paris, où j'eus la chance de suivre le quinquennat de Jacques Chirac, son deuxième mandat au pouvoir. Il ne se passa pas grand-chose durant cette période, si ce n'est l'échec du référendum sur la Constitution européenne, la montée en puissance de Nicolas Sarkozy et l'esquisse de quelques réformes sociales. Pendant mon ambassade, la diplomatie française resplendissait de tous ses feux et je fus un témoin critique de la politique adoptée pendant la guerre d'Irak de 2003. En montant au créneau avec tant de véhémence, la France avait certes évalué correctement le fait que l'Irak ne détenait plus d'armes nucléaires, mais elle a surjoué son opposition aux États-Unis. Aussi bien de Gaulle que Mitterrand avaient su, en leur temps, se distancer de l'allié américain sans pour autant se couper de Washington. En annonçant publiquement que la France n'hésiterait pas à recourir au veto contre ses alliés américain et britannique au Conseil de sécurité, afin de contrecarrer leur projet d'interven-

tion militaire en Irak, le président Chirac avait provoqué une rupture. Au Moyen-Orient, en Afrique et ailleurs, ce geste lui a valu considération et estime, bien qu'il ait divisé les Européens. Mais il a mis des mois à réparer ce que les États-Unis ont pris comme un affront, sans pour autant empêcher la poursuite de la guerre. Le gouvernement Blair a failli être renversé dans la foulée. Le succès du fameux discours de Dominique de Villepin : « Et c'est un vieux pays, la France, un vieux continent comme le mien, l'Europe, qui vous le dit aujourd'hui, qui a connu les guerres, l'occupation, la barbarie [...] » doit s'apprécier aussi dans ce contexte. Enfin, ma dernière mission fut l'accréditation auprès du Prince souverain de Monaco en 2006, pendant les derniers mois de mon activité et au début de son règne.

Il m'arrive dans ce récit de passer de la première personne du singulier à la première personne du pluriel : c'est l'effet de la présence à mes côtés de mon épouse Miriam, qui a non seulement pris sa part du fardeau, mais aussi des plaisirs qu'entraîne la fonction diplomatique à l'étranger. Hôtesse incomparable, animée d'un sens social et d'une empathie naturelle, intégrée aussi bien dans les vies de ses ambassades successives que dans les activités réservées aux partenaires de diplomates dans la plupart des capitales, elle a éclairé de sa présence les étapes du parcours que je décris dans cet ouvrage. Je lui exprime toute ma reconnaissance pour cette activité si réussie et pour m'avoir soutenu et supporté tout au long de ces années.

J'estime qu'entre mes missions régulières et les missions spéciales dans neuf pays et deux organisations internationales, j'ai dû présenter au moins quinze fois des Lettres de créance. Le lectorat trouvera donc dans les lignes qui suivent le compte-rendu d'une époque qui préfigure les bouleversements qui surviendront vingt ans plus tard. Ce n'est que le reflet de ce que peut être une bonne vie diplomatique.

Le récit ne suit pas une règle linéaire. Il est organisé en boucle : il décrit d'emblée les cinq postes exercés successivement à titre de chef de mission depuis 1984, avant de revenir sur les débuts, à Berne puis à New York entre 1971 et 1984. Les premières charges qui me seront confiées feront donc l'objet des derniers chapitres de l'ouvrage.

Celui-ci commence ainsi en 1984, lorsque j'ai pris mon premier poste d'ambassadeur en Amérique centrale. Il se poursuit avec le chapitre intitulé « L'État sauvage », qui rend compte de mon activité à la tête de la Délégation permanente de la Suisse auprès de l'UNESCO, de 1987 à 1992. Puis c'est le rappel à Berne en qualité de Directeur de la Direction des organisations internationales, de 1992 à 1994. De 1994 à 1999, je serai accrédité en tant qu'ambassadeur de Suisse au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. De retour au pays, je deviendrai ambassadeur, chef de la Mission permanente de la Suisse aux Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève, de 2000 à 2002. Mon dernier poste sera celui d'ambassadeur en France, dès 2002, également accrédité en Principauté de Monaco dès 2006. Je quitterai la fonction publique le 31 mai 2007.

Dans les derniers chapitres, je reviens sur les débuts de mon parcours, mes premières années à Berne de 1971 à 1980, puis à New York de 1980 à 1984. Il est normal que le « making of » suive l'exposé principal... Le lectorat y verra peut-être la réponse à la question parfois posée : comment devient-on ambassadeur ?

- 23 Pour raconter ces années bernoises, j'ai essayé de réunir ces histoires anciennes, des anecdotes sans importance au premier abord, mais qui éclairent ce qui se passait dans l'antichambre du pouvoir et documentent une période intéressante de la vie politique suisse, même si je ne prétends pas en fournir une image complète, analytique ou scientifique. La touche personnelle, les relations, les jugements sur les acteurs et sur leurs actions ont façonné mes souvenirs de cette époque. La plus grande partie de mon activité allait dorénavant s'accomplir à l'étranger, mais j'avais une connaissance des circuits, des ombres et des lumières de la Ville fédérale qui allait me guider et me permettre de naviguer au plus près de la côte dans tous les postes qui m'ont été confiés.



## Première partie

### **Premières ambassades : L'isthme centre-américain, Paris-UNESCO, une direction à Berne (1984–1994)**

#### **En Amérique centrale (1984–1987)**

Vers l'Amérique centrale je volais avec des sentiments mélangés. On me pardonnera cette citation tronquée du général de Gaulle ; elle décrit mon état d'esprit en ce 6 février 1984 à bord de l'avion de la Panam qui nous emmenait, Miriam et moi, vers le Guatemala, notre nouveau poste. Nous avons quitté New York la veille, après quatre années passées à la Mission d'observation de la Suisse auprès des Nations Unies. Fort des expériences accumulées, je m'apprêtais à diriger une ambassade à accréditations multiples. J'allais en effet opérer dans six pays : au Guatemala, pays de résidence, mais également au Salvador, au Honduras, au Costa Rica, au Nicaragua et au Panama. La satisfaction, voire la fierté, d'être à 41 ans le plus jeune chef de mission – moins de 13 ans après mon entrée au Département – le disputait à une certaine inquiétude, inspirée par le climat de violence généralisée qui régnait en Amérique centrale. Les violations graves et systématiques des droits humains au Guatemala et au Salvador et de plus en plus au Nicaragua, la présence d'une guérilla active dans ces trois pays, l'absence de toute vie démocratique sauf au Costa Rica, la brutalité des juntes militaires au pouvoir, la violence née de la pauvreté et de la ségrégation formaient ainsi l'image que j'avais cultivée de ces pays avant d'arriver sur place. Les récits d'une Rigoberta Menchú, militante guatémaltèque luttant pour les droits humains, qui recevra le prix Nobel de la Paix en 1992, n'étaient pas étrangers à cette perception.

J'avais également conscience que pour Berne, cette région pauvre et éloignée n'offrait qu'un intérêt secondaire, justifié tout au plus par la présence dans ces terres de colonies suisses émigrées. Venant de New York, je savais aussi que cette région représentait pour les États-Unis sinon une menace, du moins un pôle d'instabilité à leur frontière sur le plan géostratégique. L'Amérique centrale était placée sous le feu des projecteurs de l'administration Reagan, qui y voyait même un théâtre de la guerre froide. « San Salvador, avait déclaré le président, est plus proche de Houston que Houston ne l'est de Washington. » Il commentait ainsi le rapport que venait de lui remettre une commission d'experts, présidée par l'ancien secrétaire d'État Henry Kissinger, sur la situation dans cette région.

Ainsi, cette arrière-cour des États-Unis était loin d'être un bassin stagnant : l'Amérique centrale entraînait de plain-pied au cœur de la rivalité Est-Ouest et devenait un enjeu pour la paix et la sécurité internationales. L'appui modéré que l'Union soviétique et ses alliés – notamment Cuba – apportaient aux guérillas du Nicaragua et du Salvador provoquait une forte réaction à Washington, ce qui allait donner une dimension plus internationale aux événements dont cette région était alors le théâtre.

Bien que l'Amérique latine occupe aujourd'hui une place plus modeste dans la liste des priorités du DFAE, elle était à l'époque un point de concentration de la coopération au développement, qui était fière de ses projets, par exemple au Pérou ou en Amérique centrale, parmi les populations les plus pauvres de l'hémisphère. De la sorte, les trois années que j'ai passées au Guatemala, entre 1984 et 1987, apparaissent comme une période de transition entre la violence et la pacification, la fin des dictatures militaires et l'avènement d'un pouvoir civil élu, animé d'un désir variable de démocratisation. Ce sont les événements du Nicaragua qui attiraient principalement l'intérêt de l'opinion publique pour la région : la révolution était soutenue par de larges milieux en Suisse, sensibles à ses objectifs et son récit héroïque et romantique, jusqu'à ce qu'elle ne retombe dans la dictature par l'ambition de l'un de ses anciens *Comandantes*. Elle avait aussi ses détracteurs, comme on le verra plus loin.

### Prise de fonction dans les six pays

Trente ans auparavant, on donnait le poste de Guatemala à un fonctionnaire qui s'était échiné à la centrale dans un domaine spécialisé pendant de multiples années et auquel on voulait faire le cadeau d'un poste juste avant sa retraite. L'ambassadeur en question, tout heureux de pouvoir échapper à sa routine bernoise, se contentait généralement d'assister chaque année à la Fête nationale de chacune de « ses » capitales avant de remettre un rapport sur l'état de la région. Ce temps-là était révolu. Le tempo était devenu plus dynamique et exigeait une présence accrue sur plusieurs fronts, ne serait-ce qu'en vue de la promotion des exportations ou la défense des politiques de la DDC.

Avant tout, je devais devenir pleinement opérationnel, c'est-à-dire présenter au plus vite mes Lettres de créance aux six chefs d'État. La remise de ces Lettres s'entoure d'une certaine solennité qui rappelle le faste d'une visite officielle. Faute d'être dûment accrédité, je ne pouvais pas prendre mes fonctions. À peine arrivé, je m'attelai donc à l'organisation de ces rendez-vous.

Un mois plus tard, j'eus droit à Guatemala City aux honneurs militaires et à l'exécution des hymnes nationaux avant de rencontrer le général Mejía Víctores, auteur d'un coup d'État militaire. Il avait renversé un autre dictateur encore plus sanguinaire, Ríos Montt, et préparait la transition vers un gouvernement civil. Nous n'eûmes que peu de contact direct, la communication rendue difficile par le fait qu'il ne parlait qu'espagnol et que je n'en balbutiais que des rudiments. Mais j'eus surtout affaire au ministre des affaires étrangères, le seul civil du gouvernement militaire, Fernando Andrade Duran. Il s'efforçait de rétablir les relations diplomatiques avec la Colombie et l'Espagne, l'une et l'autre les ayant rompues pour protester contre la violation des droits humains et le non-respect de l'immunité diplomatique. En 1980, l'ambassade d'Espagne avait été attaquée et incendiée par l'armée, parce qu'elle abritait des paysans rebelles, avec lesquels elle refusait de négocier. Nul, à l'exception de l'ambassadeur, n'avait survécu au massacre. Le chef de mission était parvenu à s'enfuir, ce qui le rendit suspect de connivence avec les responsables paysans aux yeux des autorités. Par ailleurs, la ligne diplomatique imprimée par Andrade avait convaincu les États-Unis de rouvrir leur

ambassade et de mettre fin à la période de glaciation qui datait de la présidence Carter. Avec la Suisse, les relations étaient acceptables, sans pour autant être amicales. Le Guatemala comptait sur Berne pour l'aider à réhabiliter son image, notamment dans le cadre de la Commission des droits de l'homme de l'ONU. Le rapporteur spécial que je rencontrais à chacune de ses visites au Guatemala, le vicomte de Colville, était chargé de suivre la mise en œuvre des droits humains et de fournir des conseils au gouvernement à ce propos. Il se montrait à juste titre très critique à l'égard du Guatemala. Le régime militaire considérait prématurément qu'il avait tourné la page des violences et des violations des droits humains, du simple fait qu'il allait céder le pouvoir à des civils. Andrade voulait même que la Commission mette fin au mandat de rapporteur spécial mais il n'y est pas parvenu : la situation ne le permettait pas vraiment.

En plus de ses tâches ordinaires, l'ambassade de Suisse au Guatemala était chargée de la représentation des intérêts britanniques : cet aspect ajoutait de l'intérêt à mon travail et lui donnait plus de poids aux yeux du ministre Andrade. Un collaborateur du Foreign Office faisait fonction de premier secrétaire de l'ambassade de Suisse et régnait avec une petite équipe sur les bâtiments de l'ambassade britannique, sur laquelle flottait le drapeau suisse. Il jouissait d'une grande liberté d'action, tout en se pliant loyalement au rôle qui lui était imposé en sa qualité de membre de l'ambassade de Suisse. Son gouvernement lui avait donné carte blanche pour établir un maximum de contacts. De plus, il était un interlocuteur privilégié du Ministère des affaires étrangères. Quel avantage pour les relations publiques de l'ambassade !

Le Guatemala faisait grief au Royaume-Uni de l'avoir dépossédé de sa façade atlantique, devenue une colonie du nom de Honduras britannique en 1862. En 1981, ce territoire, désormais dénommé Belize, accéda à l'indépendance et devint membre du Commonwealth. Les Guatémaltèques prétendaient que Londres n'avait pas indemnisé le Guatemala, contrairement aux engagements pris. La marche vers l'indépendance du Belize avait entraîné la rupture des relations diplomatiques puis consulaires avec le Royaume-Uni, obligé de ce fait d'entretenir une garnison coûteuse dans ce pays pour parer à toute éventualité. Des courants irrédentistes traversaient en effet l'armée guatémaltèque. Avec l'émergence d'un pouvoir civil qui se dessinait au Guatemala, Londres souhaitait que le nouveau gouvernement accepte de reprendre les relations diplomatiques et normalise les rapports entre le Guatemala et le Belize de manière à pouvoir fermer sa base militaire.

À part la représentation des intérêts britanniques, ma mission comportait bien évidemment la protection des citoyennes et citoyens suisses, la promotion des intérêts économiques et commerciaux de la Suisse, ainsi que la défense des droits humains. Berne insista pour que je commence ma tournée des autres pays d'accreditation par le Salvador, voisin du Guatemala. Ce pays connaissait, lui aussi, une phase de transition. Il avait alors à sa tête un président civil provisoire, Álvaro Magaña, le temps d'organiser de véritables élections. La Suisse avait accepté l'offre américaine de détacher un observateur aux élections présidentielles et m'avait désigné à cet effet. Je pense que ce fut la première fois que la Confédération envoyait un observateur officiel suivre le déroulement d'une élection en bonne et

due forme dans un autre pays. Plusieurs États européens et latino-américains en avaient fait de même. C'était donc à double titre que je me trouvais au Salvador, le 25 mars 1984. J'y étais non seulement accrédité en tant qu'ambassadeur depuis deux jours, mais j'avais aussi remis le lendemain de nouvelles Lettres de créance en qualité d'ambassadeur en mission spéciale pour la durée des opérations électorales. Le souvenir de Hugo Wey, chargé d'affaires suisse assassiné par la guérilla en 1979, planait encore sur la colonie suisse. Je bénéficiais de l'appui logistique du consul honoraire Hans-Ruedi Simon, qui connaissait absolument tout ce qui comptait dans le pays et que la bonne société salvadorienne fréquentait avec une assiduité gourmande : il était le pâtissier le plus en vogue du pays. Tout le monde venait se servir de gâteaux le dimanche matin dans son magasin « Lucerna » au centre de la ville. Jouissant d'une grande popularité, il possédait un sens politique affirmé et il facilita ma première mission électorale ainsi que mes contacts avec la police, avec les militaires et avec le nouveau président José-Napoleón Duarte, qui avait été pendant vingt ans maire de San Salvador. Simon se chargea en outre de faire parvenir à une compatriote détenue par la guérilla un nouveau passeport pour lui permettre de rentrer au pays en traversant la zone d'opération de l'armée, tâche délicate et risquée s'il en est.

Au Costa Rica, j'ai été reçu par le président Luis Alberto Monge, un vieil ami de la Suisse. En sa qualité de fonctionnaire de l'Organisation internationale du travail (OIT), il avait vécu quinze ans à Genève et il y avait rencontré son épouse dans un tram. Son séjour dans notre pays lui avait laissé une impression très favorable. En outre, le chargé d'affaires a.i. qui me représentait, Jean Trachsel, accomplissait un travail exemplaire et aidait le Costa Rica à se considérer comme la Suisse d'Amérique centrale.

Au Nicaragua, la remise des Lettres de créance fut plus folklorique. Loin des tenues sombres et de la raideur d'une manifestation officielle, il n'y avait pas de troupes à passer en revue comme au Guatemala, et le protocole – qui était réduit au minimum – inséra ma femme dans la délégation officielle. La *Guayabera*, brodée sur le devant, était la chemise blanche obligatoire que tout le monde portait. Miriam et moi fûmes reçus par un des membres de la junte, le docteur Rafael Angel Córdova Rivas. Leader du parti conservateur et seul civil au sein de la direction du gouvernement, c'était un vieux combattant anti-somoziste. Ce mouvement était opposé au régime de la dynastie Somoza, qui fut au pouvoir de 1936 à 1956. Córdova Rivas était également un ancien allié de Pedro Chamorro, le rédacteur en chef du quotidien *La Prensa*, principale voix de l'opposition au régime de la famille Somoza. Chamorro fut assassiné à Managua en 1978 par les sbires du dictateur. Córdova Rivas était le type même du compagnon de route des Sandinistes, les membres du Front sandiniste de libération nationale (FSLN), fondé en 1961 dans le but de lutter contre la dictature d'Anastasio Somoza. Il s'en séparerait plus tard, lorsqu'il s'opposa à la réélection de Daniel Ortega à la présidence. Il était spécifiquement chargé de recevoir les ambassadeurs et se présentait en père de famille débonnaire, décrivant la situation de son pays sous un jour favorable.

La Suisse disposait encore d'un chargé d'affaires permanent au Panama. Afin de marquer mon arrivée, il avait cru bien faire en proposant aux compatriotes installés dans ce pays d'organiser une croisière en mer en l'honneur du nouvel

ambassadeur. C'est ce que les résidents américains avaient offert peu de temps auparavant à leur ambassadeur à l'occasion de sa prise de fonction. Cependant, l'initiative fut mal reçue par la communauté suisse, la dépense étant effectivement démesurée. De surcroît, j'apparaissais comme recherchant de coûteux et inutiles honneurs et j'en étais très gêné. Une gaffe en amenant une autre, le chargé d'affaires m'entraîna quelques heures après mon arrivée à visiter la rédaction d'un journal, qui se trouvait être le fer de lance de l'opposition au président Jorge Illueca, que j'allais rencontrer officiellement le lendemain. Ce dernier m'accueillit en effet sarcastiquement, en me faisant observer que sans doute était-ce une nouvelle mode chez les ambassadeurs que de commencer leur activité en allant voir l'opposition ! Je connaissais le personnage car il avait été représentant permanent de Panama à l'ONU et avait présidé l'Assemblée générale. C'est lui qui présidait le Conseil de sécurité lorsque la crise autour des îles Malouines avait éclaté en avril 1983. Il s'était alors distingué par une insulte sexiste à l'égard de la première ministre britannique, Margaret Thatcher. J'y reviendrai par la suite.

Je me hâte d'ajouter que le président Illueca ne me tint pas rigueur de cette erreur et que l'entretien fut cordial. Il allait d'ailleurs bientôt quitter ses fonctions. Dans tous les cas, c'était le général Manuel Noriega qui était l'homme fort du pays. N'ayant à lui offrir ni décoration ni marché, je ne fus jamais reçu par ce tireur de ficelles. Mais je le vis agir le 11 octobre 1984, lors de l'investiture du nouveau président du Panama, Nicolás Barletta – ancien vice-président du Fonds monétaire international. Il avait été élu à la suite d'une fraude électorale organisée par Noriega, son mentor. Néanmoins, Barletta portait l'espoir d'une véritable ouverture de la vie publique au Panama. De nombreuses personnalités européennes assistaient à la cérémonie, durant laquelle il partageait la scène avec Noriega, assis dans un fauteuil d'apparat. Dans son discours, le nouvel élu s'engagea à unir le pays, à relancer l'économie et à lutter contre la corruption. Je n'oublierai pas le rictus qui défigura le visage de Noriega à l'énoncé de ce programme. Moins d'une année plus tard, Barletta fut contraint de démissionner, à la suite d'un scandale sur lequel il voulait faire toute la lumière : l'assassinat du médecin et guérillero italo-panaméen Hugo Spadafora, candidat à la présidence, et dont le corps décapité avait été retrouvé sur le territoire costaricain, à trois cents mètres de la frontière panaméenne. Pour son plus grand malheur, le président Barletta comptait prouver à quel point le pouvoir était corrompu et impliqué dans toutes sortes de trafics d'armes et de drogues... L'armée s'opposa à l'enquête indépendante que prônait Barletta, et ce dernier fut contraint de s'en aller. Cependant, ce fut là le début de la fin pour Noriega, contre lequel les Américains se retournèrent dès cet instant. Les forces américaines l'interpellèrent par la suite, lors d'une opération militaire spéciale dans Panama City afin de le juger et de l'incarcérer aux États-Unis.

Le Honduras fut le dernier pays où je procédai à la remise de Lettres de créance. C'était le siège de la coopération suisse au développement dans la région. La cérémonie comportait le dépôt d'une couronne au monument aux morts et un entretien sans relief avec le président Roberto Suazo Córdova, le tout étant rapidement expédié. Le ministre des affaires étrangères, Edgardo Paz, me laissa une plus forte impression. Il devint plus tard secrétaire général de la Commission économique de l'ONU pour l'Amérique latine. Le Honduras était fortement impliqué dans les

affaires du Nicaragua : les montagnes à la frontière avec ce pays accueillait des milices antisandinistes, les Contras qui étaient encadrées par des « conseillers » américains et qui pesaient sur la vie des deux pays, où ils avaient commis des actes terroristes de 1982 à 1984. L'ambassadeur des États-Unis à Tegucigalpa, John D. Negroponce, passait pour le véritable chef des miliciens et exerçait un pouvoir de proconsul. Par la suite, il fit une brillante carrière et devint au lendemain des attentats du World Trade Center (WTC) le premier responsable de la lutte contre le terrorisme au sein du gouvernement américain, avant de devenir secrétaire d'État adjoint, le numéro deux du Département d'État.

### Un théâtre d'opérations régionales

Toute la région était en ébullition du fait de l'instabilité amenée au Nicaragua par les *Comandantes*. En temps normal, c'est la vie politique du Guatemala qui aurait requis mon attention. Mais pour la Suisse et pour la plupart des pays occidentaux, les soubresauts de la révolution au Nicaragua constituaient la préoccupation majeure dans la région. Tout le monde se demandait ce qui allait se passer, alors que l'hostilité des États-Unis à l'égard de la révolution sandiniste ne cessait de croître.

Les multiples accréditations m'imposaient de fréquents déplacements hors du Guatemala, et je ne pouvais suivre la vie diplomatique de la capitale, qui avait jadis été la Capitainerie générale, siège du vice-roi espagnol, que de manière intermittente. Je m'appuyais sur mes collègues de l'ambassade et du corps diplomatique pour m'informer et rattraper ainsi le temps que j'avais passé en dehors de mon pays de résidence. Toutefois, il faut relever que ces voyages me permettaient de comparer entre elles l'attitude et les positions des divers gouvernements visités sur la situation régionale. C'était un avantage incontestable pour l'analyse politique.

Le Guatemala était riche d'une longue tradition forgée notamment dans la lutte contre ce qui fut la première guérilla armée des Amériques sur son territoire, dès les années 1960. On aurait pu s'attendre que, de ce fait, il prenne la tête de la résistance aux Sandinistes dans la région. C'est certainement ce qu'espéraient les États-Unis, mais il n'en fut rien. Le pays proclama sa neutralité, adoptant ainsi une nouvelle posture, qui cherchait à concilier Managua et Washington. Il avait maintenu ses relations diplomatiques avec le Nicaragua, dont l'ambassadeur était un diplomate respecté, en poste depuis de nombreuses années. Mon collègue Louis Deblé, ambassadeur de France, le décrivait comme « un pays merveilleux mais désespérant ».

À part la sécurité, les pays occidentaux donnaient une haute priorité à la politique des droits humains. C'était une idée neuve dans les relations internationales, depuis que le président Carter l'avait placée au centre de son action. Dans cette logique, il avait rompu avec le Guatemala. De fait, les pays de l'Isthme menaient des politiques de répression violente envers leurs minorités ethniques, sociales ou politiques. Les dysfonctionnements de l'appareil judiciaire étaient typiques de l'omnipotence des milieux politiques. Les juges couvraient les exactions et la corruption dont se rendaient coupables en permanence les hommes en uniforme. La classe politique profitait de l'action des militaires et de la police, ou du moins

s'en accommodait. Les maigres programmes sociaux ne permettaient pas de combattre la pauvreté endémique. Telle était la situation au Guatemala, au Salvador et au Honduras.

Seul le Costa Rica, qui disposait d'une classe moyenne et d'un système judiciaire fonctionnel et qui avait aboli son armée en 1948, avait développé son économie, échappant ainsi à ce modèle. Il subissait néanmoins la pression des événements au Nicaragua, avec lequel il partageait la frontière du fleuve San Juan. Des agents sandinistes et américains utilisaient son territoire pour des activités de renseignement et de transit d'armes face auxquelles le pays se trouvait sans défense. De plus, il était confronté à l'afflux de personnes réfugiées fuyant le pays voisin.

Le Panama était un cas particulier, grâce notamment aux revenus procurés par le canal, à sa place financière et aux trafics en tous genres contrôlés par l'armée. Il est tragique de constater que ces éléments constituent encore aujourd'hui la trame de la situation au Guatemala et au Honduras, qui versent dans la criminalité d'État, tandis que la situation économique continue de se dégrader au Salvador, où s'intensifient la violence criminelle et le trafic de drogues avec la lutte de bandes armées, les *Mangas*. Quand bien même ces dernières auraient été éliminées, la répression menée par le gouvernement continue à en faire une terre de violence. Ces phénomènes entraînent dans toute la région une pression migratoire vers les États-Unis.

### L'intérêt européen

Si, comme on l'a vu, les États-Unis manifestaient un intérêt croissant pour l'Amérique centrale, la Communauté européenne n'était pas en reste. Elle s'intéressait elle aussi de plus en plus à la région. Sous l'impulsion de la France, de l'Espagne et de l'Allemagne, elle tenait à offrir une alternative démocratique et libérale au dialogue exclusif qu'entretenaient – par la force des choses – les États-Unis et les pays d'Amérique centrale, voisins inégaux. Paris s'était rapproché du Mexique, le président Mitterrand et son ministre des affaires étrangères Claude Cheysson cherchant à contrer l'influence américaine par la création d'une alliance progressiste. Madrid voulait consolider la présence traditionnelle de l'Espagne en Amérique latine. L'Allemagne redécouvrait les pays où vivaient des communautés allemandes descendant des colons partis au XIX<sup>e</sup> siècle et qui avaient été la colonne vertébrale du développement agricole et industriel de la région. De plus, le vice-chancelier Hans-Dietrich Genscher éprouvait une sympathie particulière pour le Costa Rica, où il s'est rendu à sept reprises – à titre personnel – pendant son mandat. Les Britanniques suivaient le mouvement, attentifs cependant à ne pas porter ombrage à la politique américaine. Pour la majorité des Européens, il s'agissait toutefois bien de prendre le contrepied de la doctrine Monroe, « l'Amérique aux Américains », et d'ouvrir un dialogue avec les Sandinistes. Le premier acte de la Communauté européenne sur ce nouveau théâtre d'opérations stratégiques fut la signature solennelle de la Déclaration de San José, qui structurait les relations avec l'Amérique centrale et établissait un dialogue politique. J'ai assisté au lancement de cette nouvelle coopération le 28 novembre 1984. C'est encore aujourd'hui le cadre de référence de la politique européenne dans la région.

En l'absence de Felipe González, le président du Conseil espagnol, qui aurait dû présider l'Acte fondateur, c'est Hans-Dietrich Genscher qui officia en présence de nombreux dignitaires centre-américains. Toutefois, si l'Europe entendait laisser se dérouler l'expérience sandiniste – qu'elle considérait comme autonome malgré la prépondérance de Cuba dans la vie du pays – elle se montrait vigilante dans le respect des droits humains et des libertés par le régime.

En plus de la curiosité suscitée par la révolution sandiniste et de l'hostilité croissante des États-Unis à son égard, les intérêts de la Suisse étaient quadruples. Ils se concentraient d'abord sur le maintien de la sécurité et du bien-être des communautés suisses dans le pays. Venaient ensuite le développement de relations économiques, qui étaient à un niveau assez faible, et le respect du droit international humanitaire et de l'action du Comité international de la Croix-Rouge (CICR). La coopération au développement dans les pays les plus pauvres, soit le Honduras et le Nicaragua, était également prioritaire. Le Parlement suivait attentivement à Berne la politique menée par la Suisse dans la région. On jugeait mes rapports trop favorables aux Sandinistes. C'est ainsi que deux parlementaires, les conseillers nationaux Jacques-Simon Eggly et Peter Sager, ont tenu à se rendre compte par eux-mêmes de l'état du pays. Je fus informé de cette mission parlementaire, cependant ses membres ne souhaitaient pas prendre contact avec l'ambassade de Suisse. Sans doute sont-ils allés se renseigner auprès de l'opposition au régime, l'organisation patronale et une partie de la famille Chamorro. Puis ils ont été reçus par le cardinal Miguel Obando Bravo, anti-somoziste reconnu. Ce dernier avait un jugement équilibré sur le régime sandiniste et les dirigeants du pays et quand je suis allé le voir, sur les traces de nos parlementaires, il me fit part ouvertement de la conversation qu'il avait eue avec eux. C'est ainsi que j'ai pu comprendre la démarche qui animait les représentants du peuple. À leur retour en Suisse, ils publièrent un rapport et organisèrent une conférence de presse où transparaisait leur biais idéologique. Leur attitude était franchement pro-américaine et hostile à une poursuite de toute coopération avec le Nicaragua sandiniste. Il faut dire que l'ambassade des États-Unis en Suisse s'était montrée particulièrement active pour discréditer le régime sandiniste. De plus, elle attaquait la coopération au développement que la Suisse avait décidé de poursuivre, à la différence de ses partenaires européens. Ceux-ci avaient retiré leurs coopérants en 1986 pour protester contre le durcissement de la politique sandiniste, notamment vis-à-vis des paysans. Quoi qu'il en soit, les jugements excessifs proférés par Eggly et Sager firent long feu, et leur tentative de discréditer la ligne officielle suisse échoua. Même la NZZ leur reprocha, le 7 mai 1986, de noircir à l'excès le régime sandiniste et critiqua cette entreprise nourrie de préjugés idéologiques.

### Trois types de bons offices

Indépendamment de l'action classique de l'ambassade en Amérique centrale, j'ai eu une activité plus marquée au titre des bons offices, appliqués à trois reprises. Il s'agit tout d'abord d'une participation indirecte aux efforts de pacification en Amérique centrale engagés par les pays voisins (Colombie, Venezuela, Mexique et Panama). J'ai été autorisé par Berne à leur apporter une offre de soutien de la

part de la Suisse. Dans un autre registre, à la suite de la visite du conseiller fédéral Pierre Aubert en Colombie en 1984, j'ai été chargé d'escorter les chefs politiques de la guérilla salvadorienne au rendez-vous que leur avait fixé, à titre de défi, le président Duarte au Salvador même. Enfin, agissant davantage sur mon initiative personnelle que sur instruction de Berne, j'ai cherché à contribuer au rétablissement des relations entre le Guatemala et le Royaume-Uni.

Tout pays qui se penchait sur les maux de la région visait à la fin des conflits armés qui ravageaient le Guatemala, le Salvador et le Nicaragua. Une première tentative de pacification fut esquissée par les pays bordiers de l'Amérique centrale. Ils prirent le problème à bras-le-corps, élaborant des solutions pour mettre fin non seulement aux conflits armés internes, mais également à l'hostilité des États-Unis envers le Nicaragua. Le Mexique, la Colombie, le Venezuela et le Panama joignirent leurs efforts dans ce qu'on appela l'initiative de Contadora, qui tirait son nom d'une petite île au large de la côte panaméenne. Les États-Unis voyaient cette démarche d'un mauvais œil : ils soupçonnaient le Mexique – qui en était le chef de file – de se prêter à un double jeu, en raison des relations spéciales qu'il entretenait avec Cuba. Les puissances européennes suivaient également de près cette initiative et la question d'une potentielle action de la Suisse se posa. Ces démarches évoquaient ainsi une autre question : l'heure de la diplomatie avait-elle déjà sonné pour agir sur des conflits toujours plus violents et par là, aider à la pacification des foyers de guerre civile dans les trois pays de l'Isthme ?

À toutes fins utiles, Berne fit part de sa disponibilité à exercer ses bons offices et je fus convoqué devant les vice-ministres des pays de Contadora pour leur présenter les détails de la proposition de la Suisse. Cette initiative n'eut pas de suite, les pays de la région tenant essentiellement à agir par eux-mêmes, sans interférence extérieure. Je fus toutefois accueilli avec intérêt et courtoisie par mes hôtes. L'un d'entre eux, Andrés Rozental, qui servit à Londres en même temps que moi, devint un ami. Cependant, le jour où les États-Unis publièrent un échange de messages entre le ministre mexicain des relations extérieures, Bernardo Sepúlveda, et la direction cubaine, la médiation des quatre pays s'effondra. Le parti pris procubain et antiaméricain du chef de la diplomatie mexicaine était si évident que l'entreprise en fut immédiatement et entièrement discréditée. Ce qui n'empêcha pas Sepúlveda de devenir par la suite ambassadeur du Mexique au Royaume-Uni.

Tirant la leçon de l'échec de leurs voisins, les États d'Amérique centrale eux-mêmes reprirent le flambeau dès 1986, sous la conduite d'Oscar Arias, le nouveau président du Costa Rica. La signature en 1987 au Guatemala des accords d'Esquipulas lui valut le prix Nobel de la paix. Les États concernés s'engagèrent à pratiquer la réconciliation nationale, à négocier la fin des hostilités avec les guérilleros sur leur territoire et à les réinsérer dans la vie politique locale dans des conditions démocratiques. La voie était ainsi ouverte à la médiation des Nations Unies, qui ont pu amener les guérillas à déposer leurs armes et à entrer dans les processus politiques de leurs pays respectifs. Le secrétaire général, Javier Pérez de Cuéllar, était personnellement intervenu à cette fin et avait délégué la tâche à son chef de cabinet, Álvaro de Soto. La pacification de l'Amérique centrale découlait logiquement de la détente, qui était en train de s'installer entre les États-Unis et l'Union soviétique depuis l'arrivée au pouvoir de Mikhaïl Gorbatchev.

Il était logique que l'apaisement entre les superpuissances modifie la politique américaine dans la région.

Toujours dans le cadre des bons offices, je fus envoyé une nouvelle fois au Salvador huit mois après mon arrivée, sur demande de Pierre Aubert. Le chef du DFAE fut le premier conseiller fédéral en charge des affaires étrangères à se rendre en Amérique latine. En octobre 1984, faisant étape en Colombie, il fut l'objet d'une demande du président Belisario Betancur, qui était en train de monter une médiation au Salvador. La Suisse accepterait-elle de se joindre à un groupe d'États amis pour accompagner les responsables de l'opposition de ce pays à une rencontre avec le nouveau président du El Salvador, José Napoleón Duarte ? Ce dernier avait lancé à l'improviste, du haut de la tribune des Nations Unies, une invitation aux chefs de l'aile politique du Front Farabundo Marti de libération nationale (FMLN), qui furent naguère ses collègues de gouvernement, à venir s'entretenir avec lui. Il voulait leur montrer à quel point le pays avait évolué depuis son entrée en fonction au mois de mai précédent. A ce propos, Marcel Niedergang, correspondant du Monde et excellent connaisseur de l'Amérique latine écrit :

L'offre de dialogue, lancée depuis la tribune des Nations unies par M. Duarte, a suscité, il est vrai, une immense et folle espérance dans cette petite nation saignée à blanc par cinq ans de guerre. Au moins cinquante mille morts ! La majorité sont des civils. [...] Napoléon Duarte déclare : « J'ai pris ma décision juste avant de monter dans l'avion de New York pour aller aux Nations Unies. » En relançant le dialogue au plus haut niveau, de manière spectaculaire et sans attendre l'élection américaine de novembre, M. Duarte marque un point important. Les escadrons de la mort, milice extrémiste, s'y opposent et provoquent un attentat le 12 octobre dans la capitale mais l'armée déclare qu'elle respecte la décision du président. [...] Dans un pays où la violence est le pain quotidien, il faut du courage politique et physique pour tendre la main au Chef de la rébellion. Énergique, bon politicien, habile manœuvrier, Duarte est aussi un homme courageux, un dur, un macho, toutes qualités indispensables pour réussir au Salvador.<sup>1</sup>

Les responsables politiques de la rébellion relevèrent le défi. La réunion devait se tenir huit jours plus tard, le 15 octobre 1984, dans une station de montagne à proximité de la frontière hondurienne, La Palma. C'était une véritable gageure car le temps manquait pour prendre les mesures de protection habituelles. Les conseillers américains de l'armée salvadorienne étaient horrifiés par la brièveté de ce délai, estimant qu'il leur faudrait au moins trois semaines pour assurer la sécurité du président Duarte, qui se déplaçait dans une province où la guérilla était très présente, notamment sur les crêtes avoisinantes.

Duarte écarta leurs objections en déclarant qu'il réglerait le problème « à la salvadorienne ». Il voulait que les chefs du FMLN voyagent à travers le pays par voie de terre pour voir de leurs propres yeux les changements allégués. Le président du FMLN, Guillermo Ungo, qui était en même temps vice-président de l'Internationale socialiste et un ami personnel de Danielle Mitterrand, réclama aussitôt une escorte internationale pour sécuriser le convoi. Il ne voulait pas y aller « en ambulance », disait-il, et donc pas de la protection du CICR ; il comptait plutôt sur celle que les pays amis pourraient lui prodiguer. Le président Betancur s'était chargé de coordonner l'opération et il souhaitait donc que la Suisse en fasse partie, ce que Pierre Aubert accepta sur le champ en chargeant tout naturellement son ambassadeur sur place d'y participer.

<sup>1</sup> Marcel Niedergang : *Le Monde*, 16 octobre 1984.

La nouvelle me surprit à Panama, où je m'étais rendu pour représenter le Conseil fédéral à la cérémonie d'investiture du nouveau président, Nicolás Barletta. Je m'étais lié d'amitié avec l'ambassadeur de Colombie au Panama, dont les bureaux étaient situés juste au-dessus des miens dans un immeuble moderne de la capitale. Julio Londoño était un colonel, il avait notamment été chargé de cartographier les contours exacts de la frontière de son pays avec le Venezuela et il jouissait à la fois de la confiance des militaires de la Garde panaméenne et de celle de son président. Il fut désigné pour organiser le déplacement de la Direction du FMLN et de leurs accompagnateurs diplomatiques. Le plus simple aurait évidemment été de se rendre à La Palma en hélicoptère, mais Duarte tenait à ce que la délégation se déplace par voie terrestre pour démontrer que le pays s'était pleinement normalisé.

Nous avons donc atterri à l'aéroport de San Salvador, noir de monde, dans un lourd silence quasi absolu. Nous devions parcourir une distance d'environ 300 km pour gagner la station de La Palma. Le parcours était risqué : on ne pouvait exclure des gestes de vengeance du parent d'une victime ou d'un désespéré, voire d'un militaire sur le passage du convoi des chefs du FMLN. Des troupes étaient ainsi déployées à raison d'un soldat tous les 100 mètres tout au long du trajet urbain.

La voiture de l'ambassadeur de France au Panama, Robert Cantoni, en fait celle que son collègue du Salvador lui avait prêtée de mauvais gré, ouvrait la marche avec Ungo à son bord. Ma voiture descendue de Guatemala City suivait. J'étais accompagné de mon collègue colombien Londoño et de Rubén Zamora, ancien ministre et futur ambassadeur du Salvador aux États-Unis et aux Nations Unies. Les voitures du CICR circulaient discrètement en tête et en queue du convoi. Le voyage se déroula sans incidents. Nous devions gagner la montagne pour nous reposer dans un poste tenu par la guérilla et descendre sur La Palma le lendemain. C'était sans compter une bifurcation manquée ! Nous voilà filant gaillardement vers la frontière du Honduras, quand la voiture qui nous guidait s'arrêta et tenta de rebrousser chemin. Il fut cependant impossible de faire demi-tour. Une vingtaine de voitures de la presse internationale nous suivaient et ne consentiraient à nous laisser passer que si les chefs du FMLN s'adressaient séance tenante aux journalistes. Ungo ne se fit pas prier et, juché sur le toit d'une voiture du CICR, il tint une conférence de presse improvisée, après quoi nous pûmes reprendre notre route. Mais le chemin de montagne était peu propice à notre caravane et nous fûmes forcés d'abandonner les voitures diplomatiques pour prendre place à bord des Toyota plus robustes du CICR, qui n'avaient rien d'une ambulance.

Arrivé au campement, Ungo s'enferma avec l'état-major de l'unité armée qui nous accueillait, tandis que le CICR essayait vainement de contacter par-delà la montagne les chefs de l'aile militaire du FMLN et notamment Schafik Hándal, qu'ils appelaient dans leur langage codé « l'électricien ». Pour donner toutes ses chances à l'entretien du lendemain, le CICR aurait voulu à tout prix que les chefs de l'aile militaire y participent également, mais il se heurta à un refus absolu. « Le temps n'était pas encore mûr pour une négociation, disaient les hommes en armes. Ce n'est pas la démocratie chrétienne qui amènera la paix, la coalition qui soutient Duarte est trop faible pour cela. Ce n'est que le jour où le parti Arena, formé de propriétaires fonciers, serait au pouvoir que l'on pourrait sérieusement envisager de traiter avec le gouvernement. »

Mes collègues et moi avons décidé de passer la nuit non pas dans une baraque des forces révolutionnaires du FMLN – au confort d’ailleurs limité – mais dans les 4X4 du CICR, qui offraient au moins une garantie résiduelle de neutralité. Notre frugal repas du soir, composé de bananes et de cacao, nous fut apporté par de tout jeunes garçons. La BBC avait mentionné le retour au pays des chefs du FMLN en tête de son bulletin d’information. Au petit matin, Ungo passa en revue un détachement de ses troupes, avant d’embarquer la jeune capitaine Nina Fernandez, qui le commandait. De la sorte, il y aurait au moins un uniforme dans la délégation du FMLN.

La ville de La Palma était décorée de colombes de la paix avec des drapeaux blancs aux fenêtres. Voici encore ce qu’en dit Marcel Niedergang, précédemment cité :

Les troupes du lieutenant-colonel Ochoa ont évacué samedi soir cette petite bourgade entourée de collines, située dans le département du Chalatenango, à moins de 100 kilomètres au nord de la capitale. Une trêve de fait s’est instaurée dans ce village du bout du monde brutalement jeté sous les projecteurs de l’actualité. Maisons basses et blanches le long de ruelles pentues et aux pavés disjoints : La Palma, proche de la frontière du Honduras, a changé plusieurs fois de mains depuis deux ans. En mars dernier, pour le premier tour de l’élection présidentielle, la guérilla campait dans la localité. En mai, pour le second tour, l’armée avait repoussé les insurgés et assurait la sécurité des bureaux de vote. [...] Les habitants, blasés mais terriblement fatigués et usés, espèrent, comme l’immense majorité des quelques 5 millions de Salvadoriens, que le rendez-vous spectaculaire de La Palma sera vraiment le commencement de la fin de la violence.

L’escorte diplomatique a laissé les dirigeants rebelles à la cathédrale, où les entretiens devaient avoir lieu sous la présidence du nonce apostolique. Les diplomates se retirèrent dans une maison mise à leur disposition. Nous fûmes témoins de scènes dignes de l’illustre écrivain colombien Gabriel García Márquez : les pères ministres de Duarte retrouvaient leurs fils révolutionnaires, scènes marquées d’interminables embrassades. Bien que La Palma fût proclamée ville ouverte et désarmée, le renflement qu’on pouvait observer dans les poches revolvers des uns et des autres ne laissait aucun doute sur la nature de leur équipement. L’atmosphère était toutefois plutôt bon enfant, avec un optimisme de bon aloi. Les pourparlers prirent fin vers 16h. Les délégués du CICR, dont nous dépendions totalement d’un point de vue logistique, nous raccompagnèrent à l’aéroport international de San Salvador, où nous reprîmes place à bord de l’avion des Forces armées colombiennes qui nous avait amenés.

La sécurité « à la salvadorienne » était en fait une dissuasion assez primaire. Le président Duarte se trouvait déjà à La Palma au moment de notre arrivée dans la capitale et il y resterait jusqu’à ce que nous ayons quitté l’espace aérien du Salvador. S’il arrivait quoi que ce soit aux responsables politiques du FMLN, il savait que « des guérilleros, puissamment armés, [bivouaquaient] dans les environs, dans les forêts de pins, près de la méchante piste en terre qui mène à la Palma », selon M. Niedergang, et réserveraient un mauvais sort au président du Salvador.

Mais rien de tel ne se produisit. À bord de l’avion militaire colombien qui nous ramenait à Panama, nous eûmes droit à un débriefing complet des discussions, qui avaient en réalité échoué et qui ne reprendraient plus, du moins pas sous cette forme. Ungo toutefois s’efforçait de présenter ces négociations sous un jour favorable. Duarte avait fait la démonstration qu’un dialogue restait possible, mais « l’électricien » et ses collègues n’en voulaient tout simplement pas. De fait, ce n’est que lorsque le président Alfredo Cristiani, de l’Alliance républicaine natio-

naliste (ARENA), succéda à Duarte que les véritables efforts de pacification commencèrent. Pour la petite histoire, je relève que Cristiani était d'ascendance suisse. Je suis retourné au Salvador une année plus tard pour une autre mission de bons offices de nature comparable. Il s'agissait cette fois de convoier deux grands blessés, qui devaient traverser le pays pour être ensuite évacués vers la France dans le cadre d'un vaste échange de prisonniers. C'était une opération classique du CICR dans le village extrême-oriental de Perquín. Je devais simplement accompagner le délégué, Furrer, responsable du CICR. À ne pas s'y méprendre : il s'agissait en réalité d'un exploit. J'avais passé la nuit dans le couvent qui lui servait de logement. Il m'emmena le lendemain matin dans un gros camion et fonça vers la rivière que nous allions franchir, disait-il. Il s'arrêta brusquement, feignant la surprise en découvrant qu'il n'y avait plus de pont. Fait qui ne lui était évidemment pas inconnu. Mais il tenait absolument à me montrer les destructions issues de la guerre civile. Nous avons alors repris la route le long du fleuve. Après un certain temps, il s'arrêta à un campement improvisé et sortit de son camion un zodiac et une moto. Il m'invita à traverser avec lui l'étendue d'eau relativement étroite en cet endroit, je déclinai néanmoins son offre et le laissai aller quérir seul les grands brûlés. Je craignais de gêner ses mouvements et n'aurais pas été à l'aise dans cette opération, je préférais par conséquent veiller sur le camion. Le reste de l'expédition se passa sans accroc, un seul des blessés accepta de quitter le pays. Pour une guérilla, s'occuper des grands blessés mobilise un nombre considérable de forces et de ressources. C'était au fond lui rendre service que de prendre en charge ceux de ses militants hors combat. À l'aéroport, je suis tombé sur la *Comandante Nina*, qui venait d'être libérée et attendait de s'envoler pour Cuba : elle avait été arrêtée peu de temps après La Palma...

### **Les relations diplomatiques du Guatemala avec Londres**

En quoi consistait véritablement la représentation des intérêts britanniques au Guatemala ? Les fonctionnaires britanniques de la section des intérêts étrangers de l'ambassade de Suisse liquidait les affaires de leur compétence, de nature consulaire la plupart du temps. Leur chef avait des contacts réguliers quoique informels avec les autorités guatémaltèques. Il ne nous restait que les grands dossiers sur lesquels nous nous consultions, mon collaborateur britannique, Christian Hauswirth, mon premier collaborateur, et moi-même. J'avais accès à la correspondance diplomatique des postes britanniques de la région, jusqu'au niveau confidentiel. Pour le surplus, le collègue venu de Londres se rendait de temps à autre à Mexico, où il consultait les dépêches plus secrètes. J'avais compris qu'elles se fondaient sur des écoutes. Un jour, il me fit part de son inquiétude face à la potentielle amorce d'un nouveau coup d'État, parce qu'il avait appris que le ministre des affaires étrangères était en communication avec un général commandant la zone du Petén, jouxtant le Belize. Il n'en fut rien. Londres désirait par-dessus tout reprendre les relations et normaliser la situation et avait pour ce faire le soutien des autres pays membres de la Communauté européenne. D'une part, l'entretien de la base militaire au Belize pesait sur le Trésor britannique et, d'autre part, la Communauté européenne était en train de développer des programmes

de coopération en Amérique centrale, y compris avec le Guatemala. L'absence de représentant officiel d'un de ses pays membres au Guatemala détonnait : les ambassadeurs européens ne cessaient de réclamer que le Guatemala corrige ce déséquilibre, dans l'intérêt même de la collaboration avec Bruxelles.

En 1985, Richard Von Weizsäcker, président de la République fédérale d'Allemagne, fit une visite d'État au Guatemala. Ce pays comptait une colonie allemande d'anciennes citoyennes et citoyens relativement importante, ce qui justifiait le voyage du premier magistrat fédéral. Je connaissais l'un de ses ressortissants, dont la famille avait joué un rôle certain dans la vie publique du pays. Ludwig Rosenthal était un réfugié qui avait fui le nazisme, fin lettré, homme exquis, doté d'un grand sens de l'hospitalité – dont le fils, Gert, devint notamment ministre des affaires étrangères puis ambassadeur aux Nations Unies. Le président allemand l'honora en allant lui rendre visite à son domicile. Pour recevoir à son arrivée le chef de l'État invité, le protocole exigeait la présence du corps diplomatique à l'aéroport. C'est ainsi que je lui fus présenté, lorsqu'il passa en revue les membres des ambassades. S'arrêtant un instant devant moi, il me rappela qu'il connaissait la Suisse (son père y avait été ministre du régime nazi à Berne) et il me demanda de le rejoindre au terme de la cérémonie d'accueil. Nous nous retirâmes au bord du tarmac et il aborda la question de la représentation des intérêts britanniques. L'entretien sagement mis en scène, au vu et au su de tout le monde, avait pour but de signaler l'importance que l'Allemagne attribuait à la reprise des relations diplomatiques entre le Royaume-Uni et le Guatemala. Von Weizsäcker savait que nous y travaillions et nous demanda ainsi où en étaient nos efforts. Il nous encouragea vivement à les poursuivre et annonça qu'il allait en parler aux autorités guatémaltèques.

L'espoir de reprendre les relations reposait sur le nouveau président constitutionnel, Vinicio Cerezo, élu à fin 1985. Mon collaborateur britannique avait invité à Londres les six candidats à l'élection présidentielle et Cerezo y avait fait bonne impression. Formé dans une université américaine, ce jeune président démocrate-chrétien – il était au début de la quarantaine – s'affichait comme libéral et promettait d'agir en faveur de la reprise des relations diplomatiques avec Londres. De fait, il chargea un membre de son entourage, un jeune avocat brillant et austère connu dans les cercles diplomatiques de la capitale, futur professeur d'université, le *licenciado* Rodrigo Montufar, de négocier le texte d'un communiqué sur la reprise des relations diplomatiques et consulaires entre les deux pays. Ce texte – formellement approuvé par la première ministre Margaret Thatcher – devait être solennellement signé au Costa Rica le 7 mai 1986, à la veille de l'investiture du président Arias, à laquelle une délégation ministérielle britannique prendrait part et où se rendrait de son côté le nouveau président du Guatemala. Accrédité dans les deux pays, j'avais été sollicité pour présider la rencontre et présenter les deux délégations l'une à l'autre à l'hôtel Herradura, haut lieu de la diplomatie de service du Costa Rica, détruit depuis lors. Là encore, ce fut une scène digne de García Márquez. Volubile, pour ne pas dire bavard, le président Cerezo voulait tenir secrète sa détermination de renouer avec Londres. Il s'en était tout de même ouvert aux membres du corps diplomatique, mais évitait d'en parler à ses ministres, de peur que les militaires et parlementaires opposés à un tel mouvement n'en viennent à paralyser son action. Il avait sous-estimé la porosité entre les ambassa-

deurs et les ministres, lesquels se renseignaient mutuellement : le secret de Cerezo était rapidement devenu celui de Polichinelle.

Sûr de son coup, le président Cerezo arriva dans le patio de l'hôtel en compagnie de son ministre des affaires étrangères, Mario Quiñónez Amezcua. « Eh bien, Monsieur le Ministre, savez-vous ce que nous allons faire ici ? », lui demanda le président. Parfaitement au fait des intentions du président mais n'en laissant rien paraître, le ministre répondit qu'on allait se livrer à un échange de vues sur la situation en Amérique centrale avec une délégation du Foreign Office. Le président estima qu'il devait le mettre au courant du véritable motif de la rencontre et rétorqua : « Oui, dit-il, c'est bien cela, mais de plus nous allons signer un communiqué qui annoncera la reprise des relations diplomatiques. » Sans se démonter, Quiñónez, avocat expérimenté, lié politiquement aux militaires, répliqua : « Dans ce cas, Monsieur le Président, je dois vous remettre ma démission. » C'était le scénario catastrophe. Le malheureux Cerezo ne pouvait pas s'imaginer rentrer dans son pays sans son ministre, qui lui apportait la caution de la droite et des militaires. À vrai dire, l'attitude de Quiñónez n'aurait pas dû me surprendre. J'avais été l'un de ses premiers visiteurs, peu après son entrée en fonction. Nous avions parlé de l'importance de la reprise des relations diplomatiques avec le Royaume-Uni. Il en était conscient mais posait en préalable la normalisation de la situation avec le Belize, qui avait constitué la pomme de discorde entre Londres et Guatemala City. Cette séquence aurait eu pour vertu d'apaiser les militaires hostiles au rétablissement des relations avec le Royaume-Uni. Cependant, elle ne tenait pas compte de la pression de la Communauté européenne pour que les pays membres soient tous représentés au sein du corps diplomatique. Mais je pensais que le président, qui avait pleinement saisi cet aspect du problème, avait prévalu sur son ministre... Grave erreur !

Cerezo comprit instantanément qu'il ne pouvait pas procéder comme prévu, sans pouvoir nous prévenir, puisque nous l'attendions déjà dans le salon où la rencontre devait avoir lieu. Il arriva donc avec quelque retard et entama un discours ampoulé en slalomant à travers des formules générales : « Oui, bien sûr, un jour nous reprendrons les relations, telle est bien notre volonté, mais en attendant ce moment nous devons poursuivre nos contacts, continuer à échanger des vues et procéder graduellement jusqu'à la normalisation. » Il ne mentionna même pas le communiqué et continua ses fioritures. La partie britannique répondit qu'elle était prête quant à elle à passer à l'acte, sans pour autant lui faire de reproches, plus stupéfaite que fâchée. Au fond de la pièce, le champagne offert par la Suisse pour célébrer l'événement se réchauffait au même rythme que se refroidissaient nos ardeurs, à mesure qu'il devenait évident que nous n'allions pas le boire. Puis dans l'in vraisemblance totale qui nimbait cette scène, Cerezo se leva et prit congé, détachant aussitôt de sa suite le *licenciado* Montufar, qui vint enfin nous expliquer ce qu'il s'était passé, ou plutôt ce qu'il ne s'était pas passé. L'hostilité du ministre, qui laissait présager l'opposition de nombreux parlementaires et donc des complications politiques, avait empêché la signature du communiqué.

Cerezo entendait désormais procéder par étapes. Dès le lendemain, on commencerait à discuter des relations consulaires. Le président avait perdu la face, tout en conservant une certaine contenance et, faute d'avoir bien préparé le terrain au sein de son gouvernement, il en était réduit à moduler sa politique *in extremis*.

Ce fut évidemment une déception assez typique de la vie en Amérique centrale à cette époque. Le *happy end* tant attendu arriva après la fin de ma mission : les relations furent rétablies graduellement, cette fois sans la moindre bavure. La base militaire britannique a pu être fermée, les tensions et revendications qui subsistent entre les deux pays donnent lieu à des procédures judiciaires devant les instances internationales. Bien que le mandat de la Suisse ait pris fin depuis belle lurette, cette scène comporte encore un épilogue.

Nommé à Londres en 1994, j'ai cherché à revoir mon collaborateur britannique de l'époque où j'étais au Guatemala. S'il était en poste à l'étranger, ma demande n'aurait guère abouti, mais le contact serait repris au contraire facilement s'il se trouvait à Londres, son nom figurant certainement dans la liste du personnel du Ministère. Cependant, ma requête se heurta à des silences gênés et on me pria de rappeler le secrétaire général du Foreign Office, ce qui était étrange. On m'annonça alors que mon ancien collègue allait me téléphoner lui-même pour fixer un rendez-vous. Ce qu'il ne tarda pas à faire, en laissant l'adresse de son domicile privé.

Nos retrouvailles furent cordiales et il m'informa alors qu'il allait quitter le service diplomatique, raison pour laquelle il avait obtenu l'autorisation de me rencontrer et de me communiquer une information, dont il doutait que je l'apprécie. « Apprenez, me dit-il, que je ne suis pas du tout un diplomate, j'appartiens au MI6, et c'est à ce titre que j'ai officié à votre ambassade. » C'était un choc, je n'avais en effet pas eu le moindre soupçon d'avoir affaire à un espion, tant il avait adopté avec brio la manière, le langage et les raisonnements propres au service diplomatique. Je ne lui en tins pas rigueur, mais jamais je n'aurais imaginé être berné avec tant d'élégance et de talent. Cette expérience me servit de leçon et compléta la perception que j'avais de cette activité très particulière que constitue la représentation des intérêts étrangers par la Suisse !

### **Le CICR et le Guatemala**

Le Guatemala offrait une autre particularité : il n'y avait pas de délégation permanente du CICR sur son territoire. Or, dans tous les foyers de guerre civile en Amérique centrale, une délégation du CICR assurait la représentation du Comité. C'était notamment le cas au Nicaragua et surtout au Salvador. Le Comité de Genève ne disposait pas de toutes les facilités qui lui permettaient de mener des activités de protection ni d'intermédiaire entre les combattants dans le pays où était née la première rébellion armée de l'après-guerre. Cette situation était due à l'opposition déterminée du colonel Jorge Toriello, président de la Croix-Rouge guatémaltèque. La Croix-Rouge, c'était lui. Il en gardait jalousement le monopole pour son comité national, qui jouait un rôle important dans le système de santé du Guatemala. Il percevait une taxe sur les importations d'appareils électroménagers, ce qui lui permettait de financer un réseau de maternités dans tout le pays. De plus, c'était une figure historique. Il avait fait partie, pendant la Seconde Guerre mondiale, du triumvirat qui avait renversé le sinistre dictateur Jorge Ubico. Ses deux collègues Juan José Arévalo et Jacobo Árbenz se succédèrent à la présidence de la République, respectivement de 1945 à 1951 et de 1951 à 1954. Il vaut la peine de s'arrêter un instant sur ce dernier, qui était le fils d'un pharmacien

suisse. Il fut élu sur un programme social favorable à la réforme agraire. Il chercha à armer des milices paysannes et acheta à cette fin des armes à la Tchécoslovaquie. Cette action audacieuse en pleine guerre froide entraîna sa perte, et il fut évincé du pouvoir par une intervention armée de latifondiaires aidés ouvertement par la CIA en 1954. On sait que Árbenz chercha à se réfugier dans sa lointaine patrie mais le Conseil fédéral refusa d'accueillir ce descendant de Thurgoviens. Pour compléter le tableau et vérifier l'adage selon lequel en Amérique centrale les révolutions se passent souvent à travers les familles, il faut relever que le frère de Jorge Toriello, Guillermo Toriello, avait été le ministre des affaires étrangères d'Árbenz. Il fut l'un des orateurs les plus percutants au sein du premier congrès des forces anti-américaines réunies au Venezuela dans les années 1950 et il finit par s'établir à Cuba. J'ai eu l'occasion de m'entretenir avec lui.

Mais revenons au colonel. Son pouvoir absolu sur la Croix-Rouge lui donnait une forte influence sur le gouvernement guatémaltèque. C'était aussi un soutien précieux pour le secrétaire général de la Ligue des sociétés de Croix-Rouge, devenue aujourd'hui la Fédération. Son titulaire, Umberto De La Mata, se posait en rival du CICR, estimant disposer d'un mandat démocratique qui faisait défaut au Comité. Ce mégalomane espagnol s'appuyait également sur les Croix-Rouge latino-américaines, auxquelles il distribuait généreusement des fournitures et accordait une coopération technique. Toriello était l'un de ses principaux soutiens. « Tant que je serai là, me dit-il, le Comité n'aura pas de délégation permanente dans mon pays. » De temps à autre, pourtant, un émissaire venait de Genève pour sonder le terrain et relancer la question.

L'arrivée au pouvoir de Vinicio Cerezo ouvrait la possibilité bienvenue de résoudre enfin ce problème. Une autorité civile, pensait-on, n'aurait pas les mêmes inhibitions que les généraux qui bloquaient l'établissement du Comité dans leur pays. Dès le début de son mandat, le président Cerezo fut sollicité à cette fin par le délégué régional. Il n'était pas dans l'habitude de Cerezo de dire non ouvertement, d'autant moins qu'il n'avait pas de raison objective de le faire. Il se montra plutôt encourageant mais réserva toutefois la position du colonel Toriello, qu'il se devait de consulter. Il se faisait fort de le convaincre. Ce que nous ignorions à ce moment – et on retombe là dans la littérature de l'hémisphère – était la dette personnelle que le président de la République avait envers le colonel.

Jeune militant, Cerezo avait été pris à partie en pleine rue par un groupe d'extrême droite, qui lui réservait un mauvais sort. Il parvint à se réfugier sous une voiture quand vint à passer un notable distingué, qui n'était autre que notre colonel Toriello. Il prit la défense du jeune homme en forçant les assaillants à se disperser. Vinicio Cerezo devint ainsi son obligé. Et voilà pourquoi le CICR n'est pas parvenu à ouvrir sa délégation dans l'immédiat ! L'affaire ne fut réglée qu'après mon départ de Guatemala City.

### **La Suisse envoie un second ambassadeur en Amérique centrale**

Parmi mes collègues en poste au Guatemala, je voudrais citer le nom d'Alberto Piedra, professeur d'économie à la Georgetown University, choisi par l'administration Reagan pour ouvrir l'ambassade qui avait été fermée à l'époque de son

prédécesseur. Le président Carter, protestant contre les exactions et les violations des droits humains, limita fortement les exportations d'armes destinées à l'armée guatémaltèque. En combattant par des méthodes épouvantables la guérilla installée sur son sol, l'armée estimait qu'elle menait en fait la guerre au communisme. La mésentente entre les deux parties fut totale sur ce point et un froid glacial s'installa pendant quelques années dans les relations entre les deux pays. Sous le président Reagan, les priorités changèrent et le contact fut ainsi rétabli avec les militaires guatémaltèques. Piedra, Américain d'origine cubaine, devait prendre d'extraordinaires précautions pour sa sécurité et, de ce fait, on ne le voyait pas souvent. Sa tâche était ardue, parce que la confiance n'était pas entièrement retrouvée, en raison notamment de la politique de neutralité et de non-intervention dans les affaires de l'Isthme que le Guatemala s'efforçait de suivre. Washington cherchait au contraire à l'engager dans sa lutte contre les Sandinistes et à soutenir les Contras, ces dissidents nicaraguayens parrainés par les États-Unis qui ont déjà été évoqués.

Les attaques et les empiètements des Contras au nord du Nicaragua firent une première victime suisse, Maurice Demierre, un coopérant d'une ONG tué lors d'une embuscade nocturne en février 1986 à Matagalpa. Yvan Leyvraz, un des compagnons d'armes de Maurice Demierre allait également périr sous les balles des Contras peu de temps après, faisant ainsi une deuxième victime suisse. Instruct par le Département de me rendre aussitôt sur les lieux, afin d'informer Berne de première main sur le déroulement des événements, présenter des condoléances à la famille de la victime et prendre de premières mesures pour renforcer la sécurité des coopérants suisses dans la région. Il me fallut 24 heures pour y parvenir, en raison des mauvaises communications existantes. Ce long délai amena Berne à revoir le dispositif diplomatique en Amérique centrale. Techniquement, il y avait des missions suisses, des ambassades au Costa Rica et au Panama, mais qui étaient le plus fréquemment dirigées en mon absence par un chargé d'affaires a.i. Il ne s'agissait donc pas d'ériger une nouvelle ambassade, mais simplement d'accréditer à San José de Costa Rica un ambassadeur qui y résiderait en permanence et qui serait également chargé de la mission à Panama, en plus de celle du Nicaragua. Il y avait une raison pratique à ce changement. L'expérience avait montré que je ne pouvais pas facilement gagner le Nicaragua depuis le Guatemala. Y aller par la route aurait pris une journée et demie à travers le Salvador, sans compter que la route panaméricaine était parfois coupée. J'étais en fait dépendant du *le-cherro*, l'avion quotidien de la compagnie costaricienne Tico, qui reliait toutes les capitales de l'Isthme, ce qui entraînait parfois des délais allant jusqu'à 24 heures.

Un de mes collègues à Berne, qui avait mené la campagne en faveur de l'adhésion à l'ONU, avait terminé son activité. Il fut désigné pour le poste de San José. C'était Johann Bucher, avec qui je m'entendais très bien, qui était d'une volée proche de la mienne. La passation des pouvoirs se fit dans le meilleur esprit du monde. Mon domaine d'action ainsi rétréci, je pus me consacrer davantage au Guatemala. Mais avant qu'il ne prenne ses fonctions, Berne avait envoyé au Nicaragua en juillet 1986 une mission chargée de vérifier la sécurité des coopérants employés par la Direction de l'aide au développement. Cette dernière était dirigée par Jacques Forster, vice-directeur de la DDC.

### La sécurité des coopérants au Nicaragua

À la veille de mon départ pour rejoindre la mission Forster, l'Ambassadeur Piedra me demanda un rendez-vous urgent. Il avait un important message à me transmettre, de caractère personnel et qui ne pouvait pas attendre mon retour de Managua, car il avait précisément pour objet mon déplacement imminent au Nicaragua. Il vint donc à la résidence à 19h. Son convoi comportait sept Land Rover identiques, ce qu'on appelait là-bas un « panel ». Il descendit du troisième véhicule et m'informa, légèrement embarrassé, que la Maison-Blanche lui avait demandé d'attirer personnellement mon attention sur les risques que j'allais courir en me rendant au Nicaragua. Il me donna une sorte de rouleau, comme on voit le shérif en dérouler dans les films de série B, où Uncle Sam s'adressait « à vous, François Nordmann, pour vous signifier que vous allez vous rendre dans une zone militaire et que les villages de cette zone étaient en fait des bases de l'armée nicaraguayenne, très peu sûres et même dangereuses pour la sécurité. » La Maison-Blanche m'enjoignait de renoncer à mon voyage. Cette injonction était un pur produit de la diplomatie publique américaine, dont l'ambassadrice Faith Whittlesey était responsable à la Maison-Blanche, entre deux postes de cheffe de mission à Berne. Piedra s'acquitta avec beaucoup de dignité de son mandat fort peu agréable – pour lui comme pour moi – et ne parvint naturellement pas à me dissuader de prendre à l'aube du lendemain l'avion navette qui devait m'amener à Managua.

Comme on l'a vu, les événements du Nicaragua provoquèrent en Suisse d'intenses débats dans la presse et dans l'opinion publique. Fallait-il maintenir l'aide au développement dans ce pays exposé qui ne pouvait pas garantir la sécurité des coopérants ? Fallait-il protester auprès des États-Unis, dont le soutien et l'encadrement apportés aux Contras étaient décisifs et sans lesquels les coups de mains perpétrés au nord du Nicaragua, qui avaient fait deux victimes suisses, n'auraient pas été réalisables ? En Suisse, une association pour un Nicaragua démocratique se créa dans les milieux très à droite, où l'on retrouva les mêmes acteurs que ceux qui soutenaient l'apartheid en Afrique du Sud. La visite de la délégation conduite par Peter Sager et Jacques-Simon Eggly à Managua, dont on a parlé précédemment, nourrit les activités de ce milieu, mais ne convainquit guère l'opinion. L'ambassade des États-Unis en Suisse soutenait ces efforts et se montrait des plus actives en intervenant auprès de la rédaction des plus importants journaux de Bâle et de Zurich. Aux côtés de l'ambassadrice Whittlesey se trouvaient deux spécialistes de l'Amérique centrale, Robert Reiley et Louis Segesvary, consul général des États-Unis à Zurich. Cette campagne avait d'ailleurs une dimension européenne et les mouvements antisandinistes des différents pays s'étaient rencontrés en février 1986 à Madrid afin de coordonner le soutien qu'ils comptaient donner aux Contras. Dans le segment plus libéral de l'opinion publique, d'autres voix s'élevèrent pour reprocher au contraire au Conseil fédéral sa passivité devant ces attentats et pour protester contre l'absence de toute démarche auprès des États-Unis, en dépit de l'ingérence évidente de ce pays dans la vie publique suisse. L'assassinat de deux compatriotes ne suscita aucune démarche auprès des États-Unis. Toutefois, on était conscient à Berne que si des personnes détachées par l'administration fédérale étaient victimes à leur tour des Contras, la Suisse n'aurait eu d'autre option que de se retirer du Nicaragua. C'est pour éviter cette éventualité

que le Département dépêcha sur place Jacques Forster et Henri-Philippe Cart, chef de la Division des opérations de la DDC. L'enjeu étant le maintien de la présence suisse au Nicaragua, la mission avait pour but de fixer des périmètres de sécurité et de renforcer la discipline et la vigilance des coopérants de la DDC. Nous avons donc soigneusement inspecté les lieux où opéraient les coopérants relevant de la DDC ou ceux d'ONG, qui avaient été les compagnons de Maurice Demierre. À Matagalpa, un des coopérants demanda à me parler. Ce jeune Tessinois me reçut dans un bureau décoré d'un immense poster du Che. Il me parla en espagnol avec une telle vitesse et une telle passion que je mis quelque temps à réaliser qu'il s'agissait en réalité d'un compatriote. Il me donna sa version de l'assassinat de Maurice Demierre et insista sur le rôle des Américains dans ce crime. Au cours de nos pérégrinations, nous nous sommes rendu compte qu'un des fonctionnaires logeait dans une vallée isolée et aurait été la proie facile d'un coup de main éventuel des Contras. Un autre, au contraire, le légendaire W. Baumann, habitait carrément dans l'enceinte d'une caserne. Il était certes relativement protégé, toutefois au prix de son impartialité et de sa neutralité. Nous avons donc apporté quelques retouches à la sécurité de nos collègues et avons rencontré Yvan Leyvraz, qui nous expliqua en détail que la dernière chose à faire pour un coopérant étranger dans ce pays était de prendre les armes ou d'utiliser les fréquences radio de l'armée. Trois semaines plus tard, il tomba sous les balles des Contras avec certains de ses collègues, non sans avoir cherché à riposter, car il était bel et bien lui-même détenteur d'un fusil, en dépit de ce qu'il nous avait dit. J'assistai à son enterrement de type révolutionnaire, en ce sens que le cortège qui le conduisit jusqu'au cimetière ressemblait à une manifestation nourrie de slogans, de revendications, de poings levés et de chants formulés par ses amis tout au long du chemin avant la salve d'honneur finale.

C'est donc dans le sang que s'acheva ma mission au Nicaragua, puisque l'ami Bucher, arrivé sur ces entrefaites, allait reprendre le flambeau. À noter que les proches de ces coopérants suisses ont trouvé la réaction de la Suisse bien faible par rapport aux agissements de milieux liés aux Américains. À fin août 1986, les ambassadeurs et ambassadrices de Suisse réunies à Berne pour leur conférence annuelle assistèrent à la projection d'un film tourné par l'ambassade américaine. Dans ce montage, on pouvait voir de pseudo-journalistes américains – en réalité des fonctionnaires du consulat américain à Zurich, dont Louis Segaray, et des fonctionnaires de la Maison-Blanche en mission secrète – qui avaient refait tout le parcours suivi par la mission Forster. Ils démontraient qu'elle avait été trompée, qu'elle avait visité des villages fortifiés, où les paysans dans les champs travaillaient en tenue de combat et où chaque village abritait un arsenal d'armes à peine camouflées. Comme si en Suisse, à l'époque, il était inhabituel de voir des manœuvres militaires dans nos villages ou d'aller accomplir les travaux des champs vêtu d'une vareuse militaire... Contrairement aux allégations de l'ambassade américaine, le Département fut en mesure de prouver qu'il était faux de prétendre que Maurice Demierre portait une veste militaire au moment où il tomba dans l'embuscade des Contras.

## 45 Et pendant ce temps au Nicaragua même...

Aux yeux de mes collègues de Berne, ce sont les événements du Nicaragua qui donnaient toute sa valeur à mon poste, du fait de l'affrontement des États-Unis et des Sandinistes soutenus par Cuba, et beaucoup plus mollement par les Soviétiques. Les États-Unis avaient maintenu leur ambassade à Managua et j'appréciais beaucoup le jugement de l'ambassadeur Berghof, qui gardait la tête froide tout en étant en butte à l'hostilité du régime. Il devait son poste à ses qualités de kremlinologue : il savait analyser les différents courants qui parcouraient la direction collégiale du pays, ayant servi dans des pays communistes, en dernier lieu en Hongrie. Il me tenait toujours un discours en deux parties. La première exprimait le point de vue officiel qui m'était d'ailleurs largement connu : « Je vais vous donner, dit-il, la position du gouvernement des États-Unis. » Cela dit : « Et maintenant, dit-il, je vais vous faire part de mes vues personnelles. » Avec cette seconde partie, j'avais droit à un jugement beaucoup plus nuancé sur les personnes impliquées et sur les événements, décrits d'une manière professionnelle, réaliste, sans indulgence ni exagération, et placé dans un contexte aussi équilibré que possible. C'était une démonstration exemplaire de l'art de la diplomatie. Les observations personnelles de mon collègue étaient beaucoup plus intéressantes et bien plus justes que le message que Washington le chargeait de diffuser.

Pendant les trois années où j'ai suivi la situation au Nicaragua, j'ai constaté que la vie publique s'y détériorait constamment. L'économie était désastreuse, victime des expériences, ou plutôt des inexpériences, des *Comandantes*, qui s'étaient complètement coupés du monde rural, de manière inattendue pour des révolutionnaires qui avaient renversé un régime aussi néfaste que celui des Somoza. La corruption et la violation des droits humains ainsi que l'arbitraire du régime étaient flagrants. Dans la pure tradition castriste, le pays était mobilisé en permanence contre les Américains. Il est vrai que ceux-ci avaient recouru à l'action indirecte et à la force pour affaiblir militairement le régime, en minant les ports et en s'alliant aux anciens officiers somozistes, qui cherchaient à reconquérir le pays par les armes.<sup>2</sup>

Dans les villages, la population renâclait de plus en plus à défendre la révolution sandiniste, qui semblait dévorer les paysans. Les Sandinistes se justifiaient en invoquant « l'esprit révolutionnaire » et ils rejetaient entièrement la responsabilité de la situation sur les États-Unis. Selon les meilleures recettes castristes, ils refusaient tout dialogue avec l'opposition, dont une partie des membres les avaient pourtant aidés à mettre fin au régime Somoza. Quand on le pressait d'engager le dialogue avec la droite, Ortega avait cette formule où il disait préférer s'adresser directement aux Américains plutôt qu'à son opposition nationale : « J'aime mieux parler à la direction du cirque qu'à ses clowns. »

Les observateurs occidentaux étaient divisés dans leur appréciation du pays et de son évolution. Mon collègue britannique, qui résidait à San José et qui utilisait encore une vaisselle au chiffre de Georges VI (!), se montrait critique envers le régime, mais aussi réticent quant au soutien qu'il fallait accorder aux Américains

<sup>2</sup> La Cour Internationale de Justice a d'ailleurs condamné les États-Unis à ce propos le 27 juin 1986.

dans cette affaire. Comment la Grande Bretagne devait-elle réagir dans le conflit entre les États-Unis et le Nicaragua ? Plus les ambassades étaient géographiquement proches de Washington, plus leurs chefs considéraient que le Royaume-Uni devait s'aligner sans état d'âme sur les États-Unis, parce que c'était le chef de file et que l'alliance exigeait qu'on les suive. Plus on s'éloignait, plus les jugements étaient nuancés : « il faut encore laisser leur chance aux révolutionnaires et faire montre de vigilance. » Ma collègue française parlait en rougissant de l'activité de « Daniel » (Ortega), sous le charme duquel elle était – paraît-il – tombée, au point d'assister à tous ses discours. Elle lui était très favorable.

Vers la fin de mon séjour, peu avant l'arrivée de la mission Forster dont j'ai parlé plus haut, les Européens avaient retiré du jour au lendemain, en 1986, les services de coopération au développement, notamment les Suédois et les Allemands, qui y disposaient de moyens importants. La Communauté européenne entendait ainsi protester contre les abus du régime sandiniste, qu'elles avaient mis en garde contre la dureté et l'iniquité de la réforme agraire, qui avait provoqué des réactions massives de paysans nicaraguayens lésés. Le Conseil fédéral décida au contraire de maintenir la présence des coopérants suisses, estimant que cette dernière ne devait pas dépendre de la couleur politique du gouvernement en place et que la Suisse devait démontrer qu'elle pouvait coopérer aussi bien avec des régimes de droite, et même des dictatures militaires, qu'avec des gouvernements de gauche. Cette décision nous conféra une importance accrue aux yeux du régime et nous facilita l'accès aux dignitaires, qu'il avait été jusqu'alors impossible d'aborder. La délégation Forster fut reçue par le vice-président Sergio Ramirez, un écrivain, compagnon de route des *Comandantes*, qui par la suite se dressa contre Ortega et devint l'une des figures de l'opposition.

### La restitution du canal de Panama

Au Panama, la grande question qui se posait tout au long de mon séjour était de savoir si les États-Unis allaient honorer le traité par lequel ils s'étaient engagés à restituer la zone du canal au gouvernement panaméen (accord Torrijos-Carter). Les Républicains y étaient hostiles : le Panama ne disposait à leurs yeux pas des compétences nécessaires pour gérer efficacement cette artère vitale du commerce international. Pour en avoir le cœur net, je décidai d'aller interroger le commandant de la zone souveraine du canal, le général John Galvin, qui me reçut un matin de bonne heure en compagnie de son conseiller diplomatique. Qu'il ait un super service de renseignement ou une très forte intuition, le général Galvin, titulaire d'impressionnants diplômes, me demanda tout de go : « Alors, Monsieur l'Ambassadeur, est-ce que les Américains vont restituer la zone du canal au Panama ? » Étant donné qu'il s'agissait exactement de la question que j'avais l'intention de lui poser, il avait, d'une habile manœuvre, renversé la table, sachant qu'il se rallierait à l'opinion que j'exprimerais le premier. J'ai revu plus tard le général Galvin, devenu commandant suprême des forces américaines en Europe et donc le chef militaire de l'OTAN. Il avait été invité à une manifestation par le conseiller fédéral Kurt Furgler, qui fit les présentations et fut tout étonné de voir que nous nous connaissions déjà. En dépit des tentatives du Congrès pour

47

dénigrer la qualité des ingénieurs panaméens, le Panama a bel et bien recouvré sa souveraineté sur la voie d'eau. J'avais visité un des centres de contrôle de la navigation sur le canal, qui m'avait semblé d'une simplicité désarmante sur le plan technique : de simples commandes électriques, qu'une personne à un pupitre pouvait actionner pour ouvrir ou fermer les écluses et ainsi les laisser se remplir d'eau, puis enfin donner le passage aux navires qui s'étaient présentés. Rétrospectivement, il apparaît bien que le geste du président Carter de rendre le canal était visionnaire.

### **La Suisse de l'Amérique centrale**

Bien que je fusse appelé à me rendre relativement souvent au Salvador et plus encore au Nicaragua, c'est au Costa Rica que je me sentais le plus à l'aise. Ce pays était plus développé et jouait la carte de l'éducation, du tourisme et des services financiers. C'est aujourd'hui le pays le plus prospère de la région, devenu une place financière et un centre de l'économie numérique de pointe.

Les relations avec les autorités étaient excellentes : les principaux ministres connaissaient la Suisse et j'ai même pu, peu avant mon départ, organiser la visite du ministre des affaires étrangères à Berne. Le pays se considérait comme la Suisse de l'Amérique centrale et il s'est même essayé à la neutralité. Un courant politique réclamait en effet que le Costa Rica cesse d'être le jouet de la rivalité entre les États-Unis et les Sandinistes et qu'il proclame sa neutralité dans ce conflit comme dans tous les autres. Le gouvernement semblait disposé à réaliser cette idée et j'y voyais l'occasion d'intensifier les contacts diplomatiques avec ce pays décidément fort sympathique. J'en fis la proposition à Berne en demandant du matériel, en proposant d'organiser des séminaires et d'utiliser ce créneau qui nous aurait fort bien convenu. « Vous n'y pensez pas ! », fut la réponse de la Direction du droit international. « Vous ne pouvez pas comparer la neutralité d'un pays qui ne possède pas d'armée avec celle de la Suisse. » À la suite de la révolution de 1948, le président José Figueres avait en effet aboli l'armée, tout en étoffant les forces de police. Les vellétés de neutralité ne furent pas menées à chef. Après cela, le nouveau président Oscar Arias misait plutôt sur les bons offices, qu'il dispensa efficacement, comme on a pu le voir. La Suisse jouissait d'un crédit et d'un prestige importants, qui se renforcèrent encore avec l'installation d'un ambassadeur résident. Des échanges fructueux furent établis aux Nations Unies, le Costa Rica s'alliant à la Suisse dans les efforts entrepris en vue de réformer les méthodes de travail du Conseil de sécurité.

### **Conclusion**

L'Amérique centrale s'est avérée un poste privilégié pour observer et parfois agir dans le domaine de la recherche de la paix et de la protection des droits humains, et aussi pour marquer la présence de la Suisse dans cette région. Ce qui me frappe quarante ans après, c'est la persistance des sources de violence dans ces sociétés, même après le processus de pacification. Les phénomènes de corruption, d'extrême faiblesse du pouvoir judiciaire, du rôle de l'armée ou des forces de l'ordre

qui agissent dans l'ombre et d'une démocratie qui organise des élections souvent truquées sont encore trop courants. Entre autres, ces sociétés restent prisonnières de structures héritées du colonialisme et exploitées par les élites et les puissances étrangères. Elles pèsent aujourd'hui sur les relations internationales, parce qu'elles sont le théâtre de violences, mais aussi parce qu'elles sont la source d'une émigration massive vers les États-Unis, en raison de la pauvreté endémique et de la violence, et qu'elles représentent un relais important sur la route de la drogue. L'importation et l'exportation de substances illicites se sont multipliées au Guatemala, bien plus que lors de mon ambassade. On assistait par exemple à des escales d'appareils venant de Colombie qui atterrissaient de nuit, tous feux éteints, dans une *finca* contrôlée par tel ou tel colonel, avant de repartir avec leur cargaison vers les États-Unis. À l'époque, on déplorait plutôt des incidents isolés alors qu'il s'agit aujourd'hui d'un fléau national qui a pris beaucoup d'ampleur.

Le Guatemala était surveillé de près par la Commission des Nations Unies, qui y envoyait chaque année un rapporteur spécial, le vicomte Colville, pour mesurer les progrès accomplis concernant sa politique des droits humains. Mais, aujourd'hui, la Commission internationale qui l'a remplacée a été dissoute à la suite de critiques gouvernementales, qui l'accusaient de partialité. Elle n'est pas parvenue à endiguer le flot des violations toujours aussi élevé, mettant le plus souvent en cause des forces spéciales liées aux militaires ou à la police. Ces pays ont certes progressé sur la voie du développement économique, mais pas de manière décisive et souvent au profit d'une minorité. On retrouve aujourd'hui encore le nom des protagonistes de l'époque, qui sont toujours sous les feux de l'actualité. J'ai assisté à la première investiture de Daniel Ortega, en janvier 1986. Il a entre-temps profondément modifié sa vision du monde, mais a gardé les mêmes méthodes de gouvernement, imitant ainsi le dictateur qu'il avait mis tant d'ardeur à renverser lors de la révolution sandiniste.

Les observations des diplomates occidentaux ont sans doute facilité le processus de pacification entrepris par l'ONU dès 1986, alertant leur gouvernement sur ce qu'il y avait d'inadmissible dans les conditions de vie des pays de l'Isthme. La politique européenne a commencé à se développer avec des programmes de coopération importants, pour donner vie à la déclaration de San José, qui en était le fondement institutionnel. Mais l'acteur principal était et restera les États-Unis, qui ont contribué à la défaite des mouvements de guérilla et à l'éducation des élites. Le seul succès réel de cette politique est le Costa Rica, qui a une autre composition sociologique que ses voisins. Comme on l'a vu, ce pays a aboli l'armée en 1948 et s'est développé en centre touristique et financier, puisque sa faune et sa flore relient les espèces d'Amérique du Nord à celles d'Amérique du Sud. Mais il n'a pas été tout à fait à l'abri des événements qui se déroulaient autour du Nicaragua sandiniste. Il avait cependant les infrastructures sociales, éducatives et financières nécessaires pour tirer profit au maximum de l'alliance avec les États-Unis et cultiver ses points forts : l'économie d'entreprise, le numérique et la technologie.

Nous n'avons pas vu tout venir. Parfois, il s'agissait de parer au plus pressé, parfois même de gérer des situations qui exigeaient la prise de mesures opérationnelles, comme cela fut le cas avec la sécurité des experts suisses de la DDC au

Nicaragua. Inversement, il faut dire que la Suisse n'était pas un facteur important dans la politique extérieure des pays de la région. Les relations étaient donc formelles et courtoises : on répondait volontiers aux questions de l'ambassadeur de Suisse quand il venait en visite, deux ou trois fois par année, et on le recevait avec aménité. La DDC jouait un rôle important dans les pays de l'Isthme. De fait, c'est autour de la délégation de cette institution que s'articulaient les relations les plus confiantes et les plus denses avec le pays hôte, notamment au Honduras et au Nicaragua. En conséquence, le premier devoir des chefs de mission est sans doute de veiller au bien-être et à la sécurité de leurs compatriotes, par-delà la protection consulaire, et de faire valoir les grandes lignes de la politique extérieure suisse, dans la mesure où elles s'appliquaient ou pouvaient intéresser le pays d'accueil.

Sur le plan diplomatique proprement dit, rappeler les bons offices de la Suisse au groupe de Contadora était certainement un avantage, en raison de notre statut européen particulier. La représentation des intérêts britanniques au Guatemala nous donnait aussi une certaine notoriété. Enfin, la possibilité de se déplacer dans cinq pays d'accréditation, en plus du pays de résidence, me permettait d'avoir une vue d'ensemble et de relativiser ce que j'entendais dans une capitale par rapport à la position d'un pays donné.

En trente ans, le poste avait évolué du fait de l'insertion croissante de l'Amérique centrale dans le monde. Région isolée et dans la mouvance des États-Unis, elle n'attirait guère l'intérêt général si ce n'est pour les tribulations de ses familles de dictateurs. Les efforts de la communauté internationale en vue de la pacification et du développement économique ont démarré vers la fin de ma mission, survenue le 3 avril 1987. Ce départ coïncidait avec une nouvelle page de l'histoire de l'Amérique centrale, ouverte par l'accord de paix qui devait stabiliser la situation au Nicaragua et mettre fin aux activités des guérillas au Honduras, en Salvador et au Guatemala. Il reste encore beaucoup à faire dans la région, devenue la source d'une émigration de masse vers les États-Unis en raison de la stagnation de l'économie, des inégalités et de la violence endémique.

### L'état sauvage (1987–1992)

Riche de mes premières expériences de chef de mission, je suis donc arrivé à Paris en avril 1987 pour prendre mon poste à l'UNESCO. Je passais de la jungle, qui recouvrait littéralement une partie du territoire guatémaltèque – le Petén –, à *L'État sauvage*, pour reprendre le titre qui a valu le prix Goncourt à Georges Conchon. J'étais le premier diplomate à occuper la fonction de délégué permanent de la Suisse. Charles Hummel, mon prédécesseur issu du monde de l'éducation, était resté de nombreuses années à Paris. Cependant, l'UNESCO était devenue une organisation de plus en plus politisée. Le directeur général de l'époque, Amadou-Mahtar M'Bow, ancien ministre de l'éducation du Sénégal, avait adopté une politique tiers-mondiste offensive avec l'appui des Soviétiques et d'une majorité des pays en voie de développement. Il prenait de ce fait le contrepied des valeurs libérales, qui étaient le fondement même de l'organisation. C'est notamment dans le secteur de la liberté de la presse qu'il est intervenu le plus directement, en promouvant un « Nouvel ordre mondial de l'information » selon lequel la presse devait être mise au service du développement dans les pays du tiers monde. Contrôlée par le régime, la presse ne devait transmettre que des informations officielles sur la vie publique, telles que les grands travaux d'infrastructure ou les réalisations du plan, tout en passant sous silence les sujets plus frivoles ou les spéculations politiques. Cette négation de la liberté de la presse avait provoqué le départ des États-Unis et du Royaume-Uni, qui avaient quitté l'organisation en 1984. Ils protestaient ainsi contre l'atteinte à l'une des règles fondamentales de l'organisation, qui avait notamment pour mandat de favoriser la « libre circulation des idées », selon son acte constitutif. Bien que les autres pays occidentaux aient partagé les vues de leurs collègues sur la liberté de la presse, ils ne les suivirent pas, afin d'éviter une rupture avec les pays en développement. Pour la Suisse, non membre des Nations Unies à l'époque, l'UNESCO revêtait une importance particulière. Il s'agissait de l'institution la plus importante après les Nations Unies en raison de ses programmes et de ses objectifs. De plus, les sciences, l'éducation, la culture et la communication, les domaines d'activité de l'UNESCO, étaient susceptibles de toucher une grande partie de la population en Suisse.

#### L'élection du directeur général : un enjeu majeur

En 1987, l'UNESCO était en proie à la question brûlante de la réélection de M'Bow, qui était candidat à un troisième mandat. Les Occidentaux avaient été patients, ils étaient restés à bord, surtout pour ne pas se couper des pays africains, mais ils estimaient qu'il était désormais temps de tourner la page et de désigner un directeur général moins controversé. Il s'agissait de permettre à l'organisation de renouer avec son mandat et avec l'universalité de sa composition et, en conséquence, de faciliter le retour de Londres et Washington, qui à eux deux représentaient plus du quart du budget. Les États membres étaient d'avis qu'il fallait limiter le mandat d'un directeur général à deux périodes de cinq ans. Le Japon prit l'initiative de faire modifier l'acte constitutif dans ce sens. L'idée de limiter à deux mandats l'exercice de la fonction de directeur général s'est imposée dans d'autres organisations internationales.

À Berne, on craignait que la réélection de M'Bow ne suscite un mouvement d'opinion, initié par l'UDC, qui amènerait la Suisse à quitter l'organisation. Le peuple suisse venait de rejeter rageusement l'adhésion à l'ONU et le retrait de l'UNESCO sur cette lancée aurait encore davantage éloigné la Suisse du système des Nations Unies. L'ambassadeur Franz Muheim, directeur des Organisations internationales, avait donc conçu une stratégie pour éviter que l'on en arrive à cette extrémité. La Suisse critiquait également la ligne suivie par M'Bow. Mon prédécesseur était connu comme l'un des principaux adversaires du directeur général, à tel point que l'on soupçonnait une animosité personnelle. La Suisse soutenait naturellement les efforts visant à trouver un directeur général plus modéré. Mais, en même temps, on ne pouvait écarter le risque d'une réélection de M'Bow. Pour faire face à cette éventualité, la Suisse devait entrer au Conseil exécutif et endosser une part de responsabilité dans la gestion de l'organisation. Franz Muheim pensait qu'il fallait recourir, pour occuper ce poste, à un ancien membre du Parlement respecté par la droite alémanique. Son choix s'arrêta sur son homonyme et compatriote, Franz Muheim, ancien conseiller aux États PDC du canton d'Uri. Il avait été candidat malheureux au Conseil fédéral et jouissait d'une excellente réputation. Une personnalité de cette carrure était en mesure de rassurer l'électorat suisse. Connu pour sa rigueur et sa droiture, il aurait constitué un contrepoids efficace à l'influence d'un M'Bow réélu et aurait ainsi pu éviter à la Suisse de devoir se retirer de l'UNESCO sous pression de l'opinion publique.

À mon arrivée à Paris, j'avais une triple mission à remplir auprès de M'Bow. Je devais d'une part normaliser les relations avec le directeur général et lui assurer que les sentiments personnels exprimés par mon prédécesseur ne reflétaient en rien l'estime et la confiance que les autorités suisses éprouvaient à son égard. Elles étaient satisfaites de certains aspects de son activité, notamment au Bureau international de l'éducation, une institution genevoise créée par Jean Piaget et placée par la suite sous l'égide de l'UNESCO. Je devais également prier le directeur général d'étudier les dossiers des hauts fonctionnaires suisses de l'organisation, qui s'estimaient discriminés. En effet, leurs promotions étaient régulièrement refusées par le directeur général en raison de l'attitude hostile du représentant suisse à son égard. Enfin, et cette dernière mission était de loin la plus délicate, je devais dissiper toute illusion que M'Bow aurait pu entretenir en l'avertissant que la Suisse ne souhaitait pas le renouvellement de son mandat.

J'avais pu faire passer tous mes messages lors de ma visite de prise de fonction. Satisfait de voir des relations de confiance rétablies avec la Suisse, le directeur général leva effectivement son veto sur la promotion de nos compatriotes à son service. Pour ce qui est de l'élection du directeur général, il prit acte sans réagir à l'alignement de la Suisse sur la position des autres membres du groupe occidental. Il défendit son bilan, donna quelques indications sur le programme qu'il entendait suivre et salua la candidature de la Suisse au Conseil exécutif lors de la Conférence générale qui se tiendrait à l'automne 1987. La succession du directeur général occupait une place centrale dans toute l'activité de l'organisation et était au cœur de toutes les conversations avec mes collègues lors des visites protocolaires que je leur ai rendues. Les informations qui m'avaient été communiquées étaient plus ou moins originales. C'est ainsi que le délégué du Sri Lanka,

Ananda Guruge, personnalité très respectée et très influente dans le microcosme de l'UNESCO, m'informa le premier de la candidature d'un ancien sous-directeur général, dont je n'avais jamais entendu parler mais avec qui il était en contact étroit : Federico Mayor. Il me fit part de sa campagne, il m'annonça le soutien à sa candidature d'un comité de scientifiques américains, comportant de nombreux prix Nobel, et prédit six mois à l'avance qu'il serait le tombeur de M'Bow.

Les Occidentaux, pour leur part, désignèrent Yaqub Khan comme candidat à la Direction générale. La personnalité et les actions de ce général pakistanais avaient visiblement conquis les délégués. C'était un gentleman ayant fait ses classes à Sandhurst au sein de l'armée britannique. De plus, il se distinguait par sa maîtrise du grec ancien, qu'il avait appris alors qu'il était prisonnier de guerre en Allemagne. Enfin, commandant des forces du Pakistan oriental au moment de la guerre d'indépendance du Bangladesh, il avait refusé de mettre Dhaka à feu et à sang. Le choix d'un champion prestigieux issu d'une famille musulmane et originaire d'un pays asiatique avait du sens d'un point de vue électoral. Six ans plus tôt, la Chine avait bataillé à l'ONU pour que le successeur du secrétaire général Waldheim provienne d'un pays en développement. Elle avait obtenu gain de cause avec l'élection de Pérez de Cuéllar, et la leçon avait porté. « Mais pas un général pakistanais » plaidait vainement Gisèle Halimi, la prestigieuse avocate de la cause féministe, représentante de la France au Conseil exécutif. « Un tel personnage ne saurait être crédible pour la défense des droits de l'homme, qui est l'une des raisons d'être de l'UNESCO. » Nommée par le président Mitterrand, elle ne put cependant le convaincre d'adopter un autre candidat. En période de cohabitation, c'était l'affaire du Premier ministre et ce dernier, Jacques Chirac, ne partageait pas les vues de la déléguée socialiste.

Les Occidentaux entrèrent donc en lice avec le nom de Yaqub Khan. Gisèle Halimi conçut un plan machiavélique pour ne pas avoir à donner sa voix à ce candidat : elle présenta sa démission après le premier tour de scrutin, espérant ainsi priver la France de son droit de vote. Elle avait en effet calculé que le Conseil exécutif, trop occupé avec la succession de M'Bow, ne serait pas disposé à la remplacer comme il en avait la compétence. Le siège de la France resterait vacant pendant la durée des opérations électorales, privant le général honni d'au moins une voix... Les choses ne se passèrent cependant pas de la manière escomptée. Le soir même, la déléguée permanente de la France, l'ambassadrice Marie-Claude Cabana, alla trouver M'Bow de toute urgence. Elle était elle-même née à Dakar et son mari était l'un des proches collaborateurs de Chirac d'abord à la mairie de Paris, puis en qualité de membre du gouvernement. Elle demanda à M'Bow d'user de son influence pour que le Conseil procède, toutes affaires cessantes, à la nomination du successeur de Gisèle Halimi. Elle annonça au directeur général qu'elle-même serait la candidate de la France au Conseil exécutif et qu'elle avait reçu pour instruction de voter pour lui, Amadou-Mahtar M'Bow, au poste de directeur général de l'UNESCO. C'est donc au prix du renversement des alliances que le pays hôte, se détachant de la position officielle des Occidentaux, obtint de participer à l'élection du directeur général. Il était en effet impensable que la France ne prenne pas toute sa part à l'élection du futur directeur général d'une institution qui avait son siège à Paris. Il en alla ainsi, et M'Bow avait

mobilisé ses soutiens au sein du Conseil exécutif, qui élut Mme Cabana au fauteuil de la France quelques heures seulement après le départ de Mme Halimi.

Revenons au scrutin pour le poste de directeur général. Bien que le premier tour ait joué en faveur de Khan, sa cote diminua dès le second. Au contraire, Mayor, candidat porté par la Suède, recueillit deux voix au premier tour et le double au second. L'ambassadeur de l'URSS Yury Khiltchevsky, qui devint par la suite ministre de la culture, fit savoir aux délégations occidentales que la Russie de Gorbatchev était prête à voter avec elles, à condition, ô paradoxe, qu'elles veuillent bien changer de candidat. Moscou ne pouvait soutenir un représentant du Pakistan, avec lequel l'URSS était pratiquement en guerre depuis qu'elle avait envahi l'Afghanistan. En revanche, le nouvel esprit qui régnait en URSS devait permettre une collaboration avec les pays occidentaux.

Dans les conciliabules qui suivirent, la perspective d'une alliance avec les Soviétiques, qui faisaient jusqu'ici cause commune avec les pays en développement, l'emportait sur tout autre considération. Élire un ancien ministre de l'éducation issu du sérail, tel que Mayor, était une idée attrayante car elle dépolitiserait la fonction de directeur général. En conséquence, Khan retira sa candidature. Khiltchevsky rendit visite à M'Bow et il lui jura « que jamais l'Union soviétique n'oublierait l'Afrique ». M'Bow interpréta cette déclaration comme l'annonce d'un soutien, alors que l'ambassadeur russe venait en fait prendre congé.

Les amis africains de M'Bow assistèrent médusés à la victoire de Mayor et réagirent assez vivement à cette défaite. Pour la Suisse, l'éviction de M'Bow, la dépolitisation de la fonction de directeur général et l'élection d'un Occidental constituaient un résultat positif. J'avais informé Berne du déroulement de la joute électorale et j'avais pris contact avec Mayor. Il était d'ailleurs bien disposé à l'égard de notre pays et parfaitement au courant du dossier du Bureau international d'éducation, qu'il avait supervisé à l'époque où il était sous-directeur général.

La décision du Conseil exécutif devait être encore ratifiée par la Conférence générale, où la Suisse aurait son mot à dire. Ce moment fatidique était attendu dans l'ombre par une personnalité prestigieuse : le prince Sadruddin Aga Khan, ancien haut-commissaire aux réfugiés, candidat malheureux au poste de secrétaire général des Nations Unies, et qui vivait à Genève. Il pensait que les États rejeteraient « toute personne dont le nom commençait par M » et s'imaginait que ni M'Bow ni Mayor ne passeraient le cap de la Conférence générale. Il avait tenté sa chance au Conseil exécutif, le délégué de la Grèce qui le soutenait s'était cependant très vite rendu compte qu'il ne passerait pas. Les conditions dans lesquelles j'ai pu suivre les aléas de cette candidature sont abracadabrantesques. En soulevant le combiné du téléphone de mon bureau, j'ai surpris une conversation en cours avant même de pouvoir composer le numéro que je voulais appeler. La rumeur circulait parmi les délégués hostiles à M'Bow que celui-ci faisait espionner les délégations permanentes et écoutait notamment leurs conversations téléphoniques. Dans ma profonde naïveté, je n'y avais pas cru jusqu'au moment où je tins la preuve d'un dysfonctionnement de ma ligne !

Je reconnus instantanément la voix d'un des interlocuteurs de la conversation qui se jouait à l'autre bout du fil : je lui avais rendu visite précédemment. Il s'agissait de Jean d'Ormesson, qui avait son bureau dans la maison, au sous-sol de la

rue de Miollis, parce qu'il était secrétaire général d'une organisation de promotion de la philosophie. Il parlait à Stéphane Hessel, ambassadeur de France, pour lequel j'étais muni d'une lettre d'introduction que je n'avais pas encore eu l'occasion de lui remettre. Il avait été représentant permanent de la France à Genève. Jeune diplomate, il avait contribué à la rédaction de la Déclaration des Nations Unies sur les droits de l'homme. Je l'appelai directement après avoir raccroché afin de lui raconter l'incident. Il offrit de venir me voir aussitôt à mon bureau, et ce fut le début d'une solide relation, quinze ans avant qu'il ne devienne célèbre pour son cri prémonitoire « Indignez-vous ! ». Il me proposa d'aller voir Sadruddin, qui attendait le résultat du vote en cours à l'hôtel Athénée Plaza. Le prince comptait se présenter à la Conférence générale quel que soit le résultat du vote du Conseil exécutif. Mais l'élection de Mayor résultait d'un choix politique entre plusieurs grands pays, qui s'étaient prononcés à la suite d'une série de démarches diplomatiques. Ces derniers n'allaient pas se déjuger à la Conférence générale et Sadruddin Khan faisait figure d'*outsider*. Les grandes puissances veillaient au grain pour que la Conférence générale accepte sans coup férir le choix de Mayor au poste de directeur général. Cette élection était un signal destiné à la fois à Moscou, qui s'était rapproché de l'Occident, et à Washington, qui pouvait envisager de revenir à l'UNESCO.

#### La liberté de l'information à l'UNESCO

Le nouveau directeur général avait fait campagne sur le thème de la liberté de l'information. Il voulait en revenir au texte original de l'acte constitutif, auquel il donnait son interprétation libérale d'origine. Il promettait en outre une gestion plus transparente et se faisait fort, grâce à l'aide de ses amis américains, de faire revenir les États-Unis au sein de l'organisation. Il sollicita l'appui de la Suisse et d'emblée fit part de son projet de nommer un nouveau directeur au Département de la communication en la personne d'Alain Modoux, qui dirigeait un service de même nature au sein du CICR et dont on lui avait dit le plus grand bien. Notre compatriote fut en effet désigné à cette fonction, et c'est sur lui que reposa toute la politique de « déradicalisation » de la liberté de l'information. Il travailla à la fois avec les organismes professionnels des États-Unis, où il était bien introduit, et avec les journalistes des autres pays en organisant notamment des séminaires sur la liberté de la presse et sur les autres problèmes de la profession. C'est à lui qu'on doit la célébration, le 3 mai de chaque année, de la Journée de la liberté de la presse instituée par les Nations Unies.

Parallèlement, j'ai succédé à un collègue suédois à la tête du Programme intergouvernemental du développement de la communication (PIDC), qui était en fait un petit organe de coopération au développement, avec pour objectif de fournir du matériel flambant neuf aux imprimeries et aux studios de télévision et de radio des organismes officiels de pays en développement. La modernisation des infrastructures était censée faciliter l'ouverture et la libéralisation du contenu... Le Programme était soutenu par un petit nombre de gouvernements : les pays nordiques, la Russie, la Chine, la France et la Suisse notamment. Nous disposions d'environ deux millions de francs pour encourager les télévisions du Vietnam,

les imprimeries chinoises ou les médias des pays du Golfe à se libéraliser en leur fournissant des moyens modernes de communication. Les organisations de journalistes américains appliquaient un test au PIDC, qui ne serait crédible à leurs yeux que le jour où il apporterait de l'aide également aux organes de presse indépendants.

À ce titre, je fus désigné en qualité de président du comité de la Conférence générale, qui était chargé de rédiger le programme de l'UNESCO en matière d'information. Le Directeur Général, secondé par la délégation française, souhaitait qu'un groupe de travail du comité fût chargé de la mise au point des textes ; ce groupe de travail aurait pour rapporteur M. Iba Der Thiam du Sénégal, qui avait été l'homme lige de M'Bow et son principal défenseur au Conseil exécutif. À ce prix, le groupe africain se rallierait à la réforme proposée par Mayor. Je devais donc me contenter d'une présidence formelle, tout en laissant les États s'affronter dans des séances que présidait le rapporteur. Tout le monde – ou presque – était convaincu de la nécessité d'en revenir à la définition classique de la liberté de l'information à l'UNESCO. Cependant, parmi les pays du G77, un délégué yougoslave s'opposait à toute concession en la matière. Il s'agissait d'un spécialiste des questions d'information, venu exprès de New York pour combattre la nouvelle voie dans laquelle l'organisation allait s'engager, dans le plus pur esprit des pays non alignés de l'époque. Je fis part de cette difficulté à Mayor, qui assura qu'il en ferait son affaire. Et de fait, je pense qu'il intervint directement auprès du ministre des affaires étrangères à Belgrade car, soudain, le délégué en question disparut de la scène, « alla faire ses courses » selon le mot de Mayor et laissa le champ libre aux manœuvres que dirigeait Thiam. Les compromis ainsi négociés au sein du comité furent ensuite ratifiés par la Conférence générale. La Suisse a donc joué un rôle stratégique dans la restauration de la liberté de la presse au sein de l'UNESCO, par l'appui qu'elle a apporté concrètement aux efforts du nouveau directeur général.

### La détente

Ces événements coïncidaient avec les réformes structurelles lancées par Mikhaïl Gorbatchev : la *perestroïka* entraînait une réorientation de la politique mondiale, puisque l'Union soviétique cessait d'être un ennemi. L'UNESCO avait bien analysé ces événements et elle en bénéficia directement. Edouard Chevardnadze, le ministre des affaires étrangères de l'URSS, avait remarqué une jeune diplomate du nom de Roza Otounbaïeva, une spécialiste de Hegel originaire du Kirghizstan, dans la délégation qu'il présidait à l'Assemblée générale de l'ONU. Il la fit venir à Moscou dans son Ministère et la plaça à la tête de la Commission nationale pour l'UNESCO, où elle remplaça avantageusement de vieux croulants communistes. Elle fut dépêchée à Paris en qualité de membre du Conseil exécutif et présenta donc sa candidature pour le Bureau du Conseil. L'URSS y était toujours représentée, mais la situation était telle qu'aucune délégation des pays de l'Est ou d'Europe centrale n'était préparée à la soutenir. Dans une élection de ce genre, les règles du parlementarisme anglais s'appliquent. Une motion ou une candidature doit être appuyée par un autre membre pour être prise en considération. Faute

d'appui dans son propre groupe, Roza Otounbaïeva se tourna vers son voisin et lui demanda si la Suisse était prête à soutenir sa candidature ! Ce que je n'hésitai évidemment pas à faire. Des liens d'amitié se développèrent entre la déléguée soviétique et la délégation suisse, et la Commission nationale pour l'UNESCO l'invita en visite officielle en Suisse, ce qu'elle ne faisait que rarement.<sup>3</sup>

En découvrant la région de Saint-Gall, Otounbaïeva s'imagina la complémentarité qui pourrait exister entre les champs de coton de son pays et l'industrie textile de la Suisse orientale. L'épisode illustre la période de détente qui s'installait alors dans les relations internationales de la Suisse.

### La Conférence de Yamoussoukro

Mayor, ayant évincé un directeur général africain, dut se réconcilier avec les dirigeants de ce continent, qui avaient pris fait et cause pour un compatriote éminent. C'est pourquoi il se rendit dès le début de son mandat auprès du président de la Côte d'Ivoire, Félix Houphouët-Boigny, le vieux sage, doyen (ou à peu près) des chefs d'État africains. Mayor fut intronisé roi d'une tribu baoulée et son hôte offrit de financer un prix de l'éducation. Par la suite, l'origine des fonds en question fut mise en cause. Enfin, le directeur général dut accepter d'organiser une Conférence sur la paix à Yamoussoukro, le village natal du chef de l'État. Cette Conférence paraissait largement superflue à la plupart des délégations, mais il fallait honorer les promesses du directeur général nouvellement élu. Le monde clos de l'UNESCO se transporta donc dans la ville en construction, où seul le palais présidentiel et l'un ou l'autre hôtel étaient érigés.

Les délégations étaient invitées à visiter le chantier de la nouvelle cathédrale, qui était aussi grande que Saint-Pierre et qui ne serait achevée que des années plus tard. Je ne mentionnerais pas cette Conférence si elle n'avait pas été le théâtre d'une erreur de jugement de ma part. Mayor me demanda d'assurer la fonction de secrétaire de la Conférence et il me proposa les services de l'un des directeurs du secteur de la science pour m'assister. Alors, je vis s'avancer, d'une démarche nonchalante, un personnage qui devait avoir entre 50 et 60 ans et qui dégageait une impression de désinvolture. Je fis la fine bouche et informai Mayor que je me voyais difficilement travailler avec ce monsieur, qui avait ses habitudes et son rang de directeur. Bien m'en prit car Mayor détacha alors une jeune femme énergique qui s'appelait Mireille Jardin. Elle prit les choses en main et rédigea de superbes rapports. Mais lui, Pascal Lissouba, devint par la suite président de la République du Congo... J'avais manqué de flair politique !

Le congrès sur la paix se déroula sans éclat, à l'exception de la tentative de Houphouët-Boigny de l'instrumentaliser à ses propres fins. Il avait décrété un embargo sur les exportations de cacao, principal produit agricole du pays, pour faire monter les prix et aurait souhaité voir sa revendication endossée par les par-

<sup>3</sup> Après l'indépendance du Kirghizstan, à fin 1991, elle fut nommée ambassadrice à Washington, puis à Londres où je la retrouvai vers la fin de ma mission. Rentrée au pays, elle dirigea une fondation à caractère humanitaire, fut députée au Parlement et exerça à un moment donné l'intérim de la présidence de la République, portée par la foule lors d'une des révolutions qui secoua la vie publique de ce pays. C'est un destin emblématique de la période troublée que nous vivions.

57 ticipants. C'est le délégué du Bénin, l'un des piliers du Conseil exécutif, M<sup>e</sup> Léon Boissier-Palun, redoutable, éloquent et efficace, qui plaida la cause de son ami, le président de la Côte d'Ivoire. Je soulevai des objections car le prix du cacao me semblait bien éloigné des préoccupations que devait avoir un congrès pour la paix. De tels discours politisaient inutilement l'organisation, qui essayait justement de s'abstraire de ses oripeaux partisans. De temps en temps, le délégué béninois s'absentait de son siège pour aller téléphoner au président Houphouët-Boigny. Soutenu en sous-main par le secrétariat, je fis échec à ses manœuvres. Les membres de l'assemblée restèrent plutôt absents de ce débat, représentant soit des gouvernements, soit des ONG peu impliquées dans les arcanes du commerce international. Après coup, Boissier-Palun déclara que mon opposition l'avait étonné, il attendait plutôt que celle-ci provienne de la délégation américaine.

### La Conférence générale de 1989

L'une des dernières expériences diplomatiques que m'apporta le poste à l'UNESCO tint à mon élection au Bureau de la Conférence générale de 1989. Cet organe coordonnait non seulement tout le travail de la Conférence et se réunissait quotidiennement pour faire le point des travaux en cours, mais il se prononçait aussi sur des propositions du directeur général et veillait au respect de la procédure. Vis-à-vis de Mayor, la Suisse se voulait exigeante. Elle agissait au nom des principes de gestion et de loyauté politique qu'elle voulait faire respecter aussi bien par M'Bow que par Mayor. Au Conseil exécutif, son délégué, Franz Muheim, s'était vite fait un nom dans les questions administratives et budgétaires. J'adoptai la même ligne critique que lui au Bureau de la Conférence générale, insistant sur le respect du règlement.

Les travaux étaient dirigés de main de maître par Anwar Ibrahim, ministre de l'éducation de la Malaisie et président de la Conférence générale. C'était un homme politique de premier plan, à qui tout le monde promettait un brillant avenir. Sa carrière politique fut étonnante et il fut écarté en raison de la jalousie du Premier ministre de l'époque, Mohamad Mahathir, et condamné à deux reprises pour un prétendu crime d'ordre sexuel au terme de procès truqués.<sup>4</sup>

### Conclusion

Il est difficile de rendre compte de l'activité d'une organisation internationale. Elle procède au jour le jour par des avancées millimétriques qu'il faut si possible influencer, tout en gardant une vue d'ensemble. Avec l'élection de Federico Mayor au poste de directeur général en 1987, l'UNESCO a été en mesure de reprendre pleinement son rôle clé dans le domaine de la libre circulation des idées, qui est

---

4 Un jour, on apprit qu'il serait reçu par la Première ministre Thatcher à Downing Street. Les rumeurs se répandirent aussitôt. On disait notamment que les Anglais allaient revenir à l'Unesco ! En fait, la Dame de Fer désirait simplement faire la connaissance de ce ministre qu'elle n'avait pas pu rencontrer lors de sa visite à Kuala Lumpur et dont on lui avait parlé comme d'un *coming man*. Je n'ai rencontré personne qui ait fait preuve d'un sens politique et d'un esprit de décision aussi aiguisé qu'Anwar tout au long de sa présidence à l'UNESCO. Aujourd'hui septuagénaire, Anwar a été gracié et réhabilité. Et, juste retour des choses, il est devenu Premier ministre de Malaisie en 2022.

sa vocation principale. J'ai vu dans cette élection les premiers effets de la *perestroïka*, marquée par des réformes politiques et sociales au sein de l'Union soviétique. Cette nouvelle donne permit à l'Europe de se réunir, de l'Est à l'Ouest et du Nord au Sud. L'organisation a fonctionné comme le laboratoire d'une nouvelle approche des relations internationales, et notamment du multilatéralisme qui allait colorer tout le reste du XX<sup>e</sup> siècle avec les grands tournants de 1989 : la chute du Mur, la réunification de l'Allemagne et finalement, quatre ans plus tard, l'effondrement de l'Empire soviétique.

Cette belle atmosphère de coopération fut mise à rude épreuve lors de l'éclatement de la Yougoslavie, qui rouvrit des fractures malheureuses et fit revenir le spectre de la guerre dans les Balkans.

Mis à part quelques péripéties diplomatiques, l'organisation m'apparaissait surtout comme un vase clos, un microcosme sympathique, qui réalisait une multitude de programmes auxquels étaient alloués de faibles moyens, réduisant donc leur impact. Ainsi, le secteur de l'éducation – dans lequel elle avait à l'origine un monopole sur le plan international – était maintenant en concurrence avec la Banque mondiale, qui y consacrait beaucoup plus de moyens, et l'UNICEF. Au bout de trois ans, je pensais avoir fait le tour des problèmes et rempli ma mission. Il fut question d'un transfert à Moscou, qui n'aboutit finalement pas. On me fit miroiter la perspective d'un retour en Amérique latine – l'ambassade en Argentine – mais je préfèrai attendre mon tour à Paris. L'occasion se présenta à fin 1991. Je procédai à un échange avec l'ambassadeur Jean-Pierre Keusch, directeur des Organisations internationales, qui était désireux de quitter la centrale et qui lorgnait mon poste. Je lui succédai donc le 31 janvier 1992, tout en restant dans le domaine multilatéral.

### Retrouver Berne (1992–1994)

En douze ans, la centrale avait beaucoup changé, notamment pour ce qui est des relations entre collègues et de l'organisation du travail. La Direction des organisations internationales était dans mon souvenir la seconde en importance après la Direction politique, et les deux directeurs étaient censés coopérer étroitement. En réalité, la Direction politique avait pris un tel essor et s'était tellement ramifiée que les rapports n'étaient plus les mêmes. À mon arrivée, la priorité au sein des OI avait trait à la préparation de la Conférence de Rio sur l'environnement, dont elles devaient assurer la coordination. La section qui était chargée de son organisation était elle-même éphémère, puisqu'elle serait dissoute après la Conférence, à l'été 1992. Ses différentes tâches seraient réparties entre l'Office fédéral de l'environnement et l'Office fédéral des affaires économiques extérieures. Le chef du Département fédéral de l'intérieur, le conseiller fédéral Flavio Cotti, menait une diplomatie personnelle en faisant le siège de quelques collègues, notamment du Brésil, pour assurer le succès de la Conférence et amener l'Inde et la Chine à partager les préoccupations occidentales. Cependant, je fus rapidement informé que je ne serais pas du voyage, à la fois pour des raisons économiques (les places étaient limitées) et parce que je débutais dans mes fonctions.

### Une concurrence tous azimuts

Après le succès que rencontra la Conférence, la Suisse proposa d'accueillir à Genève le secrétariat des trois conventions qui en était issues : sur le climat, la biodiversité et la désertification. On installerait ces secrétariats au palais Wilson, qui devait d'abord être rénové après être resté en friche pendant près de vingt ans à la suite d'un incendie. Même le conseiller fédéral Otto Stich, ministre des finances et président de la Confédération, approuvait cette formule. Il n'y avait plus qu'à convaincre les autres États du bien-fondé de cette idée. Une véritable concurrence s'engagea : l'Allemagne, l'Espagne et le Canada offrirent eux-mêmes d'accueillir l'un ou l'autre de ces secrétariats. Il fallait donc faire campagne en faveur de la candidature de notre pays. Notre stratégie comprenait entre autres la remise en personne de lettres émanant du président de la Confédération à certains chefs d'État. En plus d'être chargé d'apporter ce document au président de la République populaire de Chine, je le transmis également aux présidents de Colombie, d'Argentine et du Venezuela. Ce dernier fut le seul à me recevoir personnellement. J'ai encore à l'esprit la vision lugubre du palais présidentiel à Caracas, en fin de journée, dévasté, avec un faible éclairage et des pièces défigurées par d'immenses draperies cachant un chantier. Le palais venait d'être attaqué par un capitaine téméraire, qui avait été incarcéré peu de temps après. Le président Carlos Andrés Pérez m'indiqua la direction de la cellule où se trouvait ce rebelle qui se nommait Hugo Chávez. À la fin, Genève n'eut rien. C'est Bonn et Toronto qui reçurent les secrétariats. En revanche, bon nombre d'ONG s'installèrent à Genève et d'importantes réunions de routine eurent lieu au siège des Nations Unies. La Suisse ne pouvait pas tout avoir. Quand bien même la solution qu'elle proposait paraissait la plus rationnelle, puisqu'elle promettait de déboucher sur la fusion des trois secrétariats.

Cette réalité m'a frappé de plein fouet lors d'une audience que m'a accordé Boutros Boutros-Ghali, secrétaire général des Nations Unies, de passage à Genève. J'étais chargé de lui présenter le projet suisse d'accueillir les secrétariats des organes créés par la Conférence de Rio. Ce à quoi il rétorqua :

Vous me dites que la Commission pour le développement durable a une valeur stratégique, et qu'elle doit concevoir toute la politique dans ce domaine. Si tel est le cas, son secrétariat devrait être situé en face de mon bureau à New York. C'est là que s'élabore la stratégie de l'Organisation. Maintenant, en ce qui concerne l'offre de Genève, vous devez savoir que je suis soumis à d'intenses pressions de la part du gouvernement allemand, qui veut absolument relocaliser à Bonn des organisations internationales dans les bureaux laissés vacants par ses fonctionnaires qui vont déménager à Berlin. Et ma foi, les contributions allemandes au budget des Nations Unies sont telles que je ne puis y résister.

Le ministre allemand des affaires étrangères, Klaus Kinkel, renforça ce message lorsqu'il invita son collègue suisse Flavio Cotti sur une île de la Baltique, à l'été de 1992, et lui tint à peu près ce langage :

La Suisse ne peut pas tout avoir, elle doit accepter que d'autres pays et d'autres villes abritent également des organisations internationales et la Suisse sait qu'elle a besoin de l'Allemagne, par exemple dans le contexte de ses relations avec l'Union européenne. Vous auriez donc tort d'insister pour mettre à Genève toutes les organisations internationales.

Plus tard, le projet du palais Wilson serait repris pour le Haut-Commissariat des droits de l'homme.

### **La transformation du GATT**

Je rencontrai plus de succès avec une autre négociation du même type. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), qui réunissait une quarantaine de pays pour organiser le commerce mondial depuis 1947, s'était transformé à partir de 1995 en une véritable organisation internationale réunissant tous les États : l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il fallait agir pour s'assurer qu'elle maintiendrait son siège à Genève. C'était l'affaire de deux départements en particulier : celui de l'Économie, qui assurait la représentation de la Suisse au sein de cet organisme, et celui des affaires étrangères, responsable des questions relatives au siège et au statut de la nouvelle organisation. Berne aimait bien le GATT, qui fut dirigé à deux reprises par des ambassadeurs suisses, Olivier Long et Arthur Dunkel. Ce dernier eut pour successeur Peter Sutherland, homme politique irlandais auquel Jean-Pascal Delamuraz, conseiller fédéral et chef du Département de l'économie, rendit visite pour lui confirmer l'intérêt de la Suisse à accueillir la nouvelle organisation. À nos yeux, l'OMC n'était que le GATT qui changeait de nom. Il lui annonça en plaisantant que la Suisse allait offrir la nouvelle plaque à apposer sur la porte de la villa qui abritait le GATT. Le directeur général saisit la balle au bond, comprenant le caractère humoristique de l'offre suisse, et répondit que les choses n'allaient pas se passer exactement comme nous l'imaginions. L'homme d'État irlandais déclara que la nouvelle organisation aurait besoin de plus d'espace, que les conditions d'accueil devaient être revues et que le choix de Genève n'était pas automatique. Il nous transmit une *laundry list*, liste de blanchisserie telle que l'on en trouve dans les hôtels, mentionnant allègrement une série d'exigences, qui allaient de

la construction d'une nouvelle salle de conférence à l'aménagement de parkings en passant par l'accès des partenaires au marché du travail, l'exemption de la TVA, le caractère pleinement autonome des missions auprès de l'OMC, qui deviendraient les égales des missions auprès de l'ONU, et j'en passe. La Suisse indiqua aussitôt qu'elle était désireuse de garder le siège de l'organisation à Genève, qu'elle se portait candidate et qu'elle allait examiner la liste des desiderata du directeur général.

À peine la nouvelle fut-elle rendue publique que l'ambassadeur de France à Berne, Bernard Garcia, annonça que Paris soutenait la candidature suisse. Cet appui rapide, qu'il semblait avoir accordé de son propre chef, avant même de consulter le Quai d'Orsay, fut décisif. Ce n'est que plus tard et presque par hasard, au cours des travaux préparatoires à la mise sur pied de la nouvelle organisation, que l'Allemagne se porta à son tour candidate, puisqu'il fallait peupler les bureaux laissés vacants à Bonn par les fonctionnaires fédéraux qui gagnaient Berlin. Une négociation formelle fut mise en place entre une délégation des États membres de l'OMC et la Suisse, que je représentais. Les États avaient repris la liste de Sutherland et réclamaient de profondes modifications au régime d'immunité et de privilèges en vigueur à Genève depuis 1947. Bien que la France ait joué un rôle positif dans la phase politique, en se prononçant la première pour le maintien à Genève du siège de l'OMC, elle nous mena la vie dure en se faisant le porte-parole, avec force et talent, des revendications des États membres. Elle joua à fond de la concurrence entre Bonn et Genève, quand bien même les sondages montraient que ni les fonctionnaires ni les diplomates n'avaient réellement envie de partir en Allemagne.

Pour ma part, je devais conduire la négociation sur deux fronts. Il fallait non seulement modérer l'appétit des délégués et leur faire comprendre les limites que l'État hôte devait respecter, mais aussi convaincre le Conseil fédéral que le moment était venu de réformer le système des privilèges et immunités. Les collaborateurs et collaboratrices issues de la Direction du droit international et de la Section État hôte ferrailèrent avec beaucoup de talent afin d'éviter les concessions incongrues aux négociateurs de l'OMC, qui réclamaient parfois la lune. Mais nous fûmes en mesure de moderniser les conditions de travail pour les diplomates à Genève, ce qui allait bénéficier à toute la Genève internationale. Deux points en particulier soulevaient des difficultés majeures au Conseil fédéral : la demande d'exemption de la TVA d'une part et l'accès des conjointes et conjoints au marché du travail d'autre part. Sans les adaptations législatives nécessaires, la négociation n'aurait pas abouti. Il fallut donc jongler avec ces différentes exigences.

Cotti traitait ce dossier avec beaucoup de prudence. Pour assurer le succès des demandes au Conseil fédéral, il était d'avis que son collègue du Département de l'économie publique devait cosigner avec lui les propositions formelles venant de la délégation à Genève. Un jour, il me chargea d'aller recueillir directement la signature de Jean-Pascal Delamuraz, qui me reçut cordialement et très rapidement. Il jeta un œil sur le texte que je lui soumettais et me le rendit en affirmant que son contenu n'était pas son affaire mais celle du DFAE seul. Je retournai avec cette nouvelle chez Flavio Cotti, qui écrivit un mot personnel à son collègue et me renvoya derechef au Palais fédéral Est. En prenant connaissance du billet de Cotti,

Delamuraz poussa un soupir, signa le document, prit un post-it et y inscrivit : « Je signe par gain de paix et nullement par conviction. » Je revins soulagé avec mon trophée chez mon supérieur, qui se précipita sur la signature du Vaudois et détacha délicatement le post-it avant de le glisser dans son portefeuille, se disant qu'il pourrait toujours lui servir un jour, à l'occasion d'un éventuel match retour ! Alors que la négociation approchait de son terme, le président du groupe de travail, qui était resté en retrait pendant les séances, m'invita à déjeuner pour voir s'il était possible de conclure. « Quelles sont vos lignes rouges, me demanda-t-il, jusqu'où peut-on aller et dans quels délais ? » J'ignorais qu'il nourrissait l'ambition de devenir lui-même un des hauts fonctionnaires de l'organisation. Sans doute cette perspective explique-t-elle la souplesse dont il avait fait preuve avant la fin des pourparlers.

Tout au long de nos travaux, nos partenaires avaient utilisé l'argument d'un éventuel départ à Bonn à titre d'épouvantail pour obtenir un maximum de concessions de notre part. Ils nous avaient en réalité rendu service, parce qu'il aurait été plus difficile de moderniser de fond en comble les règles qui président à l'accueil et au séjour dans la Genève internationale sans cette pression. Toutes les organisations déjà installées au bout du lac, et par extension leur personnel et l'ensemble des diplomates, allaient bénéficier à leur tour des nouvelles conditions d'immunité et de privilèges accordées à l'OMC. Le risque d'un départ à Bonn ou ailleurs n'était pas une crainte hypothétique : en 1992, la Suisse n'avait pas pu obtenir le siège de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques nouvellement créée. Elle s'était portée candidate mais avait présenté une offre banale sans faire campagne, s'endormant sur ses lauriers. C'est La Haye qui l'emporta : les États insatisfaits des conditions restrictives d'accueil à Genève adressaient ainsi un coup de semonce à la Suisse. Les concessions de notre pays lors de la négociation sur le siège de l'OMC montrèrent que le message avait été reçu cinq sur cinq !

Le succès de la négociation est dû à l'esprit d'équipe qui animait mes collègues ; le noyau central était formé de la Section État hôte de la Direction du droit international, et notamment d'Evelyne Gerber et Caroline Kraege, assistées par la Mission de la Suisse auprès de l'ONU et des institutions spécialisées et auprès de l'OMC, ainsi que de représentants de divers autres départements, des administrations fiscales, des douanes et des constructions fédérales entre autres, sans oublier la Fondation pour les organisations internationales.

La collaboration avec l'État de Genève avait pleinement fonctionné, notamment avec le conseiller d'État Philippe Joye, qui devait se charger de réaliser les parkings et d'autres travaux d'infrastructure. Cependant, comme c'est souvent le cas, la mise en œuvre de ces décisions fut plus lente et plus compliquée que prévu. L'accord avait laissé ouverte la possibilité d'ajouter d'autres constructions au bâtiment William-Rappard, qui devenait le siège de l'OMC. Bien nous en a pris, car cette disposition permettrait à la Suisse, vingt ans plus tard, de procéder à l'agrandissement de l'OMC sans avoir à créer une nouvelle base légale.

Détail pittoresque : nommé à Londres à fin 1994, je pensais que mon successeur à Berne reprendrait le dossier de la négociation sur le siège de l'OMC. Mais c'était compter sans Dante Martinelli, conseiller diplomatique de Flavio Cotti, qui estima qu'il ne fallait pas changer de monture au milieu du gué et m'informa de la

décision du chef du Département de me laisser en charge de cette négociation depuis les bords de la Tamise.

Dans les jours qui précédaient la date fixée pour la remise de mes Lettres de créance à la reine, je préférerais retenir l'information sur le déroulement des travaux, de crainte que Cotti ne me convoque intempestivement dans son bureau, comme à son habitude. Si je lui avais fait part des dernières requêtes de nos partenaires ; il y avait fort à parier qu'il veuille obtenir des détails supplémentaires, sans transiger sur la date et l'heure du rendez-vous qu'il m'imposerait. Or, l'audience chez la reine était un moment solennel et protocolaire, dont la date était arrêtée depuis plusieurs semaines au 16 février 1995. Je n'aurais pas pu justifier d'un retour à Berne ce jour-là. Je pris donc la responsabilité de garder par devers moi, du moins pour quelques jours, les informations que je devais transmettre au Conseil fédéral, pour ne pas courir le risque d'interférences dans mon calendrier ! *First things first.*

La présence de l'OMC à Genève devait favoriser le développement de la Genève internationale et lui donner un coup d'accélérateur. À défaut, Genève aurait pu perdre de son éclat si elle n'avait pas su s'adapter au nouveau visage du multilatéralisme que l'OMC incorporait. La Chine, la Corée du Sud et le Canada ouvrirent des missions séparées dotées de bureaux et de résidences dans des bâtiments nouveaux, qui assuraient la pérennité de leur présence au sein de l'OMC. Genève, avec une organisation qui n'était pas liée au système des Nations Unies et qui avait mobilisé la société civile (la présence de l'OMC à Genève avait suscité une manifestation des milieux opposés à la mondialisation), acquérait une nouvelle dimension dans le domaine du commerce international. La Fondation pour Genève, réunie autour de l'ancien directeur général Arthur Dunkel, avait également accompagné les efforts de la Confédération. Mais il était clair à mes yeux que si la victoire avait plusieurs pères, la défaite n'aurait eu qu'un seul responsable. À l'époque, tous les espoirs étaient permis et, comme on le sait, l'OMC avait servi de cadre à l'insertion de la Chine puis de la Russie dans la structure du commerce international. Cette négociation, dont le coût-bénéfice s'élève à près d'un milliard de francs, s'avéra être l'un des temps forts de mon passage à la tête de la Direction des organisations internationales.

### **L'adhésion à l'ONU**

À mon arrivée à Berne, le 31 janvier 1992, j'avais en tête de relancer la question de la participation de la Suisse à l'ONU et je jouissais du plein appui de mon chef de Département, René Felber. Au début d'avril, le nouveau secrétaire général des Nations Unies, Boutros Boutros-Ghali, réserva l'un de ses premiers déplacements officiels à la Suisse, où il eut des entretiens chaleureux avec René Felber. Mais ce n'était pas l'heure de l'ONU : le dossier européen sur lequel on allait voter le 6 décembre 1992 retenait toute l'attention. Plus tard, le nouveau chef du Département, Flavio Cotti, qui succéda à René Felber en 1993, allait à son tour reprendre la question de l'adhésion à l'ONU. Il entendait cependant donner la responsabilité de traiter ce thème sensible entre tous à son homme de confiance, le nouveau secrétaire général du Département, Alfred Defago, et non pas à ma Direction. Finalement, le Département renonça à prendre une position proactive et se contenta



*Visite de Boutros Boutros Ghali, secrétaire général des Nations Unies, Institut universitaire de hautes études internationales, Genève, avril 1992. Archives privées François Nordmann*

d'appuyer l'initiative populaire lancée par le conseiller national Remo Gysin en 1988, estimant qu'il aurait plus de chance par ce moyen d'arriver au but. Certains supposent même que cette initiative a été en quelque sorte téléguidée par le DFAE, qui se serait ainsi épargné l'effort de piloter son propre projet de loi. La méthode est discutable – c'est la tâche du Conseil fédéral de définir la politique étrangère de la Suisse – mais le but a été atteint en 2002.

Il convient de rappeler ici les circonstances rocambolesques de la désignation de Flavio Cotti à la tête du DFAE. Il songeait depuis quelques mois à reprendre ce Département, se trouvant dans une impasse à l'Intérieur. René Felber démissionna en mars 1993 et Cotti se porta aussitôt candidat. Son collègue de parti, Arnold Koller, en fit de même. Le Conseil fédéral demanda aux deux membres du PDC de se mettre d'accord entre eux, mais ils n'y sont pas parvenus. Ils retournèrent devant leurs pairs pour leurs annoncer l'échec de leur conciliation. Le président de la Confédération Adolf Ogi les exhorta à fournir un effort plus soutenu pour se départager. Ils sortirent derechef de la séance. Parallèlement, Ogi fit procéder à un vote parmi les cinq membres restants. Cotti avait travaillé de près avec les deux conseillers fédéraux socialistes, Moritz Leuenberger et Ruth Dreifuss, fraîchement élue. Il savait pouvoir compter sur le suffrage d'Ogi lui-même. Quand les deux Conseillers démocrates-chrétiens retournèrent devant le Conseil pour lui faire part de l'échec de leur nouvelle tentative d'accord, le président leur répondit que le Conseil avait tranché en leur absence et que le DFAE serait attribué au Tessinois.

65

Dans la soirée, je devais me rendre à une réception à l'hôtel Bellevue. Tout à coup, la porte arrière d'une Mercedes noire s'ouvrit sur mon passage et Jean-Pascal Delamuraz en surgit, prit un air solennel et ... me présenta ses condoléances pour devoir servir un tel chef de Département.

#### **L'entretien dans l'espace : Freude herrscht !**

L'un de mes meilleurs souvenirs de la Direction des organisations internationales fut le déplacement à Lucerne le 7 août 1992. J'étais chargé d'accompagner le conseiller fédéral Adolf Ogi à son rendez-vous téléphonique avec Claude Nicollier, qui se trouvait alors dans l'espace. Ce dernier effectuait sa première mission d'astronaute à bord de la navette Atlantis. L'entretien, qui était organisé au Musée des transports à Lucerne, avait requis une mise au point compliquée et était en conséquence très minuté. Cependant, Ogi avait refusé de lire le texte que la NASA lui avait préparé et, en voyant l'image du Cervin derrière la silhouette de notre compatriote, s'exclama : « *Freude herrscht !* » Ces paroles bibliques d'Ogi marquèrent l'événement de manière fort plaisante. J'avais d'autant mieux apprécié de suivre cette conversation que j'avais assisté, deux ans auparavant, dans le cadre de mon mandat à l'UNESCO, au lancement à cap Canaveral de la fusée dans laquelle Claude Nicollier avait pris place pour installer le télescope spatial Hubble.

#### **Clap de fin pour la Direction des OI**

Le budget relativement faible dont disposaient les OI pour soutenir l'ONU, soit 14 millions de francs, avait interpellé Cotti. Il contestait également la nature de la principale opération de soutien aux Nations Unies, qui consistait à mettre un avion au service de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban, la FINUL. Il trouvait la contribution insignifiante et se faisait fort de doubler le budget. De surcroît, il aurait voulu que la Suisse accorde un appui plus visible au secrétaire général. Sur le plan financier, il parvint à ses fins. Le budget fut en effet porté à 25 millions. Mais peu après, au retour de son voyage en Afrique du Sud, il m'informa qu'il avait dû rogner le montant de 5 millions pour financer un nouveau programme, qu'il avait lancé à l'improviste lors de sa visite au président Nelson Mandela.

Moins de trois ans après mon retour à Berne, la restructuration voulue par M. Cotti prit effet. Je dus donc quitter la Direction des organisations internationales, dont j'avais été le dernier chef et qui allait dorénavant devenir une simple division de la Direction politique. Je m'étais opposé à cette décision, parce qu'elle privait le DFAE d'une unité administrative de poids, d'une direction, qui aurait un plus fort impact dans l'administration et apportait plus de visibilité à son action. La suppression de la Direction des OI me paraissait d'autant moins justifiée qu'elle coïncidait avec la relance du dossier de la candidature à l'ONU. Au contraire, le chef du Département estimait que les décisions à prendre étaient de nature politique et qu'il ne pouvait y avoir qu'un seul centre de décision, dans l'intérêt d'une ligne homogène. Je continue à penser que le secrétaire d'État n'a pas le temps de

s'investir à fond dans les affaires relevant des organisations internationales et que, si la Division effectue un travail tout à fait respectable, elle serait mieux mise en valeur si elle avait plus d'autonomie. Quant à l'argument de la « masse critique » insuffisante – la Direction de OI comptait en effet moins d'une centaine de collaborateurs et collaboratrices – il suffit de rappeler que la Direction du droit international public, plus petite que les OI, a été sagement maintenue comme telle. Le conseiller fédéral Cotti s'est retranché derrière l'avis des consultants du cabinet Price Waterhouse, qu'il avait engagé pour organiser la réforme du Département : je n'ai pu m'empêcher de penser qu'il leur avait donné le mandat de supprimer les entités jugées trop petites.

Le secrétaire d'État, comme on l'a vu, avait obtenu du chef du Département que les collègues qui seraient affectés par la réforme n'aient pas à en subir de conséquences personnelles et soient chargés d'une mission équivalente à l'étranger. C'est ainsi que je me retrouvai à Londres, le 19 novembre 1994, au moment de la mise en exploitation du tunnel sous la Manche, que je ne pus toutefois pas emprunter car le transport de véhicules n'était pas encore admis.

## Deuxième partie

### De grands postes : Londres, Genève et Paris (1994–2007)

#### Londres (1994–1999)

En posant le pied sur le sol britannique, je ressentis un léger pincement au cœur. J'avais effectué mon stage à Londres, rempli de respect et d'effroi pour l'ambassadeur de l'époque, Albert Weitnauer, une figure de la diplomatie suisse. 21 ans plus tard, je me retrouvai dans son bureau, dans sa résidence, là où j'avais débuté en tant que stagiaire et 3<sup>e</sup> secrétaire d'ambassade, dans cette maison qui, en 1972, venait d'être inaugurée. Fort de cette expérience, je connaissais certains des codes en vigueur dans le pays. La vie publique était déjà marquée par les rapports entre la Grande-Bretagne et l'Union européenne, et c'était d'ailleurs le dossier principal que je devais traiter. Les négociations bilatérales pour l'accord sectoriel entre la Suisse et l'Union européenne battaient leur plein. Le monde politique britannique avait beaucoup changé, bien que certains des personnages qui exerçaient des parcelles de pouvoir lors de mon stage fussent toujours en place. Il en va ainsi de Lord Ezra, qui était président de l'Autorité du charbon, un commensal fréquent de Weitnauer, et que j'éprouvai du plaisir à revoir.

Nul autre pays n'applique avec autant de finesse et de rigueur le protocole diplomatique que le Royaume-Uni, si bien que je me sentais à l'aise dans toutes les manifestations publiques auxquelles j'ai pris part. C'est ainsi que trois jours après mon arrivée, ayant présenté copie de mes lettres de créance au ministre des affaires étrangères, Douglas Hurd, je pus commencer à travailler sans aucune restriction. Hurd, un ancien diplomate siégeant dans un imposant bureau, m'avait impressionné par la politique étrangère bien profilée qu'il menait avec compétence. Plus tard, il espéra pouvoir succéder à Margaret Thatcher mais s'était retiré dignement de la compétition pour le poste de Premier ministre. Notre conversation fut brève, sans chaleur particulière et sans intérêt.

Une de mes premières activités fut d'assister au 125<sup>e</sup> anniversaire de la création de la Croix-Rouge britannique. L'ambassade de Suisse était associée à cet événement, qui donna lieu à une réception à laquelle la reine elle-même assista. Ce fut l'occasion pour moi de la rencontrer avant la présentation formelle de mes Lettres de créance. Je m'efforçai de transmettre le message de Berne, qui était de rechercher l'appui des autorités britanniques dans notre négociation avec l'Union européenne. Je me rendis compte toutefois très rapidement que ce sujet n'offrait qu'un intérêt limité pour mes interlocuteurs et interlocutrices au Foreign Office ou au Board of Trade. Seul le problème de l'accord aérien suscitait un écho positif de leur part, la levée de toute restriction de l'exploitation commerciale de l'espace aérien – le fameux *Open Sky* – étant l'un des chevaux de bataille du gouvernement conservateur.



*L'ambassadeur F. Nordmann quittant l'ambassade de Suisse à Londres pour aller remettre ses Lettres de créance à la reine, 16 février 1995. Archives privées François Nordmann*

### **La remise des Lettres de créance à la reine**

Comme je l'ai déjà mentionné, la remise des lettres de créance par les chefs et chefs de missions diplomatiques nouvellement accrédités revêt le caractère d'une mini visite d'État, et ce dans tous les pays. À Londres, ce fait courant de la vie diplomatique n'allait pas sans un décorum particulier. C'était le 16 février 1995. Le maréchal de la cour, chef du protocole, ancien militaire, Lord Weatherhall était venu en personne à la résidence pour procéder à une répétition générale. Je parcourus en carrosse la distance qui séparait la résidence de Suisse du Palais de Buckingham en traversant Hyde Park. À notre arrivée, un détachement militaire rendait les honneurs sans que nous ne nous arrêtions. La calèche que j'occupais seul était



*Rencontre avec la reine Élisabeth II en janvier 1995. Archives privées François Nordmann*

tirée par deux chevaux, à la différence de celles destinées aux membres des pays du Commonwealth, qui en comptaient trois... D'après une tradition aujourd'hui disparue, mon épouse devait assister à une audience privée, immédiatement après la cérémonie officielle. En conséquence, elle ne pouvait pas m'accompagner dans le carrosse et suivait dans mon véhicule personnel. Au fil des ans, cette bizarrerie disparut. Il est dorénavant possible de se rendre en couple à Buckingham Palace. J'ai appris à mes dépens qu'il fallait toujours dire Buckingham Palace. En effet, un de mes interlocuteurs, à qui je parlais de Buckingham tout court me reprit : « Mais qu'est-ce que ce village de la campagne anglaise vient faire là-dedans ? » Il avait fait mine de ne pas comprendre ce que je voulais dire parce que j'avais omis le mot « Palace ». C'est le maréchal de la cour qui m'accompagna comme prévu à travers des salons immenses et déserts. Tout d'un coup, un signal sonore retentit, indiquant que nous devons incliner la tête en marque de respect. Nous reprîmes notre marche puis, peu après, un deuxième signal de même nature emplît la pièce, provoquant le même réflexe. Après avoir cheminé pendant ce qui semblait être une éternité dans le labyrinthe de corridors successifs, j'aperçus enfin la reine, debout sur un tapis dont le dessin central, un cercle bleu, évoquait le logo du métro de Londres. Je me plaçai en face d'elle alors que le maréchal fit les présentations. Le document que je lui remis, signé par Otto Stich, président de la Confédération

en 1994, fut immédiatement transmis au secrétaire d'État adjoint, revêtu d'un uniforme avec un chapeau à plumes sous le bras. Puis nous eûmes, toujours debout, un bref entretien sur les étapes de ma carrière avant qu'une nouvelle fois la sonnerie ne retentisse et qu'entrent un à un les douze membres de l'ambassade en habit de cérémonie, qui faisaient partie de la délégation que j'étais autorisé à présenter à la souveraine. Ils s'inclinèrent, lui serrèrent la main, se retournèrent et s'en allèrent, à l'exception d'un des collègues, qui fit une remarque sur le bien-fondé de la politique européenne du Royaume-Uni. La reine tourna la tête et désigna le diplomate placé à un mètre d'elle : « C'est sans doute à lui que s'adresse ce propos. » déclara-t-elle. Puis nous nous retirâmes dans un salon adjacent. L'arrivée de mon épouse marqua la fin de l'audience formelle. La reine m'apparut comme une personne élégante et à l'aise malgré le rituel d'une cérémonie à laquelle elle s'astreignait au moins 50 fois par année. Vive, bienveillante, très présente, elle prenait son rôle très au sérieux. Lors de l'entretien, elle posait de vraies questions et manifestait un intérêt véritable pour les propos de ses interlocuteurs et interlocutrices.

Nous étions assis dans le salon des audiences, où je pouvais voir les lunettes et le dossier de la reine, posés sur le secrétaire. J'évoquai son voyage en Suisse en 1980 puis nous parlâmes tunnels, puisque c'était une expérience commune à nos deux pays : le tunnel sous la Manche, qui était au lendemain de son inauguration, et le tunnel sous le Gothard, qu'on commençait à creuser. Elle injecta une note comique dans cet échange en rappelant que l'on avait perdu un tunnelier sous la Manche. Elle me demanda si je faisais encore du ski, rappelant que ses enfants aimaient beaucoup se rendre en Suisse à cette fin. Je lui répondis par la négative, et lui expliquai que j'y avais renoncé depuis qu'il fallait chausser des bottes lunaires et que les skis avaient beaucoup rétréci.

Au bout de quinze minutes, l'audience fut terminée. En sortant, je devais me retourner pour m'incliner une dernière fois, avant que le carrosse ne nous ramène cette fois réunis à l'ambassade, où quelques convives – dont le maréchal de la cour et l'ambassadeur de Suède, venu en voisin – célébrèrent l'occasion autour d'une coupe de champagne. Il était strictement prohibé de photographier l'audience elle-même, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui, mais toutes les autres étapes de ma visite furent dûment enregistrées par un photographe professionnel, qui proposait ses services aux ambassades.

### **Les fonds juifs en déshérence**

Quelques mois plus tard éclata la crise qui marqua mon séjour au Royaume-Uni. La question des fonds juifs en déshérence soulevée aux États-Unis dès la fin de l'année 1995 avait eu des répercussions inattendues en Grande-Bretagne. Un député, Greville Janner, qui avait présidé la Fédération britannique des communautés juives, interpella le gouvernement au printemps de 1996 : « Pour quelles raisons la Grande-Bretagne a-t-elle renoncé à demander des comptes à la Suisse après la guerre et a-t-elle signé un accord secret avec Berne, au terme duquel la question serait réglée en échange du paiement d'une somme ridiculement insuffisante et pourquoi ces faits ont-ils été occultés pendant 50 ans ? » Malcolm Rifkind, ministre des affaires étrangères, lui répondit environ trois semaines plus tard que ses

services n'avaient trouvé nulle trace de l'accord secret mentionné par l'honorable gentleman et qu'il lui était difficile de fournir les explications requises, mais qu'il allait poursuivre ses recherches. L'interpellateur, pris d'un accès de colère, s'indigna et donna de son côté divers détails sur ce qui est connu comme « l'Accord de Washington », passé entre les Alliés et la Suisse le 25 mai 1946. Le Foreign & Commonwealth Office (FCO) en avait vainement cherché le texte dans les dossiers des services secrets, alors qu'il s'agissait en réalité d'un accord dûment enregistré et publié, auquel le Royaume-Uni était partie.

En quoi donc consistait cet accord ? Les vainqueurs de la guerre cherchaient à mettre la main sur les fortunes allemandes déposées en Suisse. La Suisse s'y opposait à la fois pour des raisons tenant à la neutralité et au droit. Elle se montra cependant d'accord de verser une contribution humanitaire à la reconstruction de l'Europe. Les Alliés, qui entretemps avaient d'autres préoccupations, finirent par accepter le versement d'une somme de 250 millions de franc-or pour solde de tout compte. Churchill venait de dénoncer le rideau de fer qui s'était abattu sur l'Europe, la guerre froide étant devenue prioritaire, l'affaire fut classée. William Rappard, le grand historien des relations internationales, considérait que la solution obtenue par Walter Stucki – le négociateur suisse – était si favorable à la Suisse qu'elle tenait du miracle. Mais 50 ans plus tard, cet accord provoqua l'indignation des nouvelles générations au pouvoir. La presse britannique déclencha une campagne, qui remettait en cause l'ensemble de la politique suisse pendant la guerre. Au refus d'assumer la restitution des biens qui avaient été confiés aux banques suisses par de malheureuses personnes déportées à Auschwitz et autres camps de concentration, s'ajouta une polémique sur la politique d'asile, sur le commerce des armes avec les nazis et sur les transactions financières autour de l'or volé par les Allemands. La BBC projeta un film réalisé par des Suisses et qui avait été présenté au préalable à la Télévision suisse romande. Ce choix suscita la colère de la colonie suisse.

Je ne pouvais laisser passer certains commentaires du film sans réagir et je choisais de faire recours à l'autorité de surveillance de la BBC contre certaines allégations, manifestement infondées, parmi lesquelles celle qui faisait état du transit par la Suisse de trains de déportés italiens. Les autorités suisses auraient laissé ces trains traverser notre pays, accusation dont la fausseté a été établie par la Commission Bergier, qui devait faire toute la lumière sur la conduite de la Suisse pendant la guerre. J'écrivis une lettre à la BBC pour rectifier ces erreurs et souligner certaines omissions, qui ternissaient l'image de la Suisse. Ma plainte fut rejetée par l'autorité de surveillance, estimant que la société de radiodiffusion était liée par le documentaire qu'elle n'avait pas réalisé elle-même. Cependant, ma lettre eut un certain retentissement au sein de la communauté suisse établie en Grande-Bretagne tout comme en Suisse et elle fut publiée par la NZZ.

Jeremy Paxman, qui animait une émission de télévision politique, *Newsnight*, un *must* pour les cercles de pouvoir, m'invita à y participer. Il n'était pas question de me dérober. Le présentateur montra d'abord un film sur le refoulement de personnes requérant l'asile à la frontière, avant de m'interpeller : « Pourquoi votre pays est-il si cruel ? » La querelle avait éclaté à l'été 1996, alors que la défense à Berne n'était pas encore organisée. Je ne disposais d'aucune information ni documentation sur le problème de la part du Département mais j'en possédais des notions précises, ce su-

jet ayant depuis toujours nourri les discussions familiales. En outre, j'ai trouvé dans la bibliothèque de l'ambassade d'anciens livres qui me furent utiles pour replacer les choses dans leur contexte. Quelques jours plus tard, Judith Hobsbawm, la fille du grand historien Eric Hobsbawm, prit contact avec moi. Elle avait créé une agence de communication avec une amie et m'offrait une palette de prestations, qui comprenait placements d'articles, rendez-vous avec certains parlementaires et autres conseils pour contrer la campagne de presse menée contre la Suisse qu'elle trouvait exagérée, le tout pour dix mille livres sterling. Berne n'en vit pas la nécessité, trouva la dépense excessive et je dus renoncer à ses services. Quel dommage ! Sa collègue, Sarah Macaulay, épousa le futur Premier ministre Gordon Brown quelques mois plus tard... C'était avant même que la Task force ne soit créée à Berne.

Au mois de septembre 1996, Malcolm Rifkind exprima au Conseil fédéral lors d'une visite en Suisse tout l'intérêt que la Grande Bretagne et lui-même portaient à cette affaire. Il insista pour que les conclusions auxquelles aboutirait le rapport Bergier soient rapidement disponibles. Rifkind espérait pouvoir calmer le jeu au sein de son parti, qui lui pardonnait difficilement ses premières bévues à propos de l'Accord de Washington. Flavio Cotti indiqua que les conclusions du rapport Bergier ne seraient publiées que dans un délai de 3 à 5 ans. Le secrétaire d'État au Foreign Office était animé de bonne volonté à l'égard de la Suisse. Il se référait à la célèbre phrase de Churchill, qui avait décrit la Suisse comme un « phare de la liberté » pendant la guerre. Mais il trouva que l'échéance envisagée par Cotti était trop lointaine et déclara qu'un rapport intermédiaire était indispensable dans les quelques mois à venir. Puis la campagne de presse et d'opinion prit un tour différent, comme on me l'avait prédit : les journalistes, par souci d'équilibre, s'intéressèrent tardivement à la version suisse des événements et la crise se déplaça entre-temps à Washington, avec toute l'acuité que l'on sait. À Londres ne s'était joué que le premier acte de cette opération.

Pour ma part, je considérais que la réponse à la presse, les entretiens au Foreign Office et les déclarations lors de soirées organisées par la Chambre de commerce Suisse-Grande-Bretagne ne suffisaient pas. L'ambassade de Suisse devait prendre les devants et en faire davantage. Je conçus donc le projet d'une table ronde à laquelle seraient invitées un certain nombre de parties prenantes de la presse, de la communauté juive, du monde académique et des officiels britanniques. Mes collaborateurs et collaboratrices n'étaient pas emballés par cette idée, qui accordait trop d'importance à l'épisode et surtout qui risquait d'ouvrir un débat qui aurait pu tourner au désavantage de la Suisse. Mieux valait s'abstenir. J'avais invité le professeur Bergier lui-même, Rolf Bloch, président de la Fédération suisse des communautés israélites, qui s'était profilé au cours de la discussion en Suisse avec la formule : « Rendre justice à la communauté juive et jouer *fair-play* avec la Suisse », ainsi que le banquier Hans Baer, qui avait été l'un des premiers à dénoncer les responsabilités de ses collègues. Également invité, l'ambassadeur Thomas Borer, le chef de la Task force, se décommanda. Pour présider ce panel et donner de la crédibilité à l'exercice, j'avais sollicité le professeur David Cesarani, un historien spécialisé dans l'histoire de l'Holocauste, dont les vues étaient modérées. Il s'acquitta admirablement de sa tâche. La table ronde fut un succès et contribua à éclaircir l'atmosphère. Des années plus tard, je rencontrai lors d'un colloque

l'ancien conseiller diplomatique de Tony Blair, David Manning. Il me dit à quel point le cabinet du Premier ministre avait apprécié la manière dont l'ambassade de Suisse avait géré ce chapitre dans ce contexte délicat.

La question du comportement de la Suisse pendant la guerre a été relancée au cours de la campagne électorale de 1997. Robin Cook, qui était en charge des affaires étrangères au cabinet fantôme, avait déclaré qu'il fallait aller au fond de cette affaire et qu'il convoquerait une conférence internationale pour débattre de ces questions. Il me fut impossible d'obtenir la moindre précision sur les intentions du Labour avant l'arrivée au pouvoir de Tony Blair, le 1<sup>er</sup> mai 1997. En fait, il n'existait pas de concept précis au sein de la direction du parti. Devenu ministre des affaires étrangères, Robin Cook réaffirma sa détermination d'organiser une conférence internationale sur les séquelles de la guerre et le Foreign Office se mit à réfléchir sur la forme à lui donner. Le 8 mai, je recevais à ma table la nouvelle ministre d'État chargée des affaires européennes, Elizabeth Conway Symons et nous eûmes une conversation très animée sur le sujet.

Finalement, le Foreign Office avait défini la nature et l'objet de la conférence. Pendant la guerre, les Alliés avaient récupéré la totalité de l'or appartenant aux banques centrales des pays d'Europe de l'Est occupés par les nazis. Une commission tripartite administrait toujours cet or que les Alliés – États-Unis, France, Grande-Bretagne – n'avaient pas voulu rendre à leurs propriétaires tant que ces pays seraient sous le joug communiste. Or, ce n'était plus le cas depuis 1991, et le FCO proposait d'orienter la conférence vers la restitution de ces réserves, de manière à pouvoir dissoudre la commission tripartite, qui serait devenue sans objet. La conférence internationale que préconisait Robin Cook servirait à rappeler les étapes historiques qui avaient conduit à la saisie de ces biens d'État, ce qui donnerait un éclairage scientifique sur tous les aspects de la guerre et permettrait à tous les pays de s'exprimer sur ce passé. La conférence ne devait pas livrer de conclusion formelle ni pointer du doigt tel ou tel État, mais ses travaux devaient servir de base à la liquidation de la commission tripartite.

Je trouvais cette formule élégante : elle comportait une partie scientifique et historique, autour d'un thème concret, qui permettrait de résoudre un des derniers problèmes issus de la guerre. De plus, elle satisferait enfin les milieux politiques et la communauté juive, qui avaient fait montre d'une certaine sensibilité à ce sujet. Berne fit d'abord la fine bouche, la Task force étant plutôt opposée à cette initiative, craignant des attaques contre la Suisse en dépit des assurances formulées par le Foreign Office, ce qui froissa les Britanniques. J'ai donc demandé au secrétaire d'État Kellenberger de venir en personne s'informer à Londres. Il fut rassuré sur le fait qu'aucun pays ne serait mis en accusation et donna son feu vert à la participation de la Suisse à la conférence sur l'or nazi.

Celle-ci eut lieu le 3 décembre 1997. Elle se déroula exactement comme l'avaient prévu ses initiateurs. La Suisse avait envoyé une délégation composite, présidée par l'ambassadeur Thomas Borer et comprenant le professeur Jean-François Bergier et Rolf Bloch. Beaucoup de choses se jouèrent en coulisse. Au terme de la conférence, le secrétaire général du Congrès juif mondial, Israël Singer, s'envola pour Zurich, où il entama une négociation secrète avec les principaux banquiers suisses afin de régler le problème hors de la présence de représentants gouverne-

mentaux. Ces négociations aboutirent le 12 août 1998 par un accord au terme duquel les banques s'engagèrent à verser un milliard deux cents millions de francs aux ayants-droits, à répartir sous l'égide d'un tribunal new-yorkais. À noter que ce règlement fut l'œuvre exclusive de milieux privés : les instances gouvernementales n'y prirent aucune part, et l'ambassadeur Borer, chef de la Task force, condamna cet accord réalisé sans lui.

Le refus du Conseil fédéral à endosser la responsabilité morale pour l'attitude de la Suisse pendant la guerre a contribué à la prolongation de la controverse. Il n'avait pas voulu aller au-delà des regrets exprimés par Kaspar Villiger, président de la Confédération, le 8 mai 1995 dans un discours solennel sur le sort réservé aux réfugiés juifs pendant la guerre. Sous l'influence notamment des conseillers fédéraux Cotti et Delamuraz, le Conseil fédéral a toujours estimé que la question des fonds en déshérence relevait du secteur privé et qu'il n'avait pas à l'aborder, même du point de vue moral, comme le demandaient les Américains.

Le 22 mars 2002, la commission Bergier acheva la publication de ses analyses (en 25 volumes, 11036 pages) et en publia une synthèse de plus de 500 pages. Cependant, l'intérêt de l'opinion publique était retombé et le document fut bien vite archivé dans les bibliothèques. Il fut accueilli dans une relative indifférence. La composition de la commission, qui comportait des personnalités étrangères – j'avais pour ma part recommandé le nom de l'un de ses membres, un sujet britannique – fut critiquée. Les conclusions en ont été également contestées. À l'étranger, le rapport Bergier fut au contraire bien reçu, du fait de la qualité du travail présenté et de l'honnêteté de ses constatations, loin d'être complaisantes. Ce fut le cas à Londres, où l'on considéra que l'affaire était close. Le Royaume-Uni avait en fait rendu service à la Suisse en plaçant le problème dans un contexte international et sous un angle scientifique et historique. Sa démarche transparente, menée avec fermeté et délicatesse, avait tout de même mis la Suisse dans l'embarras lorsque Londres publia la correspondance diplomatique de la légation du Royaume-Uni à Berne, qui relatait de manière détaillée tout le trafic autour de l'or nazi. Cette publication avait alimenté la polémique au Royaume-Uni et démontré l'importance que les transactions de la Banque nationale avaient revêtues pour le III<sup>e</sup> Reich.

Je voudrais encore mentionner un autre service rendu par la Grande-Bretagne dans ce contexte. On sait que le Congrès américain organisait une série d'auditions publiques. Borer participa à l'une d'entre elles, où il s'illustra. Dans ce cadre, le Service des historiens du Foreign Office, appelé également à témoigner, mit en valeur le rôle de la neutralité suisse pendant la guerre, en étayant sa déposition par des considérations d'ordre juridique et des exemples pratiques. C'était un appui indirect à la position suisse en défense de la neutralité, qui provenait d'une source impartiale et qui eut un impact non négligeable sur ses destinataires.

### **Les relations entre la Suisse et le Royaume-Uni**

Les relations avec le gouvernement travailliste étaient bonnes, mais sans relief particulier. Toutefois, je fus en mesure de démontrer à mes interlocuteurs l'importance des échanges économiques entre nos deux pays, notamment au ministre du commerce extérieur Peter Mandelson. Je soulignais que les flux économiques

75

et commerciaux avec la Suisse étaient plus denses que ceux avec le Canada ou l’Australie. Seul le domaine de la coopération scientifique avait fait l’objet d’accords formels, ce qui me valut d’accueillir successivement MM. Heinrich Ursprung et Charles Kleiber, secrétaires d’État à la science et à la recherche lors de leur visite au Royaume Uni. Sur cette base, le Foreign Office proposa de consolider ces relations sur le plan politique et d’instituer un dialogue politique permanent. Mais pour une raison que je n’ai pas saisie, cette proposition fut écartée à l’époque. Pourtant formulée par Robin Cook, ministre des affaires étrangères, lors d’une visite du conseiller fédéral Joseph Deiss à Londres le 27 octobre 1999, l’offre ne fut pas reprise du côté suisse. Tout au plus, une coopération formelle fut-elle instituée par la suite au Kosovo entre la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey et Denis MacShane, ministre des affaires européennes du gouvernement Blair. Cet ami de la Suisse, député de Rotherham, avait vécu 15 ans à Genève lorsqu’il travaillait au BIT. J’ai toujours pu m’appuyer sur lui, comme l’ont fait mes successeurs.<sup>5</sup>

### Le domaine culturel

Dans le domaine culturel enfin, l’ambassade participa à de nombreuses expositions dans des musées prestigieux de la capitale. L’ambassade organisait des concerts de grande qualité dans ses locaux. Depuis 1991, l’ambassade disposait d’un fonds culturel propre, alimenté par des milieux privés à Londres, qui avait été créé par mon prédécesseur, l’ambassadeur Franz Muheim, dont il a déjà été question. Ce fonds disposait d’un conseil d’administration que présidait le professeur Ulrich Sigwart, personnalité reconnue de la communauté suisse.

La colonie suisse en Grande-Bretagne, concentrée principalement à Londres, Manchester et Édimbourg, était très active et nombre de ses membres jouissaient d’une certaine influence, notamment dans les milieux financiers de la capitale. L’existence d’un *Swiss Centre*, une maison suisse à Piccadilly où étaient regroupés les services d’une banque, le restaurant Mövenpick, un atelier d’horlogerie et les bureaux de Swissair, était un atout formidable pour marquer la présence suisse, dès 1996 et jusqu’à ce qu’il soit démoli en 2008. Le conseil municipal de Westminster ne s’y était pas trompé, et avait érigé sur la place devant le Swiss Centre un glockenspiel à l’effigie des cantons, ainsi qu’une fontaine publique avec une plaque pour marquer la proximité de Londres avec la Suisse. C’était un lieu d’attraction pour les touristes de notre pays, la place ouvrant sur un certain nombre de cinémas, théâtres et restaurants.

La Suisse en général jouissait d’une grande considération aussi bien de la part des autorités locales de la City de Westminster que des membres du Parlement ou du gouvernement. La course de ski annuelle de Davos, qui réunissait des parlementaires des deux pays, était une manifestation très populaire parmi les députés et les lords anglais. Les artistes suisses de Londres étaient en vogue et l’ambassade contribuait à animer la vie culturelle, notamment dans le domaine de la musique. Elle fut à l’origine d’un concours destiné aux jeunes pianistes en Suisse,

<sup>5</sup> Des consultations officielles entre secrétaires d’État furent instaurées par la suite, puis en 2022, un accord formel instituant un dialogue entre les ministres fut passé entre le Premier ministre Boris Johnson et le Président de la Confédération Ignazio Cassis.

auxquels serait donnée l'occasion de se produire à Wigmore Hall, l'une des salles de musique les plus connues de Londres. La paroisse suisse, qui était un élément important de la vie de nos compatriotes établis en Grande-Bretagne, était dirigée par un jeune pasteur dynamique et très intégré dans toutes les activités des sociétés suisses : c'était le pasteur Gottfried Locher, qui par la suite allait devenir président de la Fédération protestante de Suisse. Un autre éminent membre de la colonie suisse était l'un des responsables de la succursale de Londres de la Société de banque suisse (SBS), Marcel Ospel. Il ne cachait pas son ambition. Arrivé de Singapour, il s'imposa très vite comme l'une des principales personnalités de la communauté suisse, quand bien même son séjour à Londres fut de courte durée. Il rentra ensuite à Bâle, où il organisa la fusion de la SBS et de l'UBS. La partie britannique appréciait les qualités de cet homme d'affaires remuant. Il reçut une distinction de la Couronne et j'organisai un déjeuner en son honneur, peu avant l'audience royale, où il devait la recevoir des mains de la souveraine.

Un des derniers épisodes de ma mission à Londres dans ce domaine tient à la construction d'un nouveau musée. Janet Botton, épouse d'un banquier et homme d'affaires suisse, siégeait au conseil d'administration de la Tate Gallery. Elle avait joué un rôle significatif dans le triomphe du projet de construction de l'agence d'architecture suisse Herzog et de Meuron concernant le nouveau bâtiment destiné aux collections d'art contemporain du musée, le Tate Modern. Depuis lors, le service culturel de l'ambassade, dirigé par Wolfgang Amadeus Brühlhart avec l'aide de Marianne Cabalzar, considérait qu'il s'agissait d'un projet suisse, bien que la Confédération n'ait pas investi le moindre franc dans cet édifice. Pour ma part, j'étais très réservé sur cette captation. Mais les architectes s'y prêtèrent de bonne grâce et sir Nicolas Serota, directeur du musée, proposa de marquer la filiation avec la Suisse en installant en haut de la cheminée un tube de néon circulaire de couleur violette, qui devait illuminer le ciel de Londres et rappeler symboliquement la nationalité suisse des architectes. Quant à la cheminée, elle avait été préservée dans le but de maintenir le caractère de cette ancienne usine, élément du patrimoine industriel britannique. Des indications en ce sens seraient également ajoutées à la documentation fournie au public. Le projet fut repris après mon départ par l'ambassadeur Bruno Spinner, qui obtint un financement de Berne à hauteur d'un million de francs. La conseillère fédérale Ruth Dreifuss, cheffe du Département de l'intérieur, fut invitée à l'inauguration du musée, ce qui nous permit de nous approprier légitimement une fraction de ce projet culturel majeur.

### **Le Conseil fédéral à Londres**

Les visites de routine des conseillers fédéraux, notamment celles d'Ogi et Cotti, font partie des quelques moments que je souhaite encore évoquer. Flavio Cotti, président de la Confédération en 1998, fut reçu par la reine dans ses appartements privés. Jusqu'au dernier moment, je ne savais pas si j'allais pouvoir l'accompagner. Mais l'aide de camp de la Royal Navy qui le reçut lui fit passer un test de langue et estima que son français était suffisamment bon pour permettre aux deux chefs d'État de se comprendre : pas besoin d'interprète ! Je restai donc dans l'antichambre à ronger mon frein. Quand Cotti revint du salon où avait eu



*Le conseiller fédéral Flavio Cotti, son épouse Renata, Mme Miriam Nordmann et l'ambassadeur François Nordmann lors d'une visite dans la campagne anglaise, 1998. Archives privées François Nordmann*

lieu l'entretien, on aurait dit Moïse redescendant du mont Sinaï. Il brandissait un portrait au cadre d'argent signé par la reine et le prince Philip, rayonnant d'avoir eu le privilège de cette conversation.

La coupe européenne de football de 1996 avait attiré deux conseillers fédéraux. Le conseiller fédéral Adolf Ogi, accompagné de son fils, assista au match d'ouverture qui opposait l'équipe de Suisse à l'équipe d'Angleterre. John Major, Premier ministre, ne s'était pas déplacé, mais Tony Blair, chef de l'opposition, s'était présenté en compagnie de sa fille. Les deux hommes politiques purent se parler abondamment. Les deux jeunes gens devisèrent également de leur côté. À la sortie du stade, quelque dix mille spectateurs et spectatrices suisses réservèrent à leur conseiller fédéral une ovation triomphale qui retarda le convoi d'un bon quart d'heure, sans pour autant hélas ! refléter la performance de l'équipe de Suisse.

La finale de la coupe européenne fut tout aussi mémorable. C'est le conseiller fédéral Cotti qui représentait alors le Conseil fédéral. Il n'avait qu'une idée en tête : rencontrer son ami le chancelier Helmut Kohl, qui venait soutenir l'équipe d'Allemagne face à la Tchécoslovaquie. Cotti m'avait fait comprendre que si je n'avais pas été capable d'organiser un impromptu avec le chancelier, il y aurait des suites ! Il était trop tard pour que je puisse alerter mon collègue à l'ambassade d'Allemagne et je décidai que nous partirions bien à l'avance à Wembley afin de pouvoir aviser sur place. Et de fait, nous arrivâmes une bonne heure trop tôt. En

débouchant sur un corridor qui devait conduire à l'entrée du stade, nous nous heurtâmes littéralement au cortège des officiels allemands, avec le chancelier fédéral à sa tête. J'avais sauvé ma place ! Les deux hommes se serrèrent la main et convinrent de se parler plus tard. À la mi-temps, Cotti descendit des gradins et se plaça à la hauteur du siège de Kohl, dans son champ visuel. Mais Kohl était absorbé par une longue discussion avec son conseiller diplomatique Joachim Bitterlich. Au bout de 10 minutes à attendre que Kohl veuille bien montrer qu'il avait pris note de sa présence, Cotti était sur le point de s'en aller, déçu. C'est à ce moment que le chancelier lui fit un signe de la main et le conseiller fédéral le rejoignit aussitôt. Cotti regagna son siège 10 minutes plus tard, les joues encore rosies des compliments qu'il avait reçus pour sa gestion de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), dont il était le président, et pour avoir tenu tête aux Américains sur la question des élections en Bosnie.<sup>6</sup>

### La commission Brunner II

Ogi est un fervent ami du Royaume-Uni ; il cite souvent son séjour de jeune homme à Liverpool, où il a appris l'anglais et a assisté en 1962 à l'un des premiers concerts des Beatles dans leur caveau. Muté par ses collègues au Département fédéral de la défense, il y prit ses nouvelles fonctions le 1<sup>er</sup> novembre 1995 et décida d'honorer les engagements de son prédécesseur, Kaspar Villiger. C'est ainsi qu'il se rendit à Londres les 2 et 3 novembre, pour y rencontrer son homologue, Michael Portillo, qui avait lui-même commencé son activité au mois de juillet de la même année. Vers la fin de mon séjour à Londres, le conseiller fédéral Ogi me sollicita pour faire partie d'une commission chargée de la réforme des services de renseignement, connue sous le nom de commission Brunner II. Le mandat comportait notamment des visites à des services de pays amis et je fus naturellement chargé d'organiser celle de Londres. Dans ce contexte, les indications de mon ancien collaborateur britannique au Guatemala me furent utiles. Je devais ma nomination au sein de cet organe à la nécessité d'en rééquilibrer la composition du point de vue politique : la conseillère nationale Barbara Haering se sentait isolée en tant que seule représentante socialiste et souhaitait la présence d'une autre personne de même sensibilité. Le futur conseiller fédéral Samuel Schmid était l'un des membres les plus actifs de la commission Brunner II. À ce titre, nous avons visité les services secrets des Pays-Bas tandis que d'autres collègues se rendaient en France et en Allemagne.

<sup>6</sup> Le président Cotti s'était opposé à la volonté des États-Unis d'organiser rapidement des élections à la suite des accords de Dayton. La Suisse estimait que les conditions d'une telle constitution électorale n'étaient pas réunies, la Bosnie-Herzégovine n'ayant pas retrouvé le calme. Devant les insistances de Washington, la présidence a convoqué une réunion ministérielle à Florence pour en décider : les États membres suivirent la position américaine. La résistance de la Suisse avait toutefois été remarquée à Berlin.

### Les perles de la Couronne

Si je passais à Londres le plus clair de mon temps, je me devais naturellement de rendre visite aux diverses régions qui composent le Royaume-Uni. Nous sommes allés à plusieurs reprises à Édimbourg, en déplacement officiel mais aussi en visite privée – c'est une contrée d'une grande beauté et très attachante. Manchester a été le siège d'un consulat, et plusieurs familles suisses y vivent. Cependant, la ville n'était plus le centre incontesté de l'activité industrielle qu'elle avait été au XIX<sup>e</sup> siècle. J'étais d'avis que l'importance politique et économique de l'Écosse aurait justifié le déplacement du poste de Manchester dans la capitale écossaise. Je ne suis pas parvenu à convaincre Berne du bien-fondé de mon analyse. En fin de compte, un de mes successeurs opéra ce transfert. La politique de décentralisation voulue par Tony Blair – la *devolution* – entraînait la renaissance du Parlement écossais, et la reine vint en personne ouvrir la première session de cette assemblée abolie trois cents ans plus tôt. La cérémonie fut empreinte de dignité et de gravité : ce n'était pas un exercice facile, compte tenu des ressentiments locaux et de la mémoire encore vive de la mise à mort de Mary Stuart, *Queen of Scots*, dernière reine d'Écosse, par sa cousine Elizabeth I<sup>re</sup>. À la fin de la séance, la reine se retira dans un silence absolu. Le contraste ne fut que plus frappant avec les acclamations qui accueillirent à sa sortie du bâtiment l'enfant du pays, Sean Connery, l'un des invités de marque, venu en kilt de gala et qui fut le héros de la journée !

Mon voyage en Irlande du Nord fut apprécié par le Foreign Office, qui l'organisa. Nous logions à Hillsborough Castle, résidence royale où j'occupais la chambre N° 1, qui était réservée à la souveraine lors de ses déplacements. J'ai pu rencontrer des élus, je fus reçu à la Chambre de commerce et je visitai la ville et son mur couvert de graffitis, une fabrique de textile... J'avais demandé à m'entretenir avec un représentant du Sinn Féin, un parti politique républicain favorable à une réunification de la République d'Irlande et de l'Irlande du Nord. Le protocole se rebiffa, laissant cependant dans mon emploi du temps une fenêtre libre, qui me permit de prendre directement rendez-vous avec un dirigeant du mouvement nationaliste. Auparavant, j'avais eu l'occasion de visiter au 10 Downing Street la cellule dans laquelle quatre diplomates travaillaient à ce qui allait devenir l'accord du Vendredi saint : je connaissais l'un d'entre eux, Roderick Lynn, qui fut mon collègue à New York. J'emploie à dessein le mot cellule, car la pièce qui leur servait de bureau, et parfois de chambre, était d'une dimension très modeste.

Je ne pouvais déceimment proposer d'aller inspecter le consulat de Hong Kong, puisque la rétrocession de la ville à la Chine était fixée au 1<sup>er</sup> juillet 1997. Le corps diplomatique fut invité à suivre l'événement à la télévision dans une salle de Whitehall. Cependant, je me suis rendu aux Bermudes, place financière où la Suisse disposait des services d'un consul honoraire et où se trouvait le siège d'importantes entreprises suisses. En Europe, j'ai également tenu à voir les îles anglo-normandes, qui ne font pas partie du Royaume-Uni proprement dit, mais sont des dépendances de la Couronne, au système juridique particulier – le droit applicable est enseigné à l'université de Caen. Nous étions les hôtes du gouverneur britannique. Il n'y avait pas de distinction entre le pouvoir exécutif, législatif et judiciaire.

Enfin, j'ai également passé quelques jours à Gibraltar, morceau d'Angleterre implanté en Espagne. Les résidentes et résidents britanniques sont fermement déterminés à conserver leur statut, en dépit de la dépendance économique par rapport à la main-d'œuvre espagnole et des tentatives de Madrid de récupérer ce territoire. Ils se sont opposés à tout accommodement même au sein de l'UE, et un accord n'a pu être trouvé avec l'Espagne qu'après le Brexit !

### Les rencontres mémorables

L'un de mes interlocuteurs favoris à Londres fut l'ancien Premier ministre Edward Heath, auquel j'avais rendu visite pour converser de politique européenne. Nous nous étions entretenus quelques fois à ce sujet et j'ai pu lui rappeler que je l'avais salué en 1971, lorsqu'il était venu célébrer le 25<sup>e</sup> anniversaire du discours de Churchill à l'université de Zurich, événement qui sera détaillé dans un chapitre ultérieur. Il nous invita un dimanche à Salisbury dans sa maison, qui était remplie de peintures de Winston Churchill, dont il avait été le secrétaire parlementaire. Il eut une conversation animée et plaisante avec Miriam. Le repas se conclut avec l'arrivée d'un Stilton majestueux, que l'hôte découpa lui-même après le dessert. Il avait également convié Raymond Seitz, ambassadeur des États-Unis, un des rares diplomates à avoir occupé ce poste généralement réservé à des hommes politiques. Il lui demanda quel avait été à son avis le « couple » qui avait le mieux fonctionné entre le président des États-Unis et le Premier ministre britannique. Heath répondit du tac au tac d'une voix enjouée : « C'était Nixon et moi bien sûr ! » Le soir même, l'ancien Premier ministre dirigeait l'orchestre des jeunes européennes avec plus ou moins de bonheur.

J'eus l'occasion de rencontrer deux autres Premiers ministres : Lady Thatcher, qui m'a reçu d'une étrange façon, se mettant en scène comme une diva et sans doute déjà atteinte par la maladie. Nous parlâmes de ses contacts avec la Suisse et elle me cita la phrase qu'elle avait prononcée quand elle avait été reçue au Lohn par le Conseil fédéral : « Vous avez les responsabilités, mais vous n'avez pas le pouvoir. » Je tenais à aller voir John Major après qu'il eut quitté ses fonctions pour recueillir son jugement sur la politique européenne de la Suisse. Il me fit une analyse très détaillée du problème – il s'était visiblement préparé à ma question – évaluant le pour et le contre d'une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne. Il conclut en remarquant qu'il s'agissait en fin de compte d'une démarche positive. Il fit valoir toute l'expérience qu'il avait acquise au cours des six dernières années : des divisions au sein de son parti sur la question européenne aux demandes de référendum en passant par les déchirements et la discorde parmi ses collègues au Parlement. Il avait une image assez juste de la Suisse et manifesta tout au long de l'entretien sa grande bienveillance et sa légendaire courtoisie.

Trois autres rencontres m'ont marqué lors de mon séjour à Londres. La première fut celle avec Sir Isaiah Berlin, que je reçus dans le salon bibliothèque au rez-de-chaussée de l'ambassade, où l'un de mes prédécesseurs, Ernesto Thalmann, avait exposé un tableau de Füssli prêté par le musée d'art de Zurich. Le grand philosophe et penseur libéral avait imprégné la vie publique depuis l'époque où il travaillait à Washington dans les services de renseignement pendant la guerre.



*Hommage du sculpteur Peter Weiss (au centre) à Lord Menuhin, en présence de l'ambassadeur Nordmann, ambassade de Suisse, 1997. Archives privées François Nordmann*

Ses dépêches parvenaient jusqu'au bureau de Churchill. C'était un grand personnage, qui était l'une des têtes du mouvement libéral dans le monde anglo-saxon.

Je mentionnerai ensuite Sir Georg Solti, l'un des chefs d'orchestre les plus en vue que je croisais chez des amis communs, et qui m'invita un jour chez lui pour un entretien sur la question des fonds juifs en déshérence. Il voulait connaître le point de vue de la Suisse par souci d'honnêteté et d'objectivité. Il se rendait fréquemment dans notre pays et voulait savoir ce qu'il en était. Mais j'avais des contacts plus étroits avec Yehudi Menuhin, qui est la troisième personne que je tiens à mentionner.

Le grand violoniste, humaniste engagé, plein d'optimisme et de bonté, avait reçu la nationalité suisse et passait ses étés à Gstaad. Il venait de créer une fondation et s'interrogeait sur les projets qu'il pourrait réaliser pour servir les causes de la paix et du rapprochement entre les hommes et les peuples. J'ai été invité au dîner que la reine donna à l'occasion de son 80<sup>e</sup> anniversaire. En Suisse, il avait été pareillement honoré par le secrétaire d'État Raymond Probst. Il s'était toujours montré bienveillant à l'égard de son pays d'adoption. Après son décès, les gens de Gstaad décidèrent de perpétuer sa mémoire et chargèrent l'instituteur du village de rédiger une monographie pour retracer les étapes de sa vie dans la station de l'Oberland. Puis ils eurent l'idée d'en remettre le premier exemplaire à la reine, puisqu'elle avait manifesté un si grand intérêt pour le musicien qu'elle l'avait fait nommer à la Chambre des lords ! Les auteurs prirent contact directement avec le

palais de Buckingham et leur audience fut fixée 6 mois plus tard. C'est ainsi que débarquèrent à Londres un jour au petit matin la présidente du Conseil exécutif du canton de Berne, Elisabeth Zölch, accompagnée du président du Cercle des arts et du commerce de l'Oberland, un entrepreneur de Thoune, et de l'instituteur qui avait écrit l'ouvrage. Je me rendis au City Airport dès potron-minet pour les accueillir et leur offris un copieux petit-déjeuner, au cours duquel je pensais les avoir chapitrés sur la conduite à adopter en présence de la reine. Puis ils vaquèrent à diverses occupations. Nous nous retrouvâmes à l'ambassade avant de nous mettre en chemin pour le palais de la souveraine. On nous fit patienter dans un des grands salons faisant office de salle d'attente. Au fond de la pièce, je reconnus Michael Heseltine, l'ancien ministre « régicide », qui avait lancé la manœuvre aboutissant à la chute de Margaret Thatcher en 1990 et qui était fait ce jour-là Compagnon d'honneur, la plus haute distinction du royaume. À 12h20, on nous conduisit dans le bureau de la reine. Elle était seule dans la pièce, bien qu'elle eût sous le bras de son fauteuil un bouton d'alarme, qu'elle aurait pu presser en cas de besoin. Nous avions 10 minutes. C'est alors que la présidente Zölch prit la parole, tirant un discours tout préparé de son sac, pour présenter un « bulletin de santé » – ce fut son expression – du canton de Berne et détailler les progrès district par district du Simmental, de l'Oberaargau, du Jura, de l'Emmental etc. Elle rappela qu'elle aussi se prénommaient Elisabeth... Ce discours dura bien 5 minutes. Puis le livre sur Menuhin fut remis à Sa Majesté, qui nous remercia de ce cadeau en quelques phrases très brèves. Je n'étais cependant pas au bout de mes surprises. Le représentant des milieux économiques de Thoune était arrivé avec une serviette sous le bras. Je n'y avais pas prêté garde avant qu'il ne prenne la parole. Il indiqua à la reine qu'il allait à son tour lui remettre un livre consacré à la rénovation de l'hôtel Victoria Jungfrau à Interlaken. Elizabeth II devait forcément s'y intéresser, puisque son aïeule y avait séjourné, un fait tout à fait contestable du point de vue historique. Il ajouta : « Et, Madame, vous trouverez dans le livre un bon pour un séjour de 3 nuits au dit hôtel. » Je ne savais plus où me mettre. Aucune des consignes que j'avais données n'avait été respectée et la délégation n'avait pas jugé utile de me mettre au courant du scénario qu'elle comptait suivre. La reine réagit très posément en rétorquant : « Oh, vous savez, dans ma famille, ce sont mes enfants qui font du ski. », ce qui la dispensait d'entrer davantage en matière pour répondre à l'apôtre du tourisme bernois. Les 10 minutes étaient écoulées. Nous repartîmes en silence, escortés par le protocole. Peu auparavant, dans une audience semblable, la reine avait reçu une délégation des îles Fidji, où des hommes torse nu étaient venus lui offrir une dent de baleine en guise de réparation pour avoir proclamé la République à l'occasion d'un coup d'État. Ils avaient ensuite rectifié le tir et étaient revenus sur leur décision en rendant sa couronne de reine des Fidji à Elizabeth II. J'imagine que la reine d'Angleterre n'avait donc pas été trop troublée par l'aspect folklorique de la scène avec les Bernois...

### Escapade à Édimbourg

En 1996, je reçus un coup de téléphone de Jean-Pascal Delamuraz, président de la Confédération :

Écoute François, je connais bien le Laos, la Chine, une multitude de pays mais je ne suis jamais allé en Écosse. J'ai une réunion à Londres de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et j'aimerais bien visiter l'Écosse le week-end précédent. Organisez-moi une visite, toi et Jacques Reverdin ( le diplomate suisse détaché à la banque), je vous fais confiance.

C'est ainsi que mon collègue et moi prîmes le train pour Édimbourg, où l'avion présidentiel s'était posé en début de soirée. Nous avons organisé, avec l'aide du consul honoraire de Suisse, un programme intéressant : dîner dans un grand restaurant à Édimbourg, visite de la ville le samedi matin, déjeuner dans les environs puis départ à Gleneagles, le grand hôtel des Highlands. Les hôtes y étaient invités à déguster une douzaine d'échantillons de whisky au malt, épreuve que nous avons suivie gaillardement avant l'inévitable dîner de gala.

Le lendemain, nous avons visité d'abord le château Glamis (si mes souvenirs sont exacts), puis une distillerie de whisky. Jean-Pascal Delamuraz n'a jamais voulu croire que ce qui distinguait les différentes marques tenait en grande partie à la qualité de l'eau filtrée par les tourbières... Ce fut un glorieux week-end, qui n'était encombré d'aucune cérémonie officielle. Nous repartîmes à Londres à bord de l'avion présidentiel. À l'occasion d'un autre déplacement à Londres, Delamuraz était venu plaider la cause de la Suisse dans le cadre des négociations bilatérales. Il avait été reçu par le ministre Heseltine, dont il a été question plus haut, et nous avait emmenés visiter le parc et la maison de Henri Moore.

## Conclusion

Les relations entre la Suisse et le Royaume-Uni sont anciennes. La grande puissance mondiale et insulaire permettait au pays alpin de pratiquer parfois un jeu de bascule et d'échapper à l'étreinte de ses voisins continentaux. Les relations économiques ont été de tout temps fructueuses. Les cantons suisses formaient un point d'ancrage en dehors du champ des monarchies européennes et contribuaient ainsi à l'équilibre des pouvoirs, qui fondait la politique britannique à l'égard du continent. Celle-ci postulait de pratiquer un jeu d'influence, qui se développa tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle : le Royaume-Uni s'intéressait à la vie politique de la Suisse, aussi bien dans la période napoléonienne que lors des révolutions libérales sur le continent. La manière dont fut réglé le sort de la Suisse au congrès de Vienne doit beaucoup à Castlereagh, qui disposait d'informations de première main. De même, la diplomatie britannique, en retardant la réaction des monarchies continentales à la guerre du Sonderbund et en soutenant le mouvement libéral, favorisa-t-elle la création de l'État fédéral de 1848. L'intérêt des deux pays pour la défense de la démocratie et des valeurs libérales les a rapprochés de tout temps. La relation n'était cependant pas exempte de tensions, notamment au cours des deux guerres mondiales : les relations entre l'Allemagne et la Suisse furent un point de friction avec le Royaume-Uni, qui veillait à une stricte application de la neutralité. La confiance rétablie dès 1946, les relations se développèrent dans les domaines économiques, culturels et militaires. La coopération entre Londres et Berne contribua à sortir la Suisse de son isolement. Depuis le fameux discours de Winston Churchill à Zurich, le 19 septembre 1946, les relations n'ont cessé de gagner en densité. La période 1994-2000 s'inscrit dans cette continuité. Le Royaume-

- 84** Uni avait pour priorité l'élargissement de l'UE. Il n'était guère engagé dans la négociation de l'accord bilatéral Suisse-UE et ne se passionnait que très peu pour notre éventuelle adhésion... Aussi bien le gouvernement de John Major que celui de Tony Blair, qui lui a succédé, faisaient montre de bienveillance envers la Suisse, pays partenaire *sui generis* d'importance secondaire, qui ne posait pas de problème majeur à la diplomatie britannique.

## Retour en Suisse (1999–2002)

De retour à Genève le 13 décembre 1999, j'avais accepté le poste de chef de la Mission d'observation de la Suisse à l'ONU un peu comme un officier paie ses galons : une charge qui n'était pas vraiment excitante mais qui complétait mon expérience multilatérale et qui me permettait de retrouver la Suisse. J'avais cependant demandé que cet intervalle soit aussi bref que possible. Je connaissais le poste depuis mon passage à la Direction des OI. Je craignais qu'il n'eût pas suffisamment de dossiers politiques à offrir. De ce point de vue, je fus comblé. Genève est devenu un des centres névralgiques de la campagne en faveur de l'adhésion de la Suisse à l'ONU. Le Palais des Nations et les institutions spécialisées présentaient une vitrine de choix sur les activités de l'Organisation. Et nous pouvions les mettre en valeur auprès de parlementaires et de journalistes qui voulaient en parler sans avoir à se rendre à New York. C'est ainsi qu'une délégation de députés vaudois de l'UDC, dirigée par le conseiller national André Bugnon, passa une journée au Palais des Nations. Elle fut reçue par le directeur général Vladimir Petrovsky, qui leur fit un briefing sur les aspects budgétaires, sociaux et politiques de l'activité des Nations Unies. Cette présentation impressionna les membres de la délégation, parmi lesquels se trouvait le futur conseiller fédéral Guy Parmelin.

### L'adhésion à l'ONU

La Mission, placée au cœur de la campagne pour l'adhésion, joua donc pleinement son rôle. Pour ma part, je pris une part active à la campagne en donnant des conférences, notamment à Sierre, d'où je revins alarmé : le non gagnait du terrain en Valais. Information que je relayai aussitôt à Berne, après avoir reçu une confirmation de plusieurs sources. Le conseiller fédéral Pascal Couchepin, qui devait donner une conférence en cercle restreint, décida de la tenir en public, dans le préau de l'école dans laquelle il devait parler. Après ce discours, la campagne en faveur du oui s'affirma. Heureusement, le conseiller national Christoph Blocher avait renoncé à se rendre lui-même dans ce canton pour défendre sa position. Mais il se trouve que lors du décompte des voix, c'est bien en Valais que l'on avait la plus faible majorité acceptante. À quelques milliers de voix près, le canton des Treize Étoiles aurait pu basculer dans le camp du non, entraînant ainsi l'échec du projet, faute d'avoir obtenu le suffrage d'au moins douze cantons, nécessaire pour former la majorité.

Afin de sceller le succès du projet gouvernemental, le conseiller fédéral Joseph Deiss décida d'inviter Kofi Annan, le secrétaire général de l'ONU, à un déjeuner qui aurait lieu à la résidence de Suisse le 12 avril 2002. Il voulait le remercier du soutien discret qu'il avait apporté à la campagne en faveur de l'entrée de la Suisse à l'ONU. J'eus toutes les peines du monde à convaincre la présidente du Conseil d'État genevois, Micheline Calmy-Rey, d'y assister. C'était d'autant plus déconcertant qu'il avait fallu insister pour qu'elle soit invitée... Elle finit par renvoyer la séance de commission à laquelle elle devait absolument participer, au profit de sa première rencontre avec le secrétaire général. La connaissance et l'aplomb qu'elle démontra dans les dossiers de politique internationale, notamment celui



*Déjeuner offert par le conseiller fédéral Joseph Deiss au secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, à la Mission suisse, Genève, le 12 avril 2002. De gauche à droite : Liliane Maury Pasquier, présidente du Conseil national, Kofi Annan, Joseph Deiss, Nane Annan, Elisabeth Deiss et François Nordmann.*

du Moyen-Orient, impressionna Kofi Annan et la douzaine de convives présents. Elle faisait partie de la délégation officielle qui se rendit à New York pour célébrer l'entrée effective de la Suisse dans l'organisation le 10 septembre 2002. Les parlementaires fédéraux membres de la délégation suisse furent frappés par l'accueil enthousiaste que lui fit le secrétaire général. Ils constatèrent l'aisance avec laquelle elle se mouvait sur la scène internationale, ce qui contribua à asseoir l'image de celle qui allait devenir conseillère fédérale trois mois plus tard.

À l'occasion de l'entrée de la Suisse à l'ONU, la Mission avait été chargée d'organiser au Palais des Nations une exposition parallèlement aux festivités de New York. Mon choix s'était porté sur une rétrospective de l'œuvre de Hans Erni, un pionnier de l'idée des Nations Unies. Je l'avais rencontré à New York vingt ans auparavant : il venait présenter la maquette des timbres-poste que les Nations Unies lui avaient commandés. La Confédération avait eu recours à lui lors de la première campagne d'adhésion de 1986 pour réaliser l'affiche électorale. Bien qu'il se trouvât à l'aube de son centième anniversaire, il accepta avec enthousiasme l'idée d'une exposition à Genève dans ce contexte. Dans les milieux artistiques, on critiqua ce choix en estimant que l'on aurait dû faire appel à d'autres artistes plus contemporains, mais je ne pense pas que l'on aurait ainsi servi avec autant de bonheur l'image de la Suisse et celle des Nations Unies. Le message d'Erni était fort, puissant et ancien, et il était juste de rendre hommage au combat qu'il avait



*Le directeur général des Nations Unies à Genève, Vladimir Petrovsky, et l'ambassadeur François Nordmann, Genève, Palais des Nations, 2001. Beatrix Stampfli, Art et Photos*

mené à une époque où tout rapprochement avec les Nations Unies était aussi impopulaire que l'était le personnage qu'il s'était forgé. J'avais eu le privilège de lui rendre visite dans son atelier à Lucerne, puis de le recevoir à la résidence.

### **Vladimir Petrovsky, un tsar pour Genève**

Le directeur général de l'ONU de l'époque, Vladimir Petrovsky, était une chance pour Genève. Ancien vice-ministre des affaires étrangères de l'URSS, il avait été l'un des architectes de la nouvelle diplomatie inaugurée par Gorbatchev et aurait dû occuper le poste de haut responsable du secrétariat traditionnellement réservé à la Russie à New York. La décision de Boutros-Ghali de nommer Petrovsky secrétaire général adjoint déclencha un tollé au siège : l'ONU était la dernière organisation au monde à faire appel à un dirigeant communiste ! Boutros-Ghali en tint compte subtilement. Au lieu de confier au représentant de la Fédération de Russie une quelconque fonction dans la Maison de verre, il le nomma proconsul à Genève, c'est-à-dire directeur général du Palais des Nations. Petrovsky s'y tailla un petit empire. Il chercha à affirmer son autorité sur les membres de la Direction des institutions spécialisées, qui se comportaient comme des barons féodaux, refusant toute suzeraineté. Il parvint tout de même à coordonner leur action. Il mena bataille au sein des Nations Unies pour que l'on mesure mieux l'importance de la Genève internationale. Enfin, il organisa un réseau de soutien entre les milieux académiques et les responsables genevois afin de promouvoir l'image de Genève,

en dépit du fait que la Suisse n'était pas membre de l'organisation. Il se montra toujours très compréhensif à notre égard et fut un partenaire loyal, défendant une conception des relations internationales axées sur la recherche de la paix et de la coopération. Il prit part à la campagne en faveur de l'adhésion de la Suisse à l'ONU, en prononçant des discours lors de manifestations auxquelles on l'invitait. À sa retraite, il s'installa dans la région de Genève. Je pense que ses mérites ne furent pas reconnus à leur juste valeur et qu'il pouvait s'attendre à plus de reconnaissance de la part de l'État hôte, bien qu'il ne l'ait jamais exprimé ouvertement.

Je souhaite encore relater une anecdote à son sujet. Il s'était mis en tête d'inviter Vladimir Poutine, le nouveau président de la Fédération de Russie, à venir visiter le siège des Nations Unies à Genève, peu après son élection en l'an 2000. Mais pour cela, il fallait que l'État hôte accepte également de l'inviter officiellement en Suisse. À défaut, le maître du Kremlin ne se serait probablement pas déplacé. À cette fin, Petrovsky s'ouvrit de son projet à Adolf Ogi, président de la Confédération, qui vint lui-même passer une journée au Palais des Nations. Ogi fut conquis et se fit fort d'obtenir l'aval de ses collègues. Lorsqu'il me mit au courant de son initiative, ma première réaction fut l'étonnement. Poutine venait d'être élu et il me semblait aller un peu vite en besogne : la Suisse devait-elle être l'un des premiers pays à le recevoir ? Je transmis l'information à Berne et le Conseil fédéral décida de ne pas se précipiter. L'invitation au nouveau chef d'État russe pouvait attendre. De ce fait, le rêve de Petrovsky ne se réalisa pas. Par la suite j'eus l'occasion de rencontrer Mikhaïl Gorbatchev. Il avait créé une organisation appelée la Croix-Verte, qui par analogie avec la Croix-Rouge était destinée à promouvoir la protection de l'environnement par l'envoi de volontaires et la fourniture de divers services. Le siège en fut installé provisoirement à Genève, mais la ville de Lyon fit des offres si alléchantes qu'une partie des activités de cette fondation fut délocalisée dans l'ancienne capitale des Gaules. Raymond Barre, le maire de Lyon, était une vieille connaissance de l'ancien président de l'URSS, du temps où il était Premier ministre. Il organisa un déjeuner à l'Hôtel de Ville pour marquer l'inauguration du siège lyonnais de la Croix-Verte. Invitées, les autorités genevoises boudèrent. Elles considéraient que c'était une concurrence déloyale et refusèrent donc de se déplacer. J'estimais pour ma part qu'il s'agissait d'un mauvais réflexe et je donnai suite à cette invitation, pour marquer la présence des autorités suisses vis-à-vis de la Croix-Verte et pour faire bonne figure à mauvais jeu. Le déjeuner servit de théâtre à un dialogue politique de haute tenue entre les deux anciens dirigeants, qui refirent l'histoire et émirent des considérations très profondes sur l'état du monde actuel. Gorbatchev faisait preuve de lucidité et présentait ses convictions avec force tandis que Barre faisait assaut de subtilité.

#### **Jean Ziegler, rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation**

Un épisode d'une autre nature témoigne des aléas de la vie internationale à Genève : la candidature de Jean Ziegler au poste de rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation de la Commission des droits de l'homme. Encouragé par plusieurs de ses amis, Jean Ziegler, ne manquant pas de ressort, s'était porté candidat à titre personnel en faisant jouer tous les contacts qui pouvaient être utiles à sa cause. Je

le soutenais comme je pouvais mais il n'était alors pas question d'une candidature officielle de la part de la Suisse, non-membre des Nations Unies. Jean Ziegler commença par s'assurer le soutien de la France. C'est le cabinet du Premier ministre Laurent Jospin qui engagea le premier son pays à ses côtés. Quel État allait soumettre officiellement sa candidature avec un maximum de chances de succès ? Il fallait éviter que Cuba ne s'engage trop visiblement en faveur de Ziegler, car cela aurait entraîné le rejet des États occidentaux. On trouva un pays africain et un pays latino-américain pour parrainer cette candidature. Puis le professeur alla se présenter auprès des différents chefs de mission en poste à Genève. Il eut un entretien particulièrement intéressant avec George Moose, l'ambassadeur des États-Unis, qui fut l'un des piliers de l'administration Clinton et avec lequel l'écrivain eut une discussion très positive, à défaut d'un soutien officiel.

De fait, le choix du rapporteur incombait au président de la Commission. Cette année-là, en 2000, cette charge était exercée par Shambhu Ram Simkhada, représentant permanent du Népal, un homme aussi distingué que courtois avec lequel je me suis lié d'amitié. Il éprouvait une grande fierté à l'idée d'être nommé en qualité de premier ambassadeur du Népal en Suisse. Jusqu'alors, la Suisse n'admettait pas que les ambassadrices et ambassadeurs accrédités aux Nations Unies cumulent cette fonction avec celle d'ambassadeur en Suisse sans résider à Berne. La règle fut assouplie par la suite et on autorisa les représentantes et représentants des 48 pays les moins développés, selon la liste du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), à exercer, en plus de leur activité de chef de mission à Genève, les fonctions d'ambassadeur bilatéral à Berne. Mon ami népalais était l'un des premiers bénéficiaires de ce changement de doctrine. Quand il revint de Berne, il me fit savoir qu'il avait pris sa décision pour le poste de rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation. Il dit :

J'ai le choix entre trois candidats que je ne connais pas et qui ont tous trois des titres éminents. Il y a un savant allemand, un professeur belge et le candidat suisse. Je n'ai pas de critères précis pour arrêter ma décision. À Berne, je suis reçu par le président de la Confédération, Adolf Ogi, et au détour de la conversation qui suit la remise de mes Lettres de créance, il me déclare toute l'importance qu'il attache à la candidature de son compatriote, Jean Ziegler, qui est d'origine bernoise comme lui-même. J'en prends note et je me dis en mon for intérieur qu'en l'absence de meilleurs critères, j'avais l'occasion de satisfaire la demande d'un chef d'État auprès duquel je devais mettre mon pays en valeur.

C'est ainsi que fut annoncée le 13 septembre 2000 la nomination de Jean Ziegler, due à l'intervention d'Adolf Ogi, ce qui est tout de même assez paradoxal. Jean Ziegler avait certes commencé sa vie de militant au sein du mouvement étudiant du parti agrarien, ancêtre de l'UDC, mais il s'était fait un nom en tant qu'homme de gauche en Suisse, en France et en Afrique. Dans sa quête du poste convoité, il s'est tourné vers un adversaire politique, qui trouvait normal d'user de son influence pour favoriser l'accès d'un compatriote à un poste en vue au sein des Nations Unies. J'étais médusé par cette histoire bien suisse, qui démontrait à la fois la générosité du président de la Confédération et la solidarité de la classe politique. Par la suite, Jean Ziegler s'illustra dans ce poste, notamment par ses attaques contre les gouvernements qui n'en faisaient pas assez dans la lutte contre la faim. Il fut réélu à ce poste, étant devenu entretemps candidat officiel de la Suisse,

qui édita une belle brochure de présentation sous l'égide de la nouvelle conseillère fédérale en charge du DFAE, Micheline Calmy-Rey.

### **Adolf Ogi, conseiller spécial pour le sport**

Comme on le sait, Adolf Ogi lui-même entra dans le système de l'ONU et fut nommé conseiller spécial pour le sport au service du développement et de la paix par Kofi Annan peu après avoir quitté le Conseil fédéral à fin 2000. C'était un poste nouveau, taillé sur mesure pour répandre le message des Nations Unies auprès des milieux sportifs et pour favoriser le rôle du sport dans l'éducation des pays les moins favorisés. Petrovsky organisa une petite réception pour marquer l'événement. Le nouveau représentant spécial, qui était défrayé à raison d'un dollar par année, débarqua donc à Genève en apportant dans ses bagages un carton à chaussures rempli de lettres. Vers la fin de l'apéritif, l'homme d'État se tourna vers Marie Heuzé, directrice de l'information, et lui demanda de lui indiquer où était son bureau. Or, personne n'avait songé à loger le nouveau représentant spécial, qui estimait pour sa part avoir droit à un espace au Palais des Nations. On lui assigna donc un bureau vacant donnant sur l'arrière-cour du Palais, du moins à titre provisoire. Les choses se compliquèrent davantage lorsqu'il demanda à rencontrer son assistante. Gêné du côté des fonctionnaires : ce n'était pas prévu. Témoin de la scène, j'essayais d'arrondir les angles entre les demandes de l'ancien conseiller fédéral, qui prenait son poste et en voulait tous les attributs, et l'administration de l'ONU, qui prônait quant à elle le télétravail depuis son domicile. À la fin, je rentrais à la mission avec le carton à chaussures plein de lettres de félicitations, après m'être engagé à faire rédiger la réponse à tous les fans d'Adolf Ogi, parmi lesquels figurait notamment Lionel Jospin, l'ancien Premier ministre. Mais les choses se normalisèrent très vite au niveau de la bureaucratie onusienne, et Ogi finit par disposer d'un bureau plus prestigieux, avec vue sur le lac, qu'il utilisa d'ailleurs efficacement. La mise à disposition d'un budget spécial par le Conseil fédéral permit de régler les problèmes logistiques. Adolf Ogi s'acquitta fort bien de sa tâche, qui consistait à nouer des contacts avec les dirigeants du monde sportif et à organiser des programmes et des compétitions dans des situations post-confliktuelles. C'était en somme une compensation pour le fait qu'il n'avait pas été élu membre du Comité international olympique. À une année du vote sur l'adhésion à l'ONU, la désignation de l'un des Suisses les plus populaires à un poste en vue au sein des Nations Unies, sans attendre que la Suisse en fût membre, relevait d'une grande habileté de la part de Kofi Annan.

### **Le sommet de la Société d'information**

La Mission devait naturellement soigner ses relations avec les autorités genevoises. L'un des problèmes les plus sensibles à cet égard avait trait à l'engagement des policiers genevois pour la protection des missions diplomatiques à Genève. Le Conseil d'État genevois se targuait volontiers de la présence sur son territoire des organisations internationales : c'était un élément clé de l'image du canton que le secteur privé utilisait volontiers de son côté. Cette attitude proactive, ambi-



*Déjeuner offert par le conseil d'État de Genève le 20 décembre 1999. Signature du Livre d'Or sous l'œil de Guy Olivier Segond, président du conseil d'État. Beatrix Stampfli, Art et Photos.*

tieuse et déterminée contrastait avec l'approche routinière et plus terre à terre de Berne. Le conseiller d'État Guy-Olivier Segond débordait d'initiative et il voulait faire de Genève le centre de la société d'information. Il était devenu l'ami de M. Yoshio Utsumi, le secrétaire général de l'Union internationale des télécommunications (UIT), un haut fonctionnaire japonais, et il le choyait particulièrement, par exemple en organisant des visites dans des installations militaires, telles que le fort de Vallorbe, avec la complicité d'Adolf Ogi.

C'est ainsi qu'il émit l'idée d'ajouter à la liste des sommets, qui étaient à la mode à l'ONU en ce temps-là, une réunion sur la société d'information, qui devait avoir

lieu à Genève. Il plaida sa cause à Berne avec succès. La machine se mit en marche, mais la candidature de la Suisse se heurta à celle de la Tunisie. Il fallait donc rivaliser d'entregent pour gagner les faveurs d'Utsumi, qui devait décider du lieu où se tiendrait la conférence. Ce dernier coupa la poire en deux, en organisant deux sessions du même sommet à une année d'intervalle, la première à Genève, la seconde à Tunis. À mes yeux, c'était dénaturer le projet initial et abuser de la notion de sommet de l'ONU, mais à Berne on estima qu'un partenariat avec la Tunisie, pays engagé de longue date avec la coopération suisse, était une carte à jouer, et on valida donc l'idée du secrétaire général de l'UIT. Je ne pris pas part à l'organisation de ce sommet. C'est un représentant du SECO, le futur ambassadeur Daniel Stauffacher, qui fut chargé du déroulement de cette conférence à laquelle il amena beaucoup d'idées et d'intérêt. L'enthousiasme qu'il avait manifesté pour ces tâches était si exubérant que Daniel Stauffacher créa plus tard sa propre ONG, IT4Peace. Je pense que cet épisode contribua à discréditer ce genre de sommets thématiques. Les sommets spécifiques existent encore sous une forme simplifiée : ils donnent lieu à des réunions dans le cadre de l'Assemblée générale annuelle à New York, mais ne provoquent plus de vastes rassemblements de prestige dans telle ou telle capitale.

### **Une convocation inhabituelle**

À mon arrivée, je m'étais rendu compte que le dossier le plus important du point de vue politique était celui du désarmement. Même s'il ne se passait rien au sein du Comité du désarmement, les sujets abordés, tels que la non-prolifération des armes de destruction massive, donnaient tout de même lieu à des échanges d'une grande portée politique. De fait, la plupart des États ont placé à Genève leurs meilleurs spécialistes en la matière. C'est l'adjoint du chef de mission qui est chargé de représenter la Suisse au sein dudit Comité. On supposait que le chef de mission était suffisamment occupé aux tâches de représentation, d'accueil de ses collègues et de gestion administrative de la cité internationale, qui formaient le cœur des activités de la mission. J'avais tout de même provoqué à ce sujet un arbitrage du secrétaire d'État Franz von Däniken, qui trancha en faveur du statu quo.

De ce fait, le dossier le plus politique qui m'incombait était la conduite de la délégation suisse à la Commission des droits de l'homme, où elle avait le statut d'observateur, puisque nous n'étions pas encore membre des Nations Unies. Le gros du travail fut accompli par un collègue de la centrale, Jean-Daniel Vigny, que j'avais eu la chance de pouvoir recruter. Grâce à son efficacité, à ses connaissances et à son réseau, la Suisse participa activement à l'élaboration de résolutions et aux discussions fondées sur la situation des droits humains, bien que la Commission fût devenue un organe très politique, de plus en plus contesté par une partie des États membres. Une fois par année, une grande réunion se tenait à Berne pour décider de la ligne à suivre lors de la session de la Commission, en général au mois de février. Un jour d'octobre 2001, je fus très étonné d'être convoqué à une réunion de préparation de la Commission des droits de l'homme, six mois avant la session annuelle. La Suisse avait pris la défense d'ONG qui mettaient en cause le système des castes en Inde, ce qui avait suscité une démarche diplomatique

de ce pays et renforcé du même coup la vigilance du Département pour les travaux de la Commission. Je me rendis donc dans le bureau du secrétaire d'État Franz von Däniken, intrigué par cette convocation qui me paraissait prématurée et inhabituelle. Nous parlâmes en effet un bon quart d'heure de la prudence avec laquelle il fallait intervenir à la Commission, pour éviter l'embarras suscité par l'affaire des castes indiennes. Puis Franz von Däniken me révéla le véritable objet de l'entretien. Lui-même et le chef du Département me proposaient le poste d'ambassadeur à Paris, qui allait se libérer six mois plus tard. Ils s'y prenaient à l'avance pour calmer le jeu de celles et ceux qui, parmi mes collègues, faisaient déjà intensément campagne en vue d'obtenir ce poste prestigieux et exigeant, au point de mobiliser des parlementaires ! Il fallait à tout prix garder cette décision secrète, une fuite pouvant la compromettre. J'acceptai évidemment d'entrer dans ce jeu.

Je me souviens que l'un de mes premiers gestes lors de ma première ambassade à Guatemala City avait été de remplir une liste de vœux, qui n'engageaient au fond que moi-même, et j'y avais inscrit le nom de la mission à Paris, conscient du caractère ambitieux de ce désir. Je ne pense pas que cette liste ait été consultée à ce moment-là. Je pense plutôt que le conseiller fédéral Deiss n'était pas mécontent d'offrir ce poste à un compatriote fribourgeois, ce dont je lui serai évidemment toujours reconnaissant. Il n'y eut pas de fuite et nous gagnâmes la votation sur l'ONU, événement majeur au début de l'année 2002.

### **Les répercussions du 11 septembre 2001**

L'impact de la destruction des tours de New York le 11 septembre 2001 fut immédiat à Genève. Mes collaboratrices m'avaient appelé de toute urgence à la salle de conférence : elles avaient ouvert le poste de télévision, alertées je ne sais comment, et nous assistâmes horrifiés à l'attaque de la deuxième tour en direct. L'énormité de l'événement m'avait évidemment fortement troublé mais j'avais besoin d'un temps de réflexion avant de pouvoir réagir. Sollicité par la télévision romande, je renonçai à m'exprimer parce qu'au-delà de la terreur et de la condamnation de cette horreur, je ne pouvais discerner ni les enseignements à tirer de cette situation dramatique ni la réaction de Berne. On sait qu'en réalité Moritz Leuenberger, qui était alors président de la Confédération, rédigea un message d'une haute tenue empreint d'émotion et d'empathie.

En tant qu'ancien résident à New York, avec un souvenir très précis de mes différentes visites au World Trade Center, j'étais évidemment touché et abasourdi par cet attentat. Je devais présider le lendemain une réunion technique au Palais des Nations pour examiner l'opportunité de convoquer formellement une conférence des Hautes Parties contractantes aux Conventions de Genève. Il s'agissait d'un sondage avant de décider si les conditions étaient réunies pour l'adoption d'un nouvel emblème plus neutre sur le plan religieux que la Croix ou le Croissant. J'ouvris la réunion en exprimant mes condoléances à la délégation américaine, mais je n'avais reçu aucune instruction de la centrale à Berne à ce sujet.

Deux jours plus tard avait lieu à Genève la Conférence annuelle de l'Institut international d'études stratégiques. La Confédération avait accepté de subventionner cette rencontre d'expertes et d'experts et les responsables de l'institut de



*Accueil protocolaire du président William Clinton des États-Unis à Genève, 26 mars 2000, à l'occasion de la rencontre Clinton-Assad. Official White House Photo*

Londres modifièrent de fond en comble leur ordre du jour pour permettre aux participants à la conférence de traiter des causes et des conséquences de l'attentat terroriste de New York. Des spécialistes mondiaux avaient été réunis à la hâte pour tenter d'expliquer les raisons profondes de cet agissement, ce qu'il signifiait et ce qu'il fallait encore redouter. Dans les coulisses, je revis avec plaisir des collègues du Foreign Office, qui étaient très préoccupés, craignant une réaction disproportionnée de la part des Américains. Leur service les avait informés des plans qui existaient à Washington de s'en prendre à l'Irak, qui n'avait joué aux yeux de mes interlocuteurs britanniques aucun rôle dans la préparation ou l'exécution des attaques du WTC. Au cours de la conférence, la rumeur se dissipa tout de même ; certains craignaient que les États-Unis ne se livrent à des représailles sur l'Irak, et la nouvelle que la cible serait plutôt l'Afghanistan fut accueillie avec moins d'anxiété. Le début de la contre-offensive américaine me fut confirmé le 7 octobre 2001 à midi par une requête urgente du chargé d'affaires américain à Genève. C'était un dimanche. Il demandait avec insistance le renforcement de la sécurité autour de l'ambassade et des résidences américaines à Genève, y compris celle de l'ambassadrice à l'OMC, qui se situait dans un lieu isolé. Je transmis aussitôt la demande américaine à Berne et à la police genevoise. Il était clair pour tout le monde que les opérations militaires américaines allaient commencer incessamment, mais les autorités fédérales et cantonales n'étaient pas prêtes à réagir immédiatement. Les

forces de l'ordre genevoises se prétendaient à court d'effectifs. Quant à la police fédérale à Berne, elle jugeait que la menace n'était pas telle qu'il faille étoffer à ce point les mesures de sécurité. Le conseiller fédéral Joseph Deiss, prenant quant à lui très au sérieux la situation, eut une juste appréciation de la demande émanant des États-Unis. Il dut aller jusqu'au Conseil fédéral pour obtenir le détachement d'un policier supplémentaire !

Le lendemain, j'appris que Tony Blair, Premier ministre britannique, se rendait à Genève pour y rencontrer à l'hôtel Intercontinental le cheikh Zayed, le chef d'État des Émirats arabes unis. J'avais aussitôt pensé devoir accueillir Tony Blair à l'aéroport, comme je le faisais d'habitude pour des chefs d'État selon les exigences protocolaires. Le protocole prétendit qu'il n'y tenait pas. La rencontre était secrète, les journalistes embarqués n'avaient été informés qu'au dernier moment de leur destination et le voyage devait se poursuivre dans le Golfe pour d'autres entretiens avec des dignitaires de la région. Ayant affaire à l'hôtel Intercontinental, je pus mesurer l'étendue du secret qui entourait la visite de Tony Blair. Il n'y avait pas moins de 300 photographes à l'affût dans le hall de l'hôtel ! Je passais outre le veto du protocole et je me rendis à l'aéroport. Je racontai au consul de la mission britannique également présent sur le tarmac les quelques contacts que j'avais eus avec le Premier ministre à Londres. À peine l'avion posé, il monta à bord et briefa Tony Blair sur le déroulement de sa visite éclair et aussi, sans doute, sur ma présence contraire aux demandes protocolaires. C'est un Tony Blair décontracté, souriant, aimable et amical qui descendit de l'avion et qui fit mine de se rappeler avec tout le tact et le doigté d'un homme politique digne de ce nom les précédentes rencontres que nous avons eues. Ce fut un entretien bref et chaleureux.

### **Conclusion : la fascination pour les Nations Unies et pour le rôle de la Genève internationale**

En quittant Genève, le regret de ne pas partir à New York comme je l'aurais au fond souhaité était compensé par l'irrésistible attraction du poste de Paris. Mon intérêt pour les Nations Unies était ancien. J'avais une carte de correspondant de presse accrédité au Palais des Nations dès les années 1960. J'ai ainsi rencontré tous les secrétaires généraux, à l'exception des deux premiers, Trygve Lie et Hammarskjöld, à une occasion ou à une autre. En 1966, j'assistai au Palais des Nations aux conférences de presse de U Thant. Alors que son mandat touchait à son terme, je rencontrai Waldheim à New York chez mon chef de mission, l'ambassadeur Marcuard. J'avais fréquenté Pérez de Cuéllar à l'occasion de ses efforts de médiation dans l'affaire des îles Malouines, qui sera évoqué ultérieurement. Je le revis par la suite après sa retraite à Paris, où il séjournait la moitié de l'année. Il ne m'a pas tenu rigueur du message que j'ai dû lui transmettre un jour à l'hôtel Richemond, où il descendait à Genève. Il avait approché les autorités suisses pour savoir quel régime de faveur pouvait lui être réservé s'il s'installait dans notre pays après la fin de son mandat. « Aucun », lui avait rétorqué la Direction du droit international public. Toutefois, les douanes étaient prêtes à laisser entrer sa bibliothèque sans la taxer ! C'est ce que je lui ai exposé lors d'un entretien en 1992. La situation était désagréable. Elle fut en réalité le point de départ d'une réflexion

qui aboutirait plus tard à l'octroi d'un statut propre à favoriser l'établissement en Suisse de dignitaires internationaux en quête d'un havre pour leur retraite. Le premier bénéficiaire en serait Kofi Annan, que j'ai également rencontré à de multiples occasions, la première fois alors qu'il était haut fonctionnaire chargé des questions budgétaires à New York. J'avais serré la main de Ban Ki Moon lors de la réception organisée pour le 70<sup>e</sup> anniversaire des Nations Unies à Genève, quand la Suisse fit dons de ruches pour produire le miel de la paix au Palais des Nations. Et j'avais pratiqué António Guterres quand je le reçus en ma qualité de président du club diplomatique à Genève alors qu'il était haut-commissaire aux réfugiés.

Le rôle de Genève ne cessait de s'accroître et finit par être institué grâce à la loi sur l'État hôte, au crédit cadre et à divers accords de mise en œuvre avec le Conseil d'État. Y a-t-il pour autant une véritable stratégie pour le développement de la Genève internationale ? J'ai parfois le sentiment que nous sommes candidats à accueillir n'importe quel nouvel organe créé par les Nations Unies, sans avoir le recul nécessaire pour éviter l'échec. C'est ainsi que la campagne sur le Fonds vert, qui devait inciter les pays émergents à s'entraider pour développer les politiques environnementales et leur fournir le financement adéquat, donna lieu à une concurrence inutile. Les dés étaient pipés dès le début. La Banque mondiale, qui pilotait ce projet, voulait établir en Asie cet organisme destiné à encourager avant tout les contributions des pays asiatiques. Ce fut donc la Corée du Sud qui l'emporta facilement. Après l'échec, on a feint de s'interroger sur les insuffisances de notre système, alors que nous nous étions heurtés une fois de plus à une réalité politique qu'il aurait été facile d'anticiper et dont nous aurions pu tirer meilleur profit.

Par la suite, la pandémie du COVID-19 affaiblit la place de Genève du fait de l'absence des fonctionnaires et des délégués et du recours plus systématique aux visio-conférences. Mais la Genève internationale reste solide avec ses spécificités dans les domaines humanitaire, des droits humains et des institutions spécialisées. Genève est liée à l'ordre international libéral et à la coopération internationale telle qu'elle a été conçue à la fin de la Seconde Guerre mondiale. C'est la contestation de cet ordre par la Chine et la Russie ainsi que certains pays en développement qui peut réellement menacer la place de Genève. On peut craindre que de nouvelles institutions fassent concurrence à Genève dans les domaines d'excellence tels que la télécommunication et la propriété intellectuelle, ou encore l'intelligence artificielle.

## À nous deux Paris (2002–2007)

Je pris mes fonctions à Paris en deux temps, poursuivant pendant quelques semaines mes activités à la mission à Genève, tout en étant officiellement inscrit sur les registres du Quai d'Orsay pour prendre rang en vue de la remise des Lettres de créance au président Chirac. Après tout juste 48 heures passées à la rue de Grenelle, à la mi-août, je repartis à Genève pour y terminer ma mission. Je devais quitter définitivement mon poste le 31 août, soit 10 jours avant l'entrée formelle de la Suisse aux Nations Unies, le 10 septembre 2002. Je devais laisser la place à mon successeur, l'ambassadeur Jean-Marc Boulgaris, qui avait épuisé son droit aux vacances et qui devait impérativement reprendre le travail. Je n'étais donc plus en fonction au moment où la Suisse devint effectivement membre des Nations Unies. Cette chicane administrative se double d'une autre absurdité : l'ambassadeur Boulgaris dut présenter ses lettres au directeur général du Palais des Nations peu après mon départ en qualité d'observateur permanent de la Suisse à l'ONU et il a dû renouveler la même cérémonie 10 jours plus tard, cette fois-ci en qualité de représentant permanent de plein droit !

Quatre mois après mon installation à la rue de Grenelle, je reçus une proposition inattendue. La conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey, fraîchement élue, me demandait de devenir son secrétaire diplomatique. L'ancienne présidente du Parti socialiste, Christiane Brunner, que j'avais côtoyée à Genève, lui avait suggéré mon nom. Je me rendis donc à Genève dix jours après son accession au Conseil fédéral, le 14 décembre 2002 pour en parler avec la nouvelle cheffe du DFAE.

Elle m'accueillit chaleureusement au siège du Département des finances, là même où je lui avais rendu visite deux ans plus tôt, peu après mon arrivée à Genève. C'était un samedi et l'immeuble était désert : l'offre était tentante. Elle ne connaissait personne au DFAE, qu'elle ne s'attendait pas à devoir diriger et dont elle ne connaissait même pas l'organigramme. À la fin de l'entretien, elle me raccompagna à la gare au volant de sa voiture, sans chichis : je devais lui rendre réponse avant la fin du mois. J'étais enclin à l'accepter. D'un côté, reprendre 22 ans plus tard le travail que j'avais accompli dans les années 1970 – se retrouver au centre du pouvoir à Berne – était irrésistible. D'un autre côté, j'étais trop senior pour être cette fois un simple exécutant ; rentrer à Berne était compliqué sur le plan logistique et Miriam s'y opposait. Surtout, les bribes de réaction qui me parvenaient de mes collègues étaient négatives. Ils craignaient précisément que ma présence à ce poste ne bouscule l'organisation du Département et ne marginalise leur poste. C'était notamment le cas du secrétaire d'État Franz von Däniken, ce qui entretenait mes doutes. Je fis loyalement part de ces scrupules à l'intéressée, qui avait fini par réaliser que j'allais décliner son offre et qui s'était mise à la recherche d'un autre candidat. Finalement je me rendis compte que, en cas de désaccord, je me retrouverais sans alternative : or il est arrivé qu'elle se fâche avec ses chefs de service. Une amie attira mon attention sur ce qu'elle appelait l'effet Kleenex. En dépit de ma réponse négative, je restai en contact avec la cheffe, passablement isolée à ses débuts. Elle me donnait à lire des textes qu'on lui soumettait et qui lui déplaisaient. Deux mois après sa nomination, elle fut l'objet d'une véritable censure par la Commission des affaires étrangères du Conseil des États. Son comportement, ses déclarations avaient aussi heurté ses collègues du Conseil fédéral.

Elle n'avait guère de notion des mœurs de la vie politique bernoise et se référait in petto à « ses électeurs genevois » auxquels elle entendait mentalement rendre des comptes. Au cours d'une de nos conversations, elle mentionna l'idée de transformer la Commission des droits de l'homme de l'ONU, qu'elle reprit dans son premier discours devant cet organe ; elle s'attacha à lui donner suite et contribua à la création du Conseil des Droits de l'homme.

Elle était consciente de ce malaise et cherchait à dépasser cette situation ; elle eut un jour à Paris une discussion approfondie avec un journaliste de passage à l'ambassade et qui l'aida à se réorienter. Nos contacts s'espacèrent. Je comprenais son action et admirais son courage, son intelligence et ses objectifs mais certains aspects de sa politique étrangère m'apparaissaient hasardeux : à la Conférence des ambassadeurs de 2007, j'ai exprimé quelques critiques, demandant si la ligne suivie par le DFAE était bien celle de la politique étrangère du Conseil fédéral. J'avais des réserves en particulier sur la politique européenne, l'action au Moyen Orient, y compris envers l'Iran, et la politique des droits humains. Ces propos eurent un large écho parmi mes collègues.

J'ai remis mes Lettres au président Jacques Chirac le 16 septembre 2002. C'était la troisième fois que je le rencontrais personnellement. La première rencontre avait eu lieu à Genève, en 2001, lors du segment de haut niveau de la Commission des droits de l'homme, et il en avait profité pour s'entretenir avec Moritz Leuenberger, président de la Confédération, que j'accompagnais. On s'attendait, comme c'est l'usage, à une réunion de deux délégations. En fait, ce fut un tête-à-tête d'une demi-heure, sans ministres et sans délégation. Frustrés, Hubert Védrine, le ministre français des affaires étrangères, et moi-même faisons les cent pas devant la porte du Salon français du Palais des Nations pour réfréner notre impatience. L'entretien présidentiel porta notamment sur la faillite de Swissair et ses ramifications en France. Sans doute Chirac ne souhaitait-il pas parler devant témoins des affaires de portage, qui secouaient alors le monde politique français et qui mettaient en cause certains de ses amis. Cette visite fut la première d'une série annuelle, qui était le plus souvent organisée à Paris, entre le président de la République et le président de la Confédération. Cette tradition s'est avérée exigeante pour le président, et son entourage me fit remarquer qu'il devait à chaque fois mémoriser une nouvelle biographie et accueillir un nouveau visage, ce qui n'allait pas de soi. Mais Jacques Chirac se fit un point d'honneur à la maintenir et il se montrait aussi chaleureux et aimable qu'il savait l'être, quel que soit le caractère de la personne qu'il accueillait. Il ne s'est jamais privé de présenter fièrement à chacune et à chacun de ses visiteurs la statue inuit, qui était un joyau de sa collection privée dans son bureau. Joseph Deiss fut la seule exception au rite à l'Élysée. En 2004, Chirac se rendit au CERN pour l'inauguration de la porte de Gaulle, qui permettait d'entrer dans l'enceinte de l'organisation directement depuis la partie française de la frontière. À cette occasion, il avait eu dans le bâtiment du CERN un entretien cordial avec Joseph Deiss, président de la Confédération.

À l'occasion de sa visite à Genève en 2001, le président Chirac donna un déjeuner de travail en l'honneur du secrétaire général Kofi Annan à la résidence de France à Pregny, en présence de toutes et tous les directeurs et secrétaires généraux des organisations internationales. J'y fus également convié, chose qui n'était



*Le secrétaire d'État aux affaires étrangères Renaud Muselier, l'ambassadeur Nordmann et le président Jacques Chirac le 17 septembre 2002 lors de la présentation des lettres de créance. Archives nationales françaises, Service photographique de la présidence de la République, cl. D. Noizet / AG/5(5)/S PH/90, reportage 3124*

pas habituelle. En effet, la présence du représentant permanent du pays hôte était incongrue pour l'entourage de l'Élysée : après tout, à New York, quand la France organise des réunions de ce type, celui des États-Unis n'est pas de la partie. Mon collègue français, l'ambassadeur Philippe Petit, fit comprendre au protocole présidentiel que les choses étaient différentes à Genève, du fait de l'activité de l'État hôte et de la francophonie, si bien que mon invitation fut maintenue. Chaque convive disposait d'un micro, ce qui permit une conversation structurée sur l'avenir des Nations Unies et sur les préoccupations du moment.

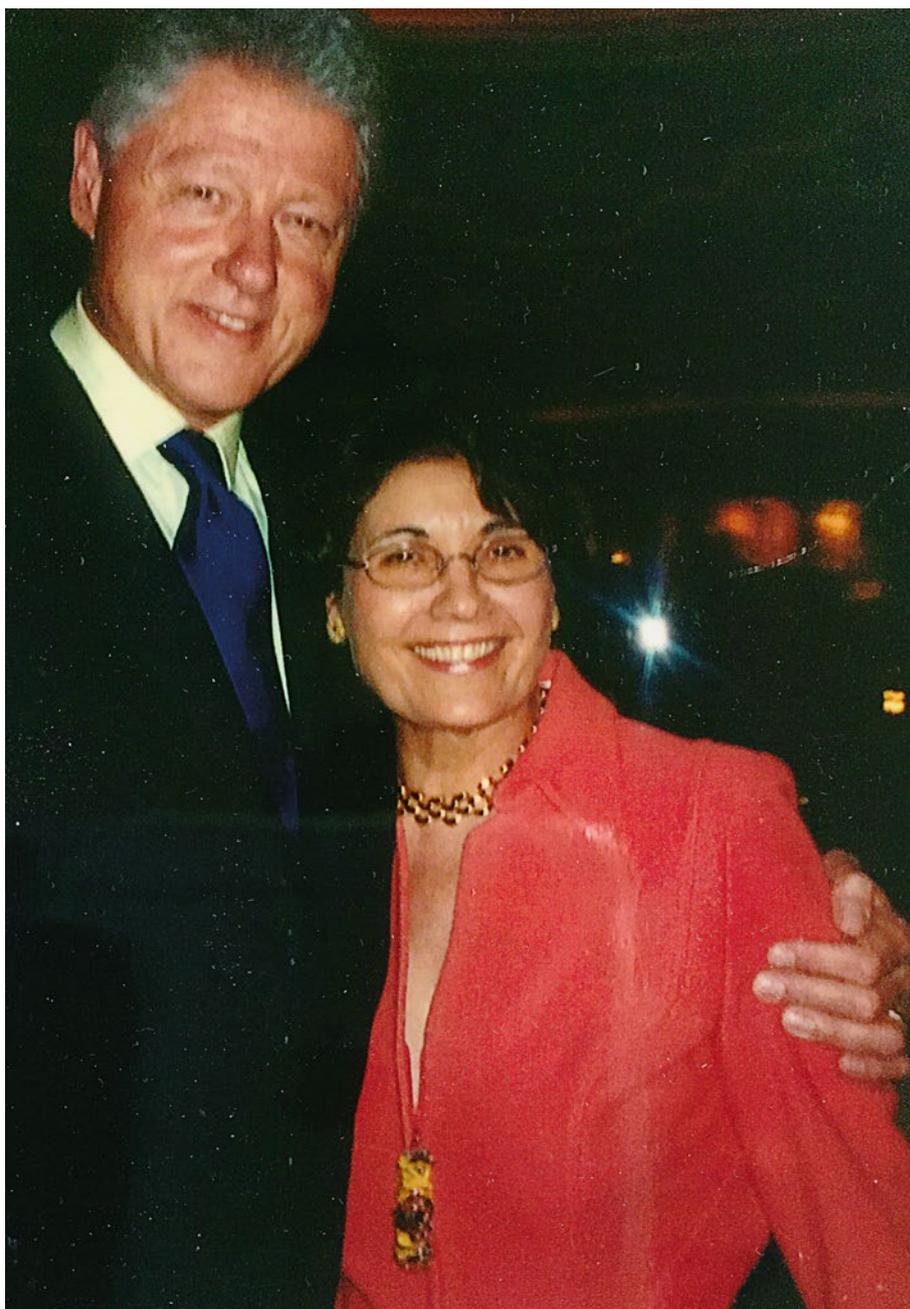
C'est peu avant de gagner Paris, le 12 juillet 2002, que j'ai revu le président Chirac à Genève. J'étais sur le tarmac de l'aéroport de Genève Cointrin avec le conseiller d'État Carlo Lamprecht pour l'accueillir : il faisait une escale inopinée à Genève. Il rentrait de Moscou et s'était détourné pour saluer le cheikh Zayed, président des Émirats arabes unis, qui résidait en sa demeure de Vétraz-Monthoux. En veine de confidences, le président de la République informa son hôte genevois de sa décision de tenir à Évian-les-Bains, le 1<sup>er</sup> juin 2003, le sommet du G8, dont l'organisation incombait à la France. Il comptait sur la collaboration logistique de la Suisse et tenait à informer personnellement les autorités genevoises, promettant de répéter cette démarche auprès du président de la Confédération à Berne, Kaspar Villiger. Ce qu'il fit 10 jours plus tard.

## Le sommet du G8 à Évian-les-Bains

C'était en fait une nouvelle sensationnelle, car elle allait requérir de la Suisse et de Genève un effort considérable sur le plan de la sécurité, du transport et de l'accueil de la vingtaine de chefs d'État invités. En effet, Chirac avait tenu à ajouter au noyau du G8 une douzaine d'autres chefs d'État représentant à des titres divers les pays en développement. En conséquence, j'allais devoir réserver aux détails logistiques de cette grande manifestation une bonne part de mon temps dans mon nouveau poste. Parallèlement, je devais prêter toute mon attention aux cérémonies préparées par mon prédécesseur, l'ambassadeur Benedict de Tscherner, pour marquer à Paris le bicentenaire de l'acte de Médiation. La célébration principale eut lieu au Sénat de la République en présence de Pascal Couchepin, président de la Confédération cette année-là, des présidents des deux Chambres fédérales et d'une centaine de convives reçus à l'ambassade le 19 février 2003.

En raison d'un sommet Euro-Africain, le président Chirac n'était pas disponible pour recevoir le président Couchepin à cette date. À la place, ce dernier rendit visite au Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, avec lequel il s'entendit fort bien, puisqu'il l'invita à venir déjeuner pendant ses vacances chez lui, à Chemin-Dessus, dans les hauts de Martigny ! Le repas fut fixé au mois d'août suivant et le président de la Confédération suisse était lui-même aux fourneaux. Jacques Chirac se rattrapa en invitant Pascal Couchepin à un déjeuner à l'Élysée le 30 mars 2003. Ce fut un honneur particulier car, si les présidents suisses sont très souvent venus s'entretenir avec le chef d'État français, il était rare que l'un d'entre eux fût retenu à dîner ou à déjeuner. Nous nous trouvions au lendemain du déclenchement de la guerre d'Irak et les esprits étaient partagés au Conseil fédéral. La conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey n'était pas la seule au sein du collège gouvernemental à condamner l'attaque américaine. Pascal Couchepin, quant à lui, était plus sensible aux buts de guerre poursuivis par les Américains. Jacques Chirac s'était opposé jusqu'au bout à l'action militaire des États-Unis et il s'en expliqua à son hôte suisse. Mais en janvier 2003, il semblait que la France s'appêtait à participer à l'expédition militaire, avant de se raviser et de faire cause commune avec l'Allemagne, qui ne voulait pas en entendre parler. Chirac justifia son attitude de non-intervention par sa connaissance du pays, de sa géographie et de la politique tribale qui s'y déroulait. Il redoutait les conséquences pour l'Occident d'une nouvelle action militaire contre un pays musulman du Moyen-Orient, qui allait déstabiliser toute la région et susciter du terrorisme. La détermination de Chirac était entière, il l'avait démontrée trois semaines plus tôt en menaçant d'utiliser son droit de veto au Conseil de sécurité si les États-Unis et le Royaume-Uni persistaient à vouloir lui demander l'autorisation de lancer leur opération militaire contre l'Irak. Cette décision extrême envenima les relations qu'il entretenait avec le président Bush et son allié Tony Blair. Londres et Washington durent renoncer à obtenir l'aval spécifique du Conseil de sécurité et il fallut des mois à la diplomatie française pour rétablir des liens de confiance avec ces deux capitales.

L'élargissement de l'Union européenne fut l'autre thème du déjeuner. « C'est une chance pour vous de compter dorénavant dans vos rangs des grands pays



*Rencontre privée entre amis avec William Clinton à Paris en 2003. Archives privées François Nordmann*

comme la Pologne », déclara le président Couchevin. Le président Chirac, qui avait eu une querelle publique avec le gouvernement polonais quelques jours plus tôt à propos de l'affaire d'Irak lui répondit : « Non, Monsieur le Président. La Pologne, Monsieur le Président, n'est une bénédiction pour personne. » À cet instant, les membres du cabinet du président de la République présents à table demandèrent à la délégation suisse de faire preuve de discrétion et de cesser de prendre des notes sur le contenu truculent et sans fard de la conversation entre les deux hommes d'États. Heureusement, personne ne m'avait transmis la consigne et je fus en mesure de relever quelques saillies d'un entretien qui fut très positif et très amical.

Aussi, quand mon collègue Jean-Jacques de Dardel, chargé de coordonner les préparatifs du G8 qui devait avoir lieu quelques semaines plus tard, proposa-t-il à la partie française d'inviter le président de la Confédération à participer au sommet d'Évian, cette idée fut immédiatement acceptée. Entre-temps, la Suisse avait offert d'héberger à Lausanne la plupart des chefs d'État qui devaient répondre à l'invitation du président Chirac le lendemain. Parmi eux se trouvaient notamment le président Lula du Brésil, le Premier ministre de l'Inde Atal Bihari Vajpayee, le président chinois Hu Jintao, qui venait de prendre ses fonctions, ainsi que quelques chefs d'État africains, que le Conseil fédéral accueillit au cours d'un dîner à l'hôtel Beau-Rivage.

Des altermondialistes, partisans du mouvement s'opposant à la mondialisation libérale et promouvant des échanges plus justes entre les peuples, essayèrent de troubler cette rencontre préalable, mais les forces de police les empêchèrent d'aller au-delà de la Croix d'Ouchy. Le lendemain matin, l'atmosphère qui régnait était irréaliste, le soleil inondait les rues de Lausanne et une douce quiétude s'était installée. De fait, tout survol avait été interdit et aucune embarcation n'était autorisée à naviguer sur le lac, à l'exception du bateau de la CGN, affrété pour l'occasion, et de l'escorte de police. Le président Hu Jintao avait eu droit à un rendez-vous particulier avec le président Chirac une heure plus tôt et il avait traversé le lac à bord d'un autre bateau. À Évian, la délégation suisse était logée, à l'instar des autres délégations invitées, dans une suite de l'hôtel Royal. Seul un secrétaire était autorisé à assister aux travaux, dont il pouvait rendre compte à l'aide d'un stylo spécial, qui déclenchait un message fax parvenant directement dans la chambre où attendaient ses collègues. Pour la Suisse, ce fut Nicolas Bideau, secrétaire diplomatique du président de la Confédération, qui fut choisi pour remplir cette tâche. Toutes les vingt minutes, nous recevions donc sur le fax de la chambre d'hôtel un compte-rendu de la main du diplomate.

### **L'affaire Ingrid Betancourt**

Au cours de ma première année, j'eus encore à m'occuper du cas d'Ingrid Betancourt. Le ministre français des affaires étrangères, Dominique de Villepin, avait été son professeur à Sciences Po et son enlèvement était devenu une cause tristement célèbre en France. La Suisse avait ses contacts avec les guérilleros des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) et tendait à proposer sa médiation, ce que le gouvernement colombien voyait d'un mauvais œil. Mais Micheline Calmy-Rey et Dominique de Villepin entretenaient de bonnes relations, si bien que la France eut souvent recours aux informations et aux analyses que la Suisse était disposée à lui transmettre. Elle s'appuyait principalement sur les rapports du professeur Jean-Pierre Gontard, excellent connaisseur de la situation en Colombie, qui avait des contacts privilégiés avec les chefs rebelles, dont certains étaient ses anciens étudiants. J'ai même craint à un moment que la Colombie ne devienne le principal sujet des relations entre la Suisse et la France... Ce dossier m'a valu de pénétrer un matin à l'aube dans le bureau du secrétaire général du Quai d'Orsay pour lui remettre un message de Berne. Pierre Vimont était bien tel que le représente avec bonheur le film *Quai d'Orsay* : aimable, veillant au détail, parlant d'une voix douce et déterminée, s'exprimant avec précision et empreint d'une

103

grande courtoisie. Cette collaboration se poursuivit pendant toutes les années de détention d'Ingrid Betancourt, qui avait été l'épouse d'un diplomate français. Cette dernière publia en 2010 *Même le silence a une fin*, récit poignant de ses années de captivité dans la jungle colombienne. La collaboration entamée avec Villepin se prolongea sous Nicolas Sarkozy, qui prit personnellement en main le dossier à l'Élysée, mais avec moins de considération pour la partie suisse. La France s'était aperçue entre-temps qu'elle n'avait pas besoin de passer par la Suisse pour recourir aux services du professeur Gontard, puisqu'il avait après tout aussi la nationalité française.

### La coopération transfrontalière

Sur le plan bilatéral, nous avons surtout à régler la coopération transfrontalière, les différents régimes variant selon les frontières cantonales. À Bâle, l'intégration tripartite France – Allemagne – Suisse était déjà très poussée, tandis qu'à Genève de nombreuses tentatives avaient été engagées afin d'uniformiser les pratiques de part et d'autre de la frontière. Cependant, les disparités économiques entre Genève et les régions françaises voisines ne facilitaient guère l'élaboration d'une doctrine commune en termes de répartition de l'activité économique, de logement et de transport. Mes contacts avec les cantons m'avaient convaincu de la nécessité d'un arbitrage politique pour que le dialogue entre le Conseil d'État genevois et la préfecture de la région Rhône-Alpes à Lyon débouche sur des réalisations concrètes. À Neuchâtel, la situation soulevait des problèmes d'accès avec toujours plus d'acuité. La question de la collaboration en matière de santé publique se posait également dans plusieurs cantons. Je me rendais bien compte qu'il était difficile d'harmoniser du côté suisse les différents statuts, même si le dialogue avec la France en eût été facilité. C'était une préoccupation que je partageais avec mon collègue en poste à Berne, l'ambassadeur Jacques Rummelhardt. Ces questions transfrontalières n'étaient pas suffisamment importantes pour être traitées au niveau présidentiel. Mais il convenait qu'elles soient abordées à l'échelon du cabinet du Premier ministre. À maintes reprises, il fut possible de s'accorder avec le Ministère de la santé publique ou le Ministère du transport pour résoudre les problèmes qui se posaient dans ces secteurs, à la satisfaction de la partie suisse. Mais le Ministère des finances bloquait toutes ces tentatives de solution. Mon collègue et moi avons retenu l'idée de faire intervenir le cabinet du Premier ministre, coordinateur et arbitre des politiques françaises en la matière, à condition de ne pas ajouter à la charge de travail des fonctionnaires de Matignon ! Par la suite, la France nomma un ambassadeur « thématique » chargé de gérer toutes les situations transfrontalières qu'elle connaissait avec l'Espagne, l'Allemagne, le Luxembourg, la Belgique et la Suisse. Il ne me semble pas que l'on ait fait beaucoup de progrès depuis lors dans le domaine institutionnel. Le déséquilibre entre certains cantons et les régions françaises avoisinantes s'est encore accru et devient clairement un problème politique, par exemple à Genève. Cette constatation n'a rien perdu de sa validité, même vingt ans plus tard, en dépit du fait qu'on a heureusement pu mettre en œuvre des solutions pragmatiques pour éviter la fermeture hermétique des frontières au temps du COVID-19.

### La question de la fiscalité

Les accords sectoriels bilatéraux avec l'Union européenne, négociés à Bruxelles, formaient l'un des sujets principaux que j'avais à traiter avec mes interlocuteurs français. La France écoutait avec bienveillance nos plaidoyers, elle s'engageait cependant assez peu. Mais on ne parlait jamais de la fiscalité, ce qui était frappant. Toutefois, l'ambassadeur de France à Berne commençait à émettre des messages sur les implications du secret bancaire et des forfaits fiscaux accordés à certaines et certains de ses contribuables vivant en Suisse. Si l'on n'abordait pas la question sur un plan bilatéral, le dossier n'était pourtant pas laissé en friche. Il était en fait évacué vers Bruxelles. La France encourageait la Commission à intervenir dans ces questions, elle était même la première à soutenir ses efforts, notamment dans le cadre des négociations qui aboutiraient à l'accord bilatéral II. L'affaire était donc laissée au domaine de la diplomatie multilatérale, mais elle n'en préoccupait pas moins les Français. Je savais qu'il existait des contacts entre Bercy et l'administration fiscale fédérale, que celle-ci tenait à garder secrets. C'est d'ailleurs à cette occasion que la partie française présentait ses revendications sur le cas de certaines entreprises en particulier, au titre de la double imposition. La question fiscale fut au centre des discussions que la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey et le secrétaire d'État Michael Ambühl avaient lors de leurs visites à Paris.

J'avais pour ma part des entretiens réguliers à ce sujet avec la diplomate chargée du dossier, Pascale Petit, dont les connaissances pointues du thème n'avaient d'égales que la rigueur de ses positions. Lorsque vint le moment de conclure, deux écoles s'affrontèrent. Au sein de l'administration française, on estimait que la Suisse avait donné le petit doigt en acceptant un accord sur la fiscalité indirecte. Il ne fallait surtout pas lâcher prise et au contraire tenter de prendre la main tout entière. D'autres, au contraire, étaient d'avis que les concessions étaient équilibrées dans l'accord des bilatérales II qui se dessinait et qui n'était de toute façon qu'une étape, puisque la Suisse disait vouloir adhérer à l'Union européenne. C'est ce point de vue qui l'emporta aux yeux du président Chirac, qui eut un entretien à ce propos avec Kaspar Villiger, président de la Confédération, à Beyrouth, en marge du sommet de la francophonie, du 18 au 20 octobre 2002. Le chef du Département des finances avait hésité à faire le déplacement. J'avais eu l'occasion de l'encourager à y aller, ne serait-ce que pour rencontrer le président Chirac. En fait, il a été pratiquement le seul président que Chirac ait reçu – il n'était disposé à voir aucun autre chef d'État présent à Beyrouth. C'est au cours de cette entrevue en tête à tête que la France annonça qu'elle pourrait se satisfaire de l'accord tel qu'il était. Cette nouvelle resta secrète dans l'immédiat, mais je reçus 10 jours plus tard un coup de téléphone du conseiller fédéral Kaspar Villiger, qui tenait à m'informer personnellement du déroulement et du résultat de sa discussion avec le président de la République française. Il insista sur la nature confidentielle de cette conversation téléphonique – qui s'était pourtant déroulée sur une ligne ouverte ! J'ai aussitôt rédigé une note d'entretien, que j'ai placée dans mon coffre-fort et que je n'ai fait suivre au service à Berne qu'au moment de mon départ de Paris, quatre ans plus tard.

Le différend fiscal avec la France n'a véritablement pesé sur nos relations qu'à partir de 2008. J'avais décelé les prémices d'une crise en quittant mon poste, car

105 il m'apparaissait clairement que la question fiscale était loin d'être réglée par l'Accord bilatéral II et qu'elle surgirait au cours des années suivantes. À Berne, au contraire, on pensait avoir enfin débouché sur une mer calme pour les 10 prochaines années au moins, grâce aux accords bilatéraux avec l'Union européenne. Mais j'étais loin de me douter que la France allait partir à l'assaut sur le plan bilatéral avec la détermination qui fut la sienne, et celle de son nouveau président, dès le mois de septembre 2008. J'y reviendrai.

### L'initiative de Genève

Sur le plan général, j'ai suivi les dossiers qui m'apparaissaient les plus importants et qui touchaient à la politique française au Moyen-Orient et à la question de l'Iran nucléaire, sachant tout l'intérêt que Berne portait à ces sujets. D'une part, l'initiative de Genève en vue d'un accord de paix israélo-palestinien, à laquelle la Suisse avait donné un certain éclat, soulevait en France un vif intérêt. La Suisse avait en effet quelque peu forcé la main des signataires. Les responsables, aussi bien au Quai d'Orsay qu'au Parlement, avaient mesuré tout le potentiel de ce document, tout en s'interrogeant sur la suite qui lui serait donnée. La Suisse serait-elle en mesure de porter cette initiative sur le terrain diplomatique, de la défendre notamment à Washington et à Tel Aviv et d'en faire un élément des diverses discussions qui se déroulaient aux Nations Unies ?

L'ancien Premier ministre Édouard Balladur organisa des auditions au sein de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale qu'il présidait, et le Quai d'Orsay manifesta à plusieurs reprises son intérêt. La Suisse avait une belle réussite à son actif mais elle n'avait pas les épaules pour imposer cette initiative, œuvre d'organisations non gouvernementales et de personnalités privées. De fait, cette initiative n'avait aucune valeur officielle, la Suisse n'étant pas prête à affronter l'opposition du gouvernement israélien ni celle des Américains. Les premiers signes favorables qu'avait donnés le secrétaire d'État Colin Powell ont vite laissé place à une certaine hostilité. La France offrait de recueillir des mains défaillantes de la Suisse le projet d'accord de Genève pour lui faire franchir les étapes qui en feraient un véritable document international, ce qui aurait peut-être permis de définir, notamment au Conseil de sécurité, une solution détaillée du problème israélo-palestinien. Malgré les quelques tentatives visant à faire vivre cette initiative et à la populariser en Israël et dans les territoires palestiniens, Berne fut très réticente à jouer le jeu de la France, et l'initiative resta telle une encyclopédie condamnée à prendre la poussière sur les rayons d'une bibliothèque, consultée de temps à autre en cas de besoin. Faute de convictions politiques, ce document finit par dépérir, la situation ayant évolué sur le terrain. Le soutien de Berne s'était borné à l'octroi de quelques subventions pour diffuser les idées contenues dans l'initiative au sein des populations concernées au premier chef jusqu'en 2021.

## L'Iran nucléaire

Une autre affaire touchant à la même région avait trait à l'Iran nucléaire. La France était à l'avant-garde des efforts pour amener Téhéran à renoncer à se doter de l'arme nucléaire. Dominique de Villepin prit l'initiative avec ses collègues allemand et britannique, Joschka Fischer et Jack Straw, de se rendre à Téhéran pour proposer une négociation sur ce thème. De leur côté, les États-Unis ne cachaient pas leur hostilité à l'égard de ce pays. Six mois après l'invasion de l'Irak et le bombardement de Bagdad, les responsables iraniens se montrèrent tout d'abord indifférents à la démarche des Européens. Un projet de déclaration peu substantielle fut préparé, mais se heurta à l'opposition de Joschka Fischer, qui voulait à tout prix obtenir un résultat tangible. Les trois ministres européens intégrèrent dans leur action la Fédération de Russie et la République populaire de Chine. Des réunions avaient lieu à l'échelon des directeurs politiques, le plus souvent à Genève, à la mission britannique ou à la mission iranienne. Ces rencontres étaient extrêmement discrètes et ne requéraient nul appui logistique de la part de la Suisse, qui n'était peut-être même pas dans la confiance. L'Iran accepta de décréter un moratoire sur l'enrichissement de l'uranium. En échange, ses partenaires augmenteraient leurs investissements dans la recherche sur le nucléaire civil et dans la coopération industrielle. Ces contreparties étaient cependant plus que modestes, les entreprises européennes ne pouvant risquer d'aller au-delà de ce que toléreraient les Américains, qui auraient pu les exclure de leur marché. J'ai suivi cette action pour en rendre compte à Berne, qui ne montrait à l'époque aucun intérêt particulier pour le dossier iranien. Par la suite, les Iraniens, constatant l'absence de réelle récompense à leurs efforts, mirent fin unilatéralement au moratoire en déclarant qu'à leurs yeux il avait toujours été temporaire, tandis que les Occidentaux le considéraient comme un acquis définitif.

Mohamed El Baradei, le directeur général de l'Agence internationale de l'énergie atomique, qui recevrait plus tard le prix Nobel de la paix, se déclara inquiet de la tournure prise par les événements au lendemain de la réélection de Georges W. Bush. Il s'en ouvrit notamment à Micheline Calmy-Rey lors d'une rencontre à Davos, comme il le raconte dans ses mémoires. La Suisse vit là une occasion d'offrir ses bons offices. Elle multiplia les contacts avec les protagonistes dès que les Américains assouplirent leur position et se déclarèrent disposés à participer aux entretiens que les Européens avaient lancés avec l'Iran. C'est à Genève qu'eut lieu la réunion à laquelle ils participèrent pour la première fois, désormais dans un cadre plus officiel et sous l'égide du Haut représentant de l'Union européenne, Javier Solana, principal interlocuteur de Micheline Calmy-Rey.

En fait, ces pourparlers n'aboutirent pas et le Conseil de sécurité décréta en 2006 un certain nombre de sanctions contre l'Iran. La Suisse avait pensé tout d'abord organiser une grande conférence pour permettre aux Iraniens d'échapper à un tête-à-tête pesant avec les États-Unis, en réunissant à la fois les quelques alliés que comptait l'Iran et les autres puissances qui partageaient peu ou prou leur opposition au programme nucléaire iranien. Cependant, cette idée, révélée par la presse dominicale, échoua car elle paraissait concurrencer les travaux du Conseil de sécurité. Après quoi, la Suisse, reprenant les idées d'El Baradei, pro-

posa diverses formules pour obtenir une désescalade du conflit par le biais d'un double gel : gel sur les sanctions, gel sur la fabrication de centrifugeuses. Cette politique fut davantage celle du DFAE que celle du Conseil fédéral. Elle provoqua l'irritation des Américains, qui estimaient que la Suisse allait bien au-delà de son mandat de représentation des intérêts américains et les gênait. Je pouvais renseigner Berne assez précisément sur la position de la France, mais le Département préférait faire cause commune avec le nouveau ministre des affaires étrangères allemand Frank-Walter Steinmeier, qui se montrait plus critique à l'égard de la politique américaine. De fait, la politique envers l'Iran, loin de rapprocher Berne et Paris, fut au contraire une question irritante dans les relations franco-suisse. J'avoue que je ne maîtrisais pas tous les éléments très techniques relatifs à la fabrication de l'arme atomique, et mes collègues de Berne me vinrent en aide en corrigeant certains détails de mes dépêches. Mais d'une manière générale, les Français avaient une piètre opinion du degré de connaissance du dossier dont faisaient preuve les responsables du DFAE. Une conversation eut lieu à Munich entre un directeur du Quai d'Orsay et le diplomate suisse qui gérait le dossier à Berne : le Français en tira des conclusions peu flatteuses de l'état de préparation de son collègue suisse et il en déduisit que les positions de la Suisse reposaient sur des connaissances incomplètes. Cette perception explique qu'à trois reprises la France prit ses distances avec la politique suisse en la matière. Le DFAE procéda à des sondages pour organiser une seconde fois une conférence internationale sur l'Iran de son propre chef. Les responsables français répondirent qu'ils ne voyaient pas comment la Suisse pouvait prendre une telle initiative, dès lors qu'elle exerçait un mandat au nom des États-Unis et ne pouvait donc guère prétendre à l'objectivité nécessaire au succès d'une telle réunion. Par la suite, je fus convoqué au Quai d'Orsay pour m'entendre rappeler sèchement les dispositions prises par le Conseil de sécurité, dont la diplomatie suisse paraissait s'écarter. Une seconde convocation avec la même mise en demeure me fut adressée quelques mois plus tard. Par la suite, Berne fit montre de moins d'activisme, les Iraniens étant moins intéressés aux formules qui leur étaient proposées du côté suisse. De leur côté, les négociateurs suisses avaient aussi l'impression d'être manipulés.

La Suisse se rallia définitivement à l'action du Conseil de sécurité dès 2008, sans plus chercher à faire cavalier seul. Micheline Calmy-Rey se rendit avec l'aval de ses collègues à Téhéran pour assister à la signature d'un contrat. Une société suisse, qui comportait une participation norvégienne, devait acheter du gaz provenant d'un important gisement iranien et devait le transporter en Italie par un nouveau pipeline sous la Méditerranée. Ce gaz servirait à produire de l'électricité, dont la Suisse pourrait partiellement bénéficier. On a surtout retenu de ce voyage la controverse des milieux féministes, qui s'en prenaient à la conseillère fédérale pour avoir porté un voile – d'ailleurs transparent – à Téhéran. Mais il s'agissait d'une obligation protocolaire. Si elle ne s'y était pas pliée elle n'aurait pu participer à aucun entretien. Elle fut reçue en audience par le président Mahmoud Ahmadinejad. La demande qu'elle avait exprimée de ne pas être photographiée à son arrivée fut entendue. Mais au milieu de l'entretien, alors que les parties étaient en pleine délibération, les photographes et la télévision firent irruption dans la salle d'audience et mitraillèrent les dignitaires participant à l'entretien.

Micheline Calmy-Rey éclata de rire, sachant qu'elle avait été jouée par son interlocuteur, ce qui faussa considérablement l'image qu'elle voulait donner. Mais le plus intéressant est qu'elle était accompagnée par son numéro 2, le secrétaire d'État Ambühl, signifiant par là qu'elle comptait aussi relancer ses efforts dans la question nucléaire. C'en était trop. Les États-Unis et certaines organisations des droits humains non gouvernementales protestèrent contre cette visite, estimant que l'achat de gaz à l'Iran, et même la présence d'un ministre à Téhéran, contrevenaient aux sanctions en vigueur. La situation menaçait de s'envenimer avec les Américains. Le Département d'État envisagea même de retirer à la Suisse le mandat de représentation des intérêts américains en Iran. De plus, le Conseil fédéral n'avait pas été averti que le voyage à Téhéran comportait un volet nucléaire. Il décida, sous l'impulsion du président de la Confédération Pascal Couchepin, de couper court à la controverse à l'été 2008. La Suisse cesserait de chercher à se profiler dans ce dossier. Elle s'en remettrait dorénavant exclusivement aux décisions du Conseil de sécurité. Par la suite, il y eut bien quelques velléités de relancer le dossier nucléaire, mais ce fut un échec, en dépit de l'appui que Javier Solana apporta à Micheline Calmy-Rey.

L'agitation autour du dossier iranien partait sans doute d'une bonne intention. Elle a donné lieu cependant à des propositions mal conçues et n'a guère abouti à des résultats concrets et elle a failli nous faire perdre le mandat de représentation des intérêts américains en Iran. Fraîchement élue aux Nations Unies, la Suisse a ainsi appris à ses dépens qu'elle devait appliquer avec plus de rigueur les décisions du Conseil de sécurité, et que sa diplomatie devait tenir davantage compte du contexte politique dans lequel elle se mouvait. L'usine à gaz italienne qui devait livrer l'électricité à la Suisse ne s'est pas matérialisée et le contrat d'exploitation a été repris par la Chine.

### Jacques Chirac et la Turquie

Au début de 2004, j'ai été invité au pot de départ d'un collègue diplomate français qui travaillait à l'Élysée. Le président de la République assistait à cet apéritif, et j'ai pu m'entretenir librement avec lui. À l'époque, il s'était clairement prononcé en faveur de l'entrée de la Turquie dans l'UE, convaincu, disait-il, par son ami Gerhard Schröder, le chancelier fédéral allemand.

Il voyait dans ce pays la main tendue de l'Europe à un État musulman modéré, qui apportait la preuve que l'UE pouvait accueillir un partenaire de cette obédience. Ce serait aussi reculer les frontières de l'Europe au-delà de l'Asie mineure, et il incomberait au nouveau membre de gérer les relations avec les États arabes voisins (Syrie, Irak). Il relevait dans cet esprit que la Turquie était un pays jeune, avec une population de 100 millions de personnes, qui pourrait venir compléter les forces militaires de l'UE. Enfin, c'était aussi un réservoir intéressant de forces de travail et de consommation dont l'Europe vieillissante allait avoir besoin.

Cette position clairement conçue et exprimée – on pourrait dire cette vision – ne passait pas au sein de l'UMP. Nicolas Sarkozy s'y opposait et mobilisait ses soutiens au sein du parti gaulliste. Alain Juppé, secrétaire général du parti présidentiel, décida de lui couper l'herbe sous les pieds. Il informa Chirac que le parti

n'allait pas le suivre dans sa politique à l'égard de la Turquie. Il allait faire adopter une motion hostile à l'entrée de la Turquie dans l'UE. De la sorte, Sarkozy serait privé d'un thème pour sa campagne et ne pourrait plus s'agiter pour ce qui devenait la ligne officielle de l'UMP. De toute façon, l'adhésion de la Turquie était controversée en Europe, et l'UMP ne faisait que s'aligner sur la plupart des partis conservateurs du Parlement européen. Le lâchage de Jacques Chirac par son parti avait une valeur tactique, dont le président de la République pouvait bénéficier en fin de compte !

### Une soirée à l'Élysée

Michel de Bonnacorse n'est resté que dix mois à son poste d'ambassadeur de France en Suisse. Ami de Jacques Chirac, il fut rappelé à Paris à fin 2002. Il a eu le temps durant son court séjour à Berne de donner un dîner à l'occasion de mon départ en France, marqué par un assaut d'éloquence émaillé de citations d'écrivains bernois sur la perception des Français par les Suisses au cours de l'histoire. Nous nous étions brièvement rencontrés à l'UNESCO, où il était directeur général adjoint à mon arrivée. En 2002, il est devenu le chef de la « cellule » Afrique de l'Élysée, responsable de la FrancAfrique auprès du président de la République. Les diplomates affectés au bureau sis rue de l'Élysée, à deux pas du Palais, devaient assurer à tour de rôle un service de garde le week-end et la nuit : si un événement survenait qui aurait justifié que le chef de l'État en fût immédiatement avisé, c'est ce diplomate qui recevait l'information de ses collègues du Quai d'Orsay et qui était chargé de faire réveiller le président et de le briefer (sauf si l'intéressé décroche et reste introuvable la nuit durant, comme c'est arrivé...). Disposant d'un appartement de fonction le temps de sa veille, le conseiller diplomatique assurant la permanence pouvait inviter des collègues à partager son repas issu des cuisines de l'Élysée. Nous fûmes invités, Miriam et moi, en compagnie de l'ambassadeur d'Autriche, Anton Prohaska, et de sa femme, qui avaient représenté l'Autriche en Suisse et y avaient fait la connaissance de nos hôtes. En fait, il ne s'agissait pas seulement de célébrer l'amitié de trois diplomates qui s'étaient connus à Berne. Le Monsieur Afrique de l'Élysée avait une affaire précise en tête qui touchait la Suisse et il comptait sur le collègue autrichien pour l'appuyer. La France aurait voulu qu'un diplomate suisse, dont il me communiqua le nom, remplisse les fonctions de représentant spécial du secrétaire général de l'ONU pour superviser les élections présidentielles et législatives en Côte d'Ivoire. Berne ne voulait pas prendre cette responsabilité : on craignait de devoir en plus contribuer au développement de ce pays, ce qui n'entraînait pas dans les plans de la DDC. Au cours de la soirée, notre hôte expliqua les raisons qui le poussaient à préférer cette candidature. La situation sur place était compliquée, il fallait avoir un maximum de garanties sur le bon déroulement du scrutin. Il y avait déjà un représentant du secrétaire général, qui s'acquittait des tâches diplomatiques usuelles, en la personne de Pierre Schori, diplomate suédois d'origine suisse. On ne pouvait le charger de la fonction mi-administrative, mi-politique qu'impliquait la préparation et le contrôle des opérations électorales. Il gagna à ses vues notre collègue autrichien. J'ai informé Berne dès que je l'ai pu de l'insistance de la partie française. En réponse,

mon interlocuteur bernois m'indiqua toutes les bonnes raisons pour lesquelles la Suisse ne voulait pas de cette mission. Mais vers la fin de la matinée de ce lundi, la ministre autrichienne des affaires étrangères, alertée par son ambassadeur à Paris, appela Micheline Calmy-Rey et parvint à la convaincre de lever son opposition à la nomination de son collaborateur en Côte d'Ivoire ! C'était la conséquence du dîner à l'Élysée...

### Les aléas de la politique intérieure

Cependant, le poste de Paris ne se réduisait pas à gérer les relations de la Suisse avec la Colombie ou l'Iran. Naturellement, je suivais attentivement les aléas de la politique intérieure française. Ma mission coïncida presque exactement avec le quinquennat de Jacques Chirac – c'est-à-dire son second mandat – où il avait été porté par une vague républicaine anti-Front national, recueillant ainsi 82% des voix. S'il avait su vaincre, je ne suis pas sûr qu'il ait su profiter de la victoire.

François Bayrou, représentant un courant modéré, plaida auprès de Jacques Chirac pour qu'il tire des leçons du second tour de l'élection présidentielle, où tous les suffrages républicains s'étaient ralliés à sa cause contre Jean-Marie Le Pen, candidat du Front national. C'était l'occasion de provoquer une grande ouverture à droite et au centre de l'échiquier politique français et de donner une plus large assise au gouvernement. Mais Chirac s'en tint à une formule où seule l'Union des démocrates pour la République (UDR) et les indépendants qui s'étaient prononcés pour lui étaient invités à participer. Il ne voulait faire aucune concession aux centristes ni à la gauche modérée. Nicolas Sarkozy avait beaucoup travaillé durant la campagne présidentielle de 2002 pour rentrer en grâce et faire oublier le soutien qu'il avait apporté à Édouard Balladur durant la précédente campagne. Chirac lui avait fait miroiter la place de Premier ministre, mais il préféra nommer à ce poste un centriste, jadis député giscardien, en la personne de Jean-Pierre Raffarin, qui effectua un travail honnête et laissa à François Fillon le soin de mener les réformes les plus difficiles. Ministre du travail et de l'emploi, ce dernier s'attaqua à une partie du régime des retraites, qu'il parvint à moderniser sans provoquer trop d'opposition, mais assez tout de même pour que Chirac renonce à poursuivre toute idée de réforme. Fillon rongea son frein, il aurait voulu persévérer dans son œuvre réformatrice, estimant que l'économie française avait besoin de réviser le modèle social en vigueur. L'Élysée ne voulait pas risquer d'être confronté à des secousses au sein de la population ou du côté des syndicats, ce qui aurait ébranlé sa majorité et déclenché des manifestations populaires. La classe politique était encore traumatisée par la grève et les incidents qui s'étaient produits dans le secteur de la santé publique à la suite des mesures préconisées par le Premier ministre Alain Juppé en 1995. Le président de la République voulait éviter une nouvelle dissolution de l'Assemblée nationale, comme il l'avait fait en 1997 sur le conseil de Villepin en réponse à des manifestations. Répéter l'expérience d'une nouvelle cohabitation avec la gauche, non merci ! Pour prévenir le risque de la paralysie des pouvoirs, Chirac se lança dans une révision constitutionnelle, qui eut pour objet de raccourcir la durée du mandat présidentiel et de fixer la date des élections législatives quelques semaines après les présidentielles.

### L'étoile montante de la politique française

En 2005, le conseiller fédéral Couchepin tenait à tout prix à rencontrer l'étoile montante de la politique française, Nicolas Sarkozy. La rencontre, difficile à organiser, fut particulièrement épique. Elle eut lieu le 1<sup>er</sup> novembre, jour même où l'ancien ministre prenait ses fonctions de président de l'Union pour un mouvement populaire (UMP) après le départ forcé de Juppé. Ce dernier avait choisi de s'exiler après la déchéance de ses droits politiques à la suite du jugement qui l'avait sanctionné dans l'affaire des emplois illicites de la mairie de Paris. Tout le monde savait qu'on lui avait fait porter le chapeau pour Chirac. Nicolas Sarkozy s'était hissé à la tête du mouvement, voyant dans cette fonction un tremplin idéal pour sa candidature à l'élection présidentielle, à laquelle il ne cessait de penser et « pas seulement en se rasant ». L'entretien entre les deux hommes se déroula en fin de journée, et ils étaient tous deux fatigués. Sarkozy, en bras de chemise, étrennait son bureau et avalait les chocolats qui étaient posés dans une immense jarre en verre devant lui, sur la table basse de son bureau. Le ton du rendez-vous, qui porta sur le libéralisme, fut donné par le visiteur suisse : « Au fond, vous n'êtes pas un vrai libéral, Monsieur Sarkozy. » L'entretien n'a guère duré plus d'une demi-heure et s'est soldé par une poignée de mains cordiale et quelques propos convenus. J'avais accompagné Joseph Deiss au bureau de Sarkozy, alors ministre des finances et de l'économie six mois plus tôt. Il s'était montré assez aimable envers la Suisse.

Mais Sarkozy avait multiplié les coups pour s'imposer en successeur « naturel » de Chirac. Chaque jour, on parlait de lui à la télévision ; chaque jour, il rencontrait une personnalité, allant voir les maires des villes de gauche tout en construisant son réseau dans les départements. Chirac l'avait coincé en décrétant qu'il ne pourrait être en même temps ministre et chef du parti. Il ne pouvait pas être soumis à la discipline collective du gouvernement la journée et s'en prendre à ses collègues le soir au titre de président du parti. Et de fait, relégué à l'avenue Miromesnil, Sarkozy avait moins d'impact sur les médias et il pensait, à tort ou à raison, que sa femme en souffrait.

Chirac lui en voulait parce qu'il avait le sentiment de l'avoir couvé quand il était jeune maire de Neuilly, d'avoir favorisé son ascension dans le parti, de s'en être fait un familier avant qu'il ne le trahisse en se ralliant avec armes et bagages à la campagne de Balladur. Il ne le lui avait pas pardonné, même si Bernadette Chirac, son épouse, était plus encline à faire la part des choses. Et de fait, devant l'inaction de Chirac, l'UMP devenait peu à peu impopulaire. Sarkozy apparaissait comme le sauveur d'une majorité qui avait été ébranlée aux élections régionales et municipales de 2004 et très secouée lors des européennes l'année suivante. De plus, l'échec du référendum de 2005 sur la Constitution européenne voulu par Chirac ajoutait au sentiment de perdant qui animait la plupart des députés de la majorité.

Six mois après l'entrevue avec Couchepin, Sarkozy était de retour au gouvernement. Chirac avait nommé son fidèle Dominique de Villepin Premier ministre. Les députés s'étaient récréés, certains ne voulaient pas d'un Néron, surnom dont l'avait affublé M<sup>me</sup> Chirac pour avoir soufflé à l'oreille de son mari l'idée de dissoudre l'Assemblée nationale en 1997, provoquant ainsi la cohabitation avec

Lionel Jospin. Seul Sarkozy était en mesure de rassurer les membres de l'Assemblée, qui n'acceptèrent d'accorder leur vote de confiance au nouveau gouvernement que si Chirac rappelait Sarkozy. Ce dernier fit savoir qu'il ne reviendrait que pour Matignon ou pour l'Intérieur. Villepin avait choisi de mettre à la tête de ce Ministère Philippe Douste-Blazy et il fallut l'en déloger avant qu'il n'y soit installé. Faute d'en faire le ministre de l'intérieur, on lui donna l'Extérieur. C'est ainsi qu'il se retrouva au Quai d'Orsay et que Sarkozy fit son retour dans son fief de la place Beauveau. Il y était revenu entre autres pour se venger des auteurs de ragots, de médisances et de fausses informations sur sa vie privée.

### La succession de Chirac

À l'automne, Chirac fut victime d'un AVC. Le secret fut bien gardé et Villepin joua lui-même avec l'idée de lui succéder en mettant des bâtons dans les roues de Sarkozy. Mais ce dernier lui avait savonné la pente à plus d'une reprise. Dans un épisode extraordinaire, Villepin avait lancé un programme de bourses pour les jeunes et les personnes en formation : le contrat première embauche (CPE), dont personne ne voulait réellement. Sarkozy s'arrangea avec ses amis syndicalistes pour qu'ils le torpillent. Les manifestations qui s'ensuivirent dégénérent jusqu'à l'esplanade des Invalides, où eurent lieu les premiers affrontements entre la police et des jeunes, venus pour la plupart des banlieues. Ils mettaient le feu à quelques voitures presque sous les fenêtres de l'hôtel Matignon. Il fallut reporter la mesure à laquelle le Premier ministre avait attaché son nom, et pour ce faire, on aboutit à un compromis absurde. Chirac, pour ne pas désavouer son Premier ministre, promulguerait la nouvelle loi avant de la suspendre aussitôt après. Je ne pense pas que Sarkozy ait versé beaucoup de larmes devant ce dénouement, qui affaiblissait la position de son rival.

Le corps diplomatique assistait à cette lutte de géants et se rendait compte de l'irrésistible ascension de Sarkozy vers la présidence en 2007. Pour ma part, je voyais bien cette tendance, mais j'ai cru, l'espace d'un instant, à un basculement inédit en faveur de Bayrou. De fait, les instituts de sondage d'opinion avaient décelé l'émergence d'un centre, qui ne se cristalliserait que plus tard autour d'Emmanuel Macron. Bayrou n'obtint finalement que 18% des suffrages, et c'est Sarkozy qui fut élu le 6 mai 2007. Mes collègues se faisaient du souci, son désintérêt pour les États de taille moyenne était bien connu et ses activités au Ministère de l'intérieur s'appuyaient uniquement sur des pays importants. De plus, on savait aussi qu'il n'avait pas beaucoup d'estime pour le personnel des ambassades. Mais on s'interrogeait surtout sur ce que seraient les relations de Sarkozy « l'Américain » avec les États-Unis. Sarkozy avait ouvertement critiqué la position de Chirac pendant la guerre d'Irak, trop abrupte à ses yeux. Pour sa part, il se montrait plus positif envers l'OTAN et plus dur à l'égard de l'Iran. À quelles inflexions allait-il soumettre la diplomatie française ? Sa première décision semblait marquer la continuité : il nomma Jean-David Levitte collaborateur diplomatique, fonction que ce dernier avait déjà exercée sous Chirac avant de représenter élégamment la France à l'ONU, puis à Washington. Il avait été représentant permanent de la France à Genève.

**La fin du secret bancaire**

Trois semaines après son élection, Sarkozy s'est plié à la tradition qui veut que le nouvel élu soit reçu solennellement à la mairie de Paris en présence du corps diplomatique. Je ne l'avais salué que brièvement en marge d'une cérémonie le 8 mai à l'Arc de Triomphe l'année précédente. C'est donc à l'Hôtel de Ville que je le revis, dix jours avant mon départ de Paris. Il se révéla très hostile à la Suisse au cours de sa présidence de l'Union européenne au 2<sup>e</sup> semestre de 2008. J'avais déjà quitté Paris, mais le récit de cet épisode important de l'histoire financière suisse a sa place dans ce volume, ne serait-ce que parce qu'il constituait la conclusion de ce que j'avais pressenti à mon départ.

Le 15 septembre 2008, la banque Lehman Brothers à New York fait faillite. Nicolas Sarkozy en est le témoin. Il passait le week-end dans la métropole américaine, parce que sa femme voulait qu'il visite quelques musées et se détende à la veille de son discours aux Nations Unies. De son côté, il avait multiplié les contacts avec l'élite de la colonie française à New York et avait rencontré nombre de personnes du milieu financier. Conscient des enjeux systémiques que représentait la chute de Lehman, il rentra précipitamment en France. Au cours d'un discours qu'il tint quelques jours plus tard à Toulon, il mit explicitement en cause ces « zones opaques », d'où étaient partis certains des ordres de transfert qui avaient provoqué l'effondrement de la banque américaine. La Suisse était directement visée par ses paroles, et la lutte contre la fraude fiscale et la transparence des informations devint le thème majeur de sa politique économique. Un mois plus tard, le 21 octobre, le ministre des finances Éric Woerth et son collègue allemand Peer Steinbrück convoquèrent une réunion informelle de certains de leurs collègues des pays membres de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) pour traiter du sujet de la fraude fiscale. Les États-Unis, alors en période électorale, décidèrent de ne pas y participer. L'Autriche et la Suisse déclinèrent également l'invitation. Toutefois, un invité surprise allait donner un tout autre accent à cette réunion. La présence du secrétaire général de l'OCDE, Ángel Gurría, qui travaillait sur le sujet depuis un certain temps déjà, conférait un poids beaucoup plus important à cette conférence. Il accepta le mandat de préparer des listes « grises » d'États qui ne coopéraient pas suffisamment dans l'échange d'informations, assorties de sanctions qui pourraient les frapper, le cas échéant. Si cette réunion se greffait à merveille sur le récit de Sarkozy, elle était en fait le fruit d'une proposition élaborée dès le mois de juin 2008 par Pascal de St-Amans, directeur du service fiscal de l'OCDE, qui s'en attribue la paternité dans ses mémoires : *Paradis fiscaux*.

Le 8 décembre 2008, le Conseil des ministres de l'Union européenne que présidait Bernard Kouchner adopta des conclusions du Conseil sur les relations avec les pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Ce document contenait une charge contre la Suisse, accusée de ne pas appliquer les dispositions de l'accord sur la libre-circulation des personnes et de créer par là une certaine insécurité juridique pour les opérateurs des pays membres de l'Union européenne. Ce fut le premier coup de semonce de l'Union européenne après le retrait de la demande d'adhésion de la Suisse et le lointain point de départ des négociations

sur l'accord institutionnel. Enfin, brochant sur le tout, Nicolas Sarkozy prit l'initiative d'élever le G20, organe ministériel, au niveau des chefs d'État pour traiter notamment du problème fiscal à un échelon qui permettait la prise de décision. Les Américains organisèrent une première réunion formelle à New York en décembre, étant entendu que l'on traiterait de la substance au cours d'une deuxième session à Londres au début d'avril 2009. La Suisse tenta de se faire inviter mais n'y parvint pas. Il n'est pas sûr que le ministre des finances de l'époque aurait été le meilleur avocat de notre pays. Peu après, en butte à des pressions croissantes, la Suisse renonça à son opposition et accepta dans sa totalité le traité de l'OCDE qui réglementait l'échange d'informations fiscales. Elle abandonnait ainsi le fameux secret bancaire qui représentait l'une des spécificités de la place financière suisse. Les relations entre la Suisse et la France ne se raccommodèrent qu'en décembre 2012, lors de la visite de la présidente de la Confédération, Eveline Widmer-Schlumpf, au nouveau président François Hollande. Cette entrevue donna lieu à un communiqué et à une conférence de presse commune, ouvrant la voie à la visite d'État qu'Hollande accomplirait en Suisse en 2016.

#### **La Principauté de Monaco**

Le problème fiscal touchait également un autre pays que je couvrais depuis Paris : la Principauté de Monaco. Dans mon audience de départ, j'avais fait part à Jean-Paul Proust, le ministre d'État (Premier ministre), de mon sentiment que la pression dans le domaine fiscal allait s'accroître. Monaco en savait quelque chose, puisque les négociations sur la reprise intégrale du droit fiscal français venaient d'aboutir. La Principauté avait conclu un accord fiscal avec la France, qui l'avait amenée à reprendre sa législation en la matière. Monaco avait été le dernier État auprès duquel j'ai été accrédité. Le pays avait gagné peu à peu en souveraineté au début des années 1980, la maîtrise de l'espace aérien avait été acquise au début de cette même décennie grâce à François Mitterrand. De ce fait, la Principauté avait pu devenir membre de l'ONU, puis du Conseil de l'Europe, et ainsi disposer du droit d'ambassade partiel. Le prince souverain pouvait se faire représenter à l'étranger par des ambassadeurs. Il n'en recevait aucun.

Pour obtenir une pleine souveraineté, Monaco dut se plier à la législation fiscale française et y soumettre les résidentes et résidents français. À ce prix, le prince avait dorénavant la faculté d'accueillir des ambassadeurs et ambassadrices, qui seraient accréditées auprès de lui. La France et l'Italie, qui entretenaient sur place des consulats généraux, furent naturellement les premières à faire usage de ce nouveau droit. Puis à tout seigneur, tout honneur, le poste numéro trois était réservé au Vatican. Ensuite viendraient les autres pays. J'observe que la diplomatie vaticane avait confié cette mission au nonce apostolique en poste à Bruxelles, alors que la plupart des États allaient désigner leur ambassadeur en France. Vu les liens qui existaient entre la famille princière et la Suisse et l'existence d'une place financière importante dans l'un et l'autre pays, il me semblait normal que la Suisse soit parmi les premières à être représentée diplomatiquement auprès d'Albert II. Berne entra dans mes vues et donna rapidement des instructions en ce sens au consul général de Suisse à Marseille, qui fit le nécessaire avec diligence. Toute-



*L'ambassadeur de Suisse en France est fait Chevalier de la Confrérie du Tastevin au Clos de Vougeot en 2003. Archives privées François Nordmann*

fois, la Chine joua des coudes avec la complicité du protocole local, de manière à faire coïncider l'établissement de relations diplomatiques entre la Chine et Monaco avec la date de la fête nationale chinoise. Je fus donc relégué au cinquième rang et je présentai mes lettres de créance au prince souverain le 10 octobre 2006. Par la suite, les relations de Monaco avec la Chine se sont développées de manière incroyable, puisque le Premier ministre et récemment le président Xi Jinping se sont rendus en visite officielle sur le Rocher.

La Suisse ne fut pas en reste. Lors de la remise de mes Lettres de créance, le Prince émit le désir d'être rapidement reçu officiellement à Berne. Il fut invité peu après à rencontrer Micheline Calmy-Rey, présidente de la Confédération, et à prononcer un discours à l'université. Il avait mis en valeur l'héritage intellectuel de son grand-père, Albert I<sup>er</sup>, l'un des pionniers de l'océanographie en France et qui se passionnait pour le climat, s'efforçant ainsi de médiatiser des exploits tels que sa visite au pôle Nord ou dans des sites exposés au changement climatique. Son déplacement à Berne le 4 mai 2007 avait pour but de renforcer les liens entre la Principauté et un pays francophone ami, qui lui offrait une occasion de diversifier ses contacts diplomatiques. Micheline Calmy-Rey surprit son monde en requérant au début de la visite un entretien en tête à tête avec le prince souverain. Sous l'armure de la ministre des affaires étrangères battait encore le cœur de la ministre des finances de l'État de Genève. Elle demanda sans détour à Albert II s'il ne se prête-

rait pas à une transaction relative à la taxation de l'héritage d'un important contribuable, qui avait déménagé de Genève à Monaco quelques mois avant son décès. Les Monégasques, pris de court face à cette requête, en firent des gorges chaudes.

### Vie culturelle et sociale dans la capitale française

Bien sûr, la vie parisienne donnait l'occasion de rencontrer beaucoup de personnalités intéressantes. Je n'en citerai que quelques-unes, qui m'ont marqué dans le domaine culturel. À commencer par Maurice Druon, le co-auteur du *Chant des partisans*, auteur unanimement salué des *Rois maudits*, qui régnait sur les lettres françaises et qui présidait entre autres le jury du prix des ambassadeurs. Les cheffes et chefs de mission francophones étaient invités à participer aux travaux de ce jury, qui décernait un prix à un ouvrage d'histoire ou de sciences politiques. Ce n'est pas le corps diplomatique qui avait pris l'initiative de distinguer ainsi une ou un écrivain particulièrement méritant : le prix devait son nom au salon des ambassadeurs d'un grand hôtel de Deauville. Un homme d'affaires en avait conçu le projet tout en faisant comprendre aux récipiendaires qu'il leur incomberait de partager le montant du prix avec lui ! Il avait été à l'origine de plusieurs prix de ce genre, toujours pour les mêmes raisons économiques. Par la suite, l'Académie française – dont Maurice Druon avait été le secrétaire perpétuel – décida de conserver dans ses archives les rapports de lecture rédigés pour le jury. Le secrétariat de cet aéroplane mi-diplomatique, mi-littéraire était géré par Éric Roussel, auteur de remarquables biographies d'hommes politiques français tels que de Gaulle, Pompidou, Giscard d'Estaing, Mitterrand et Mendès France. Maurice Druon, qui dirigeait les travaux, parvenait facilement à imposer ses choix à ce club d'excellences... Se trouver en présence de ce monument du Tout-Paris avait pour moi une saveur particulière : lors de mon séjour précédent dans la capitale française, nous avions entretenu des rapports indirects et presque conflictuels à propos de l'acte constitutif de l'UNESCO. Les déléguées de Norvège, de Suède et de la Suisse (à l'époque Doris Morf) au Conseil exécutif s'étaient mises en tête de réécrire les documents de l'UNESCO en écriture inclusive et de féminiser toutes les fonctions pour lesquelles l'organisation recrutait. Au nom de l'Académie française, l'écrivain s'y opposait de toutes ses forces et faisait pression sur mon collègue français François-Régis Bastide, lui-même écrivain, pour éviter ce qu'il qualifiait d'horreur... Il m'appelait tous les quarts d'heure, Druon fumant à côté de lui, pour savoir où en était la question. Finalement, le débat fut ajourné grâce aux efforts du secrétariat de l'UNESCO et le prestige de l'Académie française resta intact.

Au cours de mon ambassade, j'ai revu Maurice Druon pour une mission un peu particulière. Micheline Calmy-Rey avait conçu le projet d'envoyer une mission dans la Fédération de Russie pour y enquêter sur des violations des droits humains. Elle pensait que des personnalités françaises telles que Hélène Carrère d'Encausse ou Maurice Druon, qui avaient une connaissance intime de la Russie, prêteraient leur concours à cette commission. C'est donc par une belle après-midi que j'ai rendu visite à l'auteur pour lui exposer le projet de Calmy-Rey. Nous avons cependant sous-estimé les liens que Druon entretenait avec la Russie de

Poutine, car il s'empressa de prévenir le président russe de nos intentions, ce qui contribua à faire échouer la mission. Hélène Carrère d'Encausse semblait avoir de l'influence sur le président Chirac. À l'époque, ses partis pris en faveur du régime ne choquaient pas l'intelligentsia française, et le monde politique trouvait dans l'action de Vladimir Poutine des accents gaulliens qui le leur rendait sympathique. N'avait-il pas rétabli l'État après le règne loufoque de l'alcoolique Boris Eltsine ? N'avait-il pas fait rentrer les impôts, dont la perception avait été négligée ? Poutine cherchait alors le dialogue avec l'Occident et offrait un contrepoids à l'influence américaine, surtout au moment de la guerre d'Irak, où il fut courtisé par Schroeder et Chirac. Se rapprochant des positions de l'Allemagne et de la France, hostiles à la guerre, Poutine ne s'est cependant jamais laissé embrigader dans leurs manœuvres et leur a fait comprendre qu'il jouait dans une catégorie supérieure, défendant ses intérêts directement face à l'Amérique.

Hélène Carrère d'Encausse, qui avait succédé à Maurice Druon au poste de secrétaire perpétuel de l'Académie française, et qui s'est éteinte récemment, était très sensible à tout ce qui avait trait à la défense de la langue, ce qui est après tout sa mission principale. Elle y mit tout son talent de professeure et d'historienne, ses convictions ancrées dans une incroyable culture. J'ai découvert que la francophonie était certainement l'une des portes d'entrée de l'Illustre Maison, sur les destinées de laquelle elle veillait avec un éclat particulier. Nous eûmes plusieurs fois l'occasion de la rencontrer et d'échanger, avec elle et son mari, des propos toujours empreints de beaucoup d'intelligence et d'humour. Je n'oublie pas qu'un de mes prédécesseurs, François de Ziegler, qui fut mon mentor pendant mes premières années bernoises, a siégé à l'Académie des belles-lettres, c'est-à-dire au sein de l'Institut de France où Carrère d'Encausse recevait ses invités. Inutile de mentionner ici l'autre académicien que j'ai rencontré à plusieurs reprises à la fois lors de ma première mission à l'UNESCO, puis à l'ambassade : l'omniprésent Jean d'Ormesson, qui passait une partie de l'été au château de Vogelshaus à Bössingen, dans le canton de Fribourg. Du côté de l'Académie Goncourt, c'est Miriam qui cultivait surtout les liens, notamment avec son président François Nourissier, qui l'invita à la table du restaurant Drouant, et avec Pierre Assouline, que nous avons rencontré à plusieurs reprises en Suisse.

La section culturelle de l'ambassade était particulièrement active sous la direction de Muriel Berset Kohen. Bien que le lancement de l'édition des œuvres complètes de Ramuz à la Pléiade fût marqué d'un certain éclat, le plus grand succès de cette section fut sans doute le dialogue qu'elle a organisé – avec la participation active de Miriam Nordmann – entre François Nourissier et Jacques Chessex, deux auteurs qui se connaissaient bien, qui s'appréciaient et dont les échanges avaient attiré un certain nombre de personnalités. Sabine de Muralt, qui figurait parmi les convives, me rappela qu'enfant elle avait joué dans le jardin de la résidence : n'était-elle pas la fille de Carl Burckhardt, qui fut le premier ministre de Suisse après la guerre ? Berne devait rétablir ses relations avec Paris, qui avaient souffert de la longue, trop longue, présence de la Suisse officielle à Vichy. Walter Stucki représentait la Suisse auprès du maréchal Pétain et prétendait reprendre sa mission à Paris comme si de rien n'était. De Gaulle ne l'entendit pas de cette oreille et fit savoir à Petitpierre qu'il devrait plutôt lui envoyer « ce monsieur distingué, qui

est venu me voir à Londres au nom du Comité international de la Croix-Rouge. » De Muralt se souvenait qu'enfant on la réveillait la nuit pour venir saluer des hôtes illustres de la légation de Suisse et cite notamment le fait qu'elle avait sauté un soir à minuit sur les genoux de Colette.

Un autre événement culturel de grande portée fut la remise par Michel Piccoli de la Légion d'honneur à Luc Bondy, génial metteur en scène, Suisse de Paris, trop tôt disparu. L'ambassade a également convié des spécialistes et des amis de la Suisse à une soirée consacrée au climat avec l'historien pionnier en la matière, Emmanuel Leroy Ladurie. C'est le professeur Thomas Stocker, l'un des chercheurs les plus renommés au monde dans le domaine du climat, membre du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), qui lui donnait la réplique. Ladurie démontra le caractère récurrent de certains phénomènes climatologiques, tels que la sécheresse ou les ouragans, tandis que le professeur suisse mit en valeur les risques encourus dans ce domaine.

Ce fut lors de mon voyage de service à la Martinique que je rencontrai l'écrivain le plus remarquable qu'il me fut donné de côtoyer, Aimé Césaire, grand poète de la négritude, le mouvement littéraire dont il est le fondateur, écrivain et homme politique marquant l'histoire de la décolonisation. Il me reçut à la mairie de Fort-de-France. Affaibli, et pourtant très lucide, imposant par la force de ses convictions, il me parla de son île et de ses combats destinés à mettre fin à l'injustice et à la souffrance. À l'occasion de ce voyage dans les départements d'outre-mer, j'ai également visité la maison de Saint-John Perse à la Guadeloupe.

Au cours de mes visites officielles, j'ai naturellement été amené à rencontrer des maires ou des présidents de Conseil régional, qui tous jouaient un rôle primordial dans la vie politique française : Jean-Claude Gaudin, éternel maire de Marseille, Philippe Douste-Blazy, ou encore Jean-Marc Ayrault, futur Premier ministre que j'ai rencontré à Nantes, ou encore Jean-Yves Le Drian à Brest, président du Conseil régional de Bretagne. À ce titre, il était présent à Brest lors des Fêtes maritimes de 2003, auxquelles les pirates d'Ouchy avaient eu l'idée de participer. Ils avaient embarqué leur trois-mâts *La Vaudoise* sur un camion spécial et traversaient la France dans ce convoi hors normes, qui ne leur permettait pas d'emprunter les autoroutes. Ils accumulaient donc les kilomètres en passant par les routes départementales et nationales. Quand un signal ou un feu gênait le passage du bateau, une équipe technique s'empressait de le démonter pour franchir l'obstacle puis le remontait pour continuer leur voyage. La traversée fut en elle-même une épopée, mais la présence de ce bateau historique dans la baie de Brest fut remarquée et appréciée. Le Drian vint saluer l'équipage, quand bien même les hôtes d'honneur de la fête étaient les navires de la flotte russe, qui y assistaient pour la première fois. J'ai eu l'occasion de revoir Le Drian à Fribourg le 29 novembre 2016, lors de la cérémonie officielle marquant les 500 ans de la Paix perpétuelle entre la France et la Suisse. Ministre de la défense, il participait à un entretien officiel avec son homologue, le conseiller fédéral Guy Parmelin. Il avait fallu jouer des pieds et des mains pour obtenir la présence d'un membre du gouvernement français à cette commémoration, qui donna lieu à d'intenses échanges entre l'ambassadeur de France René Roudaut et l'ambassade de Suisse à Paris, le conseiller fédéral Parmelin lui-même et la chancellerie d'État de Fribourg.

Par l'intermédiaire de Stéphane Hessel, devenu un ami que je rencontrais régulièrement, je fus amené à m'intéresser au Collegium international, un de ses projets favoris. Il s'agissait de réunir un certain nombre d'anciens chefs d'État autour d'idées propres à fin de refonder et actualiser la Charte des Nations Unies, en plus de mobiliser l'opinion publique autour des risques liés au changement climatique et à l'armement nucléaire. J'ai reçu à l'ambassade ce groupe comprenant notamment l'ancien Premier ministre Michel Rocard, dont Hessel avait été le collaborateur, et l'ancien président Milan Kučan de Slovénie. Rocard m'a frappé par la pondération et la sûreté de son jugement. Ses analyses éclairées m'ont beaucoup impressionné. De même, j'ai eu la chance de pouvoir participer à un groupe de travail consacré aux politiques méditerranéennes, le Club de Monaco, animé par Claude de Kémoularia, ancien ambassadeur de France aux Nations Unies.

Qu'il me soit encore permis d'évoquer maintenant quelques personnalités que j'ai pu connaître à la faveur de mes déplacements.

Ma rencontre avec Alain Juppé, maire de Bordeaux, fut surréaliste. Je me déplaçais à l'occasion de la fête du vin, qui a lieu tous les deux ans. À bord de l'avion, j'ai eu pour voisine une dame que je reconnus immédiatement, puisqu'elle venait d'être nommée ministre du commerce extérieur, son premier poste ministériel : Christine Lagarde. Elle allait ouvrir la foire aux vins en compagnie du Premier ministre Raffarin, qui s'y rendrait par ses propres moyens. J'ai découvert au détour de la conversation que ses connaissances de la Suisse étaient étendues, puisqu'elle était membre du conseil du Forum économique mondial et de l'université de Saint-Gall. On m'avait fait savoir que le maire ne pouvait pas me recevoir ce jour-là, mais que je le verrais au dîner. C'est son adjoint Jacques Valade, ancien ministre de la culture, qui le remplacerait. Admis dans son bureau pour l'attendre, je vis alignés le long de la fenêtre les produits vinicoles de la région, qui promettaient de belles réjouissances. Les minutes défilaient sans le moindre signe de Valade. Alors que je songeai à m'en aller, après avoir patienté pendant 20 minutes, l'adjoint au maire arriva en trombe dans la pièce et me présenta ses excuses. Je reçus une leçon d'humilité quand il m'expliqua les raisons de son retard : il avait été appelé par le maire, qui traitait avec l'ambassadeur de Haïti des détails d'une commémoration des débuts de l'esclavage dans cette République, dont Bordeaux avait été l'un des centres principaux. Il s'agissait de faire amende honorable pour le rôle qu'avait joué la ville dans ce trafic. Alain Juppé avait donné la priorité à l'organisation de cet événement historique sur la réception de l'ambassadeur de Suisse... Mais je l'ai rencontré au déjeuner puis au dîner consulaire qui ont suivi et j'ai pu échanger quelques propos plus détendus avec lui après son retour du Canada, qui lui avait fait perdre de sa morgue.

Il existe à Paris, un groupe de concitoyennes et concitoyens binationaux très actifs dans le monde politique français, titulaires de la nationalité suisse, qu'elles et ils veillaient soigneusement à passer à leurs enfants. En revanche, il aurait été malvenu de leur demander d'intervenir dans les dossiers délicats qui nous intéressaient. En premier lieu, je citerai à cet égard deux piliers du mouvement qui soutenait Jacques Chirac : Jérôme Monod, qui occupait le bureau d'angle du premier étage de l'Élysée, et qui avait été l'un des architectes de la création de l'UMP, le mouvement gaulliste remodelé par le président de la République, et Antoine

Rufenacht, maire du Havre, descendant d'une famille de marchands de café qui s'était établie dans ce grand port français. J'avais rencontré Monod à l'occasion de quelques événements sociaux, et il s'était toujours montré très aimable et intéressant, parlant fréquemment de sa longue carrière dans les affaires à la Lyonnaise des eaux. Il me demanda un jour s'il devait se rendre à l'ambassade et faire la queue pour obtenir la prolongation de son passeport suisse. « Mais bien sûr que non Monsieur Monod, envoyez-le-moi et j'en fais mon affaire », lui avais-je rétorqué. La demande était urgente, car il devait se rendre à Genève au 500<sup>e</sup> anniversaire de la famille élargie des Naville, dont il faisait partie. Pour sa part, Rufenacht, originaire de Thoune, ne cachait pas sa nationalité suisse. Énarque, il avait été secrétaire d'État de Raymond Barre à la fin des années 1970 et, à plusieurs reprises, député de la Seine maritime. Maire du Havre de 1995 à 2010, il avait mis fin au long règne des communistes à la municipalité. Il faisait partie des conseillers politiques de Chirac les plus écoutés, mais il avait refusé à plusieurs reprises d'entrer au gouvernement. Il exerçait cependant une influence majeure sur le président. La ville du Havre comporte de nombreux bâtiments publics construits par l'architecte Auguste Perret, celui-là même qui a bâti l'université de Fribourg.

François Rebsamen était un autre « Bernois » avec lequel j'ai été en contact et qui était fier de ses origines suisses. Alors maire de Dijon, cet homme de gauche fut le ministre du travail de François Hollande. Il avait gardé ses liens avec la Suisse. Mais ces hommes politiques français abordaient les problèmes à travers le prisme de leurs convictions et des intérêts de la France où ils vivaient et qu'ils servaient. On ne saurait le leur reprocher. J'ai eu moins de contact avec Manuel Aeschlimann, un député et un conseiller de Nicolas Sarkozy, qui eut maille à partir avec la justice.

Un autre groupe de personnalités, dont je voudrais saluer le dévouement sont les membres du fameux Club helvétique de Paris, qui se réunissait régulièrement pour évoquer les problèmes de la Suisse, produisant de temps en temps un rapport critiquant telle ou telle décision touchant les intérêts de la colonie suisse ou traitant de problèmes plus fondamentaux relevant de la politique suisse. Le groupe exprimait des vues souvent très à droite et son influence sur le débat public en Suisse était très limitée, mais la presse se faisait parfois l'écho de leurs doléances.

Le ministre avec lequel j'ai eu les rapports le plus intéressants fut certainement Éric Woerth, qui était maire de Chantilly et secrétaire d'État à la réforme de l'État. J'ai été invité chez lui le soir où Dominique de Villepin, qui venait d'être désigné comme Premier ministre, constituait son gouvernement. Tous les quarts d'heure, le maître de maison était appelé au téléphone par le correspondant parlementaire de l'Agence France-Presse (AFP), qui le tenait au courant de la formation du gouvernement : « Tu es sur la liste ! Tu auras la fonction publique ! » Et un quart d'heure plus tard : « Désolé mais tu n'es plus sur la liste. » Dans la salle à manger de fonction, des cartons jonchaient le sol, prêts à embarquer tout le matériel de bureau de la pièce adjacente. La *Zitterpartie* se poursuivit tout au long de la soirée, jusqu'au moment où Éric Woerth apprit qu'il avait été évincé du gouvernement. Il fit alors, comme Fillon, acte d'allégeance à Nicolas Sarkozy, qui le nomma ministre du budget. Il était grand collectionneur de montres, et c'est en particulier sous cet angle qu'il connaissait la Suisse. C'est un personnage affable, très intel-

ligent, d'une grande ouverture d'esprit et un fin connaisseur de la matière financière. Je lui suis reconnaissant d'avoir associé l'ambassadeur de Suisse à plusieurs manifestations qu'il organisait à des titres divers. Il était lié à sa collègue Roselyne Bachelot, dont la gouaille et le franc parler faisaient merveille au Ministère de la santé et, plus tard, lorsqu'elle fut chargée de la culture par Emmanuel Macron. Ces ministres ont eu affaire, dans le cadre de leur fonction, à des collègues suisses, qui se rendaient volontiers à Paris. La grande différence, d'ailleurs, avec l'ambassade à Londres tient à la proximité de Berne avec Paris. À tout bout de champ, les hauts fonctionnaires de l'administration fédérale venaient gérer leurs propres dossiers dans la capitale française, alors qu'ils étaient moins nombreux à se déplacer jusqu'à Londres, comptant sur l'ambassade pour régler leurs affaires.

### **Le Conseil fédéral et la France**

Outre les rencontres annuelles du président de la Confédération et du président Chirac, on ne peut pas dire que les conseillers fédéraux tenaient à établir des rapports personnels avec les personnalités politiques françaises. Ils se pliaient à des échanges réguliers, mais sans plus.

Il y a tout de même quelques exceptions à cette règle, telle que Micheline Calmy-Rey, qui entretenait des contacts plus suivis avec Dominique de Villepin, du moins tant qu'il était ministre des affaires étrangères.

Le conseiller fédéral Pascal Couchepin se distinguait également en se rendant régulièrement à Paris, où il avait de la famille. Il s'y sentait à l'aise et passait en France une partie de ses vacances (tout comme l'avait fait avant lui le conseiller fédéral Flavio Cotti). Il aimait se déplacer en marchant et renvoyait souvent sa voiture, notamment lorsqu'il se rendait à sa librairie favorite, La Procure, à Saint-Germain. Il tenait à rencontrer lors de chacune de ses visites au moins une personnalité du monde de l'éducation, du journalisme, de la littérature ou de la philosophie au petit-déjeuner avant sa journée de travail. C'est ainsi qu'il fit la connaissance de Marcel Gauchet, directeur de la revue *Débat*. Couchepin avait noué de bonnes relations avec François Fillon, alors qu'il était ministre du travail et de l'emploi ; en 2008, lors de sa seconde présidence de la Confédération, il l'accueillit pour une visite officielle en sa qualité de Premier ministre.

Paris a également été la première destination des voyages à l'étranger de Doris Leuthard, conseillère fédérale fraîchement élue. Elle y a fait sensation, notamment auprès de Christine Lagarde. D'emblée, elle m'apparut comme une femme intelligente, ouverte au dialogue et sans prétention. Lorsque son prédécesseur Joseph Deiss démissionna, elle s'était empressée de prévenir son amie Ruth Metzler, la conseillère fédérale évincée lors de l'élection de Christoph Blocher en 2003. J'en fus le témoin car nous étions en train de déjeuner quand elle reçut ce coup de fil. La politicienne rejetée par le monde politique s'était exilée à Neuilly. Elle travaillait chez Novartis et en profitait pour perfectionner son français. Je l'ai rencontrée à quelques reprises, et elle m'a donné l'impression d'être une personnalité vive, intelligente, positive et qui surmontait sans difficulté les aléas de sa brève carrière politique.

Moritz Leuenberger a peut-être été l'interlocuteur qui s'est le mieux entendu avec Jacques Chirac. Il s'est montré réceptif, lorsque le président français lui demanda son concours dans une action en faveur du Liban, touchant à la protection de l'environnement et du climat. La rencontre de 2005 entre le président de la Confédération Samuel Schmid et Jacques Chirac fut sans relief particulier. Le chef du Département de la défense, de la protection de la population et des sports se prêta un jour à l'inauguration en petit comité d'une plaque réalisée par un comité suisse pour rendre hommage aux mercenaires suisses massacrés le 10 août 1792. Un stagiaire de l'ambassade, Matthias Georg Baumberger, Lucernois d'origine, s'est avisé qu'il n'y avait aucun monument à Paris semblable au Lion de Lucerne. Les Français ignoraient le sacrifice des membres de la garde royale, qui avait tenté de rejoindre le roi à l'Assemblée nationale et qui furent arrêtés ou tués sur place avant d'y parvenir. Il prit alors l'initiative de combler cette lacune, en récoltant des fonds, en réunissant des appuis et en faisant confectionner une plaque, qui rappellerait cet épisode d'une journée que l'on a appelé la seconde Révolution française. Il s'acoquina avec les membres d'une branche de la famille royale des Bourbon pour organiser à la chapelle expiatoire près du boulevard Hausmann la bénédiction de la plaque. L'attaché de défense de l'ambassade prêta son concours, un prêtre vint dire la messe en latin, et je fus invité à participer à la cérémonie. Je m'y rendis sans grande conviction. Les autorités françaises étaient mi-figue, mi-raisin. L'idéologie à la base de cette manifestation du souvenir ne leur plaisait qu'à moitié : le monument était effectivement conçu comme un hommage au couple royal décapité et aux gardes suisses tués aux Tuileries. Jean de Hauteville, le directeur de cabinet du ministre de la culture Renaud Donnedieu de Vabres, me fit part de ses préoccupations. En aucun cas on ne pourrait mettre la plaque contre le mur de l'ossuaire, qui devait rester vierge, et on chercherait un endroit approprié pour accueillir ce témoin un peu gênant de l'un des épisodes parmi les plus sanglants de la Révolution française. Finalement, il me proposa de la placer dans la salle Louis XVI du musée des Invalides. C'était l'endroit approprié pour le *memorabilia* de cette période de l'histoire de France. J'en tombai d'accord avec lui, mais il m'informa que l'endroit serait inaccessible pendant deux ans, en raison des travaux qui allaient y être effectués.

Nous avons profité de la visite à Paris de Samuel Schmid, président de la Confédération et chef du Département de la défense, pour inaugurer la plaque déposée provisoirement dans une autre salle du musée. Par la suite, une polémique s'est déclenchée parmi les historiens sur la nature exacte des événements de ce jour-là, au plus grand déplaisir du conseiller fédéral, qui eut l'impression d'avoir été manipulé. J'ai un double intérêt à déclarer à ce sujet : d'une part, mon nom figure sur cette plaque puisque j'ai assisté à son premier dévoilement et, d'autre part, la fondation présidée par Baumberger m'a décerné le prix de l'amitié franco-suisse en 2008...

## Conclusion

Observateur privilégié de l'évolution de la France lors du second mandat de Jacques Chirac, j'ai pu me rendre compte de la difficulté de gouverner ce grand

pays. La majorité de 82 % qui a réélu le président sortant en 2002 ne doit pas faire illusion : elle ne représente pas une adhésion foncière à sa personne ou à sa politique, mais elle est la conséquence mécanique du rejet massif de son concurrent, Jean-Marie Le Pen. Le gouvernement Raffarin a géré le pays tant bien que mal, et sans velléité d'apporter des réformes, à part une première tranche relative aux retraites. Le Premier ministre mit l'accent sur la décentralisation et la régionalisation. L'Élysée garda la haute main sur la politique européenne et la politique extérieure. La décision de soumettre à référendum le projet de Constitution européenne porté par l'ancien président Valéry Giscard d'Estaing aboutit à un fiasco en 2005. C'était une erreur dans la mesure où le scrutin est devenu un vote de défiance à l'égard de Jacques Chirac, dont la popularité était en perte de vitesse. Son second Premier ministre, Dominique de Villepin, manquait d'assise politique et il fut victime des manœuvres de Nicolas Sarkozy, qui chercha à éliminer ce rival potentiel dans la course à la succession de Chirac.

Pendant la guerre d'Irak, l'étoile de Villepin atteignit son zénith, lorsqu'il était ministre des affaires étrangères. Il le doit à son fameux discours de 2003 au Conseil de sécurité sur la guerre d'Irak et pour avoir inspiré la ligne de la diplomatie française face à la guerre. C'est en effet lui qui poussa Chirac à proclamer que la France userait de son veto si les Américains et les Britanniques persistaient à demander l'aval de l'ONU pour leur projet d'invasion de l'Irak. Cette mesure allait trop loin cependant. Cette démarche était destinée à s'assurer l'appui des pays africains, qui doutaient de la détermination de la France à s'opposer jusqu'au bout à leurs alliés américains et britanniques. Menacer ses alliés de faire usage du droit de veto à leur encontre est l'équivalent de l'emploi de l'arme atomique en diplomatie. Frappé à fin 2005 par un AVC, Jacques Chirac vécut une fin de mandat sans élan, laissant le champ libre aux prétendants à sa succession, parmi lesquels Sarkozy se détacha aisément. Il ne cachait plus ses critiques envers l'inaction du vieux président, par ailleurs affaibli par l'affaire des emplois fictifs de la mairie de Paris, qui entraîna l'éclipse d'Alain Juppé, son homme lige.

C'est en politique extérieure que Chirac eut le plus de succès. Il sut jouer habilement ses cartes au Moyen-Orient, qu'il connaissait à fond, et s'y impliqua, tout comme ce fut le cas dans la politique africaine. Il avait adopté une ligne plus progressiste, plus proche par exemple de celle de son ami, le président brésilien Lula. Il fut l'un des plus déterminés défenseurs de l'écologie – on n'a pas oublié son discours de Johannesburg, dans lequel il s'écria : « Notre maison brûle, et nous regardons ailleurs. »

Sous sa présidence, les relations avec la Suisse traversèrent une période faste. Sa visite officielle à Berne en 1998, puis les deux événements de 2003 – la commémoration de l'acte de Médiation et le sommet du G8 à Évian les Bains – rapprochèrent les dirigeants suisses du président français. Les échanges se poursuivirent bien au-delà, sans aucun des sujets qui fâchent, qui allaient marquer les quinquennats suivants. La conclusion des accords bilatéraux II scella cette amitié.

Ce mandat (2002–2007) s'inscrit dans la continuité de la V<sup>e</sup> République. La personnalité de Jacques Chirac définit le parti post-gaulliste, qu'il avait incorporé durant toute sa carrière commencée quarante ans plus tôt. Il fut le dernier président

**124** à avoir été ministre du général de Gaulle et à pouvoir lui témoigner d'une fidélité personnelle. Cette tradition s'est éteinte avec lui, Sarkozy qui lui succéda ne pouvait pas se réclamer d'une expérience pareille, oscillant entre néo-gaullisme et néo-conservatisme.

## Troisième partie

### Au commencement (1970–1984)

#### Les premiers pas à la Centrale (1970–1980)

Au terme de ce périple à travers des postes générateurs de multiples expériences, je mesure la chance d'avoir eu un parcours équilibré entre la diplomatie bilatérale et multilatérale avec des postes intéressants, exigeants et très satisfaisants. Le voyage avait commencé le 1<sup>er</sup> août 1970, date qui n'était fériée que l'après-midi dans l'administration, alors que j'entamai mon travail à la Confédération. Je venais d'être embauché par la Division du Commerce du Département fédéral de l'économie publique en qualité de juriste au sein du Bureau de l'intégration, sous la direction de l'ambassadeur Max Feller. Nous occupions un bureau à la Amthausgasse, qui est devenu plus tard la salle de conférence de la Banque nationale (BNS). Après m'être familiarisé avec les dossiers en cours, l'un d'entre eux en particulier, celui de l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté européenne m'attirait particulièrement. Cela avait en effet été l'un de mes sujets d'étude au cours donné à l'Institut de hautes études internationales par le professeur Olivier Long. Mais je n'étais pas là pour parler d'affaires diplomatiques, ma tâche était d'étudier les effets de la taxe occulte, si occulte d'ailleurs que je n'en avais jamais entendu parler auparavant ! Je fis un piètre travail, comme le remarqua mon nouveau chef, l'ambassadeur Benedict de Tscharnier, qui avait succédé à Feller, nommé ambassadeur au Luxembourg.

#### La première année à la Confédération

Au cours de cette première année, j'ai réalisé que je n'étais pas fait pour pratiquer le droit et que j'étais à coup sûr attiré par la diplomatie, ce qui me poussa à préparer le concours d'admission à la carrière diplomatique dès mes premières semaines au sein du Bureau de l'intégration. Ce projet faillit être entravé par ce que j'appellerai pudiquement un accident professionnel. J'avais un ami journaliste, auquel j'ai communiqué à demi-mot une information importante, qui m'avait été transmise par un collègue en toute confiance. En bon journaliste, mon ami vérifia l'information que je lui avais donnée, relative aux difficultés de la négociation entre la Suisse et la CEE au sujet de l'accord de libre-échange, qui fut conclu en 1972. Manque de chance, il tomba sur l'interlocuteur même qui avait informé de ces difficultés l'ambassadeur Paul Jolles, chef de la Division du Commerce et négociateur en chef, de ces difficultés ! En passant, je relève que Jolles est le haut fonctionnaire qui m'a le plus impressionné au sein de l'administration fédérale de toutes celles et ceux que j'ai rencontrés au cours de ma carrière. C'était une circonstance très désagréable pour mon collègue, qui m'avait communiqué l'infor-

mation sans y être autorisé et sous le sceau du secret. L'ambassadeur de Tscharner me désinvita aussitôt de la réception qu'il donnait à l'occasion du départ de ce collègue le soir même. Une enquête administrative fut ouverte, au terme de laquelle je reçus une remarquable lettre de Paul Jolles, qui soulignait la gravité de mon erreur, en m'indiquant toutefois qu'il me laisserait encore une chance. Et de fait, cet événement n'a pas pesé sur mon passage au DFAE, qui eut lieu au mois de mai 1971. Le Bureau de l'intégration me retint encore trois mois – mon travail n'y était donc pas aussi nul que je l'imaginai – puis, ironie du sort, je fus affecté au Service de presse du Département politique fédéral. À fin 1971, j'avais commis un article pour *Le Monde diplomatique* sur l'état des relations entre la Suisse et la CEE que je n'aurais pas pu rédiger sans le concours d'un collègue expert en la matière, Nicolas Nagy.

J'ai eu la chance de « couvrir » deux événements majeurs avec les services du porte-parole du Département au début octobre 1971 : la visite de l'empereur du Japon Hirohito, qui effectuait un douloureux déplacement en France, en Allemagne et au Royaume-Uni, et le fameux passage du Premier ministre britannique Edward Heath à Zurich, qui a déjà été évoqué. Hirohito, devenu Shōwa après sa mort, qui venait se reposer de son vol transpacifique à Lausanne, était encore vénéré comme un dieu par les Japonais, qui n'osaient pas lever leurs yeux sur la personne de l'empereur. Le 3 octobre 1971, un dimanche au soleil éclatant, il parcourut les vignes du Lavaux, où il coupa une grappe avec un ciseau en or. Il existe encore aujourd'hui un plant et une cuvée de l'empereur, en souvenir de cette visite. Le soir même, tandis que son médecin goûtait le repas impérial dans un coin de la salle de presse avec une heure de décalage, il reçut Rudolf Gnägi, président de la Confédération cette année-là, venu lui faire une visite de courtoisie.

Quant au Premier ministre Heath, il venait célébrer à Zurich le 25<sup>e</sup> anniversaire du fameux discours de Churchill, dont il avait été le secrétaire parlementaire. Stagiaire au Service de presse, je n'étais pas inclus dans la délégation qui l'entourait, présidée par Pierre Graber. Cependant, celui-ci modifia son discours quelques heures avant de le prononcer et il fallut en toute hâte revoir le texte destiné à la presse. Je fus chargé d'apporter *in extremis* les textes corrigés à Zurich au Muraltengut, la maison de réception du Conseil d'état zurichois, où avait lieu un cocktail en l'honneur du Premier ministre. Je remis donc la nouvelle version au chef de presse qui accompagnait Pierre Graber et je fus invité à assister à la réception. Après avoir serré la main du Premier ministre de Sa Majesté, j'avais été frappé par l'importance du dispositif policier qui le protégeait, en raison de menaces des terroristes irlandais. 20 ans plus tard, Heath, ayant refusé de siéger à la Chambre des lords, faisait figure de doyen du Parlement. Il intervenait surtout pour défendre l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté européenne qu'il avait pilotée en son temps, fort de ses expériences personnelles de la Seconde Guerre mondiale.

### **Le stage à Londres**

Notre volée se composait de sept personnes parmi lesquelles deux femmes, dont une Tessinoise, et quatre Romands. J'avais pu profiter de conditions d'admission

favorables, puisque nous n'étions que quatorze à nous présenter pour sept places. Alors qu'il fallait choisir le lieu de notre stage à l'étranger, j'avais jeté mon dévolu sur Londres, et je n'étais pas le seul. J'ignore les raisons pour lesquelles j'ai été retenu. Mon rival, Roger Grossenbacher, dut se consoler avec Bruxelles, épisode qui n'a pas dû lui laisser un souvenir trop amer, puisque c'est dans la capitale de la Belgique qu'il a fait la connaissance de sa femme. Par la suite, il quitta le monde diplomatique pour effectuer une brillante carrière en médecine ; il est malheureusement décédé au Canada. Me voici donc débarquant à Londres le 3 avril 1972, après un court séjour à Paris. Je m'étais lié avec le futur ambassadeur Édouard Brunner. Il était l'ami d'un consultant du Bureau de l'intégration, qui était mon voisin de bureau à la Amthausgasse, Christoph Eckenstein. Brunner était encore conseiller à l'ambassade de Suisse au Pays-Bas au moment de mon départ à Londres, il connaissait tout le Département et il me remit une lettre de recommandation pour mon chef de mission, l'ambassadeur Albert Weitnauer. Sitôt arrivé, je pris rendez-vous avec ce chef ombrageux, que j'avais déjà rencontré une fois. Fort de ma lettre d'introduction, je m'attendais à être reçu très rapidement, mais il prit son temps. Son emploi du temps étant très chargé, je dus patienter pendant 15 jours avant de pénétrer dans son bureau. Prendre patience est aussi une leçon dans la diplomatie.

Le lectorat m'autorisera ici une digression consacrée à mon amitié avec Édouard Brunner, qui a été un élément central tout au long de mon parcours, puisque nous avons toujours gardé des relations directes, franches et que nous nous entendions parfois à demi-mot. Il a admirablement joué du pouvoir, s'est hissé au poste de secrétaire d'État, où il traitait des grands problèmes des relations internationales en y insérant autant que possible la Suisse. J'ai eu le privilège d'occuper son bureau pendant la période où il était chef adjoint de la délégation suisse à l'OSCE, qu'il a marquée de son empreinte. En dépit d'initiatives parfois fantasques, il a su imposer une ligne d'ouverture et de présence au monde, comme en témoigne son activité à Genève et à Helsinki. À Berne, il s'est vite rendu indispensable au conseiller fédéral Pierre Aubert. Il assurait la codirection du Département avec une remarquable habileté et une grande force de conviction, un allant qui lui valait aussi un certain nombre d'inimités. L'ambassadeur de France Daniel Jouanneau lui rend un hommage particulier dans son *Dictionnaire amoureux de la diplomatie*, paru chez Plon en 2019. Dans cet ouvrage, Jouanneau dit qu'il a toujours apprécié, dans ses différents postes, la compétence, le bon jugement, le réalisme, la discrétion et l'incroyable maîtrise en trois langues de ses collègues suisses. D'après lui, la Suisse a toujours compté de grands ambassadeurs et ambassadrices, bien que l'un d'eux mérite une mention particulière : Édouard Brunner (1932–2007). Il décrit Brunner comme « doué d'une capacité peu commune de conviction et de communication » et il affirme qu'il avait été l'un des principaux artisans du compromis final consacré dans les accords d'Helsinki, sans lequel la conférence n'aurait pas abouti. Brunner ne croyait pas aux grandes batailles d'idées, mais plutôt aux petits pas. Il pratiquait une diplomatie de couloir, multipliant les contacts informels. « Disposant à Helsinki d'une grande liberté d'action, il butinait de groupe en groupe avec une stratégie, dans l'idée qu'un pays neutre n'était pas un pays sans voix et qu'un pays comme la Suisse pouvait être utile à la recherche de solutions et de compro-

mis, préservant les intérêts des uns et des autres. » Cette dernière phrase émane du chef de la délégation française à Helsinki, l'ambassadeur Jacques Andréani, cité par Jouanneau.

Revenons à mon stage londonien. Je passais d'un service à l'autre chargé du courrier ordinaire avec les correspondants britanniques ou des Suisses établis au Royaume-Uni. J'étais associé à toutes les manifestations culturelles organisées par l'ambassadeur très versé dans les arts. Lui-même nous présentait chaque année sa collection personnelle de porcelaines Meissen. C'est ainsi qu'une collaboratrice de l'ambassade me fit découvrir l'opéra de Glyndebourne, la grange aménagée en pleine campagne du Sussex. J'ai consacré mon travail de stage à la politique de désarmement du Labour. On m'introduisit auprès de lord Chalfont, qui avait été le premier titulaire du poste de ministre du désarmement du cabinet d'Harold Wilson. Il parla assez ouvertement de son expérience et me réserva un accueil très cordial au cours duquel il m'initia aux délices de la Black Velvet – un mélange de champagne et de vodka... C'est le ministre Jürg Iselin, le numéro deux de l'ambassade, qui fit mon éducation politique en m'emmenant à plusieurs de ses rendez-vous au *Foreign Office*. Je fus invité à deux reprises à Buckingham Palace, une première fois en juillet 1972 lors d'une *garden-party* où la reine recevait, juchée sur une estrade et vêtue d'une robe jaune éclatant, les hommages du corps diplomatique. La seconde fois, en novembre, ce fut lors de la traditionnelle *Evening Reception* où les représentants des ambassades étaient présentés à la reine ou à un membre de la famille royale. Le prince Philippe d'Édimbourg s'arrêta quelques instants devant la délégation de l'ambassade de Suisse et interrogea le ministre Iselin : « Qu'est-ce que vous faites toute la journée ? Est-ce que vous vous écrivez des lettres les uns aux autres ? » Iselin répondit en protestant : « Vous savez, Altesse Royale, nous sommes encore bien plus nombreux à l'ambassade. » Le prince sourit et s'en alla.

### **La négociation avec la République populaire démocratique de Corée**

Dès le début, j'ai appris que la diplomatie était l'art de négocier. Peu après la fin de mon stage, de retour à Berne où j'allais passer sept années, j'ai eu la chance de faire partie d'une délégation chargée de mettre au point un accord avec la République populaire démocratique de Corée (RPDC) en juillet 1973. La Suisse, membre de la Commission de surveillance de la trêve entre les deux Corée, n'avait de relations diplomatiques qu'avec la République de Corée. La détente qui s'esquissait dans la péninsule était propice à la reprise d'un dialogue entre les parties et à la relance d'un effort international en vue d'un traité de paix. Le Conseil fédéral estimait que la période était favorable à l'établissement de relations officielles avec Pyongyang. La première étape serait l'ouverture de bureaux commerciaux à Zurich et en Corée du Nord, bien que la Suisse n'ait pas eu l'intention d'ouvrir le sien à bref délai. C'est l'ambassadeur Raymond Probst, délégué aux accords commerciaux, qui deviendrait une dizaine d'années plus tard secrétaire d'État, qui dirigeait la délégation suisse, dont je faisais partie à titre de secrétaire. L'ambassadeur de la RPDC à Varsovie conduisait la délégation de son pays. Il avait clairement pour mission d'obtenir l'ouverture d'une ambassade à Berne. La Suisse ne lui offrit qu'une mis-

sion commerciale à Zurich. Il se récria : « Mon gouvernement ne voudra sûrement pas d'une représentation dans une ville de province. » Probst, acteur consommé, piqua la mouche :

Monsieur l'Ambassadeur, vous vous rendez compte de ce que vous venez de dire ? Zurich, une ville de province ? Si je rapporte vos propos à mon chef, le conseiller fédéral Ernst Brugger, qui a été membre du gouvernement de Zurich, il m'ordonnera de mettre fin à la négociation. Vous ne vous rendez pas compte de l'importance de cette métropole. Vous devriez vous y rendre.

S'adressant à son voisin, il demanda : « Fritschi, quand est-ce qu'il y a des trains pour Zurich ? » Mon collègue bredouilla, et se fit rabrouer par Probst. Puis les deux chefs de délégation continuèrent leur dialogue en russe. Probst en donnait la teneur de temps en temps aux membres de sa délégation. Nous devions ruser pour aller chercher l'ambassadeur et sa suite au Schweizerhof, où la Confédération les avaient logés. En effet, des membres de l'ambassade de la Corée du Sud, établie de longue date à Berne, suivaient tous nos mouvements et, pour leur échapper, nous devions passer à travers le grand magasin Loeb pour nous rendre au Palais fédéral. La négociation se heurta à une impasse. L'ambassadeur de la Corée du Nord fit état de difficultés à entrer en communication avec son gouvernement. Il n'avait pas pu lui transmettre l'offre de la Suisse relative à Zurich et désirait interrompre les pourparlers pendant quelques jours pour rentrer à Varsovie. Il reviendrait à Berne au début de la semaine suivante, muni de nouvelles instructions. Probst lui fit une scène mémorable. Il ouvrit son agenda et lui dit :

Monsieur l'Ambassadeur, la semaine prochaine je suis en vacances. J'ai promis à ma femme depuis le début de l'année de lui réserver cette semaine. Si je ne tiens pas parole, je ne sais pas ce qu'il se passera. Vous ne voudriez pas avoir mon divorce sur la conscience!

Son interlocuteur fut évidemment sur la défensive, mais nous parvînmes finalement à nous entendre sur une date. Quand il revint, le Coréen avait obtenu le feu vert de son gouvernement. L'accord fut conclu le 14 juillet 1973, sans que Probst ne doive sortir son joker : il avait gardé par devers lui l'autorisation d'accorder des plaques minéralogiques diplomatiques à la délégation coréenne. En réalité, ce bureau ne vit jamais le jour et quelques semaines plus tard, les deux pays décidèrent de passer au stade des relations diplomatiques. La Corée du Nord ouvrit une ambassade à Berne et la Suisse accrédita son ambassadeur en Chine en qualité d'ambassadeur non résident en RPDC. Comme on le sait, l'ambassade à Berne a servi de port d'attache à l'actuel dirigeant de la Corée du Nord pendant ses études secondaires. Là-dessus, j'ai quitté la Division politique qui traitait de cette partie du monde pour rejoindre le Secrétariat politique, rattaché au chef du Département.

### **Les premiers pas au Département politique fédéral**

Après l'examen final qui clôturait la procédure d'admission, j'ai été en effet appelé à travailler dans ce service d'état-major vaguement inspiré par les centres d'analyse et de prévision que les Ministères des affaires étrangères venaient de constituer sur le modèle du Quai d'Orsay, et qui chez nous s'appelait banalement Secrétariat politique. Là, j'avais à formuler des synthèses des rapports de cheffes et chefs de missions suisses et à suivre les événements mondiaux pour que mon

chef, l'ambassadeur François de Ziegler, puisse en informer le chef de Département, le conseiller fédéral Pierre Graber.

En ce temps-là, le stage diplomatique comportait un semestre d'étude à l'Institut universitaire de hautes études internationales à Genève. Un programme spécial, qui se greffait sur certains cours destinés aux étudiants réguliers, devait préparer les futurs diplomates aux relations internationales et forger une unité de doctrine. La légende veut que le professeur chargé de les encadrer aurait décelé chez l'un d'entre eux un comportement dangereux sur lequel il aurait alerté le Département. Plus tard, l'intéressé, devenu responsable du personnel, se serait vengé en supprimant purement et simplement le séjour des stagiaires diplomatiques à Genève.

À la mi-décembre 1971, j'ai reçu l'ordre d'interrompre le cursus à l'IUHEI et de me rendre à Berne en renfort au Service des intérêts étrangers. J'avais été sélectionné, à l'instar d'un autre collègue, parce que j'avais été étudiant à l'Institut avant d'entrer au Département : je pouvais donc plus facilement renoncer aux cours réservés aux stagiaires... La Suisse venait de reprendre ce qui reste le mandat de représentation des intérêts étrangers le plus important jamais exercé, par la taille des pays et l'importance de la population, celui de l'Inde au Pakistan et du Pakistan en Inde, à la suite de la guerre d'indépendance du Bangladesh. Le chef de service, l'ambassadeur Hans Conrad Cramer, était le plus accompli des gentlemen qu'il m'ait été donné de rencontrer au Département. La tâche était exigeante : je passais des nuits de permanence au troisième étage du Palais fédéral, disposant d'un lit militaire ! Nous devions gérer l'évacuation simultanée des diplomates et consuls indiens au Pakistan, en butte à l'hostilité croissante des foules pakistanaïses, et des diplomates pakistanais résidant en Inde, moins nombreux et moins exposés. Il fallait organiser des vols de toute urgence, en pleine période de Noël. Swissair s'y refusa : elle n'avait pas d'appareil disponible avant le 10 janvier, délai qui était trop long. Le chef du Département approuva le recours à des avions de Luft Hansa, que le gouvernement allemand pouvait réquisitionner dans des cas de ce genre, ce qu'il était disposé à faire. Le secrétaire général du Département, Ernesto Thalmann, informa le président de Swissair, Armin Baltensweiler, de cette décision. Miracle ! « Si Berne nous donne l'instruction de lui fournir des avions, bien sûr que nous allons le faire », affirma le patron de Swissair ! La compagnie nationale abandonna à Bangkok les 300 kg d'orchidées qu'elle devait transporter en Suisse pour les fêtes et nous impartit une étroite fenêtre de 48 heures pour organiser l'opération croisée. Or, nous dépendions des PTT pour transmettre un message à Islamabad – pour Delhi, il existait une liaison radio. L'appareil que Berne avait expédié *in extremis* à l'ambassade de Suisse au Pakistan en prévision du conflit qui allait éclater était encore au port de Karachi ! Les premières instructions mirent 18 heures à arriver dans les mains de l'ambassadeur de Suisse au Pakistan... Il fallait obtenir l'autorisation de vol dans un couloir sécurisé de la part des états-majors de deux pays en guerre. L'échange devait être simultané... À peine notre plan de vol fut-il agréé par le Pakistan que Swissair y apporta des modifications. Nous en avons aussitôt informé Islamabad. Cependant, le délai courait et le moment fatidique survint où nous devions déclencher l'action de sauvetage, sous peine de devoir y renoncer. Nous n'avions pas reçu l'ultime confirmation de la part du

131 Pakistan sur le nouvel horaire de vol. Sans attendre, Édouard Brunner, qui supervisait notre travail, prit sur lui de lancer l'action prévue, qui se déroula sans encombre. Interprétant extensivement les termes du mandat, notre service s'apprêtait à aller visiter les prisonniers de guerre, la Suisse étant à nos yeux puissance protectrice au sens des Conventions de Genève. L'Inde s'y opposa, prête à nous retirer le mandat si nous insistions. Nous n'avons pas insisté.

### Le Secrétariat politique

Au bout de quelques mois, j'ai donc gagné le Secrétariat politique, un des services de l'état-major du chef du Département, Pierre Graber. Mon supérieur direct pendant la première partie de ce voyage initiatique s'appelait François de Ziegler. C'était un homme d'une grande finesse et d'une profonde bienveillance, possédant une immense culture, un intellectuel de haut vol, qui a fait toute sa carrière entre la France et Berne. Il a été notamment ministre conseiller à l'ambassade de Paris, puis a occupé le poste d'ambassadeur pendant une dizaine d'années, au cours desquelles il s'est lié d'amitié avec le président de la République François Mitterrand. À Berne, il avait hérité du Secrétariat politique, fort dégarni car plusieurs collègues de ce service avaient suivi Édouard Brunner dans l'aventure de l'OSCE. J'étais pratiquement son unique collaborateur. Mon travail s'est donc déroulé dans le cadre d'un dialogue permanent avec mon chef, et nous nous livrions à un plaisant rituel quotidien. Il me convoquait au début de la journée, me raccompagnait à mon bureau à travers les couloirs de l'aile Ouest du Palais fédéral, puis je le raccompagnais à mon tour au sien et nous poursuivions la discussion sur les grandes questions de l'heure. Par exemple, les pourparlers sur le désarmement MBFR (*Mutual and Balanced Force Reduction*), qui traitaient des missiles antibalistiques, qu'on commençait à vouloir réglementer, ou encore les problèmes de l'océan Indien, auxquels nous avons consacré une note, qui a eu beaucoup de succès. Nous avons essayé d'enrichir la matière que nous traitions et de faire œuvre créatrice, qui ne reprenait pas toutes les thèses de nos ambassades et qui parfois s'en écartait. Certaines et certains ambassadeurs en poste s'en sont plaint : ils auraient voulu que nos synthèses retiennent toutes leurs analyses ou toutes leurs suggestions. Mais en fait, nous avions d'autres sources à notre disposition. Je dis « nous » sans vergogne, parce que tous les documents préparés à l'époque résultaient d'une réflexion commune et prolongée, même s'ils portaient naturellement la patte de François de Ziegler, au style éblouissant. Il avait su gagner les faveurs du chef du Département par ses qualités professionnelles et humaines. Il l'avait beaucoup entouré lors de son veuvage et l'avait aidé à traverser une période difficile sur le plan personnel. Il devint directeur des Organisations internationales, avant de retourner à Paris en qualité d'ambassadeur en 1977. À Berne, ses intuitions et son génie de la langue faisaient merveille. J'y ai gagné une formation incomparable. En 1976, j'ai été appelé à succéder à l'ambassadeur Pierre-Yves Simonin, nommé à Bruxelles, pour devenir le collaborateur personnel du chef du Département, Pierre Graber.

Ce dernier avait déjà à son actif la création du Corps en cas de catastrophe, son engagement pour la coopération au développement et la malheureuse affaire

Roger Nordmann. Je n'étais pas encore entré au DPF lorsqu'il fut question d'engager un journaliste pour promouvoir la communication sur l'Europe. Dès son élection au Conseil fédéral, le 6 décembre 1969, Pierre Graber avait fait part à son retour à Lausanne de sa préoccupation quant au fait que l'opinion publique était insuffisamment renseignée sur les décisions à prendre en matière de politique européenne. Cette réflexion le conduisit à proposer peu après la création d'un nouveau poste au sein de son Département, qu'il pensait confier à l'un de ses amis personnels, Roger Nordmann. Journaliste et directeur d'une agence de publicité, personnalité de la télévision et de la radio, inventeur de la Chaîne du Bonheur, Roger Nordmann était un cousin au second degré dont j'étais assez proche. L'intention du nouveau conseiller fédéral suscita d'emblée l'inquiétude, puis l'hostilité du Département de l'économie publique. L'ambassadeur Paul Jolles, directeur de la Division du Commerce veillait sur ce dossier. Son chef, le conseiller fédéral Ernst Brugger, se sentait menacé par l'irruption de son collègue, qui prétendait intervenir dans la question des relations entre la Suisse et la Communauté européenne. Il lui mit donc des bâtons dans les roues en alertant les parlementaires et en rendant publique la proposition de son collègue socialiste dans un domaine qui relevait de la chasse gardée radicale. Une polémique s'ensuivit dans la presse : c'était comme si Graber faisait main basse sur le dossier européen sans tenir compte du Bureau de l'intégration, qui devait assurer la coopération au sein des deux départements concernés, soit les affaires étrangères et l'économie. Il fallait établir un cahier des charges, le soumettre au Conseil fédéral, répondre à des questions malveillantes et subir les assauts d'une presse globalement hostile. Roger Nordmann, estimant qu'il embarrassait inutilement son ami ministre se sacrifia en retirant sa candidature. Pierre Graber en fut affecté : il était convaincu qu'il allait aboutir et qu'il pourrait à la fin imposer son candidat. Était-il cependant réaliste de vouloir former l'opinion publique dans de telles conditions ? Cette campagne ne fit qu'assombrir les relations entre Graber et Brugger, qui ne s'appréciaient guère. Pour sa succession, Pierre Graber avait désigné *in petto* le maire du Locle, René Felber. Graber discernait chez son ami des talents, une vivacité d'esprit et un engagement dignes de son héritage : c'est-à-dire la ligne sociale-démocrate modérée, axée sur l'égalité des droits et la défense des travailleuses et des travailleurs, mais fidèle au rôle de parti gouvernemental qui était le sien. Cependant, les intrigues de palais firent obstacle à ce projet.

#### **Collaborateur personnel de Pierre Graber**

Mes débuts au Palais fédéral étaient certes intéressants et formateurs. Cependant, le passage du Secrétariat politique au poste de collaborateur personnel du chef du Département fut l'apogée de cette première période. C'est comme si, en cours de vol, j'étais appelé à passer de la cabine au cockpit. J'avais beaucoup d'admiration pour Pierre Graber, que j'avais rencontré en 1966 lors d'une conférence qu'il donna à Fribourg, en sa qualité de président du Conseil national. Son élection fut un facteur de ma décision de rejoindre l'administration fédérale et de me tourner vers la diplomatie. Dans ces nouvelles fonctions, mes tâches comportaient plusieurs facettes. Je devais assister mon chef dans la préparation des séances du Conseil

fédéral selon les instructions qu'il me donnerait. À cette fin, j'étais chargé de solliciter mes collègues dans les différents services du Département. Il ne s'agissait pas d'intervenir dans la substance de la matière, mais plutôt de veiller au bon ordre des dossiers. La Chancellerie fédérale faisait parvenir chaque semaine, le vendredi au plus tard, l'ordre du jour de la séance du mercredi suivant, et mon chef indiquait les points qu'il souhaitait approfondir sur la base de ce document. Il maîtrisait totalement ses dossiers et préparait seul ses interventions sur les sujets ayant trait à l'économie ou aux finances en s'appuyant sur les notes fournies par les services du Département. L'instrument de direction qu'il utilisait le plus souvent était le fameux *Morgenandacht*, la séance de 9 heures où il réunissait les principaux responsables de la maison. En tout, une dizaine de personnes participaient à cette réunion, qui offrait aux diplomates l'occasion d'informer le chef du Département des travaux en cours et de connaître son point de vue. De son côté, il utilisait cette réunion pour donner ses instructions. Le plus souvent, il réagissait séance tenante aux rapports de ses collaboratrices et collaborateurs, ayant immédiatement saisi la nature des problèmes, et il définissait une ligne ferme et raisonnable. Parfois, sur certains dossiers délicats, nous échangeons après coup quelques propos en toute confiance. Il exerçait son jugement sur les hommes avec une grande lucidité. Je n'avais cependant pas accès aux nominations de cheffes et chefs de mission : il estimait que ce n'était pas l'affaire du secrétaire du chef du Département. Il avait sans doute raison. Cependant, il les gérait pleinement et à sa manière, en faisant montre parfois d'une étonnante sensibilité. C'est ainsi qu'un jour, une collaboratrice de la DDC fit recours contre une décision de la direction, qui lui refusait de travailler à mi-temps. Il convoqua l'intéressée et fit droit à sa demande, qui était conforme à ses convictions, bien qu'elle ne soit pas encore très courante. L'intéressée en question s'appelle Ruth Dreifuss, future conseillère fédérale.

Plus tard, un de mes collègues fit recours contre sa non-promotion. Au lieu de suivre la recommandation de la Direction administrative, qui concluait au rejet de cette demande, Graber instruisit lui-même le dossier. Ce collègue était connu pour son franc-parler et pour la véhémence avec laquelle il défendait les causes qu'il épousait. On savait par ses écrits et ses déclarations qu'il était un adversaire farouche de l'apartheid. Alors qu'il avait été muté en Afrique du Sud, son discours détonnait au sein de la colonie suisse, qui ne trouvait rien à redire au régime en vigueur. Lorsque ses propos parvinrent à son chef de mission, ce dernier décida de le priver d'une promotion. C'était le punir pour un délit d'opinion. Le chef du Département estima que l'erreur initiale avait été de placer l'intéressé dans ce poste exposé : il ne pouvait en effet réagir autrement compte tenu de ses convictions, on le savait, et il ne fallait pas l'envoyer à Pretoria. En conséquence, il décida de lui accorder la promotion et en même temps de le faire transférer ! À une autre occasion, tel ambassadeur proposé pour le poste d'Alger était alémanique, alors que PG, comme on l'appelait, estimait qu'il fallait un francophone dans ce pays qui revêtait une importance certaine pour la Suisse. Mais le plus savoureux incident de ce genre est peut-être aussi le plus révélateur. Un matin, à 7 heures, Pierre Graber avait rendez-vous avec une personnalité du monde académique bernois. C'était une heure inhabituelle pour PG, qui arrivait d'habitude au bureau à 8h30, et la requête était entourée d'un certain mystère. J'étais généralement

chargé de prendre des notes lors des entretiens diplomatiques ou autres, mais je ne fus pas convié à cet intrigant tête-à-tête. Le professeur, marié, était venu se plaindre du fait que le Département avait déplacé une de ses collaboratrices dans un poste d'outre-mer. Il entretenait en réalité une liaison avec elle, au grand dam de la bourgeoisie bernoise, qui avait fini par persuader la Direction administrative d'éloigner l'intéressée. C'était une décision arbitraire, qui ne reflétait nullement une nécessité de service, mais bien le contexte social dans lequel se mouvaient les diplomates au sein de la bonne société de Berne. Leur conversation est restée secrète, mais le fait est que, 6 mois plus tard, la collègue était de retour à Berne. Cet épisode n'a nullement porté préjudice à sa carrière. Alors celles et ceux qui reprochaient à Pierre Graber, absorbé dans ses pensées, de ne pas toujours les saluer quand il les croisait dans les couloirs peuvent se rassurer quant à la pleine et entière humanité du personnage.

Pierre Graber suivait de près les aléas de la politique espagnole. Il passait ses vacances d'été dans sa villa d'Ibiza et se tenait informé de l'évolution de la vie politique de l'Espagne. En 1975, les exécutions perpétrées par Franco, qui fit garrotter cinq leaders syndicalistes – peu avant de disparaître lui-même de la scène – provoquèrent une réaction véhémement en Europe. L'émoi fut tel que les pays de ce qui est aujourd'hui l'UE rappelèrent leurs ambassadeurs. Pierre Graber, qui n'avait pas besoin des commentaires du Secrétariat politique pour saisir l'importance des événements, décida de les imiter de son propre chef. Geste sans précédent, qui suscita l'opposition des milieux aussi bien conservateurs que libéraux, qui voyaient dans cette prise de position une violation de la neutralité. Mais cette marque de solidarité fut remarquée en Espagne. Alors que certains milieux en Suisse avaient de la peine à comprendre que le roi ait nommé Premier ministre un ancien dignitaire modéré de l'époque franquiste, Adolfo Suarez, surnommé *Il Duque*, Graber savait que la période de transition du franquisme vers la démocratie serait délicate à gérer et il considérait que la décision de Juan Carlos était d'une grande sagesse. En 1977, le conseiller fédéral fit un voyage officiel au Portugal et en Espagne, accompagné de représentants de l'économie privée, tout heureux de la qualité des liens et de l'estime portée par le roi à la Suisse et à son ministre des affaires étrangères, qui leur ouvrit les portes d'un marché prometteur. La visite de Graber au Portugal eut lieu trois ans après la révolution des Œillets, qui avait mis fin au régime dictatorial de António de Oliveira Salazar. Il s'est entretenu avec le président Eanes, un homme sombre, dont les vues étaient impénétrables. Ce voyage permit de resserrer les liens avec le Premier ministre et futur président Mário Soares, qui lui s'est montré beaucoup plus ouvert et chaleureux. Avant de gagner Madrid, j'avais organisé un week-end en Algarve, pensant dîner dans un village de pêcheurs qui s'est aujourd'hui transformé en un prétendu paradis touristique : Albufeira. Cependant, en cours de route, nous avons été informés par l'ambassadeur Ernst Bucher des difficultés qui risquaient de compromettre la suite du voyage. Iberia était en grève, il n'y avait plus d'avions pour se rendre à Madrid, il fallait en conséquence écourter notre séjour au Portugal d'une journée afin de gagner Séville par la route et prendre le train de nuit pour Madrid, où le roi devait recevoir le conseiller fédéral dans la journée de lundi. L'ambassadeur avait déjà fait préparer les billets de train pour nous permettre d'arriver à temps dans la ca-

pitale espagnole. Mais, au dernier moment, le gouvernement espagnol envoya un avion officiel à Séville pour nous emmener le dimanche soir dans la capitale.

Mon second voyage aux côtés de Pierre Graber fut celui qu'il entreprit en Grèce à fin novembre 1977. Il s'agissait de consolider les relations bilatérales et d'établir des liens avec le nouveau pouvoir démocratique. La visite devait durer trois jours, le samedi étant consacré à une excursion en mer, dans le yacht royal reconverti. Entre deux rendez-vous, nous nous sommes rendus sur l'Acropole. De menaçants nuages s'amoncelaient sur le Parthénon, et Pierre Graber me fit observer : « Chez nous, on dirait que c'est un temps à neige. » Cette hypothèse, qui semblait invraisemblable dans ce climat, se vérifia pourtant dans la nuit, et la Grèce fut prise dans une tempête de neige, rendant impossible le projet d'excursion en mer. À la place, nos hôtes proposèrent une sortie par voie terrestre. Mais j'ai beaucoup insisté pour que nous rentrions au plus vite en Suisse. Ce week-end-là se tenait à Genève une séance de l'Internationale socialiste, l'organisation mondiale qui regroupe les partis sociaux-démocrates, socialistes et travaillistes. Pierre Graber, qui n'avait que peu d'attrance pour ce genre de réunions, où l'on pouvait tout de même rencontrer nombre de dignitaires socialistes exerçant des fonctions de chefs d'État ou de gouvernement, avait annoncé qu'il ne pourrait y participer, du fait de son voyage en Grèce. « La colère des dieux » fit voler en éclat l'alibi invoqué par le chef du Département. Bien qu'il eût préféré avoir son week-end à Savigny pour lui, il céda tout de même à l'appel du devoir. De plus, il y avait une raison utilitaire. La Suisse était engagée dans un bras de fer avec l'Autriche au sujet de la prétention de cette dernière d'attirer à Vienne des organisations internationales. Le projet d'UN City, piloté par le chancelier Kreisky et poussé par le secrétaire général de l'ONU Kurt Waldheim, menaçait la Genève internationale, qui craignait que certaines institutions spécialisées ne s'en aillent sur les bords du Danube. Kreisky était l'un des personnages les plus importants et les plus influents de l'Internationale socialiste. Ne convenait-il pas de saisir l'occasion de sa présence à Genève pour le rencontrer personnellement et parler de la concurrence Vienne-Genève ? J'avais contact à Berne avec mon collègue, Walter Gyger, qui organisa avec l'ambassade d'Autriche un tête-à-tête entre Kreisky et Graber le dimanche matin dans le bâtiment tout neuf de l'Organisation internationale du travail. Pierre Graber se rallia de plus ou moins bon gré à ce projet pour déterminer avec le chancelier fédéral les critères qui serviraient au transfert des organisations internationales à Vienne. Le rendez-vous dura environ trente minutes. Il fut dénué de chaleur et d'empathie, mais scella un accord au terme duquel Vienne ne chercherait pas à attirer des organisations déjà installées en Suisse, se contentant de faire venir quelques bureaux de New York ou de nouveaux organismes à créer. De plus, Pierre Graber accepta de s'asseoir quelques instants sur le banc de la délégation suisse à l'Internationale socialiste, geste apprécié par les parlementaires présents. Il ne saisit pas l'occasion d'aller saluer le chef de la délégation française qui n'était autre que François Mitterrand.

Enfin, si son nom reste dans l'histoire, c'est en raison de sa décision de participer à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, la CSCE. Il s'agissait d'une question de grande portée politique. L'URSS proposa une Conférence sur la sécurité en Europe, du fait de la détente relative qui s'était installée entre l'Est

et l'Ouest. Moscou voulait faire reconnaître formellement dans un traité les frontières *de facto* des États européens, telles qu'elles se présentaient depuis la fin de la guerre. C'était donner un statut permanent au glacis soviétique. Certains hésitaient à pérenniser de la sorte les conquêtes de l'Armée rouge et/ou du parti communiste, mais personne ne songeait à modifier par la force la carte de l'Europe ainsi constituée. Les Occidentaux se dirent prêts à entrer en matière à condition de pouvoir négocier également un chapitre sur les droits humains et un autre sur la coopération économique Est-Ouest. Y avait-il dans cet exercice de bloc à bloc de la place pour les neutres ? On s'aperçut qu'une série de pays non alignés ou neutres, tels que l'Autriche, la Suède, la Yougoslavie, Chypre ou Malte, avaient accepté la proposition de Leonid Brejnev. Seule l'Albanie se tenait ouvertement à l'écart, et il était impensable que la Suisse s'isolât à la manière de ce pays. Il fallait donc y participer. Le Conseil fédéral ratifia ce choix, ce qui provoqua quelques remous à l'interne. Au cours de la Conférence des ambassadeurs de 1972, l'ambassadeur Samuel Campiche, en poste à Prague, se fit le porte-parole de cette opposition : même si l'exercice paraissait servir la cause de la paix et offrait certaines garanties d'équilibre en perpétuant le statu quo, la participation de la Suisse comportait des risques. Elle décevrait tous les milieux politiques et intellectuels qui s'étaient forgé une image de la Suisse neutre et libérale, résistant à l'idéologie communiste. En prenant part à la conférence, la Suisse paraissait suivre le mouvement, se ralliait à un projet de l'URSS et favorisait un accord entre les deux blocs, compromettant ainsi son indépendance et sa liberté. Pierre Graber répondit à Campiche avec passion :

Se tenir en dehors d'une réunion qui rassemble toute l'Europe, c'est isoler la Suisse, c'est se priver d'une occasion unique de faire valoir nos positions sur la scène internationale et précisément d'illustrer notre neutralité et nos valeurs. Les neutres en Europe ont un rôle à jouer entre les blocs, devenir une réelle force de proposition à la conférence.

Au terme de son plaidoyer, Pierre Graber annonça à un Samuel Campiche ébahi qu'il serait lui-même nommé chef de la délégation suisse à la Conférence préparatoire, les « salons d'Helsinki », parce que son point de vue sceptique était le ton qu'il fallait adopter aux yeux du Conseil fédéral. Lorsque la conférence diplomatique proprement dite se réunit, quelques mois plus tard, la délégation fut placée sous la direction du juriste du Département, Rudolf Bindschedler, qui avait des vues conservatrices et qui s'était fait l'avocat d'une proposition tendant à instituer une cour d'arbitrage dans le dispositif de l'Acte final. C'était une position traditionnelle de la Suisse, qui fleurait bon le XIX<sup>e</sup> siècle... Il laissa en fait la direction des affaires courantes à son adjoint, Édouard Brunner, qui négociait avec beaucoup de talent, culot et clarté des positions qui furent généralement reprises par les autres délégations et qui s'imposèrent en vertu de la règle du consensus, qui était le mode de décision de la conférence, comme on l'a vu auparavant. Celle-ci se conclut le 1<sup>er</sup> août 1975. Pierre Graber, alors président de la Confédération, signa l'Acte final de la conférence. Soit dit en passant, ce document est une déclaration politique de caractère solennel mais n'est pas formellement un traité. Dans son discours, Graber insista sur le fait que ce texte n'aurait de valeur que par sa mise en œuvre. Le président des États-Unis, Gerald Ford, et son ministre des affaires étrangères, Henry Kissinger, traversèrent l'auditoire pour le féliciter à l'occasion de la fête nationale. À son retour, il fit escale à Zurich, où j'avais pour mission de

lui apporter ses vêtements d'été et de reprendre la valise qu'il avait emportée en Finlande. Nous nous sommes retrouvés dans le salon d'honneur de l'aéroport, où nous avons procédé à l'échange des bagages, et j'ai eu droit à quelques commentaires sur la journée. En face de nous, un personnage imposant, vêtu de noir, avec en collier une croix d'argent, nous fixait de ses yeux bleus. Nous étions convaincus de connaître le personnage, sans pour autant pouvoir mettre un nom sur ce visage familier. Mais il n'était pas question de l'aborder et de rompre le caractère privé de cette rencontre inopinée. En partant, l'hôtesse me dit qu'il s'agissait de Curd Jürgens, un monstre sacré du cinéma allemand, qui semble bien oublié aujourd'hui... En Suisse, la signature de l'Acte final déclencha une polémique, le parti radical se montrant particulièrement critique de l'exercice, notamment son représentant au Conseil fédéral Nello Celio. Cependant, la démarche de Graber a été validée par l'histoire.

L'une des forces de Pierre Graber était de cultiver une vision d'ensemble, qui lui permettait d'imprimer une ligne sûre à la politique étrangère de la Suisse. Ses décisions découlaient d'un réalisme informé, qui tenait compte des informations les plus récentes et les plus pertinentes. Mais son instinct, son sens politique et son expérience l'ont guidé dans ses choix souvent décisifs pour la politique étrangère du pays. Il s'est ainsi rendu plus fréquemment à l'étranger que ses prédécesseurs. La conscience qu'il avait d'ancrer la politique économique extérieure dans la politique étrangère, l'ouverture sur l'ONU et bien sûr l'intégration européenne ont rapproché la Suisse de la scène mondiale. Leur effet perdure encore cinquante ans plus tard. La politique de Graber était un mélange d'intuition et de réalisme, la recherche de positions progressistes, qui ne heurteraient pas les conservateurs mais qui répondaient à une conception de la Suisse sortie de sa coquille.

Il dirigeait le Département en se fiant aux contacts qu'il avait avec les hommes, notamment à travers la *Morgenandacht* déjà évoquée, où il appliquait sa logique implacable aux raisonnements qu'on lui opposait pour définir une ligne et donner ses instructions. Puis il se retirait pour étudier des dossiers et préparer ses interventions au Conseil fédéral, qui allaient bien au-delà des seules affaires étrangères. Il suivait d'un œil particulièrement attentif les questions financières et les questions économiques, comme on l'a déjà dit, mais également les affaires de justice et police qui pouvaient avoir une incidence politique, par exemple la coopération en matière de lutte contre le terrorisme, qui était déjà à l'ordre du jour de son temps. J'ai été le témoin de l'affrontement homérique qu'il a eu avec le chef du Département de justice et police, Kurt Furgler, à propos de l'arrestation de Petra Krause, une jeune anarchiste italo-allemande. Furgler s'était pratiquement engagé auprès du ministre allemand de la justice, Hans-Jochen Vogel, à faire cause commune avec l'Allemagne dans l'hypothèse où les deux pays seraient simultanément victimes de chantage pour obtenir la libération de terroristes. Kurt Furgler proposait de rendre public cet engagement, tandis que Pierre Graber y était fermement opposé sur le fond. À ses yeux, la Suisse allait en quelque sorte se lier les mains sans connaître les circonstances qui prévaudraient le moment venu et donc sans être en mesure de moduler sa réponse en fonction des exigences des terroristes. La Suisse devait rester libre de son jugement et agir en toute autonomie, même si elle finissait en effet par décider d'une action qui convergerait avec celle d'autres pays.

C'est naturellement cette ligne qui l'a emporté au Conseil fédéral. Ce débat direct et parfois vif entre deux conseillers fédéraux, accompagnés de leurs plus proches collaborateurs, a été extrêmement formateur.

Par définition, le Département des affaires étrangères n'a pas vocation à rédiger des lois. Cependant, c'est Pierre Graber qui est à l'origine d'un texte législatif fondamental sur la coopération au développement. Au Parlement, cette loi est arrivée en même temps que l'arrêté fédéral qui proposait de recharger le crédit de l'IDA, l'Agence pour le développement de la Banque mondiale. Pierre Graber s'attendait à un référendum de la part de l'UDC et craignait qu'il ne soit dirigé contre la loi sur la coopération au développement. Contre toute attente, c'est le renouvellement du crédit IDA qui fut attaqué, un objet mineur à son avis, dont l'échec aurait des conséquences beaucoup moins graves. Il avait bien saisi le personnage et les tactiques du conseiller national Christoph Blocher et avait été parmi les premiers à vouloir le contrer. Comme ses collègues, le conseiller fédéral exerçait une autorité souveraine sur son parti et sur son groupe parlementaire, bien que certains membres lui aient donné du fil à retordre, qu'il s'agisse de règlements de compte personnels ou de différends idéologiques irréconciliables. Il combattait les quelques gauchistes que comptait le PS, notamment Jean Ziegler et Gilbert Bächtold, et soignait ses relations avec les socialistes romands et les ténors du parti en général. Il examinait avec un soin tout particulier le choix des ambassadeurs de Suisse.

Le 20 mars 1976, Pierre Graber s'est rendu à Tunis pour célébrer les 20 ans de l'indépendance tunisienne, où il a salué un président Bourguiba très affaibli. L'ambassadeur de Suisse, mécontent de son poste, a pratiquement boycotté la visite du conseiller fédéral en refusant de venir le saluer à l'aéroport ou de mettre sa voiture à disposition, si bien que Graber en fut réduit à utiliser le véhicule du protocole tunisien. Ce comportement démontrait l'ampleur du ressentiment qui pouvait animer certains membres du corps diplomatique. Mais toutes celles et ceux qui travaillaient directement avec lui avaient une haute estime du personnage et un grand respect pour ses vues, ses méthodes, son esprit de décision et les critères de ses choix.

J'ai voulu illustrer le courage politique de Pierre Graber en parlant notamment de sa prise de position en Espagne dans les derniers jours du régime franquiste et de sa décision d'aller à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Ce chapitre ne saurait être complet sans mentionner l'affaire de Zerka. Avec le Parlement, la logique implacable, l'éloquence et le sens de l'humour de Pierre Graber passaient parfois fort mal. Il eut à subir les conséquences du traitement réservé au conseiller national Alfred Gehrig, du nom de ce député du parti de l'Alliance des indépendants, qui avait déposé une interpellation sur l'affaire de Zerka, le détournement d'un avion de la compagnie Swissair en Jordanie en 1970, pour lequel Graber fut attaqué à titre posthume. En fait, toutes ses qualités de décision, de fermeté et de réalisme façonnèrent le règlement de cette prise d'otages. Les commandos du Front populaire de libération de la Palestine (FPLP) avaient détourné des avions allemand, britannique et suisse vers cet aéroport militaire jordanien pour obtenir l'élargissement de certains de leurs prisonniers dans les pays d'origine. La conduite à tenir avait dominé les travaux parlementaires, et la



*À l'occasion de la cérémonie de l'indépendance de la Tunisie le 21 mars 1976, le conseiller diplomatique François Nordmann (tout à droite) accompagne le conseiller fédéral Pierre Graber (au milieu) à Djerba. Archives privées François Nordmann*

Commission des affaires étrangères avait déposé une interpellation en bonne et due forme. Parallèlement, le groupe de Gehrig l'avait donc chargé de déposer lui aussi une interpellation sur le même sujet. Mais, au lieu de joindre les deux textes dans une même réponse, comme c'était l'habitude, Graber avait voulu donner un tour plus officiel à la réponse du Conseil fédéral au président de la Commission, le futur conseiller fédéral Georges-André Chevallaz, son ancien collègue à la Ville de Lausanne, et traiter à part l'interpellation de Gehrig. Et en effet, il entra avec force détails dans sa réponse courtoise à la Commission, ce qui donnait à sa réponse détaillée (et trop longue) valeur de déclaration gouvernementale sur les événements qui avaient secoué le peuple suisse. Puis Gehrig s'exprima à son tour à partir d'un texte préparé visiblement par le secrétariat de son groupe. Inévitablement, plusieurs des questions qu'il lui avait été suggéré de poser venaient de recevoir une réponse du porte-parole du gouvernement. Le ministre s'en est pris aux téméraires responsables de l'opposition, qui n'avaient pas eu l'agilité d'esprit de modifier leur texte en fonction des réponses apportées un quart d'heure plus tôt par le Conseil fédéral aux mêmes interrogations, pour légitimes qu'elles fussent. Pierre Graber se demanda à quoi servaient les réponses qu'il pourrait apporter une deuxième fois, puisque son interlocuteur n'avait pas tenu compte de ce qu'il avait dit quelques instants auparavant. Ce fut un assaut rhétorique pointu,

qui laissa le malheureux intervenant en charpie. À la fin du débat, celui-ci fit une déclaration personnelle se plaignant d'avoir été maltraité par un conseiller fédéral à l'esprit supérieur, alors que lui, de condition et d'éducation plus humble – il était directeur de la Migros de Genève – ne faisait que son métier de parlementaire. Le Parlement s'enflamma et prit fait et cause pour la victime, ne retenant dans la brillante démonstration du ministre que son impatience et sa verve qu'il prit pour de l'arrogance.

Lors du renouvellement du Conseil fédéral, une quarantaine de députés lui refusèrent leur suffrage en raison de cet épisode, et il ne fut réélu que par 166 voix – ce qui était considéré à l'époque comme un score médiocre.

Pierre Graber quitta le Conseil fédéral le 31 janvier 1978. Il s'était remarié un an plus tôt et ne voulait pas imposer à sa nouvelle épouse les pratiques et les vanités de la vie bernoise. Il se retira donc à Savigny. Quand il informa personnellement le vice-chancelier allemand Hans-Dietrich Genscher de son prochain départ, celui-ci s'écria : « *8 Jahre, schon eine Leistung!* » S'il a prolongé d'un mois sa présence au Conseil fédéral au début de l'année 1978, c'était pour participer au débat de la Commission de politique extérieure du Conseil des États, où il voulait défendre l'adhésion de la Suisse au traité de non-prolifération des armes nucléaires. Il s'était principalement fondé sur l'argument de politique industrielle. À défaut de ratifier le TNP, la Suisse risquait de ne pas avoir accès au marché de l'industrie nucléaire. Il laissait au juriconsulte Bindschedler le soin de illustrer la position du Conseil fédéral, sachant l'audience qu'il pouvait avoir parmi les milieux conservateurs du Conseil des États.

### La succession de Pierre Graber

Pierre Aubert, qui envisageait de renoncer à la politique parce qu'elle lui prenait trop de temps et entravait son activité professionnelle, fut élu, fort de l'appui du Conseil des États, au sein duquel il représentait le canton de Neuchâtel. C'était un homme de conviction, qui possédait une grande intelligence. Il n'avait pas d'expérience de l'exécutif, mais il avait beaucoup appris lors de son passage à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Il fut notamment rapporteur sur l'entrée du Portugal à l'Assemblée législative. Sa courtoisie légendaire, ses positions équilibrées et sa popularité dans son canton jouèrent en sa faveur. Il me demanda de rester à mon poste pour l'aider dans ses premiers pas au gouvernement. À la suite des discussions que nous avons eues, j'avais préparé deux notes à sa signature dès sa prise de fonction, soit le 1<sup>er</sup> février 1978. L'une de ces notes avait trait à la création d'une Section des droits humains au sein de la Direction politique : lors des interviews qu'il avait données et des discours qu'il avait tenus dans la période précédant son élection – on n'ose pas parler de campagne –, Pierre Aubert s'était montré l'avocat vigoureux de la notion des droits humains. L'organe qui en était chargé au sein de l'administration fédérale était la Division de la justice du Département fédéral de justice et police. Cependant, les aspects diplomatiques apparaissaient de plus en plus importants, notamment dans les organisations internationales, et justifiaient une adaptation en conséquence de l'organisation du Département des affaires étrangères. Cette initiative fut accueillie avec des de-



*En attente d'une intervention du conseiller fédéral Pierre Aubert au Conseil national, 1979 : de gauche à droite, l'ambassadeur Anton Hegner, François Nordmann, l'ambassadrice Francesca Pometta. Archives privées François Nordmann, Photo: Hansueli Trachsel*

grés d'enthousiasme variés dans la maison, qui s'efforça d'en minimiser la portée. L'administration proposa finalement d'engager un collaborateur spécialisé à la Direction du droit international public, une idée neuve en politique. C'était un premier pas. L'autre note suggérait de mettre davantage l'accent sur les questions de désarmement en étoffant le service qui lui était consacré, mais le juriste, l'ambassadeur Rudolf Bindschedler, qui régnait en maître absolu sur cette matière y opposa son veto pour préserver son monopole. C'est peut-être l'exemple de ce que d'aucuns appellent le *deep state*...

Les débuts de Pierre Aubert au Conseil fédéral furent difficiles. Dès le premier jour, il entra dans la mécanique de discussion du budget de la Confédération,

élément aride s'il en est, et pas seulement pour un novice. Pour compliquer davantage la situation, les débats se déroulaient exclusivement en allemand ! Mais il s'y fit progressivement. Cependant, j'étais dans une position tout à fait injuste à son égard lorsque je comparais le savoir-faire magistral de l'homme de gouvernement qu'était Pierre Graber et la direction souple et engagée de son successeur. Il ne s'entendit pas avec le secrétaire général Weitnauer, contre lequel Brunner menait une campagne raffinée. Comme indiqué précédemment, Albert Weitnauer, ambassadeur à Londres de 1971 à 1975, avait été mon chef de mission lors de mon stage à Londres en 1972. Pierre Graber l'avait convaincu de rentrer à Berne afin de devenir le premier secrétaire d'État de la Confédération. On venait en effet de créer le poste. Mais les travaux du Parlement, qui devait donner son feu vert, traînaient en longueur, et quand l'ambassadeur au Royaume-Uni revint sur les bords de l'Aar, ce fut en qualité de secrétaire général, condamné à brasser de la pape-rasse à journée faite, ce que ce philosophe de l'histoire détestait. Schopenhauer n'était pas un bureaucrate. En même temps, les divisions placées sous ses ordres s'impatientaient, car il tardait à donner ses instructions. Pierre Aubert le releva de ses fonctions en lui offrant de rédiger un rapport sur l'Europe, mais il le fit avec une certaine maladresse. L'intéressé fut froissé dans sa dignité. Il s'en alla amer, soutenu par ses pairs, dont Paul Jolles, qui fut à la fois un ami et un rival, et toute l'affaire laissa un arrière-goût saumâtre, qui nuisit à la réputation du conseiller fédéral durement pris à partie à ce propos par des parlementaires et par la presse.

### **Le voyage en Afrique**

J'ai cherché à me dégager de ma responsabilité auprès de Pierre Aubert, qui voulait un collaborateur plus performant et plus disponible (mes fonctions à la Ville de Fribourg étaient également devenues plus exigeantes). Il envisageait de nommer le secrétaire adjoint du Parlement fédéral, John Clerc, un ami de longue date, mais il craignait de ne pouvoir attribuer ce poste qu'à un diplomate. Je l'ai détrompé sur ce point. Aussitôt dit, aussitôt fait. John Clerc devint rapidement l'indispensable compagnon de Pierre Aubert et fit merveille, notamment dans le traitement des dossiers du Conseil fédéral et également des affaires parlementaires – et parfois même de quelques dossiers diplomatiques. Bien vite, mon rôle devint secondaire dans l'entourage de Pierre Aubert ; je me concentrais sur les questions proprement diplomatiques. John Clerc faisait tout le travail, et Pierre Aubert faisait le reste !

Le moment le plus mémorable de notre collaboration à mes yeux fut le voyage en Afrique en 1979. S'appuyant notamment sur le chef du Service économique et financier Jean Zwahlen, qui avait été en poste à Lagos, Pierre Aubert, fasciné par la coopération au développement, décida d'entreprendre un voyage en Afrique de l'Ouest. Aucun autre conseiller fédéral ne s'y était jamais rendu ès qualités, si ce n'est Willy Spühler, qui avait fait une brève apparition au Ghana et au Nigéria. La première étape nous conduisit précisément au Nigéria, qui était le partenaire économique le plus important de la Suisse. Il fut reçu par le dictateur Obasanjo et signa un communiqué condamnant expressément l'apartheid peu de temps après. Il fut aussitôt l'objet de critiques virulentes de parlementaires et des milieux favo-



*Entretien entre le conseiller fédéral Pierre Aubert et le Général Henry Adefope, ministre des affaires étrangères du Nigeria (tout à droite) à Lagos le 17 janvier 1979. De gauche à droite : l'ambassadeur Jürg Iselin, Pierre Aubert, François Nordmann, l'ambassadeur Marcel Heimo, l'ambassadeur Emilio Moser et deux collaborateurs du Ministère des affaires étrangères du Nigeria. Archives privées François Nordmann*

rables à l'Afrique du Sud, ainsi que de certains organes de presse. Les diplomates qui accompagnaient le chef du Département ne trouvèrent rien à redire au texte du communiqué. La Suisse n'avait jamais encore usé d'un langage aussi direct contre les pratiques de l'Afrique du Sud. Aubert passa une partie de son voyage à se justifier sous les coups de butoir du professeur et conseiller national Walther Hofer, qui jouissait d'une certaine autorité à Berne, renonçant même à visiter le marché local. Puis nous nous rendîmes successivement au Cameroun, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Sénégal. À Ouagadougou surgit un fâcheux incident : les bagages de la délégation n'avaient pas suivi, à l'exception de ceux de Pierre Aubert lui-même. Ouf ! Il prêta des chemises à tous les collaborateurs pour le repas officiel, et comme j'étais chargé de la logistique, c'est sur moi que retomba tout le blâme des valises égarées. Ces dernières s'étaient perdues lors de la correspondance à Douala, entre l'avion provenant de Yaoundé et Swissair...

Le geste le plus symbolique et le plus riche en émotions de ce voyage fut l'inauguration d'un puits, plus précisément d'une station de pompage, qui raccourcissait de plusieurs kilomètres la distance que les femmes devaient parcourir pour aller chercher de l'eau. L'image de Pierre Aubert entouré d'une centaine d'enfants joyeux fit la une de *L'Illustré*, contrastant avec les commentaires acerbes d'une

autre partie de la presse. En Côte d'Ivoire, le président Félix Houphouët-Boigny reçut la délégation suisse en son palais de Yamoussoukro, son village natal. Il y construisait une cathédrale et entendait urbaniser son village. Lors de ses visites, Pierre Aubert tenait à offrir à ses invités une pièce d'horlogerie fabriquée dans les Montagnes neuchâteloises. Il a donc remis à son hôte un chronomètre de la marque Ulysse Nardin, utilisé sur toutes les mers du globe. Mais en arrivant dans la demeure présidentielle, la vision qui s'offrait à nous nous fit pâlir : dans le vestiaire trônait en bonne place un chronomètre de la même marque, deux fois plus grand que celui que le strict budget fédéral nous avait permis d'acquérir. Ce n'était qu'un prélude. Le salon où nous accueillit le chef de l'État ivoirien était somptueux. Sous les lambris d'or, les meubles, les canapés, les tables des plus grands designers se côtoyaient avec beaucoup de goût. Heureusement, la télévision ne nous avait pas accompagnés dans ce déplacement, car nous aurions eu tout à craindre de l'image que renvoyait un train de vie aussi luxueux à la tête d'un pays en développement. Au Sénégal, la délégation suisse rencontra le chef du gouvernement Abdou Diouf, qui deviendrait plus tard secrétaire général de la francophonie, homme de confiance du président Léopold Sédar Senghor, trop affaibli pour parler au ministre suisse. La visite fut un succès diplomatique et économique, elle servit de référence à toute la politique suisse vis-à-vis de l'Afrique et du développement. Elle avait promu les intérêts de l'économie et était opportune. Les critiques portant sur la condamnation de l'apartheid allaient à contre-courant de l'histoire. Ce voyage, à sa manière, a donné le coup d'envoi de la nouvelle politique des droits humains que Pierre Aubert a inaugurée.

### **Le voyage en Hongrie**

Cette année-là, j'ai également pris part au voyage du chef du Département en Hongrie. Il n'allait pas de soi pour un ministre suisse de se rendre sans autre formalité dans un pays d'Europe de l'Est, mais la Hongrie donnait des signes d'ouverture. Pierre Aubert fit l'éloge exagéré de János Kádár, chef du parti communiste, mais pour le reste, le voyage se déroula sans problème. Juste retour des choses, ma valise s'était égarée à l'arrivée, comme à Ouagadougou. J'avais emporté avec moi dans la cabine les documents préparatoires aux entretiens diplomatiques qui allaient se dérouler à Budapest, laissant cependant dans mon bagage de soute le projet de message du Conseil communal de Fribourg pour le raccordement de la ville au réseau du gaz naturel. Or, il faut savoir que les sous-sols helvétiques intéressaient les services secrets soviétiques. Le Conseil communal avait été l'objet d'une demande émanant d'universités est-allemandes qui souhaitaient disposer des plans du réseau de tuyauterie souterrain de la ville, à des fins de recherche académique. En même temps, une circulaire de Berne nous avait mis en garde contre des requêtes de ce genre, les véritables destinataires étant vraisemblablement les services secrets, qui se constituaient une bibliothèque des canalisations urbaines... Nous avons donc poliment refusé de donner suite à cette sollicitation. Je n'ai récupéré mes affaires que vingt-quatre heures plus tard, dans l'après-midi, après une explication douteuse de la part de la compagnie aérienne, qui prétendait qu'une dame avait confondu ma valise avec la sienne. Je n'ai guère de doute

**145** que ce n'était pas la vérité, et que le document contenant le projet de message, qui allait révolutionner l'économie gazière locale et régionale et convertir la ville de Fribourg au gaz naturel, avait été dûment photocopié. Ce n'était pas un scoop : il allait être rendu public quelques semaines plus tard !

## Avant le transfert transatlantique : Quitter Fribourg (1980)

Après sept années passées à Berne, il était temps d'envisager de prendre un poste à l'étranger. Il s'agissait d'un développement naturel dans la profession, et au fond d'une des raisons pour lesquelles je l'avais embrassée. Cependant, partir ne signifiait pas seulement renoncer à mon mandat au Conseil communal de Fribourg, mais également prendre congé de la vie politique. Au bureau, les signes qu'il était temps de m'en aller se multipliaient. Pierre Aubert s'était affirmé et souhaitait constituer une nouvelle équipe. Il ne l'aurait jamais exprimé aussi franchement mais l'a tout de même laissé entendre : il voulait appeler des forces nouvelles autour de lui. Mon travail s'était fait routinier, et moins attirant. J'avais pris contact avec l'ambassadeur Sigismond Marcuard avant qu'il ne prenne à la tête de la Mission suisse d'observation auprès des Nations Unies à New York et nous étions tombés d'accord sur une future collaboration à ce poste.

### Le Conseil communal

Le passage au Conseil communal avait constitué pour moi une école pratique bénéfique. Ce poste m'a permis à la fois d'acquérir de l'expérience au sein de l'exécutif, mais aussi d'apprendre à me former une opinion au sein d'un conseil, d'appréhender directement les rapports de force en vigueur, d'en jouer et de chercher des compromis. C'était également l'occasion de me confronter à l'influence des uns et des autres, mais surtout à celle du leader, le syndic Lucien Nussbaumer. De plus, la formation que j'ai reçue dans de nombreux domaines, tels que la consultation, la prise de décision et le fait de constater l'effet des mesures sur les habitantes et les habitants de la ville, m'a été utile pendant tout le reste de mon activité professionnelle. Peu après mon élection, le syndic m'a convoqué en me disant : « Vous avez le choix de mettre des bâtons dans les roues de cet organe, que vous paraissez combattre idéologiquement, ou de collaborer de manière constructive à des réalisations favorables à la population. » C'est naturellement la seconde option que j'ai choisie, sans toutefois tomber dans le piège de l'unanimité. À l'époque, c'est le Conseil communal qui élisait le syndic de la ville. M. Nussbaumer devait son élection initiale à une coalition des socialistes et des radicaux libéraux, mais il s'était réconcilié depuis lors avec le parti démocrate-chrétien, qu'il avait supplanté en 1966, et avait été réélu à l'unanimité pour son deuxième mandat. J'ai rompu cette belle coalition en suscitant une candidature de mon parti, celle de Georges Friedli, directeur de l'édilité. Aucun des autres membres du Conseil – composé alors de 9 personnes – ne l'appuya, mais le message était clair : il n'y avait pas de raison objective, du point de vue politique, de faire bloc autour de la personne du syndic libéral-radical de l'époque. Le parti socialiste devait réserver sa position. Il ne s'agissait pas d'empêcher la machine de fonctionner, ni d'opposer bloc contre bloc une majorité systématique de 5 membres contre 4, mais de favoriser plutôt l'harmonisation des points de vue pour en arriver le plus possible à un consensus, comme c'est le cas – du moins je le crois – dans la plupart des exécutifs en Suisse. J'ai payé le prix de mon refus initial de soutenir le syndic lors de sa réélection : mes collègues m'ont privé de la direction d'un dicastère. Il est déjà arrivé qu'un

nouveau membre de la municipalité n'exerce pas d'emblée une fonction directoriale. J'en ai fait un argument électoral, quatre ans plus tard, en soulignant l'injustice de cette décision, qui m'avait tout de même permis de jouir d'une certaine *Narrenfreiheit*. Je pouvais par exemple contester certaines dépenses au budget de mes collègues sans craindre des retours de bâton, puisque je n'avais de mon côté aucun budget à défendre. Lors de mon deuxième mandat, j'ai eu une double satisfaction : nous avons regagné un troisième siège au Conseil communal et j'ai été nommé directeur des Services industriels, sous l'œil vigilant du syndic, avec qui la coopération a été parfaite. Je voudrais encore évoquer ici la mémoire de mon collègue et ami, Marcel Clerc, qui était mon camarade au collège et avec lequel j'ai siégé pendant deux ans au Conseil. Il est décédé prématurément en fonction, victime d'une grave maladie.

Fribourg avait été visionnaire à plusieurs reprises, notamment en obtenant au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle que la ligne de chemin de fer passe par la Sarine plutôt que par la Broye, mais aussi avec la mise en service de l'autoroute A12, alors que l'artère principale A1 subissait de nombreux retards, ou encore du point de vue de l'énergie, puisque la Ville avait acquis une participation dans Gaznat, une société anonyme assurant l'approvisionnement et le transport du gaz naturel en Suisse, dans les années 1960. Le gaz distribué en Suisse était prélevé sur la conduite centrale du Gothard, transportant l'énergie bleue de la mer du Nord vers l'Italie. Le réseau se construisait d'Est en Ouest, progressant lentement vers la Romandie. Fribourg fut en position d'être raccordée au réseau et de distribuer le gaz naturel dans toute la région. Ce fut littéralement la fin de l'usine à gaz, qui fonctionnait au gaz de craquage avec du coke blond, qu'une voiture à cheval allait chercher à la gare.

### Une dimension supplémentaire

Ici, on autorisera l'auteur à se livrer à une courte digression. L'élection à l'exécutif de la dixième ville de Suisse ajoutait une dimension inhabituelle à mon travail, due à la fois à la confiance manifestée par mon électorat, à la nature pratique de cette nouvelle fonction ainsi qu'à la responsabilité directe qui en découlait. Ce fut la clé de sol qui a donné le ton à tous les postes qui ont suivi, un cadre de référence que j'ai constamment sollicité et la source d'une force particulière qui ne m'a pas quitté. J'ai dû faire des choix : le plus difficile fut de décider si je resterais au Département ou si j'allais suivre la voie de la politique. Cette dernière était aléatoire : n'ayant pas de brevet d'avocat, je serais allé au-devant de grands problèmes en cas de non-élection. Et la possibilité de partir à New York avait quelque chose d'irrésistible. Je pourrais toujours revenir en politique après cette parenthèse attirante... Je m'en étais ouvert à Nussbaumer, certes un adversaire politique, mais notre travail d'équipe à la municipalité avait créé entre nous des liens d'estime réciproque. Il fit une appréciation réaliste de ma situation et je m'en tins au métier que j'avais la chance de pratiquer. Ma candidature au Conseil communal n'était pas dictée par une quelconque ambition : simplement, actif au sein du parti socialiste fribourgeois depuis 1966, ayant à l'époque œuvré à la consolidation du parti cantonal, je représentais sur la liste une catégorie de travailleurs intellectuels dont il y avait encore peu d'exemplaires au PS. Au cours de la campagne, que j'avais menée « à

l'anglaise », en allant directement sonner à la porte des appartements de blocs d'immeubles, des hommes politiques d'autres partis, prenant le pouls de l'électorat, commencèrent à répandre le bruit que j'étais en situation d'être élu, ce qui constituait une surprise à mes yeux. Je ne prenais pas la place d'un collègue, il n'y avait qu'un seul sortant et le parti pouvait espérer obtenir en tout cas deux sièges sur neuf. Je pensais plutôt que l'un des vieux routiers du comité qui figurait aussi sur la liste serait le successeur du leader syndical qui se retirait, Pierre Currat.

J'avais sous-estimé le fait que huit ans plus tôt, j'avais été rédacteur du journal du parti du travail, où j'avais commis quelques articles virulents dont l'un avait failli me conduire au tribunal... Et en 1965, j'avais fait partie du comité d'étudiants qui avait organisé une grande manifestation publique en faveur d'une Mensa et d'un foyer pour personnes en formation, soutenant également la nouvelle loi fédérale sur les universités que le Conseil d'État tendait à refuser... Les deux tiers de l'université avaient marché dans la ville en appui à ces revendications, trois ans avant mai 1968. Le père Bochenski, recteur de l'université, approuvait notre démarche et refusa de l'interdire comme le lui demandait le gouvernement cantonal !

#### **La visite du futur empereur de Chine**

Peu avant de quitter mon siège à l'exécutif de la Ville – j'avais en effet annoncé ma démission à fin 1979 pour le printemps suivant – j'ai été désigné par mes collègues pour recevoir, avec l'appui de mon ancien chef, l'ambassadeur Benedict de Tscherner, une délégation de cadres provinciaux chinois, invités par la Division du commerce. Cette mission était présidée par Zhao Ziyang, le secrétaire général du parti communiste du Sichuan. Arrivée de Chine un dimanche de février 1980 à Genève, la délégation y avait été reçue par le plus jeune membre du Conseil administratif, Guy-Olivier Second, accompagné d'un photographe. Elle avait visité les installations de stabulation libre dans la région de Moudon, avant de passer la nuit à Fribourg pour pouvoir se rendre le lendemain à 7 heures au siège de la Cremo. D'habitude, l'État et la Ville se partagent les frais du vin d'honneur offert à des hôtes de marque. Cependant, dans ce cas particulier, l'État a refusé. La Ville de Fribourg a en conséquence assumé seule la réception de celui qui allait devenir l'empereur de Chine. Sur demande de l'ambassadeur de Tscherner, je devais parler brièvement du fédéralisme suisse et présider le repas qui suivrait, cette fois-ci aux frais de la Confédération. J'ai pu m'entretenir avec ce sexagénaire jovial, qui ne laissait rien paraître de la fatigue du voyage et qui se montra fort aimable. C'était son premier déplacement hors de Chine et il faisait une tournée de formation accélérée en Europe occidentale. Il me remit un fanion aux armes de sa province et poursuivit sa visite à Berne, puis en Valais, où il fut derechef reçu par le plus jeune des membres du gouvernement, Bernard Comby. Il termina sa tournée à Genève, où il donna une réception à laquelle je n'ai pas pu assister. Comme il s'agissait uniquement de responsables provinciaux, ils ne rencontrèrent aucun membre du Conseil fédéral, leur interlocuteur principal fut l'ambassadeur Paul Jolles, directeur de la Division du Commerce.

Six mois plus tard, Zhao Ziyang devint Vice-Premier ministre puis Premier ministre de la République populaire de Chine, avant d'être poussé par Deng

149 Xiaoping au poste suprême de secrétaire général du parti communiste de Chine. La seule photo que l'on avait de lui dans les journaux occidentaux était celle de sa descente d'avion à Genève, que Guy-Olivier Second avait eu la présence d'esprit d'immortaliser... En 1988, en voyage de service à Pékin pour le compte de l'UNESCO, j'ai demandé une audience, mais trop tard, à mon hôte d'un soir. C'était le mois d'août et toute la direction se trouvait dans le palais d'été du gouvernement à Beidaihe. Le secrétaire général ne pouvait évidemment pas me recevoir, mais il fit envoyer un bouquet de fleurs dans notre chambre d'hôtel. Ce cadeau nous valut la considération de tout le personnel et fit plaisir à Miriam, les fleurs étant introuvables dans la ville. Zhao Ziyang fut destitué une année plus tard, peu avant le massacre de la place Tian'anmen, le 4 juin 1989, pour avoir entamé une négociation avec les étudiants, alors que les durs du parti imposaient le recours à la force, avec l'approbation de Deng Xiaoping. Il fut assigné à résidence dans sa maison et écrivit ses mémoires, dans lesquelles il ne mentionne pas son séjour en Suisse. Étrangement, personne n'a gardé trace de cette présence à Fribourg, et les Archives de la ville n'ont pas été en mesure de retrouver le fanion que j'avais remis au Secrétariat de ville. Il existe un compte-rendu de la visite du dignitaire chinois aux archives, rédigé par M. Alain Clerc.<sup>7</sup>

#### Les adieux au Conseil communal

Ma démission a fait en tout cas un heureux, mon successeur Gaston Sauterel. J'ai pris congé de mes collègues du Conseil communal en les remerciant de leur accueil et de la collaboration qui s'était instituée entre nous et qui n'allait pas de soi, vu mes origines. Ma famille s'était installée depuis deux générations en ville de Fribourg. Je regrettais de quitter ce cénacle, où j'avais beaucoup appris et beaucoup donné de moi-même, dans une formule tout de même surannée : la coexistence de trois membres permanents du Conseil, qui avaient les mains sur les leviers de la politique de la Ville, avec six miliciens qui, certes, apportaient les rumeurs de l'extérieur mais n'avaient pas la même relation avec l'administration. Le syndic de la ville, Lucien Nussbaumer, ne faisait aucune distinction et veillait avec beaucoup de tact à la marche des affaires et au bon fonctionnement de l'ensemble. Sa manière de présider l'exécutif collégial, en tenant compte à la fois de la sensibilité de chacune et chacun de ses collègues et de l'obligation de résoudre les problèmes, était exemplaire. Sur le plan international, la ville faisait partie du *Zähringerbund*, l'alliance des villes de Zaehringen, un partenariat informel entre six villes allemandes et six villes suisses, qui partagent des traditions et une part d'identité communes. Des rencontres entre les représentants des villes concernées ont lieu régulièrement, ce qui me valut de bons moments dans quelques cités rhénanes. Plus tard, le Conseil communal déciderait d'un jumelage avec la ville de Rueil-Malmaison, où était situé le quartier général des troupes fribourgeoises au service des rois de France.

---

7 Cf. [dodis.ch/64087](http://dodis.ch/64087).

### Le tableau d'Armand Niquille

Il est usuel que le Conseil communal offre un cadeau, d'ordinaire une caisse de vin de Riex, à celle ou celui de ses membres qui le quitte. J'avais demandé à emporter quelque chose de plus durable, soit un tableau d'Armand Niquille, qui avait été mon maître de dessin au collège. Devant mes performances affligeantes dans ce domaine, nous avons passé un accord : il me donnerait une note très moyenne à condition que je ne dérange pas la classe ! Mes collègues du Conseil communal acceptèrent de me faire ce cadeau, sous réserve que je mette la différence entre le prix de la caisse de vin et celui de la toile. J'ai eu le plaisir d'aller choisir dans l'atelier de Niquille, à la rue du Temple, un tableau qui n'était pas encore tout à fait terminé. La vue de Fribourg sur laquelle j'ai jeté mon dévolu – la silhouette de la ville depuis l'église de Saint-Jean – était non seulement gaie et représentative, mais elle était également le rappel de mon plus grand succès au Conseil communal, lors de la conversion de Fribourg au gaz naturel peu avant mon départ. De fait, on pouvait voir une touffe d'herbe vierge là où s'était élevée l'usine de craquage du gaz. J'ai promis à mes collègues que j'aurais une pensée pour eux chaque mardi car, dorénavant, les séances commenceraient pour moi à huit heures du matin, heure de New-York. J'ai eu beaucoup de chance de pouvoir remplir cette fonction concrète, qui permet d'avoir un effet immédiat sur la vie de la population, même si elle exige aussi de se pencher sur des détails mesquins. C'est tout de même là que bat le pouls de la vie politique, et ma trajectoire, qui avait commencé dans l'abs-trait des campagnes électorales et dans la reconstruction du PS, s'était prolongée dans une action générale au service direct des concitoyennes et des concitoyens. Ce fut une école de vie et la source d'une certaine fierté.

### **New York, New York (1980–1984)**

Le 3 avril 1980, j'arrivais à New York en qualité de conseiller d'ambassade chargé des affaires politiques, notamment celles du Conseil de sécurité, ainsi que des questions administratives et budgétaires. Aujourd'hui, les collaboratrices et collaborateurs diplomatiques des conseillers fédéraux reçoivent à leur départ (au plus tard) le titre d'ambassadeur. Autre temps, autres mœurs. À l'époque, j'étais très heureux de l'arrangement qui avait été trouvé : j'allais m'occuper de dossiers politiques. Il m'incombait d'établir un réseau de contacts pour me tenir au courant de ce qui se passait au poulx du monde. L'accès d'un pays qui n'était qu'observateur était plus difficile que pour un État membre, et la qualité des relations nouées avec les collègues jouait un rôle déterminant dans la collecte des informations. L'ambassadeur Sigismond Marcuard était un homme d'une grande bienveillance et un chef éclairé. Il veillait à la ligne de la mission, se renseignait en permanence auprès de ses collègues, avec lesquels il entretenait d'étroites relations, et agissait avec un rare sens professionnel et humain, qui s'exprimait dans un jugement sûr, qui n'excluait pas pour autant la bienveillance. Un mélange très efficace, qui rendait son commerce fort agréable. Il reprenait chacun de mes rapports en y ajoutant de nouvelles perspectives, discutant certaines de mes conclusions. Dès que surgissait une affaire d'importance, il était lui-même à pied d'œuvre et déambulait dans les travées du Conseil de sécurité, afin d'obtenir sous le manteau le texte de résolution en cours de discussion. Il avait tenu à me présenter à l'un des sous-secrétaires généraux, Javier Pérez de Cuéllar, envoyé spécial du secrétaire général pour la question de Chypre. Ce diplomate péruvien d'une grande courtoisie avait été ambassadeur à Berne, où il avait développé une grande sympathie pour la Suisse. Il s'était notamment lié à cette époque avec le futur conseiller fédéral Kurt Furgler. L'ambassadeur Marcuard avait fait preuve d'un flair particulier, puisqu'il m'avait fait connaître celui qui allait bientôt devenir secrétaire général des Nations Unies !

En 1991, une réunion a eu lieu à l'UNESCO, convoquée par le secrétaire général de l'ONU, Pérez de Cuéllar. Ce dernier voulait recueillir l'avis d'une commission d'experts pour l'aider à résoudre la demande de la Bulgarie, qui faisait valoir un droit à l'indemnisation à la suite des sanctions prises contre l'Irak dans le cadre de la première guerre du Golfe et dont elle avait subi les conséquences indirectes. À combien estimer les dommages subis par ce pays, qui invoquait un article de la Charte des Nations Unies à l'appui de sa demande ? L'un des experts amenés à se pencher sur la question était précisément Kurt Furgler. C'était un homme d'État exceptionnel, qui s'était forgé un réseau international de premier ordre. En témoigne le fait qu'à un moment de la séance, Jacques Delors, président de la Commission européenne, vint le prendre par le bras pour une longue promenade, comme le font de vieux amis. Aujourd'hui encore, je suis impressionné par la manière dont notre éminent compatriote s'était imposé au cours des débats, contribuant de manière décisive à la solution de ce problème complexe.

### Les personnalités marquantes du Conseil de sécurité

Les débats au Conseil de sécurité pouvaient se tenir à tout moment. Il fallait donc résider à Manhattan, nécessité fort coûteuse pour la Confédération, qui prenait en charge une partie des loyers. Mais il était indispensable d'être mobilisable sur-le-champ. C'est ainsi que les problèmes liés à Haïti ou au Libéria provoquèrent une réunion du Conseil un dimanche. La guerre d'Israël au Liban donnait lieu à une série de réunions, le plus souvent en soirée. Je devais assister aux débats et en faire rapport à Berne le plus vite possible, pour profiter du décalage horaire. Les représentants permanents des cinq grandes puissances qui donnent le ton au Conseil de sécurité étaient des personnalités marquantes, notamment Oleg A. Troyanovsky, qui parlait au nom de l'URSS avec une rare distinction, et l'ambassadeur britannique Anthony Parsons, qui avait été en poste à Téhéran en même temps que Marcuard, intervenant avec la concision et la précision qui sont décidément la marque de la diplomatie de son pays. La vedette incontestable de ce quintette était la talentueuse Jeane Kirkpatrick, qui mettait au défi les autres délégations avec sa vision néo-conservatrice, s'attirant ainsi bon nombre d'antipathies. Par tradition, la mission française était bien disposée à l'égard de la Suisse : elle était dirigée par l'ambassadeur Jacques Leprette puis par l'ambassadeur Luc de Nanteuil. J'y ai vu passer deux futures vedettes de la diplomatie française, François Heisbourg, qui travailla quelques mois à la mission avant de devenir le collaborateur de Charles Hernu, le ministre de la défense du nouveau président François Mitterrand. Il s'en alla pratiquement du jour au lendemain, et deviendrait plus tard l'un des maîtres de la pensée stratégique française, futur président de l'Institut international d'études stratégiques à Londres, et présiderait le Conseil du Centre de Genève pour la politique de sécurité. L'autre éminent collègue qui fut envoyé quelque temps à la mission française s'appelle Jean-David Levitte. Il serait plus tard le collaborateur diplomatique de Jacques Chirac puis de Nicolas Sarkozy et occuperait notamment la fonction d'ambassadeur de France à Genève, avant d'exercer celle de chef de mission à l'ONU, à New York puis à Washington.

### Les débats mémorables

Nous étions alors en pleine guerre froide et les mains du Conseil de sécurité étaient liées lorsqu'il s'agissait d'aborder les questions touchant à la sécurité de l'URSS ou des États-Unis. En revanche, les affaires du Moyen-Orient étaient régulièrement amenées devant le Conseil. Faute de pouvoir agir sur le terrain conformément à la Charte, le Secrétariat se plongeait dans l'étude approfondie des situations et des données géopolitiques sur tous les conflits de la planète. Il devenait ainsi avant la lettre une formidable banque de données. C'est Pérez de Cuéllar qui institua la consultation systématique des cinq membres permanents du Conseil, les P5, pour lesquels il fit aménager un local particulier derrière la salle du Conseil de sécurité, si bien qu'ils n'avaient plus à se réunir dans l'une ou l'autre des missions permanentes en dehors du bâtiment. Cette réalisation architecturale ne faisait que traduire la réalité politique, en l'occurrence, la prédominance des membres permanents sur les dix autres États représentés au Conseil.

J'ai pu assister à quelques débats mémorables, la qualité des prestations du Conseil étaient cependant inégales et dépendaient beaucoup de la personne qui le présidait. Tous les mois, les ambassadeurs de chaque pays membre se relayaient en effet dans cette fonction. Lors d'un débat sur l'apartheid, c'est un public subjugué qui assista à un ardent plaidoyer d'Olara Otunnu. Le discours de ce jeune avocat ougandais d'à peine trente ans, qui venait d'arriver à New York, provoqua un tonnerre d'applaudissements dans la salle où s'était rassemblée une large audience. C'est un événement extrêmement rare : le public n'est pas censé manifester son approbation ou sa désapprobation.

### **La crise des Malouines**

Le 2 avril 1982, le Conseil fut convoqué en quelques heures pour une séance consacrée au cas de la Géorgie. Bien que nous ayons à la mission le fil de l'AFP, sans parler de la presse, j'ai eu quelque peine à comprendre qu'il ne s'agissait pas de la République fédérée au sein de l'URSS, d'où Staline était originaire, mais bien de la Géorgie du Sud, une île de l'Atlantique, possession britannique. Le conflit s'était déclenché après que quelques marchands de ferraille avaient élu domicile sur l'île illégalement, ce qui semblait relever du fait divers. Mais peu après, il s'est avéré que l'Argentine projetait d'envahir les Malouines à partir de là et il fallut se documenter à la hâte pour savoir de quoi il retournait. La Grande-Bretagne présenta un projet de résolution très complet, qui contenait déjà tous les éléments de la solution qui s'imposait. C'est mon collègue britannique, Roderick Lynn, qui m'informa que la Suisse assumerait la représentation des intérêts du Royaume-Uni en Argentine, à la suite de la rupture des relations diplomatiques entre les deux pays. Berne n'avait pas pensé que l'événement aurait des répercussions immédiates à New York et avait négligé d'en informer la mission. La reprise d'un mandat de ce genre nécessite l'aval du Conseil fédéral.

Le débat fut mené avec une précision chirurgicale. Les Britanniques avaient une vision très claire de ce qu'ils attendaient du Conseil, soit le respect du droit international, le retrait des forces argentines et le rappel de la souveraineté de Londres, conformément aux vœux des habitantes et des habitants de l'île. Ce texte était fondamental, il avait été produit dès les premières heures de la crise, soit le 7 avril, et servit de fil conducteur tout au long des développements des prochaines semaines. Il était au cœur des tentatives de médiation d'abord du général Haig, le ministre américain des affaires étrangères, puis du secrétaire général, qui avait offert ses bons offices. La séance du Conseil de sécurité fut ajournée après les premières escarmouches oratoires, puis elle reprit le lendemain 3 avril sous la présidence de Jorge Illueca, l'ambassadeur du Panama, qui allait devenir, comme on l'a vu, le président de la République du Panama, auquel j'ai eu affaire par la suite. Il se montra partisan et même grossier, s'en prenant à la personne de Margaret Thatcher, et il mena les débats d'une manière hargneuse. Ce qui se passait en coulisse était plus intéressant : on vit notamment l'ambassadeur d'Argentine quitter sa place, avant d'être rejoint par l'ambassadeur soviétique. Tous deux s'entretinrent quelques instants, alors qu'ils ne passaient pas pour de grands amis. L'URSS apporta son soutien à la position anticolonialiste de l'Argentine. Puis la

scène se déplaça au 38<sup>e</sup> étage, où est situé le bureau du secrétaire général. Ce dernier rendait compte chaque soir de ses efforts en vue de rapprocher les parties et parlait à un petit groupe de personnes directement impliquées, dont je faisais partie. J'avais été admis dans le saint des saints en raison du mandat de représentation de la Suisse à Buenos Aires. L'Argentin, quant à lui, avait droit à un briefing séparé. Si la médiation de Pérez de Cuéllar échoua en fin de compte, elle lui permit de se faire une idée précise des positions des uns et des autres. Faute de solution diplomatique, c'est l'épreuve de force qui décida du sort des îles Falkland.

Dès les premières heures de la crise, la Première ministre britannique avait dépêché une force navale, soit pour appuyer sa diplomatie, soit afin de s'y substituer. Comme Gibraltar, les Falkland, communément appelées les Malouines, représentaient un dilemme. La Grande-Bretagne n'avait plus d'intérêt intrinsèque à affirmer sa souveraineté sur ces anciennes conquêtes, et elle était prête à un certain degré de coopération avec l'Argentine, qui les revendiquaient. On avait noté une moindre détermination de Londres à s'affirmer dans ce pays. Si Londres se montrait plus modéré dans l'appréciation des prétentions argentines, le Royaume-Uni n'ouvrait pas pour autant la porte à un transfert de souveraineté par la force. Les Argentins s'y méprirent, commettant ainsi une faute d'analyse. C'est en effet la dictature militaire et le nationalisme de la junte au pouvoir qui l'emportèrent. L'invasion des Malouines ne pouvait que provoquer une réaction appropriée de Londres, qui y vit un test et surtout un défi à relever. La couronne était obligée de tenir compte des vœux de la population locale, qui étaient attachée à la présence britannique, redoutant de devoir adopter la nationalité argentine, tout comme les habitantes et les habitants de Gibraltar avaient refusé de rejoindre l'Espagne franquiste et préféraient le statut et la protection que leur apportait le Royaume-Uni.

### **Une question délicate**

Autre exemple de mon activité à New York, je suivais les travaux de la Cinquième Commission, dans lesquels je me plongeais sans enthousiasme. J'y avais pris la parole une fois pour une affaire relative à la Namibie. Je devais défendre les agissements d'une société suisse, qui était accusée de détourner les sanctions des Nations Unies. La Suisse était très réticente face au mouvement d'autodétermination et d'indépendance de ce territoire, derrière lequel se profilaient les problèmes de l'Afrique du Sud. J'avais pourtant en main toutes les pièces du dossier, mais la position helvétique fut enregistrée, sans convaincre personne. La Suisse participait également aux travaux du Conseil économique et social (ECOSOC), qui est l'interface entre l'organisation et les institutions spécialisées.

### **L'UNICEF**

En revanche, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, l'UNICEF, figurait parmi les dossiers favoris de la délégation suisse. Cet organisme avait été l'un des premiers véhicules de la solidarité suisse à l'égard des Nations Unies, prenant ainsi très tôt part à l'action humanitaire de l'organisation. Sur les instances du conseiller

fédéral Max Petitpierre, et pour faire droit aux demandes du secrétaire général Trygve Lie, un comité national de personnalités s'était constitué. Ses membres s'engageaient à fournir des fonds du secteur privé pour compléter l'aide de la Confédération et porter l'idéal de l'organisation. C'est le conseiller national Hans Konzett, un éditeur établi à Zurich, qui avait accepté de réunir ses amis au service de cette noble cause. Il avait quitté la présidence de l'organe suisse de l'UNICEF à la fin des années 1970, mais il assistait régulièrement aux séances annuelles de son Conseil à New York, qu'il avait présidé, et c'était une personnalité à l'autorité reconnue au sein du secrétariat. Il a joué un rôle décisif dans l'élection de James P. Grant au poste de directeur général de l'UNICEF et entretenait des relations privilégiées avec lui, ce qui était bénéfique pour notre pays. C'était au tour de la Suisse de redevenir membre du bureau, et j'ai été nommé vice-président du Conseil exécutif de l'UNICEF, sous la présidence d'une grande dame japonaise, Sadako Ogata, qui deviendrait plus tard haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, puis d'un diplomate néerlandais, Hugo Scheltema. Nos séances étaient plutôt formelles, elles avaient pour but de maintenir le dialogue entre l'administration et les États membres.

Grant tentait d'affirmer le leadership de l'UNICEF en matière de santé et d'éducation primaire. Pour ce qui est de la santé, il essayait aussi de coordonner l'action de l'UNICEF avec celle de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). En ce qui concerne l'éducation, il se heurtait à la Banque mondiale, qui prenait toujours plus d'importance dans ce secteur, avec des fonds qui semblaient illimités. Elle paraissait à beaucoup l'instrument de la politique américaine, ce qui suscitait une réaction négative quasiment automatique de la part de la délégation française. James Grant convoqua une grande conférence sur l'éducation, à laquelle j'ai assisté, avec l'UNESCO et la Banque mondiale à Phuket, en Thaïlande, afin de définir le territoire des uns et des autres. Il réunissait assez régulièrement des groupes de délégués au Conseil. La Suisse en était, car elle n'a jamais ménagé son appui à l'organisation et à son directeur général. Elle figure même parmi les donateurs les plus généreux de la part du secteur privé. Dix ans plus tard, j'ai pu évoquer cette époque dans le bureau que Mme Ogata occupait à Genève et je garde un souvenir plaisant de ce Conseil, qui est un des grands succès de l'ONU.

### **L'art de la négociation**

Le délégué à l'ONU doit évidemment posséder certains outils pour naviguer dans la jungle des textes et dans l'organigramme de l'organisation. Divers organismes se chargeaient de donner des cours ou de proposer des stages pour peaufiner l'art de la négociation, dans le cadre de la procédure et des méthodes de travail propres à l'organisation. Je me suis inscrit à l'un ou l'autre de ces séminaires. J'ai participé à l'un de ces cours, qui se déroulait en dehors de New York, à Mount Kisco, sous la direction du professeur Raymond Saner, un compatriote qui a continué à enseigner ses techniques dans des universités suisses. La théorie de la négociation était à l'époque une branche nouvelle de la science politique, dont le maître incontesté était William Zartman. Ce dernier est venu nous donner un séminaire. Malheureusement, les possibilités d'utiliser ces connaissances étaient

très limitées pour un État observateur, qui occupait une place sur les bas-côtés du hall de l'Assemblée générale et non pas au sein de l'hémicycle. Elles permettaient toutefois de mieux comprendre comment fonctionnaient les organes et les personnes qui les composaient.

L'ONU organisait, à côté des cours de formation à la négociation internationale, des séjours dans les familles américaines. C'est ainsi que nous avons passé un week-end charmant dans le Vermont pour approfondir notre connaissance de la civilisation des États-Unis. De temps en temps, nous poussions jusqu'à Washington pour aller voir notamment nos amis de l'ambassade. C'était l'époque de l'ambassadeur Anton Hegner, que j'avais connu dans ses fonctions de directeur des affaires européennes à la centrale, et de David de Pury, un ami de l'époque du stage à Berne. Ce dernier m'a invité à l'accompagner au débat de la convention nationale démocrate de 1980, qui avait lieu à New York et qui a été marquée non pas par le discours du président sortant et contesté, Jimmy Carter, mais par la flamboyante philippique du sénateur Edward Kennedy. Cette élection fut l'objet d'une grande frustration. En effet, je me réjouissais de vivre aux États-Unis ma première nuit électorale, sans être contraint d'y assister à travers un écran, comme ce fut le cas lors de l'élection de Nixon. L'ambassadeur Marcuard avait invité ses collaboratrices et collaborateurs à passer la soirée chez lui. Nous nous attendions à de longs moments de suspense, assez convaincus que, face à l'ingénieur nucléaire sortant de charge qu'était Jimmy Carter, malgré ses défauts, l'ancien acteur de série B au comportement et au langage convenu, émaillé de pointes d'humour et de poncifs, ne ferait pas le poids. Double déception. Dès 20 heures, il était évident que le nouveau président serait Ronald Reagan, et qu'il n'y avait aucun espoir de voir ce verdict se modifier au cours du dépouillement. La soirée fut donc très classique et pas du tout électorale !

### **La succession de Waldheim**

Au cours de ma mission à New York, j'ai assisté à une double relève. L'ambassadeur Marcuard prit sa retraite à fin 1981 et eut pour successeur Francesca Pometta, qui avait été à Berne la première femme à porter le titre d'ambassadeur en Suisse. Elle était alors cheffe de la Direction des organisations internationales, elle défendait avec passion les principes et idéaux des Nations Unies et souhaitait que la Suisse s'en rapprochât. C'était une personnalité complexe, très loyale, tout entière attachée à son métier, d'une grande culture, dont la famille a joué un rôle important dans la Confédération, et dont la mémoire a été honorée par le Département : une des salles de réunions du Palais fédéral-Est porte désormais son nom.

Au Secrétariat général, le mandat de Waldheim arrivait à son terme à fin 1980. Les intrigues qui entourèrent sa succession furent épiques et par moments désopilantes. Tout diplomate qui préside le Conseil de sécurité voudrait se faire un titre de gloire en proclamant le nom du nouveau secrétaire général élu sous son mandat. Il est en conséquence nécessaire de faire preuve de tous ses talents de négociation, tout en respectant la procédure. Il était alors clair que Waldheim visait un troisième mandat. Il n'était à l'époque pas encore éclaboussé par les révélations sur son rôle pendant l'occupation allemande de la Yougoslavie et avait

bien mené la barque de l'organisation, sans heurt et sans relief particuliers. Mais la Chine ne l'entendait pas de cette oreille. Le Groupe des 77 estimait qu'à cet Européen devait succéder un représentant des pays en développement. Il était temps de rééquilibrer la direction des Nations Unies. Surgit donc la candidature de Salim Ahmed Salim, ministre des affaires étrangères de Tanzanie, connu de ses pairs comme le loup blanc. Il avait été jusqu'à peu le représentant permanent de son pays aux Nations Unies. Le Conseil de sécurité procéda à une première discussion au mois de septembre, sous présidence espagnole, qui mit en lumière le blocage sur le nom des deux candidats : Waldheim, soutenu par les Occidentaux, et Salim, soutenu par les autres. La situation n'évolua guère, ni en octobre ni en novembre. Mais on plaçait tous les espoirs dans le mois de décembre, à la fois parce que c'était la dernière occasion d'élire le secrétaire général avant la fin de l'année et parce que la présidence du Conseil serait exercée par Olara Otunnu, le jeune et fringant représentant de l'Ouganda. Celui-ci ne décevrait pas. Un de ses premiers actes fut de convoquer Waldheim : « Monsieur le Secrétaire général, vous êtes, de par la Charte, le serviteur des États, mais vous voyez bien que votre candidature bloque le Conseil. Je vous prie de vous retirer, Monsieur le Secrétaire général. » Waldheim fut obligé de donner suite à l'injonction présidentielle. Il le fit dans une lettre ambiguë, où il déclara s'écarter pour une période indéterminée mais « restait à la disposition des États et de la communauté internationale ». Autrement dit, il ne renonçait pas à toute candidature si les circonstances devaient s'y prêter. Puis Otunnu convoqua le ministre tanzanien : « Mon frère, toi aussi tu bloques le Conseil. Waldheim s'est retiré, tu dois en faire de même. » Si Waldheim s'était attiré le veto des Chinois, Salim était en butte à celui des Américains. Sa candidature était inacceptable pour les États-Unis, parce qu'il s'était ouvertement opposé à eux lors du vote de l'Assemblée générale du 26 octobre 1971, qui a admis la République populaire de Chine au sein des Nations Unies et expulsé le régime de Taipei. Salim dansa de joie dans l'aile de la salle de réunion, sous les yeux du représentant des États-Unis, le futur président Georges W. H. Bush ! Il récoltait maintenant le veto de l'administration Reagan, dont Bush était le vice-président. Au bout de 48 heures, il obtempéra et Otunnu convoqua le Conseil de sécurité pour procéder à un vote à blanc. Il avait préparé des bulletins qui permettaient aux délégués d'indiquer leur préférence, sans oublier la possibilité d'exprimer le droit de veto, pour ceux qui en étaient titulaires. Le prince Sadruddin Aga Khan, par ailleurs un ami de Bush, recueillit treize voix. L'ancien haut-commissaire aux droits de l'homme, dont la réputation n'était plus à faire, avait démontré sa compétence, son ouverture d'esprit et son goût pour l'humanitaire. Il écopa cependant du veto soviétique. Il n'était pas assez connu à Moscou et possédait trop de passeports au goût des Soviétiques. Était-il Iranien, Pakistanais, Britannique, Français ? Où faudrait-il intervenir pour faire pression sur son gouvernement ? N'était-il pas aussi trop proche des Américains, déjà trop influents ?

Le second nom sur la liste était celui de Pérez de Cuéllar, qui avait obtenu onze voix sans veto. Après Berne, il avait été ambassadeur à Moscou et n'était donc pas un inconnu pour l'URSS. Il occupait pourtant à ce moment-là une charge très délicate, puisqu'il était envoyé spécial du secrétaire général pour l'Afghanistan, alors occupé par l'Union soviétique. Prudent, Pérez de Cuéllar s'était abstenu de pa-

raître à New York pendant l'Assemblée générale et s'était contenté de soumettre un rapport écrit. Il était entendu avec Waldheim que si ce dernier échouait dans sa campagne de réélection, il reporterait ses suffrages sur son adjoint et faciliterait son élection à sa succession. Aussitôt le résultat du vote informel connu, Otunnu convoqua le Conseil en réunion formelle pour procéder au vote dans les termes réglementaires. C'est ainsi que Pérez de Cuéllar fut élu secrétaire général. La nouvelle le surprit donc à Lima, en plein été, et il prit son temps avant de regagner New York. Il s'installa dans les bureaux de la délégation du PNUD au Pérou, dont le directeur était un fonctionnaire suisse. Je fis un rapport des péripéties de cette élection, que j'avais suivie d'aussi près qu'il m'avait été donné de le faire, et j'essayais de le rendre aussi vivant que possible. Marcuard n'était pas convaincu par le texte que je lui présentai : « Certes, il y a des côtés rocambolesques dans cette élection mais vous avez fait du journalisme. Beaucoup d'événements, pas assez d'analyse. » J'ai donc dû réécrire mon papier, pour le rendre un peu moins vivant et lui donner une apparence plus classique.

Par la suite, à Paris, j'ai eu l'occasion de rencontrer de nombreuses fois Pérez de Cuéllar, qui s'y était installé une partie de l'année. Nous avons des amis communs et nous dînions de temps en temps ensemble. Il gardait une vue très équilibrée et pondérée sur les affaires du monde et ne me tenait apparemment pas rigueur du pénible entretien que nous avons eu en 1992, dont il a déjà été question.

### Conclusion

Quelle chance de pouvoir prendre mon premier poste à l'étranger au siège des Nations Unies, le cœur battant du système multilatéral, le centre où s'entrecroisent les acteurs de la paix, de la sécurité, du développement et de la coopération mondiales – l'agora universel ! Les idéaux incorporés dans la Charte ont une signification particulière pour les gens de ma génération et ont une valeur primordiale. Ils sont partagés par la Suisse, État non membre, qui les considère toutefois au prisme de sa neutralité. J'ai occupé un poste de nature politique, puisqu'il avait pour champ le Conseil de sécurité et la Commission du budget. C'était une transition idéale entre ma fonction à Berne et la vie diplomatique proprement dite, dans des conditions matérielles favorables et au sein d'une équipe stimulante et bienveillante.

Ce fut une incomparable école d'analyse et de langage diplomatique. Ce fut également l'occasion de se familiariser avec les grands problèmes des relations internationales et de voir s'affronter les grandes puissances dans les crises et tensions qui caractérisaient cette période de la guerre froide. Je pouvais aussi apprendre à connaître de l'intérieur le fonctionnement de cette administration si particulière. Ce fut encore une leçon permanente sur l'art de négocier, en bénéficiant des démonstrations souvent brillantes de diplomates d'élite qui le maîtrisaient à la perfection.

Je pouvais enfin mesurer de mon strapontin d'observateur le poids réel de la diplomatie suisse, défendre ses priorités, évaluer l'importance de l'Organisation et son impact sur les affaires du monde. Nous étions incontestablement engagés dans de nombreux processus, qui correspondaient à nos valeurs et à nos intérêts

159

sans pouvoir participer pleinement à la formation de la volonté de la communauté internationale, du fait de notre statut d'observateur. Il s'agissait en effet uniquement de suivre les travaux et les jours de l'ONU, sans pouvoir agir. Nous n'étions acteurs dans aucun domaine, à l'exception de l'humanitaire et de la défense de la Genève internationale.

Et puis c'était la découverte de New York, où je n'avais fait qu'un bref séjour quatre ans plus tôt, New York vibrante et excessive, gigantesque mais à l'époque souffrante et en voie de récupération après un épisode de faillite. Mayor Koch, le maire de la ville, lui rendait l'optimisme et le goût de se battre. Sans parler de l'offre culturelle fabuleuse. C'est l'image que j'en emporterai, et je reviendrai souvent dans cet unique centre mondial.

## La boucle est bouclée

Le découpage de cet ouvrage est une large boucle, puisque le voyage a commencé pour le lectorat en Amérique centrale, lieu de la première ambassade, et s'est terminé à New York, alors qu'en fait, la dernière étape était celle de Paris. C'est un peu comme les diverses projections de cartes géographiques, qui donnent une image déformée de la représentation du monde selon que l'on veuille mettre en valeur telle ou telle perspective, tout en reproduisant la surface du globe tout entière. Il en va de même avec ce texte, qui rend compte d'une activité de 36 années au service du DFAE. En un tiers de siècle, j'avais pu mesurer dans une position privilégiée les profondes mutations qui avaient affecté les relations internationales : l'Helvétie sortait gentiment de sa coquille et participait au règlement de paix en Europe, après s'être résolue à l'abstention tout au long de la guerre froide. Puis vint le lent cheminement vers l'ONU, à coups de commissions d'experts, de rapports, de scrutins populaires et d'initiatives d'hommes politiques visionnaires. Ce n'est que vers la fin des années 1960 que l'on commença sérieusement à envisager la possibilité d'une adhésion du temps du conseiller fédéral Willy Spühler, dont Pierre Graber compléta la démarche. Seize ans après le vote désastreux de 1986, qui représente l'une des défaites les plus cuisantes du Conseil fédéral, la Suisse décida finalement d'adhérer à l'ONU.

## L'adhésion à l'UE

Pour ce qui est des relations avec l'Union européenne, elles connurent des hauts et des bas, telles des montagnes russes. En 1963, la Suisse avait étudié la possibilité d'une association, mais dès lors que de Gaulle opposa son veto à l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté économique européenne (CEE), la nécessité de trouver un nouveau rapport avec nos partenaires européens perdit de son urgence, et la question de l'association fut reportée. De plus, il aurait fallu aménager la politique agricole, ce qui représentait un enjeu politique démesuré. L'entrée du Royaume-Uni à la Communauté européenne relança les réflexions au cours des années 1970, qui aboutirent à l'accord sur le libre échange industriel de 1972. Douze ans plus tard, Jacques Delors provoqua une divine surprise en offrant aux pays membres de l'AELE de s'intégrer à un Espace économique européen (EEE), qui leur permettrait de bénéficier du marché unique en construction. La Suisse s'y intéressa, tout en réclamant davantage de participation dans les décisions à prendre, parce que l'offre de Bruxelles à cet égard était jugée insuffisante par les pays neutres auxquels nous nous identifions, tels que l'Autriche et la Suède. De fait, ceux-ci finirent par demander leur adhésion à l'Union européenne. La Suisse en fit autant en mai 1992, au beau milieu de la campagne en faveur de l'adhésion à l'Espace économique européen. On sait maintenant que cette décision avait été très difficile à prendre pour le Conseil fédéral. Les partis gouvernementaux étaient en effet divisés et la demande n'aboutit que grâce à la voix d'Adolf Ogi, qui fit pencher la balance en faveur de l'adhésion, à 4 voix contre 3. À l'époque, la majorité voulait profiter de la fenêtre de négociation qui s'ouvrait pour Vienne et Stockholm. En dépit de la confusion ainsi créée, les partis gouvernementaux, les

milieux dirigeants de l'économie et de la société se prononcèrent en faveur de l'entrée dans l'EEE. Seul le petit parti UDC s'y opposa, sous la houlette de Christoph Blocher, qui l'emporta au vote. Le Conseil fédéral avait agi en pleine conscience, cherchant à éviter l'isolement de la Suisse en dehors de l'Union européenne. Tous ses partenaires avaient choisi d'y adhérer, purement et simplement, et l'EEE ne devait être qu'une étape vers ce but. Mais le Conseil fédéral avait eu le mérite de garder le cap. En 1993, dans le premier rapport de politique extérieure, il avait indiqué qu'il restait favorable à une adhésion à l'Union européenne, quand bien même il réalisait que l'opinion publique en Suisse n'y était pas prête. Le Conseil fédéral estimait pourtant qu'il était de sa responsabilité d'exercer ses compétences. Là où il se situait, il était en état de mesurer l'intérêt à long terme du pays. De fait, tous les partis gouvernementaux, à l'exception de l'UDC, se rallièrent à l'idée d'une adhésion en 1998. Les démocrates-chrétiens exprimèrent leur soutien lors d'un congrès télévisé à Bâle, les radicaux firent de même à Thoune tandis que les socialistes y étaient acquis depuis fort longtemps. Dès lors, j'affichais à Londres une attitude résolument positive quant à l'entrée de la Suisse dans l'Union européenne.

L'arrivée de deux UDC orthodoxes au Conseil fédéral a changé la donne dès 2003 en amenant un nouvel équilibre au sein du gouvernement. La Suisse s'éloigna progressivement de l'Union européenne et l'éventualité d'une adhésion imminente fut abandonnée dès 2005 : l'option stratégique devenait une simple option parmi d'autres. En 2004, le processus d'élargissement de l'UE, qui comptait dorénavant dix nouveaux États membres, acheva de nous reléguer à la fin de la liste, derrière la plupart des autres pays du continent. En qualité de témoin privilégié, j'ai pu suivre de près deux dossiers fondamentaux, qui ont structuré les relations internationales de la Suisse. L'un a trait précisément au cycle des relations avec l'Union européenne, semblable à une planète qui tourne en ellipse autour du soleil, tantôt s'en approchant, tantôt s'en éloignant. L'autre objet principal a été l'adhésion à l'ONU, qui a offert un nouveau champ d'action à la Suisse. Elle participait à l'échange de voix, comptant sur ses partenaires pour la soutenir et apportant de son côté sa voix à différents alliés de circonstances. C'est ainsi qu'elle reçut l'appui de pays tels que l'Algérie, Cuba et peut-être même l'Iran pour certaines élections ou pour la défense de ses projets favoris, y compris dans le domaine des droits humains. Elle a su très bien utiliser sa position, malgré quelques ratés dus à sa naïveté et à son inexpérience. Citons comme exemple les tentatives trop appuyées de réforme des méthodes de travail du Conseil de sécurité. Ces efforts menés sans l'appui du groupe africain, le plus nombreux, et dirigés en partie contre l'intérêt des cinq membres permanents, aboutirent au dépôt d'une résolution à l'Assemblée générale, qu'il fallut retirer en hâte et sans gloire. La juriste de l'organisation avait en effet déterminé sans prévenir que les propositions défendues par la Suisse équivalaient à une révision de la Charte, chemin impraticable dans le monde d'aujourd'hui et que la Suisse ne voulait pas emprunter. La révision de la Charte suppose le vote favorable de trois quarts des membres, y compris les cinq membres permanents, et la ratification par le même nombre de parlements.

## La contribution de la Suisse

La Suisse s'est illustrée dans le secteur de l'environnement, notamment par le soutien qu'elle a apporté aux objectifs pour le développement durable (ODD), mais également dans les domaines de la protection des civils en temps de conflit armé et de la lutte contre l'extrémisme violent, sans parler d'une position forte en faveur des droits humains. Ce dernier thème résonnait en Suisse et faisait écho à un vieux combat, qui avait été initié par Pierre Aubert, dès son élection au Conseil fédéral en 1978.

Micheline Calmy-Rey s'est inscrite dans cette tradition quand, se passant de l'avis de ses services, elle a suggéré du haut de la tribune du Palais des Nations de revoir de fond en comble le fonctionnement des mécanismes de mise en œuvre des droits humains. Son discours était le fruit des conseils qui lui avaient été prodigués par son entourage et qui faisaient écho à une préoccupation exprimée par Kofi Annan, le secrétaire général des Nations Unies. Cette réforme a été l'un des premiers succès que l'on peut attribuer à la présence de la Suisse au sein des Nations Unies et elle a été l'élément structurant de la diplomatie suisse depuis 2002. Vingt ans plus tard, il semble bien que le Conseil ait connu les mêmes dérives que la Commission. C'est en effet devenu un des champs de bataille entre la conception du monde défendu par les États autoritaires et la vision des démocraties libérales à propos des valeurs universelles et de la souveraineté.

Dans les débordements chaotiques qui caractérisent ce siècle, la remise en cause du droit international et du système multilatéral a pour effet de marginaliser le rôle de l'ONU, qui en est en quelque sorte l'incorporation. En dépit du déclin de l'ONU, le Conseil de sécurité reste un organe irremplaçable, même s'il est parfois paralysé par les actions abusives de membres permanents. La présence de la Suisse en son sein donne un relief particulier aux positions qu'elle prend dans la politique mondiale. Sa voix serait encore plus forte si elle avait mis à disposition de l'ONU un contingent de casques bleus pour assurer le maintien de la paix. Les autres prestations qu'elle offre à l'organisation dans divers domaines ne compensent pas son absence des opérations de maintien de la paix. Certes, celles-ci ont beaucoup perdu de leur éclat, mais elles n'en restent pas moins indispensables. Cependant, il serait vain d'attendre que l'opinion publique suisse révise son jugement négatif à ce propos depuis le scrutin de 1994.

Dans l'ensemble, c'est bien le pragmatisme qui caractérise le mieux l'engagement de la Suisse dans des causes mondiales prioritaires, soit le développement durable, la préservation de l'environnement et la gouvernance mondiale. À l'heure où il est nécessaire, une fois de plus, de repenser la structure multilatérale, ces données permettent de définir le cap que la Suisse s'efforcera sans doute de tenir.

### Le plan bilatéral

Le bilan de mon activité sur le plan bilatéral est contrasté. J'ai bien vu que la Suisse n'attachait qu'une importance limitée à l'influence qu'elle aurait pu avoir en Amérique centrale. Le retrait de la DDC d'Amérique latine dans les années

2020 a achevé de déclasser ce continent dans l'ordre des priorités diplomatiques de la Suisse. Elle s'est au contraire rapprochée du Royaume-Uni avec la dynamisation de sa politique étrangère, notamment sur le plan de l'action diplomatique et de l'aide humanitaire. L'importance des intérêts économiques, commerciaux et scientifiques n'a cessé de croître, jetant les bases d'un partenariat qui était déjà dans l'air lorsque j'ai quitté Londres à fin 1999, et qui a trouvé son expression en 2022 dans la fameuse déclaration commune signée à Downing Street par le président de la Confédération Ignazio Cassis et le Premier ministre Boris Johnson, qui a déjà été évoquée. Certes, les intérêts communs face à l'Union européenne, notamment pour ce qui est de la régularisation financière et de la réglementation des échanges, ont facilité le resserrement des liens politiques. Développer une relation privilégiée avec un grand pays influent sur la scène mondiale, très actif sur le plan de la sécurité européenne et qui ne risque pas de nous instrumentaliser, n'est pas une mauvaise idée. Mais il faut se garder de vouloir prendre à revers les États continentaux qui nous entourent et risquer ainsi de susciter la méfiance de Bruxelles. Car s'il est une maxime dont j'étais convaincu dès le début de mon parcours, c'était bien la nécessité de garder un équilibre dans nos relations avec la France et l'Allemagne. Ne pas céder au tropisme qui attirait les hommes d'affaires et les politiques du côté de Berlin, ne pas partager les préjugés que les milieux d'affaires entretiennent à l'encontre du monde politique et économique français, mais s'appuyer autant sur les uns que sur les autres sans arrière-pensée et en totale confiance : telle devait être la ligne à suivre.

La Suisse a toujours gardé une relation d'État à État avec l'Allemagne. Elle a été mise sous pression pendant la guerre, mais s'est bien gardée de hurler avec les loups à la fin de celle-ci. Du fait des relations économiques florissantes après le relèvement de l'Allemagne, mais aussi au vu de certains liens personnels qui se sont établis au fil des ans avec des hommes politiques allemands, l'Allemagne a été créditée d'un rôle protecteur dans l'imaginaire politique suisse en ce qui concerne nos relations avec l'Union européenne, à tort ou à raison, notamment à l'époque d'Helmut Kohl.

Avec la France, les choses étaient différentes. Il a fallu reconstruire les relations officielles après la guerre. Les responsables suisses avaient sans doute davantage de contact avec des hommes politiques français, mais la France était d'une certaine manière moins attirante. La volonté de puissance qu'elle transmettait à l'Union européenne, l'instabilité politique à laquelle de Gaulle a mis fin, la vocation mondiale de la France, membre permanent du Conseil de sécurité, cette ambition contrastait avec une économie moins forte que celle de l'Allemagne. Ces facteurs contribuaient à créer une certaine distance du côté suisse, à laquelle le côté français répondait par une belle indifférence. Tandis que les francophones se sentaient plus à l'aise avec Paris – ou devrais-je dire à Paris – leurs concitoyennes et concitoyens alémaniques et tessinois cultivaient des liens peut-être moins approfondis avec l'Allemagne et l'Italie. Ces éléments ont sans doute pesé sur la recherche de l'équilibre diplomatique dans nos relations avec la France et avec l'Allemagne.

Je continue à penser qu'en raison du rôle international assumé de la France, nous devrions redoubler d'efforts pour diminuer l'écart avec les positions françaises, et éviter qu'un contentieux bilatéral autour de la sécurité sociale des sai-

sonniers, ou d'autres spécificités transfrontalières, ne nuisent aux rapports de confiance entre la Suisse et la France. Je ne pense pas que le problème se pose dans les mêmes termes vis-à-vis de l'Allemagne. Ces deux pays restent des facteurs de puissance au sein de l'Union européenne, mais sont loin d'être les seuls à dicter sa ligne à l'UE en ce qui concerne les relations avec la Suisse. Les pays d'Europe centrale, exportateurs de main d'œuvre, tiennent particulièrement à la notion du jeu égal entre tous les opérateurs économiques du marché intérieur. La France et l'Allemagne nous réserveront peut-être une écoute favorable, ayant des intérêts particuliers à défendre du fait du voisinage : elles n'en demeurent pas moins liées par la Commission qui gère le dossier des relations avec la Suisse. Vouloir dresser les États membres contre les positions de la Commission est un non-sens, qui ne peut en fin de compte que rendre plus difficile la négociation d'un *modus vivendi*. Aucun État membre ne conteste le fait que la Suisse doive se soumettre à une nouvelle structure, ce qui implique une harmonisation avec les autres États membres ou avec ceux de l'EEE. De ce point de vue, la Suisse est isolée, les conséquences en raison de la numérisation sont autrement plus dangereuses aujourd'hui qu'il y a 20 ou 30 ans, sans parler du problème de la sécurité, qui a pris une importance considérable depuis l'invasion de l'Ukraine. La Suisse devra revoir encore les lignes de sa stratégie à l'égard des grandes puissances – États-Unis, Russie, Chine – vis-à-vis desquelles elle faisait preuve d'une certaine naïveté en cherchant à s'en rapprocher uniquement en raison de leur poids sur l'échiquier mondial. Aujourd'hui, il est clair que l'hostilité manifestée par la Russie et la Chine aux valeurs démocratiques et libérales, aux droits humains et aux règles de l'État de droit font obstacle à un rapprochement.

Quant aux États-Unis, s'ils restent les champions des valeurs défendues par la Suisse, ils n'en sont pas moins en proie à une forme d'instabilité, qui gênerait l'affichage d'une proximité trop évidente. En aucun cas ces relations ne sauraient se substituer à celles que nous devrions entretenir prioritairement avec l'Union européenne, acteur continental dont nous sommes beaucoup plus dépendants et proches. Opposer l'un à l'autre ne me paraît pas très intelligent, puisqu'il s'agit de deux politiques complémentaires. Ni la géographie ni l'histoire ne nous prédisposent à évoluer davantage dans les eaux chinoises, russes ou américaines que dans les eaux européennes. Si l'on veut apprécier les valeurs au même titre que les intérêts, force est de relever qu'avec des pays autocratiques, répressifs, militarisés et offensifs, nous avons moins de points communs qu'avec les États-Unis, certes militarisés mais libéraux, ou qu'avec les Européens, avec lesquels nous partageons une conception commune de la culture et de la civilisation. C'est dans ce contexte que s'inscrit le rapprochement intervenu avec le Royaume-Uni.

Je ne saurais clore ce récit sans en rappeler les débuts, d'une exceptionnelle densité. C'est l'évocation de ces missions à Berne qui terminent ce récit, qui se veut non exhaustif mais qui est un témoignage du fonctionnement et des rouages des institutions auxquelles j'ai eu l'honneur d'être lié.

J'avais commencé mon stage au Service de presse du Département, où j'avais couvert l'incroyable visite de l'empereur du Japon, venu se préparer à Lausanne au grand voyage qu'il allait entreprendre en France et en Angleterre. J'avais ensuite passé une année à Londres, avant de devenir l'adjoint de l'ambassadeur de

Ziegler à mon retour en 1973. Ce dernier dirigeait l'état-major élargi du chef du Département, soit le Secrétariat politique dont j'ai déjà parlé. Nous étions dans la mouvance du chef du Département sans être dans sa proximité. En 1976, je succédais à Pierre-Yves Simonin au poste de secrétaire diplomatique du chef du Département, ce qui a imprégné le déroulement de mon toute activité subséquente au sein du Département. Obtenir une vue d'ensemble sur ce qui se passait à la fois dans la diplomatie suisse et souvent au sein du Conseil fédéral était un privilège dont j'étais conscient. Certes, ce poste ne me conférait nullement un pouvoir de décision ni même celui d'influencer une décision, contrairement à ce que beaucoup de collègues ont pu croire, mais c'était une école sans pareille.

### **J'ai labouré la mer**

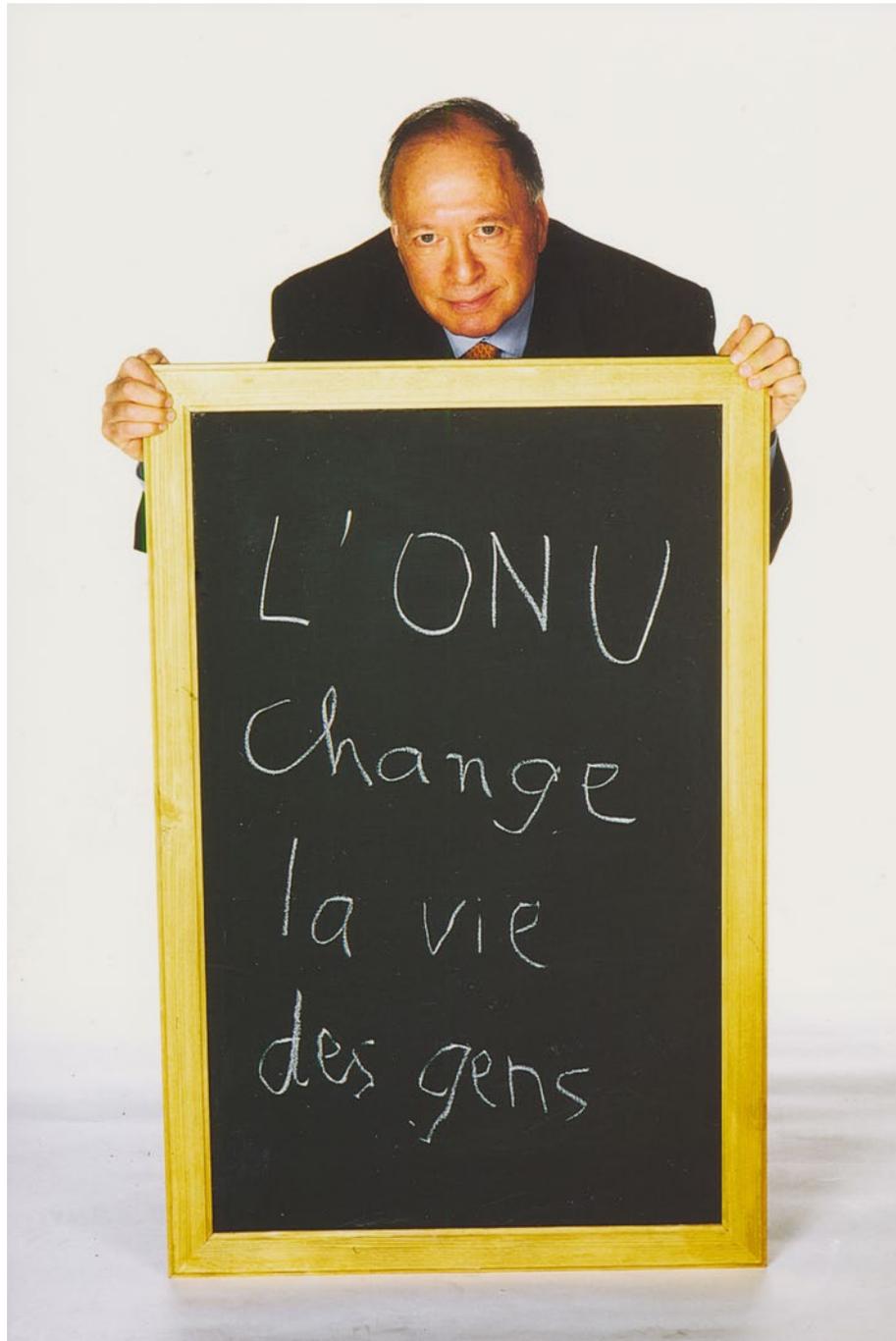
Inévitablement, la question se pose du bilan. Quels résultats, quels mouvements, quelles différences peut-on constater à la fin d'un parcours consacré aux relations internationales et donc, d'une certaine manière, à la recherche de la paix ? Simón Bolívar, surnommé le Libérateur, auxquels plusieurs pays, tels que la Colombie et le Venezuela, doivent leur existence, résumait son action par la maxime « J'ai labouré la mer ». Que dire d'autre ? Car il ne faut se faire aucune illusion sur la portée des réalisations d'un petit rouage de la grande machine qui façonne les rapports entre États. Cependant, je crois que l'important est d'avoir cherché à comprendre précisément les mécanismes de cette machine pour en connaître le fonctionnement et de s'en servir pour parvenir à ses objectifs. Même si la sphère d'action des diplomates est très réduite, et même si je n'ai pu enregistrer que des succès ponctuels, des changements millimétriques, il valait la peine de se lancer dans ce métier. L'ambassadeur Eduard Zellweger, qui avait été conseiller aux États avant d'être envoyé en Algérie et en Yougoslavie, parlait du métier de diplomate comme d'un artisanat. Vous créez quelque chose de vos mains, avec les instruments qui sont à votre disposition, armé seulement de votre talent et de votre force. J'ai été frappé par la justesse de cet argument, car il y a dans ce métier une part d'initiatives personnelles, de liberté d'interprétation qui vous est propre. Vous pouvez mettre l'accent sur le domaine de votre choix, qu'il s'agisse du développement des activités culturelles, de l'économie, de l'analyse politique ou encore des contacts sociaux. Une personne sera plus à l'aise dans une vraie relation bilatérale, où elle est chargée d'animer les relations entre deux États et d'activer les codes qui le permettent, tandis qu'une autre préférera travailler dans une organisation internationale, peut-être plus exigeante techniquement, mais dans laquelle il est possible de faire œuvre commune avec celles et ceux qui pensent comme vous, et que vous avez la possibilité d'influencer, voire de diriger. Cette variété, j'ai eu la chance de l'éprouver, puisque j'ai travaillé à peu près autant dans le domaine bilatéral que dans des postes multilatéraux.

Si je jette maintenant un regard sur mon bilan à l'UNESCO, les paroles de Bolívar prennent toute leur force. Les péripéties qui se sont développées dans ce monde clos n'avaient une importance que relative. La scène diplomatique, installée à New York et à Paris, ne permettait de voir que des reflets des grandes crises qui se développent ailleurs. Tout de même, les circonstances de l'élection de Mayor ainsi que le rapprochement sans précédent avec l'Union soviétique en ont

fait un laboratoire des relations Est-Ouest à l'époque de la *perestroïka* et ont contribué à redonner sa couleur au système multilatéral. Dans l'esprit d'une époque où l'on proclamait la fin de l'histoire, les intérêts de la Suisse ont été sauvegardés. Il s'agissait principalement d'en arriver à une gestion saine et normale de l'organisation et de maintenir à Genève le siège du Bureau international d'éducation créé par Jean Piaget, et géré par l'UNESCO.

Les quelque trois ans que j'ai ensuite passé à Berne ont été marqués par la suppression de la Direction des organisations internationales. La restructuration voulue par Flavio Cotti ne laissait pas de place à une direction qui n'avait pas la taille critique suffisante à ses yeux. Elle a été créée dans les années 1950, quand les relations avec l'ONU prenaient de l'importance. De ce fait, la personne qui dirigeait ces affaires était souvent la confidente et parfois la suppléante du directeur politique, c'est-à-dire du secrétaire général. Mais le poste a perdu progressivement de ses couleurs dans ce contexte, au fur et à mesure que le secrétaire général devenu secrétaire d'État accumulait le pouvoir dans la maison, avec une Direction politique très ramifiée en plusieurs divisions. Je me suis opposé à la disparition de la Direction des OI, parce que j'étais convaincu que plus un Département disposait de directions, plus il exerçait de poids et d'influence au sein de l'administration. Il y avait quatre directions aux affaires étrangères. La DDC était la plus importante en termes d'effectifs et de budget, tandis que la Direction politique y avait plus de poids spécifique. La Direction du droit international public était plus petite que celle des OI, mais elle exerçait les fonctions de juriste du Conseil fédéral, et devait ainsi pouvoir discuter à parité avec la Division de justice. Et enfin, les OI, qui auraient eu plus d'effectifs si l'on n'avait pas démantelé tout l'appareil mis en place pour préparer la Conférence de Rio sur l'environnement. Cependant, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) revendiquait d'exercer lui-même les fonctions de coordination remplies par les OI au début des années 1990. Si bien que les services en question passèrent au DETEC, furent dissous ou ramenés à la Division 5 de la Direction politique, qui traitait à la fois des questions financières internationales, des affaires culturelles et de l'environnement. Je me suis plongé dans l'aspect technique de la gestion des organisations internationales placées sous mon contrôle. Il fallait conduire un *staff meeting* avec des caractères très marqués, des adjointes et adjoints qui, naturellement, se détestaient, l'un étant bougon, l'autre affairiste. Mais je pensais pouvoir récupérer le dossier de la candidature à l'ONU. Cependant, Cotti me fit comprendre très rapidement qu'il n'était pas opposé à la relance de la candidature suisse, mais qu'il confierait la question à son secrétaire général, Alfred Defago, qui l'avait suivi depuis le Département de l'intérieur.

C'est à Londres, je pense, que j'ai eu la plus grande liberté d'action par défaut, puisque la centrale n'était pas encore organisée pour la gestion de la querelle des fonds en déshérence. Livré à moi-même, j'ai pris quelques initiatives et quelques positions qui ont été ratifiées par Berne après coup, et qui ont permis de désamorcer toute querelle sur ce qui avait été un front secondaire, mais très actif, de la campagne pour les fonds juifs dès l'été 1995. Les contacts avec l'équipe de Tony Blair, ses ministres et ses collègues ont été particulièrement fructueux du point de vue suisse.



*L'ONU change la vie des gens, campagne pour l'adhésion de la Suisse, février 2002.  
Archives privées François Nordmann. Photo: Marcel Nöcker, droits réservés*

Dans l'ensemble, ce sont donc des situations particulières, des problèmes isolés, des élans plutôt restreints qui ont ponctué mon action. Je me suis efforcé de comprendre les situations où je me trouvais, d'en identifier les acteurs, d'appréhender leurs motifs ainsi que leur poids spécifique, avant même de définir l'implication de ces situations pour les intérêts suisses. Je me suis rarement trouvé en désaccord avec Berne, si ce n'est dans le dossier du nucléaire iranien. Quelle est l'influence réelle des ambassades sur l'orientation de la politique étrangère suisse ? La stratégie est définie par les responsables bernois, en fonction de leurs appréciations,



*François Nordmann. Ombres et lumières de la diplomatie, Genève 2002. Archives privées François Nordmann*

nourries ou non des rapports de l'administration du service extérieur. La consultation des postes a toujours été un point faible de la diplomatie suisse.

En 2005, la vogue était à la définition de stratégies à l'égard des grands États extra-européens, avec lesquels il s'agissait de développer des contacts politiques, des dialogues sur les droits humains ou sur l'ONU, ou encore sur d'autres grands sujets de l'heure. Des accords en ce sens ont été conclus avec notamment les États-Unis, après un accord de coopération économique avec la Russie, mais aussi avec la Chine, moyennant quelques accommodements, et avec le Brésil, de manière à définir un partenariat stratégique, qui devait donner un cadre à la défense de nos intérêts et obliger les parties à se voir chaque année pour assurer le suivi des dossiers. Mais en réalité, ce partenariat stratégique était laissé dans les mains de la haute administration. Dans chaque cas de figure, il était géré par le secrétaire d'État, ce qui a son utilité et sa justification. Cependant, ces contacts réguliers auraient gagné à se situer au niveau politique, impliquant personnellement les ministres des affaires étrangères. À Paris, aidé par le ministre Christian Meuwly, j'avais néanmoins plaidé pour que la France soit incluse parmi les pays susceptibles de mener un tel dialogue. La France, partenaire stratégique de la Suisse, m'apparaissait intéressante et prometteuse en raison de son siège de membre per-

manent au Conseil de sécurité et du champ d'activité globale de sa diplomatie. Il me paraissait souhaitable de réaliser il y a vingt ans avec la France ce qui a été conclu en 2022 avec le Royaume-Uni. Jamais les idées que nous avons développées à cet égard, qui auraient permis de consolider substantiellement les relations, n'ont été prises en considération par Berne. Elles ont été écartées parce qu'elles n'entraient pas dans le concept de « stratégie », réservé aux relations avec les pays extra-européens : les rapports avec l'Union européenne relevaient paraît-il d'une autre procédure. Pourtant une politique de voisinage plus stratégique, valable également avec l'Autriche, l'Allemagne et l'Italie serait bénéfique. Certes, des consultations régulières sont menées au niveau ministériel mais elles gagneraient en efficacité et en densité si elles étaient le produit d'une conception plus élaborée.



## Quatrième partie

### En guise de conclusion

#### Hier et aujourd'hui

Le monde a connu de profondes mutations depuis les lointaines années 1970, où j'ai commencé mon activité professionnelle. Certes, la Suisse commençait à s'affirmer sur la scène internationale. Mais elle n'y a participé pleinement qu'à partir de 2002, en adhérant à l'Organisation des Nations Unies, sous l'impulsion des conseillers fédéraux Willy Spühler, Pierre Graber, Pierre Aubert, René Felber, Flavio Cotti et Joseph Deiss.

L'ordre mondial était alors binaire et se définissait par les blocs des pays libres et des pays communistes, avec à leur tête chacune une superpuissance, dont la capacité nucléaire constituait un danger permanent. Aujourd'hui, le monde glisse plutôt vers une forme sophistiquée d'anarchie que vers une construction multipolaire, qui se serait substituée à la relation bipolaire d'antan. La dérégulation entamée à l'époque Reagan-Thatcher pour lancer la mondialisation a provoqué des inégalités en même temps qu'un développement sans précédent de l'économie aussi bien des pays développés que des grands pays émergents. Les différentes crises – dont la crise économique mal surmontée de la période 2007–2008 – ont résulté en la montée d'un nationalisme populiste et conservateur, rendu plus nocif par l'impuissance des institutions qui devaient encadrer la mondialisation. Ces manifestations d'impatience et de ressentiment ont débouché sur le protectionnisme et la guerre commerciale, le reniement des obligations internationales, notamment dans le domaine nucléaire, et donc le retour à un nationalisme dangereux, laissant la voie libre à des manifestations passéistes souvent nauséabondes. S'y ajoutent des phénomènes transversaux, le changement climatique, les risques de pandémie et la transformation cybernétique démultipliée par l'essor de l'intelligence artificielle. Les gens se sentent menacés dans leur vie courante et dans leur travail, sans que les États ne soient en mesure de rassurer leurs populations.

La Chine, la Russie et l'Iran se sont liguées pour contester l'ordre libéral défendu depuis la Seconde Guerre mondiale par les États-Unis et les pays industrialisés d'Europe et de l'Occident. Les institutions créées après 1945 sont remises en cause, de même que le système démocratique qui les sous-tend et le culte de la liberté qui en est l'essence philosophique. L'autoritarisme, le repli sur soi et le refus de l'ordre établi caractérisent cette lutte pour la prédominance mondiale, qui est devenue l'objectif de la Chine pour l'année 2049 et au-delà.

Si l'Europe a perçu le danger, sa réaction n'a pas été à la mesure de la situation. Les États-Unis se sont volontairement tournés vers le Pacifique pour mieux pouvoir relever les défis posés par la Chine en se dégageant en partie des responsabilités qu'ils avaient assumées au Proche-Orient et en Europe. Dans ces conditions,

impossible de s'étonner que le monde, loin des efforts de désarmement entrepris depuis toujours, se réarme, que les États nucléaires modernisent leur équipement et cherchent à le développer sans frein et que les économies vacillent. Dans ce contexte, la Suisse subit elle aussi la tendance à se replier sur elle-même, incertaine de la sécurité que peut lui apporter le fonctionnement du droit international et la coopération multilatérale. Pourtant, elle a le choix de s'arrimer davantage à l'Europe, comme elle y songeait dans les années 1990, de manière à faire partie d'un ensemble, qui lui permettrait de mieux résister aux menaces qui se dessinent à l'horizon et qu'elle ne pourra que difficilement affronter seule. De même la perspective d'un rapprochement pragmatique avec l'OTAN se profile pour faire face à ce que les auteurs du Pacte fédéral appelaient déjà la malice des temps.



Diagramme de carrière, réalisé par François Nordmann.

**Annexe**

J'éprouve la nécessité de compléter les mémoires qui précèdent par l'évocation d'une affaire qui a cherché à nuire à la réputation de Pierre Graber. Les faits remontent à 2016 mais ils sont intimement liés aux événements que je rapporte dans les pages précédentes. Marcel Gyr, un journaliste de la NZZ, m'a contacté dans le courant de l'année 2015 pour m'interroger sur ce que je savais des relations que le conseiller fédéral aurait entretenues avec l'Organisation de la libération de la Palestine (OLP) lors de ses dernières années au gouvernement. Il prétendait qu'un pacte secret avait été conclu entre la Suisse et l'OLP et se fondait notamment sur des propos de Jean Ziegler. Je lui ai envoyé le chapitre du livre de Pierre Graber, *Mémoires et Réflexions*, consacré précisément à l'affaire de Zerka, dont le journaliste n'avait pas connaissance. J'ai demandé à mon interlocuteur de faire preuve de la plus extrême prudence dans ses allégations, qui ne correspondaient en rien à ce que je savais. Marcel Gyr est né à Wettingen, le village voisin de Würenlingen où s'est abattu un avion de Swissair, victime d'un attentat terroriste, en 1970. Le président de la commune se plaignait auprès de lui que l'enquête sur les causes de l'attentat n'ait jamais abouti, qu'il n'y ait pas eu de procès et il accusait les autorités fédérales de n'avoir pas poursuivi les auteurs du crime avec la vigueur nécessaire. Se faisant l'écho de ces doléances, Gyr a écumé les archives fédérales et les documents diplomatiques pour tenter de voir clair dans l'attitude du Ministère public de la Confédération et du Conseil fédéral. Chargé de la rubrique des reportages, il publia au début de 2016 un ouvrage dans lequel il reconstitue à sa manière le déroulement des opérations. Il s'appuie sur les confidences de Jean Ziegler et de Farouk Kaddoumi, un responsable de OLP, qui a longtemps été ministre des affaires étrangères pour le compte de l'organisation palestinienne. Il fait état d'une troisième source, plus mystérieuse, qu'il n'est pas autorisé à nommer et qui, 45 ans plus tard, refuse d'apparaître dans ce récit. Dès la parution de l'ouvrage, la presse mit en relief les conclusions de l'auteur, d'après lequel le comportement des autorités ne pouvait s'expliquer que par la volonté de traiter avec indulgence les organisations palestiniennes en échange d'une garantie de leur part de « sanctuariser » le territoire de la Confédération. Il y aurait donc eu un accord secret, et Gyr s'avance jusqu'à donner certains détails. Graber aurait négocié lui-même, à la tête d'une délégation comprenant le procureur de la Confédération, Hans Walder et d'autres hauts fonctionnaires du Département politique et d'autres départements. Soit dit en passant, il est impensable que ces derniers n'aient pas informé leur chef de Département de la mission qu'ils auraient entreprise. Kaddoumi se rappelle avoir rencontré une « délégation de Berne » à Genève dans une chambre d'hôtel, d'où on pouvait apercevoir le Jet d'eau. À un moment donné, il se serait rendu dans sa chambre à coucher pour téléphoner à Beyrouth. Il serait revenu tout sourire en annonçant qu'il n'y avait plus d'inquiétude à se faire et qu'il se portait garant de la sécurité de la Suisse : « en cas de problème, appelez-moi directement. » Il n'a aucun souvenir de la qualité des participants du côté suisse, il se rappelle tout au plus qu'on lui a gentiment offert de l'amener à Paris en taxi pour qu'il puisse assister à temps à une importante conférence internationale. Cet accord serait demeuré secret et n'aurait pas été porté à la connaissance des membres du

Conseil fédéral. La NZZ avait assorti sa présentation de l'ouvrage d'un éditorial virulent, qui laissait entendre que l'on ne pouvait pas compter sur les socialistes au gouvernement, et qu'il faudrait faire toute la lumière sur les accusations portées par Gyr, car elles étaient de nature à saper la confiance qui doit régner au sein du Conseil fédéral. Graber aurait agi dans le dos du Conseil fédéral en engageant la Suisse sans en parler à ses collègues. Je me suis rapidement élevé contre cette version partisane et très partielle d'une action si contraire au caractère et à la conception que Pierre Graber avait de la collégialité et de ses responsabilités. J'ai fait part de mon scepticisme dans ma chronique du Temps, et un correspondant du Tages-Anzeiger a pris contact avec moi pour approfondir le sujet. Bien que ce journal n'aime pas polémiquer avec son grand rival de la Falkenstrasse, la rédaction du Tages-Anzeiger cultivait le doute à propos de l'authenticité des allégations de Marcel Gyr. Au Département des affaires étrangères, on réagit avec célérité, le Conseil fédéral fut saisi de la question et exigea que toute la lumière soit faite sur cette période. On confia un mandat à une commission d'historiennes et d'historiens issus de l'administration fédérale, en lui donnant plein pouvoir d'investigation et de recherche dans les archives. Le Parlement lui-même s'intéressa à la question, mais il suspendit toute action de sa part jusqu'à ce que les conclusions de la commission soient connues, se réservant toutefois le droit de mener sa propre enquête si les résultats des recherches s'avéraient insatisfaisants. En trois mois, les membres de la commission passèrent au crible tous les procès-verbaux des séances du Conseil fédéral et les rapports sur d'éventuels indices. Détail amusant, on retrouva dans le fonds Pierre Graber – déposé à la Bibliothèque de la Ville de La Chaux-de-Fonds (BVCF) – son agenda de l'année 1970, où l'on peut voir que, pendant les journées fatidiques dont Marcel Gyr avait indiqué la date, Pierre Graber avait passé le week-end à Berne, renonçant à un déplacement à Strasbourg, où il devait présenter un rapport devant le Conseil de l'Europe. Ce voyage était biffé dans son agenda – il s'était fait remplacer par son collègue le conseiller fédéral Ernst Brugger, chef du Département de l'économie publique. À la place, il avait organisé des réunions avec trois collaborateurs, dont les initiales figuraient dans son agenda, sans que l'on puisse les identifier. Philippe Reichen, le correspondant du Tages-Anzeiger, me faxa à Munich, où j'assistais à la Conférence sur la sécurité, une copie de ces pages et me demanda si ces initiales avaient une signification à mes yeux : THA, MI, GE. En agrandissant ces lettres sur mon iPad, il m'est vite apparu que c'était là les initiales de service du futur secrétaire général Thalmann, de son prédécesseur Micheli et du directeur de la Division politique Ouest, Michael Gelzer (un journaliste voulut voir dans les lettres GE la preuve que Graber s'était rendu à Genève, conformément aux dires de Gyr !). La commission démontra que les allégations du journaliste étaient erronées : Graber avait bel et bien cherché le contact avec l'OLP, mais il avait surtout répondu aux demandes de Swissair, dont les pilotes refusaient de voler vers le Moyen-Orient. Jean Ziegler se rappelle que le chef du Département des affaires étrangères lui avait demandé de faciliter les contacts avec les Palestiniens, mais Pierre Graber a rendu compte de ses tentatives à ses collègues, et c'est pour rédiger le rapport qui en faisait état qu'il était resté le fameux week-end de septembre à Berne : l'information selon laquelle il aurait agi dans le dos du Conseil fédéral était donc fautive. L'affaire se

dégonfla rapidement grâce au rapport des historiennes et des historiens, et le Parlement se montra satisfait. Le parti socialiste, présidé alors par Christian Levrat, avait pris un intérêt actif dans la défense de la mémoire de son ancien conseiller fédéral. Il est très rare que l'on puisse démontrer objectivement qu'un fait n'a pas eu lieu : la commission n'a en l'occurrence pas hésité à le faire, convaincue par la démarche cohérente adoptée par Pierre Graber à l'époque. Gyr fut contraint d'accepter ce verdict tout en réservant le témoignage de sa source mystérieuse. J'ai eu la clé de l'intervention du Parlement en cette affaire. C'est plus précisément la Commission de gestion du Conseil des États qui demandait des comptes. Elle était présidée par Hans Stöckli, conseiller aux États et ancien maire de Bienne, à qui j'ai demandé un jour d'où venait son intérêt. Il me répondit qu'il avait connu le procureur Hans Walder, qui avait été un de ses professeurs de droit, et qu'il trouvait tout à fait impossible qu'il acceptât docilement de se soumettre à une requête émanant d'un chef de Département socialiste ! Cela rendait suspect à ses yeux la version des faits présentée par Marcel Gyr. À quoi tiennent les choses ! Les membres de la commission d'enquête ne se sont pas contentés de publier leur rapport, mais ils ont aussi rendu publics tous les documents et les procès-verbaux du Groupe de Berne, sur lesquels se fondait en partie leur analyse.

Le 6 septembre 1970, les avions de la BOAC, de la Panam, de Lufthansa et de Swissair sont successivement détournés vers la piste de l'ancien aéroport militaire de Zerka, en Jordanie. Le GPLP, auteur de ces détournements, se déclare prêt à entamer des négociations pour libérer les personnes prises en otage. Les États-Unis ont pris l'initiative de réunir les ambassadeurs des pays concernés (Royaume-Uni, États-Unis, Allemagne et Suisse), mais Pierre Graber a tout de suite fait savoir que la Suisse ne pourrait pas collaborer si le groupe continuait à se réunir dans la capitale américaine. Elle ne voulait pas être considérée comme un partenaire de la politique américaine au Proche-Orient et elle proposa de transférer le siège de ce groupe à Berne même, ce qui fut accepté par les autres membres du groupe. La commission a publié les procès-verbaux de ces réunions, auxquelles Graber assistait de temps en temps personnellement. On peut suivre les aléas d'une négociation compliquée, l'impatience des négociateurs, qui attendaient une contre-prestation d'un cinquième État qui ne faisait pas officiellement partie du groupe mais qui était de fait partie prenante de la négociation, Israël, puisque les Palestiniens exigeaient la libération de militants détenus dans ce pays. Ces quelque quarante pièces donnent une image fascinante d'une négociation réussie avec des terroristes à propos d'une prise d'otages. Ce dossier illustre aussi la méthode de Pierre Graber. Il est regrettable que certains milieux continuent à ajouter du crédit aux thèses sans fondement développées par Marcel Gyr.



## Quaderni di Dodis – memoria

Les Quaderni di Dodis sont une série en libre accès de publications en lien avec l'histoire contemporaine et la politique étrangère. Trois collections sont spécifiquement consacrées respectivement aux monographies et ouvrages collectifs ([studi](#)), aux éditions thématiques de sources ([fonti](#)) et aux biographies ([memorie](#)). Dans la collection memoria, les volumes suivants ont été publiés:

Ernst Iten

**Stationen einer aussergewöhnlichen  
Karriere. Ein Diplomatleben zwischen  
Karibik, Nahostkonflikt und Falklandinseln**

François Nordmann

**Face à la malice des temps. Un regard lucide  
sur l'action diplomatique**

Pour d'autres volumes de la série | Für weitere Bände der Reihe  
Per altri volumi della collana: [dodis.ch/quaderni](https://dodis.ch/quaderni)



François Nordmann

## Face à la malice des temps

Un regard lucide sur l'action diplomatique

François Nordmann connaît un début de carrière hors du commun. En effet, le juriste fribourgeois, très attaché à sa ville, devient rapidement conseiller communal tout en occupant le poste de collaborateur diplomatique du chef du Département politique fédéral, à l'époque le conseiller fédéral Pierre Graber. Propulsé au cœur de la politique étrangère suisse, le jeune diplomate Nordmann va faire ses premières armes à l'étranger en 1980, à la Mission suisse à New York, puis dans son premier poste d'ambassadeur en Amérique centrale, à Guatemala-City, avant de revenir en Europe, à l'UNESCO à Paris. Sa carrière se place donc très tôt sous le signe du multilatéralisme, ce que confirment ses affectations suivantes, qui le montrent également appelé à diriger d'importantes missions bilatérales. Il prend la tête de la Direction des organisations internationales en 1992, puis devient ambassadeur au Royaume-Uni, à l'ONU à Genève et enfin de nouveau à Paris, à l'ambassade cette fois.

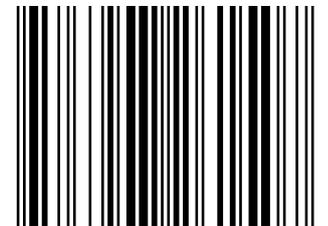
Les mémoires de François Nordmann constituent ainsi un aperçu exceptionnel de la vie d'un diplomate qui s'est engagé sans relâche pour défendre la place de la Suisse dans les instances multilatérales.

**François Nordmann** (\*1942), juriste et ancien diplomate suisse.



Ville de Fribourg

ISBN 978-3-907261-50-7



9 783907 261507 >