

NEUTRALITÉ ET CAPACITÉ D'ACTION EXTÉRIEURE DE LA SUISSE

En Suisse, les traditionalistes et les partisans de l'ouverture délibèrent sur la souveraineté d'interprétation de la neutralité. L'omniprésence de la neutralité dans la politique intérieure masque le fait que son importance s'est fortement amoindrie dans le domaine de la politique de sécurité. Simultanément, elle fait obstacle à une solide discussion sur les visions de politique extérieure très différentes qui sont à la base de cette discussion et dont l'incompatibilité entrave la capacité d'action de la Suisse. Un processus de stratégie dissocié de la notion de neutralité est nécessaire pour définir les intérêts et priorités de grande importance et assurer une meilleure coordination des ressources civiles et militaires.



Stefan Wermuth / Reuters

En Suisse, la neutralité jouit toujours d'une grande faveur. Dans les enquêtes, elle enregistre actuellement des chiffres record. Selon l'étude annuelle «Sécurité 2007», 92% des Suisses étaient favorables à la neutralité en février 2007. La popularité de ce concept se reflète également dans la politique. Après avoir été sciemment reléguée au second plan par le Conseil fédéral dans les années 90, la neutralité est redevenue aujourd'hui un sujet très discuté. Mais l'attention est souvent portée sur la question de savoir si une mesure de politique extérieure est compatible avec la neutralité – plus que sur celle de savoir si cette mesure est dans l'intérêt de la Suisse.

Même si la neutralité continue à être prise en Suisse, sa signification concrète n'en est pas moins très controversée. On a pu l'observer pendant la guerre du Liban

en été 2006. La controverse sur les positions de la Suisse parfois critiques envers Israël et l'application du droit de la neutralité dans le litige militaire entre Israël et le Hezbollah a mis en évidence comme le Conseil fédéral et les partis sont divisés quant à l'interprétation de la neutralité. Des concepts opposés de neutralité «active» et «intégrale» s'affrontèrent et mirent en évidence que, dissociée de son noyau militaire défini par le droit international, la neutralité est devenue une notion de lutte politique. Dans ce cadre, la discussion sur l'interprétation de la neutralité reflète différentes visions de politique extérieure dont l'incompatibilité entrave la capacité d'action de la Suisse.

En réaction à la controverse, le Conseil fédéral a chargé le DFAE d'établir un nouveau rapport sur l'application de la neutra-

lité. Ceci lui a certes permis d'apaiser momentanément le débat politique. Mais le rapport présenté en juin 2007 est le résultat typique d'un compromis qui n'est pas à même de fournir des réponses dans la discussion sur l'orientation de la politique extérieure et qui n'aborde pas la question fondamentale de la signification de la neutralité au plan de la politique de sécurité dans des temps de menaces asymétriques.

Fonction historique de protection

L'histoire de la neutralité suisse est étroitement liée à l'histoire des nations européennes et à la situation géopolitique de la Suisse placée sur la ligne de conflits entre la France et l'Empire habsbourgeois, resp. entre la France et l'Allemagne. Pour le petit état multiethnique, la neutralité s'est avérée être une bonne stratégie de sécurité pour échapper aux guerres empreintes d'un caractère dynastique, religieux, puis nationaliste en Europe et pour maintenir la cohésion interne. Dans l'équilibre européen du 19^e et du début du 20^e siècle, elle a également été reconnue par les grandes puissances comme un facteur de stabilité.

Pendant la guerre froide, la fonction de protection de la neutralité a néanmoins perdu de l'importance. Dans l'antagonisme Est-Ouest, la Suisse s'est clairement positionnée du côté des valeurs occidentales. Sa sécurité était aussi étroitement liée à la capacité de dissuasion nucléaire des Etats-Unis et de l'OTAN. Mais en raison de son expérience spécifique de la Seconde Guerre mondiale,

la Suisse resta néanmoins fidèle à une stratégie de sécurité caractérisée par la neutralité et la défense autonome. Après la guerre, la neutralité était associée à un tel point à la sécurité qu'elle devint une maxime axiomatique de la politique extérieure suisse.

Les responsables politiques contribuèrent à surhausser la neutralité dans les années d'après-guerre. Ainsi, selon la doctrine dite de Bindschedler de 1954, la Suisse était tenue, en raison de sa neutralité, de n'adhérer à aucune organisation politique non universelle comme l'ONU, de ne s'associer à aucune sanction de l'ONU et de ne participer à aucune union économique. L'aspect remarquable de cette interprétation extensive de la neutralité était que les dispositions furent qualifiées de «devoirs de neutralité du pays durablement neutre» alors qu'il s'agissait simplement d'une redéfinition de la politique nationale de neutralité.

Polarisation après 1989

Après la fin de la guerre froide, le consensus de politique intérieure fit place, dans les questions de politique extérieure et de sécurité, à une polarisation croissante entre les partisans de l'ouverture et les traditionalistes. Dans son rapport de 1993, le Conseil fédéral réagit à la transformation internationale et à la fin de la division de l'Europe en réduisant la neutralité à son noyau militaire et en déclarant que l'élimination des déficits de participation institutionnels était une tâche primordiale de la politique extérieure suisse. Il mit notamment l'accent sur l'adhésion à l'ONU et à l'UE. Dans un contexte de nouvelles menaces comme les conflits intra-étatiques et les flux de réfugiés, il postula en outre un changement paradigmatique dans la politique de sécurité en passant de l'autonomie à la coopération. Globalement, il élaborait un concept de politique extérieure moderne qui ne devait pas agir en fonction de maximes, mais au vu des problèmes à résoudre et des objectifs visés.

Mais la nouvelle orientation souhaitée pour la politique extérieure se heurta à une forte résistance. A sa tête se trouvait l'UDC qui a réussi à devenir le plus fort parti actuel en prônant une politique extérieure selon la doctrine de Bindschedler. Avec leur lutte contre une ouverture de la Suisse, les traditionalistes rencontrèrent une certaine approbation au sein de la population. Malgré les changements fulgurants dans l'environnement stratégique, la mentalité de neutralité renforcée par l'expérience historique de la guerre froide ne perdit guère de terrain dans les années 90.

En fin de compte, le renouveau de la Suisse s'arrêta à mi-chemin, ce qui se manifesta par le bilatéralisme avec l'UE, l'adhésion à l'ONU repoussée jusqu'en 2002 et une coopération internationale très prudente dans le domaine de la politique de sécurité.

Asymétrie, terrorisme et neutralité

Depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001, l'asymétrie déjà reconnaissable dans les années 90 s'est accentuée pour devenir la caractéristique de la menace actuelle. Les mouvements terroristes internationaux comme al-Qaïda et les groupes nationaux non étatiques comme le Hezbollah sont devenus des acteurs majeurs des conflits actuels qui, dans leur lutte contre les Etats, recourent de plus en plus à des moyens asymétriques. Comme le constate l'Office fédéral de la police dans le rapport 2006 sur la sécurité intérieure, le terrorisme international constitue également un danger pour la Suisse. Les attentats de Madrid en 2004 et de Londres en 2005 ont mis en évidence que l'Europe occidentale sert non seulement de retraite aux terroristes, mais constitue aussi une cible. Et les tentatives d'attentats contre des trains régionaux en Allemagne ont montré que les terroristes ne visent pas seulement les nations qui ont soutenu les Etats-Unis dans la guerre contre l'Irak. Selon le rapport 2006 de la Direction allemande de surveillance du territoire (Verfassungsschutz), ce sont les caricatures publiées au Danemark qui ont servi de motif aux poseurs de bombe libanais.

Au vu de la désétatisation et de la déterritorialisation croissantes des dangers et risques actuels, l'importance de la neutralité en tant que stratégie de sécurité a encore baissé. Il n'y a aucun indice qui pousse à penser que la neutralité soit une protection contre le terrorisme islamique qui s'attaque tant aux valeurs occidentales qu'aux dissidents musulmans. Ceci est également l'avis de la majorité de la population suisse. Selon l'étude annuelle «Sécurité 2007», 66% des personnes interrogées pensent que la neutralité d'un pays n'est pas un facteur important pour les terroristes lors du choix d'une cible. Mais la neutralité portant sur les guerres interétatiques ne peut pas non plus fournir de réponse aux autres menaces actuelles comme la prolifération d'armes de destruction massive, l'échec d'un Etat ou la criminalité organisée. De nos jours, les conventions de la Hague de 1907 qui définissent les droits et devoirs des Etats neutres en cas de guerres interétatiques ne sont plus que rarement applicables, rai-

son pour laquelle elles ne sont plus guère importantes dans le droit international. Enfin, il faut attirer l'attention sur le fait que la Suisse, en raison de sa situation géographique en tant qu'Etat continental, profite sous plusieurs aspects de l'effet protecteur de la communauté de sécurité de l'UE.

Le fait que la neutralité soit malgré tout plus populaire que jamais est dû d'une part à la fonction d'identité qu'assume toujours la neutralité. 80% des Suisses considèrent aujourd'hui que la neutralité est indissociable de la raison d'Etat helvétique. D'autre part, la lutte des Etats-Unis contre le terrorisme et notamment l'invasion de l'Irak ont éveillé chez beaucoup de Suisses le besoin d'une plus grande distance vis-à-vis des Etats-Unis et des institutions de sécurité euro-atlantiques.

«Neutralité intégrale»

Cette prise de distance de la Suisse correspond au réflexe classique du petit vis-à-vis d'un grand que l'on regarde d'un œil critique. Mais il est intéressant de constater que les milieux conservateurs de droite en Suisse continuent à insinuer qu'un retour à la politique de neutralité isolationniste des années d'après-guerre renforcerait la sécurité nationale. Les traditionalistes reconnaissent certes que l'image de la menace s'est fortement modifiée depuis 1989. Mais ils refusent d'adapter les instruments de politique extérieure et de sécurité. Ainsi, ils ne veulent pas coopérer au niveau de la politique de sécurité, autoriser les interventions militaires à l'étranger, adhérer à l'UE et s'immiscer dans les conflits avec des acteurs non étatiques, car ils sont d'avis que tout ceci met en danger la neutralité de la Suisse. Contrairement à un large consensus international selon lequel on ne peut aujourd'hui maîtriser les crises et risques dominants qu'en s'unissant, ils pensent que la meilleure stratégie de survie est de faire cavalier seul. Selon l'étude annuelle, seule une minorité de la population suisse considère qu'il est faisable de veiller à la sécurité de manière autonome.

En refusant catégoriquement l'adhésion à l'UE, les traditionalistes vont aussi dans le sens de bien des milieux économiques. Par les contrats bilatéraux, ceux-ci ont largement accès au marché européen et, grâce à la non-adhésion à l'UE, ils peuvent mieux préserver leur liberté d'action. Même si la neutralité intégrale va en fait trop loin pour de nombreux représentants économiques, la congruence d'intérêts dans la question de l'adhésion à l'UE est un soutien au discours traditionnel sur la neutralité.

«Neutralité active»

La ministre des Affaires étrangères, Micheline Calmy-Rey, a réagi à l'offensive de neutralité permanente des traditionalistes en lançant le contre-concept de la «neutralité active» dans lequel la neutralité sert à légitimer une politique extérieure active. Justement parce qu'elle est neutre – tel est l'argument central – la Suisse est prédestinée pour promouvoir la paix et pour défendre résolument les droits de l'homme et le droit international public. Tout comme la maxime de solidarité a été développée dans les années d'après-guerre comme fonction de la neutralité, c'est-à-dire comme compensation pour les inconvénients de cette position «hors-jeu», la neutralité devient ici inversement une condition pour la solidarité.

Derrière cette nouvelle interprétation de la neutralité se trouvent deux motifs: primo, il s'agit d'exploiter dans la politique extérieure la marge d'action qui a certes été définie dans le rapport de 1993, mais qui dans la pratique n'a jamais pu être utilisée en raison de la dominance du discours traditionnel sur la neutralité. Dans les années 90, les partisans de l'ouverture de la Suisse avaient adopté la stratégie consistant à ne pas thématiquer la neutralité. Mais le résultat ayant été un effet de boomerang, la tactique est maintenant d'exploiter l'affinité émotionnelle pour la neutralité pour renforcer la capacité d'action de la Suisse dans le domaine de la politique extérieure. La «neutralité active» n'exige pas de corriger le concept du rapport de 1993, mais demande une autre stratégie politique. Secundo, la neutralité est présentée comme avantage comparatif de la Suisse dans la concurrence internationale des bons services. Le concept de la «neutralité active» ne s'engage pas sur la question de l'opportunité de la neutralité dans le cadre de la politique de sécurité et, au lieu de cela, fait appel à l'attractivité immuable de la neutralité suisse hors d'Europe qui favorise la fonction de médiation active.

Si cette stratégie est évidente à court terme, elle possède des inconvénients à long terme. En s'engageant sur le terrain de la souveraineté d'interprétation de la neutralité, on risque une nouvelle réduction de la marge d'action en cas d'échec de l'interprétation de la neutralité en tant que paradigme pour la participation solidaire. De plus, l'exemple de la Norvège, qui est membre de l'OTAN, montre que le succès d'une médiation dépend moins de la neutralité que

| Tableau comparatif des Etats neutres / non-alliés en Europe | | | | | | |
|---|------------------|-----------------|---|-----------------------------------|-----------------------------|---|
| | Adhésion à l'ONU | Adhésion à l'UE | Troupes dans des missions de paix en 2006 | dont dans des missions onusiennes | dont dans d'autres missions | Participation aux battle-groups de l'UE |
| Suisse | 2002 | - | 274 | 20 | 254 | non |
| Autriche | 1955 | 1995 | 1236 | 385 | 851 | oui |
| Suède | 1946 | 1995 | 945 | 186 | 759 | oui |
| Finlande | 1955 | 1995 | 779 | 102 | 677 | oui |
| Irlande | 1955 | 1973 | 676 | 387 | 289 | oui |

Source: ISS Military Balance 2007

de contacts de longue durée et de ressources suffisantes. Le fait que la Norvège et la Suisse assument toutes deux des fonctions autonomes de médiation au Proche et au Moyen Orient résulte en outre de leur non-adhésion à l'UE, ce qui – dans certaines limites – leur permet une politique de niche.

Vers une culture stratégique?

Même si la neutralité n'est mentionnée dans la Constitution qu'à titre d'instrument et que sa fonctionnalité a fortement diminué dans le cadre de la politique de sécurité, elle ne perdra pas si vite sa popularité politique en tant que caractéristique d'identité de la Suisse. Ainsi, il faut s'attendre à ce que les représentants politiques tentent, à l'avenir aussi, de se servir de la neutralité comme étiquette et véhicule pour leurs programmes de politique extérieure et de sécurité. Or, l'omniprésence rhétorique de la neutralité n'est pas dans l'intérêt de la Suisse et risque notamment d'avoir un effet négatif sur la politique de sécurité. Ceci a été mis en évidence par les débats laborieux sur une transformation de l'armée en conformité avec les menaces actuelles et une extension de la coopération dans le domaine de la politique de sécurité qui, en comparaison internationale, est toujours modeste.

Au lieu de se mêler à une querelle stérile sur l'interprétation de la «vraie» neutralité, les décideurs politiques devraient se pencher sur l'origine de cette querelle, à savoir les différences fondamentales quant à l'orientation de la politique extérieure et de la politique de sécurité. Ce qu'il faut, c'est un processus de stratégie nationale dissocié de la notion de neutralité dans lequel la Suisse définit, sur la base d'une analyse approfondie des menaces, ses intérêts et priorités en matière de politique extérieure et de sécurité pour ensuite en tirer les mandats pour des instruments appropriés. Une telle stratégie globale permettrait de mieux coordonner la politique de sécurité, la politique extérieure et la politique de développement de la Suisse, de gérer plus efficacement les interfaces entre les res-

sources civiles et militaires et de renforcer globalement la capacité d'action.

Mais le rapport 2007 sur la neutralité montre bien que, pour la Suisse, le chemin vers une culture stratégique n'est pas simple au vu de son système politique de concordance et de la polarisation actuelle dans la politique intérieure. Le rapport 2007 reste certes fidèle au concept du rapport de 1993 et ne mentionne ni la neutralité «intégrale» ni la neutralité «active». Mais simultanément, il tente de faire un grand écart politique entre ces concepts et souligne l'utilité de la neutralité dans une mesure qui diverge fortement du rapport de 1993. Ainsi, il souligne les avantages de la neutralité pour la Suisse en tant que médiatrice et prestataire d'aide humanitaire. Il honore également la fonction de protection de la neutralité dans les guerres interétatiques et qualifie celle-ci de «facteur qui stabilise et structure la communauté internationale». Il signale en outre la possibilité et les chances d'une participation de la Suisse neutre au Conseil de sécurité de l'ONU.

Mais un grand nombre de ces déclarations semblent axiomatiques. Et il n'est pas abordé du tout la question décisive de l'importance de la neutralité au plan de la politique de sécurité et du droit international au vu de l'asymétrie croissante des opérations de guerre et du caractère transnational des menaces. Le rapport ne fournit donc ni lignes directrices ni impulsions pour la politique extérieure et la politique de sécurité. Au contraire: par exemple, l'exigence «d'une certaine équidistance dans les rapports avec les autres Etats» peut être fondée dans une optique politique de neutralité, mais elle entrave une politique basée sur les intérêts du pays.

Editeur responsable: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

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