La Suisse fait du neuf avec du neutre

Malgré quelques critiques internes, la Confédération helvétique a rapidement adopté les sanctions européennes contre la Russie au début de la guerre en Ukraine. Et débat aujourd'hui de l'assouplissement des règles de réexportation d'armement.

Par
NELLY DIDELOT

La guerre en Ukraine n'en finit pas de bouleverser l'Europe, jusqu'à ses derniers îlots revendiqués de stabilité. Depuis le début de l'invasion russe, la Suisse débat et se questionne. Sa neutralité perpétuelle, établie par le traité de Paris de 1815, n'a probablement jamais été autant sous tension depuis la Seconde Guerre mondiale. Après avoir accepté de se joindre aux sanctions européennes, la Suisse discute désormais d'assouplir les restrictions sur la réexportation d'armement, ce qui pourrait permettre à des pays comme l'Allemagne d'envoyer à l'Ukraine des munitions présentes dans ses stocks mais fabriquées en Suisse.

«Les débats sur la neutralité sont récurrents en Suisse, mais depuis un an, ils ont pris une tournure différente, explique l'historien Christophe Farquet. *Un grand consensus s'est fait de la gauche modérée à la droite modérée pour faire évoluer la neutralité, sans pour autant qu'il soit question de l'abandonner.»* Politiquement, ce sont les libéraux, les chrétiens démocrates et dans une certaine mesure les socialistes qui poussent pour assouplir la neutralité. *«C'est d'autant plus remarquable que les libéraux sont habituellement très modérés sur cette question et que les socialistes sont pacifistes»,* note le professeur de science politique à l'université de Genève Pascal Sciarini.

Le ton a parfois été virulent. *«En Suisse, on n'ose pas affronter certains débats,* a par exemple affirmé le président du parti du Centre, Gerhard Pfister, en février. *Il est pourtant fondamental de poser la question du moment à partir duquel la neutralité devient indécente. De même que celle de savoir quand le fait de ne pas prendre de décision devient un problème.»*

Depuis un an, Berne a tout de même fait des choix, parfois délicats, pour préserver son statut de neutralité, tout en affichant une certaine solidarité avec Kyiv. Certains d'ampleur minime quoique symbolique. En juin, la Suisse a ainsi refusé la demande de l'Otan de prendre en charge des blessés de guerre ukrainiens, au motif que la convention de La Haye de 1907 qui encadre *«les droits et les devoirs des puissances neutres»* indique que les blessés *«devront être gardés par la puissance neutre de manière qu'ils ne puissent [plus] prendre part aux opérations de la guerre».*

«CHANGER SON FUSIL D'ÉPAULE»

D'autres choix sont bien plus déterminants, notamment ceux concernant l'application des sanctions européennes. *«Aux tout premiers jours de la guerre, la Suisse voulait rester vraiment en retrait et ne pas s'associer aux sanctions, mais le gouvernement a dû changer son fusil d'épaule face aux pressions internationales et locales»,* rappelle Pascal Sciarini. Cette décision a été qualifiée *«d'erreur capitale»* par Christoph Blocher, le vieux tribun de l'Union démocratique du centre (UDC, conservateur) et féroce défenseur d'une neutralité stricte, sur le plan militaire mais aussi diplomatique. Les sanctions vont *«contre la crédibilité de la neutralité suisse, car notre pays se prive ainsi de pouvoir offrir ses bons offices aux deux parties en conflit. Si en juin 2021, [...] Joe Biden et Vladimir Poutine avaient été d'accord de se rencontrer à Genève, c'est parce qu'ils nous reconnaissaient un statut de neutralité. Depuis la décision du 28 février 2022* [quand le Conseil fédéral a décidé de s'unir aux sanctions portées par l'UE contre la Russie, ndlr], *plus personne n'y croit»,* a-t-il affirmé.

Pourtant, l'adhésion de la Suisse à des sanctions internationales n'est pas une nouveauté, elle l'a fait à de multiples reprises. *«A partir [des années 90], la Suisse a considéré que les sanctions de l'ONU étaient compatibles avec le droit de neutralité, alors que jusque-là elle estimait qu'il n'était pas possible de concilier les deux. C'est d'ailleurs pour cela que la Suisse a longtemps refusé de devenir membre de l'ONU* [elle ne l'a fait qu'en 2002]», explique Robert Kolb, professeur de droit international public à l'université de Genève.

Le rapport sur la neutralité du Conseil fédéral de 1993, qui pose les bases de la politique étrangère, affirme même que *«la neutralité d'un Etat ne sera pas respectée par la communauté internationale si une de ses caractéristiques est le maintien de relations économiques avec un Etat sanctionné pour avoir violé les règles du droit international public».* 2022 a tout de même marqué un tournant, estime Robert Kolb : *«La Suisse a été plus loin en reprenant quasi intégralement les sanctions de l'UE. Mais s'agissant de sanctions "pacifiques", cela n'a rien de contraire au droit de neutralité tel qu'on l'entend de nos jours. C'est dès lors essentiellement une décision politique.»*

Pour autant, l'application des sanctions par la Suisse a été modérée. Selon les derniers chiffres disponibles, 7,5 milliards d'euros appartenant à des oligarques russes sous sanctions ont été gelés. A titre de comparaison, l'île de Jersey a bloqué le même montant à elle seule. Le gel des actifs repose pour beaucoup sur le bon vouloir des banquiers puisqu'il revient aux *«personnes et aux institutions qui détiennent ou gèrent des avoirs dont il y a lieu de penser qu'ils tombent sous le coup du gel prévu de le déclarer sans délai au secrétariat d'Etat à l'économie»,* comme l'explique l'institution sur sa page officielle. En juillet, la Suisse ne pouvait encore compter que sur quinze personnes pour mettre en œuvre ces sanctions.

SUJET SENSIBLE

Les débats actuels portent sur l'assouplissement des règles de réexportation d'armement. L'Allemagne a mis la pression sur son voisin en demandant à l'automne la permission d'envoyer en Ukraine des munitions pour les systèmes antiaériens Gepard qui se sont révélés particulièrement utiles contre les attaques de drones suicides. Berlin a dans ses hangars 12000 munitions achetées à la Suisse il y a des dizaines d'années mais Berne refuse de donner son feu vert. De la même manière, la Suisse a mis son veto aux demandes danoises et espagnoles d'envoyer en Ukraine des véhicules d'infanterie Piranha construits à l'origine en Suisse. En réponse, l'Allemagne a menacé de relocaliser sur son territoire des productions jugées vitales pour sa défense. L'entreprise Rheinmetall a commencé à construire une usine pour relancer la production de munitions pour les Gepard, qui devrait pouvoir commencer à fonctionner dès juin. Un coup dur pour l'industrie de défense suisse, dont Berlin est le premier client.

«Nous ne devrions pas avoir un droit de veto pour empêcher les autres d'aider l'Ukraine. S'en servir, c'est aider la Russie, c'est l'inverse d'une position neutre, a estimé le président du Parti libéral-radical, Thierry Burkart. *Refuser la réexportation de matériel fabriqué en Suisse pourrait aussi détruire notre industrie de l'armement.»* Le sujet est sensible : la neutralité suisse est une neutralité armée, qui a permis le développement d'un secteur de la défense qui pèse près de 1% du PIB.

Les libéraux proposent de dispenser 25 pays occidentaux des restrictions sur la réexportation, à condition que les armes en question aient été achetées au moins cinq ans auparavant. Discutée au Parlement, leur proposition a été modifiée pour préciser que la réexportation vers un pays en guerre ne sera possible que si celui-ci fait usage de son droit d'autodéfense face à une agression sanctionnée par le Conseil de sécurité de l'ONU ou par les deux tiers de l'Assemblée générale. Mais cette proposition ne sera pas soumise au vote avant plusieurs mois.

«La Convention de La Haye numéro XIII interdit de livrer directement ou indirectement des armements à un belligérant, mais ce dont il est question ici est différent. On parle de matériel vendu avant le conflit armé à un autre Etat, qui en principe peut par la suite en disposer, explique Robert Kolb. *Le problème juridique vient des contrats de vente qui ne permettent pas la réexportation sans l'autorisation de l'Etat vendeur, mais il s'agit là d'une question de droit interne, pas de droit international.»*

En règle avec le droit de neutralité, la Suisse cherche à préserver, au moins partiellement, sa politique en s'opposant aux réexportations d'armes. *«Tout au long du XXe siècle, le pays a pris garde à ne pas prendre d'orientation diplomatique trop prononcée pour rendre crédible son statut de neutralité. Aujourd'hui,*

La position de la Suisse en a fait un lieu

tout désigné pour accueillir des événements comme la conférence de Lugano en soutien à l'Ukraine les 4 et 5 juillet. PHOTO FABRICE COFFRINI. AFP

avec le retour d'une polarisation forte entre Occident et Russie, il est compliqué pour la Suisse de garder une politique neutre alors qu'on voit bien de quel côté elle verse, explique Pascal Sciarini. *C'est un cas typique où si l'on ne fait rien, on se range dans le camp de l'agresseur.»*

«VISION RIGIDE»

Face à cette neutralité dite «coopérative», la neutralité stricte a encore ses défenseurs. L'UDC a lancé une initiative populaire fédérale pour inscrire la neutralité dans la Constitution. Si elle réunit 100 000 signatures, elle pourra être soumise à une votation. Selon les derniers sondages, 53% des Suisses voteraient contre, alors que seuls les électeurs de l'UDC la soutiennent (à 85%).

«C'est une vision rigide et archaïque de la neutralité suisse, conforme à la vision du pays par l'UDC, qui nous voit comme une petite île au milieu de l'océan, estime Pascal Sciarini. *En réalité, cette neutralité qu'ils défendent n'existe plus depuis les années 90, quand la Suisse s'est associée aux sanctions internationales pour la première fois lors de la guerre du Koweït.»* Si la réexportation d'armes était assouplie, la guerre en Ukraine pourrait marquer un tournant au moins aussi important pour la politique étrangère de Berne.

«L'affaiblissement de cette position est une mauvaise nouvelle»

L'année 2022 a été marquée par la demande d'adhésion à l'Otan de la Suède et de la Finlande, qui ont rompu avec une longue tradition de neutralité. Le chercheur Cyrille Bret, de l'institut Jacques Delors, déplore la disparition progressive de cette idée.

Depuis un an, l'échiquier stratégique européen se recompose sous l'effet de la guerre en Ukraine. L'une des conséquences les plus visibles est la remise en question de la neutralité stratégique adoptée jusque-là comme mesure de protection par plusieurs pays européens, explique Cyrille Bret, chercheur spécialiste de la Russie et de l'Europe orientale associé à l'institut Jacques Delors.

DR

INTERVIEW

La notion de neutralité a-t-elle reculé en Europe depuis le début de la guerre ?

Le principal point de bascule a été la candidature de la Finlande et de la Suède à l'Otan. Respectivement, ces pays avaient une histoire de soixante-dix ans et de deux cents ans de neutralité qu'ils ont rompue en choisissant d'adhérer à une alliance militaire. C'est une vraie rupture stratégique, il ne faut pas la sous-estimer. Cela donne aussi la tonalité du débat sur les neutralités en Europe. Leur décision a eu un effet d'entraînement, d'autres pays neutres ont entamé leur réflexion.

Assiste-t-on à une évolution ou à un affaiblissement de la notion de neutralité ?

Il s'agit clairement d'un affaiblissement. Beaucoup de pays ont fait une lecture univoque du conflit en Ukraine, en estimant que c'est la non-appartenance du pays à l'Otan qui avait permis l'invasion russe, et que la non-participation à une alliance militaire était donc une faiblesse. Cela ne va pourtant pas de soi. Au cours du XXe siècle, des Etats ont souvent choisi la neutralité pour éviter d'être pris dans des engrenages guerriers. L'affaiblissement de l'idée de neutralité stratégique est à mes yeux une mauvaise nouvelle. La neutralité offre tout un gradient d'engagement dans les relations internationales, alors que l'idée d'alliance est binaire. Il faut aussi se rappeler que tous les Etats, en particulier les petits, n'ont pas les moyens de porter une politique engagée en matière diplomatique, économique ou militaire.

Y aura-t-il encore de la place pour la neutralité en Europe après la guerre ?

C'est une question dont nous n'avons pas encore la réponse. Le caractère de cette guerre, avec un agresseur clair et le piétinement des frontières internationales, rend la neutralité très difficilement tenable aujourd'hui en Europe. On est plutôt face à des pôles qui se renforcent. Pourtant, il faut continuer à s'interroger. La neutralité est-elle une vulnérabilité ou une force ? Il me semble qu'il n'y a pas de réponse absolue.

Ce concept de neutralité recouvre-t-il des situations différentes ?

Tout à fait. Chaque neutralité est particulière et s'inscrit dans un contexte national. La Suisse bénéficie de la neutralité la plus solide et la plus complète depuis le traité de Paris de 1815 *(lire ci-contre),* où toutes les puissances européennes ont garanti l'inviolabilité du territoire suisse en échange de sa neutralité perpétuelle. Pour le voisin autrichien par exemple, c'est différent. La neutralité a été imposée de l'extérieur après la Seconde Guerre mondiale. C'était une concession faite à Staline par les Occidentaux, qui a évité sa scission en deux zones d'influence puis en deux Etats comme cela a été le cas pour l'Allemagne. Il faut aussi distinguer neutralité militaire et neutralité diplomatique absolue. L'adoption de sanctions économiques, comme l'a fait la Suisse par exemple, ne rompt pas son statut de neutralité.

Recueilli par **N. Di.**