

La neutralité – passe-partout de la politique étrangère suisse ?

Le Groupe vaudois de Rencontres Suisses – Nouvelle Société Helvétique a choisi le thème de la neutralité suisse comme fil conducteur pour ses conférences de 2008. Dans ma causerie du 24 avril 2008, à Lausanne, au Centre Général Guisan, j'ai eu l'occasion d'évoquer un certain nombre d'interrogations que m'inspire ce thème. En voici le résumé.

Pour commencer, je me suis permis d'affirmer, sur un ton sans doute quelque peu provocateur, que de tous les instruments de la politique étrangère helvétique, la neutralité était probablement celui qui a la plus faible chance de jouer un rôle significatif dans les années à venir ou, autrement dit, de fournir une réponse à des défis internationaux auxquels la Suisse pourrait effectivement être confrontée.

Et pourtant, la neutralité est l'instrument de notre politique étrangère auquel les Suisses se disent le plus volontiers et le plus solidement attachés. Jusqu'à neuf sur dix de nos concitoyens déclarent avoir une opinion favorable de la neutralité. On est tenté de dire que moins la neutralité joue de rôle dans le quotidien de la politique étrangère, quotidien qui est nécessairement fait de controverses et de choix, plus les gens s'y attachent, car la politique étrangère reste un domaine que beaucoup de Suisses ignorent ou alors observent avec une certaine inquiétude. Celle-ci, sans doute, est liée à la complexité de la situation dans laquelle le monde se trouve actuellement, à son rapide évolution aussi, bien plus qu'à une menace militaire, au sens classique du terme, à laquelle la Suisse serait, physiquement, exposée. Dans de telles circonstances, on cherche à se rassurer, on met en évidence des éléments identitaires traditionnels de notre vie nationale ; la neutralité, indubitablement, fait partie de ces éléments-là – un label, une image, plutôt que du contenu.

En regardant de plus près, il faut, je pense, distinguer entre deux aspects de la neutralité. Il y a d'abord cette neutralité qui est un instrument de la politique de sécurité extérieure au sens strict et qui exprime le fait que la Suisse ne participe pas à des guerres entre Etats tiers, qu'elle assure sa propre défense et qu'elle ne fait partie d'aucune alliance militaire. Ainsi définie, la neutralité n'apporte pas vraiment de réponses aux défis sécuritaires de nos jours : elle ne nous aide très certainement pas à nous prémunir contre le terrorisme, par exemple, ou la criminalité organisée. Elle ne nous libère pas non plus de l'obligation, au moins morale, des Etats membres des Nations Unies ou de l'OSCE de participer à des opérations multilatérales de maintien ou de consolidation de la paix. On peut même faire sien l'avis que de telles participations – la « Swisscoy » au Kosovo, par exemple – appellent presque de préférence les pays qui se veulent neutres à fournir une contribution et que cela constituera, à l'avenir, la manière la plus intelligente, pour la Suisse, de faire travailler son armée, tout en contribuant à la grande tâche des Européens consistant à stabiliser les marches de leur continent.

Et c'est sans doute dans cette deuxième dimension que la politique de neutralité est volontiers comprise aujourd'hui : politique de la paix, bons offices dans des situations d'instabilité et de conflits internes ou externes, lutte pour les droits humains et la bonne gouvernance, travail humanitaire, etc. Certains parlent alors de « **neutralité active** ». Mais c'est aussi là que la confusion sur la vraie signification du terme de neutralité risque de s'installer. En plaçant le label de la neutralité sur toute bonne action que l'on a trouvé à entreprendre, en scrutant l'horizon pour en dénicher d'autres encore, on sort bien d'une interprétation purement passive ou défensive de la neutralité, mais on risque aussi de perdre de vue, d'une part, le fait que la politique étrangère doit rester en tout premier lieu une défense sans états d'âme des intérêts réels du pays et, d'autre part, certaines grandes priorités de l'action internationale de notre époque qui ont pour nom le développement durable, la lutte contre la faim et la pauvreté extrême, la lutte contre le réchauffement climatique, la non-prolifération des armes à destruction massive, les migrations sauvages, etc. Car, dans tous ces domaines, comme dans d'autres, la neutralité ne nous fournit pas vraiment de réponses. Ce qui est alors requis, c'est l'action concertée, efficace, de la communauté internationale, c'est aussi

la générosité, et c'est le savoir-faire. Et là, bien évidemment, tous les Etats, neutres ou non, sont appelés à rassembler leurs moyens et leur bonne volonté.

L'attachement, compréhensible, des Suisses à la neutralité joue aussi un rôle ambigu dans la **politique européenne**. Si l'on accepte le fait que la Suisse fait aujourd'hui partie intégrante de l'espace économique continental formé par l'Union Européenne et ses voisins, c'est bien là, dans la défense de ses intérêts économiques et politiques vis-à-vis de Bruxelles, que l'on trouve les principaux défis de notre politique étrangère. Dans ce contexte, la neutralité ne nous fournit évidemment aucune réponse concrète, si ce n'est qu'elle est prise, par certains, comme un prétexte pour prôner une politique marquée par un souverainisme d'une autre époque. Formellement, les 120 accords bilatéraux conclus avec l'Union jusqu'à ce jour – dont une vingtaine d'une grande importance – permettent de sauvegarder une autonomie formelle certaine. Mais cette politique a l'inconvénient majeur de nous placer devant des choix cornéliens : ou bien « copier – coller » encore et encore les solutions européennes, sans avoir participé à leur élaboration, ou alors renoncer à l'élimination des obstacles et à la mise en place de conditions de concurrence qui nous permettent de rester à un niveau d'intégration comparable aux autres pays européens. Le bilatéralisme actuel, malheureusement, ne peut être autre chose que ponctuel, statique et fragile. Et surtout, il ne nous permet pas d'apporter des contributions créatives au développement de notre propre continent.

En réfléchissant au sens de la neutralité, nous nous trouvons donc en face d'une problématique complexe qui nourrira sans doute encore bien des débats. Mais je reprends ma phrase du début, à savoir que la neutralité ne nous aide pas vraiment à voir clair dans ce travail d'approfondissement de nos relations extérieures. Il ne s'agit, certes, pas de l'abandonner dans un geste théâtral. Ce serait même contreproductif. Il faut plutôt lui adjoindre un autre principe, positif celui-là, qui, à mon avis, doit être la participation la Suisse à la création et au façonnement des conditions cadres de la vie des peuples sur le plan européen, mais aussi mondial, une participation non pas marquée par le suivisme, mais qui nous offre les droits et la place qui conviennent à un pays de l'importance de la Suisse, autrement dit : la **co-responsabilité**. A l'issue de la Seconde Guerre mondiale, le conseiller fédéral Max Petitpierre, soucieux de donner une image plus positive de la Suisse qui sortait quasiment indemne du conflit, ajoutait le terme de « solidarité » à celui de « neutralité » ; il avait à l'esprit essentiellement l'action humanitaire. Aujourd'hui, dans un monde et surtout dans une Europe bien plus intégrés, marqués par la globalisation et l'interdépendance, ce côté positif doit prendre une dimension plus fonctionnelle et plus politique.

Bénédict de Tscharnner, Genève
ancien ambassadeur de Suisse