

«Après 1945, la neutralité acquiert en Suisse un statut quasi religieux»

RELATIONS Le Conseil fédéral vient de recaler un rapport du DFAE sur la neutralité. L'historien Sacha Zala explique pourquoi il est si difficile d'en débattre en Suisse

Le 10 septembre 2022, la Suisse devenant le dernier Etat souverain au monde à adhérer à l'Organisation des Nations unies (ONU). A l'occasion de ce 20e anniversaire, l'équipe des Documents diplomatiques suisses (Dods) publie le 3e volume de la série «La Suisse et la construction du multilatéralisme». Le directeur de son centre de recherche, Sacha Zala, rappelle à quel point la conception suisse de la neutralité a freiné son intégration au système de sécurité internationale. Il a participé en tant qu'expert externe aux consultations du rapport du Département fédéral des affaires étrangères sur la neutralité qui a été recalé par le Conseil fédéral. Sacha Zala est professeur à l'Université de Berne et à l'Unidistance. Depuis 2014, il préside la Société suisse d'histoire.

Vous écrivez qu'une conception étroite et exagérée de la neutralité à long-temps fait obstacle à l'adhésion de la Suisse à l'ONU. Pourquoi? Dès 1946, les Etats neutres pouvaient sans problème devenir membres de l'ONU à l'instar de la Suède. La Suisse s'accroche pourtant à un statut spécial accordé en 1920 pour adhérer à la Société des Nations (SDN) mais qui est devenu indéfendable après la Deuxième Guerre mondiale. Sa propre conception de

la neutralité va l'empêcher d'être un Etat normal et faire partie de la famille des Nations unies jusqu'en 2002.

Quelle est cette conception? Il y a la conception commune et les définitions juridiques. Ma thèse est que la conception commune, ancrée dans la population, signifie toujours une neutralité totale. C'est l'imaginaire de l'ermite dans la forêt. Ce concept est incompatible avec l'idée d'un système de sécurité collective. Il faut revenir à 1919 et à la création de la SDN pour comprendre comment la Suisse va construire sa propre neutralité. Si un membre de la SDN est attaqué, tous les autres membres sont *ipso facto* en guerre contre l'agresseur. Et si tous les pays adhèrent à la SDN, il devient impossible de se faire la guerre.

Il n'était donc pas possible d'être neutre et de faire partie de ce système.

Comment la Suisse va-t-elle tout de même y parvenir? Rappelons que la neutralité, au XIXe siècle, est un statut assez commun. On pourrait même dire qu'aujourd'hui encore la plupart des pays sont neutres face à un conflit. En 1907, toutefois, le statut de neutre est défini par la Convention de La Haye. Ce droit est très simple: l'Etat neutre ne participe pas activement aux conflits et ne met pas son territoire à la disposition d'un belligérant. L'industrie d'armement peut vendre des armes, mais l'Etat doit veiller à l'équilibre. C'est pratiquement tout. L'ordre collectif tout en bénéficiant de la protection

des autres pays. Comment le justifier aux yeux des autres Etats neutres? En exagérant l'histoire de cette neutralité! C'est en 1920, et non pas en 1815, que se forge ce discours alors que se met en place un système de sanctions collectives.

En quoi consiste alors cette construction particulière de la Suisse? Souvenons-nous que la Suisse a été déchirée durant la Première Guerre mondiale, chaque partie du pays soutenant le pays voisin. En 1919, la neutralité devient primordiale pour tenir ensemble le pays. Sa fonction sentinelle, de cohésion nationale, est si importante qu'on ne peut plus la questionner. C'est toujours le cas. Avant la guerre en Ukraine, 57% des Suisses étaient en faveur de la neutralité. Les grandes puissances accordent en 1920 un statut spécial à la Suisse car il a été décidé que le siège de la SDN serait à Genève et que l'on voulait éviter un échec populaire, la Suisse étant le seul pays à voter sur son adhésion. La Suisse obtient d'être le seul pays à ne pas devoir suivre les sanctions militaires. En d'autres termes, elle ne paie pas les coûts de la sécurité collective tout en bénéficiant de la protection



«La neutralité, au XIXe, est un statut assez commun»

En quoi innove-t-il? Il n'ajoute rien au texte de La Haye. Mais à ceux qui pensent qu'être neutre, c'est être comme l'ermite dans la forêt, il indique que la neutralité permet de participer à des sanctions économiques, mais pas à des sanctions militaires. Le terme ne change rien du point de vue juridique mais

représente la pierre fondatrice du catéchisme suisse de la neutralité.

Cela ne va toutefois pas durer... La Suisse va appliquer quelques sanctions, mais la SDN est déjà déléguée. Puis en 1938, la Suisse refuse de continuer à appliquer les sanctions contre l'Italie après son attaque contre l'Abyssinie. On dit alors que la Suisse va «retourner à une neutralité intégrale», un concept inventé pour légitimer l'abandon des sanctions. C'est une absurdité. Il ne peut pas y avoir de retour à quelque chose qui n'existait pas avant la SDN. On a bricé cette tromperie pour masquer le fait que l'on n'avait pas tenu ses engagements. Les puissances laissent faire car à tout prendre on préfère que l'Italie se lance dans une aventure coloniale plutôt qu'elle s'allie avec Hitler. La SDN s'est désintégré.

C'est un coup de maître... C'est un coup de marketing politique génial auquel tout le monde croit encore aujourd'hui. Se fixe alors dans la tête des Suisses un concept qui semblera presque divin puisque la Suisse ne sera pas envahie durant la Deuxième Guerre mondiale. Après 1945, la neutralité acquiert en Suisse un statut quasi religieux. En même temps, tous les acteurs politiques sont conscients qu'elle est extrêmement fragile. Les Belges en savent quelque chose puisqu'ils ont été envahis deux fois malgré leur neutralité.

La Suisse se cache derrière la neutralité dites-vous. Pourquoi? La grande diversité de la Suisse, qui la tiraille,

à nécessité l'invention d'un vivre-ensemble qui passe souvent par la neutralisation des problèmes. Le problème des différences culturelles a été neutralisé par le fédéralisme. La diversité des langues a été neutralisée par l'invention du principe de territorialité du langage. La politique étrangère, qui est perçue de toute autre manière si l'on vit à Coire, à Genève ou à Zurich, a été neutralisée par le concept de neutralité. A cette neutralisation endogène correspondent par ailleurs les intérêts des grandes puissances à voir une Suisse neutralisée au cœur du continent. Du coup, on ne parle plus de politique étrangère, à commencer par notre relation à l'UE.

Cette neutralisation a bien profité à la Suisse... Oui, mais ces stratégies remontent au XIXe siècle. Dans le XXe siècle, la Suisse n'a plus de problème de voisins agressifs. Par ailleurs, la neutralisation de la politique étrangère fonctionnait tant que la Suisse était suffisamment petite. Aujourd'hui, dans certains domaines, la Suisse est une puissance et même une grande puissance économique. On ne peut plus se cacher. Nous profitons gratuitement de la sécurité collective de l'UE et de l'OTAN du simple fait que nous sommes entourés de ces organisations. Les pays comparables ayant une politique de neutralité et qui ont des frontières avec la Russie ont subi ce qui est allé au-delà de l'OTAN. Nous commettons une erreur mentale et philosophique de croire que nous décidons indépendamment de notre neutralité.

On pense que les autres seront toujours en mesure d'accepter la position de la Suisse, or ce n'est pas le cas. Lorsque Berne, le 28 février, décide d'adhérer aux sanctions il n'y avait en réalité pas d'autres options. Pensez-vous vraiment que les Etats-Unis et l'UE auraient accepté que la Suisse continue ses affaires financières avec la Russie? La réalité est que la Suisse est un pays intégré dans l'économie mondiale, beaucoup plus que d'autres, et si ses partenaires n'acceptent pas qu'elle fasse certaines choses elle n'a pas le choix.

Le Conseil fédéral a décidé de maintenir le statu quo en retouquant un rapport du DFAE sur la neutralité. Est-ce une erreur? Le Conseil fédéral a pris pour la première fois la décision d'appliquer les sanctions de l'ONU en 1990, à la suite de l'invasion du Koweït par l'Irak. C'était historique. Cela s'est réglé très simplement par une conférence téléphonique. C'était de sa compétence. Un rapport sur la politique étrangère de la Suisse sera rendu en 1993, c'est alors, dans une annexe, qu'il est question de la neutralité dans un monde post-guerre froide. C'était une manière politique de procéder très efficace.

Il a donc bien fait d'enterrer ce rapport? Le rapport est solide. Le Conseil fédéral a voulu conserver sa liberté de manœuvre. L'astuce d'un concept flou est qu'on peut l'utiliser comme justificatif dans diverses situations. ■ PROPOS RECUEILLIS PAR F. K.