

Sacha Zala

« La neutralité suisse est devenue une construction identitaire, presque religieuse »

Alors que les Suisses sont appelés à voter pour ou contre la « sauvegarde de la neutralité », l'historien revient sur les ambiguïtés de ce principe qui s'est imposé comme un pilier de l'identité nationale

ENTRETIEN

BERNE - envoyé spécial

Professeur d'histoire à l'université de Berne et président du Comité international des sciences historiques, Sacha Zala exploite dans ses recherches les archives diplomatiques suisses. Il identifie les étapes et les contradictions du souverainisme suisse et de ses particularismes : la Suisse n'appartient ni à l'Union européenne ni à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), tout en multipliant les rapprochements avec ces deux structures. Dimanche 27 septembre, les Suisses voteront sur l'initiative populaire « Sauvegarder la neutralité », lancée par l'association souverainiste Pro Suisse et l'Union démocratique du centre (UDC, extrême droite).

Que signifie cette votation ? La Suisse est neutre depuis longtemps : comment pourrait-elle le devenir davantage ?

Il faut vraiment être suisse pour comprendre ce débat ! La neutralité est, en effet, inscrite dans la Constitution depuis 1848. Elle est une constante au moins depuis le Congrès de Vienne [en 1815], fondée en droit international, jamais remise en cause, ni à l'intérieur ni à l'extérieur du pays.

Le problème est la signification que l'on donne à cette neutralité. Le seul mot qui ne soit pas mentionné dans le texte de l'initiative de l'UDC est celui de « sanctions ». Or, c'est précisément sur cela que porte le débat : en cas de victoire du oui, la Suisse ne pourrait plus prendre de sanctions contre un Etat, sauf si elles découlent d'une décision du Conseil de sécurité des Nations unies. En clair, elle devrait renoncer aux sanctions qu'elle a prises contre la Russie, à la suite de l'Union européenne.

Qu'est-ce que la neutralité au sens du droit international ?

Selon les Conventions de La Haye de 1907, qui ont défini les droits et obligations des neutres, elle n'impose que trois choses. Premièrement, ne pas participer à la guerre – c'était plus facile à l'époque, quand les guerres étaient territoriales, commençaient à la fin du printemps et se terminaient avant l'hiver. Deuxièmement, ne pas mettre son territoire à la disposition des belligérants, afin d'éviter que l'un d'eux ait un avantage en le traversant. Troisièmement, si des soldats belligérants cherchent refuge dans un pays neutre pendant un conflit, celui-ci doit les accueillir et les désarmer jusqu'à la fin des hostilités. En droit internatio-

nal, la neutralité est un concept très territorial, qui ne dit presque rien sur les sanctions économiques.

En sanctionnant des entités et des personnalités russes après l'invasion de l'Ukraine, en février 2022, Berne aurait abandonné sa neutralité. C'est du moins ce que soutiennent les promoteurs de l'initiative...

C'est faux. Le droit international ne règle pas cette question. Les sanctions comme instrument de la sécurité collective existent seulement à partir de la création de la Société des nations [SDN] en 1919 et sont alors une nouveauté dans les relations internationales. L'idée de base était que si quelqu'un enfreignait les règles du pacte de la SDN tous les autres pays devaient, automatiquement, corriger cette faute. Il y avait un crescendo de mesures : d'abord, les sanctions économiques, puis les sanctions militaires ; la mesure la plus drastique était l'expulsion de la SDN. Si l'on parle de sanctions, on parle donc d'un processus mis en place après la codification du droit international de la neutralité en 1907.

Quelle est la différence fondamentale entre le droit de la neutralité et la politique de la neutralité pratiquée par la Suisse ?

Du point de vue strict du droit international, la neutralité ne fixe presque rien d'autre que l'interdiction de faire la guerre, sauf pour défendre sa propre intégrité territoriale. Mais, d'un point de vue philosophique abstrait, il est impossible d'être neutre et de faire partie, en même temps, d'un système de sécurité collective. Depuis la guerre froide, la Suisse a donc suivi une neutralité de façade, qui l'arrime de facto au camp occidental. C'est surtout dans la tête des gens, à commencer par les Suisses eux-mêmes, que cette neutralité continue d'être perçue comme « totale ».

Comment cette distinction entre théorie et pratique est-elle née ?

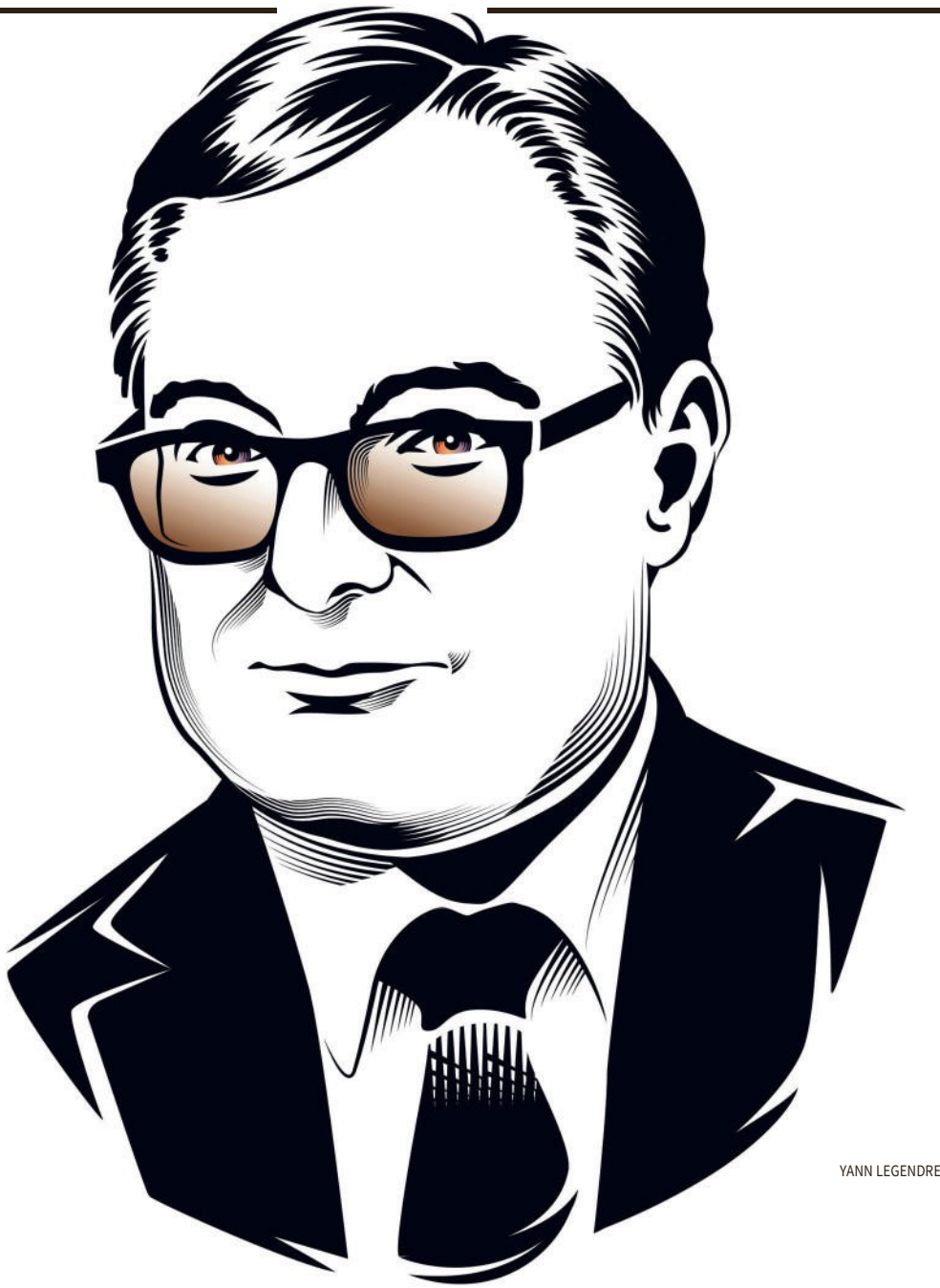
Pendant la première guerre mondiale, la Suisse risque de se déchirer entre une Suisse romande, orientée vers la France, et une Suisse alémanique, amoureuse du Kaiser. A Berne, le ministre des affaires étrangères germanophile [Arthur Hoffmann] cherche même à négocier une paix séparée avec l'Allemagne, ce qui provoque un scandale considérable. Selon moi, c'est le moment précis où la neutralité, jusque-là instrument de politique étrangère, devient un instrument de politique intérieure : un mythe, une identité.

Avant la première guerre mondiale, la neutralité n'existait donc pas vraiment ?

De 1848 à la première guerre mondiale, elle ne joue pratiquement aucun rôle. La seule préoccupation de l'Etat fédéral est de garantir sa propre souveraineté. La Suisse est, de fait, un pays assez combatif. En 1856, par exemple, le roi de Prusse fait valoir d'anciens droits à Neuchâtel. La Suisse n'hésite pas une seconde, mobilise deux divisions, se dit prête à entrer en guerre contre la Prusse. La perception de la neutralité suisse, depuis l'étranger comme sur le territoire national, est donc un phénomène assez récent, qui émerge après la première guerre mondiale.

Le rôle de cette neutralité pendant la seconde guerre mondiale est, en revanche, très discuté. Quel est votre jugement ?

Le pays a agi de manière pragmatique et contradictoire. D'un côté, il maintient



YANN LEGENDRE

sa neutralité formelle. De l'autre, il entretient des relations commerciales très étroites avec le III^e Reich, lui accordant un crédit de 1 milliard de francs suisses de l'époque pour financer l'achat, par Berlin, de matériels.

Cela lui permet, en retour, de garantir son approvisionnement en charbon et en marchandises. En même temps, les avions allemands qui survolent l'espace aérien suisse se font tirer dessus. Cela met naturellement le Führer dans une rage folle. Mais, du point de vue du droit international, c'est le droit légitime de la Suisse, parce que sa neutralité avait été violée. Sur le papier, cette contorsion permanente paraissait impossible à tenir, mais elle a fonctionné.

Pourquoi le Conseil fédéral – le gouvernement de Berne – n'a-t-il pas parlé de ces arrangements ?

Parce qu'il ne voulait pas contredire le mythe qui s'installait dans la population : les gens croyaient vraiment que le pays n'avait été sauvé que grâce à sa neutralité. Ce discours de cause à effet a créé un habitus si puissant qu'il façonne depuis lors l'identité suisse. Prenez la Belgique : en 1914 et en 1939, elle aussi était neutre, mais elle a été envahie les deux fois. En 1949, elle devient donc membre fondateur de l'OTAN.

La Suisse est-elle vraiment restée neutre pendant la guerre froide, ou s'est-elle contentée d'en entretenir l'idée ?

La réalité est qu'elle a adhéré secrètement au Comité de coordination pour le contrôle multilatéral des exportations [en place de 1949 à 1994] vers l'URSS, sous pression américaine. Aucun accord écrit n'a jamais été paraphé avec Washington à ce sujet : une injonction orale a suffi. Pas de papier, pas de traces. Dans la tête de Suisses, le pays est parvenu à se soustraire aux pressions américaines pendant la guerre froide, ce qui est totalement faux. Depuis la fin de la guerre froide, la Confédération continue de faire partie de facto du camp occidental, en reprenant systématiquement les trains de sanctions, à commencer par celles décidées contre l'Irak en 1990, après l'invasion du Koweït.

La Suisse est-elle aujourd'hui unique dans son acception de la neutralité ?

Non. L'Autriche et l'Irlande sont, elles aussi, neutres et font partie du camp occidental. Ce qui est unique, c'est que la Suisse croit l'être. Cette idée naît en 1920, quand la SDN accepte que la Suisse reste neutre tout en adhérant au système collectif. Depuis lors, pour moi, c'est une construction idéologique.

Pourquoi Berne ne parvient-il pas à admettre qu'il est, de fait, désormais aligné sur ses voisins européens ?

Parce que le concept a glissé vers le sacré. La neutralité est devenue identitaire, quasiment religieuse. Les sondages des vingt dernières années montrent un soutien à cette notion autour de 95 % [mais l'initiative actuelle, jugée excessive, devrait être rejetée à 68 % selon un sondage 20 Minutes et Tamedia publié le 16 septembre]. Aucun gouvernement à Berne ne pourra jamais l'abandonner, c'est politiquement impossible. Il faut avoir en tête que la Suisse n'est pas un Etat-nation normal. Elle n'a ni langue ni culture commune. Aussi la neutralité agit-elle comme un substitut, un ciment national assurant la cohésion.

Cela ne l'empêche pas de collaborer activement avec l'OTAN...

C'est encore un arrangement. La Suisse a profité, en 1996, du Partenariat pour la paix de l'Alliance atlantique [une structure prévue à la fois pour associer les pays européens non membres à l'OTAN et servir d'antichambre aux ex-pays de l'Est, devenus membres entre-temps] pour s'y glisser et y participer sans l'admettre ouvertement. Depuis, les exercices militaires de l'OTAN auxquels l'armée suisse participe sont réguliers. Il y a donc là une forme de duplicité sur la forme sans changer le fond, car la neutralité est essentielle pour entretenir la cohésion interne.

Elle permet à la Suisse de jouer un rôle de médiation sur la scène internationale. Dans ce sens, la votation du 27 septembre ne va rien changer. Le vrai débat porte sur la « neutralité flexible » : jusqu'où collaborer avec l'OTAN tout en conservant le statut de neutralité ? L'UDC veut freiner cette évolution, mais elle est inévitable face aux menaces géopolitiques actuelles.

Peut-on dire que le plus important, dans la neutralité suisse, est d'en sauver l'apparence ?

C'est sûrement vrai, mais nullement dans un sens de duperie. Le problème, c'est que la crédibilité de la neutralité est centrale pour qu'elle tienne. C'est un paradoxe : plus on en parle, plus on l'explique, plus elle s'effondre. La neutralité fonctionne parce qu'on y croit. La Suisse continuera donc de faire ce qu'elle a toujours fait : bricoler entre le mythe et la réalité. C'est un peu hypocrite, mais c'est probablement la seule manière pour la Suisse de survivre dans un monde qui change radicalement. On n'échappe pas à la géographie. Située au cœur de l'Europe, la Suisse ne peut pas faire autrement que de coopérer avec ses voisins et alliés occidentaux. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR
SERGE ENDERLIN