

8 Suisse

Les cinq scénarios du Conseil fédéral pour la neutralité

POLITIQUE ÉTRANGÈRE Un rapport de 50 pages est mis en consultation par le gouvernement. «Le Temps» s'en est procuré une copie. Le concept de «neutralité coopérative» est privilégié mais reste vague

FRÉDÉRIC KOLLER
@frederickoller

Etre neutre, ça veut dire quoi? Dans un rapport de 50 pages mis en consultation depuis quelques jours au sein de l'administration fédérale et prochainement auprès de commissions parlementaires, le Conseil fédéral tente d'apporter sa réponse. Un exercice provoqué par la guerre d'agression russe en Ukraine. Les Etats partenaires de la Suisse ont en effet «de la peine à comprendre le sens et le but d'une position neutre», explique le document, dont *Le Temps* s'est procuré une copie. Une neutralité qui fait à nouveau «l'objet de controverses». «Comment la Suisse peut-elle concilier sa position de neutralité avec la solidarité et la coresponsabilité qui s'imposent pour la sécurité en Europe et la défense des valeurs de liberté», s'interroge le Conseil fédéral.

Pour y répondre, le gouvernement veut ouvrir un débat sur la base de cinq options: la neutralité intégrale, le statu quo, la neutralité coopérative, la neutralité ad hoc et le non-alignement ou l'adhésion à l'OTAN. La première et la dernière, laquelle revient à un abandon de la neutralité, «ne sont pas dans l'intérêt de la Suisse». Le Conseil fédéral arrive à la conclusion que la «neutralité coopérative» correspond le mieux aux exigences d'une «conception moderne de la neutralité». Ce concept véhiculé depuis quelques mois par Ignazio Cassis a été critiqué par ses adversaires politiques pour son manque d'articulation et le flou supplémentaire qu'il a plutôt apporté jusqu'ici au débat politique.

Pas de rupture

Que dit le rapport à son propos? Tout d'abord qu'il ne s'agit pas d'une rupture de la pratique de la politique de neutralité mais d'une «évolution du statu quo», c'est-à-dire d'une adaptation de la politique de «neutralité active» mise en œuvre depuis 1993. La neutralité armée et permanente



«Si césure il y a, c'était en 1990 lorsque la Suisse a repris pour la première fois des sanctions internationales contre l'Irak»

SACHA ZALA, HISTORIEN INDÉPENDANT

est préservée. Mais cette «neutralité coopérative» se distingue sur cinq points: «plus de coopération, plus de politique d'intérêts, plus de liberté d'action, plus d'anticipation et plus de cohérence». Concrètement, la Suisse se donnerait une plus grande marge de manœuvre pour l'application de sanctions, l'exportation de matériel de guerre et l'autorisation de transit de parties non en conflit, et se concerterait «d'avantage avec l'UE et l'OTAN dans le domaine du droit de la neutralité».

Une telle pratique de la neutralité nécessiterait une adaptation de la loi sur le matériel de guerre. «En cas de risque de guerre, est-il écrit, la Suisse se rapproche des autres Etats, explique sa position de neutralité et examine avec eux quelle contribution la Suisse peut apporter.» Il est précisé que lors d'une agression militaire par un membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, «la neutralité ne doit pas obligatoirement être appliquée». De ce point de vue, les sanctions reprises contre la Russie semblent être un précédent.

Le Conseil fédéral n'écarte pas les options d'un statu quo ou d'une «neutralité ad hoc». La neutralité active pratiquée depuis trente ans n'est toutefois plus d'actualité car celle-ci tablait sur «le principe que l'époque des blocs politiques est révolue et

que la sécurité collective peut être protégée par un Conseil de sécurité de l'ONU opérationnel». Ce n'est plus le cas. Une neutralité ad hoc, qui permet au cas par cas de renoncer à la neutralité, implique de son côté que «la solidarité de valeurs prend le pas sur la neutralité». L'application de la neutralité serait par ailleurs de facto soumise à l'approbation de l'OTAN et de l'UE. Elle «représente un revirement [...] qui est trop inattendu en cette période de bouleversements».

L'image que la Suisse a d'elle-même

La neutralité est aujourd'hui «plus tolérée qu'appréciée par les partenaires de la Suisse, notamment en Europe», indique encore le rapport. Mais renoncer à la neutralité «serait une rupture avec une pratique séculaire couronnée de succès et aurait des conséquences importantes pour la politique étrangère et pour l'image que la Suisse a d'elle-même».

Associé à un groupe de réflexion externe à l'administration pour l'élaboration de ce rapport, l'historien indépendant Sacha Zala ne voit pas de bouleversement avec la politique de neutralité de la Suisse même si elle s'affirme plus clairement dans le camp occidental. «Si césure il y a, c'était en 1990 lorsque la Suisse a repris pour la première fois des sanctions internationales contre l'Irak», explique le directeur des Documents diplomatiques suisses. Il rappelle que durant la guerre froide, la Suisse était l'un des pays les plus anticommunistes. Il voit dans ce rapport un «exercice didactique pour faire naître un débat. Mais la Suisse est championne pour éviter les vrais problèmes de politique étrangère comme celui de notre relation à l'Union européenne.»

Egalement associé à la réflexion, l'ancien directeur du CICR (et membre du conseil d'administration du *Temps*) Yves Daccord estime pour sa part que la neutralité doit se justifier par une politique des bons offices beaucoup plus active. «Pour l'heure, on ne le fait pas du tout», regrette-t-il. Et la question n'est évoquée qu'en termes généraux par le Conseil fédéral. Au terme du débat, la nouvelle conception de la neutralité sera intégrée à la stratégie de politique étrangère 2024-2027. ■