



Suisse

Author(s): Édouard Pontoizeau and Carole Grimaud Potter

Source: *Diplomatie*, MARS-AVRIL 2024, No. 126 (MARS-AVRIL 2024), pp. 22-25

Published by: Areion Group

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/10.2307/48766189>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



Areion Group is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Diplomatie*



analyse

Par **Édouard Pontoizeau**, coordinateur du Réseau québécois d'études postsovietiques et analyste au Center for Russia and Eastern Europe Research (CREER) à Genève, et **Carole Grimaud Potter**, chargée d'enseignement en géopolitique de la Russie à l'Université Paul Valéry de Montpellier, chercheure en sciences de l'information à l'Institut méditerranéen des sciences de l'information et de la communication (IMSiC), programme doctoral « Défense et Sécurité », de l'Université Aix-Marseille, et fondatrice du CREER.

Photo ci-dessus :
La Sphère Céleste de Paul Manship (1885-1966), dans la cour d'honneur du Palais des Nations, à Genève. Le nouveau parlement suisse, élu en octobre 2023, pourrait vouloir voter en 2025 pour inscrire — et ainsi préserver — la neutralité suisse dans la constitution du pays. (© Shutterstock)



Suisse : la neutralité en question

Entre tradition et défis contemporains, la neutralité suisse, ancrée dans l'Histoire, évolue en un instrument de souveraineté. Cependant, les répercussions de la crise en Ukraine mettent à l'épreuve cette position délicate, révélant des perceptions discordantes et des tensions avec les grandes puissances. Une situation qui met ainsi en lumière la nécessité d'une adaptation continue du principe de neutralité de la Suisse dans un monde en mutation profonde.

Une neutralité inscrite dans l'Histoire

C'est lors du traité de Paris en 1815 qu'est consacrée la neutralité perpétuelle de la Suisse, conférant une reconnaissance internationale à son statut de pays neutre. La Constitution fédérale de 1848 reprend ce statut pareil à un rôle d'instrument ayant pour but de préserver l'indépendance. La neutralité n'est pour ainsi dire plus une posture idéologique (même si elle demeure un symbole et l'incarnation d'une idée de celle-ci), mais bien un outil stratégique visant à garantir la souveraineté de la Suisse.

Cette neutralité est renforcée en 1907 lors des conventions de La Haye, formalisant les droits et les devoirs des pays neutres

en temps de guerre. Ce cheminement historique a conduit à une conception de la neutralité comme un outil adaptable de politique extérieure, jouant un rôle crucial dans la préservation de la cohésion nationale.

Cependant, la question de l'adaptation de la neutralité aux nouvelles réalités de la politique de sécurité européenne se pose. Est-ce que le maintien de la neutralité continue à garantir sa sécurité dans un contexte changeant ? Bien que la neutralité soit encadrée par le droit international public, la Suisse a historiquement bénéficié de marges de manœuvre lui permettant de participer à des initiatives internationales tout en préservant son statut neutre. Ainsi, la neutralité suisse est confrontée à



l'équilibre délicat entre tradition, adaptation aux défis contemporains et préservation d'une identité nationale unique.

La neutralité, un instrument de souveraineté et un symbole international

La neutralité suisse a joué au fil des siècles un rôle essentiel dans le maintien de la cohésion de la Confédération helvétique, devenant une partie intégrante de la tradition, de l'histoire et de l'identité nationales. La Suisse a su exploiter les marges de manœuvre offertes par la neutralité, s'engageant dans diverses initiatives internationales (Conseil de partenariat euro-atlantique), sanctions

“ La neutralité suisse a joué au fil des siècles un rôle essentiel dans le maintien de la cohésion de la Confédération helvétique, devenant une partie intégrante de la tradition, de l'histoire et de l'identité nationales. ”

économiques (guerre du Koweït en 1990) ou missions pour le maintien de la paix (KFOR) (1). Bien que la neutralité implique de renoncer à la protection d'une alliance, elle évite également l'implication du pays dans des conflits étrangers, tout en préservant sa souveraineté et une liberté d'action dans sa politique étrangère. Une liberté d'action qui revêt une importance de premier plan, notamment quand cela participe de la promotion de la paix et du dialogue international.

Les limites de la neutralité, définies par le droit international, permettent d'offrir un cadre juridique clair dans lequel la Suisse tend à jouer son rôle (2). Cette singularité participe en effet d'une forme de crédibilité quant au fait de pouvoir être le

pays hôte d'organisations internationales onusiennes (HCR, OMS), économiques et sociales (OMC, OIT, UIT), voire d'organismes internationaux humanitaires (Croix-Rouge).

La Suisse est aussi un symbole tangible de la diplomatie internationale sur des enjeux cruciaux de notre époque, que ce soit lors des conventions de Genève ayant établi le droit international humanitaire ou bien des traités internationaux de Bâle sur l'institution de normes internationales pour la réglementation bancaire.

C'est précisément dans ce secteur que la Suisse s'est illustrée. Réputé pour son efficacité, sa discrétion et sa stabilité, le système financier suisse a en effet constitué un pilier essentiel de cette neu-

mis au défi des affres de l'Histoire contemporaine.

Les perceptions discordantes de la neutralité

L'onde de choc causée par l'invasion russe en Ukraine, le 24 février 2022, continue de secouer le continent et n'a pas épargné la Confédération helvétique. Pour la Suisse, qui entretenait jusqu'à présent de bonnes relations économiques avec la Russie, la décision d'appliquer tous les paquets de sanctions décidées par l'Union européenne (UE) à son encontre ne fut pas dénuée de répercussions houleuses dans le débat interne. Si depuis les années 1990 la Confédération adhère, en grande partie, aux sanctions décidées à Bruxelles (3), celles



tralité. La fiabilité des banques suisses, contribuant ainsi à son rayonnement international, lui a permis de consolider sa stabilité politique et son prestige international. Une donnée qui a attiré les fortunes du monde entier, en particulier les oligarques et entrepreneurs russes. Ceci n'est toutefois pas sans conséquence dans ses relations économiques internationales actuelles, notamment avec la Russie.

La neutralité est donc un concept de droit qui est relié davantage à des textes de lois plutôt qu'à un devoir. Son caractère utilitaire et instrumental lui garantit sa sécurité, pouvant même selon l'habileté politique de la Suisse lui valoir une réputation et une confiance internationales, symbole d'une idée de la diplomatie. Un symbole qui est cependant

appliquées à la Russie suscitent de vives critiques portant sur la sacro-sainte neutralité helvétique. Pour d'autres, la Suisse ne serait pas allée assez loin, voire aurait entravé le soutien occidental à l'Ukraine, en refusant l'autorisation aux pays clients de l'industrie d'armement helvète de livrer des armes à Kyiv. Enfin, une autre pierre d'achoppement dans le débat interne, elle aussi inextricablement liée à la politique de neutralité de la Suisse, fait apparaître des dissensions au sujet des avoirs russes. Au mois de novembre 2022, l'autorité compétente pour l'exécution des sanctions, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), estimait 7,5 milliards d'actifs financiers gelés en Suisse et 15 biens immobiliers saisis (4). Une petite goutte d'eau pour certains, des chiffres qui n'auraient pas à rougir

Photo ci-dessus :
Le président de la Confédération, Guy Parmelin (au centre), s'adresse aux présidents américain et russe devant la villa La Grange. Après avoir accueilli la première rencontre historique entre Joe Biden et Vladimir Poutine dans un climat déjà extrêmement tendu, à Genève, le 21 juin 2021, les espoirs de désescalade ont fait place à la condamnation sans appel de Berne pour la « violation flagrante du droit international » commise par la Russie. (© DFAE/Alessandro della Valle)



Points chauds



en comparaison des 19 milliards saisis pour l'ensemble de l'UE, pour d'autres. La politique suisse de neutralité serait-elle donc un frein à la mise en œuvre des mesures visant à isoler et punir l'État russe agresseur et à soutenir la défense de l'Ukraine ?

Il est néanmoins certain qu'une ambiguïté continue d'être entretenue. Si le prudent Ignazio Cassis, ministre des Affaires étrangères, président de la Confédération en 2022, considérait la confiscation des avoirs russes comme un « dangereux précédent » au mois de juillet 2022, il reconnaissait l'année suivante qu'il s'agissait d'une « source

sérieusement mis à mal sous les pressions extérieures.

La neutralité dans le viseur des grandes puissances

Les contorsions helvétiques au sujet de la réexportation des armes vers l'Ukraine font grincer des dents parmi les partenaires et les médias occidentaux. Théoriquement, le régime strict des exportations d'armes suisses repose sur le droit de la neutralité (et non sur la politique de neutralité et sa souplesse d'interprétation). Une politique que la Suisse applique depuis 2014 dans le conflit qui oppose la Russie et l'Ukraine : « En vertu du principe de l'égalité de traitement ins-

utilisés en les reversant à l'Ukraine pour sa reconstruction sans violer la loi. Les points de crispation sont donc loin de se dissiper, la part la plus importante des actifs russes en Europe se trouvant effectivement en Suisse et en Belgique. Cependant, cet écueil n'exclut pas l'agacement que Moscou peut avoir quant aux tergiversations de la diplomatie suisse, au point de reléguer la Confédération helvétique dans le camp des « pays hostiles ». Si Berne a effectivement choisi le camp de l'UE et de l'OTAN, avec un rapprochement soutenu par 55 % de la population au début de l'année 2023 (6), son rôle dans le nouvel environnement international reste à définir.

“ La politique de neutralité de la Suisse évolue en fonction du contexte international et offre une marge de manœuvre d'appréciation quant à la conception même de la neutralité pratiquée par la Suisse, destinée à protéger sa crédibilité et assurer sa sécurité. ”

crit dans le droit de la neutralité, la Suisse ne peut accéder aux demandes de transmission de matériel de guerre d'origine suisse à l'Ukraine tant que ce pays est impliqué dans un conflit armé international », rappelle le Conseil fédéral sur sa page officielle (5).

Même le matériel acheté à un pays étranger (et non pas d'origine suisse) dans les années 1980, et dont la Suisse veut se débarrasser car désormais inutilisable, s'est heurté à l'inflexibilité officielle. L'aide financière et militaire occidentale à l'Ukraine étant en jeu aujourd'hui, la pression américaine sur ses alliés du G7 pour la saisie des actifs russes destinés à la reconstruction de l'Ukraine ou au soutien de l'effort militaire devient, dès lors, urgente. Un cadre juridique d'initiative américaine devrait voir le jour avant la date anniversaire du 24 février, mais rien ne dit que la politique de neutralité de la Suisse, pays non-membre du G7, y trouvera une interprétation conforme à ses principes. En effet, dans le cadre de la loi sur les embargos (LEmb), le SECO annonçait déjà en 2022 que les avoirs gelés en Suisse ne sont pas confisqués, c'est-à-dire qu'ils ne pourraient être

Une adaptation continue

En respectant scrupuleusement les exigences qui la lient au droit de la neutralité et au droit international, en soutenant les poursuites pénales pour les crimes de guerre, la Suisse réussit à préserver les fondements de son identité nationale avec 70 % de sa population considérant la neutralité de droit compatible avec les sanctions prises à l'encontre de la Russie (7). Mais le petit pays montagneux doit encore adapter sa politique de neutralité face aux nouveaux enjeux mondiaux, y compris en replaçant sa diplomatie au centre du dialogue pacifique.

En effet, l'alignement de la Confédération à l'UE, dans le contexte de la guerre russo-ukrainienne, a eu pour conséquence l'entrée en concurrence de pays médiateurs moins connus (Chine, Turquie, Arabie saoudite) et gagnant en crédibilité ce que Genève, traditionnelle cité de la paix, a perdu. L'effacement constaté de la diplomatie internationale incarnée par la place de l'ONU dans le monde et à Genève en particulier aurait-il contribué à porter une ombre sur la diplomatie suisse ? Une diplomatie active, suisse et genevoise, favorable à un changement à

Photo ci-dessus :

Certains cantons suisses, comme celui de Zoug (ici en photo), offrent une « discrétion » bancaire et immobilière pour les grandes fortunes russes. Les réserves russes en Suisse sont estimées entre 150 et 200 milliards de francs (environ 160 à 215 milliards d'euros). Et si la Suisse assure interdire les transactions liées à la gestion des réserves et des actifs de la banque centrale russe depuis mars 2022, les millionnaires russes auraient continué à y placer leur argent grâce aux « visas dorés », contournant ainsi les sanctions et déclenchant une enquête du département de la Justice américain. (© Shutterstock)

possible pour la reconstruction de l'Ukraine ». La nuance dans le narratif montre que la politique de neutralité de la Suisse est tout sauf figée. Elle évolue en fonction du contexte international et offre une marge de manœuvre d'appréciation quant à la conception même de la neutralité pratiquée par la Suisse, destinée à protéger sa crédibilité et assurer sa sécurité. Un casse-tête pour les partenaires et un savant équilibre à maintenir entre un accommodement aux décisions européennes et américaines tout en continuant à offrir la garantie que les actifs du monde entier peuvent être conservés en sécurité dans le pays. Ce principe est farouchement défendu en rejetant toute définition de la conception de la neutralité dans la Constitution, car alors, plus aucune marge d'appréciation ne serait possible. Mais l'équilibre dans la position officielle de la Suisse que l'on pouvait penser immuable semble





NATIONS UNIES



l'ONU et dont le rôle pourrait être déterminant dans la refonte de l'organisation historique, bénéfice de canaux bilatéraux ouverts avec la Russie. Le nombre de diplomates russes expulsés y est moins nombreux que dans les autres pays européens, évitant ainsi les représailles à l'encontre du personnel suisse en Russie. Ces conditions favorables auraient fait de la Suisse un « repère » pour l'espionnage russe, avec un tiers des diplomates présents liés au FSB, selon les services de renseignement suisses (8). Il n'en reste pas moins que la diplomatie secrète, à l'abri des médias, a pu prouver son efficacité dans la résolution de certains conflits historiques.

Le temps médiatique, souvent décourageant et relevant davantage d'éléments de langage, est bien différent du temps nécessaire au dialogue et à la diplomatie. Celle-ci se « mijote » dans les longs couloirs de l'ONU à Genève, à huis clos, avant d'être concrétisée par les annonces faites aux médias, à New York, comme le souligne Alain Jourdan, secrétaire général de l'Observatoire géostratégique de Genève. C'est à Genève que se concentre le savoir-faire diplomatique de la Suisse, partie immergée de l'iceberg sur laquelle reposent les futures bases des négociations, dans le temps et la discréetion. Une configuration idéale, probablement plus efficace et relevant davantage de la négociation et des leviers de pouvoir, que seule la neutralité du pays hôte rend possible. La visite du président ukrainien à Berne, le 15 janvier, et l'annonce de l'organisation, en Suisse, d'un prochain sommet international sur le processus de paix témoignent de la propension à ce que la Confédération puisse se replacer au centre du dialogue pacifique.

Une politique de neutralité déterminante

Le point de tension réside donc dans la formidable pression qu'exercent alors de tous côtés les puissances rivales du grand échiquier mondial, paralysant les pays dans leurs marges de manœuvre, ne pouvant ainsi ni se défendre ni échapper à la folie antagoniste générale. L'immense risque serait qu'il n'y ait tout simplement plus de neutralité possible dans ce nouveau monde qui semble se profiler à l'horizon, résultant de déchirements et de frictions intellectuelles mettant à bas l'esprit de concorde (9). En paraphrasant Zweig parlant lui-même d'Érasme, érudit humaniste ayant vécu en Suisse au temps des guerres de religion, la réflexion porte ici sur l'incapacité de certaines puissances d'accepter le principe de neutralité, de le reconnaître voire de l'envoyer dans leur lecture du monde. Pareil à Érasme en son temps, il s'agit « de se montrer » et de « se prononcer », le silence ou la discréetion des couloirs et de la réflexion murie étant proscrit, voire suspect. Il est des temps où il est parfois plus difficile d'être neutre que de choisir l'une ou l'autre position...

La réalité est, dans le cas présent, que la diplomatie suisse répond aux injonctions de l'ONU. Mais lorsque la position de celle-ci « ne répond plus », la diplomatie suisse se retrouve à adopter un *statu quo* qui n'est plus perçu comme répondant au principe de neutralité. Il s'agit en somme d'un jeu de miroir entre la diplomatie suisse et les instances internationales que la Confédération helvétique héberge.

À l'aune des réalités complexes du XXI^e siècle, les organisations internationales semblent d'autant plus en incapacité de répondre aux urgences actuelles que la Suisse s'immole dans une hémiplégie à mesure que sa neutralité est contestée. Cette forme d'allégorie d'un système international défaillant met à l'épreuve le bien commun qu'est la diplomatie.

Conclusion

La préservation de ce bien commun, et donc de la place et du rôle qu'occupe la Suisse en tant que pays neutre au XXI^e siècle, n'est donc pas à prendre à la légère. Elle est même un baromètre de notre temps. La Suisse est à la croisée des chemins, portant en elle une neutralité dont elle peut laisser naître une vision singulière au grand bénéfice de la stabilité mondiale, d'autant plus à mesure de la défection des organisations internationales. Bien que des puissances belliqueuses aux velléités irréductibles tendent à infléchir cette neutralité, celle-ci est porteuse d'espoir au fond de cette boîte de Pandore que le conflit en Ukraine a ouvert. La fragilité et la vulnérabilité de sa position peuvent, en revanche, laisser entrevoir l'effondrement annonciateur des structures et règles internationales si elles venaient à vaciller davantage.

Comme pour la gestion d'un bien commun, ce sont donc des choix qui s'imposent désormais. Souhaitons-nous cultiver cet espace et cet idéal afin de ne pas céder à la tentation de la guerre comme fatalité de notre monde, ou bien nous abandonner à l'*hubris* fermant définitivement la porte de la diplomatie ?

Édouard Pontoizeau et Carole Grimaud Potter



Notes

- (1) Confédération suisse, Mission suisse auprès de l'OTAN à Bruxelles, « Swisscoy et KFOR », dernière mise à jour le 12 octobre 2023 (<https://digital.areion24.news/lq6>).
- (2) Nations Unies, « Journée internationale de la neutralité. 12 décembre » : « La neutralité, au service de la paix et de la sécurité – au cœur de l'action de l'ONU », (s. d.). (<https://digital.areion24.news/24r>).
- (3) RTS, « La Suisse adopte une ligne plus dure envers la Russie », 25 février 2022 (<https://digital.areion24.news/pe6>).
- (4) Confédération suisse, Secrétariat d'État à l'économie SECO, « FAQ – Sanctions contre la Russie », dernière modification le 21 décembre 2023 (<https://digital.areion24.news/sjt>).
- (5) Confédération suisse, Secrétariat d'État à l'économie, « Exportations de matériel de guerre en 2022 » (s. d.) (<https://digital.areion24.news/igo>).
- (6) Confédération suisse, Groupement de la Défense, « Étude "Sécurité 2023" : faible majorité en faveur d'un rapprochement avec l'OTAN – regard plus critique sur la neutralité » (s. d.) (<https://digital.areion24.news/f12>).
- (7) Ibid.
- (8) Serge Enderlin, « Genève et sa région, un nid d'espions russes », *Le Monde*, 10 juillet 2023 (<https://digital.areion24.news/6js>).
- (9) Stefan Zweig, *Érasme, grandeur et décadence d'une idée*, traduit de l'allemand par Alzir Hella, éditions Bernard Grasset, 1935.

Photo ci-contre :

En janvier 2024, le ministre russe des Affaires étrangères, Sergueï Lavrov (ici en photo), infligeait un camouflet à la Suisse, après avoir rencontré son homologue helvétique à New York, en refusant les services de médiateur de la Suisse – pour discuter de la tenue d'un Sommet pour la Paix en Ukraine à Genève —, doutant de sa neutralité et la soupçonnant de « russophobie ». (© Shutterstock)