

Fiche de présentation

- 1. La Suisse vers une neutralité en trompe-l'œil ?** Approche géopolitique de la question.
2. CDT Alexandre DUPUY
3. 15 janvier 2000.
4. Division B
5. Mémoire de géopolitique
6. La neutralité de la Suisse est ancienne et bien ancrée dans le cœur de ses habitants. Cet attachement s'explique par le rôle historique de la neutralité dans l'édification de la Suisse d'aujourd'hui. Néanmoins, le contexte géopolitique actuel remet en question la pertinence de cette neutralité. Pour éviter un enclavement du pays, l'ouverture sur les organisations internationales est nécessaire. Une approche géopolitique de la question montre qu'il est toutefois possible de conserver une certaine forme de neutralité.
7. Mots clés : Suisse, neutralité, organisations internationales

La Suisse vers une neutralité en trompe-l'œil ?

Approche géopolitique de la question.

SOMMAIRE

Introduction.

I. Plusieurs définitions de la neutralité.

I.1. Approche juridique.

I.2. Un concept en cours de réactualisation.

II. Histoire de la neutralité suisse.

II.1. Un facteur de cohésion nationale et d'équilibre régional.

II.2. Une neutralité repensée après 1945.

II.3. Une neutralité qui demeure armée.

III. Les facteurs permanents de la géopolitique de la neutralité suisse.

III.1. Un pays enclavé mais un maillon essentiel des flux européens.

III.2. Une économie dépendante de ses échanges.

III.3. Identité suisse.

IV. Les facteurs de changement de la neutralité suisse.

IV.1. Le contexte international.

IV.2. Les nouvelles menaces.

V. L'avenir de la neutralité suisse.

V.1. Vers une entrée dans l'ONU.

V.2. La Suisse et l'Union Européenne.

V.3. Vers une neutralité en trompe-l'œil ?

Conclusion.

Annexe.

Glossaire.

Bibliographie.

La Suisse vers une neutralité en trompe-l'œil ?

Approche géopolitique de la question.



Introduction.

D'où vient la neutralité suisse, et où va-t-elle ? Face à ces questions, le premier constat est qu'il n'est guère facile de trouver de la documentation sur la Suisse ailleurs que dans les offices du tourisme, ou dans le pays lui-même. C'est bien la preuve que la Suisse est un pays qui a traversé les siècles sans intéresser véritablement ses voisins, en partie parce que sa géographie et sa neutralité en faisaient une zone protégée difficile à conquérir et assez mal connue. Dans le même temps, la Suisse réussissait à bâtir une économie de tout premier plan tout en garantissant sa sécurité par son statut d'Etat neutre. Mais le contexte géopolitique de l'Europe a changé : la neutralité suisse n'est plus désormais ni utile pour les puissances européennes voisines, ni suffisante pour assurer la sécurité du pays. Quoique selon un rythme variable, l'Europe des Etats se construit dans tous les domaines : économique, social, politique et de la défense. Or, la Suisse est le plus souvent, de sa propre volonté, en dehors de cette dynamique. Force est de constater toutefois qu'elle en souffre depuis la fin de la guerre froide : si la mondialisation de l'économie ne s'arrête pas à ses frontières, les menaces nouvelles non plus.

Après une analyse des droits et devoirs que la juridiction internationale accorde à un Etat neutre, nous verrons comment la Suisse a usé et profité de sa neutralité pour prospérer et devenir l'un des pays les plus riches du monde. En prenant en compte les facteurs suivants : géographie, économie et identité du peuple suisse, nous concluons que la Suisse doit absolument sortir de son isolement, quitte à heurter son opinion publique. L'Union Européenne et l'Organisation des Nations Unies représentent à l'évidence les pôles d'attraction les plus forts pour la Suisse. A-t-

elle, pour autant, intérêt à se rapprocher de celles-ci, et le peut-elle ? L'approche géopolitique de ces questions débouche sur le fait que la Suisse a la possibilité juridique d'opérer ses rapprochements et que sa sécurité comme son économie en bénéficieraient. Sa neutralité y perdrait néanmoins une partie de ses fondements. Pour préserver son identité et sa spécificité au sein du concert des Nations, la Suisse pourrait-elle garder son statut international en évoluant vers une neutralité de façade ?

I. Plusieurs définitions de la neutralité.

La neutralité est une notion qui évolue beaucoup en cette fin de siècle au cœur de l'Europe. Avant de s'interroger sur le cas particulier de la Suisse, il convient de s'attacher à définir la notion de neutralité en fonction du contexte géopolitique.

I.1. Approche juridique.

Communément entendue comme la situation d'un Etat qui veut demeurer à l'écart d'un conflit, et reposant sur les deux principes d'abstention et d'impartialité, la neutralité a pris son véritable essor au XIX^e siècle. D'origine coutumière, ses règles ont été, pour l'essentiel, codifiées en 1907, lors de la Conférence de La Haye. Si elles sont en théorie toujours applicables, ces règles ne couvrent qu'un aspect de la neutralité : celui du temps de guerre. Elles sont, en tout état de cause, particulièrement inadaptées à la pratique de la neutralité telle qu'elle a eu l'occasion de s'exercer depuis la fin de la Seconde guerre mondiale.

La neutralité est souvent confondue avec la neutralisation ou le non-alignement. Comprise comme le droit de se tenir à l'écart d'un conflit, elle résulte d'une volonté exprimée en ce sens et doit donc être considérée comme un attribut essentiel de la souveraineté de l'Etat. Elle s'oppose de ce fait à la neutralisation, mesure en principe imposée, qui protège tel Etat d'une guerre, le plus souvent en démilitarisant tout ou partie de son territoire, et qui est donc clairement une atteinte à sa souveraineté. Elle procède par ailleurs d'un statut qui s'accompagne de droits et d'obligations. Elle se distingue ainsi du non-alignement, attitude essentiellement morale et politique, qui correspond à l'existence d'un monde bi-polaire et qui vise à proclamer une indépendance au regard des blocs antagonistes est/ouest, et à ne se laisser en aucun cas entraîner dans un conflit armé déterminé par cette opposition.

S'agissant des différentes formes de neutralité, deux distinctions majeures doivent être faites. Il convient de distinguer les neutralités *de facto* et *de jure*, ainsi que les neutralités occasionnelle et permanente. Examinons dans un premier temps ce qui concerne les neutralités *de facto* et *de jure*. S'inscrivent dans le premier critère la Finlande, la Suède et l'Irlande, dont la neutralité résulte de simples déclarations de gouvernants et d'une pratique effectuée en ce sens. Dans ce cas, les Etats pourront aisément mettre fin à leur politique de neutralité dès lors qu'ils en considéreront les avantages caducs. Répondent au deuxième critère l'Autriche et la Suisse, dont la neutralité est définie par des textes ayant force juridique obligatoire et reconnus comme tels par la communauté internationale. Dans la Constitution suisse actuelle, « maintenir l'indépendance et la neutralité de la Suisse » font partie des compétences de l'Assemblée fédérale (art. 85) et du Conseil fédéral (art.102). Un renoncement à la neutralité *de jure* ne pourra donc être effectué qu'au terme d'un long processus formel. Toutefois, la Diète fédérale de 1847 refusa d'inscrire le maintien de la neutralité parmi les buts de la Confédération énumérés dans la Constitution fédérale, au motif que « la neutralité est un moyen au service d'une cause ; elle est

une règle politique paraissant actuellement la plus appropriée pour assurer l'indépendance de la Suisse », ce qui n'exclut pas qu'il faille un jour y renoncer « dans l'intérêt même de cette indépendance ». Cela explique que la Suisse n'ait jamais pris ou reconnu un engagement de droit international public à demeurer neutre de manière permanente. La Suisse peut ainsi revendiquer le droit d'adapter sa neutralité en fonction des mutations intervenant dans le monde qui l'entoure.

La seconde distinction concerne les neutralités occasionnelle et permanente. La première définit l'attitude que doit observer le neutre lors d'un conflit : s'y appliquent pour l'essentiel les codifications successives de ce que l'on peut regrouper sous l'appellation droit de la neutralité. Cette position en temps de guerre entraîne, pour l'Etat qui l'a adoptée, un certain nombre d'obligations que l'on peut résumer ainsi : non-participation directe au conflit, non-utilisation de son territoire par les belligérants, que ce soit à des fins opérationnelles ou pour y entreposer des matériels nécessaires à la conduite de la guerre ; complète impartialité ou traitement paritaire envers les belligérants. Toutefois, cette règle est susceptible de poser de sérieux problèmes au neutre dans le domaine économique : celui qui aurait entretenu des relations commerciales privilégiées avec l'un des belligérants aurait l'obligation d'y mettre fin et serait ainsi directement pénalisé par le conflit en question. C'est pourquoi les règles de La Haye n'obligent nullement le neutre à suspendre ce type de relations, à l'exception du commerce relatif aux matériels de guerre. Enfin, l'obligation d'assurer l'inviolabilité de son territoire pour éviter que celui-ci ne puisse servir les intérêts de l'un des belligérants. Dans son principe, la neutralité ne se conçoit donc qu'armée.

La neutralité permanente est, elle, l'intention affichée par un Etat de rester neutre lors de toutes les guerres, actuelles et futures. Pendant la guerre froide, elle est devenue la principale, sinon la seule forme de neutralité en raison de l'absence de conflit déclaré en Europe. Si cette forme fait sienne les règles de la neutralité occasionnelle une fois le conflit déclaré, elle comprend un ensemble d'obligations particulières en temps de paix qui se distinguent de celles du temps de guerre. Elles ne sont nullement codifiées et ne constituent donc pas des obligations au sens formel du terme mais entraînent plutôt un comportement librement consenti par l'Etat neutre. Ainsi le droit de la neutralité ne pose aucune condition restreignant la politique étrangère de l'Etat neutre en temps de paix. De même, le droit régissant la neutralité permanente n'implique pas l'obligation d'étendre celle-ci aux domaines politique, idéologique ou économique. En particulier, il n'existe aucune incompatibilité de principe entre le statut de neutralité et la participation à des sanctions économiques. Depuis le XVII^e siècle, les Etats neutres se sont même vus concéder le droit de tirer avantage du commerce durant les guerres en fournissant des biens d'usage courant à un belligérant, voire à l'ensemble des parties du conflit. Ce droit de l'Etat neutre à commercer librement par voie terrestre ou maritime a d'ailleurs été codifié dans les Conventions de La Haye de 1907. De fait, il est stipulé à l'article 7 de la V^e Convention qu'une puissance neutre « n'est pas tenue d'empêcher l'exportation ou le transit, pour le compte de l'un ou l'autre des belligérants, d'armes, de munitions, et, en général, de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte ». L'Etat neutre doit mettre les belligérants sur un pied d'égalité uniquement s'il adopte une attitude restrictive, c'est-à-dire s'il limite ou interdit le commerce de ces marchandises.

Si une attitude neutre est facilement identifiable par des Etats voisins en temps de guerre, le neutre permanent devra à tout moment mener une politique d'impartialité suffisamment crédible pour que les autres membres de la communauté internationale puissent penser qu'il est effectivement susceptible de la respecter en temps de guerre. Concrètement, cela implique, au minimum, l'absence de bases militaires étrangères sur son territoire, et plus généralement, le refus de consentir toute facilité d'ordre militaire à un Etat tiers ainsi que la non participation à une alliance militaire. Ces deux obligations restent cependant insuffisantes. On attendra de cet Etat qu'il mène une politique de neutralité active, allant bien au-delà des questions d'ordre

strictement militaire.

I.2. Un concept en cours de réactualisation.

Jusqu'à la première guerre mondiale, tous les Etats avaient, en cas de guerre, pour seul choix de participer au conflit comme belligérant ou de rester neutre en accord avec le droit de la neutralité. Il n'existait alors pas de troisième voie. Depuis, la neutralité n'est plus qu'une alternative parmi d'autres. Cette évolution s'explique par le fait que la conception de la guerre, qui en faisait un moyen normal, parfaitement légitime de mener sa propre politique ou de régler des différends, est devenue inacceptable du fait de l'évolution du droit international public applicable en temps de paix. Le pacte de la Société des Nations (SDN) et le pacte Briand Kellogg, puis la Charte des Nations Unies interdisent en effet l'usage de la force entre Etats sauf en cas de légitime défense. En cas de guerre, les Etats ont donc désormais le choix entre plusieurs possibilités, allant de l'implication totale dans la guerre à la neutralité. Pour tenir compte des différentes positions intermédiaires, on parle aujourd'hui « d'Etats neutres et autres Etats ne participant pas au conflit »(cf. protocole additionnel I du 8/06/1977 aux conventions de Genève du 12/08/1949). L'évolution s'accélère avec la fin de la seconde guerre mondiale et l'apparition des armes atomiques. Face aux guerres modernes, les pays neutres prennent alors conscience du caractère précaire de la neutralité traditionnelle, dont les règles et l'esprit étaient fondés sur la prévention de conflits limités géographiquement.

Avec la disparition des blocs et l'apparition d'un nouveau contexte géostratégique, tant la marge de manœuvre que l'intérêt de la neutralité se sont largement réduits. Les pays neutres d'Europe ont perdu leur rôle de tampon et le maintien de leur statut semble plus hasardeux. En effet, si la guerre froide avait permis de revaloriser la neutralité, le maintien de cette dernière avait également été rendu possible par la protection de fait issue de l'antagonisme entre les deux blocs. Dans un monde redevenu multipolaire, pour ne pas dire éclaté, une neutralité armée dissuasive devient difficile à maintenir par de petits Etats, surtout lorsque les populations exigent de leurs gouvernements qu'ils mettent en évidence les « dividendes de la paix », c'est-à-dire qu'ils réduisent leur effort budgétaire en faveur de la défense. Le droit de la neutralité ne tient pas non plus compte des sanctions qu'une communauté d'Etats comme les Nations Unies peut décréter contre un Etat enfreignant le droit international. Il ne peut, de par sa conception, s'appliquer qu'aux guerres entre Etats. Or, la majeure partie des conflits armés qui ont éclaté depuis 1945, notamment les guerres de libération et les guerres civiles, ont impliqué des parties qui n'étaient pas des Etats, qu'il s'agisse de factions, d'ethnies ou de coalitions agissant au nom d'organisations internationales. Dans tous ces cas, le droit de la neutralité n'a pu s'appliquer. Cela permit certes la participation d'Etats neutres à la mise en œuvre de telles sanctions. S'engager aux côtés de la communauté internationale contre un ou plusieurs Etats ayant violé les principes fondamentaux du droit international ne peut en effet être vu comme une attitude partielle. L'Autriche en a fait la démonstration lors de la guerre du Golfe, en mettant son territoire à la disposition de la coalition anti-irakienne. Mais on peut pousser le raisonnement plus loin : une abstention dans la prise de sanctions décidées par la communauté internationale ne risque-t-elle pas de signifier implicitement le soutien de l'Etat neutre aux infractions condamnées ? Enfin, et peut-être surtout, la neutralité n'est pas une réponse adaptée aux nouvelles menaces, qu'il s'agisse de la criminalité transnationale, de la guerre de l'information, des mouvements massifs de réfugiés ou encore des dégradations écologiques majeures, comme nous le verrons dans la quatrième partie. Mais alors, où est l'intérêt de la neutralité aujourd'hui ?

La neutralité est une notion protéiforme, qu'elle soit de jure ou de facto, occasionnelle ou permanente. Ses acceptions faisaient toutefois l'objet d'un consensus jusqu'à la première guerre

mondiale. Depuis, la nature des protagonistes et des conflits a changé, imposant avec évidence la nécessaire corrélation entre le contexte géopolitique et le sens de la neutralité. Si le droit international se révèle peu contraignant, dans le domaine économique notamment, offrant ainsi aux Etats neutres la possibilité de faire évoluer leur conception de la neutralité, il brille surtout par son inadéquation aux menaces contemporaines. Toutefois, avant de le réformer, il convient de se poser la question de l'intérêt de la neutralité en Europe.

II. Histoire de la neutralité suisse.

II.1. Un facteur de cohésion nationale et d'équilibre régional.

Créée au XIII^e siècle, la Confédération helvétique proclame sa neutralité au XVI^e siècle, rompant avec sa politique de puissance et d'interventionnisme guerrier pour se consacrer à sa cohésion interne. Dès sa défaite lors de la bataille de Marignan, elle décide de ne plus intervenir dans les guerres européennes, laissant toutefois ses sujets être recrutés comme mercenaires. Durant la guerre de Trente Ans (1618-1648) la Diète adopte une attitude neutre et interdit, avec un certain succès, le passage des troupes étrangères sur son territoire : c'est en 1647 qu'est levée pour la première fois l'armée fédérale pour faire respecter la neutralité. Celle-ci est alors envisagée comme un moyen de consolider l'unité de populations hétérogènes sur les plans culturel, linguistique et religieux. Cette neutralité ne signifie nullement que les Suisses soient des pacifistes convaincus, comme le prouvent la quantité de mercenaires suisses qui se sont illustrés dans les armées étrangères. En 1813, la Suisse, insuffisamment armée, ne peut empêcher le passage des armées alliées contre Napoléon. En échange, les puissances concernées avaient promis de reconnaître la neutralité perpétuelle de la Confédération. Ce qui fut fait au Congrès de Vienne, en 1815. Son Acte final est l'occasion d'une déclaration de l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, qui reconnaissent et garantissent à la Suisse " la neutralité perpétuelle et l'inviolabilité de son territoire ", au profit de l'équilibre européen. La neutralité suisse, initialement expression d'une volonté nationale, devient ainsi un facteur de la politique européenne. Voyons pourquoi. De par sa position géographique, la Suisse facilite les négociations en cas de conflit. De plus, une Suisse belligérante n'aurait pu continuer à fournir ses mercenaires aux autres pays. Leur manque à gagner eût été important.

Les changements qui interviennent en 1848 correspondent à une évolution importante pour la géopolitique de la Suisse. Alors que la création de l'Etat fédératif donne une unicité de voix aux différents cantons, les grandes puissances voisines connaissent un vaste mouvement d'idées qui va imposer le principe des nationalités. La France, sous l'impulsion de Napoléon III, s'en fit la protagoniste, contribuant à l'unification de l'Italie puis de l'Allemagne. Or ce principe est la négation d'un pays aussi hétérogène que l'est la Confédération ! Seule la stricte neutralité permet à celle-ci d'exister. Mais, alors que les grandes puissances estimaient garantir la neutralité suisse, en contrepartie de prétentions réduites sur la scène internationale, la Suisse estimait que sa neutralité n'était que reconnue et qu'elle pouvait afficher des revendications territoriales, profitant de l'absence de limite clairement établie quant aux possibilités du gouvernement fédéral de conclure des alliances. Le Conseil fédéral mena ainsi en 1860 une campagne diplomatique pour demander à la France la cession du nord de la Savoie. Cette campagne fut néanmoins maladroite et son échec sonna le glas des revendications destinées à étendre les frontières de la Suisse.

1864 correspond à la création de la Croix-Rouge, acte essentiel puisqu'il donne le coup

d'envoi à l'action humanitaire suisse ainsi qu'à la localisation de nombreux sièges et présidences d'organismes internationaux sur le territoire suisse. Puis l'essor industriel orienta la politique extérieure du pays, principalement en fonction des relations qui s'établissaient entre la France et l'Allemagne. Or, la France sortit de la guerre de 1870 avec le statut de nation favorisée vis-à-vis de l'Allemagne, ce qui avait pour conséquence de baisser le prix des produits allemands exportés en France. Au risque d'être évincée du marché français, la Suisse opta pour un rapprochement avec les industriels allemands, tout en affichant parfois un protectionnisme mesuré. Ceci explique une tendance germanophile, principalement dans les milieux industriels et financiers suisses, lors de la première guerre mondiale. Certains militaires suggèrent également une entrée en guerre aux côtés de l'Allemagne. Le gouvernement s'efforça de maintenir la cohésion du pays au travers de la neutralité et obtint que la Suisse ne rompsse à aucun moment de la guerre ses activités commerciales avec ses voisins, profitant même de la situation pour développer considérablement certains secteurs économiques : fabrication de machines-outils, industrie textile et agroalimentaire.

Le statut de pays neutre est encore confirmé dans le traité de Versailles du 28 juin 1919, faisant de la neutralité suisse une obligation internationale et un élément du maintien de la paix. En effet, la communauté internationale estime que la Suisse joue un rôle stabilisateur dans l'antagonisme franco-allemand, puisqu'elle tient sous son contrôle le plateau suisse ainsi que la majorité des passages transalpins, alors qu'elle n'affiche aucune politique de puissance. Consciente de son rôle à dimension internationale, la Suisse adhère à la SDN en 1920, et opte pour une "neutralité différenciée", partagée entre le devoir de solidarité et le refus de participer à des sanctions militaires. Toutefois, les preuves d'incapacité de la SDN tant pour la sécurité des Etats neutres que pour celles des autres pays membres (gestion du conflit d'Ethiopie, départ de l'Allemagne et de l'Italie) poussèrent la Suisse à revenir à une stricte neutralité et à quitter la SDN en 1938. La problématique de l'appartenance d'un pays neutre à une organisation internationale trouvait alors avec la SDN une première référence.

La seconde guerre mondiale est une nouvelle épreuve pour la neutralité suisse. Tout au long du conflit, la Suisse entretient avec l'Allemagne des relations commerciales et financières, en particuliers d'importants achats d'or et l'octroi de crédits substantiels. Cette attitude s'explique par la situation géographique et économique particulière de la Suisse, enclavée au milieu de pays de l'Axe, et donc soumise au blocus allié. Sur le plan militaire, la Suisse a conclu des arrangements avec les armées françaises, de la même manière qu'elle le fit pendant la première guerre avec les armées autrichiennes et allemandes. Il s'agissait de mesures militaires communes en cas de violation de l'intégrité territoriale suisse. Contrairement aux principes de la neutralité, ces arrangements furent pris avec une partie des belligérants, privilégiant ainsi la sécurité du pays sur la protection par la neutralité. Hormis quelques violations de l'espace aérien suisse, il n'y eut aucune violation d'intégrité territoriale. La menace offerte par les réelles capacités de la défense civile et de la milice (pas moins de 850 000 soldats mobilisés) y ont sûrement contribué, tout comme la volonté affichée de couper les principaux axes et de détruire les centres de production en cas d'attaque.

II.2. Une neutralité repensée après 1945.

Après le second conflit mondial, le combat séculaire de puissances rivales dans l'entourage immédiat de la Suisse prend fin. La fonction d'équilibre et de stabilisation qui a été celle de la neutralité suisse, dans le contexte de l'antagonisme entre la France et l'Allemagne notamment, ne disparaît pas entièrement, car elle conserve une signification dans le cadre du clivage entre l'Est et l'Ouest de l'Europe. La Suisse forme alors avec l'Autriche un verrou de quelque 800 km séparant les membres de l'OTAN du bloc soviétique. En parallèle, la Suisse

s'efforce de redorer le blason de sa neutralité en la montrant non pas comme un repli égoïste sur soi, mais comme un outil indispensable aux relations internationales dans le nouveau contexte mondial : apparition de l'arme nucléaire, émergence du Tiers Monde, décolonisation, accroissement des interdépendances par le jeu des alliances. D'une part, elle affiche sa solidarité, en développant l'aide humanitaire et la coopération, dans le prolongement de la création de la Croix-Rouge. Elle participe en particulier en 1949 à la rédaction des Conventions de Genève. D'autre part, elle affiche une volonté d'universalité, c'est-à-dire qu'elle ne s'interdit de nouer des relations avec aucun Etat. La Suisse en profite pour renforcer son rôle d'accueil des organisations internationales. A cela plusieurs facteurs : la situation géographique centrale entre les deux blocs, la neutralité qui semble apte à offrir l'indépendance indispensable à ces organisations, l'absence de passé colonial et, enfin, une double stabilité économique et monétaire.

S'estimant géographiquement et culturellement européenne, la Suisse déclare ne pouvoir être indifférente au devenir européen et accorde une vue positive à toutes les initiatives qui, tout en évitant la création de nouveaux antagonismes, vont dans le sens de l'unification européenne et renforcent le rôle de l'Europe dans le monde. Ainsi, la Suisse adhère au Conseil de l'Europe et à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) dès leur création, affirmant son appartenance au camp occidental et dénonçant les violations des droits de l'homme et la menace exercées par le Pacte de Varsovie. En parallèle, la Suisse prend la tête des neutres et des non-alignés pour concevoir au sein de la CSCE de nouvelles formules destinées à augmenter la confiance entre les deux blocs. La Suisse insiste dans ce cadre sur la nécessité de vérifier tout accord, et propose la mise à disposition d'un avion pour vérifier les mesures de confiance et de sécurité en Europe.

En revanche, la Suisse refuse d'adhérer aux Nations Unies malgré un document de principe du Conseil fédéral favorable à cette adhésion. La population préféra alors maintenir le statut d'observateur, soucieuse du coût induit par l'adhésion et désireuse de ne pas renouveler l'expérience de la SDN. La Suisse participe tout de même aux institutions et organismes spécialisés de l'ONU (Organisation Internationale du Travail, Organisation Mondiale de la Santé, UNESCO,...) et consacre des crédits relativement importants à l'aide et à la coopération technique. De plus, la Suisse n'écarte pas la possibilité de participer aux missions de maintien de la paix, considérant cela comme un prolongement de son activité humanitaire traditionnelle. Le débat n'est pas clos, ainsi que nous le verrons plus loin.

Les Suisses ne veulent également pas adhérer à la Communauté économique européenne (CEE), bien qu'ils veuillent bien bénéficier du marché qu'elle représente. Il s'agit là encore d'un refus de la population, par référendum en 1992, à l'encontre d'une proposition favorable du Conseil fédéral. En fait, la Suisse adhère à l'Association européenne de libre-échange (AELE), créée en 1960 en réaction précisément à la CEE. Les règles y sont moins contraignantes, puisqu'il ne s'agit que d'intentions en vue d'une union douanière dotée d'une politique commune, qui exclurait le volet agricole. Le départ de la Grande-Bretagne et du Danemark de l'AELE, pour entrer dans la CEE, ébranle une première fois l'AELE. Ensuite, la création en 1989 de l'Espace économique européen (EEE) accélère les départs de l'AELE. Sur les 4 derniers membres, la Suisse est le seul encore absent de l'EEE, indiquant encore la réticence suisse vis-à-vis d'une entrée dans l'Union européenne (UE). Conscient des faibles avantages désormais procurés par sa position au sein de l'AELE, le Conseil fédéral s'est prononcé en 1990 en faveur d'un départ de l'association.

Une synthèse des affiliations de la Suisse aux différents organismes précités est présentée en annexe.

Enfin, la Suisse a étendu sa tradition de "bons offices " à la représentation d'intérêts d'un Etat tiers ne pouvant participer directement à une négociation, jouant un rôle de médiateur important.

II.3. Une neutralité qui demeure armée.

Neutre permanent, la Suisse a, par conséquent, adopté une politique de défense cohérente avec l'obligation d'être en mesure de défendre son territoire. Celle-ci est fondée sur une évaluation de la menace et sur une forte participation populaire, active et passive, qui lui permettent d'opposer à tout agresseur une défense efficace et dissuasive sans aide extérieure. Ainsi, la Suisse consacre un cinquième de son budget à la défense nationale, soit deux fois plus qu'à l'enseignement et la recherche ! La mission des forces armées est de faire respecter l'intégrité du territoire en maintenant au minimum une zone de souveraineté pour le gouvernement sur le territoire alpin (le "réduit alpin ", où vivent 80% de la population). Tout citoyen suisse est tenu au service militaire, l'armée suisse fonctionnant sur un système de milice, avec 80 000 hommes en permanence sous les drapeaux, et 450 000 hommes mobilisables en 48 heures, chaque citoyen ayant chez lui son arme et son équipement. L'Armée de terre est dotée de matériels modernes, et l'Armée de l'air de 300 avions et 100 hélicoptères. La Suisse dispose par ailleurs d'un important réseau d'obstacles préparés, ouvrages d'art minés, et défenses stratégiques enterrées. La défense est complétée par une composante civile (5,8 millions de places protégées disponibles, soit pour 90 % de la population), et une composante économique qui comprend une politique de stockage, et des mesures de rationnement en cas de crise.

Initialement facteur double, de cohésion nationale et de sécurité d'une part, d'équilibre entre les grandes puissances européennes d'autre part, la neutralité suisse a évolué dans la seconde moitié du XX^e siècle vers une attitude d'exception. L'absence de conflits majeurs en Europe ayant partiellement vidé celle-ci de son contenu sécuritaire, elle a surtout permis à la Suisse de justifier des positions diplomatiques caractérisées essentiellement par la non-participation aux organisations politiques internationales. Assumant sa qualité de neutralité armée, elle n'a néanmoins jamais diminué son effort de défense.

III. Les facteurs permanents de la géopolitique de la neutralité suisse.

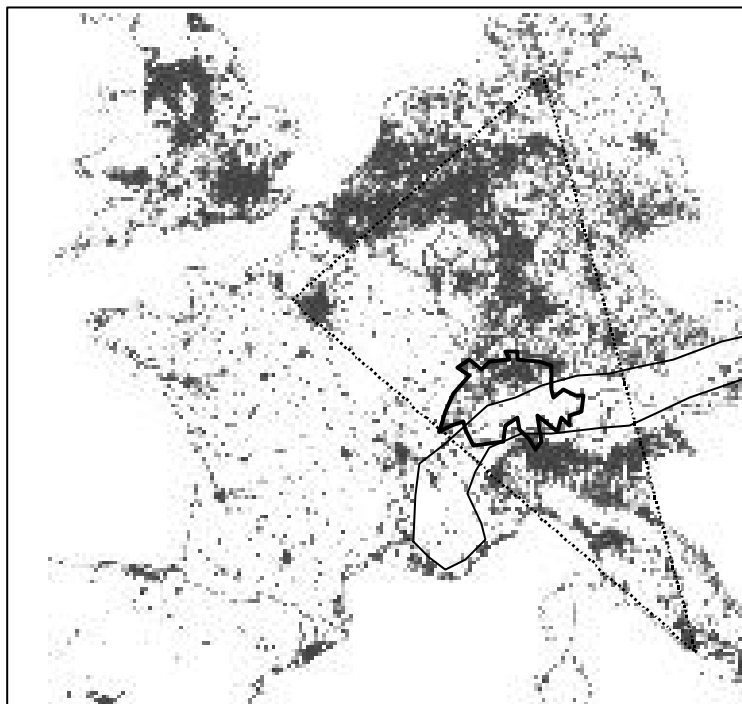
III.1. Un pays enclavé mais un maillon essentiel des flux européens.

L'examen d'une carte met en évidence la caractéristique majeure de la géographie de la Suisse : l'enclavement du pays. Outre l'absence d'accès direct à la mer, qui impose d'entretenir des relations avec au moins un voisin, le pays est surtout marqué par l'influence des Alpes. Pourtant, peu de pays offrent une telle diversité sur une superficie aussi réduite (41 290 km²). Aux hautes montagnes alpines (62 % du territoire), puis aux montagnes d'altitude moyenne – Préalpes et Jura – s'oppose, sur 30 % du pays, un plateau très humanisé. Mais les Alpes constituent indiscutablement la donnée géographique essentielle. A titre de comparaison, le Jura n'occupe qu'une petite partie de la superficie globale (10 %) et ne représente une barrière naturelle que dans sa partie orientale.

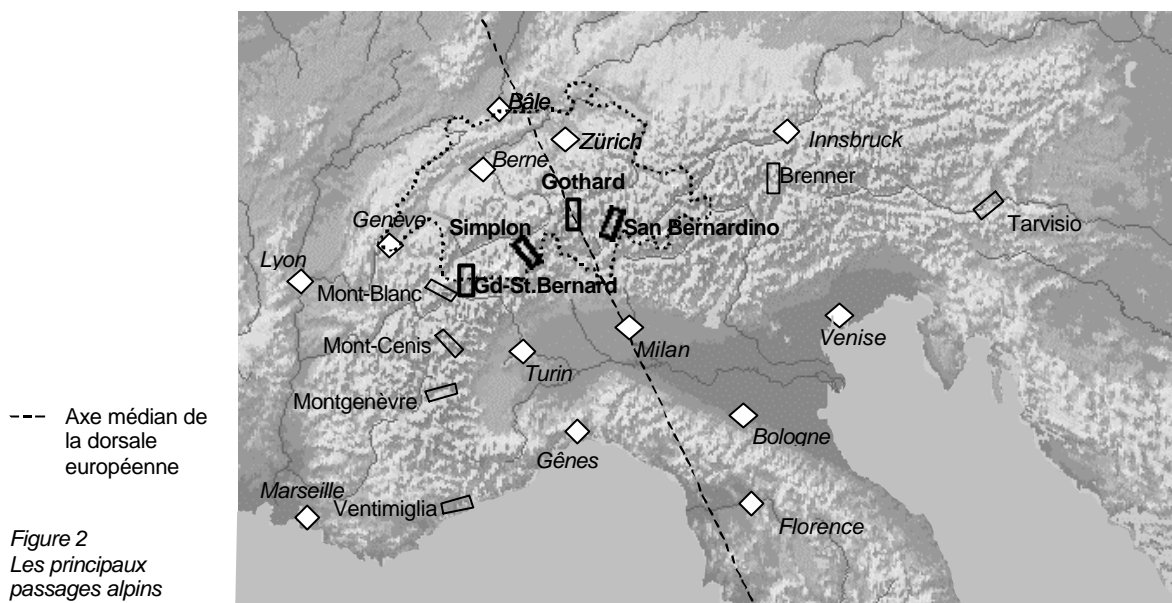
Pris dans son ensemble, l'arc alpin s'étend sur 1200 km de long, sur une largeur allant de 120

à 250 km. Il sépare l'Europe centrale en deux selon un trait sensiblement est-ouest, séparant les peuples tournés vers la Méditerranée de ceux qui sont tournés vers la mer Baltique et la mer du Nord. Cette barrière n'est toutefois pas infranchissable, car percée de nombreux cols facilement praticables, par opposition aux barrières constituées par la cordillère des Andes ou la chaîne de l'Himalaya. Ces cols n'en limitent pas moins les déplacements. Or les Alpes coupent une zone densément peuplée regroupée selon le triangle Paris – Hambourg – Rome, répartie de façon relativement homogène à raison de 160 habitants/km² dans les plaines, et seulement 70 habitants/km² au cœur même de l'arc alpin.

*Densités de population
en Europe de l'Ouest*



La Suisse se trouve précisément au centre des flux de biens et de personnes générés par le triangle de population décrit précédemment. L'ouverture du col du Gothard au Moyen Age, puis du tunnel ferroviaire à la fin du XIX^e siècle, en ont fait un paramètre de beaucoup de réflexions stratégiques, notamment dans les états-majors allemands et italiens. Actuellement, la Suisse possède 4 des 9 cols qui permettent de traverser les Alpes : le Grand Saint-Bernard, le Simplon, le Gothard et le San Bernardino. Le contrôle des flux entre les zones situées au nord et au sud des Alpes représente donc un enjeu d'importance pour la Suisse. Pour beaucoup de transits entre l'Allemagne et l'Italie, traverser la Suisse constitue le moyen le plus court, l'alternative consistant à passer par les tunnels franco-italiens ou par l'Autriche.



Les transports s'effectuent principalement par la route et, dans une moindre mesure, par voie ferrée, et les capacités routières sont actuellement remises en question par les voisins européens. Tandis que la France et les autres pays européens autorisaient des véhicules de poids croissant (jusqu'à 40, voire 44 tonnes), la Suisse a maintenu une limite de 28 tonnes pour les poids lourds, tout en interdisant leur circulation la nuit, le dimanche et les jours fériés. En 1990, la Communauté européenne et la Suisse ont passé un accord de transit, selon lequel elle s'engage à développer des infrastructures ferroviaires pour favoriser le transport combiné. Deux référendums vont confirmer cette orientation. Le premier, en 1992, entérine le projet de création de nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes. Ce projet, dont la mise en route est prévue en 2006, consiste en une percée de 57 km au Saint-Gothard (il serait éventuellement suivi d'une seconde percée au Lötschberg pour une mise en service en 2015). Par le second, en 1994, est approuvée l'initiative « pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit », qui fixe deux objectifs : transférer l'ensemble du trafic de transit de la route sur le rail avant l'année 2005 et plafonner à leur capacité actuelle les quatre axes routiers de transit existants. Dans cette perspective, la Confédération prévoit d'imposer une redevance aux poids lourds, qui tient aussi compte des coûts externes (nuisances sonores, pollution...) du trafic routier. De son côté, l'Autriche, où existent déjà trois axes de transport combiné (Brenner, Tauern et Schoberpass), envisage également d'engager des investissements lourds pour développer le mode ferroviaire, notamment avec la percée d'un second tunnel sous le massif du Brenner.

La géographie de la Suisse est autant marquée par les montagnes qui en constituent les frontières naturelles, que par les axes de communication qui la traversent. Située en plein cœur d'une zone densément peuplée de l'Europe, elle connaît un nombre croissant de flux de biens et de personnes. Mais, dans l'attente de capacités ferroviaires accrues, sa politique de sauvegarde de l'environnement face au trafic routier souffre de contradictions avec le schéma européen de développement des transports.

III.2 Une économie dépendante de ses échanges.

Les frontières de la Suisse se sont stabilisées vers le XVI^e siècle, alors que les besoins en matières premières restaient marginaux. On constate aujourd'hui que la seule richesse naturelle de la Suisse réside dans son eau. Rassemblant sur son territoire la plupart des grands lacs

européens, exception faite de ceux de Scandinavie, la Suisse est également riche en glaciers alpins (environ 44 %) et en précipitations. Y prennent source le Rhin, le Rhône, l'Inn et le Tessin, affluents majeurs du Danube et du Pô. Ces éléments justifient que l'on compare souvent la Suisse au « château d'eau de l'Europe ». L'hydroélectricité est ainsi fortement mise en valeur, puisqu'elle représentait, en 1997, 62 % de l'électricité produite en Suisse, le reste étant d'origine nucléaire. La facture énergétique, en produits pétroliers notamment, reste toutefois conséquente. En effet, l'électricité ne représente qu'un quart de la consommation d'énergie totale, le reste faisant appel à l'importation. L'effort suisse est toutefois visible au fait que la part de l'électricité dans la consommation énergétique globale est supérieure à la moyenne européenne, qui est de 20 %. De même, les terres cultivées ne représentent que 10 % de la superficie totale, contre 35 % en France. La Suisse repose donc énormément sur ses importations pour son énergie, ses matières premières et de nombreux produits agricoles.

Par ailleurs, la Suisse a accueilli, lors des guerres de religion, nombre de réfugiés qui ont amené de l'argent et ont développé le commerce avec leurs pays d'origine. Les Suisses se sont donc logiquement tournés vers les industries à fortes valeurs ajoutées ainsi que le commerce et les services : horlogerie, chimie, machines-outils, assurances et banques. Les échanges avec l'extérieur ont crû de pair avec l'essor économique, mettant en valeur le très faible degré d'autarcie du pays. Avec 90 % de ses matières premières importées, la balance commerciale du pays est souvent déficitaire, et les relations avec l'Union Européenne sont essentielles : 70 % des importations et 58 % des exportations, alors même que le maintien hors de l'UE exclut la Suisse de la définition des normes communautaires et de la vaste ouverture des marchés publics. Toutefois, le protectionnisme affirmé dans le secteur agricole complique la question de l'adhésion à l'UE. Selon l'OCDE, l'équivalent subvention à la production agricole suisse s'élève ainsi à 80 %, contre 50 % pour la moyenne de l'UE.

Il convient de préciser que la Suisse est uniquement membre de l'AELE, mais ne fait pas, comme nous l'avons déjà indiqué, partie de l'UE, ni du Fonds Monétaire International, ni de la Banque Mondiale. D'aucuns y voient la validation de la thèse d'une économie suisse capable de s'imposer au reste du monde sans en subir les contraintes de normalisation. Cette thèse est d'ailleurs renforcée par le PNB par habitant suisse (26 580 dollars en 1997), qui, à parité de pouvoir d'achat, la place au 3^{ème} rang mondial, derrière Singapour et les Etats-Unis. En fait, la puissance de celle-ci est le produit de la situation géopolitique du XX^{ème} siècle : la Suisse n'aura subi aucune destruction pendant les deux guerres mondiales -elle se sera même enrichie pendant ces périodes-, elle a bénéficié de l'effet stabilisateur de sa neutralité pour inspirer la confiance et représenter jusqu'à une période récente le coffre-fort de l'Europe, et, enfin, elle a su exploiter sa position géographique au centre de l'UE en construction pour dynamiser son commerce. Mais l'héritage de ce « siècle économiquement glorieux » est mis en danger par les nouvelles caractéristiques de l'économie : mondialisation, commerce électronique, multiplication des places financières défiscalisées et création de l'euro, pour ne citer que les principales. Cette menace n'a pas échappé aux industriels suisses, qui ne sont pas les derniers dans la course aux « méga-fusions », mais qui déplorent certaines contraintes comme, par exemple, les droits d'atterrissage imposés aux avions Swissair ou l'exigence par l'UE d'un libre transit des camions de 40 tonnes. Les avis du Conseil fédéral se multiplient également en faveur d'un rapprochement avec des forums économiques, et la signature en juin 1999 d'accords bilatéraux portant sur le transport routier et la libre circulation des personnes contribue à combler au moins en partie le déficit de relations entre la suisse et l'UE, forte de 380 millions de consommateurs.

L'économie suisse se caractérise par une dépendance et un héritage : dépendance envers ses voisins pour ses approvisionnements en matières premières, produits agricoles et énergétiques, et héritage d'un siècle où la Suisse, seul pays européen épargné par les guerres,

s'est considérablement enrichie. Néanmoins, cet héritage est menacé par la mondialisation de l'économie, et l'on voit mal comment la Suisse pourrait rester dans sa tour d'ivoire. La question d'un rapprochement avec l'UE est désormais au cœur des préoccupations économiques du pays.

III.3. Identité suisse.

L'identité suisse s'inscrit d'autant mieux dans les facteurs permanents de la géopolitique qu'elle se caractérise par une profonde résistance au changement. A cela trois raisons principales. En premier lieu, la conscience collective suisse est convaincue du bien fondé de la neutralité. Elle aura permis à la Confédération de traverser sans heurt plus de quatre siècles dans une Europe souvent meurtrie, alors même que la composition de la population suisse est un véritable défi à la constitution d'une nation. En effet, les différents groupes linguistiques (allemand, français, italien et romanche pour les principaux) ne s'équilibrent pas, la communauté allemande ayant souvent représenté plus des deux tiers de la population. De plus, l'apport migratoire est conséquent, étant actuellement à l'origine d'une très forte minorité (20 % des actifs en 1997). Les conditions de vie sont très variables, selon que les gens vivent sur le plateau central ou dans les vallées alpines. Et, pour corser le tout, la population est très pratiquante, répartie de façon relativement égale entre catholiques et protestants. Malgré toutes ces différences, le peuple suisse n'a connu aucun déchirement. Son identité est au contraire le fruit d'une lente évolution, jamais remise en question par une révolution ni par une guerre majeure. On comprend aisément l'attachement porté au « ciment » communautaire que constitue la neutralité, et ce d'autant plus que les guerres civiles portées par des revendications nationalistes se multiplient en Europe.

En second lieu, il faut remarquer que la neutralité, en préservant la Suisse des conflits du XX siècle, aura rendu possible un formidable essor économique. La Suisse s'est considérablement enrichie dans cette période, et le niveau de vie atteint est parmi les dix meilleurs au monde (selon les indicateurs de développement humain établis par le programme des Nations Unies pour le développement -PNUD). L'économie suisse se porte bien, même si, depuis 1990, elle affiche une croissance inférieure à la moyenne de celles de ses voisins. Enfin, le pays n'est pratiquement pas touché par le chômage.

En troisième lieu, il faut insister sur le système constitutionnel suisse qui donne une large place à l'avis de la population, aux niveaux fédéral, cantonal et parfois communal. Il prévoit en effet les initiatives populaires, qui permettent à un groupe de personnes, recueillant 100 000 signatures, de proposer des articles constitutionnels pour vote du peuple et des cantons ; ainsi que les référendums destinés à demander l'organisation d'un vote populaire sur une loi fédérale nouvelle ou amendée. Les référendums fédéraux sont même obligatoires pour les révisions de la constitution fédérale, les arrêtés urgents qui dérogent à la constitution et les arrêtés d'approbation de certains traités internationaux. Ils sont toujours décisifs. Le Conseil fédéral est ainsi parfois privé de la possibilité de mener certains changements, faute d'avoir su convaincre au préalable la population du bien fondé de ceux-ci. Ce fut en particulier le cas lors des projets d'adhésion à l'ONU et à l'EEE. Ce système législatif n'exclut pas pour autant tout débat. Ainsi, le problème de l'intégration à l'Union européenne divise la population. La communauté romande (francophone) y est globalement favorable, voyant dans l'Europe une nécessité. En revanche, la communauté alémanique, la plus nombreuse, y reste très hostile, y voyant une perte d'identité.

Parmi les référendums récents, on peut noter : un vote favorable à des accords de libre-

échange pour production industrielle avec la CEE (1971), le refus à 76% de l'adhésion à l'ONU (1986), le vote à 64,4% en faveur du maintien de l'armée (1989), le rejet de l'entrée dans l'EEE par 50,3% de contre (1992), ou encore le refus à 57% de la création d'un corps suisse de casques bleus volontaires (1994). Il faut également tenir compte des sondages d'opinion, qui révèlent parfois une tendance que les résultats des référendums masquent, du fait de l'engagement plus important du votant. Ainsi un rapprochement avec l'UE recueillait 67 % d'opinions favorables en 1996. A cette période, le nombre de personnes en faveur d'une adhésion à l'ONU était de 57 %, et de 66 % en faveur de la mise à disposition de l'ONU de troupes suisses. L'opinion est donc à ce sujet nettement moins défavorable que naguère. L'image médiatique des Béréts bleus en Namibie, celle de Béréts jaunes à Sarajevo et le fait que ces engagements se soient déroulés sans problème y ont contribué. La majorité de la population ne voit désormais plus de violation de la neutralité dans le fait d'engager des soldats suisses à l'extérieur des frontières.

La population suisse est pleinement convaincue des bénéfices tirés de la neutralité depuis sa proclamation. Les Suisses y voient le ciment de la nation, le gardien de la paix et le terreau de la prospérité. D'où un attachement qui donne peu de chances de réussite aux initiatives politiques qui pourraient lui porter atteinte. Les sondages récents montrent toutefois une tendance à la reconnaissance d'une nécessaire ouverture sur le monde, qui inclurait le rapprochement avec certaines organisations internationales.

IV. Les facteurs de changement de la neutralité suisse.

IV.1. Le contexte international.

La nécessaire prise en compte du contexte géopolitique a déjà été largement développée dans les paragraphes précédents. Après la chute du mur de Berlin, la neutralité suisse perd sa place dans l'architecture de sécurité européenne, car elle n'est plus utile. D'une part, le processus d'unification européenne rend peu probable un conflit majeur en centre Europe, d'autre part, la probabilité d'une guerre sous mandat de la communauté internationale contre un agresseur mis au ban des nations démocrates se renforce. On peut juger de l'impact des changements intervenus dans la politique de défense affichée par le Conseil fédéral, au travers des deux rapports successifs sur la politique de sécurité, relatifs aux années 90 puis aux années 2000. Le premier rapport s'inscrit dans la perspective d'un retour possible à une confrontation entre grandes puissances européennes et donne encore la priorité à une défense autonome, limitée au territoire suisse. En revanche, le leitmotiv du second rapport est éloquent : « la sécurité par la coopération ». Observant que le caractère dissuasif des armements classiques s'effrite, et prenant en compte les menaces nouvelles, le rapport insiste sur la nécessité d'une coopération étendue et sur la construction d'un espace européen sûr. La défense du seul territoire suisse, et en particulier la pertinence stratégique de la défense du "réduit alpin", passent au second plan. L'accent est désormais mis sur la possibilité de déployer des forces à l'étranger dans les opérations de maintien de la paix. On peut y lire une peur de la marginalisation, tant sur le plan diplomatique que militaire. Le rapport déplore en effet l'absence de la Suisse des arènes multinationales, où se décide désormais le sort des conflits, et affiche la crainte de ne pouvoir suivre de façon autonome l'évolution technologique amorcée dans l'équipement des forces armées occidentales, avec le double risque d'une moindre efficacité et d'une perte d'interopérabilité. Le volet financier figure en bonne place dans le rapport. Il apparaît que les coûts d'équipement et d'exploitation d'une armée moderne croissent de façon exagérée, et instaurent un déséquilibre entre le coût de l'autonomie armée et les avantages sécuritaires qu'elle présente. Il n'est en particulier pas exclu

que la capacité autonome de défense face aux seules menaces militaires ne soit plus compatible avec les possibilités de financement du pays.

Logiquement, le rapport préconise le rapprochement avec l'OTAN et l'UE, ainsi que l'intensification des exercices et coopérations militaires avec les « pays amis », essentiellement les démocraties occidentales. Remarquons que cette coopération est déjà lancée : la Suisse est membre de l'OSCE, du Conseil de l'Europe, du Partenariat pour la paix (PPP), du Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) et dispose d'une mission au sein de l'OTAN. Dans ces deux dernières instances, elle s'illustre par ses activités liées aux aspects juridiques et logistiques des opérations humanitaires et de maintien de la paix, à l'aide aux populations civiles, au contrôle démocratique des forces et du désarmement, et aux réactions face à des catastrophes naturelles. En outre, les forces armées suisses participent désormais à plusieurs exercices bilatéraux avec des pays membres de l'Alliance atlantique. Depuis l'adhésion de la Suisse au PPP, sa participation a évolué d'une limite stricte à la seule aide humanitaire civile vers des exercices de gestion de crise au niveau d'un état-major et l'évaluation de l'interopérabilité de certains matériels.

IV.2. Les nouvelles menaces.

Quelles sont les menaces que la Suisse estime devoir prendre en compte dans la prochaine décennie ? Les études préliminaires au rapport 2000 sur la politique de sécurité nous en donnent un aperçu : migrations illégales, criminalité internationale, prolifération d'armes de destruction massives, attaques par des missiles, terrorisme, guerre de l'information, chantage économique, catastrophes naturelles et, avec des probabilités variables selon les rapporteurs, résurgence éventuelle d'un conflit ouvert en Europe. Parmi ces menaces, la plupart présentent deux caractéristiques communes : elles sont supranationales et il est difficile de les contrer avec une défense classique. Seule une action internationale, associant les actions diplomatiques, économiques et militaires, peut venir à bout de telles menaces. On retrouve ici la nécessaire coopération. A ces menaces peuvent se rajouter les risques liés aux flux importants de réfugiés. La Suisse a ainsi été particulièrement impliquée dans la crise au Kosovo, puisqu'elle a accueilli près de 170 000 réfugiés kosovars. Les récentes crises balkaniques ont d'ailleurs été à l'origine d'une coopération non négligeable entre la Suisse et l'OTAN (libre accès à l'espace aérien et aux réseaux ferré et routier suisses pour les troupes de l'IFOR).

La prise de conscience de ces menaces par la population l'incite à s'interroger sur la doctrine militaire suisse et à remettre de plus en plus en cause la crédibilité de la neutralité armée fondée sur des moyens nationaux de défense et d'appréciation de situation, ce qui n'est pas sans conséquence pour les armées fédérales. Ainsi, une initiative populaire de 1989 « pour ou contre une Suisse sans armée et une politique globale de la paix » a recueilli 35 % de pour ! De même, l'achat du nouvel avion de combat a été plusieurs fois remis en question par référendum.

Le contexte géopolitique de la Suisse est rendu à la fois plus global par la multiplication des instances multinationales et plus complexe par l'émergence de nombreux déséquilibres régionaux. Dans ce contexte, la prise en compte des menaces nouvelles incite à la coopération avec d'autres pays. Pour des raisons sécuritaires d'une part, devant l'inefficacité d'une défense classique face à certains dangers, et d'autre part pour des motifs financiers, l'incapacité à financer une défense autonome pouvant justifier le recours à la coopération.

V. L'avenir de la neutralité suisse.

V.1. Vers une entrée dans l'ONU.

L'analyse des conséquences d'une éventuelle adhésion de la Suisse aux Nations Unies est faite dans le rapport du Conseil fédéral sur les relations entre la Suisse et l'ONU, en date du 1er juillet 1998. Il fait notamment ressortir les nouveaux développements depuis la première votation populaire de 1986, négative, sur l'adhésion à l'ONU. Il est intéressant de revenir sur les principaux points du rapport.

a) Une participation déjà conséquente.

Les objectifs poursuivis par la Suisse en matière de politique étrangère sont à peu près identiques à ceux de l'ONU, et c'est davantage en œuvrant au sein d'une organisation qu'en faisant cavalier seul que la Suisse pourra atteindre certains objectifs. Différents domaines sont concernés :

- politique de la paix : depuis l'invasion du Koweït par l'Irak, la Suisse participe de manière autonome aux sanctions économiques imposées par l'ONU. Elle a par exemple mis à la disposition de l'ONU des unités sanitaires en Namibie (1989/90) et au Sahara occidental (1991/94), des observateurs pour les élections en Afrique du Sud (1994), des médiateurs suisses en Géorgie et dans le Sahara occidental ainsi qu'une unité de soutien (140 soldats) à un bataillon autrichien de la KFOR (1999),

-politique des droits de l'homme : la Suisse a signé les conventions sur les droits de l'homme élaborées par l'ONU. Elle fournit à l'ONU des experts pour la surveillance du respect de ces droits et a lancé un programme de soutien aux réfugiés du Kosovo,

- aide humanitaire: la Suisse soutient activement les divers organes concernés de l'ONU et a fourni des hélicoptères de transport au profit de l'UNHCR lors de la crise du Kosovo,

- aide au développement: la Suisse accorde aux organisations d'aide au développement de l'ONU une place importante et des crédits substantiels. La Suisse est membre de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).

- politique environnementale: la Suisse soutient les organes de l'ONU actifs dans la lutte contre les atteintes à l'environnement.

b) Un statut d'observateur pénalisant.

La Suisse fut, en 1948, le premier Etat à se voir octroyer le statut d'observateur auprès de l'ONU. La position de l'observateur n'est fixée ni dans la Charte ni dans le Règlement de procédure de l'Assemblée générale ; elle repose, pour une grande part, sur des règles non écrites. Toutefois, lorsqu'elle veut prendre la parole à l'Assemblée générale, la Suisse doit d'abord établir qu'aucun Etat membre ne s'y oppose, en vue de donner son avis à la fin des débats à l'ordre du jour. Elle peut en revanche prendre la parole sans autre formalité dans les commissions dont elle est membre (Commission du développement durable ou PNUD, par exemple). De plus, lors des élections au sein d'organes dans lesquels elle peut être élue, voire exercer un droit de vote, son statut réduit ses possibilités d'un échange de promesses de vote qui

augmenterait les chances d'une candidature suisse. Globalement, le statut d'observateur ne lui permet que difficilement de faire clairement connaître ses positions à l'ONU.

En outre, les conditions se sont détériorées pour les observateurs au cours de ces dernières années. En effet, le poids politique des Etats observateurs a nettement diminué. Des 17 pays jadis observateurs il ne reste que la Suisse et le Vatican, et parmi les organisations de libération (ANC, SWAPO, OLP) il ne reste que l'OLP. Dans le même temps, les organisations internationales, voire certaines organisations non gouvernementales, sont de plus en plus nombreuses à parvenir à ce statut (21 en 1998, dont par exemple, la Ligue arabe, l'UE et l'Ordre des Chevaliers de Malte). Au sein de ces organisations, la présence d'un Etat avec statut d'observateur devient de plus en plus atypique.

c) La Suisse, un Etat hôte soucieux de son image.

Avec la "Genève internationale", la Suisse offre le plus important siège européen des Nations Unies, regroupant en son sein près du quart de l'ensemble des personnes travaillant pour celles-ci. Mais de nouveaux lieux se proposent comme sièges d'organisations internationales, entre autre Bonn, La Haye ou encore Montréal, qui pourraient priver Genève d'une partie de ses ressources. La position genevoise est d'autant plus difficile à défendre que la Suisse n'appartient pas aux organismes visés. La Suisse a pu néanmoins obtenir en 1995 le siège de l'OMC.

d) Une adhésion à un coût acceptable.

Globalement, toutes contributions confondues, la Suisse aura versé 320 millions de dollars au système onusien en 1997, faisant d'elle un des plus importants bailleurs de fonds, alors qu'elle ne peut pas, ou seulement de manière restreinte, se prononcer sur l'affectation des cotisations qu'elle verse ! En sa qualité d'observateur, la Suisse paie déjà 30 % de la contribution qu'elle verserait au budget ordinaire si elle était membre à part entière, ce qui la place au 28^e rang des pays contributeurs. Pour ce budget lié au financement des frais administratifs, la somme versée s'élève à 3,8 millions d'euros sur un budget total de l'Organisation de 1,26 milliards d'euros en 1998. La Suisse est dispensée des contributions obligatoires aux dépenses pour les actions de maintien de la paix (1,3 milliards d'euros en 1998). Corrélativement, elle figure parmi les pays ayant obtenu les plus grosses parts des commandes de l'ONU. Les frais supplémentaires engendrés par une adhésion se monteraient à 23,8 millions d'euros. De cette somme, 8,8 millions iraient au budget ordinaire et 15 millions aux opérations de maintien de la paix de l'ONU.

e) La question de la neutralité.

Nous avons vu en première partie que la compatibilité entre la neutralité et une adhésion à l'ONU se résume en fait à la problématique de la participation aux sanctions décidées par l'ONU. Si le système de sanctions a rarement fonctionné pendant la guerre froide, il est fréquemment employé depuis la fin des années 80. Or, la Suisse a participé de son propre chef aux mesures d'application de telles sanctions économiques, jetant les bases d'une pratique consistant à exécuter de façon autonome les mesures décidées par le Conseil de sécurité. Le Conseil fédéral estime en effet ces actions légitimes lorsqu'elles sont appliquées ou mises en œuvre par une grande majorité des Etats de la communauté internationale. Les sanctions ne sont pas considérées comme un acte de guerre mais au contraire comme un moyen légitime de lutte contre la violation du droit international. Rappelant que la neutralité comme la prise de sanctions sont des moyens pour atteindre les objectifs politiques que sont l'indépendance, la paix et la sécurité, il apparaît qu'il n'y a pas antinomie entre la neutralité et le système de sanctions. Le Conseil fédéral en conclut que l'appartenance à l'ONU est compatible avec la neutralité suisse, et que celle-ci ne constitue pas un obstacle à un engagement fort à l'ONU. Il convient de

rappeler que l'Assemblée générale a reconnu, par une résolution adoptée par consensus en 1995, la neutralité permanente du Turkménistan (membre de l'ONU), et a recommandé à ses membres de respecter cette neutralité. L'Assemblée générale a également souligné que la neutralité contribuait à l'amélioration de la sécurité dans le contexte régional.

En tant que membre de l'ONU, les obligations de la Suisse en cas de sanctions décidées par le Conseil de sécurité seraient les suivantes : pour ce qui est des sanctions militaires, la Suisse ne serait pas tenue de participer à des actions purement militaires décidées conformément à l'article 42 de la Charte de l'ONU et menées sous le drapeau ONU (en Corée par exemple) ou par une coalition des Etats désireux d'intervenir (exemple irakien). Elle n'aurait donc pas à fournir des casques bleus. S'agissant de la contribution financière, elle se limiterait aux engagements décidés sur la base du chapitre VII de la Charte, qui ont entre autres pour objectif de rétablir la démocratie et de protéger l'aide au développement (Haïti, Somalie, Bosnie-Herzégovine). En ce qui concerne les sanctions économiques, la Suisse devrait participer automatiquement et obligatoirement aux sanctions économiques décidées sur la base de l'article 41 de la Charte.

En conclusion, le Conseil fédéral constate que la Suisse assume déjà aujourd'hui les obligations les plus importantes incombant à un membre de l'ONU (financement et application des sanctions économiques), tout en renonçant aux droits qui lui reviendraient si elle en faisait partie (droit de vote et d'éligibilité dans l'assemblée générale de l'ONU). Il constate par ailleurs que la souveraineté étatique de la Suisse resterait intacte en cas d'adhésion, car l'ONU n'est pas une organisation supranationale. Il préconise en conséquence l'adhésion à l'ONU. Une initiative populaire en ce sens a été lancée en septembre 1998.

V.2. La Suisse et l'Union Européenne.

Nous avons vu que l'économie suisse est largement dépendante des échanges commerciaux avec le reste de l'Europe. Outre les faibles avantages tirés de la participation à l'AELE, le fait de rester à l'écart de l'UE ne permet pas de participer à l'élaboration des politiques communautaires, et donc d'avoir les moyens de faire prendre en compte ses intérêts propres. Dans le même temps, la Suisse est exclue des travaux relatifs à l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD). Examinons de plus près la question d'une adhésion à l'UE.

a) Le précédent de 1994.

Commençons par analyser l'exemple des autres pays neutres européens, l'Autriche, la Suède et la Finlande, qui sont devenus membres de l'UE en 1994. Alors qu'ils avaient clairement fait état de leur volonté de rester neutres au moment de leur dépôt de candidature, ils ont tous les trois redéfini, dans un sens restrictif, leur neutralité. En Suède, c'est en janvier 1992, que le Premier ministre bannira explicitement le concept de neutralité au profit de celui de « non-participation à des alliances militaires », tout en insistant sur l'obligation de maintenir une capacité de défense suffisante pour permettre au pays de rester neutre en cas de guerre. En Finlande, c'est également en janvier 1992 que le traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle de 1948 est remplacé par un accord établissant de nouvelles relations avec la Russie qui est, lui, dépourvu de clauses militaires ; ce qui permet de remplacer le concept de neutralité par celui de non-alliance militaire. En Autriche, enfin, si la loi constitutionnelle fondant la neutralité n'a pas été remplacée, le rapport sur les résultats des négociations portant sur l'adhésion, remis

en 1993, la réduit à un noyau dur constitué des trois éléments suivants : non-participation à une guerre, à une alliance militaire, et interdiction d'installer des bases militaires étrangères sur le territoire autrichien. Faut-il en conclure qu'il est nécessaire d'aménager sa neutralité pour adhérer à l'UE ?

Les préambules des traités fondateurs de la Communauté économique européenne puis de l'UE supposent que les Etats membres doivent pouvoir s'engager pleinement dans les systèmes de sécurité collective dont dispose celle-ci. Il existe toutefois des statuts dérogatoires auxquels on pourrait être tenté de recourir dès qu'une incompatibilité survient, à l'instar de la clause dérogatoire obtenue à Amsterdam par le Danemark qui stipule que, tout en participant pleinement à la composante politique de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), le Danemark reste libre de participer à des actions décidées au titre de la future politique et n'adhérera pas à l'Union de l'Europe occidentale (UEO), se contentant du statut d'observateur. Toutefois, rien ne justifie le fait que certains Etats puissent bénéficier de manière institutionnelle de telles dérogations. L'appartenance à l'UE doit être, quant aux principes, pleine et entière, sous peine d'entamer sérieusement sa cohésion en créant des précédents, donc des prétextes dont pourra user un Etat afin de ne pas s'acquitter de ses obligations. Ces remarques auront d'ailleurs d'autant plus de poids que l'Union s'élargira.

b) Des incompatibilités juridiques surmontables.

S'agissant des incompatibilités juridiques entre le statut de neutralité et l'appartenance à l'UE, il convient de distinguer le « pilier communautaire » et le « pilier sécuritaire » de l'UE. Au sein du premier pilier, les points d'achoppement étaient dus, avant le traité de Maastricht, aux exigences de la politique commerciale commune. Selon l'article 113 du traité, la détermination des grands principes encadrant la politique commerciale des Etats membres est du ressort exclusif du Conseil. Ainsi est-ce à ce dernier qu'il appartient de prendre d'éventuelles sanctions économiques contre un Etat tiers partie à un conflit. Les Etats neutres auraient pu alors être contraints à se plier à une décision contredisant leur statut, à moins d'invoquer des clauses de sauvegarde liées à la protection des intérêts essentiels de leur sécurité ou pour faire face aux engagements contractés en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale. Le nouvel article 228A, inséré par le traité de Maastricht, a largement modifié ces données. La décision de la Communauté de prendre des sanctions économiques contre un ou plusieurs Etats tiers doit désormais s'effectuer à partir d'une position ou action commune déterminée par la PESC, c'est-à-dire par le « pilier sécuritaire ». Or les décisions prises dans le cadre de la PESC requièrent la majorité absolue, la majorité qualifiée ne suffisant que pour définir les modalités de certaines actions. L'article 228A du traité de Maastricht donne dès lors aux Etats neutres de l'UE la possibilité de bloquer à la base des sanctions qu'ils jugeraient incompatibles avec leur statut, faisant perdre une large part de l'intérêt d'un recours aux clauses de sauvegarde. A contrario, cette possibilité fait peser sur le deuxième pilier un risque d'impuissance dû aux statuts des pays neutres. L'obligation d'unanimité pour toutes les décisions touchant la PESC donne en effet à tout Etat un droit de veto dont les pays neutres pourraient faire usage en cas de mesure portant atteinte à leur statut, même si les Etats membres se doivent d'appuyer « activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle ».

Selon le traité, « la PESC inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'UE, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune ». Ces derniers termes sont bien évidemment susceptibles de rendre intenable le maintien de la neutralité. Autant la notion de politique de défense commune et les questions relatives à la sécurité laissent place à des interprétations modulables, autant l'idée de défense commune, qui ne souffre elle d'aucune ambiguïté, semble ne pas

permettre une compatibilité avec le statut d'Etat neutre. En effet, qui dit défense commune dit nécessairement une pleine participation de tous les Etats concernés à l'alliance militaire dont ce traité fait mention en tant que bras armé : l'UEO, que la neutralité ne permet pas d'intégrer. L'adhésion d'un Etat neutre en tant que membre à part entière de l'UEO aurait d'ailleurs une forte incidence sur l'évolution de ses rapports avec l'OTAN, en particulier en raison du lien de subordination de l'UEO envers l'OTAN. Désignée comme « pilier européen de l'Alliance atlantique », l'UEO doit en effet agir « en conformité avec les positions adoptées dans l'Alliance atlantique », selon les termes de la déclaration relative à l'UEO annexée au traité.

Il reste qu'un certain nombre d'arguments semblent permettre, d'un strict point de vue juridique, le maintien de la neutralité dans l'UE, à l'inverse de ce qui vient d'être précisé. D'abord le strict respect de la PESC, à laquelle ont souscrits les trois Etats neutres précités, éloigne la perspective de défense commune dont la mise en œuvre n'est présentée que comme une éventualité future. Cette dernière devra donc faire l'objet de nouvelles négociations, et donc d'un vote à l'unanimité. Ensuite, l'Irlande et le Danemark se contentent à l'heure actuelle du statut de membre observateur à l'UEO ; et il ne saurait être question de plus d'exigence envers un nouvel arrivant. En fait, tant que l'UEO n'est pas intégrée à l'UE, les activités de la première ne peuvent être imputées à la seconde, ne serait-ce que parce qu'un article précise que l'UEO n'est pas tenue de satisfaire aux demandes émanant de l'UE. L'adhésion à l'une peut donc encore se faire indépendamment de l'autre. Enfin, il est précisé que les mesures de la PESC ne doivent pas affecter « le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres ».

c) La Suisse favorable à l'adhésion.

La position de la Suisse à ce sujet apparaît clairement dans le rapport sur la neutralité, publié en annexe du rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90. En premier lieu, la Suisse estime subir l'influence de l'UE et être touchée de manière fondamentale par les décisions de celle-ci, indépendamment du fait qu'elle en soit ou non membre. En outre, le rapport insiste sur la « fonction pacificatrice » du processus d'union européenne, « tout à fait dans l'intérêt de la Suisse ». Néanmoins, le calendrier encore très incertain de la définition d'une défense commune, permet à la Suisse de penser que l'UE n'offrira pas, dans un avenir prévisible, un système de sécurité et de défense solide qui puisse au moins lui garantir la sécurité que lui confère sa neutralité permanente et armée. La Suisse maintiendrait donc sa neutralité armée en cas d'adhésion à l'UE, et, « au cas où l'UE parviendrait un jour à mettre sur pied une structure de défense commune solide et durable », la Suisse « devrait être disposée à repenser le principe même de sa neutralité. Le moment venu, elle s'engagerait à participer loyalement à la mise sur pied d'une défense commune qui devrait accroître la sécurité des Etats membres ».

Reprenant les arguments évoqués au précédent paragraphe, en particulier le fait que la défense n'est mentionnée que dans une clause évolutive de la PESC, ainsi que la souplesse offerte par le droit et les procédures de l'UE, le Conseil fédéral estime « qu'il est juridiquement possible de concilier le statut de membre de l'UE avec celui d'Etat neutre ». Toutefois, si la Suisse adhérerait à l'UE, elle devrait coordonner de manière générale sa politique étrangère avec ses partenaires de l'UE, même si elle « dénote une très grande convergence de vues » sur les positions prises jusqu'à la publication du rapport. A l'instar des constats relatifs à une adhésion à l'ONU, il apparaît que les objectifs de la politique de sécurité de l'UE sont semblables à ceux de la Suisse, car elles visent « toutes deux à lutter contre les nouvelles formes de menaces par une coopération internationale fondée sur la solidarité ». Les seules divergences relevées entre une adhésion à l'UE et la politique étrangère de la Suisse portent sur d'éventuelles sanctions économiques, mais c'est un domaine « où le droit de la neutralité ne consacre aucune obligation générale » et la Suisse « serait par principe disposée à participer à de telles mesures, pour peu

qu'elles soient utilisées pour maintenir ou rétablir la paix, pour prévenir ou enrayer des guerres ou encore pour punir des Etats qui ont violé le droit international ». Le rapport précise par ailleurs qu'avec l'adhésion de l'Autriche à l'UE, la Suisse ne peut déjà plus guère se soustraire aux sanctions économiques d'embargo décrétées par l'UE.

Enfin, le rapport aborde les atteintes à la crédibilité de la neutralité suisse qu'une adhésion pourrait comporter. Il précise alors que « le seuil de crédibilité de la neutralité suisse ne peut être fixé une fois pour toutes », et que le fait que la Suisse adhère à l'UE ou non n'aura pas un impact déterminant sur son évolution. En outre, puisque « les Etats d'Europe centrale et orientale, de même que certains Etats qui se sont constitués sur le territoire de l'ancienne URSS, aspirent eux-mêmes à s'intégrer à l'UE, l'adhésion de la Suisse ne viendrait en rien modifier l'équilibre militaire et la situation géopolitique en Europe ».

L'accélération de l'unité européenne présente le risque d'isoler la Suisse tant économiquement que politiquement. Or, depuis le traité de Maastricht et avant la mise en œuvre du pilier européen de la défense, rien ne s'oppose à ce que la Suisse rejoigne l'UE, et prenne ainsi la suite de l'Autriche, la Suède et la Finlande. En revanche, le caractère embryonnaire de la PESD ne lui permet pas encore de renoncer à la neutralité armée. Simplement, les prochaines réformes des armées suisses devront se faire en cohérence avec l'IESD.

V.3. Vers une neutralité en trompe-l'oeil ?

Les développements qui précèdent aboutissent à un paradoxe : la Suisse s'est comportée jusqu'à présent comme si le maintien de sa neutralité l'empêchait de rejoindre une alliance multinationale, alors même qu'elle publie de longues études qui prouvent que rien ne s'oppose juridiquement à l'adhésion d'un pays neutre à l'ONU ou l'UE. La résistance à ces adhésions n'est donc pas l'expression du droit international, mais bien celle d'une population jusqu'à présent fermement attachée à sa neutralité, considérée comme le véritable ciment de la nation, le gardien de la paix et le terreau d'une exceptionnelle prospérité. C'est ce qui ressort des études menées en Suisse à l'issue des rejets par référendum des adhésions à l'ONU (1986) et à l'UE (1992), le souci de préserver la neutralité primant sur la peur de renoncer à une part de souveraineté. Mais nous avons vu que la Suisse est condamnée à sortir de son double enclavement, géographique et diplomatique. La Suisse se trouve désormais au cœur d'une mosaïque d'alliances (UE, UEO, OTAN, OSCE, etc), qui tendent d'ailleurs pour la plupart à réunir les mêmes Etats. Or, les impératifs de sécurité, comme la nécessité de garantir des échanges économiques sans les pénaliser excessivement, plaident en faveur d'un rapprochement significatif avec l'une de ces alliances, rapprochement que, nous l'avons vu, la volonté du peuple a de façon très récente tendance à cautionner. La distinction entre rapprochement et intégration prend toute son importance vis-à-vis de l'opinion publique. Ainsi, en 1997, seuls 42% (respectivement 23%) des Suisses étaient favorables à une adhésion à l'UE (l'OTAN), alors que 67% (43%) voulaient s'en rapprocher. On imagine bien dans ces conditions le travail délicat du pouvoir politique, s'il veut que la Suisse adhère à une organisation sans parler d'intégration. On peut imaginer que toute intégration qui laisserait place à une spécificité suisse pourrait permettre de contourner cette difficulté. Par ailleurs, il est bien évident que l'interpénétration de ces alliances rend illusoire une situation où la Suisse ne participerait qu'à une seule d'entre elles.

Faut-il dès lors renoncer à la neutralité ? Rien n'est moins sûr. En effet, puisque celle-ci

est compatible avec une adhésion à une structure multinationale, il paraît préférable de la conserver pour satisfaire aux vœux de la population. La Suisse n'est pas un cas unique : en Europe, elle partage ce statut avec la Finlande, l'Irlande, l'Autriche et la Suède. Remarquons que ces 4 pays, tous membres du PPP (depuis le 25/12/99 dans le cas de l'Irlande), participent à des opérations internationales de maintien de la paix, alors que leurs populations continuent à affirmer leur attachement à la neutralité, surtout depuis la crise du Kosovo.

Si la Suisse conserve sa neutralité, faut-il alors actualiser le droit qui la régit ? Il semble là encore que non. Il ne paraît en effet pas opportun de modifier le droit de la neutralité, alors que c'est précisément son inadéquation au contexte géopolitique actuel qui permet d'envisager de rejoindre une alliance sans renoncer à la neutralité. En outre, le droit existant reste utile puisqu'il a le mérite de codifier une forme de neutralité capable de garantir la paix dans un contexte de crise ou de guerre strictement limités quant à l'étendue géographique, la portée des armes utilisées et le nombre de belligérants, à l'image des conflits régionaux du siècle dernier. Par opposition, la neutralité, telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui en Europe, ne constitue plus de façon évidente le socle sécuritaire adapté aux menaces nouvelles...et il semble alors bien inutile de mieux la codifier. Enfin, on pourra s'appuyer sur le fait que les alliances ont pris des formes qui offrent des droits comparables à ceux d'un pays neutre : la flexibilité accordée au pays neutre peut être comparée à celle accordée dans le cadre de certains accords d'assistance. Par exemple, les accords de défense collective de l'OTAN prévoient qu'en Etat est libre de juger quelles actions il estime nécessaire de mener pour porter assistance à un autre Etat. Il n'y a guère de différence entre ce droit à l'abstention et le droit accordé à un Etat occasionnellement neutre, et c'est plutôt dans le domaine des accords multinationaux qu'il convient d'actualiser en permanence le droit international.

Que se passera-t-il si, après avoir brandi sa neutralité pour éviter les conséquences d'une intégration dans un système d'alliances, la Suisse opte pour une adhésion à l'UE et à l'ONU ? Elle va en premier lieu se trouver confrontée à une problématique de défense. Il lui faudra en effet déterminer le degré de participation à un édifice sécuritaire multinational et définir le niveau d'engagement de ses forces armées dans les opérations sous l'égide d'un commandement multinational. La question est d'autant plus délicate que les différences entre les actions militaires offensives d'une part, et les opérations de maintien de la paix ou certaines opérations à caractère humanitaire d'autre part, tendent à s'estomper.

Le bilan de l'isolationnisme de la Suisse penche désormais en faveur d'un rapprochement, voire d'une adhésion à des structures internationales, capables d'alimenter l'économie du pays tout en garantissant sa sécurité. Dans sa forme actuelle, la vacuité du droit international sur la neutralité permet à la Suisse d'envisager une telle adhésion, tout en affichant une neutralité de façade, propre à rassurer la population et à entretenir l'identité du pays. Il restera ensuite à préciser le niveau d'engagement possible et souhaitable des forces armées suisses dans le cadre d'initiatives internationales.

Conclusion.

Les conclusions de cette analyse, faite par un Français en France, ne prétendent pas présager des décisions à venir de la Suisse. Il ressort néanmoins que la pertinence de la neutralité suisse, qui représente une singularité admise depuis des siècles par ses pays voisins, est remise en cause par le contexte géopolitique actuel. Les intérêts sécuritaires, économiques et politiques

de la Suisse plaident désormais en faveur d'un rattachement aux organisations multinationales européennes et mondiales majeures, alors que la population suisse semble encore bien décidée à conserver sa neutralité. Or la faiblesse du droit international relatif au statut des pays neutres peut être considérée comme une chance, puisqu'il ne s'oppose pas réellement à une intégration au sein d'une organisation internationale, fut-elle à caractère sécuritaire. Comment atténuer alors la résistance de l'opinion ? Une solution pourrait être de proposer à la Suisse une place à part dans les organisations dont elle deviendrait membre, à l'image de la position de la France dans l'OTAN. Au lieu d'une non-intégration dans une structure militaire, il s'agirait ici de prévoir le recours systématiquement possible à l'abstention dans tous les problèmes sécuritaires ; en d'autres termes, il s'agirait de prévoir en permanence le droit des Suisses à être neutres dans certaines circonstances. Rappelons que certaines alliances prévoient déjà pour tout ou partie de leurs membres cette possibilité, sans faire pour autant référence à une quelconque neutralité. Cette position singulière aurait le mérite de ne pas constituer, vis-à-vis des autres membres de l'organisation, de rupture avec le passé, et vis-à-vis des Suisses, de maintenir l'illusion d'une souveraineté inchangée. On peut même s'attendre à ce que cette singularité remplace peu à peu, en tant que ciment identitaire, la notion de neutralité dans le cœur des Suisses. Cette solution nécessitera des efforts de la part de tous, comme dans le cas France / OTAN que nous citons, puisqu'une position singulière aura toujours le don d'irriter les uns, et de priver les autres de certains avantages. Mais cette neutralité en trompe-l'œil est sans doute le moindre prix à payer pour mettre fin à l'enclavement de la Suisse au cœur de l'Europe.

ANNEXE
LES 54 PAYS MEMBRES DE L'OSCE (la RFY en est exclue depuis 1992)

OCDE (29)	AELE (4)	UE (15)	UEO (10)	Partenaires UEO (10)	OTAN (19)	(54)	CEI (12)	PPP (24)	CPEA (44)	Conseil de l'Europe (40)
*		*	*		*	Allemagne			*	*
*		*	*		*	Pays-Bas			*	*
*		*	*		*	Belgique			*	*
*		*	*		*	Luxembourg			*	*
*		*	*		*	Royaume-Uni			*	*
*		*	*		*	France			*	*
*		*	*		*	Espagne			*	*
*		*	*		*	Portugal			*	*
*		*	*		*	Grèce			*	*
*		*	*		*	Italie			*	*
*		*			*	Danemark			*	*
*		*				Autriche		*	*	*
*		*				Finlande		*	*	*
*		*				Suède		*	*	*
*	*				*	Islande			*	*
*	*				*	Norvège			*	*
*					*	Turquie			*	*
*					*	USA			*	
*					*	Canada			*	
		*				Irlande		*		*
*	*					SUISSE		*	*	*
	*					Liechtenstein				*
						Andorre				*
						St Marin				*
						Chypre				*
						Croatie				*
						Malte				*
						Bosnie-Herzég.				
						Monaco				
						Vatican				
*				*	*	Pologne			*	*
*				*	*	Rép. Tchèque			*	*
*				*	*	Hongrie			*	*
				*		Estonie		*	*	*
				*		Lettonie		*	*	*
				*		Lituanie		*	*	*
				*		Slovaquie		*	*	*
				*		Roumanie		*	*	*
				*		Bulgarie		*	*	*
				*		Slovénie		*	*	*
						Kazakhstan	*	*	*	
						Kirghistan	*	*	*	
						Ouzbékistan	*	*	*	
						Tadjikistan	*		*	
						Turkménistan	*	*	*	
						Géorgie	*	*	*	
						Arménie	*	*	*	
						Azerbaïdjan	*	*	*	
						Biélorussie	*	*	*	
						Russie	*	*	*	*
						Ukraine	*	*	*	*
						Moldavie	*	*	*	*
						Albanie		*	*	*
						Macédoine		*	*	*

GLOSSAIRE

AELE	association européenne de libre-échange
ANC	African National Congress
BERD	banque européenne pour la reconstruction et le développement
CEE	communauté économique européenne
CPEA	conseil de partenariat euro-atlantique
CSCE	conférence pour la sécurité et la coopération en Europe
IESD	identité européenne de sécurité et de défense
IFOR	Implementation force
KFOR	Kosovo force
OCDE	organisation de coopération et de développement économiques
OLP	organisation de libération de la Palestine
OMC	organisation mondiale du commerce
ONU	organisation des Nations Unies
OSCE	organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	organisation du Traité de l'atlantique nord
PESC	politique étrangère et de sécurité commune
PNUD	programme des Nations Unies pour le développement
PPP	partenariat pour la paix
SDN	société des Nations
SWAPO	South West Africa people's organization
UE	union européenne
UEO	union de l'Europe occidentale
UNESCO	United Nations educational, scientific and cultural organization
UNHCR	United Nations High comitee for refugees

BIBLIOGRAPHIE

- Le peuplement de l'Europe, Hervé LE BRAS, La Documentation Française, 1996.
- La Suisse et la sécurité européenne : une relation délicate, Laurent GOETSCHER, Enjeux atlantiques, juin 1994.
- Histoire de la Suisse, William MARTIN, librairie Payot (Lausanne), 1943.
- La Suisse, démocratie témoin, André Siegfried, 1948.
- L'UE face aux défis de la neutralité, J.F. GRIBINSKI, Revue de la Défense Nationale, janvier 1996.
- Les neutres, la neutralité, l'Europe, Alain CARTON, Fondation pour les Etudes de Défense Nationale, 1991.
- La nouvelle identité de l'Europe, J.F. DREVET, PUF, 1999
- La Suisse et la sécurité européenne : une relation délicate, Laurent GOETSCHER, Enjeux Atlantiques, juin 1994.
- Les neutres et les non-alignés européens en quête d'une nouvelle voie, Eugène BERG, Relations Internationales et Stratégiques, 03/91.
- La sécurité en Europe : vers une flexibilité inter institutionnelle ?, F. ESPOSITO et R. SCHWOK, Uni de Genève, 1997.
- Atlaséco 1998
- Ramses 2000
- Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90, novembre 1993.
- Rapport sur la neutralité, publié en annexe du précédent rapport.
- Rapport sur les relations entre la Suisse et l'ONU, juillet 1998.
- Un pays hors du temps. Déclin de la forteresse helvétique, Le Monde diplomatique 537
- La Suisse vers une neutralité autonome mais active, Revue militaire suisse 08/98.
- La politique de défense des pays neutres, Cahiers du renseignement, 03/1994.
- L'évolution de la politique de sécurité de la Suisse, Revue de l'OTAN, 12/1993.
- Rester en dehors du grand marché unique ? Les tentations européennes de la Suisse, Le monde diplomatique 413
- Comment être un pays neutre après la guerre du Kosovo ? Courrier International 454.
- Swiss security policy and partnership with NATO, NATO review, winter 1999
- Quelle défense pour quelle menace ?, Revue militaire suisse 03/99.
- Internet, dont le site sur la politique extérieure de la Suisse : www.spn.ethz.ch.