

La neutralité fait-elle obstruction à l'intégration européenne de la Suisse?

Autor(en): **Escher, Daniel**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue Militaire Suisse**

Band (Jahr): **142 (1997)**

Heft 9

PDF erstellt am: **15.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-345802>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

La neutralité fait-elle obstruction à l'intégration européenne de la Suisse ?

Par le lieutenant colonel EMG Daniel Escher ¹

Il est incontestable que la neutralité a contribué, de manière déterminante, à consolider la stabilité et la prospérité de la Suisse. Il n'est même pas exagéré de prétendre que la nation helvétique n'aurait peut-être pas survécu sans elle.

Les idées exprimées dans ce texte n'engagent que leur auteur qui en assume l'entière responsabilité. Elles ne reflètent pas forcément les positions officielles. (D.E.)

Le caractère hétérogène de la Suisse lui a imposé un besoin très prononcé d'équilibre. Les comportements centralisateurs et les mesures indifférenciées contiennent en effet des germes d'éclatement. La Confédération a donc toujours cultivé l'art subtil, mais parfois paralysant du compromis. Cette exigence incontestable a toutefois encouragé le développement d'une conception obsessionnelle du fédéralisme. Etroitement rattachée au neutralisme, cette tendance perturbe l'avènement d'une politique raisonnable d'ouverture et d'intégra-

tion. Actuellement, la neutralité apparaît donc comme un alibi, utilisé abusivement à des fins presque exclusives de politique intérieure.

La neutralité à l'époque des guerres européennes

Tant que ses puissants voisins déclaraient des ambitions stratégiques divergentes, la Suisse n'avait pas d'autre solution que d'être neutre. Dans le contexte stratégique, caractérisé principalement par l'antagonisme franco-allemand, sa neutralité servait les intérêts opératifs potentiels d'un agresseur éventuel. Gardienne de trois des principales transversales alpines européennes, la Confédération contribuait opportunément au cloisonnement du théâtre continental. Parallèlement, elle garantissait, entre Genève et Constance, la flanc-garde Sud de la ligne de front et, par conséquent, interdisait l'utilisation du plateau suisse à des fins opératives. En rendant très coûteuse et aléatoire une opération d'enveloppement, elle contribuait à la prévention de conflits majeurs en Europe.

Le cas échéant, elle garantissait l'usure d'un agresseur qui aurait privilégié l'évitement de la ligne de défense adverse.

A ce titre, la neutralité helvétique revêtait alors un double sens. Elle préservait le pays de conflits auxquels il ne pouvait prendre part, au risque presque certain de se désintégrer, et elle contribuait positivement et activement à la stabilité stratégique du continent.

La Suisse n'a jamais failli à l'obligation d'assumer les conséquences de sa neutralité armée, en préparant scrupuleusement la défense de son territoire. L'idée maîtresse de cette conception a toujours été de persuader l'agresseur potentiel qu'une opération militaire contre la Suisse se solderait globalement d'une manière déficitaire, quel que soit le cas de figure envisagé. Dans ce cadre, l'armée a joué un rôle déterminant, mais non exclusif. Ainsi, pour réaliser ses options stratégiques, la Confédération a toujours consacré à sa sécurité des ressources humaines et matérielles considérables, dépassant largement le cadre strictement militaire.

¹ Extraits d'un mémoire de géopolitique présenté au Collège interarmées de défense à Paris, dans le cadre d'un stage de douze mois.

Dans la mesure où le but ultime de cette politique de sécurité a toujours été inspiré par l'effet dissuasif de son concept global de défense, on ne peut aujourd'hui que reconnaître la pertinence de ses choix.

La situation, au terme de la Seconde Guerre mondiale, aurait pu remettre en cause l'opportunité de la neutralité helvétique. En effet, pour la première fois de son existence, la Suisse était entourée de nations qui s'engageaient résolument sur la voie de la concertation. La France et l'Allemagne cherchaient à édifier les fondements d'un nouvel ordre européen, basé sur la stabilité à long terme, sur l'élargissement de la coopération institutionnelle et sur l'ébauche d'un esprit communautaire.

Dans ces conditions, la Confédération aurait pu être tentée de redéfinir les termes et la portée de sa neutralité. Au contraire, l'émergence des rivalités Est-Ouest accentua sensiblement son caractère dogmatique, inaliénable et inaltérable. La neutralité incarnait, en effet, la seule garantie susceptible de préserver l'unité, donc l'existence de la nation, dans un environnement de guerre froide.

Dès lors, une conception très largement répandue dans la population, et qui perdure encore de nos jours, associe, de manière quelque peu simpliste, la neutralité à la prospérité.



Cette dérive intellectuelle a conduit de nombreux Suisses à se persuader qu'il convenait de défendre la neutralité pour protéger les intérêts nationaux. Cette idée sous-entend le caractère perpétuel et incontournable de la neutralité, alors qu'elle n'est, en réalité, qu'un simple instrument politique.

Durant la guerre froide, la Suisse n'a jamais songé sérieusement, ni à abandonner, ni à réformer sa politique de neutralité, bien que son appartenance au monde capitaliste n'ait jamais fait aucun doute. Cet-

te ambiguïté n'a pas empêché le Pacte de Varsovie de l'identifier clairement parmi ses adversaires potentiels. En déduire que la neutralité avait déjà perdu une bonne partie de sa substance serait aller trop vite en besogne. En effet, celle-ci se justifiait pour deux raisons essentielles.

Premièrement, elle offrait, à un monde en mouvement vers la bipolarisation, un espace impartial et un potentiel crédible de médiation qui fut largement et efficacement mis à contribution, à la satisfaction de toutes les parties concer-

nées. Ces prestations de bons offices confirment la reconnaissance internationale de la neutralité helvétique.

Deuxièmement, l'existence d'un solide potentiel militaire neutre, au centre de l'Europe, avait la vertu non négligeable de compliquer l'appréciation de la situation stratégique. En effet, un agresseur aurait pu être tenté de respecter la neutralité suisse, afin d'inactiver une force de plus de 600 000 hommes, bien équipés et entraînés. Toutefois, l'interprétation suisse de sa

propre neutralité, en cas de menace globale sur l'Europe occidentale, demeurait un facteur d'incertitude. On peut aujourd'hui affirmer que la Confédération aurait déclaré son appartenance à la coalition occidentale, si tôt reconnu le caractère continental de la menace. Toutefois, son engagement aurait été confiné aux limites du territoire national, en raison de son incapacité à projeter des forces hors de ses frontières.

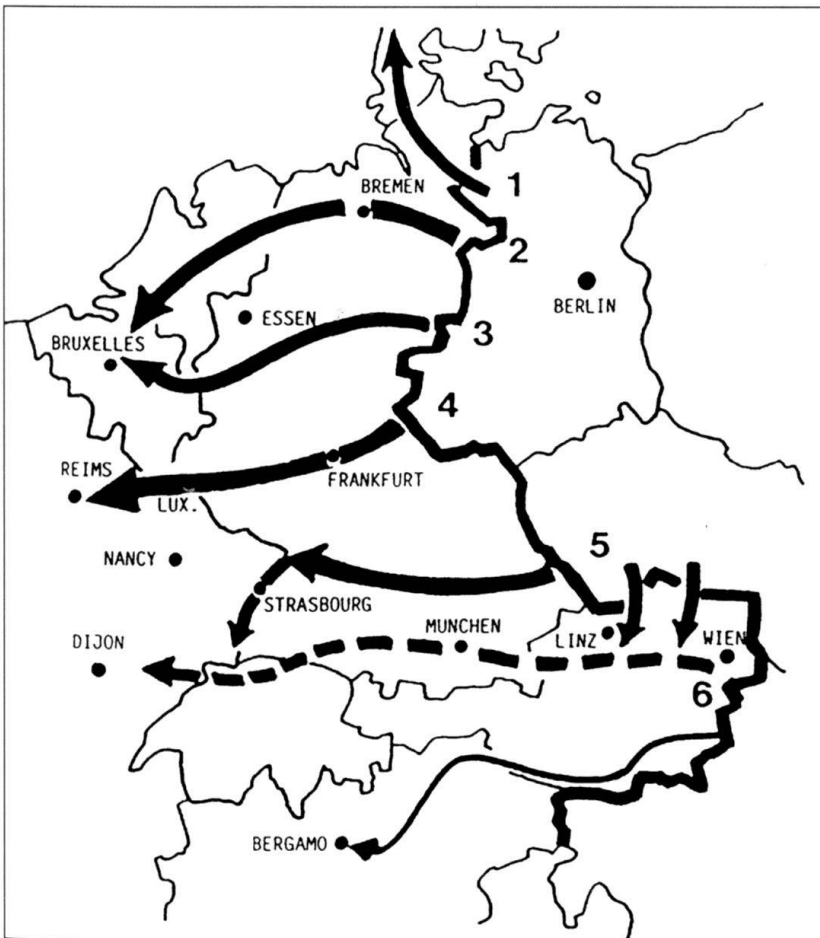
Cette conception perd de sa substance, dès la dissolution du Pacte de Varsovie.

Aujourd'hui libérée des risques d'un conflit majeur, l'Europe semble en mouvement vers la stabilité. La nouvelle configuration géostratégique du continent ne justifie plus l'existence de pays neutres. L'abandon de la neutralité n'aurait, actuellement et durablement, aucune conséquence dommageable sur l'équilibre intérieur et sur les intérêts vitaux de la Suisse. La neutralité apparaît inutile, voire dommageable, puisque, souvent, prétexte à l'isolationnisme.

Les contacts établis par l'Alliance atlantique avec les anciens membres du Pacte de Varsovie diminuent les besoins en médiation que pouvaient offrir les pays neutres. Par conséquent, le concept de neutralité, qui présuppose un antagonisme politico-militaire, souffre d'une dévaluation graduelle de sa substance et de sa crédibilité. A cette perspective s'ajoute l'intégration progressive, mais déterminée, des autres pays neutres d'Europe. Cette tendance relègue la Suisse dans une situation d'isolement qui pourrait devenir rapidement très inconfortable.

La neutralité a-t-elle encore un sens ?

Le statut de neutralité est-il un obstacle à l'intégration ? Certains voudraient contourner cette question centrale en adhérant au concept de « l'intégration sélective ». La Suisse ne devrait s'engager que dans



Les six directions opératives de la première phase de l'offensive planifiée par le Pacte de Varsovie jusqu'à la fin des années 1980 (schéma basé sur les données de Rühl et du rapport Stoltenberg).



Photo : CICR (Thierry Gassmann).

les domaines compatibles avec les principes de sa neutralité. Cette vision simpliste, égoïste et finalement naïve de l'intégration n'a aucun avenir, ceci pour deux raisons.

Premièrement, les fondateurs de la Communauté européenne la considéraient déjà à sa création comme un premier pas vers une co-

opération globale entre les Etats membres. L'Acte unique européen, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987, confirme la volonté, exprimée dès le début des années 1970, de transformer les relations entre les Etats membres en une Union européenne. Au-delà de l'objectif d'intégration économique de cette union, la

coopération en matière de politique étrangère devait être renforcée, également au niveau des politiques de sécurité.

Si la Suisse souhaitait rejoindre l'Union européenne, elle devrait adhérer à ces objectifs, ce qui, formellement, mettrait en question la crédibilité de sa politique de neutralité.

Deuxièmement, le fait de n'intégrer que des organisations porteuses d'intérêts potentiels, tels que les institutions exclusivement économiques et culturelles, en cherchant parallèlement à se soustraire aux obligations globalement plus contraignantes des institutions politiques, n'est ni acceptable, ni même pensable.

L'intégration pourra être progressive, mais elle ne sera en aucun cas sélective. En outre, elle impliquera le renoncement à certains droits de souveraineté ainsi que l'assujettissement à des devoirs de solidarité. Or, ces derniers concernent, en priorité, la sécurité collective.

Intégration et neutralité

La Suisse se trouve donc confrontée à la nécessité d'amorcer une réorientation fondamentale de sa politique européenne. Il s'agit de définir des formes de participation, respectueuses de l'identité et des particularismes helvétiques, tout

en saisissant l'opportunité de s'intégrer à toutes les institutions continentales, ainsi qu'à l'ONU, voire à l'OTAN. Dans ce dernier cas, la neutralité ne serait pas seulement dépassée, mais carrément contraire à la logique d'une organisation de sécurité collective. En effet, celle-ci ne peut tolérer l'abstentionnisme, car elle implique la solidarité et l'engagement inconditionnel de toutes les parties contractantes.

Le gouvernement suisse est disposé à repenser les conditions générales qui déterminent sa politique de neutralité. Cela s'est révélé à l'occasion de la crise du Golfe. Face à la condamnation unanime du régime irakien, la Suisse ne s'est pas abstenue de prendre position. A cette occasion, elle a interprété librement son devoir de neutralité et en a, par la même occasion, démontré l'incohérence. Pour la première fois, elle s'est ralliée aux sanctions économiques décidées par l'ONU. Cette réaction n'a pas suscité de critiques à l'intérieur du pays, ce qui prouve déjà que le principe de solidarité peut l'emporter sur celui de la neutralité à tout prix.

Dans la mesure où l'Europe parviendra, dans le cadre ou en marge de l'OTAN, à constituer les structures d'un système de sécurité collectif, la Suisse devra remettre en cause son statut de neutralité. L'objectif constitutionnel de l'indépendance nationale devra donc être réexaminé de manière très approfondie.

Dans les conditions géostratégiques actuelles, il semble évident que la sécurité de la Suisse, comme celle des autres nations européennes, serait mieux préservée par un abandon volontaire d'une partie de la souveraineté nationale et par l'acceptation d'une forme d'interdépendance stra-

tégique. Cette logique est raisonnable, car la sécurité européenne se jouera dorénavant, pour l'essentiel, sur des théâtres extérieurs. Or, aucune nation européenne ne sera jamais plus en mesure de projeter, indépendamment, suffisamment de forces pour défendre les intérêts du continent.



Dans les années qui viennent, la Suisse sera-t-elle amenée à participer à un réseau d'alerte au niveau du continent ? Ici, un AWACS.



La neutralité, même revue, est-elle compatible avec une adhésion de la Suisse à l'OTAN ?

De plus, pour garantir à long terme ses intérêts spécifiques, l'Europe doit pouvoir compter sur un instrument de dissuasion nucléaire, largement indépendant des structures de l'Organisation atlantique. L'intégration militaire et la force de frappe constituent donc les conditions incontournables de la sécurité continentale. Ces deux conditions sont incompatibles avec la notion de neutralité.

L'intégration sélective et l'isolationnisme étant tous deux des voies sans issue, il semble logique de prétendre que les jours de la neutralité helvétique sont d'ores et déjà comptés.

Les conséquences de l'intégration

L'abandon de la neutralité ne représente pas la seule conséquence de l'intégration. Quelques dispositions politiques devraient préalablement être mises en œuvre afin de rendre « le système suisse » compatible avec la législation et les exigences européennes. L'abandon volontaire d'une parcelle de la souveraineté nationale imposerait le réajustement des institutions de la démocratie semi-directe, ainsi qu'une réforme substantielle du fédéralisme. La centralisation des pouvoirs, que cette évolution ne man-

querait pas de provoquer, constitue le seul risque susceptible de mettre en péril la stabilité de la Confédération. En effet, la disparition des compétences cantonales en matière fiscale, judiciaire ou scolaire entraînerait sans doute de très puissantes réticences politiques.

Pour s'en prémunir, la Suisse doit concourir dès maintenant à l'avènement d'une Europe fédéraliste, respectueuse des particularismes nationaux et soucieuse des droits et intérêts des minorités. Les institutions communautaires doivent ménager aux petites nations suffisamment d'in-

dépendance et de compétences politiques pour leur permettre de sauvegarder une part raisonnable de leur identité. Malheureusement, les orientations actuelles ne vont pas toujours dans ce sens. Une politique de repli ne contribue cependant pas à faire évoluer l'identité européenne dans la direction souhaitable. C'est bien entendu de l'intérieur que la Suisse parviendrait le mieux à faire entendre la voix de ses intérêts légitimes. En outre, l'isolationnisme ne fait qu'exaspérer un débat intérieur, caractérisé par une absence désespérante de sensibilité prospective.

La compatibilité de l'armée aux exigences communautaires constitue également un défi majeur du processus d'intégration. Le système de milice ne répond, ni aux normes de la projection, ni à celles de l'engagement intégré. Toutefois, une réforme fondamentale et brutale du système actuel se heurterait à une vive résistance politique et populaire, bien qu'elle soit, à terme, inévitable.

Cette difficulté pourrait être contournée si, dans une première étape de l'in-

tégration, nos partenaires acceptaient une participation militaire sélective de la Suisse. On pourrait imaginer des engagements spécialisés, dans des domaines où la Suisse excelle par tradition et par expérience, civile ou militaire. Il serait par exemple envisageable qu'elle assume la responsabilité du service de santé ou du soutien d'une opération communautaire.

Conclusion

Les bouleversements économiques, politiques et militaires en cours en Europe imposent à la Suisse une nouvelle stratégie politique. Dorénavant, il ne sera plus possible d'en séparer les composantes politiques et économiques, comme cela était le cas par le passé. Le pragmatisme traditionnel semble exclu, face à une dynamique européenne, aujourd'hui irréversible. La Suisse doit surmonter deux obstacles essentiels, sur les plans intérieur et extérieur.

Sur le plan intérieur, il s'agit de mettre un terme au débat manichéen et stérile qui sclérose la culture politique suisse, pour inaugurer une vision lucide et positive de l'avenir. Celle-ci doit admettre l'irréversibilité européenne du destin

helvétique et l'urgence absolue de réformes fondamentales, dans l'optique d'une intégration progressive mais volontariste. Cette nouvelle culture collective doit intégrer l'idée selon laquelle les intérêts à long terme de la Suisse impliquent des devoirs de solidarité immédiats, contraignants et parfois douloureux.

La Suisse doit renoncer à un dogme qui a fait ses preuves, mais qui n'est plus adapté aux réalités d'un environnement auquel elle n'échappera pas. Elle doit se convaincre que l'intégration européenne est plus une chance qu'une fatalité et se persuader qu'elle possède les qualités nécessaires pour se profiler à son avantage au sein d'une communauté forte et entreprenante.

Sur le plan extérieur, elle doit prouver son sens de la solidarité en renonçant définitivement et sans condition à son statut de neutralité et doit entamer, sans tarder, son intégration européenne. Il n'y a actuellement aucune alternative sérieuse. L'isolationnisme est une voie sans issue et l'intégration sélective met en évidence une mentalité opportuniste et sans avenir.

D. E.