

Politique extérieure de la Suisse

après la Guerre froide

René Schwok

3^e édition



SAVOIR
SUISSE

Politique extérieure de la Suisse

Savoir suisse

Le *Savoir suisse* publie, sur divers sujets concernant le pays, des ouvrages de référence destinés à un large public. Il vise ainsi à rendre accessibles les travaux de recherche réalisés par les communautés académiques de Suisse ou des auteurs indépendants.

Lancée en 2002, sa collection encyclopédique au format de poche contribue à nourrir le débat public au moyen de données fiables et de réflexions qui situent l'évolution des connaissances dans le contexte européen et international. Elle couvre les domaines suivants : *Arts et culture, Histoire, Politique, Société, Économie, Nature et environnement, Sciences et technologies*. Le *Savoir suisse* propose aussi des biographies dans une série *Figures* et accueille des prises de position personnelles dans une série *Opinion*.

Depuis 2021, il publie également des ouvrages hors collection qui, dans des formats variés et des formes d'expression délibérément décloisonnées, proposent des regards différents sur la Suisse.

Les ouvrages du *Savoir suisse* sont publiés par les Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR), sous la direction d'un Comité d'édition qui comprend : Robert Ayrton, politologue et avocat ; Olivier Babel, secrétaire général de LIVRESUISSE ; Julia Dao, consultante ; Dominique Dirlwanger, historien, maître de gymnase et chercheur associé à l'Université de Lausanne ; Nicole Galland-Vaucher, professeure honoraire de l'Université de Lausanne ; Véronique Jost Gara, vice-présidente du Comité ; prof. Jean-Philippe Leresche, Université de Lausanne, président du Comité ; Thierry Meyer, conseiller en communication, ancien rédacteur en chef de *24 Heures*.

Membres honoraires : Bertil Galland, journaliste et éditeur ; Anne-Catherine Lyon, ancienne conseillère d'État (Vaud) ; Nicolas Henchoz, directeur EPFL+ECAL Lab ; Stéphanie Cudré-Mauroux, conservatrice aux Archives littéraires suisses, Berne ; Jean-Christophe Aeschlimann, journaliste et conseiller en communication, Bâle ; Giovanni Ferro Luzzi, professeur à l'Université de Genève ; Eric Hoesli, président du conseil d'administration du *Temps*.

La publication des volumes *Savoir suisse* est soutenue à ce jour par les institutions suivantes :

FONDATION PITTET DE LA SOCIÉTÉ ACADÉMIQUE VAUDOISE – UNIVERSITÉ DE LAUSANNE – FONDATION PHILANTHROPIQUE FAMILLE SANDOZ – FONDATION LEENAARDS – FERRING PHARMACEUTICALS

que l'Association « *Savoir suisse* » et l'éditeur tiennent ici à remercier.

La maison d'édition PPUR bénéficie d'un soutien structurel de l'OFFICE FÉDÉRAL DE LA CULTURE pour les années 2021-2024.

Politique extérieure de la Suisse

après la Guerre froide

René Schwok

SAVOIR
SUISSE

Conseillers scientifiques du *Savoir suisse* pour ce volume :
Bernard Voutat, Ioannis Papadopoulos et André Mach

Cet ouvrage paraît dans la série *Politique*.

Chargé d'édition du *Savoir suisse* : *Christian Pellet, puis Jean Rime*
Illustration de couverture : *Badge d'un uniforme d'un soldat suisse au Kosovo*
dans le cadre de la SWISSCOY. Photographie de Lukas Lehmann.
Maquette intérieure, couverture et mise en page : *Kim Nanette*
Impression : *PCL Presses Centrales SA, Renens*

Le *Savoir suisse* est une publication des Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR), fondation scientifique dont le but est principalement la publication des travaux de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), des universités et des hautes écoles francophones. PPUR, EPFL-Rolex Learning Center, CP 119, CH-1015 Lausanne, ppur@epfl.ch, tél. : +41 21 693 21 30 ; fax : +41 21 693 40 27.

www.savoirsuisse.org

Première édition, 2012

Deuxième édition, 2018

Troisième édition, 2022

© Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne

ISBN 978-2-88915-465-4

ISSN 1661-8939 (*Savoir suisse*)

Tous droits réservés.

Reproduction, même partielle, sous quelque forme ou sur quelque support que ce soit, interdite sans l'accord écrit de l'éditeur.

TABLE DES MATIÈRES

1	Le <i>Sonderfall</i> entre obsolescence et obstination	9
2	La politique de sécurité	13
	Les propositions pour adapter la conception stratégique de la Suisse – <i>Rappel sur la Guerre froide</i> – <i>Les nouvelles caractéristiques de l'environnement extérieur de la Suisse dans l'après-Guerre froide</i> – <i>Alléger le service militaire obligatoire</i> – <i>Maintien de l'obligation de servir</i> – <i>Moins se focaliser sur une défense purement territoriale</i> – <i>Participer davantage à la coopération internationale en matière de sécurité</i> – <i>Du côté de l'OTAN</i> – <i>Du côté de l'Union européenne</i> – <i>La faible participation de la Suisse</i> • Les adversaires d'une ouverture de la Suisse en matière de sécurité – <i>Référendum sur les Casques bleus (12 juin 1994)</i>	
3	La neutralité	33
	Le droit de la neutralité • La politique de la neutralité – <i>Non-participation à des organisations internationales à vocation sécuritaire</i> – <i>Non-application de sanctions discriminatoires contre une seule des parties à un conflit</i> • Les fonctions de la neutralité – <i>Une fonction de protection du territoire</i> – <i>Une fonction d'équilibre</i> – <i>Une fonction d'intégration interne</i> – <i>Une fonction économique</i> – <i>Une fonction de service</i> • La neutralité comme état d'esprit	
4	La démocratie directe	71
	Les différentes formes de démocratie directe • Droit du peuple ou droit international? • Dans aucun autre pays,	

le peuple ne peut autant influencer la politique extérieure

- Comment, en politique extérieure, la décision est conditionnée par la démocratie directe – *La négociation à double niveau*
- Démocratie directe et opinion publique – *Une exception à la règle: l'initiative pour l'adhésion à l'ONU – L'extrême gauche et la démocratie directe – L'initiative de l'ASIN pour soumettre davantage de traités au référendum obligatoire (juin 2012)*

5 Le fédéralisme _____ 89

Les éléments constitutionnels du fédéralisme dans les relations extérieures

- La «petite politique extérieure»: celle qui est propre aux cantons
- L'impact de l'intégration européenne
- Le fédéralisme suisse en comparaison internationale – *Le pouvoir considérable des Länder allemands – Les cas de la Belgique, de l'Espagne et du Royaume-Uni*

6 Un gouvernement de grande coalition _____ 99

L'absence de hiérarchie

- L'ampleur de la coalition au gouvernement
- Une opposition au sein du gouvernement

7 Les particularités de l'économie suisse _____ 105

Les performances de l'économie suisse en comparaison européenne

- *Les difficultés économiques des années 1990 – Le rebond à partir du milieu des années 2000 – Des performances économiques remarquables*
- Des accords de libre-échange en avance sur l'Union européenne

8 Le secret bancaire _____ 113

Rappels

- Tentatives astucieuses de maintenir le secret bancaire – *Face à l'Union européenne, la Suisse a enregistré un succès temporaire en matière d'échange automatique d'informations – Le système Rubik*
- Une succession de concessions sur le secret bancaire – *Concessions sur l'argent sale – Concessions sur les fonds en déshérence – Concessions aux États-Unis – Concessions sur l'échange non automatique d'informations – Concessions sur l'échange automatique d'informations*

9	Trois crises internationales : fonds juifs, Iran, Libye _____	127
	L'affaire des fonds juifs en déshérence (1995-2002) – <i>Le Sonderfall: entre remise en compte et crispation</i> • L'Iran ou la tentation d'agir en cavalier seul (2002-2012) – <i>Attitude conciliante suisse vis-à-vis de l'Iran: trois exemples politiques</i> – <i>Attitude conciliante suisse vis-à-vis de l'Iran: deux exemples économiques</i> – <i>Les forces conciliantes vis-à-vis de l'Iran</i> – <i>Les forces hostiles à la République islamique</i> • La Libye et l'affaire des otages (2008-2010) – <i>Un manque de collégialité</i> – <i>Un manque d'appui international</i>	
10	La Suisse qui a changé, la Suisse qui persiste ____	155
	Un important rapprochement avec la communauté internationale • Un <i>Sonderfall</i> revigoré	
	Brève chronologie _____	165
	Abréviations _____	167
	Principaux responsables de la politique extérieure de la Suisse _____	169
	Bibliographie _____	171

Remerciements

Nous aimerions remercier les personnes suivantes pour leurs critiques et leurs précieux conseils: M. Yann Gessler, M. Léonard Graf, M. Blaise Fontanellaz, M. Daniel Miéville, M. Cenni Najy, Amb. François Nordmann, Amb. Fred Tanner.

1

LE SONDERFALL ENTRE OBSOLESCENCE ET OBSTINATION

Cette étude porte sur la politique extérieure de la Suisse depuis la fin de la Guerre froide. Sa problématique principale est une évaluation du *Sonderfall* helvétique. Est-il en voie d'obsolescence ou plus obstiné que jamais (Hoffmann, 1966) ?

Le « *Sonderfall* suisse » – de l'allemand *Sonder* désignant ce qui est séparé – se réfère à l'observation que la Suisse constitue un « cas particulier » (Kreis, 2011). En politique extérieure comparée, cette formulation, quoique souvent floue, cherche surtout à relever la capacité de la Confédération à se tenir à l'écart des grands événements européens : guerres, révolutions, intégration régionale, crises économiques et sociales.

Elle vise aussi à souligner ses particularités comme sa neutralité, sa démocratie directe, son fédéralisme et ses spécificités économiques (particulièrement bancaires).

Ce livre n'a pas pour objectif de couvrir tous les aspects de la politique extérieure suisse. D'abord, parce que le champ est trop vaste en regard des contraintes éditoriales de la collection « Savoir suisse ».

Ensuite, parce que de nombreux thèmes ont déjà été couverts par d'autres ouvrages publiés dans cette collection. C'est le cas des rapports avec l'UE (Schwok,

2021), de la relation avec l'Allemagne (Altwegg, 2006), de l'immigration, des réfugiés et de l'asile (Piguet, 2013 ; Piguet, 2019), de la politique des droits de l'homme (Reber, 2009), du CICR (Mercier, 2004), de la place bancaire (Genier, 2014) et de la solidarité internationale (Schümperli Younossian, 2007).

Enfin, parce que l'utilisation de la notion de *Sonderfall* comme fil conducteur implique une recherche de comparaison implicite avec les autres États européens. Par conséquent, dans cette logique comparatiste, nous nous intéressons davantage à ce qui distingue la Suisse de ses voisins qu'à ce qui la rapproche d'eux.

En d'autres termes, la politique extérieure suisse offre beaucoup d'analogies avec celle des autres États européens. Mais nous faisons ici le choix subjectif de ne pas les traiter en profondeur.

Concrètement, la Suisse défend globalement les mêmes valeurs juridiques, économiques, environnementales et humanitaires que ses voisins. Les prises de position suisses dans les grandes instances internationales se démarquent peu de celles des pays de l'Union européenne. Le travail des diplomates helvétiques ne se différencie guère de celui d'États européens de même grandeur, si l'on fait abstraction de l'absence de constantes consultations entre pays de l'UE.

Mais ce n'est pas sur ces aspects que nous voulons mettre l'accent dans cet ouvrage. C'est pourquoi notre analyse porte non seulement sur les principales particularités qui différencient la Suisse des autres États sur la scène internationale, mais aussi

sur la manière spécifique qu'elle a de les traiter. Par exemple, la Suisse n'est pas le seul État neutre, mais elle a une manière bien distincte d'interpréter sa neutralité.

Notre période d'investigation commence en 1989, pour deux raisons. D'abord, parce que la fin de la Guerre froide a amené de nombreux bouleversements de l'ordre international et qu'il est fondamental de s'interroger sur l'impact de ce tournant historique sur la Suisse, particulièrement sur sa conception de la sécurité, de la neutralité et de son intégration régionale.

Ensuite, parce que la période antérieure à 1989 a déjà été couverte par Claude Altermatt dans son excellent ouvrage paru dans la collection «Savoir suisse» (Altermatt, 2003).

Nous utilisons dans ce texte l'expression «politique extérieure», plutôt que «politique étrangère». Non seulement elle permet d'intégrer l'action de politique étrangère «classique» qui traite de l'action menée par les dirigeants d'un État en vue d'établir avec d'autres pays des relations diverses de coopération, diplomatique, militaire et économique (Goetschel, 2004 : 42) ; mais elle donne aussi la possibilité d'inclure les forces politiques, économiques et sociales qui agissent au sein même d'un État. Dans le cas de la Suisse, une telle prise en compte de la dimension intérieure est indispensable pour comprendre ses spécificités sur la scène internationale.

Les années 1990 ont été fécondes en propositions pour infléchir la politique de sécurité de la Suisse et la sortir de son *Sonderfall*.

De nombreuses idées d'ouverture et de participation internationale ont été avancées par des experts et des hauts fonctionnaires, souvent soutenus par le Conseil fédéral.

Mais la contre-offensive des milieux isolationnistes, emmenée par l'UDC, l'Union démocratique du centre de Christoph Blocher, a été très efficace.

Ce chapitre essaie de synthétiser ces controverses. Dans une première partie, nous montrons ce que furent les changements induits par la fin de la Guerre froide et les nouvelles conceptions qui ont été développées par les partisans d'une ouverture.

Dans une deuxième étape, nous présentons les arguments et les positions poursuivies par les partisans d'une politique de repli.

Les propositions pour adapter la conception stratégique de la Suisse

Dès le début des années 1990, certains universitaires (Braillard, 1996; Gabriel, 1997; Spillmann,

2001) et hauts fonctionnaires fédéraux avaient cherché à élaborer une nouvelle politique suisse de sécurité (Goetschel, 2004 : 138).

La position de la Suisse dans le nouveau contexte international fit l'objet de six rapports officiels : étude d'une commission d'experts sur la neutralité (1992), rapports du Conseil fédéral sur la politique étrangère (1993 et 2000), rapport sur la politique de sécurité (2000), rapports du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) sur la neutralité (2000 et 2005).

Ces textes visèrent à situer la notion d'indépendance dans une vision pluridimensionnelle des objectifs de la politique étrangère. Elle implique d'abord le redimensionnement de la neutralité, ramenée à son contenu de base au sens du droit international. Ce thème sera traité dans le chapitre sur la neutralité.

Cette approche suppose aussi l'adhésion à l'ONU et éventuellement à l'UE, un rapprochement avec l'OTAN, la participation aux sanctions économiques et aux opérations de maintien de la paix de l'ONU et de l'OSCE (l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe).

Ces propositions furent bien reçues et parfois appliquées par les conseillers fédéraux en charge des affaires étrangères et de la défense de l'époque. Dans le cas des ministres des affaires étrangères, ce n'est pas très surprenant, car il s'agissait de personnalités de la Suisse latine, appartenant à des partis politiques traditionnellement ouverts au monde comme René Felber (PS, 1988-1993), Flavio Cotti (PDC, 1994-1999), Joseph Deiss (PDC, 1999-2002), Micheline Calmy-Rey (PS, 2003-2011) et Didier Burkhalter (PLR, 2012-2017).

Il peut paraître rétrospectivement plus étonnant que les chefs du Département de la défense (dénommé Département militaire fédéral jusqu'en 1998) aient manifesté pareille ouverture, car ils appartenaient à l'UDC (Adolf Ogi, 1996-2000; Samuel Schmid, 2001-2008). Mais il s'agissait là de deux personnalités originaires de la section bernoise de l'UDC, donc beaucoup plus modérées et au fond assez proches des libéraux-radicaux sur ces questions.

De plus, Adolf Ogi, particulièrement, était connu pour son indépendance d'esprit. Il avait voté en 1992 au sein du Conseil fédéral pour le dépôt d'une demande d'adhésion de la Suisse à l'Union européenne.

Par contre, depuis 2009, leur successeur Ueli Maurer, bras droit de Christoph Blocher, a appliqué comme ministre la ligne politique de fermeture prônée par son parti. Il en est de même de la part de Guy Parmelin, quoique avec davantage de rondeur.

Rappel sur la Guerre froide

Rappelons, dans les grandes lignes, que, durant la Guerre froide, l'axe principal de la défense suisse consistait à se prémunir contre une éventuelle attaque en provenance de l'Union soviétique et de ses pays satellites. La Confédération avait alors établi quelques liens avec l'OTAN et les pays occidentaux, quoique sans entrer dans l'alliance atlantique et en préservant une très large autonomie.

L'ouverture des archives et les travaux d'historiens montrent que la Suisse avait davantage de relations

avec l'OTAN qu'elle ne l'admettait officiellement, mais infiniment moins qu'un pays membre de cette organisation (Mantovani, 1999).

Pour parvenir à ses objectifs, la Confédération s'était dotée d'une très large armée de milice, prête à défendre le territoire par tous les moyens. Armée de milice signifiait que chaque citoyen de sexe masculin était obligé de servir sous réserve de quelques exceptions. Défendre le territoire impliquait que la Suisse n'envisageait pas la moindre intervention à l'extérieur de ses frontières.

De plus, marquée par son expérience de la neutralité à travers les siècles et les succès de sa politique de non-intervention pendant les deux guerres mondiales, la Suisse tenait à agir essentiellement seule. Bien entendu, la Confédération était obligée d'acquérir l'essentiel de son armement à l'étranger et aurait donc été dépendante d'approvisionnements en temps de guerre. Elle estimait cependant pouvoir tenir relativement longtemps sans appui extérieur.

Les nouvelles caractéristiques de l'environnement extérieur de la Suisse dans l'après-Guerre froide

La disparition de la confrontation Est-Ouest modifia l'environnement extérieur de la Suisse. D'abord et principalement, une attaque en provenance de l'Union soviétique n'était plus possible et les pays communistes ne constituaient plus une menace. À cela s'ajoutait qu'il n'y avait plus lieu de craindre la contestation de gauche, souvent abusivement assimilée à du communisme. Enfin, le risque que la Suisse soit utilisée comme champ de bataille disparaissait totalement.

Mais à la fin des années 1980 sont apparus de nouveaux défis en matière de sécurité. D'abord, des conflits, souvent « ethniques », ont éclaté dans la République fédérale de Yougoslavie. Une telle situation contrastait avec l'époque de la Guerre froide où, du fait principalement de la dissuasion nucléaire, paradoxalement, l'Europe n'avait connu aucun conflit armé. À cette même époque, la crainte était grande que ces guerres ne se limitent pas aux régions issues de la Yougoslavie, mais embrasent également des pays d'Europe centrale et orientale, ainsi que des républiques de l'ex-Union soviétique.

En second lieu, de nombreux milieux agitaient la menace de fortes migrations en provenance d'Europe orientale et d'Afrique. Ils basaient leur argumentation sur la différence de niveau de vie entre la riche Europe occidentale et sa pauvre périphérie. Ils anticipaient également l'afflux de millions de réfugiés en provenance de zones en conflit.

Enfin, le terrorisme islamiste a pris de l'importance. Il a montré qu'il pouvait attaquer n'importe quel pays et qu'il nécessitait une réponse concertée.

C'est dans le contexte de ce nouvel environnement européen et international que de nombreux experts et hauts fonctionnaires fédéraux suggérèrent d'infléchir la politique de sécurité et de défense selon trois axes principaux.

Premièrement, alléger le service militaire obligatoire ; deuxièmement, moins se focaliser sur une défense purement territoriale ; troisièmement, participer davantage à la coopération internationale en matière de sécurité.

Alléger le service militaire obligatoire

De nombreuses raisons ont conduit les milieux partisans de l'ouverture à préconiser un allègement du service militaire, en fonction de facteurs géostratégiques autant que sociétaux, économiques ou techniques.

D'un point de vue géostratégique, le principal élément est que la fin de la Guerre froide a fait disparaître toute menace directe contre le territoire suisse. Par conséquent, une armée de conscrits de grande envergure, conçue surtout pour la défense du territoire, est devenue moins nécessaire. De plus, les périls principaux ont changé de nature, à l'exemple du terrorisme, et doivent être combattus par d'autres moyens qu'une large armée de milice. Enfin, l'évolution des armements exige davantage de spécialistes formés aux technologies de pointe et donc de personnel professionnel – la qualité primant sur la quantité.

La multiplication des missions de gestion de crise internationale a également conduit à privilégier l'entraînement de soldats de métier. Les missions internationales nécessitent en effet des compétences particulières. Elles exigent aussi que les militaires puissent être stationnés à l'étranger pendant des périodes prolongées. Il est donc très difficile d'envoyer des soldats non volontaires dans des opérations militaires à l'extérieur du territoire. De plus, le moindre blessé ou mort peut provoquer des mouvements de l'opinion publique pour un rapatriement des troupes et affaiblirait très vite le soutien politique à la mission.

Des changements sociétaux ont aussi joué un rôle. Le concept traditionnel des devoirs du citoyen a par exemple perdu de l'importance dans de nombreux secteurs de la population. L'individualisation de la société a contribué à éroder le concept du service militaire obligatoire.

Enfin, il faut mentionner les coûts pour la société d'une armée obligatoire pléthorique. Des études ont montré que cette charge avait un impact négatif sur la croissance économique d'un État (Keller, 2006).

En Suisse, la situation a évolué depuis 1989. Les principales innovations furent la réduction de l'effectif de l'armée de 360 000 à environ 100 000 militaires, ainsi que l'introduction de l'option d'un service civil. Ces changements ne sont pas intervenus aisément. Il a fallu gagner plusieurs référendums à forte charge émotionnelle pour y parvenir.

Maintien de l'obligation de servir

La Suisse se distingue des autres pays européens en étant l'un des derniers États à maintenir une obligation de servir, alors même qu'elle n'est entourée que de voisins pacifiques et amis. Elle possède ainsi la plus grande proportion de soldats par habitant en Europe, soit environ 30 % des citoyens mâles suisses en âge d'y participer. Il y a 2,7 soldats pour 100 habitants en Suisse, contre moins de 0,5 dans les pays voisins. Notons toutefois que certains pays nordiques et d'Europe centrale, du fait de la menace russe, sont en train de revenir à une armée de milice.

Vers 1990, le service militaire obligatoire était encore la norme dans une grande majorité des pays européens, mais avec la fin de la Guerre froide, la situation a changé et la plupart des États européens ont choisi un modèle d'armée professionnelle et donc volontaire (Möckli, 2010).

Dans l'espace de l'UE, presque tous les États ont opéré ce changement depuis le milieu des années 1990 (France, Italie, Royaume-Uni). Dans une première phase, ce furent les pays d'Europe occidentale qui ont franchi cette étape. De nombreux États d'Europe centrale et de l'Est sont ensuite venus les rejoindre. La Suède fut le premier membre neutre de l'UE à abolir le service militaire obligatoire, le 1^{er} juillet 2010. Surtout, ce qui est particulièrement important pour la Suisse, son principal voisin, l'Allemagne, a abandonné l'obligation de servir le 1^{er} juillet 2011.

Ainsi, au sein de l'Union européenne, peu de pays maintiennent encore une obligation de servir. Du fait de cette spécificité suisse, le Groupe pour une Suisse sans Armée (GSsA) avait déposé une initiative populaire visant à abolir le service militaire obligatoire. Mais celle-ci a été clairement refusée en novembre 2013 (73 % de non). Si cette modification de la Constitution proposée par l'extrême gauche avait été acceptée, il n'aurait plus été possible de contraindre quiconque à effectuer un service militaire ou civil. Cela aurait empêché la création d'une armée professionnelle, sans toutefois exclure une armée de milice volontaire. Quant au service civil, il serait devenu facultatif et aurait été ouvert aux femmes.

*Moins se focaliser sur une défense
purement territoriale*

L'un des objectifs du nouveau discours politique en Suisse a été de démontrer que le pays n'a plus la capacité de sauvegarder une défense véritablement autarcique. Les tenants du changement en matière de sécurité ont ainsi souligné que les progrès technologiques rendaient possibles des attaques par des armes à longue portée. Faute de pouvoir s'offrir les moyens de protection nécessaires trop dispendieux, la Suisse se devait de passer par la coopération avec d'autres États, seule manière efficace de se défendre face à de telles menaces.

De l'avis des autorités fédérales, la protection de la population est effectivement mieux assurée en collaborant avec les pays voisins de la Suisse, particulièrement ceux qui se trouvent sur sa frontière orientale, qu'en agissant de manière indépendante face à des problèmes par essence internationaux et nécessitant une coopération à tous les niveaux et avec tous les pays.

*Participer davantage à la coopération
internationale en matière de sécurité*

Pour les partisans d'une ouverture de la Suisse, un pays est jugé en fonction de sa disponibilité à collaborer. Ils souhaitent donc voir la Confédération participer aux efforts de la communauté internationale en vue du règlement pacifique des conflits. L'envoi de troupes chargées d'opérations de maintien de

la paix a été présenté comme une forme moderne de bons offices, contribuant concrètement à promouvoir la sécurité et la paix.

La Suisse n'est pas un îlot de sécurité. Les retombées des conflits à l'étranger s'y font aussi sentir, sous diverses formes. C'est pourquoi la promotion active de la paix a été mise en avant comme l'un des points essentiels de la politique extérieure et de sécurité.

Pour davantage participer à la coopération internationale en matière de sécurité, la Suisse s'est principalement rapprochée de l'OTAN et de l'UE.

Du côté de l'OTAN

Concernant l'OTAN, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, le rapprochement s'est effectué à travers le Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) et surtout le Partenariat pour la paix (PPP).

Le PPP est une option offerte par l'OTAN à des pays non membres, qui ne contient pas d'éléments contractuels et n'entraîne pas d'obligations internationales. Ce partenariat est structuré en clauses-cadres, permettant aux États qui y participent une collaboration à la carte dans le domaine de la politique de sécurité. Chaque participant peut en d'autres termes composer à sa guise le menu qui lui convient.

Les modalités de participation sont établies par une déclaration d'intention politique adressée à l'OTAN par le gouvernement du pays intéressé. Précisons que le PPP ne prévoit l'instruction des

troupes, la planification et les exercices que dans le domaine des opérations de maintien de la paix et des opérations humanitaires.

Ces interventions ne sont engagées de surcroît que lorsqu'elles sont expressément souhaitées par les partenaires. Dans chaque cas particulier, la Suisse est donc libre de prendre une décision pour ou contre sa participation à un programme concret.

Du point de vue de sa politique de neutralité, la Suisse était par ailleurs rassurée par la participation au PPP de tous les anciens membres du pacte de Varsovie, au premier rang desquels se trouvait la Russie.

La principale mission militaire suisse à l'étranger est celle de la SWISSCOY (Swiss Company) au Kosovo. Depuis le mois d'octobre 1999, l'armée suisse participe en effet à la mission internationale de soutien de la paix KFOR (Kosovo Force). Il s'agit là d'une force armée multinationale dirigée par l'OTAN, sur mandat du Conseil de sécurité de l'ONU. Le contingent de la KFOR a atteint jusqu'à 50 000 personnes, provenant de 30 nations.

La SWISSCOY se compose seulement d'un maximum de 230 militaires volontaires. Ceux-ci représentent en fait l'essentiel des forces militaires suisses à l'étranger. En 2018, leur nombre n'était en effet que d'environ 270 dans le monde.

La troupe suisse n'est armée que pour assurer sa propre protection, pas pour combattre. Ce compromis résulte du refus par le peuple suisse d'accepter l'idée de Casques bleus helvétiques (référendum de juin 1994), mais il a accepté que les militaires

suisse à l'étranger puissent être légèrement armés pour leur défense (référendum de juin 2001). Nous reviendrons sur les discussions qu'ont suscitées ces deux consultations populaires.

Du côté de l'Union européenne

La Suisse s'est aussi rapprochée de l'Union européenne et de sa Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), aujourd'hui intitulée Politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

Le Conseil fédéral est ainsi parvenu à signer avec l'UE un accord-cadre dans le domaine de la politique commune de sécurité et de défense, ainsi qu'un arrangement administratif avec l'Agence européenne de défense.

Au niveau de l'envoi de troupes, le bilan est cependant extrêmement maigre (Möckli, février 2010 : 1). Depuis 2005, l'armée suisse s'est engagée par un maximum de 27 personnes en Bosnie-Herzégovine dans le cadre de la mission Althea de l'EUFOR.

En ce qui concerne la protection contre la piraterie EUNAVFOR, la Suisse n'a même pas réussi à répondre à l'invitation de l'UE de soutenir sa mission. Le Conseil fédéral avait certes proposé qu'un modeste contingent suisse d'au maximum 30 militaires participe à l'opération Atalanta (Möckli, juin 2009). Mais ce projet, mal conçu, accompagné après coup de mesures de coopération civile au profit des populations somaliennes, s'est heurté au refus du Conseil national. Celui-ci n'a pas voulu envoyer de soldats suisses au large de la Somalie pour participer

à la lutte contre la piraterie. L'opposition est venue aussi bien de l'UDC que de certains Verts et de socialistes antimilitaristes et hostiles à l'OTAN.

Ce fut une défaite de la ministre des affaires étrangères socialiste Micheline Calmy-Rey, qui en avait fait un combat personnel contre le ministre de la défense UDC, Ueli Maurer.

La faible participation de la Suisse

La Suisse se caractérise par sa très faible participation aux opérations de l'OTAN et de l'UE. Ce pays est en effet l'un des États d'Europe qui y contribue le moins en proportion de ses moyens militaires et financiers.

La différence est marquante, par rapport à des États non membres de l'OTAN comme l'Autriche, la Finlande et la Suède. Si, de 2005 à 2009, seuls 270 soldats suisses en moyenne se sont trouvés engagés à l'étranger dans le but de promouvoir la paix, c'est presque cinq fois moins que pour l'Autriche et trois fois moins que pour la Finlande et la Suède (Möckli, février 2010 : 1).

Le problème n'est ni financier ni militaire. La Suisse dispose en effet d'un budget militaire relativement important en comparaison internationale (environ 5 milliards de francs par an), ainsi que d'un armement bien suffisant pour intervenir dans le cadre de la PESD/PSDC. Bref, la contribution de l'armée suisse à la gestion internationale des crises est restée extrêmement limitée.

Les adversaires d'une ouverture de la Suisse en matière de sécurité

Ces tentatives d'ouverture furent farouchement combattues par les milieux à tendance isolationniste, principalement en Suisse alémanique. Le fer de lance de cette opposition fut l'Union démocratique du centre (UDC) et son organe satellite l'Association pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN), emmenées par le conseiller national zurichois Christoph Blocher. Elles furent largement soutenues par certains milieux proches de l'armée, mais non par ses principaux dirigeants.

L'opposition nationaliste s'en prit au nouveau discours du Conseil fédéral visant à réinterpréter la neutralité, à relativiser la défense territoriale, à participer à des sanctions économiques et à envoyer des troupes à l'étranger.

L'approche conservatrice trouva un large écho dans l'opinion publique. En effet, pour de nombreux Suisses, loin de considérations juridiques, géostratégiques, militaires ou intégratives, il était impensable de remettre en cause ou d'édulcorer la neutralité. Pour cette partie de la population helvétique, la notion de neutralité reste un élément identitaire fort. Il implique, en langage simple, de ne pas trop se mêler des querelles des autres et, au sens métaphorique, de ne pas « se laisser envahir » : de préserver une manière d'être, de vivre et de se comporter perçue comme différente du comportement des autres peuples.

L'opposition à tendance isolationniste se servit de différents moyens pour combattre les tentatives

d'ouverture du Conseil fédéral et des milieux qui soutenaient sa politique. Elle recourut largement aux instruments de la démocratie directe, le référendum et l'initiative populaire.

Le camp opposé à l'ouverture de la Suisse vers l'extérieur avait déjà connu quelques succès pendant la Guerre froide, particulièrement en mars 1986, avec le refus d'adhérer à l'ONU. Le résultat du référendum fut sans appel: 75,7 % des votants et tous les cantons sans exception se prononcèrent cette année-là contre l'adhésion à l'organisation universelle.

Un deuxième coup de semonce, d'importance historique, est intervenu le 6 décembre 1992 avec le rejet de l'Espace économique européen qui entraîna d'importantes conséquences (Schwok, 2021 : 23-28).

Enfin, sur les questions de sécurité dans l'après-Guerre froide, le vote sur les Casques bleus, en 1994, fut décisif.

Référendum sur les Casques bleus (12 juin 1994)

Le refus de la loi fédérale concernant les troupes suisses chargées d'opération en faveur du maintien de la paix a marqué un succès décisif de la tendance isolationniste face aux partisans de l'ouverture.

D'une manière générale, ce débat est connu sous l'expression de « référendum sur les Casques bleus ». Le Casque bleu désigne un militaire qui agit dans le cadre d'une opération de paix des Nations Unies – bleu comme le drapeau de l'ONU. Les Casques bleus sont principalement des militaires « prêtés » aux Nations Unies par ses États membres. Dans certains

cas, ce sont des civils œuvrant dans l'administration ou la police.

Mais une légère ambiguïté subsiste. L'expression « Casque bleu » peut impliquer le recours à la force dans l'exercice du mandat onusien. Or le Conseil fédéral voulait se limiter strictement. La Suisse ne devait participer qu'aux opérations de maintien de la paix (*peace-keeping*). Toute intervention visant à imposer la paix (*peace-enforcement*) devait être interdite à ses représentants.

Ajoutons que ce texte aurait permis d'envoyer des soldats suisses dans des opérations décidées par l'OSCE, où l'on ne porte pas de casques « bleus ». Néanmoins, l'expression « Casque bleu » s'est imposée dans le débat public de l'époque et nous l'utilisons ici.

Lors du vote du 12 juin 1994, une claire majorité de 57,2 % des votants a rejeté cette loi. La participation a été de 56,8 %. La campagne contre les Casques bleus a principalement été menée par l'Union démocratique du centre et l'Association pour une Suisse indépendante et neutre. Les arguments de l'UDC et de l'ASIN ont principalement visé la perte de souveraineté de la Suisse. Notons que quelques extrémistes de gauche en Suisse romande avaient également appelé à voter « non ».

Les opposants ont non seulement fait valoir que l'engagement de troupes suisses dans le cadre de l'ONU aurait affaibli la neutralité traditionnelle suisse, mais aussi que de telles opérations auraient été trop chères (100 millions de francs par année) et trop dangereuses. Ils estimaient aussi que le Corps

suisse d'aide en cas de catastrophe et la Croix-Rouge suffisaient. Enfin, ils redoutaient qu'une approbation des Casques bleus n'ouvre la voie à une adhésion à l'ONU. Sur ce point, on peut effectivement se demander si le Conseil fédéral, proposant de créer un corps de Casques bleus avant que la Suisse ne fût membre des Nations Unies, n'avait pas mis la charrue devant les bœufs.

Les Casques bleus, nous l'avons noté, avaient été combattus par une partie de l'extrême gauche. Mais celle-ci était divisée, certains militants soutenant une démarche d'ouverture en vue de la promotion de la paix. La plupart des opposants de ce bord restaient cependant hostiles à toute forme d'armée. Il était donc contradictoire d'appeler d'un côté à la dissolution de l'armée suisse, et, d'un autre côté, de soutenir le projet d'envoyer des soldats à l'étranger. Par conséquent, au sein du Groupe pour une Suisse sans armée (GSsA), le mot d'ordre au niveau national fut de voter blanc. Ce qui n'empêcha pas des groupes en Suisse romande de faire campagne pour le « non ».

Parmi les partisans de la loi mise en votation, on retrouvait les partis de gauche (PS, Verts) et du centre droit (radicaux, libéraux, PDC). Leurs arguments étaient que les Casques bleus servaient la paix. Ils firent valoir qu'il était de l'intérêt de la Suisse de s'engager activement en faveur d'une sécurité internationale accrue. L'envoi de Casques bleus était présenté comme un moyen d'éviter les conflits armés, de veiller au respect des accords de cessez-le-feu et d'assurer la distribution de l'aide humanitaire aux populations civiles.

Le Conseil fédéral et ses soutiens s'appliquèrent à diffuser l'argument que les Casques bleus étaient compatibles avec la neutralité suisse. Il rappela que ceux-ci n'auraient été engagés qu'avec l'accord de toutes les parties en conflit; que seuls des volontaires auraient été recrutés; que nul n'aurait pu être engagé de force; que les Casques bleus n'auraient pu faire usage de leurs armes qu'en cas de légitime défense. Enfin, et dans tous les cas, le Conseil fédéral aurait pu retirer le contingent suisse si ces conditions n'étaient plus remplies.

Seuls les cantons de Genève, Jura, Neuchâtel et Vaud acceptèrent la proposition du Conseil fédéral. Ce furent les régions rurales de Suisse allemande et du Tessin qui se révélèrent les plus hostiles.

Ce vote a aussi été marqué par différents clivages qui sont classiques lorsque se pose la question dite d'«ouverture/fermeture». D'abord, on observa un marquage social: plus une personne disposait de revenus et bénéficiait d'une formation supérieure, plus elle a été encline à voter «oui». Ensuite, il y eut un clivage ville-campagne: les habitants des centres urbains ont davantage voté «oui» que ceux des régions rurales.

Pour finir intervint la division politique entre la gauche et la droite. Les personnes proches de la droite et de l'extrême droite (en particulier les sympathisants de l'UDC et des Démocrates suisses), ont massivement rejeté les Casques bleus. À l'inverse, les personnes proches du centre et de la gauche (sympathisants du PS en particulier) les ont largement acceptés.

L'analyse du comportement selon ces valeurs montre aussi que ce vote a divisé la Suisse sur un axe ouverture/tradition : les personnes favorables à l'ouverture de la Suisse vers l'extérieur, à la réduction de l'armée, ainsi que celles qui sont peu sensibles à l'ordre et à la sécurité ont nettement soutenu la création d'un corps de Casques bleus. L'étude des motivations énoncées spontanément par les partisans indique que leur acceptation a été largement déterminée par la volonté de voir la Suisse s'engager sur le plan international. Ils ont souhaité que leur pays apporte sa contribution à la solidarité entre États.

En revanche, c'est un calcul coût-bénéfice, et en l'occurrence le fait que les Casques bleus ont été jugés « trop chers », qui ont prioritairement décidé les opposants à glisser un « non » dans l'urne.

Les opposants ont également douté de l'utilité de ces Casques bleus, de la nécessité de manifester une solidarité internationale, du lien enfin qu'on voulait établir entre les Casques bleus et la tradition humanitaire de la Suisse avec ses bons offices.

Cet échec sur les Casques bleus a constitué un camouflet pour le Conseil fédéral et les partisans d'une ouverture internationale de la Suisse.

Quelques années plus tard, le Conseil fédéral et la majorité du Parlement suisse présentèrent un texte fortement édulcoré de participation à des opérations à l'étranger. Ils gagnèrent, le 12 juin 2001, en résistant au référendum lancé contre la loi sur le déploiement de soldats armés à l'étranger, par un petit 51 %. Ainsi les volontaires suisses participant à des missions de paix de l'ONU peuvent être armés

pour leur propre défense, mais il est exclu qu'ils se joignent à des combats. L'élan en faveur d'une plus grande participation de la Suisse à des opérations de maintien de la paix s'est donc trouvé sévèrement émoussé.

En conclusion, malgré la fin de la Guerre froide, la politique suisse de sécurité a moins changé que celle des autres pays d'Europe. Elle a aussi été moins bouleversée par la tournure des événements que de nombreux experts suisses ne l'avaient anticipé.

La conception suisse de la sécurité constitue bien une spécificité en Europe. En effet, ce pays se distingue de trois manières.

Premièrement, il est le dernier État d'Europe à ne vouloir adhérer ni à l'OTAN ni à l'Union européenne.

Deuxièmement, la Suisse est le pays d'Europe qui participe le moins aux opérations de maintien de la paix en proportion de son produit intérieur brut et de la capacité de son armée.

Troisièmement, la Suisse figure parmi les derniers pays de l'ex-Europe occidentale à maintenir un service militaire obligatoire, même si certains sont en train d'y revenir.

La neutralité apparaît généralement comme la principale particularité de la politique étrangère de la Suisse et de son relatif isolationnisme. À l'étranger, par un réflexe constant, on assimile la Suisse à la neutralité et réciproquement. De manière symptomatique, on parle souvent d'helvétisation de l'Europe pour désigner la politique trop neutraliste et trop molle de l'Union européenne.

Pourtant, cette notion de neutralité est complexe. Le droit, la politique et les fonctions de la neutralité sont des concepts qu'il s'agit de bien différencier pour ne pas commettre de contre-sens.

Nous allons montrer comment la politique de la neutralité a été interprétée de manière moins « intégraliste » durant la période de l'après-Guerre froide. Mais, en même temps, nous exposerons les réticences soulevées par cette évolution et soulignerons que les Suisses restent paradoxalement plus que jamais attachés à la neutralité.

Le droit de la neutralité

Du point de vue du droit international public, la neutralité définit les droits et les devoirs d'un État

en cas de guerre qui concerne d'autres États. Elle a été codifiée en 1907 par les Conventions de La Haye. Les obligations les plus importantes pour l'État neutre sont les suivantes :

- Ne pas participer à des guerres entre États (à moins d'avoir été soi-même attaqué).
- Ne pas soutenir l'un des belligérants par l'envoi de militaires, d'armes ou de ressources financières.
- Garantir l'inviolabilité de son territoire en empêchant les parties au conflit d'y passer. L'État neutre doit ainsi interdire le franchissement par des militaires étrangers et le survol de son territoire.
- Considérer de manière égale les belligérants dans ses relations économiques. Il peut ainsi exporter ou permettre le transit de matériel de guerre en faveur de l'un ou l'autre des belligérants, mais il doit accorder un traitement équivalent à tous les protagonistes.

Le premier problème – et il est de taille –, c'est que quasiment aucune guerre depuis 1989 ne correspond plus aux cas envisagés par les conventions de 1907. En effet, au début du siècle passé, les dirigeants mondiaux voulaient appliquer le droit de la neutralité à des guerres relativement « classiques » entre des États indépendants. On envisageait des conflits du type de 1870 entre la France et l'Allemagne. À cette époque, on redoutait déjà une confrontation entre deux alliances antagonistes, comme celle qui conduisit finalement à la Première Guerre mondiale.

La situation qui prévaut depuis 1989 ne correspond cependant que rarement à celle de 1907. La grande majorité des conflits contemporains sont internes

(ou issus de dissolutions d'États), ou relèvent d'actes terroristes, ou sont entraînés par des opérations militaires décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies.

De plus, les autres États neutres européens ont interprété de manière tellement différente le droit de la neutralité qu'il est aujourd'hui difficile de proposer une doctrine juridique consensuelle sur cette notion.

D'un point de vue juridique interne à la Suisse, la situation n'est pas plus limpide. En effet, la Constitution fédérale adoptée en 1999, comme d'ailleurs la précédente, ne mentionne pas la neutralité parmi les buts de la Confédération suisse (article 2). Elle rappelle seulement que l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral ont la tâche et la compétence de *prendre les mesures nécessaires pour préserver la neutralité* de la Suisse (articles 173 et 185). Mais cela ne donne pas de définition juridique de la neutralité.

Les autorités helvétiques, évidemment, ne délaissent en aucune façon le droit de la neutralité. Bien au contraire, elles s'efforcent avec diligence de justifier chacune de leurs actions en les fondant sur des arguments juridiques.

La politique de la neutralité

Par politique de la neutralité, on entend l'ensemble des mesures que la Suisse prend en temps de paix et de son plein gré pour garantir la crédibilité de sa neutralité. Ainsi, son premier mouvement est de proclamer que la neutralité suisse est «perma-

nente ». Autrement dit, celle-ci n'est pas une forme de neutralité *ad hoc*, qui serait uniquement valable pour certains conflits et pas pour d'autres. Cette idée de neutralité permanente est très ancienne : elle remonte au traité de Vienne de 1815.

Le caractère permanent de la neutralité suisse impose la poursuite d'une politique cohérente à travers le temps qui intègre les « effets anticipés ». En d'autres termes, la Confédération doit éviter toute posture de politique internationale qui pourrait l'entraîner à ne plus pouvoir conserver sa neutralité en cas de conflit armé « classique » au sens des conventions de La Haye de 1907.

Concrètement, cela passe par les deux composantes principales. D'abord, une non-participation de la Suisse à des organisations internationales à vocation sécuritaire. Ensuite, un refus d'adopter des sanctions discriminatoires dirigées seulement contre l'une des parties à un conflit.

Non-participation à des organisations internationales à vocation sécuritaire

La non-participation de la Suisse à des organisations internationales à vocation politique et sécuritaire a pour objectif d'éviter de tomber dans un engrenage. Elle la dispense de devoir aider militairement un État allié qui aurait été attaqué alors que la Suisse ne l'aurait pas été directement. Par exemple, si la Suisse était membre de l'OTAN et si l'Estonie était attaquée par la Russie, la Confédération devrait soutenir son allié balte.

Cependant la position suisse a souvent oscillé par rapport aux organisations internationales.

Ainsi, après la Première Guerre mondiale, la Suisse avait considéré qu'elle pouvait adhérer à la Société des Nations (SDN). Cette décision fut certes l'objet d'après discussions internes et même d'un référendum (1920), car beaucoup de Suisses considéraient que cet engagement était contraire à la politique de la neutralité. Néanmoins le vote de la population fut positif (56,3 % de «oui»). L'assentiment des citoyens fut facilité par la Déclaration de Londres qui accordait à la Suisse une reconnaissance explicite de sa neutralité et la libérait d'une participation aux sanctions de caractère militaire.

L'attitude de la Suisse fut globalement différente vis-à-vis de l'Organisation des Nations Unies (ONU), alors que cette organisation reposait pourtant sur les mêmes bases que la SDN. Ainsi, pendant près de trente ans, le Conseil fédéral et ses relais ont expliqué qu'une adhésion à cette institution était incompatible avec la neutralité. Puis, graduellement, les élites politiques et intellectuelles du pays changèrent d'avis. Elles finirent par démontrer le contraire, à savoir qu'il n'y avait pas d'incompatibilité avec la neutralité.

Cette volte-face ne convainquit pas tout de suite les citoyens qui refusèrent massivement cette interprétation lors du premier référendum de 1986. Par la suite, le peuple finit par l'admettre et, lors de la consultation populaire de 2002, accepta à 54,6 % une adhésion à l'ONU.

Les partisans de cette adhésion ont prétendu que cette organisation avait radicalement changé depuis

sa création, raison qui expliquait pourquoi la Suisse pouvait s'y rallier. Selon cette lecture des événements, ce n'était donc pas l'interprétation suisse de la neutralité qui s'était modifiée, mais l'ONU qui se serait métamorphosée en devenant plus universaliste.

Ce raisonnement paraît évidemment difficile à suivre, puisque la Charte de l'ONU date de 1945 et n'a jamais été amendée depuis. L'argument selon lequel c'est la fin de la Guerre froide qui a permis le retournement suisse ne tient pas non plus, puisque les dirigeants helvétiques avaient soutenu une participation à l'ONU dès la fin des années 1970. Soit bien avant que l'on envisage un quelconque enterrement de la confrontation Est-Ouest.

Par rapport au Conseil de l'Europe, la situation de la Suisse a également connu des rebondissements. En effet, jusqu'à la fin des années 1950, les dirigeants helvétiques considéraient cette organisation comme trop orientée politiquement. Visant la défense du monde occidental, elle paraissait trop positionnée contre une partie du monde (communiste). Les autorités fédérales avaient été aussi gênées par les propositions, certes avortées, de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe de créer une Europe de la défense. Au début des années 1960, elles furent rassurées par l'évolution pacifique du Conseil de l'Europe et changèrent d'avis. La Suisse adhéra à cette organisation, mais sans organiser de référendum.

Ici encore, ce n'était pas tant le Conseil de l'Europe qui avait changé, mais bien sa perception par la Suisse. En effet, dès sa création en 1949, le Conseil de l'Europe n'était en aucune manière une alliance

militaire et n'avait même aucune ambition de sécurité collective. De plus, son traité fondateur, lui non plus, n'a jamais été modifié. Enfin, toutes les décisions y sont prises à l'unanimité et donc la Suisse y aurait bénéficié d'un droit de veto lui permettant de s'opposer à un vote qui lui aurait été défavorable. C'est donc bien la perception helvétique qui a changé et non pas le Conseil de l'Europe lui-même.

Moins ambiguës furent les relations de la Suisse avec la CSCE, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, fondée en 1973 et rebaptisée en 1995 OSCE. Il n'y a pas eu de difficultés pour y participer pour trois raisons principales.

D'abord, parce que la décision d'y adhérer n'a été soumise ni à un vote populaire ni même à celui du Parlement suisse, dès lors qu'elle ne reposait pas sur un traité formel, mais sur une simple déclaration politique. De plus, la Conférence regroupait dès sa création tous les États d'Europe : aussi bien les pays occidentaux que les pays communistes, les neutres et les non alignés (Yougoslavie, Chypre, Malte). Cette institution ne risquait donc pas de se transformer en une alliance dirigée contre certains pays, puisque tous, en Europe, en faisaient partie. Enfin, toutes les décisions s'y prennent à l'unanimité, chaque État disposant ainsi d'une possibilité de veto en cas de remise en cause de sa souveraineté.

La question d'une adhésion à l'OTAN, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord apparue déjà au chapitre précédent, ne s'est quant à elle jamais posée en Suisse. En effet, l'OTAN est un pacte de défense qui implique une solidarité effective en cas d'attaque

contre l'un de ses membres. De plus, il a toujours été clair que l'OTAN n'avait pas de prétention universaliste. Bien au contraire, elle a été dirigée contre une autre alliance, communiste, le pacte de Varsovie.

Le principal problème pour un État neutre se trouve à l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord. Celui-ci stipule qu'une attaque armée contre l'un des États membres sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et qu'en conséquence, chaque État « assistera la partie ainsi attaquée en prenant telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée ».

Certains juristes considèrent cependant qu'une telle formulation n'implique pas une entrée en guerre automatique des autres membres de l'alliance. En d'autres termes, un État pourrait se contenter d'envoyer des médicaments ou de l'aide alimentaire comme forme « d'action qu'il juge nécessaire ».

La situation a évidemment changé avec la fin de la Guerre froide et l'adhésion de la plupart des anciens membres du pacte de Varsovie et des Balkans occidentaux à l'OTAN.

Plus récemment, suite au traumatisme provoqué par l'agression de l'Ukraine par la Russie en février 2022, des discussions sérieuses sur une adhésion à l'OTAN ont émergé dans des pays historiquement neutres comme particulièrement la Finlande et, dans une moindre mesure, la Suède et l'Autriche.

La question de l'Union européenne mérite également d'être abordée ici sous son angle sécuritaire. Aujourd'hui, il ne s'agit pas d'une hypothèse réaliste

tant la perspective d'une adhésion s'éloigne plutôt qu'elle ne se rapproche (Schwok, 2021).

C'est l'aspect purement théorique qui nous retiendra ici. En effet, jusqu'en 1992 et le dépôt de sa demande d'adhésion, le Conseil fédéral considérait qu'une appartenance aux Communautés européennes (ancien nom de l'Union européenne) était incompatible avec la neutralité.

Depuis lors, il avance pourtant la thèse inverse, à savoir qu'une telle adhésion est entièrement compatible avec la neutralité.

Cette évolution est d'autant plus paradoxale que les Communautés européennes des années 1958-1985 étaient purement économiques et ne contenaient pas de dimensions politiques ou de sécurité.

Depuis l'Acte unique européen (1987), le traité de Maastricht (1993) et le traité de Lisbonne (2009), la dimension de défense s'est en revanche largement renforcée.

Le traité de Lisbonne contient en effet une *clause de solidarité* (article 222, TFUE) qui stipule que, « si un État membre est victime d'une attaque terroriste [...], l'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à disposition par les États membres ».

Le Traité contient également une *clause d'assistance mutuelle* qui stipule que si un État membre est victime d'une agression armée, les autres États lui prêtent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir (article 42, TUE). Nous avons développé davantage ces éléments dans un autre ouvrage de cette collection (Schwok, 2021 : 131-135).

En termes juridiques, ces deux clauses de solidarité et d'assistance mutuelle ne sont pas fondamentalement différentes de l'article 5 du traité de l'OTAN qui, lui aussi, n'oblige pas un État membre à porter une assistance militaire mais, rappelons-le, à adopter l'action « qu'il jugera nécessaire ».

En conclusion, après la Guerre froide, la politique suisse de neutralité, pour ce qui se rapporte à une adhésion à des organisations politiques à vocation sécuritaire, a manifesté un « intégralisme » plus modéré que durant les décennies précédentes. C'est particulièrement le cas pour ce qui concerne l'ONU, l'OTAN et l'UE.

Retenons que cette question de la non-participation à des organisations politiques a connu en Suisse de multiples interprétations, ce qui démontre toute la flexibilité du concept de sa « politique de neutralité ».

*Non-application de sanctions discriminatoires
contre une seule des parties à un conflit*

Le deuxième aspect en matière de politique de la neutralité concerne la non-application de sanctions discriminatoires à l'encontre de l'une des parties à un conflit sans les appliquer à l'autre.

Une telle position offre à l'État neutre deux possibilités. Il peut soit ne pas approuver de sanctions du tout, soit adopter les mêmes à l'encontre de tous les belligérants. Le but constant est d'éviter un engrenage qui l'amènerait à renoncer *in fine* à sa neutralité. Il advient souvent en effet que les sanctions

soient administrées avant une guerre, et le pays neutre peut se trouver entraîné progressivement dans une confrontation armée.

En vérité, ces principes ont fréquemment été remis en cause. Ainsi dès la Première Guerre mondiale, la Confédération avait dû pratiquer, sous pression, les sanctions économiques de l'Entente (France, Royaume-Uni) contre l'Autriche-Hongrie et l'Allemagne.

La création de la SDN posa tout de suite à la Suisse d'intenses dilemmes, car cette organisation à prétention universaliste pouvait décréter des sanctions. Comme nous l'avons vu, la Confédération avait été dispensée de l'application de sanctions militaires, mais pas de sanctions économiques, ce qui fit naître la notion de « neutralité différentielle ». Cette attitude ne fut cependant plus tenable après l'attaque de l'Italie de Mussolini contre l'Éthiopie en 1935. La Suisse aurait dû alors participer aux sanctions économiques décrétées par la SDN contre son voisin du sud. Mais Berne s'y refusa, en raison de la grande importance de ce partenaire économique et parce qu'elle craignait des représailles de la part de Rome. Dès lors, la Suisse refusa d'adopter la moindre sanction. Elle a maintenu cette position pendant la Seconde Guerre mondiale.

Officiellement, la Suisse s'en tint à la même attitude « intégraliste » pendant les quatre premières décennies de la Guerre froide. En réalité, elle fut obligée de discrètement s'adapter au mécanisme occidental de contrôle des exportations (Coordinating Committee for Multilateral Export Controls ou COCOM)

à l'encontre des pays communistes. Il s'agissait d'un système, imposé par les Américains, de contrôle du transfert de technologies à destination des pays communistes. Pour la Suisse, l'objectif fut d'éviter que le pays ne serve de base pour le transfert de technologies aux pays communistes.

Mais, par rapport à l'ONU, la position suisse fut pendant longtemps celle d'une neutralité intégrale. Traumatisée par les dilemmes endurés à l'époque de la SDN, particulièrement face à l'Italie, elle s'abstint longtemps d'adhérer à cette organisation, craignant précisément de se trouver dans l'obligation d'appliquer des sanctions à l'encontre de l'une des parties à un conflit.

Pendant la Guerre froide, la Suisse n'a donc pas appliqué les sanctions économiques décidées par l'ONU, même celles à l'encontre de pays mis au ban de la société internationale comme la Rhodésie et l'Afrique du Sud. Elle s'est officiellement contentée de maintenir un « courant normal » d'échange. Un « courant normal » signifie que l'État neutre s'applique à conserver un montant d'échanges commerciaux équivalant à celui qu'elle réalisait avant la mise en place des sanctions. L'idée était, là encore, d'éviter d'être transformée en une place servant à détourner les trafics.

Dans la réalité, des études d'historiens indépendants mandatées par le Conseil fédéral ont montré que la non-application des sanctions des Nations Unies par la Suisse avait bel et bien servi à affaiblir les mesures prises par la communauté internationale contre l'Afrique du Sud (Kreis, 2007).

Avec la fin de la Guerre froide et le retour en force du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui cessa d'être systématiquement bloqué par les vetos soviétiques et américains, la Suisse a complètement changé d'attitude. Elle s'est dès lors mise à appliquer des sanctions décidées par l'ONU et parfois même par l'UE et les États-Unis.

Ces sanctions n'apparaissent plus à Berne comme contraires à la neutralité. Selon le nouveau discours officiel, en tant qu'État de faible grandeur, la Suisse a de bonnes raisons de soutenir le système de sécurité de l'ONU, puisque celui-ci est universel et qu'il promeut un ordre juridique fondé sur le droit des gens. C'est pourquoi, avant même son adhésion aux Nations Unies, la Suisse se devait de se montrer solidaire lorsque l'ONU prenait des mesures contre un État ou une organisation ayant bafoué le droit international. Il est donc arrivé que Berne décidât d'appliquer des sanctions non militaires telles que des mesures économiques.

Le premier cas a concerné l'invasion du Koweït par l'Irak en 1990. Cette guerre fut unanimement condamnée par le Conseil de sécurité qui exigea des sanctions militaires et non militaires contre l'Irak. Quoique la Suisse ne fût pas encore membre de l'ONU à cette époque, elle décida de participer complètement aux sanctions non militaires.

Pour le gouvernement suisse il ne s'est pas agi en l'occurrence d'une mesure exceptionnelle, mais, au contraire, du début d'un processus d'alignement sur les mesures de coercition économiques décidées par les Nations Unies. Berne considéra «le fait de

s'abstenir de prendre des sanctions comme revenant à prendre parti pour le violeur de loi» (Groupe de travail interdépartemental, 2000 : 4).

Un tel raisonnement aurait toutefois pu être développé lors de chaque conflit international depuis 1935... Il aurait même pu être tenu contre les États-Unis et le Royaume-Uni lors de leur violation du droit international par leur attaque de l'Irak en 2003. D'ailleurs, en l'occurrence, le Conseil fédéral se révéla particulièrement embarrassé. Il était d'abord divisé entre les anti-George Bush (emmenés par la ministre des affaires étrangères socialiste Micheline Calmy-Rey) et les pro-américains (derrière le président de la Confédération radical Pascal Couchepin).

Il se référa au fait que le Conseil de sécurité n'avait pas autorisé la guerre contre l'Irak pour fermer son espace aérien à des vols vers ce pays autres qu'humanitaires.

Les affaires se compliquèrent avec les exportations d'armes, car les États-Unis, le Royaume-Uni et leurs partenaires constituent de grands clients des fabricants d'armes suisses. Le Conseil fédéral se tira d'affaire en inventant la notion d'«interdiction graduée». D'un côté, les exportations de matériel de guerre par la Confédération étaient bannies. Mais dans le cas de la RUAG, entreprise privée se trouvant en fait dépendre de la Confédération, les exportations n'étaient interdites que si elles apportaient une contribution aux opérations militaires en cours ou si elles dépassaient le courant normal.

Par la suite, la Suisse a adopté des sanctions non militaires contre la Libye (1992), Haïti (1993), le Sierra

Leone (1997), l'Angola/Unita (1998), l'Afghanistan/Taliban (2000), l'Iran (2010) et la Libye (2011). On peut constater que certaines sanctions de l'ONU furent reprises par la Suisse avant même son adhésion à cette organisation en 2002.

On note des cas, encore plus frappants, où la Suisse a décidé d'appliquer des sanctions qui n'étaient pas décrétées par les Nations Unies ou l'OSCE, mais par l'Union européenne ou les États-Unis. Citons les exemples des sanctions contre la Serbie et le Monténégro, qui furent justifiées par les liens de la Suisse avec l'Union européenne et par le souci de ne pas servir de place pour des trafics visant à contourner les mesures prises par les pays voisins. Mais il y eut aussi le cas de la Birmanie en 2000, de la Syrie à partir de 2011 et, la même année, le cas de l'Iran, que nous examinons dans un autre chapitre.

Le cas le plus spectaculaire concerne les importantes sanctions économiques décrétées contre la Russie à partir du 28 février 2022, suite à la guerre qu'elle a enclenchée contre l'Ukraine. Après quelques jours de tergiversations où le Conseil fédéral avait semblé vouloir se limiter, comme en 2014, à réaffirmer que la Suisse se contenterait d'éviter le contournement des sanctions de l'UE, il a fini par explicitement vouloir s'aligner derrière Bruxelles.

La Suisse a ainsi repris l'*intégralité* des sanctions européennes. Pour la première fois aussi, la Confédération a osé s'opposer à une grande puissance européenne, dotée de l'arme nucléaire et disposant d'un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies.

Le gouvernement a alors cédé à une très forte émotion de la population et de tous les partis politiques, sauf l'UDC, qui ont été traumatisés par cette agression.

Le Conseil fédéral a été également soumis à de très fortes pressions explicites de la part de Bruxelles, de quelques capitales européennes et de Washington.

En conclusion, dans la période de l'après-Guerre froide, la Suisse s'est montrée beaucoup plus flexible dans l'application de sanctions économiques que précédemment dans son histoire. On l'a vue appliquer des mesures de boycott contre l'une des parties à un conflit quand le Conseil de sécurité des Nations Unies en avait décidé ainsi – politique qu'elle ne pratiquait pas pendant la Guerre froide. Il lui est même arrivé de suivre des sanctions économiques décrétées par les États-Unis et l'Union européenne qui allaient au-delà de celles exigées par l'ONU.

La politique de la neutralité est donc l'objet d'interprétations à géométrie variable. Elle est flexible, évoluant au gré des circonstances et des pressions internationales.

Les fonctions de la neutralité

Nous aborderons ici la notion de « fonctions » de la neutralité. Elle révèle une autre dimension que la « politique » de la neutralité décrite jusqu'ici. Il s'agit maintenant de cerner l'intérêt rationnel que peut avoir un État à se proclamer neutre. En d'autres termes, la Suisse pourrait très bien décider de renoncer à sa neutralité comme de nombreux autres États

européens. Personne ne l'en empêcherait. Si elle s'accroche cependant à cette grande option, c'est qu'elle doit y trouver des avantages. C'est ce que l'on appelle les fonctions de la neutralité.

En suivant une typologie développée par Alois Riklin (Riklin, 1991), on peut avancer que la neutralité a traditionnellement visé cinq objectifs : une fonction de protection du territoire, une fonction d'équilibre, une fonction d'intégration interne, une fonction économique et une fonction de service.

Nous doutons cependant que ces fonctions aient encore leur pertinence. C'est ce que nous allons montrer.

Une fonction de protection du territoire

La protection du territoire est la fonction qui a permis à la Suisse de rester à l'écart des guerres entre les États voisins en évitant que leurs conflits ne passent ses frontières. Elle a servi à maintenir l'indépendance de la Confédération face aux entreprises hégémoniques des grandes puissances.

L'argument clé, c'est que, pour être crédible, la neutralité permanente doit se fonder sur une armée déterminée à garantir l'inviolabilité du territoire. Elle défend celui-ci vis-à-vis de tous les belligérants, sans distinction.

Concrètement, l'Allemagne, selon cette vision, a été moins incitée à envahir la Suisse durant la Seconde Guerre mondiale dès lors qu'elle connaissait la détermination de ce pays à défendre sa neutralité permanente et armée. Bien qu'hostile idéologiquement

à l'Allemagne nazie, la Suisse ne laisserait pas les troupes françaises utiliser son territoire pour monter une attaque de revers contre l'Allemagne et par le sud. De ce fait, Berlin n'a pas eu besoin d'occuper la Suisse à titre préventif pour protéger son flanc sud.

Certes, cet exemple montre que le principe a bien fonctionné pour la Suisse, mais malheureusement pas pour d'autres États neutres. Chacun sait que les armées allemandes n'ont pas respecté les neutralités armées belge, luxembourgeoise et néerlandaise lors des deux guerres mondiales. Mais nous nous tiendrons ici à notre démarche pédagogique qui est seulement d'expliquer la logique qui a conduit la Suisse à considérer la neutralité comme un facteur de protection.

Nous ne cherchons pas à expliquer pourquoi l'Allemagne nazie n'a pas envahi la Suisse. C'est une autre question. Nous ne prétendons donc pas qu'Hitler a épargné la Confédération uniquement à cause de sa neutralité armée.

En fait, la principale raison de la non-invasion de la Suisse semble tenir à sa position géostratégique. Elle a eu la chance de se trouver au sud de l'Allemagne, sur la route de l'allié italien. Mais les régions que voulait envahir le Troisième Reich se situaient à l'ouest, notamment la France, et à l'est de l'Allemagne. D'autres facteurs ont également joué pour dissuader l'Allemagne de passer par la Suisse, par exemple la crainte que sa conquête n'amènât l'Italie fasciste à tenter d'occuper le Tessin et à y maintenir un foyer d'instabilité, car Hitler n'était pas sûr que les Italiens l'emportent sur les Suisses. Notons aussi que

le rôle joué par la place financière suisse pour aider l'Allemagne à convertir ses devises pour commercer avec le reste du monde a également contribué à maintenir l'indépendance du pays.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, il faut bien constater que la fonction protectrice de la neutralité n'a plus été utilisée. Durant la période de la Guerre froide, la menace de guerres débordant sur le territoire suisse a diminué par rapport aux périodes précédentes.

A fortiori, dans la période d'après-Guerre froide, la fonction protectrice de la neutralité a perdu sa raison d'être car les conflits internationaux contemporains se sont trouvés beaucoup trop éloignés géographiquement de la Suisse.

Une fonction d'équilibre

La neutralité de la Suisse contribue à l'équilibre général de l'Europe. Il s'agit d'un concept géostratégique. Cette fonction a été reconnue en 1815 par le Congrès de Vienne. Elle s'est révélée particulièrement intéressante pendant la Guerre froide en lien avec le couloir austro-suisse. En effet, les Soviétiques ont accepté de se retirer en 1955 de la partie orientale de l'Autriche qu'ils occupaient à condition que ce pays devienne neutre de manière permanente sur le modèle helvétique.

En d'autres termes, si les Autrichiens, pourtant pro-Occidentaux, s'engageaient à rester neutres en toute occasion, garantissant qu'ils résisteraient à la tentation de rejoindre l'OTAN, on évitait que l'Union soviétique n'envahisse de manière proactive

l'Autriche et, en conséquence, que les Occidentaux aient à venir à son secours.

Dans ce contexte, si la Suisse, pays exemplaire par sa défense crédible de sa neutralité, avait renoncé à son statut particulier et souhaité son ralliement à l'OTAN, elle aurait naturellement ruiné la confiance des Soviétiques dans la volonté réelle des Autrichiens, considérés comme moins fiables, de rester à l'écart de l'alliance atlantique. On voit donc dans cet exemple précis dans quel sens la neutralité suisse a joué un rôle d'équilibre dans la stabilité géostratégique de l'Europe.

Avec la fin de la Guerre froide, cependant, cette fonction d'équilibre a perdu de son intérêt, car la Russie a été confrontée à des évolutions bien plus fâcheuses à ses yeux, comme l'adhésion à l'OTAN de tous les anciens États du pacte de Varsovie.

Une fonction d'intégration interne

Par fonction d'intégration, exercée par la neutralité, il faut surtout entendre un refus de la désintégration. En effet, la non-implication dans des conflits extérieurs a permis d'éviter que les Suisses ne s'entre-déchirent en prenant parti pour l'un ou l'autre camp (Bonjour, 1979 : 7).

Concrètement, pendant les guerres de religion, une posture neutre dispensait les cantons catholiques de soutenir les puissances catholiques ou les cantons protestants d'appuyer leurs coreligionnaires à l'étranger. Un engagement des différents cantons pour l'un ou l'autre camp aurait pu, en effet, conduire à la désintégration de la Confédération.

De même, lors des guerres entre la France et l'Allemagne, particulièrement durant la Première Guerre mondiale, la neutralité a contribué à maintenir la cohésion nationale. On sait en effet qu'au début de cette guerre les sympathies de la majorité des Alémaniques allaient vers l'Allemagne et celles de nombreux Romands vers la France.

Cette fonction d'intégration a gardé encore un peu d'importance durant la Seconde Guerre mondiale et permis de calmer certaines tensions. Mais les Suisses alémaniques se sont révélés extrêmement hostiles à l'Allemagne nazie ; ce qui écartait toute probabilité d'alignement sur le Troisième Reich.

Cette fonction a complètement perdu son utilité depuis 1945. Plus de conflits internationaux qui aient menacé de diviser la population suisse et fait poindre le moindre risque d'affrontement interne.

Une fonction économique

La fonction économique vise à assurer l'approvisionnement commercial de la Suisse. Elle devait lui permettre de poursuivre des échanges avec tous les belligérants. La liberté du commerce était vitale pour un petit État enclavé, dépourvu de matières premières et sans accès à la mer.

La Suisse devait maintenir les échanges avec tous les belligérants. Il fallait la préserver à tout prix des conflits entre ses voisins. Cesser de commercer avec l'un des États de son entourage, c'était risquer de graves pertes économiques engendrant des difficultés politiques et sociales importantes.

Concrètement, si la Suisse avait dû suspendre toute transaction avec l'Allemagne du fait des pressions françaises ou britanniques, les conséquences auraient été dramatiques. Elle aurait perdu l'essentiel de ses relations commerciales, puisque celles-ci sont traditionnellement intenses avec son grand voisin du nord.

Pendant la Guerre froide, la fonction de la neutralité relevant de la liberté de commerce a joué un moindre rôle dans la mesure où la Suisse avait très peu d'échanges économiques avec les pays communistes. Elle pouvait très bien se contenter de ses échanges avec le reste du monde et rester prospère.

Depuis la fin de la Guerre froide, la question des échanges commerciaux n'est plus en cause, car les guerres, on l'a vu, se situent très loin de la Suisse et les pays voisins sont tous des amis pacifiques. Certes, la Suisse est dépendante de matières premières énergétiques (pétrole, gaz) qui peuvent provenir de régions instables du Moyen-Orient, d'Afrique du Nord ou de l'ex-Union soviétique. Et cette situation a conduit à une certaine retenue pour ne pas offusquer des régimes qui pourraient la boycotter, comme la Libye de Mouammar Kadhafi. Mais tel est le lot de tous les pays européens et il n'est pas réductible à la question de la neutralité.

Une question connexe et moins reluisante est celle de l'utilisation de la neutralité suisse pour tirer parti de certaines « niches économiques » et de cette manière « profiter » des guerres. C'est un aspect du commerce international que Berne n'aime évidemment pas mentionner, mais il alimente des reproches qui sont adressés à la Suisse.

Ainsi, comme nous le verrons dans l'affaire des comptes en déshérence (que nous étudierons plus bas), les dirigeants juifs et américains ont accusé la Suisse de ne pas s'être contentée d'un courant économique normal avec l'Allemagne pendant la Seconde Guerre mondiale.

La Suisse a été accusée d'avoir profité de la situation de manière avide, tirant des bénéfices éhontés en favorisant l'Allemagne hitlérienne. Certains milieux financiers suisses ont même été mis en cause pour avoir retardé la victoire alliée par le soutien qu'ils auraient assuré au Troisième Reich. Enfin, la participation à la spoliation d'innocentes victimes juives et la non-restitution de leurs comptes en déshérence à leurs descendants ont constitué le summum des imputations d'une complicité helvétique avec le régime nazi.

Durant la Guerre froide, des milieux économiques suisses, particulièrement bancaires, ont à nouveau été mis en cause, accusés de servir au financement de certaines opérations des pays communistes, particulièrement de l'Allemagne de l'Est, qui avaient de la peine à se fournir en devises internationalement compatibles. On a reproché à certaines entreprises suisses de fournir aux pays communistes des machines pouvant être utilisées à des fins militaires.

Des condamnations du même ordre ont été répandues à propos de l'Afrique du Sud. On a reproché aux banques suisses d'avoir permis au pays de l'apartheid de recycler son argent. De nombreuses entreprises suisses ont fourni des machines, parfois même des armes, à ce régime honni par la communauté internationale.

Des études d'historiens indépendants, publiées après les faits incriminés, ont confirmé les compromissions de certains milieux bancaires et économiques suisses avec le régime raciste sud-africain (Kreis, 2007). De nouveau, la Suisse s'est abritée derrière la neutralité en refusant d'appliquer les sanctions édictées par les Nations Unies, tout en prétendant maintenir un courant normal d'échange. Certains milieux helvétiques se sont mal comportés d'un point de vue éthique.

Dans l'après-Guerre froide, il a moins été question de tels abus ou ils n'ont pas été aussi spectaculaires. Néanmoins, des soupçons se sont portés sur des compagnies sises en Suisse qui ont permis de contourner les sanctions économiques adoptées par les Nations Unies contre les régimes du dictateur libyen Mouammar Kadhafi (1993-1999) et de son homologue irakien Saddam Hussein entre 1991 et 2003. Au cours de l'invasion de l'Irak, l'armée américaine a découvert et publié des documents qui ont effectivement montré la part disproportionnée d'entreprises sises en Suisse dans les mécanismes servant à échapper aux sanctions à l'encontre de ce régime sanguinaire.

Concernant les sanctions prises contre l'Iran, nous verrons dans un autre chapitre que certaines sociétés, parfois avec l'aide du Conseil fédéral, ont aussi essayé de contourner les mesures de rétorsion économique décrétées par les États-Unis et l'Union européenne. Dans son argumentation, la Suisse faisait valoir au début qu'elle jugeait contraire à la neutralité d'adopter des sanctions édictées par un groupe de quelques pays, lorsque ces mesures allaient au-delà de

celles, plus légitimes et plus universelles, des Nations Unies. On retrouve ici la fonction économique peu reluisante que peut permettre la neutralité par la conquête de quelques niches et la recherche de profits supplémentaires auprès de régimes criminels.

Cependant, les pressions américaines ont finalement fait reculer la Suisse. Le Conseil fédéral semble avoir réussi à suspendre les arrangements de certaines compagnies situées en Suisse avec la République islamique d'Iran. Le gouvernement ne s'est cependant pas rangé totalement derrière les mesures occidentales, particulièrement celles qui touchaient au boycott de la Banque centrale iranienne et aux livraisons de pétrole.

Concernant la Russie, on a pu observer que la non-reprise par la Suisse en 2014 de toutes les sanctions occidentales suite à l'annexion de la Crimée et la guerre au Donbass avait eu d'importantes conséquences. Cela avait conduit à un doublement du commerce entre la Suisse et la Russie entre 2014 et 2021, à ce que près de 80 % des matières premières russes soient gérées en Suisse et qu'environ 30 % de la fortune privée russe y soit hébergée.

En conclusion, dans la période de l'après-Guerre froide, la Suisse a continué à recourir à la fonction économique de la neutralité pour profiter des conflits armés. Quelques affaires de détournement d'embargos vis-à-vis de la Libye, de l'Irak et surtout de l'Iran montrent que ce particularisme suisse n'a pas disparu. L'ouverture de nouvelles archives diplomatiques permettra peut-être d'affiner nos connaissances sur ces dossiers.

Une fonction de service

La fonction de service que peut remplir la neutralité englobe toutes les actions visant à régler ou aplanir les conflits internationaux. En effet, grâce au crédit dont jouit la neutralité, la Suisse s'est vu confier de nombreuses tâches dans ce registre.

Il est en effet logique que des États qui sont en conflit s'adressent plus facilement à un pays tiers neutre pour les aider à régler leurs différends, plutôt qu'à un État connu pour être partisan ou membre d'une alliance politique ou militaire.

Cette fonction de service a commencé en se concentrant sur des arbitrages juridiques internationaux qui ont longtemps été une sorte de spécificité helvétique.

Parmi les succès diplomatiques les plus importants, on peut mentionner la nomination de Carl Jacob Burckhardt au poste de haut-commissaire de la SDN à Dantzig en 1937; la participation depuis 1953 à la surveillance de l'armistice entre les deux Corées; la médiation d'Olivier Long entre la France et l'Algérie qui devait finalement conduire en 1962 aux accords d'Évian et à l'indépendance algérienne.

Autre domaine d'action: la représentation d'intérêts étrangers. Les premières expériences suisses en la matière datent de la guerre franco-prussienne de 1870-1871; elles s'étoffèrent au cours de la Première Guerre mondiale et atteignirent une ampleur insurpassée durant la Seconde Guerre mondiale avec une représentation réciproque de 35 États qui ont impliqué 200 mandats.

Si le nombre de ces derniers fondit rapidement dès la cessation des hostilités, il connut une recrudescence avec la montée de nouvelles tensions internationales (46 mandats de 1946 à 1964).

Le mandat exercé de 1982 (guerre des Malouines) à 1990 pour la Grande-Bretagne (délégation de ses intérêts en Argentine) peut être mentionné en exemple, tout comme la représentation des intérêts des États-Unis à Cuba (depuis 1961) et sa réciproque (depuis 1991). Mais le cas le plus important reste, comme nous le montrerons dans un autre chapitre, celui de la représentation des intérêts des États-Unis en Iran depuis 1980, après la prise en otage des membres de l'ambassade américaine à Téhéran.

À partir des années 2000, les regains de tension entre les pays occidentaux et la Russie dirigée par Vladimir Poutine ont permis de mettre en relief les particularités de la Suisse. En effet, la Suisse est le seul pays européen occidental qui n'appartient ni à l'OTAN ni à l'UE et qui n'applique pas toutes leurs sanctions à l'encontre de la Russie. Par conséquent, elle peut occuper une place unique pour calmer les tensions, car les Occidentaux ont quand même confiance dans ce pays qui fait un peu « partie de la famille » et les Russes apprécient que la Confédération ne la sanctionne pas.

La Suisse a ainsi réussi à glaner quelques succès dans des médiations entre la Turquie et l'Arménie (pro-russe) et des mandats de puissance protectrice dans les relations entre la Russie et la Géorgie. Pour jouer ce rôle, le fait que l'OTAN et l'Union européenne avaient plutôt pris parti pour la Géorgie contre la

Russie avait décrédibilisé aux yeux de Moscou les États européens membres de ces deux organisations.

Il en a été de même dans la crise ukrainienne. La Suisse a profité de sa non-appartenance à l'UE pour y jouer rôle d'intermédiaire, surtout en 2014, pendant qu'elle exerçait, par une pure coïncidence, la présidence tournante de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

En effet, davantage que dans d'autres affaires internationales, l'UE y était partie prenante. Elle avait ainsi adopté une série de sanctions à l'encontre de certains dirigeants russes. Ce qui avait entraîné des mesures de rétorsion de la part de Moscou. La Suisse, quant à elle, avait décidé de ne pas les reprendre, tout en s'engageant à ne pas servir de place de contournement à celles-ci, même si on peut douter que ce fût vraiment le cas.

Cette non-adoption des sanctions européennes a permis à la Confédération de se profiler comme un médiateur apprécié entre Russes et Occidentaux. Ce qui a énormément contribué à renforcer sa position d'entremetteur. Ainsi, on peut lui créditer d'avoir joué un rôle majeur dans la signature du protocole de Minsk de septembre 2014 qui a permis de mettre sur pied un cessez-le-feu de longue durée en Ukraine orientale.

La Suisse est également l'État dépositaire des quatre conventions de Genève de 1949, relative au droit humanitaire, ainsi que des trois protocoles additionnels de 1977 et 2005. Les fonctions qu'elle assume en cette qualité sont essentiellement de nature notariale. En vertu du protocole additionnel I

(article 7), la Suisse peut être appelée à convoquer des réunions relatives à l'application de ces accords.

La Suisse s'efforce aussi de faire respecter le droit international humanitaire dans certains conflits concrets. Cette responsabilité, la Suisse l'assume essentiellement en tant que marraine des conventions de Genève. Cela la conduit à émettre parfois des déclarations assez fermes à l'encontre d'États qui ne respectent pas certaines règles humanitaires.

Mais ces condamnations se sont souvent révélées à géométrie variable. Certains pays, comme Israël, ont été régulièrement condamnés, alors que d'autres, comme le Soudan ou la Syrie, pourtant beaucoup moins respectueux du droit humanitaire, ont été largement ignorés. Afin de remédier à ce manque d'équilibre, Didier Burkhalter, dès son arrivée à la tête du Département fédéral des affaires étrangères en 2012, s'est efforcé d'établir des relations plus équilibrées avec l'État hébreu.

Notons enfin qu'en décembre 2005, la Suisse a réussi à faire adopter un troisième protocole additionnel qui a introduit un emblème supplémentaire de l'action humanitaire sous la forme du Cristal-Rouge. Depuis 2007, il peut être utilisé au même titre que la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge, compromis non encore entré en vigueur, mais visant à intégrer Israël par un symbole qui ne soit ni chrétien ni musulman.

La fonction de service n'est pas seulement une action relevant de l'idéalisme. Elle permet aussi aux responsables suisses de manifester leur utilité, de se faire connaître et d'en tirer parti.

De cette manière, à de nombreuses reprises, Micheline Calmy-Rey, ministre des affaires étrangères de 2002 à 2011, a été en contact téléphonique direct avec la ministre des affaires étrangères américaine, Hillary Clinton, pour des affaires concernant la facilitation des relations entre la Turquie et l'Arménie. Les relations personnelles directes de cette nature sont certainement, pour la diplomatie suisse, d'une utilité qui dépasse l'affaire particulière traitée.

Il en fut de même avec l'assistance accordée par Berne à la Russie pour sa représentation en Géorgie et la facilitation de son accession à l'Organisation mondiale du commerce. Grâce à un accès direct au président russe, quelques contentieux mineurs avec Moscou ont pu être plus rapidement résolus.

La Genève internationale s'est en partie développée grâce à la neutralité de la Suisse et son rôle de point de rencontre mondialement connu participe à la fonction de service de la Confédération.

En effet, le développement de la ville et son rayonnement lié à la présence de la Croix-Rouge sont un aspect important et permanent de la neutralité helvétique, fondé sur l'idée d'une présence non partisane entre les belligérants.

Le choix de Genève comme siège de la SDN a certainement été facilité par la neutralité de la Suisse. Le maintien de nombreuses institutions du système des Nations Unies pendant la Guerre froide a également été favorisé par une relative distanciation de la Confédération par rapport au camp occidental. Cette position a permis à Genève d'accueillir des

conférences d'importance historique, par exemple sur l'Indochine en 1954. On peut citer aussi le sommet de Genève en 1955, ainsi que la rencontre entre Ronald Reagan et Michael Gorbatchev en 1985.

Dans la période d'après-Guerre froide, Genève demeure la « capitale internationale » de la Suisse. Elle abrite quelque 200 organisations internationales et missions diplomatiques d'environ 170 pays. Elle est restée le siège européen des Nations Unies et le siège mondial du Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Les liens particuliers entre la Suisse et le CICR ont été analysés dans la présente collection par Michèle Mercier (Mercier, 2004). Notons que les trois derniers présidents du CICR sont tous des anciens secrétaires d'État suisses : Cornelio Sommaruga (1987-1999), Jakob Kellenberger (2000-2012) et Peter Maurer (2012-2022).

La Suisse continue d'accueillir de nombreuses rencontres internationales, à la fois parce que la Confédération est neutre, que les institutions internationales y sont présentes à Genève et que les grandes nations y disposent d'importantes missions diplomatiques avec toutes les équipes nécessaires à des rencontres internationales d'envergure.

Voilà pourquoi les récentes tensions entre les États-Unis et la Russie, particulièrement sur l'Ukraine, ont amené les plus hauts responsables de ces deux pays à se rencontrer fréquemment en Suisse. À cet égard, la rencontre à Genève en juin 2021 entre le président américain Joe Biden et le président russe Vladimir Poutine a symbolisé la place retrouvée de la Suisse en cas de forte tension internationale. La Suisse a éga-

lement hébergé des négociations de paix entre différents gouvernements et certains groupes de rebelles – notamment de Colombie, d'Indonésie ou du Sri Lanka – ainsi que des pourparlers entre les deux communautés grecque et turque de Chypre, sans oublier les discussions entre ONG palestiniennes et israéliennes qui débouchèrent sur l'accord de Genève. Cette ville est le siège de la Conférence sur le désarmement et des réunions informelles sur ce thème y ont lieu régulièrement, parfois sous l'égide de la Suisse.

À travers la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI), la Suisse a facilité l'établissement à Genève de nombreux services de l'ONU et l'extension des organisations internationales spécialisées, telles que le Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR), l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ou l'Union internationale des télécommunications (UIT).

Dans l'après-Guerre froide, la Suisse s'est particulièrement investie pour maintenir le siège de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Genève et, par ailleurs, pour que s'y développe la promotion des organisations humanitaires, notamment avec la création en 2006 du Conseil des droits de l'homme.

Maintenir et développer à Genève le siège des agences et services onusiens face à la concurrence d'autres pays a constitué une priorité pour la Confédération. En effet, on a vu en certaines périodes des villes importantes, comme Bonn, Vienne, Londres ou Amsterdam, pratiquer une intense diplomatie

de couloirs pour concurrencer Genève et lui enlever quelques fleurons internationaux. Le personnel représentant la fonction publique internationale de la ville (employés et leurs familles) représente environ 40 000 personnes.

Ce fut en vérité une gageure pour Genève de devenir et de rester le second siège de l'ONU dans le monde alors même que la Suisse n'était pas membre de l'organisation. Elle n'y a adhéré, on l'a vu, qu'en 2002. Il est vrai que l'ONU a succédé juridiquement à la SDN, et de ce fait hérita du Palais des Nations. Plusieurs raisons, tels la Guerre froide qui amenait certains États à préférer se réunir hors de New York, ou la mise à disposition, en Suisse, d'une infrastructure de qualité, ou encore l'effet d'amalgame dû à la concentration en un seul lieu de nombreuses institutions spécialisées, expliquent la prééminence de Genève sur la scène diplomatique internationale.

Reste qu'elle demeure un paradoxe si l'on tient compte de la faible présence politique de la Suisse dans le monde. Consciente de la valeur de cet atout, la Confédération continue à investir dans la Genève internationale. Elle compense de cette manière son relatif isolationnisme et consolide une politique d'accueil sans laquelle sa position serait vulnérable.

Il faut néanmoins relativiser le poids de la Suisse dans l'ensemble des efforts de médiation dans le monde. En 1996, des chercheurs avaient ainsi calculé que la part suisse dans la totalité de ces interventions représentait un modeste 0,3 % depuis la Seconde Guerre mondiale (Marquis et Schneider, 1996: 72).

On note que la perte d'importance de la Suisse, dans ce rôle de service, est inversement proportionnelle à la montée en influence de l'ONU. En effet, cette organisation est beaucoup moins contestée que durant la Guerre froide. Elle n'est plus minée par des conflits idéologiques majeurs et se trouve par conséquent davantage sollicitée que par le passé.

La fonction d'arbitrage a également été progressivement éclipsée par le développement de la Cour internationale de justice de La Haye.

D'autres organisations, comme l'Union européenne ou l'Union africaine, ont également acquis de l'importance dans les médiations internationales.

Un pays comme la Norvège a réussi à développer une fonction de service beaucoup plus importante que celle de la Suisse, active au Proche-Orient, en Colombie, à Haïti, à Chypre, aux Philippines, en Birmanie, en Indonésie et plus récemment au Sri Lanka. Or il faut remarquer que la Norvège, pour autant, est membre de l'OTAN et n'hésite pas à participer à des opérations militaires controversées en Afghanistan, en Irak et en Libye.

Enfin, l'utilité réelle pour la Suisse de la fonction de service n'est pas prouvée. Ainsi, les mandats exercés pour Washington n'ont pas empêché les États-Unis d'exercer d'intenses pressions diplomatiques sur Berne par rapport à l'Iran ou sur des questions bancaires. De même, le mandat de puissance protectrice assumé pour la Russie en Géorgie n'a pas amené Moscou à s'engager pour soutenir une présence de la Suisse dans les réunions du G20.

En conclusion, la fonction de service n'est ni inutile ni négligeable, mais elle ne joue plus le même rôle qu'autrefois. Il ne faut pas en surinterpréter les retours sur investissement.

La neutralité comme état d'esprit

Dès lors se pose la question de comprendre pourquoi, si le droit, la politique et les fonctions de la neutralité sont largement des « coquilles vides », la population suisse y demeure tellement attachée.

D'abord, il est important de bien souligner cet attachement de la population suisse à la neutralité. Durant la période 1993-2017, entre 79 % (résultat le plus bas) et 96 % (le plus haut) de la population suisse souhaitaient son maintien. Il n'est pas facile de savoir à quels aspects précis de la neutralité s'attachent les Suisses et la plupart des chercheurs sont désarçonnés par cette question, car ils appartiennent à des courants attachés aux motivations rationnelles. En d'autres termes, ils cherchent une légitimation semblable aux fonctions politiques que nous venons de décrire.

En règle générale, de telles études se fondent sur des sondages d'opinion. D'excellents sont produits chaque année par l'École polytechnique fédérale de Zurich (Szvircsev, 2021 : 26). Mais ils comportent le travers de poser des questions « fermées » qui impliquent précisément des réponses rationnelles. La personne sondée est conduite à déclarer qu'elle est attachée à la neutralité parce qu'elle permet de mieux protéger le pays, de rendre service, etc.

Un autre problème concerne l'évaluation chiffrée de l'égoïsme. En effet, une partie de l'attachement des Suisses à la neutralité peut simplement être considérée comme l'expression d'intérêts très personnels. On ne veut pas se mêler d'affaires internationales parce qu'on n'aurait rien à y gagner et que, de toute manière, d'autres pays ou certaines organisations vont s'en charger. Mais comment peut-on mesurer une telle attitude? Les sondés n'ont aucun désir de se déclarer égoïstes. Ils préfèrent toutes sortes d'arguments plus nobles pour justifier leur position.

Le principal argument avancé par les sondés est tautologique. La plupart des personnes interrogées répondent qu'elles tiennent à la neutralité parce qu'elles sont neutres. On peut soit ridiculiser cet argument, soit, au contraire, le prendre au sérieux et considérer qu'il est un marqueur identitaire.

Une approche plus constructiviste de cette question permet d'offrir un éclairage différent. Certains chercheurs tentent par exemple de comprendre comment se construisent les identités et les croyances (Goetschel, 2004 : 39). Ils considèrent que des notions comme la neutralité ne sont pas des réalités fondées rationnellement, mais plutôt des constructions langagières qui participent à l'identité d'un groupe de personnes ou d'une population.

Il faut donc, dans cette perspective, prendre au sérieux la neutralité, car, qu'elle se révèle utile ou pas, le fait est que les Suisses y croient. Il faut en saisir les raisons. La plupart pensent que la neutralité a toujours accompagné l'histoire de leur pays et qu'elle se

confond avec le succès de son expérience politique. Le point fondamental est que ses habitants n'ont pas subi un traumatisme dans leur passé récent, ce qui les aurait certainement conduits à changer radicalement leur politique étrangère (Schwok, 2021 : 123-127).

Depuis près de deux siècles, ils n'ont enduré, sur leur territoire, ni conflit mondial ni guerre civile, ni dictature ni occupation étrangère. Leur situation est restée relativement prospère, économiquement, et socialement stable.

On pourrait aussi comparer l'attachement des Suisses à une religion qu'on ne pratique plus ou à des traditions désuètes qui permettent de se différencier des autres.

En conclusion, la neutralité de la Suisse a évolué sensiblement durant l'après-Guerre froide. Certes, le *droit* de la neutralité n'a pu changer, mais il a été difficile à appliquer, car les conflits, depuis 1989, concernaient rarement des guerres « classiques » entre États, mais plus généralement des guerres civiles ou des troubles liés à la dissolution d'États. De plus, de nombreuses interventions armées ont été décidées par mandat du Conseil de sécurité des Nations Unies. La Suisse pouvait difficilement se déclarer neutre par rapport à des États, généralement occidentaux, qui agissaient sous mandat onusien dont elle est maintenant solidaire.

En matière de *politique* de la neutralité, la Suisse a développé une conception moins marquée que précédemment par l'« intégralisme », notamment avec sa participation à des organisations internationales à vocation sécuritaire et une politique de sanctions économiques.

L'utilité même de la neutralité s'est estompée dans ce que nous avons décrit comme ses *fonctions*. En fait, dans le contexte international de l'après-Guerre froide, on peut avancer qu'elle n'a quasiment plus servi à rien.

Pourtant, le *Sonderfall* suisse en matière de neutralité n'est pas en voie d'obsolescence. En comparaison internationale, la Suisse est l'État européen qui reste le plus conservateur dans son interprétation de la neutralité.

Tous les autres pays neutres considèrent cette notion de manière plus souple que la Confédération. De plus, les Suisses demeurent aujourd'hui paradoxalement plus attachés à la neutralité qu'au cours de la deuxième moitié du 20^e siècle. Enfin, l'influence grandissante sur la politique étrangère de l'UDC, le plus grand parti suisse, pousse la Confédération à maintenir une interprétation relativement stricte de sa politique de neutralité.

En comparaison internationale, un élément remarquable de la politique extérieure suisse est la place que prend dans sa pratique la démocratie directe. En effet, nulle part au monde, le peuple peut intervenir aussi directement sur des questions relevant des relations internationales et autant les influencer (Delley, 1999).

Le nombre de consultations populaires sur les sujets de politique extérieure est beaucoup plus grand que dans n'importe quel autre pays. L'intervention du peuple conditionne non seulement la manière de prendre des décisions (*input*), mais également le type de décisions qui sont adoptées (*output*).

D'une manière générale, la démocratie directe a eu pour effet de favoriser l'isolationnisme aux dépens de l'ouverture. On a observé cependant quelques exceptions dont la plus notable fut l'initiative populaire qui a demandé l'adhésion à l'Organisation des Nations Unies.

Les différentes formes de démocratie directe

Dans le domaine de la politique extérieure, la démocratie directe peut revêtir trois formes.

Premièrement, il y a le référendum législatif facultatif. C'est la possibilité laissée à 50 000 citoyens ayant le droit de vote ou à huit cantons de demander l'organisation d'un référendum sur les principaux actes normatifs adoptés par le Parlement fédéral. Concernant plus spécifiquement les traités internationaux, la Constitution fédérale fixe les catégories où le référendum facultatif doit être appliqué (art. 141). Il s'agit de tous les accords internationaux qui sont d'une durée indéterminée et ne peuvent être dénoncés; prévoient l'adhésion à une organisation internationale ambitieuse mais pas supranationale (du type de l'Organisation mondiale du commerce); contiennent des dispositions fixant d'importantes règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales.

Le Conseil fédéral peut en revanche conclure par sa propre décision tous les accords internationaux qui n'ont pas une telle portée. C'est, par exemple, le cas d'un accord aérien entre la Suisse et la Géorgie.

Pour un référendum législatif facultatif, une majorité des votants suffit au niveau national pour que la disposition soit acceptée. La majorité des cantons n'est donc pas exigée. Il en va ainsi dans le cas du référendum lancé contre la participation de la Suisse au mécanisme de Schengen en 2005.

Deuxièmement, la Constitution prévoit un référendum obligatoire en cas d'adhésion à des institutions politiques internationales plus contraignantes, et impose en effet, à son article 140 alinéa 1, l'organisation d'un référendum en cas d'adhésion à des

organisations de sécurité collective (par exemple l'ONU) ou à des communautés supranationales (par exemple l'UE). Pour ce type de votation, il faut non seulement l'approbation d'une majorité des votants à l'échelle nationale, mais également celle d'une majorité des votants dans une majorité de cantons. C'est ce que l'on appelle la double majorité du peuple et des cantons.

Troisièmement, on trouve enfin l'initiative constitutionnelle. C'est le droit octroyé à 100 000 citoyens de proposer une révision de la Constitution fédérale (art. 138 et 139). Pour qu'une telle proposition soit validée, il faut de nouveau une double majorité du peuple et des cantons.

Par contre, les agréments du Parlement et du Conseil fédéral ne sont pas nécessaires. Un exemple emblématique est l'initiative interdisant la construction de nouveaux minarets (2009). Celle-ci fut acceptée par le peuple, bien que le législatif et l'exécutif suisses aient recommandé le refus.

Droit du peuple ou droit international ?

Depuis quelques années, le débat porte sur la recevabilité des initiatives constitutionnelles. En d'autres termes, peut-on admettre n'importe quelle proposition, fût-elle contraire au droit international ? En Suisse allemande, le débat est souvent résumé par la formule : *Volksrechte vs. Völkerrecht*. Droits du peuple contre droit des peuples (droit international). En d'autres termes, le droit international doit-il prévaloir sur les droits du peuple suisse ?

Le Tribunal fédéral suisse n'est pas compétent pour juger de la recevabilité des initiatives constitutionnelles. Seules les deux chambres de l'Assemblée fédérale peuvent se prononcer. À ce jour, elles ne proposent une invalidation que si l'initiative manque d'unité de la matière ou si elle s'oppose aux normes impératives du droit international général (*jus cogens*). Il serait par exemple inadmissible qu'une initiative prévoie la perpétration d'un génocide ou l'utilisation de la torture.

Le *jus cogens* est défini comme suit par la convention de Vienne de 1969 (art. 53): «[...] une norme impérative de droit international général est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des États dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère». Cependant, la convention de Vienne ne donne pas elle-même d'exemples concrets. Ainsi, il n'est pas clair, si, par exemple, une initiative prônant l'introduction de la peine de mort pour des meurtriers âgés de moins de 18 ans serait contraire au *jus cogens*.

À l'instigation généralement de l'UDC et de l'ASIN, les initiatives populaires contraires à d'importants accords internationaux se sont multipliées ces dernières années. Cela a été de l'internement à vie des délinquants dangereux à l'interdiction des minarets au renvoi des délinquants étrangers et surtout au combat contre l'immigration «de masse». Face à ces dilemmes, le Parlement fédéral a accepté de les soumettre au vote populaire, mais il a voulu privilégier

la sauvegarde des engagements internationaux de la Suisse. Ainsi, en 2017, il a fait semblant d'introduire une loi d'application de l'initiative sur l'immigration « de masse » afin de ne pas remettre en cause les accords bilatéraux avec l'UE.

En réaction, l'UDC a riposté de deux manières. Premièrement, en lançant une initiative visant à clairement dénoncer l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE.

Deuxièmement, en déposant une autre initiative pour contraindre les autorités à appliquer le vote des citoyens coûte que coûte, même lorsqu'il est contraire au droit international ou à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (Masméjan, 2017). Intitulée « Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination) », elle demande que les initiatives populaires approuvées en votation populaire l'emportent à l'avenir sur le droit international. Au besoin, les traités inconciliables avec le vote sorti des urnes devront être dénoncés. Cette initiative a été rejetée par le peuple.

Dans aucun autre pays, le peuple ne peut autant influencer la politique extérieure

Réaffirmons-le: la Suisse est de loin l'État où les possibilités d'utiliser la démocratie directe sont les plus étendues au niveau national. On trouve certes aux États-Unis de larges possibilités de participation populaire aux décisions publiques, mais elles sont limitées à certains États. Surtout, elles ne touchent

pas les problématiques internationales, sauf, indirectement, dans les questions d'immigration.

En Europe, hors de la Suisse, la démocratie directe est beaucoup moins pratiquée et quasiment inexistante dans le reste du monde, sauf pour des événements exceptionnels. Le pays de notre continent qui organise le plus de consultations nationales est l'Italie, mais le référendum n'y est pas autorisé en matière de ratification de traités internationaux (art. 75 de la Constitution italienne).

La principale exception à cette frilosité, dans la pratique des consultations du peuple, concerne la participation de certains États à l'Union européenne. En effet, depuis 1995, la plupart des nouveaux membres ont mis sur pied des référendums sur leur adhésion. De plus, le Danemark et l'Irlande se sont distingués en organisant des consultations sur certains aspects institutionnels de l'UE. Cependant, et paradoxalement, aucun pays n'a organisé autant de consultations populaires sur des thèmes liés à l'intégration européenne que la Suisse, État, faut-il le rappeler, non membre de l'UE (Schwok, 2021 : 176).

Comment, en politique extérieure, la décision est conditionnée par la démocratie directe

La démocratie directe influence non seulement la manière de prendre des décisions, mais également le type de décisions qui sont prises. Le Conseil fédéral dispose en effet d'une marge de manœuvre beaucoup plus étroite que les autres gouvernements

dans les négociations internationales. Pensons au président et au gouvernement français qui peuvent engager leur pays dans une guerre, par exemple en Libye en 2011, sans même demander au préalable l'accord du Parlement.

Une telle situation serait inimaginable en Suisse. Non seulement les deux chambres du Parlement devraient donner leur accord, mais le peuple aurait la possibilité d'être consulté par voie de référendum.

Mais soulignons qu'une des particularités de la Suisse n'est pas seulement le référendum lui-même, mais aussi la menace de lancer un référendum. Une bonne partie du jeu politique, dans les affaires fédérales, consiste à faire mine de récolter des signatures ou même d'en réunir quelques-unes pour forcer les dirigeants à entrer en négociation. On fait ainsi comprendre à l'autorité législative ou exécutive les risques d'une position trop tranchée.

Insistons aussi sur la différence fondamentale entre une autorisation donnée par le Parlement et celle accordée par le peuple. Dans le premier cas, les députés n'adoptent pas des législations de manière anonyme. Ils prennent le risque de subir certaines rétorsions de la part du Conseil fédéral, de l'administration fédérale, de leurs collègues de parti, d'associations faïtières ou même de l'opinion publique s'ils « votent mal ».

Tel n'est pas le cas du citoyen dont le vote est secret. Pour lui, la sanction individuelle est nulle. Par conséquent, il se révèle beaucoup plus difficile d'obtenir le soutien des citoyens que celui des parlementaires, *a fortiori* dans une démocratie parlementaire où le

gouvernement est issu de la majorité au Parlement. La conséquence est évidente. Le Conseil fédéral et la majorité du Parlement sont contraints de négocier en parallèle avec ceux qui agitent le spectre référendaire.

On observe donc souvent, dans les affaires internationales, deux négociations en même temps. La première se déroule avec les partenaires étrangers du Conseil fédéral, tandis qu'en même temps, d'autres tractations se poursuivent avec la société civile en Suisse même, et plus particulièrement avec les milieux qui sont les plus susceptibles de lancer un référendum. Une telle situation à double jeu est emblématique. Le Conseil fédéral ne doit pas seulement convaincre le Parlement. Il doit également persuader le peuple, sur lequel il lui est très difficile d'avoir prise. Il est rare qu'il ait la pleine assurance d'être suivi.

La négociation à double niveau

Est-ce que ces deux négociations en parallèle favorisent les intérêts de la Suisse ? Cette question a fait l'objet de nombreux travaux en science politique (Germann, 1994 ; Linder, 1994). Ils ont été inspirés par l'approche dite du choix rationnel et surtout par la théorie de Robert Putnam qui implique précisément un jeu à double niveau (Putnam, 1988). Cette approche se décrit par le postulat suivant : si un gouvernement affirme dans une négociation qu'il ne peut pas faire davantage de concessions parce que la ratification de l'accord sera refusée à l'interne, son interlocuteur finira par céder.

On trouve en effet des exemples où les négociateurs suisses sont parvenus à convaincre leurs interlocuteurs étrangers qu'un référendum négatif ferait tout échouer, à moins que ceux-ci fassent telle ou telle concession. Ce fut particulièrement le cas avec l'Union européenne, après l'échec, en Suisse, du référendum sur l'Espace économique et l'adoption de l'«initiative des Alpes» sur le transport routier. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a pu obtenir en effet des concessions de la Commission européenne sur le transit des camions à travers la Suisse et sur le libre établissement des personnes.

Il faut cependant se garder de généraliser ces deux exemples. Dans l'ensemble des négociations internationales de la Suisse, la menace d'un référendum négatif n'impressionne pas toujours le partenaire. Parfois celui-ci, simplement, ne dispose pas non plus de marge de manœuvre. Donnons en exemple une adhésion à une organisation internationale dont toutes les règles ont déjà été édictées, du type de l'ONU.

La question qui se pose parfois est de savoir si les négociateurs suisses sont machiavéliques en utilisant la menace de référendum pour obtenir davantage. Un tel soupçon est souvent émis à l'étranger. Il est cependant difficile d'en obtenir des preuves empiriques. Grâce cependant aux documents publiés par Wikileaks, on peut parfois décrocher quelques informations sur la perception de la Suisse à l'étranger.

Une observation de Peter Coneway, ancien ambassadeur américain à Berne, est à cet égard intéressante. D'un côté, il atteste bien que les dirigeants helvétiques exagèrent la menace d'un référendum

quand ils ne veulent pas faire de concession. Mais d'un ton ironique il montre que l'interlocuteur des Suisses ne se laisse pas facilement piéger :

« *The threat of a referendum is [...] something that Swiss officials frequently flag for us, particularly when we ask them to do something difficult.* » (« La menace d'un référendum est [...] quelque chose que les officiels suisses ne manquent pas de nous signaler, particulièrement quand nous leur demandons de faire quelque chose de difficile. ») (Coneway, 2008)

Démocratie directe et opinion publique

On note un consensus parmi les politologues dans l'analyse de l'opinion publique (Marquis, 2006). Il est frappant qu'on retrouve dans chaque référendum les mêmes lignes de fracture. La droite conservatrice est généralement fermée, la gauche modérée est ouverte, la droite modérée occupe une position intermédiaire.

À cela s'ajoute que les personnes manifestant peu de confiance dans le gouvernement se montrent particulièrement sceptiques vis-à-vis de toute ouverture du pays vers l'extérieur, tout comme les personnes peu intéressées par la politique et sans attaches partisans.

La partie de la population qui se révèle plutôt fermée, par ailleurs attachée aux valeurs traditionnelles, est plutôt alémanique, d'un niveau d'éducation plus faible que la moyenne, habite à la campagne et peut être considérée parmi les perdants de la mondialisation.

En revanche, ceux qui privilégient l'ouverture sont plutôt attirés par des valeurs libertaires et sociales-démocrates de vie plus urbaine, d'un niveau d'éducation avancé et semblent profiter de la mondialisation. Dans un chapitre précédent, nous avons donné un exemple plus concret de ces tendances dans notre analyse du vote sur les Casques bleus.

Dans la plupart des cas, l'utilisation des instruments de la démocratie directe, ou la simple menace d'y recourir, a eu pour conséquence de renforcer les positions isolationnistes aux dépens des positions dites d'ouverture. En effet, d'une manière générale, c'est la droite nationaliste autour de l'UDC, de l'ASIN, des Démocrates suisses et de la Lega dei Ticinesi qui a le plus actionné les instruments populaires pour freiner les politiques d'ouverture internationale du Conseil fédéral.

Leurs trois plus importantes victoires ont été le refus d'adhérer à l'ONU en 1986, le rejet de l'Espace économique européen en 1992 et le refus des Casques bleus en 1994.

Par la suite, la droite souverainiste a obtenu moins de succès directs et aussi spectaculaires. Mais ces trois victoires ont traumatisé les milieux favorables à l'ouverture au point qu'ils ont développé une sorte de surmoi qui semble les tétaniser. Ils se sont convaincus de la nécessité de dûment prendre en considération les positions isolationnistes sous peine de voir une épée de Damoclès, plus tranchante encore, s'abattre sur eux.

Par conséquent, une analyse quantitative, selon les votes successifs, peut se révéler trompeuse en

donnant l'impression que, depuis leurs succès des années 1980-1990 (ONU, EEE, Casques bleus), les isolationnistes n'ont pas consolidé leur victoire dans le domaine de la politique extérieure.

Une telle approche quantitative doit, par conséquent, être mise en balance avec une analyse qualitative qui tient compte des attitudes sous-jacentes et non explicites.

En d'autres termes, la politique suisse, particulièrement dans sa politique extérieure, est comme tétanisée par le poids électoral de l'UDC qui, sur la lancée de ses excellents résultats lors de quelques référendums, maintient le pays sous sa menace constante d'en lancer de nouveaux.

*Une exception à la règle :
l'initiative pour l'adhésion à l'ONU*

Il faut citer cependant une exception majeure à cette tendance. Il s'agit de l'initiative populaire qui a demandé la relance d'une demande d'adhésion à l'Organisation des Nations Unies. Dans ce cas, ce sont les milieux favorables à l'ouverture, appuyés en sous-main par le Conseil fédéral et la majorité du Parlement, qui ont gagné la consultation populaire par 54,6 %. Ils ont réussi en 2002 à renverser le vote isolationniste de 1986, celui qui avait rejeté l'adhésion à l'ONU.

Mais ce cas est atypique dans la mesure où les milieux favorables à l'ouverture n'ont pas eu besoin d'utiliser l'initiative populaire pour imposer leurs thèmes à l'agenda politique. En effet, disposant de

la majorité au Conseil fédéral et au Parlement, il leur suffisait de demander aux parlementaires de lancer un projet de loi pour que celui-ci soit discuté.

Mais le peuple ayant refusé l'adhésion à l'ONU en 1986, le Conseil fédéral et les partis prônant l'ouverture craignaient de donner l'impression d'agir en dépit de la volonté populaire clairement exprimée par un « non ».

Il faut rappeler qu'en 2002, le vote en faveur d'une adhésion à l'ONU fut acquis par une très faible majorité des cantons. Ce scrutin fut presque considéré comme un miracle. Il n'y eut que douze cantons en faveur de l'initiative. Il aurait suffi que 2700 Valaisans de plus votent « non » pour que la Suisse soit encore à ce jour hors de l'ONU.

En conclusion, le vote en faveur d'une adhésion à l'ONU a bien été une exception à la règle qui veut qu'en général la démocratie directe profite davantage aux tendances isolationnistes qu'à celles favorables à l'ouverture.

L'extrême gauche et la démocratie directe

L'extrême gauche a souvent utilisé les instruments de la démocratie directe pour influencer l'agenda de la politique extérieure suisse. Dans les années 1980-1990, elle était au moins aussi active que la droite souverainiste.

Son action la plus symbolique fut son initiative populaire, soumise au vote le 26 novembre 1989, proposant l'abolition de l'armée suisse. Par coïncidence, le scrutin se déroula quelques jours après

la chute du mur de Berlin. Bien entendu, la récolte de signatures avait été organisée des années auparavant, bien avant que quiconque n' imagine cette tournure spectaculaire de la situation européenne. Le débat fut intense en cette période de bouleversement international et le résultat sans appel : 64,4 % des votants refusèrent cette proposition, unique dans l'histoire, où un peuple aurait décidé par référendum de bannir sa propre force de défense.

Par la suite, l'extrême gauche, souvent emmenée par le GSsA (Groupe pour une Suisse sans armée), fit d'autres tentatives pour démanteler l'armée suisse, avec encore moins de succès. Ainsi, en juin 1997, son initiative pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre fut rejetée par 77,5 % des votants et en décembre 2001, sa nouvelle proposition de supprimer l'armée fut balayée par 78,1 % des voix, de même que celle pour supprimer l'obligation de servir avec 73,2 % de « non ». Nous avons dans un chapitre précédent donné des détails sur cette proposition.

Retenons que d'une manière générale, l'extrême gauche n'a pas voulu pratiquer une politique isolationniste du même type que celle de la droite souverainiste. Son objectif était d'abord de développer une autre sorte d'ouverture internationale, disons altermondialiste, qui témoigne d'une forme de solidarité avec les pays les plus pauvres. C'est dans cette perspective qu'elle avait refusé de soutenir l'adhésion de la Suisse au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale, contestant les politiques jugées ultralibérales et antisociales de ces deux institutions.

De même, l'extrême gauche s'est méfiée de la participation de militaires suisses à des opérations à l'étranger, car elle redoutait qu'on y voie une légitimation de l'armée suisse dont elle souhaite la disparition.

C'est pourquoi une partie de l'extrême gauche décida de conclure une sorte d'alliance de fait avec la droite isolationniste pour contrer les tendances à l'ouverture propres aux milieux politiques centristes. Tel fut le cas dans son rejet de l'adhésion de la Suisse au FMI et à la Banque mondiale (1992), dans son refus de l'envoi de Casques bleus (1994) ou face à la nouvelle loi militaire permettant d'armer les soldats suisses à l'étranger (2001).

Le bilan de l'extrême gauche est mitigé. Elle n'a connu aucun des succès de la droite isolationniste. Elle pèse de moins en moins dans la vie politique suisse. Elle ne dispose en effet plus de députés de ses rangs au Conseil national et n'a plus beaucoup de relais dans l'opinion publique.

À la suite de Mai 68 et tout au long des années 1970-1980, elle exerçait pourtant encore une indiscutable influence dans certains milieux universitaires, d'enseignants, d'intellectuels et de journalistes. Mais cette période paraît aujourd'hui bien révolue.

L'initiative de l'ASIN pour soumettre davantage de traités au référendum obligatoire (juin 2012)

Les milieux isolationnistes ont cherché à accroître encore le recours à la démocratie directe et à banaliser le passage par la double majorité du peuple et des

cantons afin de refermer plus strictement la Suisse sur elle-même. Dans cet esprit, l'Action pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN) a lancé l'initiative populaire « Pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (Accords internationaux: la parole au peuple!) ».

Son but était de rendre obligatoire l'organisation d'un référendum sur les accords internationaux portant soit sur des « domaines importants », soit entraînant des dépenses de plus d'un milliard de francs, soit obligeant la Suisse à reprendre d'une institution extérieure des règles de droit.

Cette initiative a cependant été balayée le 17 juin 2012 avec un score exceptionnellement élevé. Les votants l'ont en effet rejetée à une majorité de 75,2 %. La proposition de l'ASIN n'a trouvé grâce dans aucun canton.

En fait, une telle initiative ne constituait pas une nouveauté. Déjà, en 1977, une initiative populaire dans le même sens avait été lancée par l'Action nationale. Elle préconisait aussi de généraliser l'utilisation du référendum après la conclusion de traités avec l'étranger. À l'époque, cette initiative avait été balayée par 72,2 % des votants. Mais un contre-projet du Conseil fédéral, modifiant la Constitution, avait été largement accepté (61 %). Il avait permis d'étendre les possibilités d'utilisation des instruments de la démocratie directe en matière de politique étrangère, précisément dans ce qui correspond aux limites actuelles.

L'acceptation de cette initiative de l'ASIN de 2012 aurait suscité l'organisation de trois à huit scrutins supplémentaires par année. Des accords comme

Schengen/Dublin, l'extension de la libre circulation des personnes, le milliard pour la cohésion, et d'autres encore, auraient ainsi dû conduire obligatoirement les Suisses aux urnes.

L'adoption de traités internationaux aurait été rendue hautement aléatoire. Il est en effet difficile d'obtenir la double majorité, celle des cantons et celle du peuple, car de nombreux cantons ruraux et peu habités se montrent systématiquement plus hostiles à l'ouverture internationale que les cantons urbains et plus peuplés. Par exemple, en 2005, 54% de la population avait accepté la participation à Schengen/Dublin mais 12 cantons contre 11 l'avaient refusé. Si l'accord a pu entrer en vigueur, c'est que seule la majorité simple était nécessaire dans ce cas. Telle est la voie que l'initiative de l'ASIN a tenté en vain de tracer.

En 2012, en effet, le Conseil fédéral, soutenu par les Chambres fédérales s'est opposé à cette manœuvre de l'ASIN, avec le soutien des milieux économiques, syndicaux et intellectuels. Tous les partis politiques ont également combattu cette initiative, à l'exception de l'UDC, de la Lega, du Mouvement citoyen genevois (MCG) et des Démocrates suisses. Économiesuisse, le lobby des associations patronales, fut à la pointe du combat pour le refus de cette initiative. En effet, la Suisse conclut près de 500 accords internationaux par année qui couvrent des domaines très divers – du libre-échange aux accords multilatéraux de protection de l'environnement. L'organisation systématique de référendums aurait porté une grave atteinte à la crédibilité internationale de la Suisse, entretenant un doute sur sa

capacité à appliquer les accords économiques qu'elle allait signer.

En conclusion, la fin de la Guerre froide n'a pas eu pour effet d'amoindrir le poids de la démocratie directe dans la politique extérieure suisse. Au contraire, on la voit toujours plus présente. Il y a eu bien davantage de référendums depuis 1989 sur les questions de politique extérieure qu'au cours des cent années précédentes. Ce phénomène a été favorisé par la révision partielle de la Constitution fédérale en 1977, celle qui a étendu les domaines de politique étrangère dans lesquels les instruments de la démocratie directe peuvent être utilisés.

Même si l'on assiste à une baisse du nombre des scrutins populaires, la menace d'y recourir reste comme une épée de Damoclès sur la tête des décideurs suisses.

Le fédéralisme est généralement perçu comme l'une des spécificités de la Suisse en comparaison internationale. Par exemple, dans une perspective française, l'autonomie, les compétences et les moyens des cantons semblent impressionnants par rapport à ceux des régions ou des départements. Mais une analyse plus fine montre que le poids des entités suisses subétatiques n'est pas aussi notable qu'on ne l'avance généralement.

D'une part, les contraintes internationales, particulièrement en provenance de l'Union européenne, ont poussé la Suisse à gommer certaines particularités cantonales. D'autre part, l'évolution interne de certains États comme la Belgique, le Royaume-Uni et l'Espagne tend à relativiser l'originalité du fédéralisme helvétique.

Les éléments constitutionnels du fédéralisme dans les relations extérieures

Du fait de leur très large autonomie, les cantons exercent parfois une action de politique extérieure qui n'existe pas dans les régions d'autres États.

La Constitution fédérale de 1999 établit une répartition verticale des compétences entre les cantons et l'État fédéral (appelé la Confédération). Ainsi, l'article 54, alinéa 1 pose le principe selon lequel les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. L'alinéa 3 du même article précise que le pouvoir central tient compte des compétences des cantons et sauvegarde leurs intérêts. Quant à l'article 3, il garantit aux cantons leur souveraineté tant qu'elle n'est pas limitée par la Constitution fédérale.

L'article 55 prévoit que les cantons soient associés à la préparation des décisions de politique extérieure affectant leurs compétences ou leurs intérêts essentiels. Cet article garantit que la Confédération les informe en temps utile et de manière détaillée et qu'elle les consulte. Enfin, il rappelle que l'avis des cantons revêt un poids particulier lorsque leurs compétences sont affectées. Dans ces cas, les cantons sont associés de manière appropriée aux négociations internationales.

Rappelons enfin que les cantons disposent d'instruments qui leur permettent d'exercer leur influence sur la politique extérieure: la procédure de consultation, l'initiative cantonale, le Conseil des États, la majorité des cantons lors du vote des initiatives populaires et des référendums obligatoires. Il existe également la possibilité d'un référendum cantonal: huit cantons peuvent exiger la tenue d'un référendum. Mentionnons enfin le fédéralisme d'exécution, pour la mise en œuvre des accords internationaux, respectivement des normes suisses qui se basent sur de tels accords.

Au cours des trente dernières années, aucune affaire majeure de la sphère internationale n'a impliqué les cantons. Mentionnons cependant quelques cas relativement mineurs.

Premièrement, citons l'opération de la police cantonale genevoise pour arrêter Hannibal Kadhafi, fils du chef d'État libyen. Nous développons cette affaire plus loin dans ce livre. Cette action a certes été effectuée après avoir obtenu un accord de portée générale des autorités fédérales. Mais on peut supposer que dans un État centralisé, la « raison d'État » aurait été appliquée avec davantage de rigueur.

Comme deuxième exemple impliquant les cantons, on peut mentionner les privilèges fiscaux accordés par certains d'entre eux à des holdings, mesures qui sont à l'origine de difficultés entre la Suisse et l'Union européenne (Schwok, 2021).

La « petite politique extérieure » : celle qui est propre aux cantons

Les cantons peuvent aussi conduire leur propre politique extérieure (ce qu'on appelle la « petite politique »). L'article 56 de la Constitution fédérale en précise les conditions et garantit que les gouvernements cantonaux peuvent directement établir des relations avec l'étranger. Ils peuvent en effet conclure des traités dans les domaines relevant de leur compétence à condition qu'ils ne soient pas contraires au droit et aux intérêts de la Confédération (Goetschel, 2004 : 66). Il est précisé que les cantons peuvent traiter directement avec les autorités

étrangères de rang inférieur et que, dans les autres cas, les relations des cantons avec l'étranger passent par l'intermédiaire de la Confédération.

Dans la pratique, les cantons sont surtout habilités à conclure directement des traités avec les organes locaux et régionaux des États limitrophes. Les cantons frontaliers comme Genève, Bâle ou le Tessin en ont fait un usage constant et ils ont développé de cette manière des coopérations de nature essentiellement technique et administrative concernant l'aménagement du territoire, les transports, l'environnement et l'éducation.

L'impact de l'intégration européenne

Les articles constitutionnels susmentionnés ainsi que la loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure (LFPC) ont pour origine les négociations entre la Suisse et l'Union européenne (Filliez, 2008: 89). En effet, lors des négociations sur l'Espace économique européen (EEE) et les accords bilatéraux avec l'UE, les cantons avaient eu l'impression d'être tenus à l'écart par les autorités fédérales et forcés d'appliquer des normes touchant à leurs domaines de compétence.

Dès lors, ils avaient exigé d'être informés plus tôt dans la procédure et avaient réclamé une amélioration de leurs droits de participation. Désormais, conformément à la LFPC, la Confédération doit justifier ses décisions si elle entend agir à l'encontre des cantons. L'intégration européenne a aussi conduit à la création en 1993 de la Conférence des gouvernements can-

tonaux (CGC). Celle-ci permet de mieux coordonner leur action et de peser sur le gouvernement fédéral. L'influence de la CGC provient du fait qu'elle envoie des collaborateurs au sein de l'administration fédérale, dans ses divisions et ses groupes de projet importants. De plus, une personne chargée de fournir des informations à la CGC est assignée à la Mission de la Suisse auprès de l'UE à Bruxelles. Enfin, elle dispose d'un secrétariat permanent. On voit ainsi se développer à l'échelle de la Suisse un nouveau pouvoir concurrent des organes fédéraux classiques.

La loi sur la participation des cantons a eu pour effet de renforcer et de légitimer indirectement cette tendance et en particulier la CGC. Cette dernière peut en effet adopter des positions qui, si elles sont prises à la majorité qualifiée (18 cantons), représentent l'avis « des cantons ».

Nous n'avons évidemment pas épuisé le thème du fédéralisme suisse. Celui-ci a fait l'objet de nombreuses études. Mentionnons, entre autres, l'excellente synthèse *Le fédéralisme suisse* dans la collection « Savoir suisse » (Frey *et al.*, 2006).

Le fédéralisme suisse en comparaison internationale

En comparaison internationale, la Suisse est évidemment beaucoup moins centralisée que des États européens comme la France. Le poids des cantons est cependant moins important que celui des régions allemandes et belges, ainsi que de certaines régions espagnoles et britanniques.

Le pouvoir considérable des Länder allemands

Commençons par l'Allemagne. Dans ce pays, les compétences des *Länder* y sont certes assez proches de celles des cantons suisses en matière de fiscalité, d'éducation, de sécurité intérieure, de santé et de construction. Mais ceux-ci se distinguent toutefois des cantons sur deux points fondamentaux.

Premièrement, il y a une différence d'échelle qui change la donne politique. Chaque *Land* allemand dispose en effet de moyens beaucoup plus importants que ceux des cantons suisses. Cela tient évidemment à la différence de poids démographique et économique. Ainsi, le *Land* le plus peuplé d'Allemagne, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, abrite près de trois fois plus d'habitants que la Suisse. Il est ainsi symptomatique d'observer que leurs importantes délégations auprès de l'Union européenne à Bruxelles comptent parfois davantage de personnel que la seule Mission de la Suisse.

Deuxièmement, la représentativité du Bundesrat allemand (Chambre haute) est bien plus conséquente que celle du Conseil des États en Suisse. En effet, le Bundesrat représente directement les gouvernements et les parlements des *Länder*. Il peut donc bénéficier de l'important soutien financier, bureaucratique et politique des régions allemandes. Ce qui n'est pas le cas des conseillers aux États suisses qui sont généralement élus lors d'élections indépendantes de celles des gouvernements et parlements cantonaux (Conseil d'État et Grand Conseil). Les sénateurs suisses n'ont pas non plus

comme mandat direct de représenter les intérêts de leur canton et disposent d'un très faible soutien logistique et financier. Par conséquent, même si le Bundesrat allemand possède globalement les mêmes compétences juridiques que le Conseil des États suisse dans la ratification des traités internationaux, son poids politique et celui des *Länder* est bien plus déterminant que celui des cantons suisses.

Le Bundesrat a ainsi joué un rôle crucial pour promouvoir dans le traité de Maastricht des dispositions qui limitent explicitement les compétences attribuées à l'Union dans certaines politiques publiques très importantes et dans lesquelles les *Länder* sont compétents (police, environnement, éducation, culture).

En 2012, lors de la ratification des accords Rubik avec la Suisse (voir plus bas le chapitre sur le secret bancaire), le Bundesrat, dominé par la gauche, a montré sa capacité d'imposer ses vues au gouvernement fédéral de droite.

Les cas de la Belgique, de l'Espagne et du Royaume-Uni

Un autre cas intéressant est celui de la Belgique. Ce pays a connu une évolution spectaculaire depuis les années 1990. Il est passé d'un stade plus concentré que celui de la Suisse à une structure beaucoup moins centralisée. Ainsi, depuis 1993, les compétences des entités subétatiques se prolongent sur la scène internationale. Celles-ci ne sont plus contrôlées par le pouvoir fédéral, mais se placent au même niveau que lui, y compris pour les relations extérieures.

Tous les traités internationaux qui relèvent de la compétence des régions belges nécessitent l'approbation de leurs parlements respectifs avant que l'État central ne puisse les ratifier. Les régions belges sont particulièrement actives auprès de l'Union européenne où elles possèdent leurs propres représentations, ainsi que dans quelques États étrangers ciblés, comme les Pays-Bas pour la région flamande.

En Espagne et au Royaume-Uni aussi, certaines entités subétatiques comme la Catalogne et l'Écosse ont des aspirations autonomistes ou même indépendantistes. Dans cette perspective, le développement d'un agenda extérieur contribue à leur *nation-building*. Certaines provinces espagnoles ont ainsi développé leur propre département des affaires étrangères et entretiennent des délégations dans quelques capitales internationales. L'Écosse a créé une représentation aux États-Unis et projette d'en ouvrir une auprès de l'UE à Bruxelles.

En conclusion, l'action et les compétences des cantons ont été étendues principalement en réaction à l'adaptation de la Suisse à l'évolution de l'Union européenne.

D'un côté, l'accroissement des accords signés par l'État fédéral avec l'UE et d'autres partenaires internationaux a empiété sur les domaines de compétence des cantons (police, fiscalité, marchés publics, libre circulation des personnes, environnement, éducation).

Mais d'un autre côté, les cantons ont partiellement compensé leur perte d'influence en mettant sur pied dès 1993 la Conférence des gouvernements

cantonaux, en la dotant d'un secrétariat permanent et en envoyant un représentant auprès de l'Union européenne.

En comparaison internationale, le fédéralisme que connaît la Suisse constitue certes une spécificité, surtout par rapport à des États centralisés comme la France. Mais le fédéralisme suisse ne se distingue plus autant que par le passé si on le confronte aux évolutions des régions en Allemagne, en Belgique, en Espagne et au Royaume-Uni.

De nos jours, la plupart des gouvernements européens sont composés d'une coalition de partis politiques. La Suisse est donc moins une originalité en la matière que ce ne fut le cas dans le passé.

En revanche, le gouvernement suisse se distingue toujours des autres États de trois manières : l'absence de hiérarchie entre les ministres, l'ampleur de la coalition et l'acceptation d'une opposition interne.

L'absence de hiérarchie

Le Conseil fédéral est le seul gouvernement au monde où il n'y a pas de chef, généralement un Premier ministre dans les autres pays, qui puisse imposer sa volonté et trancher les différends entre les ministres. Le Conseil fédéral agit en effet comme une autorité collégiale dont les membres adoptent les décisions et en répondent conjointement (Goetschel, 2004 : 92).

Le Conseil fédéral est organisé en tant qu'autorité collective qui prend ses décisions autant que possible par consensus, ce qui ne contribue généralement pas à l'élaboration d'une politique extérieure active. L'effet de cette pratique, c'est que le gouvernement

réagit à des changements du contexte international, mais peine à opérer en anticipant les problèmes.

L'absence de hiérarchie conduit également chaque conseiller fédéral à considérer son ministère comme une sorte de fief personnel. Dans les siècles passés, quand l'internationalisation n'était pas celle d'aujourd'hui, cela causait moins de problèmes. Mais chaque ministère et chaque office fédéral doit tenir compte désormais de la dimension extérieure des affaires.

Prenons quelques exemples. Auparavant, un office fédéral en charge de l'éducation pouvait largement faire abstraction de l'évolution européenne. Aujourd'hui, il doit veiller à l'harmonisation des programmes (processus de Bologne) et gérer la participation aux programmes de recherche technologique de l'UE. Il en va de même pour tous les domaines qui auparavant ne relevaient que de la politique intérieure comme l'agriculture, la fiscalité, les marchés publics, la police, l'immigration, etc.

Une autre difficulté est venue de la relative revalorisation de la fonction de président de la Confédération. Dans le passé, cette position largement honorifique était assumée avec humilité par son détenteur pendant l'année de son mandat. En règle générale, jusque dans les années 1990, il ne sortait que rarement du pays pendant sa présidence.

La situation a cependant évolué avec la médiatisation croissante de la vie politique suisse et internationale. Désormais, un président de la Confédération se doit d'effectuer des voyages à l'étranger et de recevoir les hôtes de marque. Il est souvent obligé de le faire par respect d'une correspondance hiérarchique.

En d'autres termes, un chef d'État ou de gouvernement étranger pourrait se sentir vexé d'être confronté au seul ministre des affaires étrangères suisse. Il pourrait même refuser une entrevue.

L'absence de hiérarchie a produit des effets fâcheux parfaitement illustrés dans l'affaire libyenne. Comme nous le montrerons en détail plus loin, la ministre des affaires étrangères, Micheline Calmy-Rey, était d'un niveau hiérarchique trop bas pour traiter directement avec le « Guide de la révolution », Mouammar Kadhafi. Par conséquent, le Conseil fédéral a demandé au président de la Confédération de l'époque, Hans-Rudolf Merz, de rencontrer le leader libyen. Mais M. Merz, ministre des finances, n'était nullement préparé à de telles rencontres et surtout pas avec un dirigeant aussi roué. La coordination avec la ministre des affaires étrangères n'a pas bien fonctionné, ce qui aggrava les difficultés dans ce dossier.

Il est devenu manifeste qu'un meilleur agencement s'impose au sein du Conseil fédéral, face aux responsabilités extérieures de la Suisse. Ce fut ainsi une bonne décision, prise en 2011, de faire passer le Bureau de l'intégration européenne dans les seules mains du Département fédéral des affaires étrangères en cessant d'en partager la direction entre plusieurs ministères. Mais cette réforme est encore largement insuffisante.

D'autres mesures pourraient être envisagées et nous en citerons trois. Premièrement, le rattachement de la présidence de la Confédération à la direction du Département fédéral des affaires étrangères ; deuxièmement, un mandat plus long pour le

président de la Confédération ; enfin, la création d'un bureau de planification stratégique au sein du DFAE ou à l'échelon du Conseil fédéral ; sa responsabilité serait d'anticiper les développements internationaux.

L'ampleur de la coalition au gouvernement

Le gouvernement suisse se distingue également en comparaison internationale par l'ampleur de la coalition de partis qu'il réalise. Quatre formations politiques en font partie depuis 1959. Entre 2008 et 2015, il en comptait même cinq avec la scission de l'UDC et la création du Parti bourgeois-démocratique (PBD), suite à l'élection d'Eveline Widmer-Schlumpf au Conseil fédéral.

Cette coalition gouvernementale est très vaste puisqu'elle s'étend de la gauche socialiste à la droite nationaliste (UDC). Une telle originalité ne s'observe que très rarement dans d'autres pays.

Contrairement aux autres gouvernements de coalition dans le monde, aucun de ces partis n'a d'ascendant sur les autres et chaque formation ne dispose que d'un ou deux conseillers fédéraux, mais jamais plus.

Le gouvernement que connaît la Suisse inclut les partis de couleurs politiques les plus diverses et couvre la quasi-totalité de l'éventail politique, à l'exception de petites formations. Conséquence très fâcheuse en politique internationale, ce système contribue à gêner fortement la prise de décision rapide au sein du Conseil fédéral. La nécessité de rechercher le consensus et d'aboutir à un compromis ne permet aucune évolution rapide.

Cette large coalition a aussi pour effet que les conseillers fédéraux ne cherchent pas seulement à défendre l'intérêt général du pays, mais aussi celui de leur canton ou de leur région d'origine.

Une opposition au sein du gouvernement

Une dernière originalité suisse est que l'on admet qu'un parti représenté au Conseil fédéral peut ouvertement, systématiquement et même violemment s'opposer à la politique gouvernementale.

D'abord, contrairement aux autres coalitions gouvernementales en Europe, celles qui sont montées en Suisse ne reposent pas sur un programme de gouvernement.

De plus, les autres gouvernements savent qu'une majorité parlementaire stable appuie leur politique. Ce n'est pas le cas en Suisse où les majorités se constituent en fonction du sujet. Ainsi, des députés appartenant à des partis gouvernementaux peuvent se permettre de jouer à leurs heures un rôle d'opposition.

Cette situation légèrement schizophrène, où un parti participe au gouvernement tout en passant une partie de son temps à le critiquer, n'est certes pas nouvelle. Le Parti socialiste suisse l'a pratiquée pendant de nombreuses années et continue à le faire sur certaines questions économiques et sociales.

La nouveauté vient du fait que cela concerne de plein fouet l'objet de cet ouvrage, les affaires extérieures, avec la transformation de l'UDC d'un parti bourgeois traditionnel en une formation à forte tendance isolationniste. Depuis la fin des années 1980,

les sujets de politique extérieure (Europe, ONU, politique de sécurité) sont devenus ses thèmes de prédilection.

De plus, l'activisme de l'UDC sur les questions d'immigration et même d'islam (initiative sur les minarets de 2009) touche indirectement à la dimension extérieure de la politique suisse.

Enfin, rappelons que l'UDC est le parti qui recueille le plus de voix aux élections pour le Conseil national (près de 30 %). On ne peut pas prétendre qu'il ne représente qu'un petit parti d'appoint à la coalition, comme la Lega en Italie ou d'autres partis de la droite populiste dans les pays nordiques.

LES PARTICULARITÉS DE L'ÉCONOMIE SUISSE

En matière de politique économique, la Suisse se différencie des autres États européens sur deux plans au moins. Premièrement, sa situation est redevenue nettement plus performante que celle des autres États d'Europe occidentale. Ensuite, la Confédération a réussi à prendre de l'avance sur l'Union européenne dans la ratification d'accords de libre-échange avec de nombreux pays d'Amérique, d'Asie et de l'ex-URSS.

Pourtant, pendant une quinzaine d'années après la fin de la Guerre froide, la Suisse semblait s'être «normalisée» en matière économique. D'abord, parce qu'elle avait connu des résultats économiques relativement médiocres qui avaient amené certains experts à prédire la fin de l'âge d'or helvétique. Ensuite, parce qu'un rapprochement avec l'Union européenne, à travers des accords bilatéraux, avait amené de nombreux observateurs à y voir une quasi-adhésion à cette organisation et un alignement sur sa politique économique internationale.

Les performances de l'économie suisse en comparaison européenne

Une des spécificités internationales de la Suisse était d'avoir bâti une économie très prospère, assurant pendant près d'un siècle l'un des plus hauts revenus par habitant au monde.

L'économie de la Suisse figurait parmi les plus performantes en comparaison internationale malgré l'absence de matières premières et de débouchés maritimes. Le taux de chômage y était structurellement bas, de même que son taux d'inflation.

Sa devise, le franc, était traditionnellement l'une des plus solides, la renommée de ses entreprises était internationalement reconnue et sa place financière attirait des capitaux de l'étranger à l'ombre du secret bancaire.

Les difficultés économiques des années 1990

À la fin des années 1980 et dans les années 1990, les résultats de l'économie suisse sont cependant devenus moins performants. À cette époque, des comparaisons avec des pays relativement proches comme l'Autriche, les Pays-Bas ou la Finlande n'étaient pas favorables à la Suisse. Sa productivité était en baisse, son chômage augmentait, ainsi que ses déficits publics. Le franc suisse se permettait même de se dévaluer. Le pays était alors secoué par des crises dont la plus emblématique fut celle de la faillite de la compagnie aérienne Swissair, qui faisait jusque-là la fierté du pays.

Quelques titres d'ouvrages de cette époque résument bien le climat ambiant: *Adieu au «Sonderfall»* (Clavel et Schoenenberger, 2000), *Vom Sonderfall zum Sanierungsfall?* (Borner et al., 1990), *Ayons le courage d'un nouveau départ* (Pury et al., 1996), *Le mal suisse* (Hazan, 1998). D'une certaine manière, l'économie suisse était en train de ressembler à celle des autres en perdant son ascendant. La Suisse paraissait tomber de son piédestal. La fin du *Sonderfall* économique était solennellement annoncée.

Le rebond à partir du milieu des années 2000

La Suisse s'est cependant fortement ressaisie dès le milieu de la première décennie après 2000, en partie grâce aux accords bilatéraux I et II avec l'Union européenne. Ils lui ont permis de libéraliser davantage son économie, d'améliorer son accès au marché intérieur de l'UE et de mettre en place un libre établissement des ressortissants de l'UE. Durant cette même décennie, les entreprises suisses ont su se restructurer, développer de nouveaux produits de qualité et conquérir des marchés hors Europe.

Au niveau interne, la Confédération, les cantons et les communes ont pris des mesures drastiques pour maintenir la flexibilité du marché du travail et assurer une fiscalité compétitive en comparaison internationale.

La Suisse s'est surtout illustrée par l'adoption de mesures avant-gardistes en matière de limitation des dépenses publiques et de diminution des déficits budgétaires. En effet, dès 2003, la Confédération

avait adopté un dispositif ancré dans la Constitution de « frein à l'endettement ». Il avait été plébiscité par le peuple suisse à 84,7 % le 2 décembre 2001. Son but est de garantir un équilibre des comptes sur un cycle conjoncturel complet. Il a servi de modèle pour l'Allemagne à partir de 2009. Il a aussi indirectement influencé l'accord sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire de l'UE de 2012.

Notons que nous limitons notre analyse aux pays d'Europe occidentale car une comparaison avec ceux-ci nous paraît plus pertinente. Les pays d'Europe centrale et orientale ont connu une situation de départ totalement différente, puisqu'ils ne connaissaient pas, durant la Guerre froide, l'économie de marché. De plus, les très hauts taux de croissance que certains d'entre eux ont connus peuvent surtout être assimilés à une sorte de rattrapage sur les pays d'Europe occidentale. En tout état de cause, leur produit intérieur brut reste beaucoup plus bas qu'en Suisse et ne peut pas être comparé avec celui des Helvètes.

Des performances économiques remarquables

Durant la période 2004-2017, la croissance économique de la Suisse a été soutenue. Le pays a mieux résisté que les autres États européens aux turbulences de l'économie mondiale. Trois indicateurs nous éclairent, le produit intérieur brut (PIB) par habitant, la dette publique et le taux de chômage.

Ainsi, la Suisse disposait en 2022 du quatrième PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat derrière

le Luxembourg, l'Irlande et la Norvège, mais devant la Suède, le Danemark, l'Autriche ou les Pays-Bas, pays avec lesquels on la compare généralement.

La Suisse avait aussi en 2022 une des plus faibles dettes publiques d'Europe occidentale (env. 30 % du PIB). Elle est même plus basse que celle de la Norvège, pays que l'on qualifie parfois d'« Émirat du Nord » et dont la tâche est facilitée par l'abondance de pétrole et de gaz. En comparaison, la moyenne de la dette publique de la zone euro se monte à plus de 80 % du PIB.

Le taux de chômage suisse n'était au début 2022 que d'environ 2 % contre une moyenne de près de 7 % dans la zone euro. Il était bien plus élevé dans des États souvent cités comme des modèles en la matière : 6 % au Luxembourg, 3,5 % en Norvège, 3,5 % au Danemark et 7 % en Suède.

Un autre point important est la remarquable tenue du franc suisse. Le franc suisse a connu une vigueur inégalée, à tel point, que le 15 janvier 2015, la Banque nationale suisse (BNS) a dû abandonner le taux plancher d'un euro pour 1,20 franc, mesure qu'elle avait pourtant introduite le 6 septembre 2011 pour protéger l'économie suisse d'une monnaie trop forte.

Des accords de libre-échange en avance sur l'Union européenne

N'étant pas membre de l'Union européenne, la Suisse est libre de négocier des accords de libre-échange avec le reste du monde. Elle ne doit pas chercher au préalable à développer avec d'autres une position

commune. Elle ne doit pas non plus laisser à la Commission européenne le monopole de la négociation.

Par conséquent, dans le contexte de l'impasse des négociations de libéralisation multilatérale du commerce au sein de l'OMC, le Conseil fédéral a négocié des accords de libre-échange sur une base bilatérale. Ceux-ci portent sur l'abolition des droits de douane sur les produits industriels, la diminution de barrières non tarifaires, un accès facilité aux services, la protection des investissements et des garanties en matière de protection intellectuelle.

La Suisse a mené la plupart de ces négociations avec ses partenaires de l'Association européenne de libre-échange (AELE): Islande, Liechtenstein et Norvège. Cette organisation est parfois utile comme multiplicateur d'influence dans les relations avec le reste du monde. En tant que groupe, l'AELE a en effet plus de poids politique et économique qu'en agissant seul, ce qui fait son attrait pour les partenaires commerciaux potentiels. En 2018, les États membres de l'AELE avaient mis en œuvre des accords de libre-échange avec 43 pays.

Les pays de l'AELE ont négocié des accords avec les mêmes États qui ont conclu un accord de libre-échange avec l'UE. Mais ils ont réussi à précéder l'UE dans la mise en œuvre d'ententes avec des partenaires importants comme le Canada, Singapour, la Colombie, l'Ukraine, la Corée du Sud et l'Indonésie (ce dernier ayant été accepté par référendum le 7 mars 2021).

Des accords ont également été conclus avec Hong Kong et les pays du Conseil de coopération du Golfe

(Arabie Saoudite, Koweït, Qatar, Émirats arabes unis, Oman, Bahreïn). L'AELE est également bien plus avancée que l'UE dans ses négociations avec l'Inde la Thaïlande, la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan, ainsi qu'avec quatre pays d'Amérique centrale.

La Suisse, avec ses partenaires de l'AELE, s'est donc révélée plus efficace dans le développement de son réseau de libre-échange que l'UE, souvent embourbée dans ses désaccords internes, dans ses contraintes institutionnelles, dans ses questions agricoles et dans ses considérations de haute politique et de droits de l'homme. Ainsi, l'UE conditionne parfois la conclusion de tels accords, pourtant purement commerciaux, au respect de l'état de droit et de la démocratie. La Suisse ne s'embarrasse pas de telles considérations politiques et éthiques.

Ajoutons qu'un État membre de l'AELE est libre de conclure des accords commerciaux de façon indépendante. Tel est le cas pour la Suisse avec le Japon par exemple. En effet, puisqu'il y avait trop de différends entre Oslo et Tokyo sur les questions de pêche, Berne est allé de son propre chef dans cette négociation cruciale. Il en va de même avec la Chine où la Suisse a été le premier État européen à avoir conclu un accord de libre-échange avec ce géant économique.

En conclusion, la Suisse semblait s'être « normalisée » en matière économique au cours des années 1990. D'abord, répétons-le, du fait de ses performances économiques relativement médiocres qui avaient amené certains experts à prédire la fin de l'âge d'or helvétique. Ensuite, parce que son rapprochement avec l'Union européenne pouvait

laisser présager un alignement sur les politiques commerciales de cette organisation.

Il en est pourtant allé différemment. L'économie suisse a connu des performances exceptionnelles à partir du milieu de la première décennie après 2000. Elles ont renforcé chez les Suisses le sentiment d'être différents. Ils se sont méfiés plus que jamais d'un alignement systématique sur les politiques économiques et commerciales de leurs voisins européens.

De plus, les accords bilatéraux avec l'UE, bien qu'ils aient évidemment rapproché la Suisse de cette organisation, ont aussi eu pour conséquence paradoxale d'éloigner la perspective d'une adhésion (Schwok, 2021). Un tel processus a eu pour conséquence de renforcer une politique autonome d'accords de libre-échange à travers le monde. Ainsi, le *Sonderfall* suisse qui avait paru s'estomper en matière économique a resurgi avec d'autant plus de vigueur au cours de la première décennie du 21^e siècle.

La place financière suisse, en général, et le secret bancaire, en particulier, continuent d'être la source des principales difficultés internationales de la Suisse. Il ne se passe pratiquement pas un jour sans que l'actualité n'aborde ce sujet et des controverses n'aient cessé d'empoisonner la politique extérieure suisse (Besson, 2009).

De plus, à l'étranger, circule largement l'image de la Confédération helvétique comme un coffre-fort confié à des banquiers anonymes et hypocrites. Même si beaucoup de Suisses s'en irritent depuis longtemps (Frei, 1983 : 23-25), il demeure que leur pays reste dans les esprits comme un havre dominé par sa place financière et bien abrité derrière son secret bancaire. Pour bien des observateurs extérieurs, c'est même la caractéristique principale de son *Sonderfall* (Pasquier, 2009).

Statistiquement, les données sont très imprécises, justement parce qu'on se meut dans le domaine du secret et que, par définition, l'information n'est pas destinée à circuler. Pour avoir cependant un ordre de grandeur général, on estime que les banques suisses gèrent près 10 % de la fortune mondiale et, plus spectaculaire encore, environ

25 % de la fortune *privée* mondiale ! Le secteur bancaire générerait ainsi autour de 12 % du PIB, le produit intérieur brut helvétique.

Quant aux compagnies suisses d'assurance et de réassurance, elles occuperaient, en les groupant, la quatrième position au monde. À cela s'ajoute ces dernières années, le développement du *trading* international de matières premières. La Suisse générerait ainsi près d'un tiers du négoce mondial du pétrole, des céréales, du riz, des oléagineux et même environ la moitié du commerce mondial du café et du sucre.

La question de l'évolution et de l'avenir du secret bancaire a fait l'objet de moult discussions au cours de ces dernières années. Pendant les années 2000, la question principale était de savoir si, au bout du compte, il allait disparaître ou si, au contraire, les multiples adaptations et concessions de la Suisse allaient permettre de le maintenir contre vents et marées.

Rappels

Le secret bancaire désigne l'interdiction faite aux banques de livrer à des tiers des informations sur leurs clients. Il relève du secret professionnel. La notion de secret bancaire varie cependant selon les pays.

Les différences entre les États se situent précisément dans les mécanismes de rupture du secret. En France, par exemple, le secret bancaire a toujours contenu des restrictions importantes. Ainsi, certaines administrations peuvent avoir automatiquement

accès aux informations qu'elles désirent sur simple demande. Il s'agit du fisc, des douanes, de la Banque de France et de l'autorité des marchés financiers. En outre, la justice peut avoir accès aux informations concernées par le secret bancaire dans le cadre d'une procédure pénale.

En comparaison et dans les grandes lignes, la position suisse se situait aux antipodes de celle de la France. Fondamentalement, les équivalents suisses ou étrangers de ces mêmes administrations ne pouvaient pas obtenir la levée du secret bancaire. En Suisse, la loi faisait de toute violation du secret bancaire un délit pénal passible d'amendes et de peines de prison.

À la fin du 19^e siècle, déjà, le secret bancaire était déjà largement pratiqué par les établissements financiers suisses. Il était alors régi par le droit des obligations et le droit civil. Par conséquent, une éventuelle violation n'entraînait que des poursuites civiles, et seulement sur demande de la partie lésée, et ne prévoyait qu'une réparation par des dommages-intérêts.

La crise bancaire du début des années 1930 poussa de nombreux gouvernements européens à tenter de freiner l'évasion de capitaux vers la Suisse. Ainsi, des perquisitions eurent lieu dans des succursales de trois banques suisses à Paris, en automne 1932. La liste partielle de leurs clients pratiquant l'évasion fiscale fut publiée et leurs avoirs en France furent bloqués. Un directeur et un sous-directeur de l'une des banques perquisitionnées furent emprisonnés pour avoir refusé de donner des informations.

Cette crise poussa la Suisse à adopter une loi pénale plus sévère afin de bétonner le secret bancaire. Notons que ces développements n'avaient rien à voir avec une intention de protéger les avoirs des Juifs allemands persécutés par les nazis, comme on a parfois voulu le faire croire.

Ainsi fut adoptée en 1934 la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne. Son article 47 interdisait à un représentant d'une banque suisse de divulguer la moindre information concernant l'un de ses clients. Surtout, elle punissait de prison ou d'amende toute violation de cet ordre. En conséquence, le secret bancaire fut considérablement renforcé, en passant du domaine civil au domaine pénal.

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis exigèrent un accès très large aux informations bancaires suisses, dans le but principal de détecter la présence d'avoirs allemands dans les comptes gérés par des établissements helvétiques. La Suisse dut accepter de rendre les avoirs allemands déposés dans ses banques.

Pendant la période de la Guerre froide, il y eut relativement peu de controverses internationales autour du secret bancaire, à part quelques affaires liées à des milieux mafieux aux États-Unis. Celles-ci amenèrent Washington et Berne, en 1973, à signer un traité d'entraide pour faire cesser les placements des escrocs américains dans les coffres suisses.

Depuis les années 1980, la situation a cependant graduellement évolué vers la fin du secret bancaire, malgré quelques tentatives astucieuses pour le sauvegarder.

Tentatives astucieuses de maintenir le secret bancaire

Face à l'Union européenne, la Suisse a enregistré un succès temporaire en matière d'échange automatique d'informations

Dans les années 1999-2003, la Suisse a subi d'intenses pressions de la part de l'Union européenne pour qu'elle adopte son système d'échange automatique d'informations sur les revenus de l'épargne pour les personnes physiques. Ce bras de fer international provoqua en Suisse ce qui fut décrit comme un psychodrame national.

Néanmoins, en prenant appui sur l'Autriche et le Luxembourg, et dans une moindre mesure, la Belgique, le Conseil fédéral avait réussi à éviter de devoir lever le secret bancaire en la matière.

En compensation, la Confédération s'était engagée à taxer à hauteur de 35 % les revenus de l'épargne des citoyens de l'UE ayant déposé de l'argent en Suisse, mais sans divulguer leurs noms à leurs autorités nationales. 75 % de l'argent ainsi récolté est retourné aux fiscs de ces pays sur une base anonyme. Davantage de détails sur cette affaire sont donnés dans notre ouvrage *Suisse - Union européenne. L'adhésion impossible ?* (Schwok, 2021).

Le système Rubik

À partir de 2011, la Suisse a pris l'initiative de conclure avec l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Autriche des accords dits Rubik. Il s'agissait d'un

mécanisme original qui aurait permis le maintien du secret bancaire en échange d'un impôt prélevé par la Suisse. Il prévoyait que la Confédération impose de manière forfaitaire et libératoire tous les revenus et toute la fortune des ressortissants de ces pays qui se trouvent en Suisse.

Dans les détails, les étapes sont les suivantes. Les contribuables des pays qui auraient conclu un accord Rubik en plaçant des fonds en Suisse auraient pu régulariser leur situation en s'acquittant d'un impôt forfaitaire unique. S'y ajoutait ensuite un prélèvement libératoire anonyme sur les revenus de leurs capitaux. Les taux pratiqués étaient globalement équivalents à ceux de l'impôt pratiqué dans leur pays d'origine. Après ces paiements, l'obligation fiscale du client envers l'État de domicile aurait été considérée comme remplie, sans que ce dernier ait connaissance du nom de ce client.

L'intérêt, pour les pays étrangers qui auraient accepté ce système, était d'obtenir aisément de la part de la Suisse des revenus fiscaux concrets et appréciables. Mais ils n'auraient pas connu le nom des personnes qui étaient taxées. Le secret bancaire helvétique aurait été ainsi préservé.

Globalement, l'avantage pour la Suisse aurait été de voir son secret bancaire légalisé et légitimé internationalement, du moins par les pays qui auraient signé l'accord Rubik. Mais ce mécanisme a connu un rude échec quand le Bundesrat allemand a refusé en 2012 la ratification du traité avec la Suisse. Cette chambre des *Länder*, dominée par les sociaux-démocrates et les Verts, s'est opposée au gouvernement Merkel et

au Bundestag (dominé par la droite) qui étaient, eux, favorables à l'introduction de Rubik avec la Suisse.

Une succession de concessions sur le secret bancaire

Concessions sur l'argent sale

La première concession suisse remonte aux années 1970. Elle consista à différencier l'argent « sale » de l'argent « propre ». L'agent « sale » est celui qui a été acquis de manière malhonnête (drogue, trafic, corruption). Celui-ci ne devait plus être admis dans les banques suisses. En revanche, l'argent « proprement » gagné mais caché au fisc était toujours le bienvenu.

Les lois suisses ont été révisées à plusieurs reprises pour permettre de mieux lutter contre les activités criminelles. La première étape fut, en juillet 1977, la convention relative à l'obligation de diligence des banques lors de l'acceptation de fonds d'origine douteuse. Ce document établit en particulier l'obligation d'identifier le contractant, ainsi que l'interdiction de prêter une assistance active dans la fuite de capitaux et dans des manœuvres visant à tromper les autorités. Non seulement le secret bancaire ne pouvait plus couvrir de l'argent frauduleusement acquis, mais le banquier avait dès lors l'obligation de révéler les noms des contrevenants.

En 1998, cette convention a été renforcée en devenant une loi fédérale sur le blanchiment d'argent. Les intermédiaires financiers eurent dès lors l'obligation d'informer automatiquement les autorités fédérales

de tout soupçon raisonnable d'activité criminelle. Les banquiers suisses font souvent valoir que cette loi sur le blanchiment d'argent est la plus sévère du monde.

Depuis le milieu des années 1980, la Suisse a été confrontée à la délicate question de l'argent provenant de dictateurs. En effet, tant que ces autocrates étaient au pouvoir et que leurs pays avaient des relations relativement normales avec le reste du monde, il n'était pas possible de considérer leurs avoirs, ou celui de leur famille, comme « acquis illégalement ». Mais dès leur chute, la situation change et là, les nouvelles autorités demandent généralement que les avoirs soustraits aux fonds publics leur soient restitués.

La Suisse a bloqué selon ce principe de nombreux comptes d'anciens dictateurs et a généralement rendu l'argent aux nouveaux gouvernements des pays qu'ils avaient dirigés, souvent, il est vrai, après d'interminables procédures. Ce fut le cas pour Ferdinand Marcos aux Philippines, Jean-Claude Duvalier à Haïti, Mobutu Sese Seko au Congo/Zaire, Sani Abacha au Nigéria, l'ancien chef du renseignement Vladimiro Montesinos au Pérou, Charles Taylor au Libéria et José Eduardo dos Santos à l'Angola. Les comptes des anciens dirigeants égyptien, tunisien et libyen ont également été gelés à la suite des révoltes arabes de 2011, parfois même avant qu'une demande n'ait été adressée aux autorités suisses.

Concessions sur les fonds en déshérence

À partir de 1995, les banques helvétiques furent accusées de s'être abritées derrière le secret bancaire

pour cacher aux héritiers des victimes du génocide nazi les comptes qu'elles avaient ouverts en Suisse. Sous la pression américaine, elles ont non seulement fini par payer 1,25 milliard de dollars en compensation, mais elles ont aussi dû révéler des milliers de noms d'anciens clients en violation du secret bancaire. Il fallait en effet révéler l'identité exacte des détenteurs de ces fonds afin de pouvoir indemniser leurs descendants ou, plus généralement, pour évaluer leur montant. Nous reprendrons plus en détail l'analyse de cette affaire dans un chapitre ultérieur.

Concessions aux États-Unis

C'est face aux États-Unis que la Suisse a dû accepter le plus de renoncements en matière de levée du secret bancaire. La raison principale en est que des banques suisses avaient entrepris du démarchage sur le territoire américain pour inciter des clients américains à placer leur argent dans des comptes helvétiques.

En d'autres termes, ces établissements, UBS en tête, ne se sont pas contentés d'attendre que des clients arrivent en Suisse avec leurs fonds non déclarés, mais elles ont activement participé à ces opérations. Il s'est donc agi non seulement d'évasion ou de soustraction fiscale, mais bien d'une participation active d'établissements suisses à des opérations de fraude fiscale. C'est ce que révéla Bradley Birkenfeld, un ancien cadre et gérant de fortune d'UBS, qui coopéra avec la justice américaine dans le but d'alléger une peine pénale dont il était menacé aux États-Unis.

La réaction américaine fut violente. Washington a ainsi obtenu en février 2009 que lui soient livrés les noms de 255 clients qu'UBS avait aidés à pratiquer de l'évasion fiscale en violation des accords conclus avec les États-Unis. Cette concession fut arrachée à la banque sous la menace de se voir retirer sa licence outre-Atlantique. La justice américaine avait d'abord demandé que la Suisse lui livre environ 52 000 noms de clients. L'UBS y a échappé en payant une amende de 780 millions de dollars.

Plus dérangeant encore, les banques établies en Suisse ont aussi livré les noms de leurs collaborateurs à leur insu. Cela a provoqué de vives polémiques sur la question de la dénonciation de ses propres citoyens à un État étranger.

Par la suite, en raison de nouvelles sérieuses menaces américaines, avec poursuites pénales visant onze banques suisses du fait de leur complicité de fraude fiscale, le parlement helvétique a concédé en mars 2012 d'accepter des « demandes groupées » sur des fraudeurs.

Le coup de grâce est venu en juin 2014 quand la Suisse a fini par mettre en place un accord FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*). Cette loi fiscale américaine a permis aux États-Unis d'obtenir l'imposition de tous les comptes détenus à l'étranger par les personnes soumises à l'impôt aux États-Unis. Il s'agit d'une réglementation américaine unilatérale, qui est valable pour tous les pays du monde. En conséquence, les banques suisses doivent désormais directement transmettre les données des clients américains au fisc américain.

Concessions sur l'échange non automatique d'informations

La crise économique mondiale de 2008-2009 a eu pour effet d'accentuer les pressions sur la Suisse et les autres havres fiscaux à travers le monde dans le domaine du secret bancaire. En effet, les gouvernements européens, ainsi que celui des États-Unis, ont considéré que certaines défaillances du marché financier international étaient liées aux possibilités données aux spéculateurs d'échapper aux régulations nationales.

Deuxième raison : ces gouvernements avaient grand besoin de récupérer les sommes qui échappent à leur fisc, particulièrement au moment où leurs dettes publiques atteignent des sommets vertigineux.

Ces pressions sur les havres fiscaux, particulièrement sur la Suisse, dont la position au sommet était un symbole, ont été très mal ressenties dans la Confédération. On vit dès lors en Suisse des dirigeants politiques et financiers alimenter le débat public non sans passion et même sur le ton de la polémique, abondamment relayés par les médias, annonçant la fin du secret bancaire helvétique, voire la faillite programmée de tout le système bancaire et donc la ruine du pays.

Le paroxysme fut atteint en 2008-2009 quand les pays du G20 menacèrent de faire figurer la Suisse sur une liste noire de paradis fiscaux si elle ne se montrait pas plus active en coopérant à la lutte contre l'évasion fiscale. Les conséquences pouvaient être qu'on empêche les établissements financiers helvétiques de travailler en dehors de la Suisse.

La Confédération fut ainsi forcée de négocier des accords qui prévoyaient «l'entraide fiscale *non* automatique». La Suisse accordait désormais son aide pour toute requête de levée du secret bancaire faite par les autorités fiscales qui en faisaient la demande. Il ne s'agissait toutefois pas d'une levée spontanée ou automatique.

Concessions sur l'échange automatique d'informations

Les grands pays industrialisés n'arrivaient cependant pas à se satisfaire du seul échange *non* automatique, qui leur paraissait insuffisant pour lutter contre l'évasion fiscale (Genier, 2014). Plusieurs États, dont la France, l'Allemagne et les États-Unis, étaient d'autant plus motivés à abolir ce régime qu'ils ne cessaient de recevoir des renseignements toujours plus fournis sur la complicité de banques suisses dans l'évasion fiscale. Cela provenait de personnes ayant volé des données, généralement des anciens employés de banque : Bradley Birkenfeld, Hervé Falciani, Heinrich Kieber, Rudolf Elmer notamment.

En conséquence, sous la pression des vingt pays les plus puissants de la planète sur le plan économique (G20), la Suisse dut se résoudre à passer à l'échange automatique d'informations selon un modèle mis en place au sein de l'OCDE. Concrètement, les banques suisses doivent transmettre les données de leurs clients au fisc du pays dans lequel elles exercent. Ces mesures sont appliquées depuis le 1^{er} janvier 2018.

C'est la fin du secret bancaire à l'international, même s'il reste maintenu pour les résidents en Suisse.

Cependant, la Confédération n'applique pas cette mesure avec les États dont les structures administratives ne permettent pas d'assurer la confidentialité des informations échangées. En d'autres termes, le secret bancaire est encore appliqué avec une centaine de pays parmi les plus pauvres de la planète. Cela vaut ainsi à l'approche de la Confédération d'être qualifiée de « zèbre » par l'association Tax Justice Network: « de l'argent propre, blanc, pour les pays riches et puissants; de l'argent sale, noir, pour les pays vulnérables et en voie de développement ».

TROIS CRISES INTERNATIONALES : FONDS JUIFS, IRAN, LIBYE

Dans ce chapitre, nous abordons trois crises internationales qui ont particulièrement marqué la politique extérieure de la Suisse. Les deux premières – l'affaire des fonds en déshérence et l'affaire des otages en Libye – ont été choisies à cause du retentissement que leur a donné une intense couverture médiatique. Le choix de la dernière – celle sur l'Iran – s'explique parce que les chercheurs ont bénéficié des sources inattendues produites par WikiLeaks, ces révélations que les autorités américaines n'ont pu empêcher ; en revanche, les archives ne sont pas encore disponibles pour les autres événements de cette période trop récente.

Ces crises ont en commun d'illustrer notre propos sur les questions de la neutralité, du secret bancaire, du mode de gestion du gouvernement et du relatif isolement de la Suisse sur la scène internationale.

L'affaire des fonds juifs en déshérence (1995-2002)

L'affaire des fonds juifs en déshérence constitua pour la Suisse la crise internationale la plus importante de toute la période qui a suivi la fin de la Guerre froide.

Les troubles ont commencé en 1995 avec les critiques adressées par divers milieux aux banques suisses de ne pas avoir restitué à leurs héritiers les avoirs des victimes juives de l'Holocauste. C'est de là que vient l'expression « comptes en déshérence ».

Graduellement, la polémique a tourné, particulièrement dans certains milieux intellectuels, en une critique virulente du comportement général de la Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale. Il fut reproché à la Confédération d'avoir maintenu une neutralité injustifiable, d'avoir refoulé des réfugiés juifs promis à la mort, d'avoir soutenu l'économie allemande en lui servant de place bancaire, d'avoir contribué à l'effort de guerre nazi et d'avoir prolongé le conflit de nombreux mois.

Pour la plupart des Suisses, ce fut un traumatisme d'être ainsi désignés à la vindicte internationale parce que leur pays, affirmait-on, ne s'était pas comporté de manière appropriée pendant la Seconde Guerre mondiale. Une majorité de la population n'avait pas été préparée à se voir reprocher le passé de ses parents. Elle ne comprenait pas non plus pourquoi la Suisse était davantage vilipendée que des pays alliés ou collaborateurs du Troisième Reich.

Une autre spécificité de cette affaire fut que les banques et les assurances suisses durent payer d'importantes sommes de compensation, beaucoup plus grandes que celles qui furent déboursées par d'autres pays européens. De plus, le secret bancaire dut être levé, ce qui parut, à l'époque, constituer un précédent dangereux.

Enfin, la gestion de cette affaire par le Conseil fédéral provoqua de nombreuses polémiques. On lui a reproché son impréparation, son incapacité à faire face à des crises, son manque de professionnalisme, sa dépendance par rapport aux banques et son absence de sensibilité morale.

CHRONOLOGIE DE L'AFFAIRE DES FONDS JUIFS (1995-2002)

Le 7 mai 1995, le président de la Confédération Kaspar Villiger présente des excuses pour le tampon « J » apposé en Allemagne sur le passeport des Juifs pendant la Seconde Guerre mondiale.

Le 7 février 1996, les banques suisses annoncent avoir retrouvé seulement 38,7 millions de francs de fonds ayant appartenu à des victimes de l'Holocauste.

Le 23 février 1996, Robert Studer, le patron d'UBS, minimise le montant des fonds bancaires retrouvés, ayant appartenu aux victimes juives du nazisme, en les qualifiant de *peanuts*. Le banquier devient le symbole de l'« insensibilité » de la Suisse et des banques.

Le 2 mai 1996, les organisations juives internationales et l'Association suisse des banquiers instituent un comité chargé de vérifier les avoirs dormants de victimes du nazisme déposés dans des banques suisses (commission Volcker).

Le 13 décembre 1996, l'Assemblée fédérale décide de créer une commission indépendante d'experts pour faire la lumière sur l'histoire de la Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale (commission Bergier).

Le 8 janvier 1997, Christoph Meili, agent de sécurité à l'UBS, sauve des documents bancaires de la période de la Seconde Guerre mondiale en train

d'être détruits et révèle leur existence. Les autorités suisses émettent à son encontre un mandat d'arrêt pour violation du secret bancaire. Meili prend la fuite aux États-Unis où il reçoit l'asile politique.

Le 7 mai 1997 paraît aux États-Unis le premier rapport Eizenstat qui qualifie la Suisse de « banquier du Troisième Reich » et critique sa neutralité. Stuart Eizenstat est alors sous-secrétaire d'État américain à l'économie, sous le président Clinton.

Le 23 septembre 1997, au nom des victimes de l'Holocauste, l'avocat américain Ed Fagan annonce qu'il va réclamer 30 milliards de francs aux banques suisses.

Octobre 1997: New York, la Californie et le Massachusetts décident un boycott des trois plus grandes banques suisses.

Le 3 juin 1998, un deuxième rapport Eizenstat fustige à nouveau la Suisse. Le 10 août, la Floride se joint au boycott.

Le 13 août 1998, les banques suisses et les organisations juives concluent un accord global: toutes les poursuites sont abandonnées en échange de 1,2 milliard de dollars.

Le 6 décembre 1999, la commission Volcker rend son rapport. Elle recommande la levée du secret sur 25 187 comptes de banques suisses totalisant entre 271 et 411 millions de francs.

Le 26 juillet 2000, 37 sociétés suisses reconnaissent avoir employé des travailleurs forcés pendant la guerre.

Le 22 mars 2002, le rapport final de la commission Bergier est publié en 25 volumes.

*Le Sonderfall : entre remise en compte
et crispation*

On retrouve dans l'affaire des comptes en déshérence de nombreux éléments qui constituent la politique extérieure suisse de l'après-Guerre froide. Cette crise a fortement ébranlé certaines des caractéristiques du *Sonderfall* suisse. Mais peut-être a-t-elle eu pour effet de le renforcer à long terme.

Par la remise en cause des particularismes helvétiques, cet épisode est unique, car jamais dans son histoire la Suisse n'avait mené un pareil débat sur son passé. Jamais elle ne s'était pareillement remise en cause. Jamais non plus elle n'avait présenté des excuses officielles (Villiger) pour ses mauvaises actions. Jamais l'un de ses ressortissants n'avait été accepté comme réfugié politique aux États-Unis (Meili). Jamais le Conseil fédéral n'avait encore participé à la levée du secret bancaire.

Pour la première fois, les dirigeants du pays ainsi que la plupart des responsables politiques et des milieux intellectuels reconnaissaient que le passé de la Suisse avait pu être entaché. Ils rejoignirent à cet égard certaines conclusions du rapport Bergier (Boschetti, 2004), admettant qu'il y avait eu des points problématiques dans le comportement de la Suisse pendant la guerre : discriminations à l'encontre des réfugiés juifs, liens économiques disproportionnés avec les puissances de l'Axe, mauvais traitement par les banques des descendants des victimes.

Des pressions commencèrent dès lors à s'exercer pour que la place financière prenne davantage conscience en

cette affaire de ses enjeux moraux. Cette crise engendra aussi quelques controverses sur l'attitude à adopter par rapport aux réfugiés, thème ô combien récurrent de la vie politique suisse. De nombreuses voix se firent alors entendre pour demander davantage d'empathie pour le souvenir des victimes de persécution qui se présentaient aux frontières de la Suisse.

Au niveau politique, l'affaire eut également de nombreuses répercussions. Elle a provoqué un débat sur les risques posés par un trop grand isolationnisme politique. Certains se sont interrogés pour savoir si le pays aurait été moins attaqué par les États-Unis s'il avait été membre de l'OTAN ou même de l'UE et de l'ONU.

Les dirigeants du pays ont également appris à prendre au sérieux les pressions américaines. Il ne fallait plus trop chercher à louvoyer avec Washington. Ils s'en sont souvenus dans les affaires des années 2000 concernant les actions criminelles d'UBS aux États-Unis et le dossier iranien.

Ils ont aussi appris à ne pas négliger les pressions de l'opinion publique, des ONG et des médias internationaux et à ne plus considérer seulement celles des gouvernements ou des groupes de pression économiques.

Concrètement, le Conseil fédéral a réagi en mettant sur pied des structures d'alerte rapide pour pouvoir répondre de manière plus appropriée à de nouveaux défis comparables. Il a aussi créé un office chargé de la promotion de l'image de la Suisse à l'étranger (Présence Suisse).

D'un point de vue financier, le gouvernement a aussi décidé, pour la première fois dans l'histoire suisse, de

participer à des efforts de solidarité envers différentes victimes dans le monde, en lançant une Fondation de solidarité (qui finalement n'a jamais vu le jour) et en poussant en sous-main la Banque nationale à participer à l'indemnisation des victimes de l'Holocauste.

Pourtant, malgré toutes ces remises en cause spectaculaires, il est, d'un autre côté, difficile de mesurer leur impact à long terme. Répétons la question soulevée au début de ce chapitre : paradoxalement, le *Sonderfall* suisse n'a-t-il pas fini par en sortir renforcé ?

Concernant les grandes banques suisses, toutes les leçons n'ont pas été retenues. Elles n'ont en effet cessé par la suite d'être prises dans des affaires malhonnêtes aux États-Unis. Elles n'ont jamais paru réellement mettre en place une pratique plus éthique de leur activité.

Plus important encore : aujourd'hui, non seulement les plus jeunes générations ignorent l'affaire des comptes en déshérence, mais elles ne se révèlent pas préoccupées par les pages noires de la politique suisse pendant la Seconde Guerre mondiale.

On a pu assister à une sorte de retour de balancier. En effet, la réaction des milieux nationalistes aux attaques contre la Suisse a été violente. Ils ont multiplié les prises de position et les publications pour dénoncer les méthodes des États-Unis et des organisations juives de New York. Ils ont au passage réussi à empêcher que les manuels scolaires intègrent les principales conclusions du rapport Bergier. Au final, il semble donc bien que, sur le long terme, cette crise a plutôt eu pour effet de renforcer les crispations identitaires et de raffermir le *Sonderfall*.

L'Iran ou la tentation d'agir en cavalier seul (2002-2012)

La Suisse a été tentée d'agir en cavalier seul à l'égard de la République islamique d'Iran, ce qui a perturbé ses relations avec les États-Unis. En effet, dans les années 2000, la Suisse s'est démarquée des autres États occidentaux en adoptant une posture plus conciliante vis-à-vis de Téhéran.

De plus, quelques compagnies sises en Suisse ont commercé avec l'Iran dans des domaines stratégiques, ce qui a valu à la Suisse de nombreux rappels à l'ordre de la part des États-Unis, pour la ramener dans le « consensus » occidental.

Cette position particulière de la Suisse a commencé à poser de réels problèmes à partir du milieu des années 2000. Retenons deux éléments principaux de cette période.

Il y eut d'abord l'accession, en août 2005, de Mahmoud Ahmadinejad au poste de président de l'Iran. Ce nouveau dirigeant se distingua de ses prédécesseurs par ses menaces contre ses voisins arabes, ses appels à la destruction d'un État membre des Nations Unies (Israël) et sa négation du génocide des Juifs pendant la Seconde Guerre mondiale.

Deuxièmement, l'Iran décida de relancer son programme nucléaire pour donner de la crédibilité à ses mesures d'intimidation. Le monde se mit à craindre que ce pays ne cherche à se doter d'armes de destruction massive. Les États-Unis, ainsi que les principaux États européens (Royaume-Uni, France, Allemagne), décidèrent de réagir fermement à ces

menaces iraniennes. Ils envoyèrent à Téhéran des avertissements très clairs. Dans le même temps, ils tentèrent d'empêcher toute contribution étrangère au programme nucléaire de l'Iran, ainsi qu'à ses secteurs économiques stratégiques.

À la lecture des documents diplomatiques américains publiés par Wikileaks, on s'aperçoit que l'attitude trop conciliante de la Suisse envers l'Iran a été l'une des préoccupations américaines durant les années 2000-2010, alors même que ces relations avec la République islamique ont provoqué peu de débat dans l'opinion publique suisse.

CHRONOLOGIE DE L'AFFAIRE IRANIENNE (2002-2011)

20 mars 2003 : invasion de l'Irak par les forces dirigées par les États-Unis. Craintes que Washington ne s'en prenne aussi à l'Iran.

Avril 2003 : l'ambassadeur de Suisse à Téhéran, Tim Guldemann, rédige une « feuille de route » de négociations en affirmant que cela reflète la position iranienne. Cette soi-disant « offre généreuse iranienne » n'est pas prise au sérieux par l'administration Bush (Michael Rubin, 22 octobre 2007).

3 août 2005 : Mahmoud Ahmadinejad président de l'Iran. Attaques incendiaires contre les États-Unis et Israël, menacé de destruction. Il conteste la Shoah.

Novembre 2006 : la compagnie EGL, dont le capital appartient principalement à des cantons suisses, annonce un accord avec la société iranienne NIGEC pour « élargir son portefeuille » d'approvisionnement en gaz naturel.

16-17 mars 2008 : la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey se rend en Iran pour assister à la signature du contrat de fourniture de gaz entre EGL et les autorités iraniennes. Accompagnée de Michaël Ambühl, elle aborde les questions nucléaires. Cette visite suscite de vives critiques en Suisse et à l'étranger.

28 juillet 2008 : le président de la Confédération, Pascal Couchepin, annonce que la Suisse a décidé d'en finir avec sa politique de « cavalier seul » en Iran et ses initiatives dans cette région.

Le 16 décembre 2009, Crédit Suisse accepte de payer 536 millions de dollars à l'Office of Foreign Assets Control américain pour avoir contourné les sanctions financières imposées aux « États voyous », dont l'Iran, en maquillant des transactions. C'est une amende record pour ce genre de délits.

24 juin 2010 : sanctions américaines contre l'Iran qui vont plus loin que celles décrétées par les Nations Unies.

26 juillet 2010, sanctions de l'Union européenne alignées sur celles des États-Unis.

19 janvier 2011 : le Conseil fédéral décide d'adopter certaines sanctions contre l'Iran appliquées par les principaux partenaires commerciaux de la Suisse, les États-Unis et l'Union européenne. Mais la Suisse évite de toutes les reprendre, faisant particulièrement une exception préservant du « gel » les avoirs de la Banque centrale iranienne.

Attitude conciliante suisse vis-à-vis de l'Iran : trois exemples politiques

Certains milieux politiques et économiques suisses se sont particulièrement distingués par leur attitude

conciliante vis-à-vis de l'Iran, provoquant de nombreuses controverses. Certes, les compagnies et les États occidentaux ne se sont pas tous alignés sur la politique des sanctions. Quelques entreprises et gouvernements ont essayé d'adopter une attitude plus conciliante vis-à-vis de la République islamique. En fait, de nombreuses entreprises occidentales ont cherché à contourner les directives de leurs gouvernements.

Mais la Suisse s'est différenciée en ne suivant pas la plupart des États occidentaux dans leur attitude ferme et sans équivoque envers l'Iran. Au niveau politique, trois exemples illustrent cette distanciation suisse par rapport au consensus occidental.

Le premier concerne le voyage de Micheline Calmy-Rey à Téhéran les 16 et 17 mars 2008. D'abord, la visite en soi a tout de suite été critiquée comme une marque de légitimation des dirigeants iraniens au moment même où les Occidentaux s'abstenaient de les rencontrer officiellement. Elle s'attira des reproches internationaux, particulièrement de milieux américains.

En Suisse même, la rencontre avec le président Ahmadinedjad fut sévèrement jugée. Sur les photos, Mme Calmy-Rey apparut drapée d'un long voile blanc qui recouvrait sa tête. Aux condamnations traditionnelles des rangs de l'UDC s'ajoutèrent les réprobations de certains milieux de gauche et de laïcs, qui lui étaient pourtant traditionnellement favorables.

Deuxième cas, en avril 2009 : Mahmoud Ahmadinedjad survint à Genève pour la Conférence sur le racisme des Nations Unies (« Durban II »).

Les dirigeants occidentaux et arabes se gardèrent d'y participer pour ne pas rencontrer le chef d'État iranien. Les pays occidentaux décidèrent de quitter la salle de réunion si ce dernier prononçait des paroles racistes ou négationnistes vis-à-vis de l'Holocauste.

La Suisse s'est en cette occasion démarquée de deux manières. Le président de la Confédération, Hans-Rudolph Merz, s'est rendu expressément à Genève pour rencontrer le leader iranien. Il a justifié cet accueil par les traditions helvétiques de courtoisie. Cette justification n'a convaincu personne tant il y a de chefs d'État qui se rendent à Genève sans être accueillis par le président suisse. Autre point aggravant, M. Merz était accompagné d'un aréopage d'hommes d'affaires suisses. Manifestement, leur présence n'était pas motivée par leur souci de vanter les traditions helvétiques d'hospitalité.

D'autre part, la délégation suisse fut la seule parmi les délégations occidentales, avec celle de la Norvège, à ne pas avoir quitté la salle lorsque le dictateur iranien s'est lancé dans ses diatribes négationnistes.

Un troisième exemple politique d'attitude conciliante concerne la non-reprise par la Suisse des mesures d'embargo décrétées par les États occidentaux à l'encontre de l'Iran. Leurs sanctions allaient au-delà de celles qui avaient été adoptées par les Nations Unies.

Ainsi, en 2010, même l'Union européenne avait adopté des mesures plus contraignantes que celles édictées par l'ONU. Alors que l'organisation universelle se limitait à restreindre le commerce de matériel de guerre lourd, l'accès aux avoirs de certaines entreprises

ou l'entrée de personnalités iraniennes, les mesures occidentales allaient plus loin. Elles touchaient de surcroît à la livraison de matériel pour l'industrie pétrolière ou gazière, ainsi qu'aux échanges financiers.

Dans un premier temps, la Suisse se démarqua en affirmant qu'elle n'était liée que par les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies. Un alignement sur les positions occidentales, déclara Berne, était contraire à sa neutralité. On expliqua également que la Suisse était « contre la logique des sanctions » (selon des propos attribués au secrétaire d'État Peter Maurer), et que sa crédibilité auprès des Iraniens serait remise en cause si Berne allait au-delà des résolutions des Nations Unies en s'alignant sur celles des États-Unis (Stéphane Bussard, « L'Iran revendique le soutien de la Suisse », *Le Temps*, 13 janvier 2011).

Cependant, le 19 janvier 2011, le Conseil fédéral avait changé de cap. Il annonça la reprise complète des mesures occidentales. Le gouvernement justifia sa volte-face en rappelant que la Suisse pouvait suivre des mesures d'embargo, non seulement si elles étaient décidées par l'ONU et l'OSCE, mais également par ses principaux partenaires commerciaux. C'est exact d'un point de vue juridique, depuis la loi fédérale du 22 mars 2002 sur l'application de sanctions internationales (loi sur les embargos, LEmb, RS 946.231). Mais cela n'offre pas une explication politique de ce retournement.

Ce furent bel et bien les pressions américaines qui éclairèrent le retournement helvétique. La crainte de Washington était que la Suisse ne serve à contourner l'embargo. L'Iran aurait pu utiliser des sociétés

d'apparence inoffensive sises en Suisse, pays qui applique un régime onusien moins restrictif, pour financer son programme nucléaire ou de missiles.

Ce cas fait penser à certains égards à l'accord Hotz-Linder de juillet 1951. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Suisse fut obligée de s'aligner sur la politique des États-Unis qui imposèrent un embargo sur les exportations à destination des pays communistes. Le Conseil fédéral, sous la menace de sanctions économiques, accepta de signer le *Hotz-Linder Agreement*, par lequel la Suisse s'engageait à ne plus exporter de matériel stratégique vers les pays du bloc de l'Est (Altermatt, 2001 : 21).

*Attitude conciliante suisse vis-à-vis de l'Iran :
deux exemples économiques*

Sans quitter le domaine économique, ajoutons deux cas d'entreprises établies en Suisse qui ont établi des collaborations avec l'Iran qui ne furent pas du goût des Américains ni de certains pays occidentaux.

Le premier est celui de la société gazière EGL. En mars 2008, lors de sa fameuse visite à Téhéran, Micheline Calmy-Rey avait assisté à la signature d'un contrat de fourniture de gaz iranien à la Compagnie d'électricité de Laufenburg (EGL). Ce contrat de gaz fut vertement critiqué par Washington.

Mme Calmy-Rey se justifia en déclarant que cet accord profitait aux intérêts stratégiques de la Suisse en permettant une diversification de son approvisionnement. Les spécialistes du secteur énergétique exprimèrent à cet égard leur scepticisme. De leur

point de vue, il aurait été préférable de signer des contrats d'importation d'électricité avec l'Allemagne ou la France. Ils ne voyaient pas l'intérêt d'acheter du gaz qui en fait ne parviendrait pas en Suisse. Mme Calmy-Rey avait visiblement eu l'intention de donner un coup de pouce à l'entreprise Axpo, propriétaire d'EGL. Un autre but de l'opération était de damner le pion au géant pétrolier OMV, entreprise autrichienne qui était favorite pour remporter le contrat.

Le deuxième cas a trait à l'entreprise helvético-suédoise Colenco (Yves Petignat, « La filière nucléaire Suisse-Iran dévoilée », *Le Temps*, 21 janvier 2011). Basée à Baden, l'entreprise est l'ancien département d'ingénierie de Motor Columbus qui assumait la conception du site nucléaire de Gösgen dans les années 1970, puis celui de Kaiseraugst, abandonné par la suite. La société fut rachetée en 2007 par le groupe suédois AF Group, spécialisé dans les procédés industriels, l'énergie et les infrastructures. Or, dès 2006, le gouvernement américain exerça de fortes pressions sur le Conseil fédéral pour faire cesser les activités de Colenco, accusée de coopérer au programme nucléaire iranien. C'est ce que révèlent des documents diplomatiques américains obtenus par Wikileaks et mis en ligne sur le site du quotidien norvégien *Aftenposten*. La Suisse a rompu en juin 2009 les liens de l'entreprise avec la République islamique.

Les oscillations suisses par rapport à l'Iran s'expliquent par les tensions entre des forces conciliantes envers Téhéran et d'autres qui préféraient respecter davantage de distance.

Les forces conciliantes vis-à-vis de l'Iran

Ces forces conciliantes se composent de trois courants très différents : des responsables suisses en mal d'activisme, des intérêts économiques à la recherche de niches et des partisans d'une alternative d'ouverture.

La position unique de la Confédération, avec sa représentation des intérêts américains en Iran depuis 1980, a inspiré un activisme parfois débordant de la part de certains diplomates et responsables politiques. Cette position exceptionnelle ne permettait-elle pas de jouer un rôle international qui dépasse l'importance réelle de la Suisse ? (Swissinfo, Urs Ziswiler, 24 octobre 2010). On céda en certains cas à la tentation d'outrepasser la procuration américaine.

De fait, la Suisse a disposé d'un accès privilégié aux dirigeants iraniens. Certains diplomates en ont profité pour présenter des solutions de leur cru à l'impasse des discussions sur le nucléaire iranien. Ces propositions ont souvent été critiquées par les Américains, car, bien au-delà du mandat de représentation accordé à la Suisse, elles pouvaient donner l'impression que les idées qu'exposaient ses représentants avaient reçu une sorte d'assentiment de Washington. Les États-Unis ont vivement réagi, craignant que de telles démarches n'affaiblissent le consensus occidental, n'envoient de faux messages à Téhéran et ne torpillent les autres canaux diplomatiques (« Wikileaks : la Suisse "frustrante" pour les Américains », *Le Temps*, 1^{er} décembre 2010).

Autre exemple, de 2003 : une « feuille de route » de négociations à l'intention de la Maison-Blanche

rédigée par l'ambassadeur de Suisse à Téhéran, Tim Guldumann. Cette soi-disant « offre iranienne » ne fut pas prise au sérieux par l'administration Bush, qui eut le sentiment que la Suisse était extrêmement naïve.

De même, après l'adoption de la résolution 1737 de l'ONU sur les sanctions contre l'Iran en décembre 2006, Michael Ambühl, qui était alors secrétaire d'État aux affaires étrangères, s'est rendu en janvier 2007 à Téhéran, pour proposer ses services comme médiateur. L'ambassadeur américain à Berne, Peter Coneway, écrivit dans une note ironique à Washington : « Nous ne doutons pas que M. Ambühl connaît le point de vue du gouvernement américain sur une telle "serviabilité". »

En vérité la représentation des États-Unis assumée par la Suisse auprès de la République islamique est d'une nature beaucoup plus importante que le mandat exercé à Cuba. Ce dernier est en effet un trompe-l'œil car ce sont des fonctionnaires américains qui assument le travail effectif dans les locaux de l'ambassade de Suisse à La Havane. Dans l'autre sens, la représentation des intérêts cubains à Washington par la Suisse n'est qu'un prête-nom. La plupart des dossiers sont gérés directement par les gouvernements américain et cubain. Il en va différemment à Téhéran, où l'engagement de la Suisse est bien plus substantiel.

En Suisse même, une deuxième force conciliante envers l'Iran est constituée par certains intérêts économiques et certains milieux commerciaux qui, selon de vieilles habitudes, ont cherché à profiter de spécificités de la situation pour conquérir quelques « niches » et enlever des marchés à leurs concurrents.

En Iran, la représentation diplomatique des États-Unis par la Suisse offre en effet un accès privilégié aux réseaux commerciaux dans un pays où l'économie et la politique sont fortement imbriquées. Mais en chiffres globaux, le volume des échanges avec l'Iran reste très modeste. Il n'atteignait qu'environ 741 millions de francs en 2010. La Suisse a exporté en Iran cette année-là pour environ 700 millions de biens et en a importé pour environ 41 millions. Les principales exportations sont les produits pharmaceutiques, des machines et des produits agricoles (Swissinfo, 28 janvier 2011).

Mais ces chiffres sont trompeurs dans la mesure où ils ne révèlent pas l'importance de quelques niches, de certaines importations indirectes opérées depuis la Suisse et du rôle financier joué par des sociétés suisses. Quoi qu'il en soit, comme cela a souvent été le cas dans l'histoire, la politique extérieure suisse a parfois été entraînée dans des actions en rupture avec le consensus occidental du fait du poids de milieux économiques spécifiques.

Parmi les forces conciliantes envers l'Iran, mentionnons enfin une troisième composante : certains milieux qui, en Suisse, défendent une ouverture inspirée par leur position hostile envers les États-Unis et leurs partenaires occidentaux, et se rapprochant dès lors du régime islamique.

Ce ne sont pas des « altermondialistes » dans la mesure où ils appartiennent à l'establishment helvétique et ne plaident pas pour un développement économique idéologiquement opposé à la mondialisation libérale. Ce ne sont pas non plus des sympathisants

islamistes, mais ils ne ressentent pas l'aversion de nombreux Occidentaux envers l'islam radical et activiste. Ils aiment au contraire affirmer que la République islamique n'a jamais attaqué ses voisins et relativisent les risques d'un Iran doté de l'arme atomique.

Ces milieux, qui sont présents au sein du Département fédéral des affaires étrangères et de la Direction du développement et de la coopération (DDC), considèrent qu'une attitude bienveillante vis-à-vis de l'Iran permettrait d'améliorer l'image de marque de la Suisse dans le tiers-monde.

Les forces hostiles à la République islamique

Ces forces conciliantes vis-à-vis de l'Iran ont néanmoins été combattues par d'autres forces, que nous pourrions dire distantes face à la République islamique.

Il y a d'abord les forces politiques traditionnellement hostiles à l'activisme de Micheline Calmy-Rey, en premier lieu l'UDC, et qui n'ont jamais manqué une occasion de rappeler leur opposition à toute tentative de s'éloigner d'une stricte neutralité.

On voit s'ajouter à elles une partie de la population suisse qui se montre farouchement opposée à l'islamisme politique et refuse d'entamer le moindre rapprochement avec des dirigeants politiques qu'ils placent dans la catégorie repoussante du fascisme ou du stalinisme. Certains rappellent que le régime de Téhéran n'a pas hésité à assassiner en 1990, sur territoire suisse, à Coppet, M. Kazem Radjavi, opposant iranien qui détenait un passeport helvétique.

Mais la force décisive, parmi les partisans d'une distance envers Téhéran, a réuni les milieux économiques traditionnels et leurs relais au sein des partis libéral-radical et démocrate-chrétien. En effet, les grandes entreprises helvétiques, surtout les grandes banques comme UBS et Crédit Suisse, n'ont plus d'intérêts directs en Iran, mais en ont toujours, et des plus importants, dans le monde occidental et surtout aux États-Unis. Échaudées par la crise des comptes en déshérence et d'autres affaires liées aux agissements américains d'UBS, elles ne veulent pas prendre le risque de froisser à nouveau Washington et de perdre des marchés outre-Atlantique.

Les conseillers fédéraux des partis « bourgeois » ont clairement repris les arguments des milieux économiques et se sont montrés soucieux que la Suisse se démarque du consensus occidental, au risque de subir de nouvelles mesures de rétorsion économique de la part des États-Unis.

De manière symbolique, c'est le ministre de l'économie, Johann Schneider-Ammann, et non la ministre des affaires étrangères, Micheline Calmy-Rey, qui annonça en janvier 2011 que la Suisse se ralliait aux mesures occidentales, celles qui allaient, nous l'avons vu, au-delà des sanctions décrétées par les Nations Unies.

En conclusion, nous avons vu dans l'affaire iranienne une conjugaison de forces hétéroclites qui a œuvré dans une première phase pour que la Suisse adopte une position conciliante envers le régime islamique, en marge du consensus occidental. Cette action a cependant été finalement contrecarrée par

les milieux économiques traditionnels, les partis « bourgeois » et la majorité du Conseil fédéral, hostiles à l'activisme de quelques diplomates suisses ou à une complaisance envers certains milieux qui ont tenté de profiter d'un contournement des sanctions occidentales.

La Libye et l'affaire des otages (2008-2010)

La prise en otage de deux ressortissants suisses par le gouvernement libyen a défrayé la chronique helvétique pendant les années 2008-2010. Cette affaire a bouleversé l'opinion publique qui n'avait plus été confrontée si directement à une crise depuis l'affaire des comptes juifs en déshérence.

Jamais dans son histoire la Suisse n'a été aussi vulgairement insultée par un dirigeant étranger, Mouammar Kadhafi étant allé jusqu'à proférer la menace de faire disparaître la Confédération.

Vécue comme un psychodrame en Suisse, cette affaire a suscité en revanche peu d'échos médiatiques à l'étranger. Dans le pays même, elle a suscité de nombreuses controverses. On s'est indigné du manque de collégialité du Conseil fédéral face à un régime brutal et versatile. On a déploré que la Suisse ait manqué en l'occurrence d'appuis internationaux.

L'affaire commença le 15 juillet 2008 avec l'arrestation à Genève d'Hannibal Kadhafi et de sa femme. Ce fils du dictateur libyen avait été l'objet d'une plainte pour maltraitance déposée par deux de ses employés, un Marocain et une Tunisienne.

Connu pour être un homme extrêmement violent, Hannibal avait été incarcéré sous une forte escorte policière. Cependant, grâce au paiement d'une caution et après deux nuits en prison préventive, Hannibal et sa femme purent quitter librement le territoire suisse.

Le régime dictatorial décida de répliquer à cet « affront » par des mesures de rétorsion. Le 19 juillet, deux citoyens suisses, Max Göldi et Rachid Hamdani, furent arrêtés en Libye. Il leur fut reproché d'avoir enfreint les lois du pays sur l'immigration et le séjour. L'octroi de visas aux ressortissants suisses fut suspendu, les entreprises suisses sur sol libyen furent fermées et un embargo fut décrété sur les livraisons de pétrole à destination de la Suisse. Le 26 juillet, Berne rejeta les demandes d'excuses formulées par la Libye. Max Göldi et Rachid Hamdani furent pourtant libérés sous caution, mais sans pouvoir quitter le pays.

Le « feuilleton libyen » tint littéralement en haleine la Confédération pendant environ deux ans, avec son lot de rebondissements, d'intrigues et de secrets, dans une vive alternance de « chaud » et de « froid » au gré du régime libyen.

CHRONOLOGIE DE L'AFFAIRE LIBYENNE (2008-2010)

Le 29 mai 2009, Micheline Calmy-Rey se rend à Tripoli.

Le 10 juillet 2009, Mouammar Kadhafi accuse la Suisse d'être une « mafia mondiale et non un État » et de « financer le terrorisme international ». Il menace de demander son démantèlement.

Le 20 août 2009, Hans-Rudolf Merz, président de la Confédération, présente ses excuses « pour l'arrestation injustifiée et inutile de diplomates libyens par la police genevoise ».

Le 25 août 2009, Le Département fédéral des finances, le ministère de Merz, annonce que les deux otages ont obtenu leur visa de sortie. Mais les otages ne sont pas libérés.

Le 23 septembre, Merz et Mouammar Kadhafi se rencontrent à New York. On rapporte que le dirigeant libyen se serait engagé personnellement à assurer le retour des deux Suisses.

En octobre 2009, la Suisse décide d'interdire à 188 responsables libyens d'entrer en Suisse et de recevoir des visas pour les pays de l'Espace Schengen.

Le 1^{er} décembre 2009, les deux otages sont condamnés à 16 mois de prison ferme.

Le 15 février 2010, la Libye cesse de délivrer des visas d'entrée aux ressortissants des pays de l'Espace Schengen. L'Italie accuse alors la Suisse d'avoir pris les autres membres de l'Espace Schengen « en otage ».

Le 22 février 2010, le premier otage suisse, Rachid Hamdani, est libéré.

Le 25 février 2010, le colonel Kadhafi appelle au djihad (guerre sainte) contre la Suisse, qualifiée de « mécréante » et d'« apostat ».

Le 3 mars 2010, la Libye impose un embargo total sur les échanges économiques et commerciaux avec la Suisse.

Le 4 mars 2010, la Ligue arabe exprime son soutien à la Libye dans son différend avec la Suisse. Elle accuse Berne d'être « raciste ».

Le 17 mars 2010, la Libye réclame des excuses à Bruxelles pour l'interdiction d'entrée de ses ressortissants dans l'Espace Schengen.

Le 24 mars 2010, la Suisse lève la restriction de visas pour certains ressortissants libyens.

Le 13 juin 2010, le deuxième otage, Max Göldi, peut quitter la Libye.

La crise libyenne a fait apparaître deux grands thèmes de controverses : l'absence de collégialité du Conseil fédéral et le relatif isolement diplomatique de la Suisse.

Un manque de collégialité

Dans cette affaire, il est patent que certains conseillers fédéraux ont agi sans concertation avec leurs collègues. Le cas le plus symptomatique est celui de Hans-Rudolph Merz, président de la Confédération en 2009. Il a exprimé des positions au nom de la Suisse sans en informer ses collègues et en premier lieu Micheline Calmy-Rey, ministre des affaires étrangères, pourtant en charge du dossier.

Après la libération de Max Göldi, en juin 2010, ce furent la présidente Doris Leuthard et son prédécesseur, Hans-Rudolf Merz, qui reprochèrent à leur tour au ministre de la défense Ueli Maurer et à Micheline Calmy-Rey de leur avoir caché les préparatifs visant à libérer l'otage et son compagnon de détention, Rachid Hamdani. En effet, à trois reprises, fin 2008 et début 2009, l'armée avait mis

au point des actions de commando pour les exfiltrer discrètement hors de Libye. Un scénario prévoyait une fuite par le désert algérien, un autre l'évacuation des otages par le Niger, un troisième un départ par la mer, sur un navire de plaisance.

En décembre 2010, un rapport parlementaire très critique était publié pour dénoncer la gestion de la crise libyenne par le Conseil fédéral (Commission de gestion du Conseil des États, 2010). Le gouvernement y est dépeint sous les traits d'une machine où règnent égoïsme, improvisation et absence de stratégie. Le document, préparé par cinq conseillers aux États, critique l'individualisme inadmissible de certains membres du gouvernement, l'absence de règles claires lors de décisions cruciales et, plus gravement, le non-respect de règles constitutionnelles, notamment celle qui veut que les sept membres du Conseil fédéral, collectivement, soient le véritable chef d'État de la Suisse.

Le rapport révéla ainsi que le Conseil fédéral n'avait jamais abordé la crise avec la Libye lors de ses séances régulières entre juillet 2008 et juin 2009, lorsque le dossier fut confié au président de la Confédération, Hans-Rudolf Merz. Jusque-là, la gestion de l'affaire des otages avait été la « propriété exclusive » de la ministre des affaires étrangères, Micheline Calmy-Rey. Bien que cette dernière ait succinctement informé les autres membres du Conseil fédéral des développements de la crise, elle ne se serait pas montrée assez collégiale à leurs yeux.

C'est pourquoi le gouvernement, en sa majorité, confia le dossier à Hans-Rudolph Merz, mais sans

donner à ce novice en politique étrangère de mandat clair sur la conduite à tenir face au clan Kadhafi. Lorsqu'il se rendit à Tripoli, le 20 août 2009, le Conseiller fédéral n'était pas au courant des intentions et méthodes du dictateur. Hans-Rudolph Merz décida seul, sans consulter le diplomate suisse qui se trouvait dans la pièce à côté, de signer un accord qui revenait à presque tout céder à la Libye, sans ramener les otages. Ce faisant, le rapport déclare qu'il a «clairement outrepassé ses compétences». Quant à l'aide que les diplomates suisses auraient dû lui apporter en ce moment critique, elle n'a «simple-ment pas fonctionné».

De même, en planifiant des opérations d'exfiltration des otages sans en référer au Conseil fédéral, Ueli Maurer et Micheline Calmy-Rey auraient, selon le rapport, excédé leurs compétences. Mais surtout, la Constitution, qui fait du Conseil fédéral l'«autorité directoriale et exécutive suprême» du pays, n'aurait pas été respectée. «Au vu des risques que ce genre d'opération représente sur le plan de la politique extérieure», c'est lui et lui seul qui doit donner l'ordre d'échafauder des plans de ce genre, pas un ou deux ministres.

Un manque d'appui international

Durant cette crise, la Suisse a découvert son isolement. L'Union européenne et les États-Unis n'ont pas bougé pour la soutenir. Pire encore: la Confédération a été vertement critiquée par certains pays de l'Union européenne pour son détournement du

mécanisme d'octroi de visas de Schengen. L'Italie l'a même accusée de « prise d'otages ».

Les partisans de l'ouverture ont alors avancé que si la Suisse avait été membre de l'UE et de l'OTAN, ces organisations et les pays qui les composent l'auraient soutenue et que le régime de Kadhafi n'aurait jamais osé prendre des Suisses en otage.

Mme Calmy-Rey a pour sa part mis en évidence l'habileté avec laquelle la Suisse avait tiré parti du système de Schengen : « Nous sommes finalement parvenus à inverser le rapport de force négatif en restreignant la délivrance de visas et en impliquant l'Union européenne dans la gestion de la crise. » (Micheline Calmy-Rey dans la *Tribune de Genève*, 1^{er} octobre 2010)

En effet la Suisse a réussi à obtenir que cette restriction largement symbolique soit infligée à un certain nombre de dirigeants libyens. Mais, à vrai dire, ils gardèrent la possibilité de demander un visa directement à chacun des pays membres. De plus, selon Gene Kretz, l'ambassadeur américain à Tripoli, ils pouvaient même obtenir un visa pour la Suisse en s'adressant à son ambassade au Caire (Vallélian, 2011).

Cet acte de rétorsion bien modeste de la Suisse a quand même fini par provoquer une très vive réaction de Tripoli qui refusa l'octroi de visas d'entrée à tous les ressortissants des pays de la zone Schengen. C'est cette action qui provoqua alors la colère de l'Italie. Selon Mme Calmy-Rey et ses soutiens, c'est précisément à la suite de ces mesures que les pays européens se sont décidés à intervenir en faveur de la Suisse et que la Libye a fini par céder.

En conclusion, cette affaire qui a beaucoup agité la Suisse a révélé l'impréparation du Conseil fédéral face à des événements internationaux de cet ordre, et un manque flagrant de collégialité. Il n'est pas sûr cependant que cette expérience ait conduit à une véritable réorganisation du mode de fonctionnement du gouvernement fédéral.

Rétrospectivement, il convient de relativiser l'importance de cette crise. Le sort regrettable de deux otages suisses, qui ont fini par être libérés en bonne santé, n'a pas une dimension tragique en comparaison avec tous les crimes commis par Mouammar Kadhafi et son clan, et dénoncés par le Tribunal pénal international. Mais peut-être est-ce là aussi le *Sonderfall* suisse : faire une montagne de ce qui n'a été en comparaison internationale qu'un détail historique ?

10

LA SUISSE QUI A CHANGÉ, LA SUISSE QUI PERSISTE

« Plus la Suisse se rapproche de l'Union européenne [...], plus la perspective d'adhésion semble s'éloigner. » Telle était la conclusion de notre ouvrage publié dans cette collection sur les relations entre la Suisse et l'UE (Schwok, 2021 : 176). Un même paradoxe semble se dégager de l'ensemble de la politique extérieure de la Suisse dans l'après-Guerre froide. On peut affirmer que d'une part la Confédération s'est beaucoup rapprochée de la communauté internationale depuis 1989. Elle a bel et bien remis en cause plusieurs de ses comportements spécifiques en dépit de nombreuses résistances internes. Pourtant, d'un autre côté, sa « normalisation » apparaît toujours plus lointaine. On peut même constater à certains égards que son *Sonderfall* est sorti de cette période revigoré.

Un important rapprochement avec la communauté internationale

La Suisse, depuis 1989, a entrepris un important rapprochement avec la communauté internationale. Elle a remis en cause ses particularismes de nombreuses

manières et malgré de fortes oppositions intérieures. Des éléments constitutifs de sa politique étrangère, qui paraissaient intouchables, ont été ébranlés.

D'abord, la Confédération a fini par adhérer à l'ONU en 2002. La Suisse y a aisément trouvé sa place où elle joue un rôle apprécié et actif. L'ancien conseiller fédéral Joseph Deiss a même présidé l'Assemblée générale en 2010-2011. Le Conseil fédéral aspire aussi à faire élire la Suisse au Conseil de sécurité comme membre non permanent pour la période du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2024.

L'adhésion aux Nations Unies exigea néanmoins que la Suisse s'y prenne à deux fois pour franchir l'obstacle d'un référendum, tant les opposants se montrèrent déterminés. Ne prévoyaient-ils pas que la neutralité serait remise en cause, la Confédération soumise à des juges étrangers et le pays entraîné dans des guerres étrangères ?

La Suisse a aussi rejoint en 1992, après un référendum, la Banque mondiale et le FMI. La tâche fut certes plus aisée que pour l'adhésion à l'ONU, mais ne fut pas une partie de plaisir : les opposants annonçaient la fin du franc suisse, la dictature de fonctionnaires internationaux et l'ébranlement de la place financière helvétique (Dupont et Swoboda, 2000).

La Suisse s'est également rapprochée de l'OTAN. Dès le milieu des années 1990, elle a adhéré au Partenariat pour la paix lancé par cette organisation, ainsi qu'au Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA). Elle s'est jointe aussi aux réunions à caractère pratique de lutte contre le financement du terrorisme et participe à des formations conjointes d'officiers.

Elle ne dissimule plus, comme du temps de la Guerre froide, que son armement est OTAN-compatible.

Son armée, précisément, a aussi connu de multiples réformes. Elle a surtout considérablement réduit sa voilure. Forte de près de 400 000 hommes il y a trente ans, elle a été réduite à environ 100 000 soldats. Son prestige et sa place dans la société ont fortement diminué.

La neutralité, pour sa part, a été passablement réinterprétée. À l'époque de la Guerre froide, elle était appliquée de manière stricte. On parlait alors de neutralité intégrale. Assurément, la fin des tensions idéologiques a favorisé des interprétations plus différenciées.

En matière de *droit* de la neutralité, rien n'a changé. Mais en matière de *politique* de la neutralité, les évolutions ont été notables. La Suisse est devenue membre de l'ONU et s'est rapprochée de l'OTAN. Pendant un temps, le Conseil fédéral a même considéré qu'une adhésion à l'UE n'était pas incompatible avec la neutralité, malgré ses clauses de solidarité et d'assistance mutuelle.

En matière de sanctions économiques, la Suisse, dès la crise du Koweït de 1991, a considéré qu'elle devait se joindre à des mesures décrétées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, quand bien même elles ne frappaient qu'une des parties au conflit.

Envers la Serbie/Yougoslavie, la Birmanie, l'Iran et la Syrie, le Conseil fédéral s'est résolu à prendre part aux sanctions économiques qui ont été décidées par ses principaux partenaires économiques (Union européenne) et qui allaient au-delà de celles des Nations Unies (Goetschel, 2004 : 150).

Cela a même été plus spectaculaire en mars 2022, suite à l'agression de la Russie contre l'Ukraine. La Suisse a alors repris l'entièreté des importantes sanctions décidées par l'UE. Elle s'est donc clairement opposée à une grande puissance nucléaire européenne, membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies.

D'une manière plus générale, des réflexions ont été menées sur la pertinence même du maintien de la neutralité. L'affaire des comptes en déshérence a relancé les interrogations sur l'aspect moral qu'a pu revêtir la neutralité (rapport Eizenstat). On a pu souligner de quelles manières les fonctions mêmes de cette neutralité se sont vidées de leur substance. On a souligné qu'elle n'avait plus d'utilité pour protéger le territoire, ni pour éviter une désintégration interne, ni pour maintenir l'approvisionnement du pays. Quant à sa dimension de service, pour calmer les tensions internationales, elle est devenue marginale par rapport à toutes les instances internationales et régionales qui couvrent le même champ de médiation.

Au niveau économique, la Suisse a également changé depuis la fin des années 1980. D'abord, d'une manière générale, par ses accords bilatéraux avec l'Union européenne, elle a fini par libéraliser de larges pans de son économie. Après de multiples référendums et de fortes oppositions, elle a accepté le libre établissement des ressortissants des pays membres de l'UE et de l'AELE, y compris d'Europe orientale, ainsi que la circulation des camions de plus de 40 tonnes. On pourrait citer encore de multiples mesures économiques, sociales et politiques, telle sa participation

au mécanisme de Schengen (Schwok, 2021). De nouveau, ces changements furent acceptés après d'âpres confrontations et la prédiction inlassable de terribles punitions pour cet abandon des « valeurs suisses ».

Enfin, la question des banques et surtout celle de leur secret ont soumis la Suisse à d'innombrables vicissitudes. De pénibles affaires sont remontées à la surface. De manière spectaculaire, en 2018, le secret bancaire a été supprimé avec la plupart des pays du monde. Il y a trente ans, il était intégral. Il ne pouvait jamais être levé et toute personne qui y portait atteinte était poursuivie par les tribunaux. Ce sont des temps passés.

Le premier changement a touché à l'argent acquis illégalement (drogue, trafic, corruption). Celui-ci ne devait plus être accepté par les banques suisses. Non seulement le secret bancaire ne pouvait couvrir de l'argent frauduleusement acquis, mais le banquier recevait l'obligation de révéler les noms des contrevenants.

Dans l'affaire des comptes en déshérence, le secret bancaire a également été levé. Il fallait savoir précisément qui étaient les détenteurs de ces comptes afin de pouvoir indemniser leurs descendants ou pour évaluer globalement leurs montants.

Dans d'autres crises avec les États-Unis touchant les grandes banques suisses, les pressions de Washington ont conduit à ce qu'un certain nombre de comptes de clients soient livrés au fisc américain, de nouveau en violation du secret bancaire. Les noms des collaborateurs de banques établies en Suisse ont même été transmis.

Le paroxysme est venu en 2008-2009 avec les menaces des pays du G20 de faire figurer la Suisse sur une liste noire de paradis fiscaux si elle ne coopérait pas plus résolument à la lutte contre l'évasion fiscale. La Suisse fut ainsi forcée de négocier des accords qui prévoient l'entraide fiscale automatique.

Tous ces exemples montrent la large évolution qui caractérise la Suisse au cours de trente ans. Assurément, nombre de ses spécificités ont été altérées. Nombre de ses tabous ont été levés.

Un *Sonderfall* revigoré

Pourtant, notre analyse nous a aussi conduits à observer que bien des caractéristiques qui composent le *Sonderfall* helvétique n'ont pas disparu. La Suisse continue en effet de se démarquer des autres États européens par une multitude de différences.

Le trait le plus remarquable est que la Suisse demeure le seul État d'Europe à n'avoir jamais voulu appartenir ni à l'OTAN ni à l'UE. La Suisse est un cas totalement unique par la volonté qu'elle manifeste de rester à l'écart des deux organisations les plus importantes et les plus efficaces du Vieux Continent.

On voit d'autre part la Suisse s'accrocher à une conception de la sécurité qui, dans une grande mesure, est surannée. Elle est le seul pays d'Europe à conserver une vision classique de la sécurité impliquant principalement la défense du territoire. Elle se condamne dès lors, n'étant pas membre, à ne pas prendre part aux réflexions stratégiques globales ni aux manœuvres communes de l'OTAN et de l'UE.

En conservant un service militaire obligatoire, elle figure parmi les derniers pays de l'ex-Europe occidentale à maintenir une armée de milice, quoique certains pays soient en train de revenir en arrière. Ainsi, elle compte davantage de troupes que des pays bien plus peuplés. Pourtant, elle ne s'est donné qu'une capacité très limitée d'envoyer des forces à l'étranger, contrairement aux autres États européens de même dimension.

Ensuite, son interprétation de la neutralité reste plus rigide qu'ailleurs. Tous les autres pays historiquement neutres ont entamé de plus nettes révisions. Ils ont d'abord fait des concessions du fait de leur appartenance à l'UE. Plus récemment, ils se sont rapprochés de l'OTAN et ont multiplié les manœuvres militaires avec cette organisation.

Après l'agression russe contre l'Ukraine de février 2022, la Suède et la Finlande ont même livré des armes à Kiev ; ce qui est contraire au droit de la neutralité. Et dans ces deux pays, ainsi qu'en Autriche, la perspective d'une adhésion à l'OTAN est considérée comme une option crédible.

Ainsi, en comparaison, et malgré sa plus grande flexibilité, la Suisse demeure l'État qui maintient l'interprétation la plus rigide de la neutralité.

Cet attachement à la neutralité se retrouve aussi dans la population qui continue à la plébisciter, peut-être davantage qu'à aucune autre époque de son histoire, quand bien même son utilité s'est largement estompée et que le pays n'est menacé par personne.

Ce particularisme géostratégique de la Suisse a été particulièrement mis en relief lors des crises entre

les pays occidentaux et la Russie. N'étant membre ni de l'UE ni de l'OTAN, tout en étant un pays occidental, la Suisse a pu se profiler pour calmer les tensions. De 2014 à 2022, la Russie s'était en effet montrée reconnaissante qu'elle n'ait pas appliqué de véritables sanctions à son égard, alors que les Occidentaux avaient gardé leur confiance dans un État qui partage les mêmes valeurs.

Autre spécificité, la Suisse demeure le seul pays du monde où la démocratie directe influence autant la politique extérieure de l'État. D'une manière générale, cette situation favorise l'isolationnisme politique. De plus, la démocratie directe, loin de s'estomper, ne cesse de gagner en importance dans la politique extérieure du pays. Redisons ici que les Suisses ont davantage voté ces trente dernières années sur des thèmes de politique extérieure qu'au cours des cent années précédentes. La tendance est donc clairement au renforcement du contrôle populaire sur la politique extérieure de la Confédération.

D'un point de vue économique, la Suisse se distingue également. Elle figure parmi les États d'Europe qui ont le mieux résisté à la crise de 2008, ainsi qu'à celle du Covid. Dans les analyses comparatives, elle se classe systématiquement parmi les premiers de classe. Son PIB par habitant compte toujours parmi les plus élevés d'Europe, son taux de chômage y est le plus faible, son endettement public est remarquablement bas et son économie demeure l'une des plus compétitives.

Sa devise, le franc suisse, a connu une vigueur inégalée, ce qui est un signe des difficultés des autres

places économiques aussi bien qu'un indice de la force de sa propre place financière et bancaire.

Un lien dialectique s'observe entre bonne santé économique et repli politique. En effet, si les Suisses ont le sentiment que leur bien-être est supérieur à celui de leurs voisins et s'ils constatent les difficultés financières, économiques, politiques et sociales des autres pays européens, ils se trouvent renforcés dans leur position et peu enclins à s'ouvrir sur les autres.

Nous avons vu aussi que la Suisse, avec ses partenaires de l'AELE, a aussi réussi à précéder de quelques années l'Union européenne dans la conclusion d'accords de libre-échange avec des pays d'Amérique, d'Asie et de l'ex-URSS.

Ainsi, le *Sonderfall* suisse n'a nullement disparu comme la plupart des observateurs l'avaient prédit. Avec la fin de la Guerre froide et la « mondialisation », les spécificités helvétiques ne se sont pas estompées. La Suisse ne s'est pas « normalisée » pour devenir un pays européen comme les autres. Son cheminement propre a été maintenu bien qu'elle ne soit entourée que de pays amis, pacifiques, démocratiques et libéraux. La Suisse continue sur sa voie particulière, malgré le formidable développement des communications et en dépit des changements de nature des nouveaux défis de sécurité. Qu'on le veuille ou non, la Confédération reste un cas largement à part.

En paraphrasant la célèbre phrase de Mark Twain à l'annonce par les journaux de son propre décès, on peut constater que la mort programmée qu'on prédisait au *Sonderfall* était une nouvelle largement prématurée.

BRÈVE CHRONOLOGIE

(En italique : votations populaires en Suisse)

- 16 mars 1986 *Référendum sur une adhésion à l'ONU, 75,7 % de non.*
- 9 novembre 1989 Chute du mur de Berlin et fin symbolique de la Guerre froide.
- 26 novembre 1989 *Initiative populaire «pour une Suisse sans armée», 64,4 % de non.*
- 1990-1991 Guerre du Golfe après l'invasion du Koweït par l'Irak.
- 21 décembre 1991 Dislocation de l'URSS.
- 17 mai 1992 *Référendum sur une adhésion à la Banque mondiale et au FMI, 56 % de oui.*
- 6 décembre 1992 *Référendum sur une adhésion à l'EEE, 50,3 % de non.*
- 12 mars 1994 *Initiative populaire sur les Casques bleus, 57,2 % de non.*
- 1995-1998 Affaire des fonds juifs en déshérence.
- 1996-1997 Adhésion de la Suisse au Partenariat pour la paix de l'OTAN et au Conseil de partenariat euro-atlantique.
- 1999 Guerre du Kosovo.
- 10 juin 2000 *Référendum sur le déploiement de soldats armés à l'étranger, 51 % de oui.*
- 10 juin 2001 *Référendum sur la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire, 51,1 % de oui.*
- 3 mars 2002 *Initiative populaire pour une adhésion à l'ONU, 54,6 % de oui.*

10 septembre 2002	La Suisse devient membre à part entière des Nations Unies.
18 mai 2003	Référendum sur « Armée XXI », 76 % de oui.
16-17 mars 2008	Visite de Micheline Calmy-Rey à Téhéran.
2008-2010	Crise avec la Libye.
29 novembre 2009	Initiative populaire interdisant l'édification de nouveaux minarets en Suisse, 57,5 % de oui.
19 janvier 2011	La Suisse cède aux pressions américaines sur l'Iran et suit une politique de sanctions plus dure que celle de l'ONU.
12 juin 2012	Initiative populaire visant à rendre obligatoire le référendum sur la plupart des accords internationaux, 75,2 % de non.
22 septembre 2013	Initiative populaire visant à l'abrogation du service militaire obligatoire, 73,2 % de non.
2014	Présidence suisse de l'OSCE.
14 février 2014	Initiative populaire sur « l'immigration de masse », 50,3 % de oui.
1 ^{er} janvier 2018	Entrée en vigueur de l'échange automatique de renseignements en matière fiscale qui marque la fin du secret avec les États étrangers.
25 novembre 2018	Initiative populaire « Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination) », 66,3 % de non.
27 septembre 2020	Initiative populaire « Pour une immigration modérée », 61,7 % de non.
26 mai 2021	Le Conseil fédéral rejette l'accord institutionnel avec l'UE.
16 juin 2021	Sommet Biden-Poutine à Genève
28 février 2022	Reprise intégrale des sanctions de l'UE contre la Russie

ABRÉVIATIONS

AELE	Association européenne de libre-échange
ASIN	Association pour une Suisse indépendante et neutre
BNS	Banque nationale suisse
CEE	Communauté économique européenne
CF	Conseil fédéral
CGC	Conférence des gouvernements cantonaux
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
COCOM	Coordinating Committee for Multilateral Export Controls
CPEA	Conseil de partenariat euro-atlantique
CSCE	Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe
DDC	Direction du développement et de la coopération
DFAE	Département fédérale des affaires étrangères
EEE	Espace économique européen
EUFOR	European Forces
EUNAVFOR	Force navale européenne
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act
FIPOI	Fondation des immeubles pour les organisations internationales
FMI	Fonds monétaire international
GSsA	Groupe pour une Suisse sans armée
HCR	Haut Commissariat pour les réfugiés
KFOR	Kosovo Forces
LFPC	Loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure
MCG	Mouvement citoyen genevois
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du travail

OMC	Organisation mondiale du commerce
OMPI	Organisation mondiale pour la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PBD	Parti bourgeois-démocratique
PDC	Parti démocrate-chrétien
PIB	Produit intérieur brut
PLR	Parti libéral-radical
PRD	Parti radical-démocratique
PS	Parti socialiste
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
SDN	Société des Nations
SWISSCOY	Swiss Company
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
UDC	Union démocratique du centre
UE	Union européenne
UIT	Union internationale des télécommunications

PRINCIPAUX RESPONSABLES DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA SUISSE

Les chefs du Département fédéral des affaires étrangères

René Felber (PS)	01.01.1988-31.03.1993
Flavio Cotti (PDC)	01.04.1993-30.04.1999
Joseph Deiss (PDC)	01.05.1999-31.12.2002
Micheline Calmy-Rey (PS)	01.01.2003-31.12.2011
Didier Burkhalter (PLR)	01.01.2012-31.10.2017
Ignazio Cassis (PLR)	01.11.2017-

Les secrétaires d'État aux affaires étrangères

Klaus Jacobi	1989-1992
Jakob Kellenberger	1992-1999
Franz von Däniken	1999-2005
Michael Ambühl	2005-2010
Peter Maurer	2010-2012
Yves Rossier	2012-2016
Pascale Baeriswyl	2016-2019
Krystina Marty Lang	2020
Livia Leu Agosti	2021-

Les secrétaires d'État aux questions financières internationales

Michael Ambühl	2010-2016
Jacques de Watteville	2013-2016
Jörg Gasser	2016-
Daniela Stoffel	2019-

Les chefs du Département fédéral de l'économie

Jean-Pascal Delamuraz (PRD)	01.01.1987-31.03.1998
Pascal Couchepin (PRD)	01.04.1998-31.12.2002
Joseph Deiss (PDC)	01.01.2003-31.07.2006

Doris Leuthard (PDC)	01.08.2006-31.10.2010
Johann Schneider-Ammann (PRD/PLR)	01.11.2010-31.12.2018
Guy Parmelin (UDC)	01.01.2019-

Les chefs du Département fédéral de la défense

(Département militaire fédéral jusqu'en 1998)

Kaspar Villiger (PRD)	01.02.1989-31.10.1995
Adolf Ogi (UDC)	01.11.1995-31.12.2000
Samuel Schmid (UDC)	01.01.2001-31.12.2008
Ueli Maurer (UDC)	01.01.2009-31.12.2015
Guy Parmelin (UDC)	01.01.2016-
Viola Amherd (PDC)	01.01.2019-

BIBLIOGRAPHIE

- ALTERMATT Claude, *La politique étrangère de la Suisse pendant la Guerre froide*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. «Savoir suisse», 2003.
- ALTWEGG Jürg, DE WECK Roger (sous la dir.), *L'Allemagne vue par les Suisses allemands*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. «Savoir suisse», 2006.
- BERNAUER Thomas, GENTINETTA Katja, KUNTZ Joëlle (sous la dir.), *La politique extérieure suisse au défi du XXI^e siècle*, Genève, Slatkine, 2021.
- BESSON Sylvain, *Le secret bancaire. La place financière suisse sous pression*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. «Savoir suisse», 2009.
- BONJOUR Edgar, *La neutralité suisse : synthèse de son histoire*, Neuchâtel, La Baconnière, 1979.
- BORNER Silvio, BRUNETTI Aymo, STRAUBHAAR Thomas, *Vom Sonderfall zum Sanierungsfall?*, Zurich, NZZ Verlag, 1990.
- BOSCHETTI Pietro, *Les Suisses et les nazis. Le rapport Bergier pour tous*, Genève, Zoé, 2004.
- BRAILLARD Philippe, «La neutralité suisse a-t-elle encore un avenir dans l'Europe de l'après-guerre froide?», *Revue d'Allemagne*, 28(3), 1996, pp. 289-305.
- BRUNNER Edouard, *Lambris dorés et coulisses. Souvenirs d'un diplomate*, Genève, Georg, 2001.
- CALMY-REY Micheline, *La Suisse que je souhaite*, Lausanne, Favre, 2014.
- , *Pour une neutralité active. De la Suisse à l'Europe*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. «Savoir suisse», 2021.
- CENTER FOR SECURITY STUDIES, *Sicherheitspolitik 2017, Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*, ETH Zürich / Militärakademie an der ETH Zürich, 2017.
- CHOLLET Antoine, *Défendre la démocratie directe. Sur quelques arguments antidémocratiques des élites suisses*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. «Savoir suisse», 2011.

- CLAVEL Jean-Daniel, SCHOENENBERGER Alain, *Adieu au «Sonderfall»*, Genève, Georg, 2000.
- COMMISSION DE GESTION DU CONSEIL DES ÉTATS, *Rapport sur la gestion par les autorités fédérales de la crise diplomatique entre la Suisse et la Libye*, Berne, 3 décembre 2010.
- CONEWAY Peter, *Bilateral Relationships with Switzerland and the Principality of Liechtenstein*, US Embassy in Bern, Confidential, R 021439Z, 2 December 2008. (Wikileaks). Voir aussi : www.aftenposten.no/spesial/wikileaksdokumenter/article3980221.ece
- CONSEIL FÉDÉRAL (CF), *Rapport sur la neutralité publié en annexe du "Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90" du 29 novembre 1993*, Berne, novembre 1993.
- , *Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse*, Berne, 1999.
- , *Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité*, Berne, 23 juin 2010.
- , *La politique de sécurité de la Suisse*, Berne, 24 août 2016.
- , *Rapport de politique extérieure 2017*, Berne, janvier 2018.
- , *Stratégie de politique extérieure 2020-2023*, Berne, janvier 2020.
- DELLEY Jean-Daniel (sous la dir.), *Démocratie directe et politique étrangère en Suisse*, Bâle, Helbing Lichtenhahn, 1999.
- DEVORE Marc, STÄHNLI Armin, « From Armed Neutrality to External Dependence : Swiss Security in the 21st Century », *Swiss Political Science Review*, 17(1), 2011, pp. 1-26.
- DUPONT Cédric, SWOBODA Alexandre, *Engagements institutionnels internationaux et processus politiques internes : l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods*, Synthèse 46, Berne, FNS, Direction du programme PNR 42, 2000.
- EBERLE Thomas, IMHOF Kurt et al., *Sonderfall Schweiz*, Zurich, Seismo Verlag, 2007.
- FILLIEZ Fabrice, « La participation des cantons à la politique extérieure de la Suisse », dans Françoise Massart-Piérard (sous la dir.), *L'action extérieure des entités subétatiques. Approche comparée Europe-Amérique du Nord*, Louvain, Presses universitaires de Louvain, 2008, pp. 83-96.
- FREI Daniel, *La politique étrangère de la Suisse*, Zurich, Pro Helvetia, 1983 (2^e édition).
- FREY René et al., *Le fédéralisme suisse. La réforme engagée. Ce qui reste à faire*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. « Savoir suisse », 2006.
- FRICKER Yves, *Helvetia au miroir : regards des autres et image de soi*, Genève, Georg, 1997.

- GABRIEL Jürg Martin, FISCHER Thomas (sous la dir.), *Swiss Foreign Policy, 1945-2002*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2003.
- GENIER Yves, *La fin du secret bancaire*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. « Savoir suisse », 2014.
- GOETSCHEL Laurent, « Neutrality a Really Dead Concept? », *Cooperation and Conflict*, 34(2), 1999, pp. 115-140.
- et al., *Politique extérieure suisse. Fondements et possibilités*, Lausanne, Payot, 2004.
- , WASSEFALLEN Fabio, « Aussenpolitik », dans Yannis Papadopoulos et al. (sous la dir.), *Handbuch der Schweizer Politik*, Zurich, NZZ Libro, 2021, chapitre 7.1.
- GROUPE D'ÉTUDE SUR LA NEUTRALITÉ DE LA SUISSE, *La neutralité de la Suisse sous la loupe. La politique étrangère suisse face à un monde en mutation*, Berne, 1992.
- GROUPE DE TRAVAIL INTERDÉPARTEMENTAL, *Rapport du groupe de travail interdépartemental : pratique suisse de la neutralité – aspects actuels*, Berne, 30 août 2000.
- HAENNI Peter, *Kantone und die Aussenpolitik*, Synthèse 36, Berne, FNS, Direction du programme PNR 42, 2000.
- HAZAN Pierre, *Le mal suisse*, Paris, Stock, 1998.
- HOFFMANN Stanley, « Obstinate or Obsolete? », *Daedalus*, 95(3), 1966, pp. 862-915.
- JAGMETTI Carlo, *Chronique d'une débâcle*, Genève, Georg, 2003.
- KREIS Georg, *La Suisse et l'Afrique du sud, 1948-1994*, Genève, Zoé, 2007.
- , « Sonderfall », *Dictionnaire historique de la Suisse*, 2011.
- KRIESI Hanspeter, TRECHSEL Alexander H., *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- LINDER Wolf, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Londres, Macmillan, 1994.
- MANTOVANI Mauro, *Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg 1947-1963*, Zurich, Orell Füssli, 1999.
- MARQUIS Lionel, *La formation de l'opinion publique en démocratie directe. Les référendums sur la politique extérieure suisse (1981-1995)*, Zurich, Seismo, 2006.
- et SCHNEIDER Gerald, « Wer kommt als Vermittler zum Zug? Überschätzte und unterschätzte Anforderungsfaktoren für Mediationstätigkeiten », *Swiss Political Science Review*, 2(3), 1996, pp. 69-82.
- MASMEJAN Denis, *Démocratie directe contre droit international*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. « Savoir suisse », 2017.

- MEIER Michael, *Das Engagement der Schweiz in den Konflikten im ehemaligen Jugoslawien*, Berne, Peter Lang, 2006.
- MERCIER Michèle, *Le Comité international de la Croix-Rouge*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. «Savoir suisse», 2004.
- MÖCKLI Daniel (éditeur responsable), *Opération Atalante : piraterie et politique de sécurité de la Suisse*, Zurich ETH, Center for Security Studies, Analyses du CSS n° 55, juin 2009.
- , *Engagements à l'étranger : bilan et options*, Zurich ETH, Center for Security Studies, Analyses du CSS n° 67, février 2010.
- , *Le service militaire obligatoire en comparaison européenne*, Zurich ETH, Center for Security Studies, Analyses du CSS n° 75, juin 2010.
- , *Affaire libyenne : bilan de la gestion de la crise par la Suisse*, Zurich ETH, Center for Security Studies, Analyses du CSS n° 77, juillet 2010.
- PASQUIER Martial, YERSIN Nadia, *L'image de la Suisse à l'étranger*, Lausanne, IDHEAP, 2009.
- PIGUET Étienne, *L'immigration en Suisse*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. «Savoir suisse», 2013.
- , *Asile et réfugiés*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. «Savoir suisse», 2019.
- PURY David de et al. (sous la dir.), *Ayons le courage d'un nouveau départ, un programme pour la relance économique de la Suisse*, Zurich, Orell Füssli, 1996. (Ouvrage souvent connu sous l'expression « Livre Blanc »).
- PUTNAM Robert, «Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games», *International Organization*, 42(3), 1988, pp. 427-460.
- REBER Florian, *Le Conseil des droits de l'homme. Le rôle de la Suisse sous la loupe*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. «Savoir suisse», 2010.
- REBETEZ Martine, *La Suisse se réchauffe*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. «Savoir suisse», 2006.
- RIKLIN Alois, «Funktionen der schweizerischen Neutralität», dans Bernard Prongué et al. (sous la dir.), *Passé pluriel*, Fribourg, Éditions universitaires, 1991, pp. 361-394.
- RUBIN Michael, «The Guldinmann Memorandum. The Iranian "Roadmap" wasn't a Roadmap and wasn't Iranian», *Weekly Standard*, 22 octobre 2007.
- TSCHARNER Bénédict de, *Profession ambassadeur : diplomate suisse en France*, Bière, Cabedita, 2002.

- SCHWOK René, *Théories de l'intégration européenne. Approches, concepts et débats*, Paris, Montchrestien, 2005.
- , *Suisse - Union européenne. L'adhésion impossible ?* Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. « Savoir suisse », 2021.
- (sous la dir.), *Place financière suisse, évasion fiscale et intégration européenne*, Genève, Euryopa, Institut européen de l'Université de Genève, 2002.
- SCHÜMPERLI YOUNOSSIAN Catherine, *La politique suisse de solidarité internationale*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. « Savoir suisse », 2007.
- SPILLMANN Kurt, WENGER Andreas et al., *Schweizerische Sicherheitspolitik zwischen Autonomie und Kooperation*, Zurich, NZZ, 2001.
- SZVIRCSEV Tibor et al., *Sicherheit 2021. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*, Zurich, Militärakademie an der ETH Zürich und Center for Security Studies, 2021.

Quelques sites web

- Association pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN) : www.auns.ch
- Commission de politique extérieure du Conseil national et du Conseil des États : www.parlament.ch/fr/organe/commissions/commissions-thematiques/commissions-cpe
- Département fédéral des affaires étrangères : www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae.html
- Département fédéral de la défense : www.admin.ch/gov/fr/accueil/departements/departement-defense-protection-population-sports.html
- École polytechnique fédérale de Zurich, Center for Security Studies : www.css.ethz.ch/publikationen/css-analysen-zur-sicherheitspolitik.html
- Forum de politique étrangère – Foraus : www.foraus.ch/fr
- Résultats des objets soumis aux votations fédérales : www.admin.ch/ch/f/pore/va/vab_2_2_4_1.html
- Swissinfo : www.swissinfo.ch
- Swisspeace – Fondation suisse pour la paix : www.swisspeace.ch

L'AUTEUR

René Schwok est directeur du Global Studies Institute et professeur ordinaire au Département de science politique et relations internationales de l'Université de Genève. Il est également titulaire d'une Chaire Jean Monnet en science politique. Il a effectué sa formation à l'Institut des hautes études internationales de Genève, ainsi qu'à l'Institut für europäische Studien de Mainz et au Center for European Studies de Harvard University.

Ses livres récents

Did European Construction Contribute to Peace?, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2018.

La construction européenne contribue-t-elle à la paix?, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2016.

Die Schweizer Außenpolitik nach Ende des Kalten Krieges, Zurich, NZZ Verlag, 2014.

Suisse - Union européenne. L'adhésion impossible?, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 3^e édition mise à jour, 2021.

Switzerland - EU Relations. Impossible Membership?, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2009.

Schweiz - Europäische Union. Beitritt unmöglich?, Zurich, Rüegger Verlag, 2009.

L'Union européenne et la sécurité internationale: théories et pratiques, Louvain-La-Neuve, Academia Bruylant, 2009 (direction, avec Frédéric Mérand).

Politique extérieure de la Suisse

après la Guerre froide

René Schwok

La fin de la Guerre froide, en 1989, est loin d'avoir apporté de l'apaisement dans la politique extérieure de la Suisse. Aux remises en cause intérieures de la neutralité et de l'armée se sont ajoutées des pressions parfois violentes venues de l'étranger, en particulier des États-Unis, contre le secret bancaire et dans l'affaire des fonds juifs. D'une période de turbulences, dont on n'est pas sorti, René Schwok offre ici une claire synthèse, dans l'esprit de son précédent livre sur la Confédération face à l'Union européenne.

La Suisse est le seul pays à soumettre ses relations internationales à des votes populaires continuels : à ce contrôle le Conseil fédéral n'échappe jamais, mais face aux autres pays, il n'est structuré ni pour des réactions rapides ni pour des stratégies à long terme. Le *Sonderfall* helvétique s'en trouve bousculé et ses principes fortement réinterprétés. La voie solitaire persiste néanmoins, sous la pression d'un parti isolationniste pour lequel vote le quart des électeurs, mais aussi en réaction aux crises qui affectent l'UE. Ce livre montre ce qui a changé et ce qui perdure, contre toute attente.

ISBN 978-2-88915-465-4



9 782889 154654 >

Presses polytechniques et universitaires romandes

