

# La neutralité est plus utile que jamais à la Suisse



**Bref document de fond et énoncé des exigences de l'UDC  
Suisse**

Berne, août 2014

## **1. Le rôle du petit Etat suisse au sein de la communauté mondiale**

L'UDC entend par neutralité une neutralité armée, permanente et globale. Une neutralité globale n'est pas seulement juridique et militaire (donc conforme au droit de la neutralité), mais elle est surtout une neutralité vécue qui oblige préventivement le gouvernement à respecter dans toutes ses actions de politique étrangère les principes d'impartialité et de non-immixtion dans les affaires d'autres Etats. Voilà la seule manière de donner du crédit au rôle d'un pays neutre. La neutralité protège le petit Etat suisse contre le risque d'être impliqué dans des conflits étrangers. L'armement, d'une part, et la neutralité, d'autre part, sont les maximes de la politique de sécurité suisse. Ce n'est que de cette manière que la Suisse peut, si nécessaire, agir comme médiatrice entre deux ou plusieurs parties à un conflit.

"La neutralité n'est pas ce que définissent quelques spécialistes en droit international; elle est ce que la victime, respectivement l'agresseur ressent comme neutre." (Robert Nef, fondateur de l'Institut libéral)

La Suisse doit conserver la politique de niche d'un Etat neutre et impartial, politique qui a fait la preuve de son efficacité et qui est plus moderne que jamais dans un monde globalisé. La neutralité est la clé d'une politique extérieure performante. Petit Etat ne disposant d'aucun moyen d'exercer son pouvoir au-delà de ses frontières, la Suisse trouve dans la neutralité la garantie de sa sécurité, de sa stabilité et de son succès international. Elle lui permet d'offrir toujours et partout ses "bons offices" à la communauté mondiale. Le rôle de médiateur est une démarche parfaitement moderne dans la solution de conflits. La chute du Mur de Berlin n'a pas instauré la paix universelle dans le monde; elle n'a pas fait du monde un village global, mais elle a généré de nouvelles incertitudes. Les événements globaux se caractérisent par des changements rapides et des situations confuses. Le "printemps arabe" ou les bouleversements en Ukraine sont des illustrations récentes de ce constat. Ces processus dynamiques ont pour effet une nouvelle imprévisibilité des conflits. En outre, des formes de conflit en dessous du seuil de la guerre, comme des longues guerres civiles, des brusques révoltes et le terrorisme, font partie de la réalité, tout comme les conflits militaires et vieilles rivalités entre les blocs de puissance globaux. La lutte pour les ressources et le pouvoir est plus acharnée que jamais. A ces phénomènes s'ajoute une mobilité tout à fait nouvelle qui déclenche de grands mouvements migratoires et des tensions de toutes sortes.

Quel est concrètement le rôle de la Suisse neutre?

Aujourd'hui, les guerres ne sont presque jamais déclarées officiellement et échappent donc fréquemment au droit international de la guerre. Il est d'autant plus important que jamais qu'un Etat neutre comme la Suisse reste parfaitement neutre face aux formes modernes d'actes guerriers et de conflits émergents, comme c'est par exemple le cas en Syrie. Des commentaires unilatéraux d'évènements ainsi que des actes symboliques et diplomatiques, comme cela a été le cas concernant l'Ukraine, violent également la neutralité. La non-immixtion doit dans ce cas comme dans d'autres être la règle suprême. Ce principe interdit également un blocage unilatéral, irréfléchi et précipité de fonds provenant de pays pris dans des guerres civiles ou des révoltes comme par exemple l'Egypte.

## **2. L'indépendance et la neutralité déterminent la politique extérieure de la Suisse**

L'art. 185 al. 1 de la Constitution fédérale impose l'objectif suivant à la Confédération: "Le Conseil fédéral prend des mesures pour préserver la sécurité extérieure, l'indépendance et la neutralité de la Suisse."

L'indépendance et la neutralité sont donc indissociablement liées à la politique extérieure. Cette politique comprend notamment des activités médiatrices diplomatiques et l'engagement humanitaire de la Suisse (bons offices).

L'UDC entend par neutralité une impartialité globale. La notion d'impartialité exprime intuitivement ce que veut dire neutralité: non-immixtion, non-participation et égalité de traitement (universalité) face à toutes les parties au conflit. Le mot "neutre" a sa racine dans le latin "ne-utrum" qui se traduit par "aucun des deux", donc d'aucun côté, donc impartial. Personne n'admettrait, par exemple, qu'un arbitre de football ("impartial") prenne position avant ou après le jeu dans une interview pour ou contre une des deux équipes ou qu'un juge de divorce prenne partie pour la femme ou pour l'homme avant ou après le procès.

Une impartialité globale signifie donc que les représentants du gouvernement fassent preuve de retenue et ne prennent en aucun cas parti ou montrent du doigt un acteur dans tous les types de conflits, confrontations, disputes, litiges, controverses, querelles et jeux de pouvoir de toutes sortes, qu'ils aient des origines politiques, racistes, idéologiques, religieux, confessionnelles ou économiques. Cette attitude de réserve ne signifie nullement que l'on approuve les événements ou que l'on n'a pas d'opinion propre, mais elle montre que l'on respecte toutes les parties au conflit et que l'on veut être pris au sérieux comme interlocuteur intègre.

Un Etat neutre en permanence (...) a des droits et des obligations aussi en temps de paix, par exemple de ne pas déclencher une guerre et de défendre sa neutralité et son indépendance (obligations principales). Il existe également des obligations secondaires (effets préalables) imposées à un Etat neutre en permanence: celui-ci doit tout entreprendre pour ne pas être impliqué dans une guerre et éviter tout ce qui pourrait l'entraîner dans une guerre. Cela signifie qu'il doit d'une manière générale éviter de prendre parti dans des conflits entre Etats tiers." (Rudolf Bindschedler, spécialiste de droit international).

Le crédit d'un Etat neutre se compose donc de deux éléments: d'une part, il doit pouvoir se protéger lui-même et il a besoin d'une armée indépendante pour défendre son pays et préserver son intégrité; d'autre part, il doit chercher à inspirer confiance. Il doit donc toujours être clairement impartial; il ne doit pas s'immiscer dans des conflits émergents ou prendre parti pour un côté ou un autre. Et il doit être constant dans ces efforts. Personne ne fait confiance à une girouette. Le rôle d'un Etat neutre est exigeant et se distingue de la politique des grandes puissances ou des pactes qui doivent constamment se positionner pour être pris au sérieux dans leur rôle de facteur de puissance.

C'est pour cette raison, précisément, qu'il ne sied pas à un Etat neutre de participer à des sanctions économiques ou diplomatiques unilatérales ou à des accusations unilatérales, même contre des pays en guerre civile ou en révolte. Une telle attitude réduit la marge de manœuvre et empêche d'adopter par la suite un comportement impartial. Les conflits modernes sont souvent complexes et confus. Le développement des conflits est dynamique et imprévisible. Les ennemis d'aujourd'hui peuvent être les alliés de demain. Des rebelles deviennent gouvernement et des gouvernements deviennent ennemis de l'Etat; des chefs d'Etat sont tout à coup accusés de despotisme. Dans un tel contexte, on ne peut attendre que des conflits éclatent pour adopter une position neutre. La neutralité doit être vécue en permanence, donc aussi en des temps où les conflits n'ont pas encore éclaté et qu'ils sont donc encore imprévisibles.

Qu'en est-il concrètement de la neutralité et de l'indépendance de la Suisse?

La Suisse se laisse trop souvent impliquer depuis quelques années dans des organisations internationales, ce qui l'empêche de répondre à son rôle d'impartialité.

Par exemple, la Suisse a dû, dans le cadre de la CSCE, s'exprimer à plusieurs reprises sur des conflits alors que son obligation d'impartialité aurait exigé qu'elle reste à l'extérieur. Dans le cadre de l'ONU, elle a dû participer à des sanctions qui étaient marquées géopolitiquement par le Conseil de sécurité. Le Conseil fédéral a même exprimé son souhait de siéger au Conseil de sécurité alors que cet organe décide de la paix et de la guerre. Et n'oublions pas que le Conseil fédéral a placé la Suisse à la remorque de la politique de puissance de l'OTAN en adhérant au programme "Partenariat pour la paix", nom anodin qui désigne en réalité une institution visant le rattachement à ce pacte militaire transatlantique.

### **3. Clivage entre les élites et la base en Suisse**

Pour un pays qui, comme la Suisse, veut pratiquer une neutralité systématique, les notions de discrétion, silence, retenue, distance et modestie jouent un rôle central. Or, ces vertus d'un pays impartial sont en opposition avec le besoin de nombreux politiques et de représentants du gouvernement de présenter la Suisse comme élève-modèle de ladite communauté mondiale et de se pavaner sous les projecteurs sur la scène internationale. Le plaisir que la "classe politique" prend à voyager dans le monde entier aux frais de l'Etat se manifeste dans l'activité touristique accrue des parlementaires et dans la bureaucratie qui en a découlé. On aime à rencontrer les personnalités connues de ce monde, à secouer les mains des chefs de grandes nations et à rendre compte fièrement des repas pris en compagnie de l'"establishment" étranger. Et, accessoirement, la suppression de la neutralité est souhaitée par celles et ceux qui visent des juteux postes de fonctionnaires internationaux et cherchent donc par tous les moyens à être présents dans les organes internationaux les plus divers. Ce besoin de se faire valoir nuit à la Suisse.

Quelle est l'utilité d'une Suisse neutre pour les citoyennes et les citoyens?

Les citoyennes et les citoyens ont toujours les moyens de se faire une opinion sur la situation des parties au conflit dans des régions en crise. Ils savent cependant que le Conseil fédéral – contrairement à certains comportements opportunistes récents – se retient et assume son rôle discrètement et à l'écart des caméras. Cette attitude prévisible vaut à la Suisse le respect du monde. De plus, le risque que la Suisse devienne elle-même la victime d'attentats terroristes ou l'enjeu d'intérêts à courte échéance des grandes puissances est ainsi réduit.

Pour un élu politique plus que pour toute autre personne il n'est gère populaire de ne pas exprimer publiquement ses opinions. La nouvelle culture des médias sociaux illustre parfaitement ce besoin humain de donner toujours et partout son avis et sa position. On veut commenter et juger pour susciter l'attention internationale ou tout simplement pour être dans le coup et pour plaire. Une attitude impartiale du gouvernement et de ses membres dans leurs domaines d'activité est d'autant plus nécessaire – mais cela n'a pas toujours été le cas dans un passé récent.

La neutralité est malheureusement devenue depuis quelques décennies l'enjeu de disputes idéologiques. Une élite politique a réussi à vider cette notion de sa substance et à éliminer de plus en plus une neutralité qui la gêne. Ces milieux insistent sur une interprétation purement juridique de la neutralité, donc pratiquent un faux-semblant de neutralité. Or, il est évident que cette acception de la neutralité par les élites et les autorités n'est pas conforme avec l'idée que s'en fait le peuple.

"Le principe de la neutralité est intouchable pour les Suissesses et les Suisses. Le taux d'approbation de la neutralité au sein de la population suisse est toujours élevé. En 2013, 94% des citoyennes et citoyens se sont exprimés pour le maintien de la neutralité. (...) 84% des personnes interrogées ont approuvé la déclaration selon laquelle la neutralité est indissociablement liée à l'idée de l'Etat." (Etude de l'EPFZ "Sécurité 2013")

#### **4. Quels sont les avantages d'une Suisse neutre?**

Pourquoi la neutralité est-elle toujours importante et même plus nécessaire que jamais? Quels avantages le statut de pays neutre apporte-t-il en termes de prospérité et de liberté aux citoyennes et citoyens suisses?

##### **4.1 Protection et sécurité**

Dans le courant de son histoire, l'humanité a fréquemment commis l'erreur de penser qu'une ère éternelle de paix avait commencé et que les armées étaient devenues inutiles. Même s'il était agréable d'y croire, ces rêves ont toujours été tôt ou tard brutalement interrompus par la réalité. Aussi, le crédit d'un pays se fonde-t-il également sur sa capacité durable et indépendante de se défendre. La neutralité et une armée indépendante et crédible contribuent grandement à la sécurité de notre pays. La neutralité évite à la Suisse d'être entraînée dans des conflits étrangers.

#### Un exemple

La Suisse doit rester vaillante. Le désarmement et la réduction de l'armée minent le crédit de la politique de neutralité. Négliger l'armée, c'est accepter un désarmement unilatéral. La course mondiale aux armements, notamment de grands acteurs comme la Russie et la Chine, est une réalité. C'est dire que la Suisse continue d'avoir besoin d'une armée de milice bien équipée et dotée de suffisamment de personnel (plus de 100 000 soldats) et de moyens financiers (budget actuel: 5 milliards de francs).

#### **4.2 Bons offices et aide humanitaire**

Seul un pays qui, s'il est sollicité, offre une aide égale à tous et traite donc sur pied d'égalité chaque partie au conflit est réellement neutre. L'entretien de relations diplomatiques universelles et exemptes d'idéologie s'est souvent révélé utile dans le passé au règlement pacifique de conflits. Cette politique est entièrement conforme à la tradition suisse des bons offices (disponibilité). L'intervention humanitaire et une activité discrète d'intermédiaire empêchent que la Suisse soit taxée de lâcheté et illustrent l'ouverture globale d'un pays neutre. Contrairement aux allégations de certains, la Suisse n'est pas simplement un profiteur silencieux de la neutralité, mais elle investit localement et globalement beaucoup de moyens financiers dans la diplomatie, dans les conférences internationales et dans les actions humanitaires. De surcroît, une multitude d'organisations privées suisses s'engagent dans le domaine humanitaire. Elles profitent elles aussi de l'image d'un pays neutre. Mais seule une neutralité rigoureuse, donc un comportement impartial, permet à la Suisse d'offrir ses bons offices. Cet engagement international n'est donc pas une condition de la neutralité suisse, mais il est rendu possible par la neutralité.

#### Un exemple

L'engagement du CICR, les interventions humanitaires de la Suisse et le statut de Genève en tant que site de nombreuses organisations internationales contribuent à cette réputation positive et soutiennent la position impartiale et universellement ouverte de la Suisse. Les relations avec l'étranger et la coopération internationale coûtent actuellement quelque 3.5 milliards de francs par an à la Confédération avec une tendance à la hausse. Par exemple, l'organisation d'une rencontre ministérielle de la CSCE à Bâle représente une charge de 11 millions de francs pour la Confédération. Les coûts supplémentaires pour la sécurité, supportés par l'armée et pour une petite part (2 millions de francs) par le canton de Bâle-Ville atteignent environ 30 millions de francs. Autre exemple: la contribution annuelle de la Suisse en tant que membre de l'ONU était de 126 millions de francs en 2013.

Ces bons offices ne restent cependant possibles que si la Suisse en tant qu'Etat reste impartiale et neutre face à tous les conflits.

### **4.3 Libre-échange et ouverture globale**

Malgré ou peut-être précisément à cause de sa neutralité la Suisse passe depuis toujours pour être un Etat économiquement très ouvert. Sa dépendance économique encore très forte de l'UE et des Etats-Unis ne peut être contrebalancée que par une ouverture globale, impartiale et amicale face à tous les autres pays. Les marchés de croissance ne doivent pas être négligés, même s'ils appartiennent à une autre tradition culturelle, car ils offrent la chance de conforter l'indépendance économique de la Suisse. C'est ce que l'on appelle une politique économique extérieure universelle.

La Suisse concrétise cette ouverture économique globale par exemple par son appartenance à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dont elle est membre depuis sa fondation en 1995. Aujourd'hui, l'OMC compte 160 nations. La Suisse dispose en outre au niveau mondial d'un réseau de 28 accords de libre-échange avec 38 partenaires en plus de la convention AELE et de l'accord de libre-échange avec l'UE.

L'excédent d'exportation que la Suisse réalise régulièrement indique que notre pays entretient un excellent réseau commercial international. En 2012, la Suisse a exporté des marchandises pour 201 milliards de francs et importé des marchandises pour 177 milliards de francs. Elle est donc un pays exportateur.



#### **4.4 Neutralité et démocratie directe**

La neutralité dans l'acception globale du terme est étroitement liée à la conception suisse de l'Etat et de la démocratie. En Suisse, l'Etat n'est pas perçu comme une institution régnant d'en haut sur les citoyens. Le gouvernement national n'est pas une instance qui forme et moralise la société. Cette conception devrait donc aussi se manifester dans une politique extérieure qui évite de moraliser et de juger en permanence les tiers. Le citoyen marque l'Etat, le peuple est le souverain. Les conseillères fédérales et conseillers fédéraux doivent donc adopter une attitude neutre et impartiale vers l'intérieur et vers l'extérieur, faute de quoi ils perdent leur légitimité et ne peuvent représenter de manière optimale les intérêts du pays.

Lorsque le Conseil fédéral prend parti, il devient dépendant d'autres Etats et organisations, réduit sa marge de manœuvre et se met à la remorque des intérêts géopolitiques de puissances étrangères. Or, un gouvernement dépendant de l'étranger ne peut plus se conformer entièrement à la volonté démocratique du peuple et s'en éloigne inévitablement.

Non à un rattachement institutionnel à l'UE ou à d'autres organisations étatiques

Le rattachement institutionnel à l'UE – que le Conseil fédéral prépare sous la pression de Bruxelles – entraînerait l'abandon de l'indépendance suisse. Il est donc aussi contraire à la neutralité. Car un rattachement unilatéral à l'UE impose également à la Suisse l'agenda géopolitique de cette organisation. Il serait perçu par le reste du monde comme une appartenance à l'UE, si bien que la Suisse en subirait aussi tous les inconvénients. Ce problème a été récemment révélé par la politique des visas puisque la Suisse, membre de l'espace Schengen, a dû participer automatiquement aux sanctions prononcées contre la Russie.

#### **5. Exigences de l'UDC pour une Suisse neutre et indépendante**

- **Le Conseil fédéral doit revenir à la conception d'une neutralité armée, permanente et globale.** Par neutralité globale on n'entend pas simplement une neutralité juridique et militaire (droit de la neutralité), mais une neutralité réellement vécue qui, par anticipation, engage le gouvernement à adopter à tout instant dans sa politique extérieure une position impartiale et à éviter toute immixtion dans les affaires intérieures d'autres Etats.
- **La Suisse a besoin d'une armée de défense prête à intervenir sous la forme d'une armée de milice dotée de suffisamment de personnel, de matériel et de moyens financiers.** Ce dispositif de défense comprend des forces terrestres et aériennes ainsi que, par exemple, un service de renseignement performant. L'armée est nécessaire

pour sauvegarder le crédit de la neutralité et pour défendre l'indépendance et la liberté d'agir de la Suisse.

- L'UDC exige que le Conseil fédéral **renonce aux interventions militaires à l'étranger** pour éviter que la Suisse soit impliquée dans des conflits étrangers, voire que des soldats suisses perdent la vie dans un conflit étranger.
- La Suisse **doit quitter le programme de l'OTAN "Partenariat pour la paix"** qui, en réalité, a été mis en place pour préparer un rattachement insidieux à l'OTAN, pour obtenir des adhésions officielles et pour impliquer sans grande formalité les pays non membres dans les actions de ce pacte militaire. Il faut donc également renoncer à participer aux exercices militaires avec des Etats étrangers et des alliances militaires, surtout quand ils servent à faire pression face à un conflit émergent.
- **L'UDC souligne l'importance du CICR en politique de paix et l'engagement humanitaire de cette organisation ainsi que du Corps suisse d'aide humanitaire.** Les bons offices (disponibilité) forment un complément important de la neutralité. Les services diplomatiques et la Genève internationale jouent un rôle essentiel dans ce contexte. Ces bons offices entraînent des coûts que la Suisse doit cependant s'imposer.
- L'UDC invite le Conseil fédéral à plus de réserve dans l'ONU et dans les organes de celle-ci. Un éventuel siège de la Suisse au Conseil de sécurité serait incompatible avec la neutralité suisse, car ce cartel de puissances décide de la guerre et de la paix ainsi que des sanctions à motivations politiques. L'ONU n'est pas une pure institution de paix et elle n'est pas l'expression universelle de la communauté mondiale, mais elle est une institution politique où s'exercent des puissances politiques. En lieu et place, la Suisse peut et doit pratiquer par ses propres moyens son ouverture globale aux échanges diplomatiques et surtout économiques en traitant sur pied d'égalité tous les acteurs (universalité).
- La Suisse doit également **proclamer son indépendance** dans les autres organisations internationales et manifester de la retenue, par exemple au Conseil de l'Europe, face à la Cour européenne des droits de l'homme et d'autres tribunaux internationaux ainsi que dans l'OSCE.
- **Un rattachement institutionnel à l'UE, donc une procédure ayant pour but une adhésion insidieuse ou complète à l'Union européenne, est diamétralement opposé à l'indépendance et à la neutralité suisses.** Il est incompatible avec ces principes. Les efforts visant un rattachement institutionnel doivent donc cesser.
- **La Suisse doit intensifier ses efforts visant à faire du commerce avec tous les Etats et toutes les cultures.** Cette politique commerciale extérieure universelle comprend une diversification moyennant des accords de libre-échange équilibrés avec le plus grand nombre possible de pays.
- **Les compétences du département des affaires extérieures et de l'administration doivent être contrôlées plus étroitement par le parlement et le peuple.** Les acteurs, qui ont tendance à s'éloigner de la réalité et des intérêts des citoyennes et citoyens, doivent être rappelés en

permanence aux principes constitutionnels et de politique étrangère de la Suisse: respect de l'indépendance et de la neutralité au lieu de mises en scène médiatiques éphémères d'intérêts particuliers ou de manières prétentieuses de grande puissance comme cela semble être à la mode aujourd'hui.

- **La Confédération ne doit participer ni à une politique de sanctions unilatérale (sanctions diplomatiques, financières et économiques), ni à des mesures de rétorsion,** qu'elles aient été prononcées par l'ONU ou par l'UE (encore moins dans le second cas, car l'UE se veut une grande puissance qui cherche à augmenter son pouvoir et son influence). Dans ce contexte, la Suisse doit aussi renoncer à des "mesures politiques douces" (soft politics), donc à des déclarations et jugements publics ou à des actions comme la suspension de négociations ou l'absence symbolique de manifestations.
- Conformément à son rôle, la Suisse doit faire preuve de retenue lors de la reconnaissance d'Etats issus d'un conflit.

### **Conclusion**

**Ancrée dans l'histoire, efficace et prudente, la politique de neutralité est plus nécessaire que jamais pour le petit Etat suisse dans ce monde moderne et global. Le rôle qu'un pays armé et neutre peut jouer en faveur de la paix prendra de l'importance à l'avenir. Pour être neutre, il ne suffit pas de se nommer ainsi ou de donner une définition juridique à sa neutralité; pour être neutre, il faut être reconnu et respecté comme acteur impartial par toutes les parties en cause. Ce statut ne peut être obtenu que moyennant une neutralité permanente, armée et globale.**