

Neutralité malmenée

De la Finlande aux Etats-Unis, on appelle la Suisse à assouplir sa position sur les réexportations



Malgré la visite du conseiller fédéral Ignazio Cassis à Kiev, la neutralité suisse suscite l'incompréhension, voire la critique.

K THIERRY JACOLET

Ukraine L «Comment sait-on qu'il n'y a pas de néonazis en Ukraine? La Suisse lui aurait vendu des armes sinon.» La blague de mauvais goût qui circule dans les couloirs d'instituts allemands résume l'exaspération des partenaires occidentaux de la Suisse depuis un an. Le refus systématique du Conseil fédéral d'autoriser la réexportation d'armes et de munitions *made in Switzerland* vers l'Ukraine, au nom de la neutralité, reste en travers de la gorge du camp pro-ukrainien.

«Il y a eu au début un mélange de surprise, de consternation qui a tourné à l'impatience et à l'irritation», résume Christian Leffler, ancien négociateur en chef de l'UE, notamment dans le dossier de l'accord-cadre avec la Suisse. «Ces refus sont perçus à Bruxelles comme une interprétation excessivement rigide du concept de neutralité.» Venant de la capitale de l'UE, mais aussi d'Allemagne, des Etats-Unis ou de Finlande, les appels se poursuivent en faveur d'un assouplissement de la posture helvétique figée dans la tradition et le dogmatisme. Tour d'horizon.

1 Un soutien indirect qui serait bienvenu

Tout type d'armes et de munitions est bon à prendre pour Kiev, tant qu'elles l'aident à gagner la guerre, ou du moins, à ne pas la perdre. D'autant que les stocks des alliés s'épuisent. Plusieurs pays ont demandé à la Confédération d'autoriser la réexportation de matériel militaire suisse. L'Allemagne, l'Espagne et le Danemark ont essuyé des refus catégoriques. Berne n'a en revanche pas claqué la porte à la requête de Berlin: le rachat de chars allemands Leopard 2 mis hors service par la Suisse.

«En refusant d'autoriser l'envoi d'armes, même à des fins défensives, la Suisse nuit à la capacité de l'Ukraine de se protéger», soupire Kenneth Weinstein, président et directeur général de l'Hudson Institute, à New York. Même si les 12 400 obus suisses réclamés par l'Allemagne pour ses chars Gepard ne pèsent pas lourd dans ce conflit, ils sont capables de détruire des drones iraniens envoyés par l'armée russe.

2 Antécédents de ventes parlant

Au vu des antécédents helvétiques, l'argument de la neutralité n'est pas recevable à entendre Yohann Michel, chercheur à l'International Institute for Strategic Studies de Berlin: «La Suisse emploie une justification qui est historiquement infondée et hypocrite car elle a

vendu des armes durant les guerres», observe-t-il. «La neutralité n'a jamais empêché l'exportation d'armes à un belligérant.» En référence aux ventes à l'Allemagne nazie, bien plus qu'aux Alliés.

Professeur d'histoire à l'Université de Jyväskylä, en Finlande, Ahonen Perri, trouve plus de circonstances atténuantes à la Suisse il y a 80 ans qu'aujourd'hui: «Le pays était alors confronté à une menace existentielle et, malgré tous ses défauts, Berne a contribué à tenir le pays à l'écart de la guerre.» A ses yeux, les dirigeants finlandais apprécieraient que «la Suisse, comme l'Autriche, en fasse plus» pour aider l'Ukraine à lutter contre la Russie. Et de rappeler que son pays a renoncé à sa neutralité historique pour se placer sous le parapluie de l'Otan.

La Suisse livre encore des armes à des régimes autoritaires qui font la guerre. Respectivement premier et quatrième importateurs en 2022, le Qatar et l'Arabie saoudite se battent au Yémen. «Commercer avec la Russie, être le banquier privilégié des oligarques russes et vendre des armes au Qatar est tout sauf vertueux», dénonce Kenneth Weinstein. «Cette ambiguïté stratégique semble très hypocrite.»

3 Une île protégée par l'UE et l'Otan

La géographie parle plus en faveur de la neutralité suisse que l'histoire. Si le pays n'était pas une île située au cœur d'ensembles sécuritaires comme l'UE et l'Otan, le Conseil fédéral pourrait-il tenir sa posture? «C'est plus facile d'être neutre, quand on est entouré de partenaires qui protègent contre une éventuelle agression de la Russie», convient Johann Michel. La preuve par la Suisse que l'opportunisme est devenu une boussole dans les relations internationales.

4 Le droit de livrer au pays agressé

La Confédération s'en tient à une interprétation juridique stricto sensu du principe de neutralité. En droite ligne avec les Conventions de La Haye de 1907 qui ont établi les droits et devoirs des pays neutres. Le hic, c'est qu'il n'y a pas un mot sur les réexportations d'armes.

Ce respect à la lettre des Conventions se heurte au droit international que la Suisse accepte en tant que membre de l'ONU et qui condamne les guerres d'agression. «Selon l'interprétation courante de l'article 51 de la charte des Nations Unies relatif au droit à l'autodéfense en cas d'agression, les Etats membres de l'ONU ont le droit de livrer les moyens militaires de défense au pays agressé», rappelle Christian Leffler. «Cela resterait compatible avec la neutralité suisse. De fait, l'autorisation de la réexportation d'armes ne serait même pas considérée comme une

exception au principe de neutralité.»

5 Mentalité dépassée et devoir moral

Pour le président de la Confédération Alain Berset, les armes suisses ne doivent pas être utilisées dans une guerre. Comme si elles n'étaient bonnes que pour les défilés militaires. «La neutralité active est basée sur une mentalité dépassée qui considère l'utilisation des armes comme immorale», analyse Kenneth Weinstein. «Lorsque des mères ukrainiennes se trouvent sur les lignes de front et que des enfants sont violés et assassinés par des soldats et des mercenaires russes, la neutralité n'a aucun sens.»

Autre méfait qui devrait pousser la Suisse à s'engager davantage: l'armée russe piétine avec ses bottes la démocratie et des valeurs communes comme la liberté, la justice et l'indépendance auxquelles adhère Berne. L'environnement de sécurité collective a été tellement bouleversé en Europe que la Suisse est appelée à adapter sa politique de neutralité. Christian Leffler ose une comparaison: «Un seul pays de l'Union européenne a refusé d'envoyer des armes, c'est la Hongrie. Si la Suisse veut se ranger à côté du président Viktor Orban, c'est sa responsabilité.»

6 Les bons offices: comme une illusion

Quand la neutralité helvétique perd de son crédit, les bons offices en font les frais. «Les Suisses se font des illusions s'ils pensent pouvoir jouer un rôle de médiateur dans la guerre en Ukraine», assure Kenneth Weinstein. «Les Européens de l'Ouest et les Américains ne leur font plus confiance pour défendre les intérêts de l'Ukraine, pas plus que les Ukrainiens eux-mêmes. La partie est terminée!»

Game over? Le Conseil fédéral croit encore en son rôle de médiateur ou de promoteur de paix dans le conflit ukrainien. Or, la Suisse a déjà choisi son camp, quand elle s'est alignée sur les sanctions européennes. Ce qui fait d'ailleurs bondir Yohann Michel: «Il n'est pas cohérent de reprendre ces sanctions et de ne pas autoriser les réexportations d'armes.» Pour négocier la paix, du moins un cessez-le-feu, d'autres pays sont mieux placés, notamment la Turquie et la Chine.

«La Suisse est moins fiable»



La non-coopération de la Suisse pourrait être préjudiciable pour son industrie militaire, selon le Suédois Christian Leffler, ancien négociateur en chef de l'UE, notamment pour l'accord-cadre avec la Suisse de 2015 à 2020.

Quelles peuvent être les conséquences sur le dossier européen de cette intransigeance suisse?

Christian Leffler: Je ne pense pas qu'il y ait de conséquences directes. Mais il y a eu beaucoup d'impatience et de déception de la part des Etats membres. Leur marge de bienveillance ne s'est pas élargie avec le comportement de la Suisse. On observe une incompréhension presque totale de leur part sur cette question des réexportations d'armes.

La Suisse a-t-elle perdu des points au niveau économique?

A l'avenir, des pays réfléchiront à deux fois avant de passer commande en Suisse. Son industrie militaire court le risque de perdre des contrats. Les Allemands de Rheinmetall qui avaient déplacé en Suisse une partie

de leur production de munitions envisagent de la rapatrier. Il y a des risques de pertes pour la place économique suisse.

La Suisse n'est-elle plus un partenaire fiable pour les Européens?

La Suisse est un bon partenaire de l'Union européenne. Mais est-elle aussi un fournisseur fiable en matière de défense? Plusieurs Etats membres se posent la question. Et ils constatent que la Suisse s'avère ne pas être aussi fiable qu'ils ne le pensaient.

Qu'attendez-vous des autorités helvétiques?

Il faudrait en finir avec l'acrobatie politique et autoriser rapidement les ventes, reventes et transferts d'armements et munitions à l'Ukraine. Elles devraient mieux traquer l'argent des oligarques. Un autre effort attendu serait d'avancer, rapidement et sans une multiplication de conditions, vers un mandat clair et ambitieux de reprise des négociations du nouvel encadrement des relations bilatérales. TJ