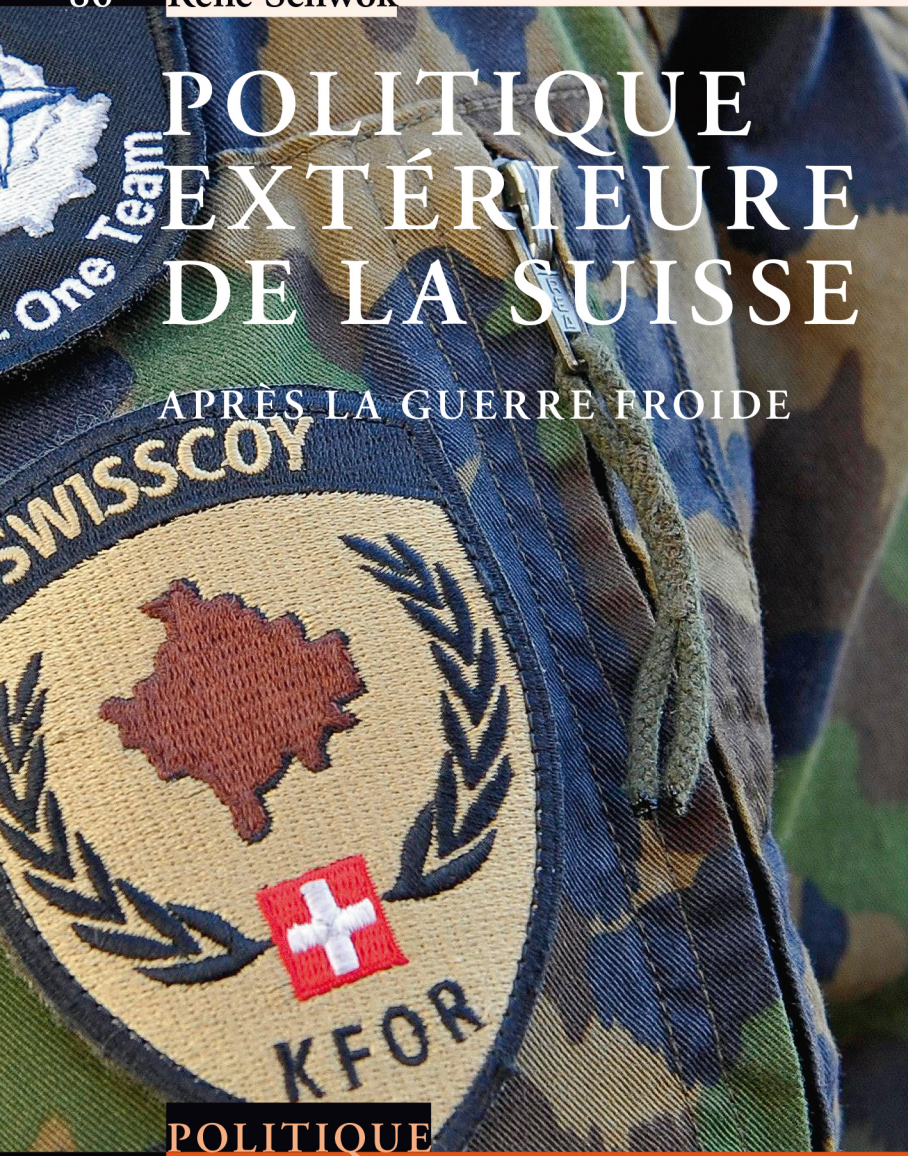
86

René Schwok

POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA SUISSE

APRÈS LA GUERRE FROIDE



POLITIQUE

POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA SUISSE

COLLECTION LE SAVOIR SUISSE

Cette collection a pour premier objectif d'offrir aux communautés universitaires de Suisse et à leurs instituts spécialisés un moyen de communiquer leurs recherches en langue française, et de les mettre à la portée d'un public élargi. Elle publie également des études d'intérêt général ainsi que des travaux de chercheurs indépendants, les résultats d'enquêtes des médias et une série d'ouvrages d'opinion.

Elle s'assure de la fiabilité de ces ouvrages en recourant à un réseau d'experts scientifiques. Elle vise la lisibilité, évitant une langue d'initiés. Un site web (www.lesavoirsuisse.ch) complète le projet éditorial. Il représente, dans une Suisse en quête de sa destinée au 21e siècle, une source de savoir régulièrement enrichie et il contribue à nourrir le débat public de données sûres, en situant l'évolution de nos connaissances dans le contexte européen et international.

La *Collection Le savoir suisse* est publiée sous la direction d'un Comité d'édition qui comprend : Jean-Christophe Aeschlimann, rédacteur en chef de « Coopération », Bâle ; Robert Ayrton, politologue et juriste ; Stéphanie Cudré-Mauroux, conservatrice aux Archives littéraires suisses, Berne, et chargée de cours à l'UNIFR ; Giovanni Ferro Luzzi, maître d'enseignement et de recherche au département d'économie politique de l'UNIGE ; Bertil Galland, président du comité, journaliste et éditeur ; Nicole Galland-Vaucher, Neuchâtel, directrice scientifique pour la formation continue universitaire, UNIL-EPFL ; Nicolas Henchoz, journaliste, adjoint du président de l'EPFL ; Véronique Jost Gara, cheffe de projets à la Fondation Leenaards ; Jean-Philippe Leresche, professeur et directeur de l'Observatoire Science, Politique, Société, UNIL ; membre fondatrice : Anne-Catherine Lyon, conseillère d'Etat (Vaud) ; membre invitée : Julia Dao, collaboratrice scientifique aux affaires internationales de l'Office fédéral de la culture, Berne.

La publication des volumes de la *Collection* est soutenue à ce jour par les institutions suivantes :

Loterie romande – Fondation Fern Moffat de la Société Académique Vaudoise – Université de Lausanne – Université de Genève – Université de Neuchâtel – Fondation Sandoz – Fondation Leenaards

que l'Association « Collection Le savoir suisse » et l'éditeur tiennent ici à remercier.

René Schwok

POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA SUISSE

APRÈS LA GUERRE FROIDE

COLLECTION
Le savoir suisse

Presses polytechniques et universitaires romandes

Conseillers scientifiques de la Collection Le savoir suisse pour ce volume :
Bernard Voutat, Ioannis Papadopoulos et André Mach

Le contenu de ce livre numérique est protégé par le droit d'auteur, son copyright est la propriété exclusive des *Presses polytechniques et universitaires romandes*. Vous pouvez disposer de ce contenu à titre privé et le copier sur vos propres supports de lecture. Toute forme de diffusion, de vente, de mise en ligne ou de publication de cette oeuvre est formellement interdite, sans l'autorisation écrite de l'éditeur. Les contrevenants s'exposent à des sanctions pénales conformément aux dispositions relatives au droit d'auteur et à la propriété intellectuelle.

Secrétariat de la Collection : *Christian Pellet*
Graphisme de couverture : *Valérie Giroud*
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 : *Allen Kilner, Oppens*
Mise en page et réalisation : *Marlyse Audergon*
Impression : *IRL plus SA, Renens*

La *Collection Le savoir suisse* est une publication des Presses polytechniques et universitaires romandes, fondation scientifique dont le but est principalement la diffusion des travaux de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne et d'autres universités francophones. Le catalogue général peut être obtenu aux PPUR, EPFL – Rolex Learning Center, CH-1015 Lausanne, par e-mail à ppur@epfl.ch, par téléphone au (0)21 693 41 40 ou encore par fax au (0)21 693 40 27.

www.ppur.org

Première édition, 2012
© Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne
ISBN 978-2-88074-973-6
ISSN 1661-8939 (Collection Le 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 « SONDERFALL » ENTRE OBSOLESCENCE ET OBSTINATION 9

2 LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ 12
Les propositions pour adapter la conception stratégique de la Suisse – *Rappel sur la Guerre froide – Les nouvelles caractéristiques de l'environnement extérieur de la Suisse dans l'après Guerre froide – Alléger le service militaire obligatoire – Maintien de l'obligation de servir – Moins se focaliser sur une défense purement territoriale – Participer davantage à la coopération internationale en matière de sécurité – Du côté de l'OTAN – Du côté de l'Union européenne – La faible participation de la Suisse* • Les adversaires d'une ouverture de la Suisse en matière de sécurité – *Référendum sur les Casques bleus – 12 juin 1994*

3 LA NEUTRALITÉ 27
Le droit de la neutralité • La politique de la neutralité – *Non-participation à des organisations internationales à vocation sécuritaire – Non-application de sanctions discriminatoires contre une seule des parties à un conflit* • Les fonctions de la neutralité – *Une fonction de protection du territoire – Une fonction d'équilibre – Une fonction d'intégration interne – Une fonction économique – Une fonction de service* • La neutralité comme état d'esprit

4 LA DÉMOCRATIE DIRECTE 54
Les différentes formes de démocratie directe • Dans aucun autre pays, le peuple 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 67
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 74
L'absence de hiérarchie • L'ampleur de la coalition au gouvernement • Une opposition au sein du gouvernement

7 LES PARTICULARITÉS DE L'ÉCONOMIE SUISSE 79
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 85
Rappels • De multiples concessions sur le secret bancaire – *Concessions sur l'argent sale – Concessions sur les fonds en déshérence – Concessions aux Etats-Unis en matière de fraude fiscale – Concessions sur l'échange non automatique d'informations* – Quelques succès dans le maintien du secret bancaire – *Face à l'Union européenne, la Suisse enregistre un succès en matière d'échange automatique d'informations – Succès avec le système Rubik* • Oui ou non, la mort du secret bancaire est-elle programmée?

9 TROIS CRISES INTERNATIONALES:
FONDS JUIFS, IRAN, LIBYE 96
L'affaire des fonds juifs en déshérence (1995-2002) – *Chronologie de l'affaire des fonds juifs 1995-2002 – Le Sonderfall: entre remise en compte et crispation* • L'Iran ou la tentation d'agir en cavalier seul (2002-2012) – *Chronologie de l'affaire iranienne 2002-2011 – Attitude conciliante suisse vis-à-vis de l'Iran: trois exemples politiques – Attitude conciliante suisse vis-à-vis de l'Iran: deux exemples économiques – Les forces conciliantes vis-à-vis de l'Iran – Les forces hostiles à la République islamique* • La Libye et l'affaire des otages (2008-2010) – *Chronologie de l'affaire libyenne 2008-2010 – Un manque de collégialité – Un manque d'appui international*

10 LA SUISSE QUI A CHANGÉ, LA SUISSE QUI PERSISTE 117
Un important rapprochement avec la communauté internationale • Un Sonderfall revigoré

BRÈVE CHRONOLOGIE 125

ABRÉVIATIONS 127

PRINCIPAUX RESPONSABLES DE
LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA SUISSE..... 129
Les chefs du Département fédéral des affaires étrangères – Les secrétaires d'Etat aux affaires étrangères – Le secrétaire d'Etat aux questions financières internationales – Les chefs du Département fédéral de l'économie – Les chefs du Département fédéral de la défense

BIBLIOGRAPHIE..... 131
Quelques sites web

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, 1996).

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 évènements 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 « Le 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, 2010), de la relation avec l'Allemagne (Altwegg, 2006), de l'immigration (Piguet, 2009), de la politique des droits de l'homme (Reber, 2009), du CICR (Mercier, 2004), de la place bancaire (Besson, 2009) 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 Etats européens. Par conséquent,

dans cette logique comparatiste, nous nous intéressons davantage à ce qui distingue la Suisse de ses voisins de ce qui la rapproche.

En d'autres termes, la politique extérieure suisse offre beaucoup d'analogies avec celle des autres Etats 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 positions 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'Etats 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 Etats 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 Etat 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 « Le savoir suisse » (Altermatt, 2003).

Nous utilisons dans ce texte l'expression « politique extérieure », plutôt que « politique étrangère ». Elle permet d'intégrer l'action de politique étrangère « classique » qui traite de l'action menée par les dirigeants d'un Etat en vue d'établir avec d'autres pays des relations diverses de coopération, diplomatique, militaire et économique (Goetschel, 2004 : 42).

Cela donne aussi la possibilité d'inclure les forces politiques, économiques et sociales qui agissent au sein même d'un Etat. 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.

2
LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ

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-).

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.