

Comment réussir l'éthique de la paix?

Le processus de la CSCE et la neutralité suisse

par René Roca*



René Roca.
(Photo mad)

Pendant la guerre froide, qui a duré de 1949 à 1991, la Suisse est toujours restée neutre. Elle a ainsi contribué à mettre en place un processus de réconciliation dans de nombreux conflits. Elle a servi la politique de paix de son propre pays, mais aussi celle de l'Europe et du monde. La Suisse était alors

une grande puissance diplomatique.

Depuis la fin de la guerre froide, cependant, la neutralité de la Suisse s'est érodée. Dès la première guerre du Golfe en 1991, la Suisse a appliqué les sanctions économiques de l'ONU contre l'Irak, sans être elle-même membre de cette organisation. Elle est ainsi revenue, selon sa propre estimation, à une neutralité dite «différentielle», c'est-à-dire qu'elle était prête à faire des concessions en matière de neutralité.

Les sanctions économiques contre l'Irak ont eu, comme on le sait, des effets dévastateurs sur la population civile, en particulier sur les enfants. Entre 1991 et 2001, selon les organisations des Nations Unies telles que l'*Unicef* ou l'OMS, et surtout selon les rapports de l'ancien coordinateur du programme d'aide humanitaire des Nations Unies pour l'Irak, *Hans-Christof von Sponeck*, plus d'un million de personnes sont mortes en Irak, dont plus de 500 000 enfants de moins de cinq ans. Les raisons en étaient le manque de nourriture et d'aide médicale, comme les médicaments, etc. La Suisse porte une part de responsabilité dans cette situation, car elle a soutenu les sanctions économiques. Cela n'a plus rien à voir avec la neutralité.

L'érosion de la neutralité s'est poursuivie au cours des années 1990, jusqu'à ce qu'elle soit pratiquement anéantie avec l'adoption des sanctions de l'UE contre la Russie à partir de mars



Signature de l'Acte final de la CSCE à Helsinki en août 1975: le chancelier de la RFA Helmut Schmidt et le président du Conseil d'Etat de la RDA Erich Honecker signent l'Acte final, sous le regard du président américain Gerald Ford et du chancelier fédéral autrichien Bruno Kreisky (de gauche à droite, au premier plan). (Photo Wikimedia/CC-BY-SA 3.0)

2022 dans le cadre de la guerre en Ukraine. Ce coup fatal porté à la neutralité a incité un groupe de travail multipartite à lancer l'«Initiative populaire fédérale <Sauvegarder la neutralité suisse>». Elle a été déposée à Berne le 11 avril 2024 avec près de 130 000 signatures validées.

Le gouvernement suisse, le *Conseil fédéral*, rejette cette initiative et indique dans son message qu'il souhaite continuer à appliquer la neutralité de manière «flexible». Le processus parlementaire est désormais en cours. Mais même si le gouvernement, le Parlement et tous les partis ont rejeté l'initiative, elle sera tout de même soumise au vote l'année prochaine. C'est cela, la démocratie en Suisse: le peuple a le dernier mot!

La campagne précédant la votation est en cours depuis le 11 avril 2024 et a suscité un vif débat en Suisse. Chaque initiative a un «effet anticipé». Cela signifie que le dépôt d'une initiative incite les politiciens, les médias et la population à se pencher sur le sujet et à mener une discussion plus ou moins objective. C'est là l'essence même de la culture politique suisse.

Dans le cadre des débats sur la neutralité suisse, les exemples historiques illustrant clairement le rôle et l'importance de la neutralité suisse sont particulièrement importants. Ces exemples permettent de montrer à quel point la neutralité permanente a été importante pour la Suisse, l'Europe et le monde, et pourquoi elle doit

* René Roca est docteur en histoire et professeur de lycée. Il a fondé et dirige l'Institut de recherche sur la démocratie directe (www.fidd.ch). Il est membre du comité de l'initiative sur la neutralité (<https://neutralitaet-ja.ch/fr/>).

désormais être ancrée plus clairement dans la Constitution fédérale grâce à l'initiative.

Dans ce contexte, la *Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe* (CSCE) revêt également une importance particulière. Le 1er août 2025 a marqué le cinquantième anniversaire de la signature de l'Acte final de la CSCE. Ce processus illustre de manière exemplaire la grande valeur de la neutralité suisse.

Historique de la CSCE

L'initiative de convoquer une conférence européenne sur la sécurité a été lancée en 1969 par l'Union soviétique et les Etats du *Pacte de Varsovie*. La politique de détente entre l'Est et l'Ouest avait déjà pris forme: il existait un canal de communication direct entre Moscou et Washington et des négociations sur le désarmement avaient également lieu. L'Est et l'Ouest aspiraient à une amélioration de la situation sur le continent européen et envisageaient de mettre en place une «architecture de sécurité» pour l'Europe. La Communauté européenne (CE, aujourd'hui UE), l'OTAN, les Etats neutres et non alignés, mais aussi le bloc de l'Est avaient des exigences parfois divergentes à cet égard. Cela n'a toutefois pas empêché les Etats d'entamer des consultations mutuelles. La Suisse y a également participé activement.

En 1970, un groupe de travail du Département fédéral des Affaires étrangères a rédigé un rapport exposant les grandes lignes des intérêts suisses. S'appuyant sur son rôle traditionnel d'arbitre dans les conflits interétatiques, la diplomatie suisse a ainsi lancé la proposition de mettre en place un système de règlement pacifique des différends. La «promotion des relations interpersonnelles entre l'Est et l'Ouest» devait être au centre de ce système. Le rapport demandait également que «le droit à la neutralité soit inscrit dans le cadre de la conférence». En outre, dans le cadre des «bons offices», Genève a été proposée comme lieu possible pour les négociations.

S'ensuivirent deux années d'explorations et de discussions mutuelles à travers l'Europe. La Suisse échangea de manière particulièrement intense avec les autres pays neutres, mais trouva également l'échange d'idées avec les pays d'Europe de l'Est étonnamment fructueux. Les négociations principales eurent lieu à Genève à partir de septembre 1973, comme l'avait proposé la Suisse. Trente-cinq Etats y ont participé: les sept Etats du Pacte de Varsovie, les 15 Etats membres de l'OTAN et 13 pays neutres. Les pays

neutres ou non alignés étaient les suivants: Suisse, Autriche, Suède, Finlande, Yougoslavie, Chypre, Malte, Saint-Marin, Liechtenstein, Irlande, Islande, Monaco et le Saint-Siège.

Quatre domaines thématiques, appelés «paniers», avaient été définis. Le premier panier concernait le catalogue de principes relatifs aux questions fondamentales de souveraineté et de relations interétatiques, les considérations de politique de sécurité au sens strict et les mesures de confiance dans le domaine militaire. Le deuxième panier était consacré à la coopération entre l'Est et l'Ouest dans les domaines de l'économie, de la science, de la technologie et de l'environnement. Le troisième panier devait traiter des «contacts humains» entre l'Est et l'Ouest, comme l'avait proposé la Suisse. Enfin, le quatrième panier portait sur la définition du processus de travail futur de la CSCE.

Le rôle de la Suisse

Il convient de noter que la Suisse neutre, grâce à sa diplomatie discrète en coulisses, a continuellement joué un rôle important. Avec les autres pays neutres, l'Autriche, la Suède et la Finlande, elle a fourni d'importants services de médiation et a ainsi renforcé l'ensemble du processus. A partir de 1974, elle l'a également fait en collaboration avec la Yougoslavie non alignée et les petits Etats de Chypre, Malte, Saint-Marin et Liechtenstein, sous le nom de «groupe N+N», les «Neutrals and Non-Aligned». Les deux superpuissances, l'Union soviétique et les Etats-Unis, n'étaient pas disposées à faire des compromis. Dans son *Rapport final sur le processus de la CSCE*, le chef de la délégation suisse, *Rudolf Bindschedler*, évoque ainsi la «rigidité des grandes puissances». Il y revient également à plusieurs reprises sur le «double jeu», c'est-à-dire le décalage entre les déclarations publiques des gouvernements, en particulier des grandes puissances, et la position des délégations à Genève.

Mais lorsque les discussions aboutissaient à une impasse telle que les deux camps ne pouvaient faire ou accepter de concessions sans perdre la face, des propositions étaient présentées par l'intermédiaire des pays neutres. Dans ces moments clés, les diplomates suisses contribuaient à débloquer les négociations et à aboutir finalement à un résultat acceptable pour tous les Etats. Il était donc toujours possible d'obtenir temporairement une volonté de compromis de la part des superpuissances.

Dans son rapport final, M. Bindschedler examine en détail le rôle des pays neutres tout au long du processus et estime que leur influence a été très importante: «L'étendue des intérêts communs [c'est-à-dire des pays neutres et non alignés, note de l'auteur] s'est avérée beaucoup plus grande qu'on ne pouvait le supposer au départ. La coopération au sein de ce groupe a été étroite et basée sur la confiance. Leur attitude unifiée a contraint les blocs à faire preuve de considération et a facilité la mise en œuvre de nombreux postulats. [...] Pour les pays neutres et non alignés, leur relation de confiance mutuelle est sans doute l'un des résultats les plus importants de la conférence».

Acte final à Helsinki

Après deux ans de négociations, qui se sont déroulées à Genève du 18 septembre 1973 au 21 juillet 1975, les délégués de 35 Etats ont signé l'Acte final de la CSCE le 1^{er} août 1975 à Helsinki. Le document est divisé en quatre sections. La première section traite des «Questions de sécurité en Europe» et comprend une déclaration de dix principes directeurs:

1. Egalité souveraine, respect des droits inhérents à la souveraineté
2. Abstention de la menace ou de l'usage de la force
3. Inviolabilité des frontières
4. Intégrité territoriale des Etats
5. Règlement pacifique des différends
6. Non-ingérence dans les affaires intérieures
7. Respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion et de conviction
8. Egalité des droits et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes
9. Coopération entre les Etats
10. Respect des obligations internationales selon les règles de la bonne foi

Les évaluations de M. Bindschedler sur les dix principes directeurs sont très instructives: «L'Acte final contient de nombreuses règles de conduite positives pour l'avenir.» Il a notamment cité les dix principes directeurs: «Certes, les dix principes sur les relations mutuelles entre les Etats reprennent en grande partie le droit international en vigueur, tel qu'il figure notamment dans la Charte des Nations Unies.» Mais le catalogue des principes développe et complète des principes importants. Et il ajoute: «Le premier principe souligne expressément le droit des

Etats d'appartenir ou non à des organisations internationales, d'être membres ou non d'une alliance, ainsi que le droit à la neutralité.» Ainsi, une revendication importante de la Suisse a été intégrée dans le document final.

Au vu des expériences parfois difficiles des décennies suivantes, les Etats membres de l'OSCE ont décidé, lors de leur conférence à Istanbul en novembre 1999, de préciser ce droit. Dans leur Charte européenne de sécurité, ils ont convenu au point 8 que «chaque Etat participant a le même droit à la sécurité. Nous réaffirmons le droit inhérent à chaque Etat participant de choisir librement ses arrangements en matière de sécurité, y compris les traités d'alliance, ou de les modifier au cours de leur évolution. Chaque Etat a le droit à la neutralité. Chaque Etat participant respectera à cet égard les droits de tous les autres. Ils ne renforceront pas leur sécurité au détriment de celle d'autres Etats.»

Imaginez la situation actuelle, si les pays membres du bloc avaient fait usage de ce droit et de cette obligation mutuelle!

La deuxième section de l'Acte final traite de la coopération dans les domaines de l'économie, de la science, de la technologie et de l'environnement, la troisième section traite des questions de sécurité et de coopération dans la région méditerranéenne et la quatrième section traite enfin des principes de coopération dans les domaines humanitaire et culturel. Dans son rapport final, M. Bindschedler souligne particulièrement l'importance des pays neutres dans ce domaine:

«Les résultats [...] dans le domaine des contacts humains, des voyages, du regroupement familial et de l'information sont en grande partie attribuables à l'activité des pays neutres.» Selon M. Bindschedler, des «considérations politico-psychologiques» auraient joué un rôle important à cet égard. Cet exemple montre clairement la supériorité politique et morale de la position neutre. M. Bindschedler reconnaît toutefois les lacunes de l'Acte final. Il ne s'agit pas d'un traité de droit international: «C'est regrettable, car seul le droit permet d'envisager un règlement durable et stable. [...] L'Acte final n'est donc qu'une déclaration politique, une déclaration d'intention. En tant que telle, elle peut avoir un impact psychologique et politique. Mais sa valeur ne pourra être évaluée qu'à l'avenir.»

M. Bindschedler souligne en particulier le 10^e principe directeur, «le respect des obligations internationales en toute bonne foi». Il s'agit là es-

sentielle de principes éthiques fondamentaux de la politique en matière de paix et, selon M. Bindschedler, «de règles de conduite positives pour l'avenir». Cette importante disposition a également été élaborée sous la direction déterminante des pays neutres.

En résumé, M. Bindschedler remarque: «En revanche, la conférence peut être le point de départ d'une évolution politique et contribuer à améliorer le climat entre les Etats et à apaiser les tensions existantes.»

Et plus particulièrement pour les pays neutres: «La conférence et l'acte final ont renforcé la position des petits Etats et des pays neutres. Ils sont devenus un facteur dont il faut tenir compte, non pas sur le plan militaire, mais sur le plan politique. A l'avenir, il s'agira de maintenir cette position.» Selon M. Bindschedler, cette position devrait être particulièrement mise à profit pour le «règlement pacifique des différends». Finalement, il décrit le rôle de la Suisse neutre en tant que grande puissance diplomatique:

«D'une manière générale, la conférence a conduit à un renforcement du poids, du rôle et de l'importance de la Suisse. Les propositions suisses ont été adoptées sur de nombreux points. [...] Avec les autres pays neutres, la Suisse a joué un rôle de médiateur et a contribué de manière significative à la recherche de solutions satisfaisantes pour toutes les parties.» Selon M. Bindschedler, ces travaux doivent être poursuivis: «L'inaction serait la pire des choses; ici aussi, la règle veut que nous soyons pessimistes dans nos analyses, mais optimistes dans nos actions.»

Le 1er août 1975, le président de la Confédération *Pierre Graber* a signé au nom de la Suisse l'Acte final de la CSCE. Dans son discours devant les délégués réunis, M. Graber a évoqué l'engagement particulier de la Suisse neutre pour la réussite de la conférence: «La Suisse, située au carrefour de trois cultures qui ont largement contribué au rayonnement mondial du vieux continent, a toujours été sensible à la vie de l'Europe. Tout au long de ses sept cents ans d'histoire, elle a partagé ses moments forts et ses difficultés.»

Comme je l'ai déclaré il y a deux ans, ici même, la neutralité de mon pays n'a jamais été un alibi pour une politique de «chaise vide», d'indifférence et de repli sur soi. Au contraire, elle a éveillé en lui le besoin de solidarité et la volonté de servir la communauté internationale à tout moment et dans la mesure de ses moyens.»



Grâce à ses compétences diplomatiques en tant qu'Etat neutre, la délégation suisse conduite par le conseiller fédéral Pierre Graber (2^e à droite) a pu exercer une influence non négligeable sur la conclusion du traité de la CSCE. (Photo Keystone)

Et M. Graber poursuit dans son discours poignant: «La bonne entente de toute l'Europe est et reste notre souhait constant. Le fait que nous n'ayons adhéré à aucune alliance ou coalition correspondait donc profondément à une vocation européenne au sens large. C'est pourquoi nous nous réjouissons que l'option de la neutralité ait été inscrite dans le chapitre des principes régissant les relations entre les Etats. La neutralité a ainsi été reconnue comme un instrument spécifique de la sécurité et de la coopération européennes.»

M. Graber évoque ensuite explicitement la responsabilité de l'Europe de regarder au-delà du continent et de soutenir également les pays en développement. Il souhaite donc construire une architecture de sécurité au-delà de l'Europe. Pensons simplement à la guerre du Vietnam, qui a pris fin la même année que la signature de l'Acte final de la CSCE en 1975, et à ses conséquences pour l'Asie du Sud-Est.

M. Graber souligne ensuite la dimension psychologique des relations humaines. Il s'agit «d'une part, de créer des structures plus complètes et plus sûres dans les relations intra-européennes et, d'autre part, de développer et d'harmoniser les relations humaines dans chacun de nos pays et au-delà des frontières». Selon M. Graber, les documents constituent un premier point de repère à cet égard: «Les dispositions que nous allons solennellement adopter ici doivent [...] être mises en œuvre dès demain. [...] Cela exige une bonne volonté constante de la part de tous les Etats participants, et il faudra encore déployer des efforts considérables pour atteindre cet objectif. [...] Ces textes auront finalement autant de valeur que leur application.»

La signature de l'Acte final par 35 chefs d'Etat et de gouvernement a été un signe fort de dé-

tente, notamment grâce à la Suisse neutre. Cet acte est un document exceptionnel. Il n'était pas évident, en pleine guerre froide, que les représentants de tous les Etats européens de l'Ouest et de l'Est, y compris l'Union soviétique, ainsi que les Etats-Unis et le Canada, se réunissent autour d'une table, s'accordent sur des valeurs communes et s'engagent à respecter les mêmes règles. L'Europe devait devenir plus sûre et les contacts humains entre l'Est et l'Ouest devaient être développés. Mais la détente a malheureusement rapidement connu une crise.

Conclusion et perspectives

Des conférences de suivi devaient permettre d'examiner la mise en œuvre de l'Acte final de la CSCE dans les différents Etats. La CSCE est restée jusqu'à la fin de la guerre froide un forum de dialogue entre l'Est et l'Ouest et a joué un rôle important, voire décisif, dans le dépassement de la guerre froide. D'une part, la continuité du processus de la CSCE a contribué à cette évolution, d'autre part, les Etats-Unis et l'Union soviétique ont de plus en plus ignoré les principes fondamentaux de l'Acte d'Helsinki.

Aux Etats-Unis, les années Reagan dans les années 1980 ont ainsi exacerbé la méfiance mutuelle et attisé la discorde par des insinuations et des manœuvres trompeuses. *Ronald Reagan* s'est laissé conseiller par les *néoconservateurs* et a mis en œuvre, avec la Première ministre britannique *Margaret Thatcher*, une politique néolibérale qui a alimenté la mondialisation. Avec l'invasion de l'Afghanistan par l'Union soviétique en 1979, la deuxième grande puissance a une fois de plus misé sur la confrontation et la guerre, exacerbant ainsi le conflit Est-Ouest. Le principe important de l'Acte final de la CSCE, à savoir le «respect des obligations internationales selon les règles de la bonne foi», a été violé et une grande partie de la confiance a été à nouveau perdue.

La fin de la guerre froide a été célébrée en 1990 lors d'un sommet extraordinaire de la CSCE à Paris. Mais la «Charte de Paris», avec son titre «Une nouvelle ère de démocratie, de paix et d'unité», ne pouvait masquer les nouvelles divisions. Les Etats-Unis, seule puissance mondiale, ont même parlé de la «fin de l'histoire».

Comme nous le savons aujourd'hui, il s'agissait là d'un mensonge éhonté. Dès 1991, les Etats-Unis ont déclenché la première guerre du Golfe et depuis, ils sont en guerre permanente. Comme nous l'avons déjà mentionné, le proces-

sus de dissolution de la neutralité a commencé à l'époque avec l'adoption des sanctions économiques par le Conseil fédéral suisse.

Bien que la situation politique mondiale fût précaire, il a été décidé lors du sommet de la CSCE les 5 et 6 décembre 1994 à Budapest de transformer la CSCE en une organisation. Elle a été reconduite le 1er janvier 1995 sous le nom d'*Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe* (OSCE) et est donc aujourd'hui une conférence permanente dont le siège est à Vienne. La destruction de la Yougoslavie dans les années 1990 a marqué le début du déclin de l'OSCE, déjà affaiblie. Aujourd'hui, elle n'a plus guère d'importance.

La Suisse assumera la présidence de l'OSCE l'année prochaine (comme elle l'a déjà fait en 1996 et 2014). Avec ses 57 Etats participants et ses institutions permanentes telles que le Conseil ministériel et l'Assemblée parlementaire, l'OSCE reste en fait la plus grande organisation régionale au monde pour la sécurité coopérative. Elle couvre l'hémisphère nord et pourrait renforcer son influence grâce à une coopération avec, par exemple, les BRICS et d'autres organisations des pays du Sud. Ces organisations pourraient servir de modèles pour la coexistence interétatique dans un monde multipolaire.

La Suisse aurait donc une tâche très importante à accomplir l'année prochaine en tant que présidente de l'organisation et aurait la possibilité de renforcer à nouveau l'OSCE dans l'esprit de l'Acte final de la CSCE. Elle devrait exiger de toute urgence le respect mutuel des pays, le renoncement à la violence, la résolution des conflits uniquement par des moyens diplomatiques, le renoncement aux modifications de frontières et la coopération pour le bien de tous.

C'est pourquoi l'initiative populaire, qui sera probablement soumise au vote aussi l'année prochaine et qui vise à ancrer de façon plus claire la neutralité dans la Constitution fédérale, est si importante. Non seulement pour la Suisse, mais aussi pour l'Europe et le monde. Cela pourrait également renforcer l'OSCE, compte tenu de l'importance que les pays neutres ont eue pour le processus de la CSCE.

Au vu de la situation mondiale, on peut bien être, selon Bindschedler, un pessimiste dans sa perception, tout en devenant un optimiste dans ses actes. Il faut donc encourager la population suisse à soutenir l'«Initiative populaire sur la neutralité». Il reste encore beaucoup de travail à accomplir.

(Traduction «Point de vue Suisse»)