

La neutralité suisse dans un monde en mutation : implications pour l'Australie

K E V I N T H O W

Australian National University

FACE À LA POSSIBILITÉ d'une confrontation entre les Etats-Unis et la Chine, les citoyens australiens ont exprimé leur préférence pour une position neutre, selon divers sondages. La Suisse, forte de son expérience de la neutralité, pourrait être un guide précieux pour l'Australie. Cette analyse explore les leçons que l'Australie peut tirer de la politique suisse dans un contexte de rivalité entre grandes puissances. En particulier, nous examinerons comment la guerre en Ukraine a remis en question les approches traditionnelles de la neutralité suisse et la façon dont la Suisse a adapté sa position face aux développements internationaux. Nous explorerons comment le pragmatisme suisse peut aider l'Australie à réévaluer sa politique étrangère face à l'escalade des tensions entre les États-Unis et la Chine.

La neutralité suisse : un exemple de résilience et d'adaptabilité

La Suisse est un des rares États à avoir maintenu une neutralité perpétuelle depuis le Congrès de Vienne en 1815. Historiquement, elle s'engage à rester en dehors des guerres entre États tout en conservant une défense militaire robuste pour protéger son territoire et sa souveraineté. Sa neutralité présente trois caractéristiques principales : elle est librement choisie, permanente et armée.¹ Cependant, la guerre en Ukraine a mis cette neutralité à l'épreuve. La Suisse a dû

¹ « Clarté et orientation de la politique de neutralité Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 22.3385 de la Commission de politique extérieure du Conseil des États du 11 avril 2022 », Le Conseil fédéral, consulté le 5 octobre 2024, <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/73616.pdf>.

réévaluer sa position face à la pression internationale, notamment en adoptant les sanctions économiques de l'Union européenne contre la Russie en février 2022.

Cette décision a suscité des débats passionnés entre les factions conservatrices et libérales du pays. L'Union démocratique du centre (UDC) a dénoncé les sanctions et l'adhésion de la Suisse au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU) comme des pas vers la guerre.² D'autres commentateurs ont souligné que la Suisse avait déjà fait partie de l'Alliance occidentale pendant la guerre froide³ et avait mis en œuvre les sanctions de l'ONU contre l'Irak en 1990.⁴

Malgré les critiques, le Conseil fédéral a justifié ses sanctions en invoquant la défense des droits de l'homme et du droit international. Dans son discours officiel, il affirme que la neutralité n'est pas une « donnée rigide », mais un instrument qui peut être adapté aux réalités changeantes du contexte international.⁵ En d'autres termes, une position neutre n'équivaut ni à l'indifférence ni à la passivité face à l'agression sur le continent. La capacité de manœuvrer en fonction de l'époque dans laquelle se trouve la Suisse, tout en protégeant ses intérêts nationaux, illustre le pragmatisme et la flexibilité de sa politique.⁶ Ce modèle peut guider l'Australie, qui cherche à préserver ses intérêts stratégiques dans un contexte de tensions géopolitiques.

² Peter Blunzli, « Comment la guerre et l'ONU forcent la Suisse à réinventer sa neutralité », *Watson*, 16 juin 2022, <https://www.watson.ch/fr/suisse/analyse/257003766-la-nouvelle-conception-de-la-neutralite-suisse>.

³ Blunzli, « Comment la guerre » ; Sandra Bott et al., « Le rôle international de la Suisse dans la Guerre froide globale : un équilibre précaire », *Relations Internationales*, 163 (2015) : 3-14, <https://shs.cairn.info/revue-relations-internationales-2015-3-page-3?lang=fr>.

⁴ « Mesures économiques envers l'Irak », Sanctions de la Suisse, Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, consulté le 5 octobre 2024,

https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/sanktionen-embargos/sanktionsmassnahmen/wirtschaftsmassnahmen-gegenueber-der-republik-irak.html.

⁵ « La neutralité n'est pas une donnée rigide, mais un instrument de la politique extérieure, de la politique de sécurité et aussi de la politique économique, qu'il faut adapter en fonction du climat politique général », cité dans « Questions-réponses au sujet de la neutralité de la Suisse », Département fédéral des affaires étrangères DFAE, dernière modification 09 septembre 2022, <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/dfae/aktuell/newsuebersicht/2022/03/neutralitaet.html#:~:text=En%20d%C3%A9cidant%20le%2028%20f%C3%A9vrier,nullement%20atteinte%20%C3%A0%20sa%20neutralit%C3%A9.>

⁶ « Le droit de la neutralité a une portée étroitement limitée et clairement définie. En revanche, la politique de neutralité s'adapte aux changements qui interviennent avec le temps : elle est appelée à évoluer afin que nous puissions réaffirmer la crédibilité de notre neutralité sous une forme appropriée en fonction de l'époque dans laquelle nous vivons », cité dans Le Conseil fédéral, « Clarté ».

La neutralité armée de l'Australie : une forte possibilité ?

Les experts en sécurité se demandent souvent si l'Australie devrait adopter une politique de neutralité armée en cas de rupture avec les États-Unis. Bien que peu probable, cette option n'est pas totalement exclue de la politique étrangère australienne, surtout face à l'intensification de la rivalité sino-américaine dans la région Asie-Pacifique. Le dilemme de l'Australie est double : d'une part, elle s'est appuyée sur ses alliances pour assurer sa sécurité, d'abord avec la Grande-Bretagne, puis avec les États-Unis dans le cadre du traité ANZUS signé en 1951. D'autre part, la Chine reste son principal partenaire commercial. En cas de conflit, l'Australie serait prise entre deux feux, tant sur le plan économique que militaire. Son soutien continu aux États-Unis pourrait exacerber le risque de belligérance chinoise.⁷

De plus, les sondages montrent que les citoyens australiens sont de plus en plus désenchantés par ce que cette possibilité pourrait impliquer. Entre 2021 et 2023, les enquêtes menées par l'Institut Lowy montrent que plus de la moitié des personnes interrogées préféreraient que l'Australie adopte une position neutre en cas de conflit entre les États-Unis et la Chine (voir Figure 1 ci-dessous).⁸ Ce souhait n'est pas un rejet de l'engagement international, mais reflète un besoin croissant de flexibilité pour éviter d'être entraîné dans des conflits qui ne servent pas directement les intérêts de l'Australie. Si la neutralité armée semble aujourd'hui moins farfelue qu'autrefois, l'Australie gagnerait à s'inspirer de partenaires comme la Suisse pour comprendre comment une telle politique pourrait fonctionner.

⁷ Sam Roggeveen, de l'Institut Lowy, a d'ailleurs déclaré : « if China's capabilities to strike Australia are set to increase, and if we are raising China's incentives to do so, then the judgments we have previously made about whether the risks of the alliance outweigh the security benefits need to be re-evaluated » cité dans Daniel Hurst, « Supporting US military against China could draw Australia into nuclear war, expert warns », *The Guardian*, 17 juillet 2023, <https://www.theguardian.com/australia-news/2023/jul/17/supporting-us-military-against-china-could-draw-australia-into-nuclear-war-expert-warns>.

⁸ Dans une autre enquête réalisée par Essential Research, plus de 67 % des personnes interrogées souhaitent que l'Australie reste « aussi neutre que possible », dans « Australia's involvement in US China tensions », Essential Research, consulté le 5 octobre, 2024, <https://essentialreport.com.au/questions/australias-involvement-in-us-china-tensions>.

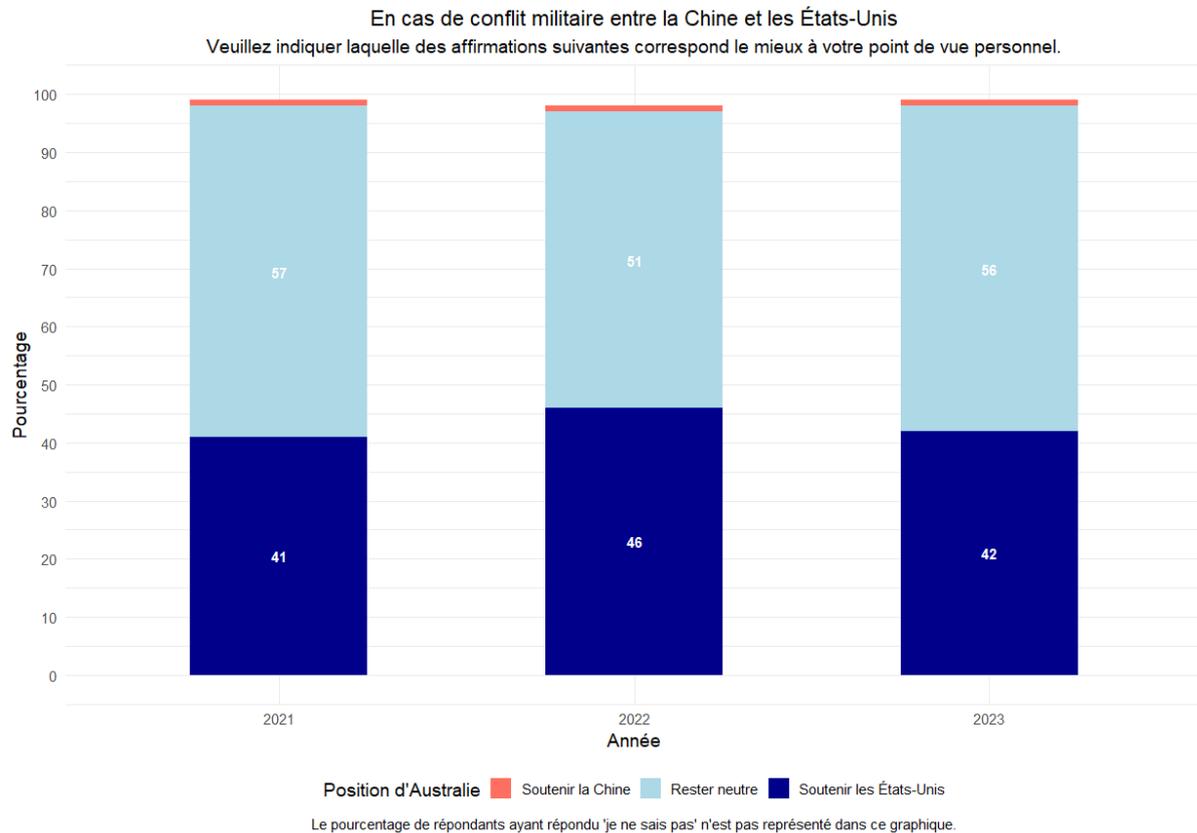


Figure 1 : Conflit militaire potentiel entre la Chine et les États-Unis. En 2023, 56 % des personnes interrogées estiment que l'Australie devrait rester neutre en cas de conflit militaire entre la Chine et les États-Unis.⁹

Que peut apprendre l'Australie de la Suisse ?

Le professeur Peter J. Dean affirme que le débat sur la neutralité armée en Australie s'est souvent concentré sur la rupture de l'alliance avec les États-Unis, basée sur une politique d'identité nationale. Se libérer de la dépendance américaine serait considéré comme un signe de maturité, témoignant d'une autonomie totale en matière de sécurité et de défense. Pourtant, Dean propose d'évaluer la neutralité armée à travers le prisme de la « realpolitik », où l'objectif est l'efficacité pragmatique, sans se concentrer sur des idéaux abstraits.¹⁰

⁹ « Relations in the Indo-Pacific: Potential military conflict between China and the United States », Lowy Institute, consulté le 5 octobre 2024, <https://poll.lowyinstitute.org/charts/military-conflict-between-china-and-united-states/>.

¹⁰ Dean, *After American Primacy*.

L'expérience de la Suisse, qui a su maintenir une politique de neutralité permanente et armée, pourrait jouer un rôle crucial en éclairant l'Australie sur les coûts et les bénéfices réels d'une telle approche. Le dialogue stratégique établi entre les deux pays en 2013 pourrait permettre d'explorer une future politique de neutralité armée pour l'Australie,¹¹ si le gouvernement était disposé à considérer cette option. Par ailleurs, le modèle suisse des « bons offices » pour faciliter ou médiatiser des négociations de paix pourrait également inspirer l'Australie si elle cherche à renforcer son influence diplomatique dans la région Asie-Pacifique.¹²

Enfin, l'Australie peut tirer deux leçons essentielles de ses homologues suisses. Premièrement, la Suisse a développé un solide complexe militaro-industriel pour soutenir sa neutralité armée. L'Australie doit donc s'interroger si son économie peut soutenir une armée plus autonome. De plus, l'électorat serait-il prêt à sacrifier son niveau de vie, sa sécurité sociale et ses dépenses de santé pour financer l'infrastructure nécessaire à cette politique ? Deuxièmement, alors que la Suisse maintient une neutralité armée permanente, l'Australie pourrait faire preuve de pragmatisme et envisager une forme de neutralité *flexible*, permettant des alliances stratégiques sans être liée de manière permanente à un seul partenariat.

Conclusion

En résumé, l'examen de la neutralité armée de l'Australie nécessite une réflexion approfondie, non seulement sur les conséquences d'une rupture avec les États-Unis, mais aussi sur la mise en œuvre pragmatique d'une telle politique. L'exemple de la Suisse constitue un modèle précieux, mettant en évidence les défis de la neutralité tout en renforçant les relations

¹¹ « Relations bilatérales Suisse-Australie », La Suisse et L'Australie, consulté le 5 octobre 2024, <https://www.eda.admin.ch/countries/australia/fr/home/relations-bilaterales/bilaterale.html>.

¹² « La Suisse des bons offices », About Switzerland, consulté le 5 octobre 2024, <https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/fr/home/politik-geschichte/die-schweiz-und-die-welt/die-guten-dienste-der-schweiz.html>.

diplomatiques. La coopération bilatérale avec la Suisse, par le biais d'un dialogue stratégique, peut permettre de prendre des décisions en connaissance de cause. Dans un monde en mutation, l'Australie ferait bien de s'inspirer de la résilience et de la capacité d'adaptation de la Suisse. Le modèle suisse de neutralité pourrait aider l'Australie à jouer un rôle constructif sur la scène internationale, tout en apprenant d'un pays qui maîtrise l'art de la neutralité depuis des siècles.

BIBLIOGRAPHIE

- About Switzerland. « La Suisse des bons offices ». Consulté le 5 octobre 2024.
<https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/fr/home/politik-geschichte/die-schweiz-und-die-welt/die-guten-dienste-der-schweiz.html>.
- Blunski, Peter. « Comment la guerre et l'ONU forcent la Suisse à réinventer sa neutralité ». *Watson*, 16 juin 2022. <https://www.watson.ch/fr/suisse/analyse/257003766-la-nouvelle-conception-de-la-neutralite-suisse>.
- Bott Sandra, Jussi M. Hanhimäki, Janick Marina Schaufelbuehl et Marco Wyss. « Le rôle international de la Suisse dans la Guerre froide globale : un équilibre précaire ». *Relations Internationales*, 163 (2015) : 3-14. <https://shs.cairn.info/revue-relations-internationales-2015-3-page-3?lang=fr>.
- Le Conseil fédéral. « Clarté et orientation de la politique de neutralité Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 22.3385 de la Commission de politique extérieure du Conseil des États du 11 avril 2022 ». Consulté le 5 octobre 2024.
<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/73616.pdf>.
- Dean, Peter J. « Armed neutrality? Dependence, independence and Australian strategy ». Dans *After American Primacy: Imagining the Future of Australia's Defence*, édité par Peter J. Dean, Stephan Frühling et Brendan Taylor. Melbourne University Publishing Ltd, 2019.
- Département fédéral des affaires étrangères DFAE. « Questions-réponses au sujet de la neutralité de la Suisse ». Dernière modification 09 septembre 2022.
<https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/dfae/aktuell/newsuebersicht/2022/03/neutralitaet.html#:~:text=En%20d%C3%A9cidant%20le%2028%20f%C3%A9vrier,nullement%20atteinte%20%C3%A0%20sa%20neutralit%C3%A9>.
- Grattan, Michelle. « "Armed Neutrality"— A Foreign Policy for Australia? ». *The Australian Quarterly* 40, no. 4 (1968): 44-56, <https://www.jstor.org/stable/20634240>.
- Hurst, Daniel. « Supporting US military against China could draw Australia into nuclear war, expert warns ». *The Guardian*, 17 juillet 2023.
<https://www.theguardian.com/australia-news/2023/jul/17/supporting-us-military-against-china-could-draw-australia-into-nuclear-war-expert-warns>.
- Essential Research. « Australia's involvement in US China tensions ». Consulté le 5 octobre, 2024. <https://essentialreport.com.au/questions/australias-involvement-in-us-china-tensions>.
- Lowy Institute. « Relations in the Indo-Pacific: Potential military conflict between China and the United States ». Consulté le 5 octobre 2024.
<https://poll.lowyinstitute.org/charts/military-conflict-between-china-and-united-states/>.
- Secrétariat d'Etat à l'économie SECO. « Mesures économiques envers l'Irak ». Consulté le 5

octobre 2024.

https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/sanktionen-embargos/sanktionsmassnahmen/wirtschaftsmassnahmen-gegenueber-der-republik-irak.html.

La Suisse et L'Australie. « Relations bilatérales Suisse-Australie ». Consulté le 5 octobre 2024. <https://www.eda.admin.ch/countries/australia/fr/home/relations-bilaterales/bilaterale.html>.