

La Suisse et la fin de l'URSS: une discussion d'un quart d'heure

Berne n'a pas tardé à trouver une voie auprès des nouveaux Etats nés au lendemain de la dislocation de l'ex-Union soviétique en 1991, révèlent aujourd'hui des documents d'époque. Mais trente ans plus tard, ce qui semblait n'être alors qu'une formalité s'est retournée contre elle.

23 janvier 2022 - 11:30

Igor Petrov	⌵
Ester Unterfinger	⌵
Autres langues: 4	⌵

C'est sous couvert de sa neutralité que la Suisse a traversé la «Guerre froide» dans le camp occidental. Mais depuis les années 1970, de premiers indices laissent poindre l'issue qui allait clore ce chapitre de l'Histoire. Berne observait certes encore avec une certaine inquiétude la présence de chars soviétiques au-delà du lac de Constance, mais cette menace commençait déjà à s'estomper.

Dès 1991, la vision à laquelle la Suisse s'était accoutumée, celle d'un monde composé de deux blocs, s'était effondrée. Dans les sphères du pouvoir en Suisse, des réflexions ont commencé d'émerger sur la politique à mener à l'Est. Rendus publics récemment, des documents des archives diplomatiques (Dodis) dévoilent la façon dont Berne s'est positionnée face aux anciennes républiques de l'ex-URSS.

A vrai dire, la question n'a guère soulevé à ce moment-là beaucoup de débats à Berne, la Suisse ayant été l'un des premiers pays d'Europe occidentale à reconnaître officiellement l'existence de ces Etats. «Avec la reconnaissance précoce de la République populaire de Chine le 17 janvier 1950, il s'agit là d'un des rares écarts de la Suisse en matière de reconnaissance d'un Etat», analyse avec recul Sacha Zala, directeur du Centre de recherche et développement aux archives diplomatiques.

Tout a commencé avec les pays baltes lorsque le 28 août 1991, le président de la Confédération d'alors, Flavio Cotti, a informé ses homologues estonien, letton et lituanien de la décision du Conseil fédéral, selon laquelle «la Suisse allait établir des relations diplomatiques pleines et entières avec les trois républiques baltes indépendantes».

Début décembre, les présidents ukrainien, russe et biélorusse ont créé de leur côté la Communauté des Etats indépendants (CEI), soldant les jours d'une URSS dont l'existence avait duré 67 ans.

A Berne, au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), des experts se sont d'abord interrogés sur l'attitude à adopter. Avant de recommander de ne pas tarder avant de reconnaître ces pays de l'ex-URSS, pour autant «qu'un point de non-retour soit avéré», avancèrent-ils alors.

Une phase entérinée côté suisse le 21 décembre 1991, lorsqu'en compagnie d'autres pays l'accord d'Alma Ata a été signé, mettant l'ancien président soviétique Mikhaïl Gorbatchev à pied avec l'éclosion de la CEI. Après seulement deux jours d'attermoiement, peu après midi, le Conseil fédéral a tenu alors une conférence téléphonique. Au programme et sur demande du DFAE: la reconnaissance au regard du droit international de cette organisation, ainsi que l'établissement de relations diplomatiques avec la Fédération de Russie, l'Ukraine, la Biélorussie, le Kazakhstan, la Moldavie, la Géorgie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, l'Ouzbékistan, le Turkménistan, le Tadjikistan et le Kirghizistan. La discussion n'a pas excédé 15 minutes, la Suisse adoptant un arrêté portant le numéro 2518.

Gratitude envers la Suisse

Cette leste reconnaissance de l'indépendance des anciennes républiques soviétiques a surtout valu à la Suisse d'être complimentée. Selon un télégramme envoyé à Berne par Jean-Pierre Ritter, à ce moment-là ambassadeur de Suisse à Moscou, ce dernier expliqua à ses supérieurs qu'à chaque rencontre effectuée lors de ses voyages dans ces républiques, on louait grandement l'action de la Suisse. «Pour avoir été parmi les premiers pays d'Europe occidentale à rendre cette reconnaissance officielle, ainsi que parmi les premiers à se rendre aussi sur place pour y formaliser ces relations».

Berne a aussi profité matériellement de l'apparition de ces nouveaux pays sur la carte du monde. Après avoir adhéré aux institutions de Bretton Woods, la Suisse a voulu s'assurer une position confortable au sein des conseils d'administration de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. Elle s'y est prise en présidant un groupe composé du Turkménistan, du Kirghizistan, de l'Ouzbékistan, de l'Azerbaïdjan et de la Pologne. Suivirent ensuite le Kazakhstan et le Tadjikistan. De quoi s'attribuer un droit de vote dans ces institutions via le groupe connu sous le nom d'Helvétistan.

Une manœuvre couronnée de succès selon Thomas Bürgisser, collaborateur scientifique chez Dodis. «Au travers de son engagement en Asie centrale, la Suisse a pu s'assurer de la sorte une influence au sein de ces organisations financières internationales».

Véritable dilemme

Dès 1991, la Suisse a semblé s'accommoder de la situation en appliquant sans trop d'états d'âme sa politique étrangère dans l'ancienne URSS. Mais sur quels principes reposait alors sa diplomatie?

Pour y voir plus clair, il convient d'abord de se référer à une motion que le député socialiste Hans-Jürg Fehr avait adressée au gouvernement suisse en mars 2011, soit vingt ans après la dislocation de l'URSS. Dans ce texte, il demandait à Berne de «réorienter» sa stratégie dans le groupe Helvétistan, en révisant l'intensité et la nature de ses relations avec les Etats nouvellement créés. Siégeant au Conseil national, Hans-Jürg Fehr avait surtout mis en relief les particularités de cet espace postsoviétique.

Surtout les composantes qui permettaient à ces pays d'accéder au statut de démocraties modernes, partant du principe que les directions dans lesquelles s'étaient engagées ces républiques avaient été différentes au lendemain de 1991.

Dans sa réponse, le Conseil fédéral avait usé de généralités à propos de cette situation précise, une des marques de fabrique de la diplomatie suisse, réservant cependant une exception pour les pays baltes, lesquels avaient rejoint il est vrai entretemps les rangs de l'Union européenne.

«La Suisse s'efforce (...) d'entretenir des relations stables et aussi universelles que possible. Notre pays préfère une culture du dialogue à celle des blocs et de l'exclusion», avait-il répondu. Cette posture est aujourd'hui toujours valable. Mais trente ans après l'effondrement de l'URSS, les anciennes républiques soviétiques ont chacune suivi des modèles de développement différenciés.

Pas de politique uniforme

Puissance nucléaire et membre du Conseil de sécurité de l'ONU, la Russie demeure le partenaire politique et économique le plus important pour Berne. La Suisse aurait souhaité conclure un accord de libre-échange avec Moscou sur le modèle de celui conclu avec la Chine, mais depuis l'annexion de la Crimée par la Russie, annexion que la Suisse ne reconnaît pas, les négociations ont été gelées. Toujours est-il que la Suisse vise aujourd'hui un poste de membre non permanent au Conseil de sécurité de l'ONU. Et dans ce cadre-là, la voix de la Russie pourrait jouer un rôle important.

Concernant l'Ukraine, la Suisse soutient ce pays dans ses réformes socio-économiques dans l'optique d'un rapprochement avec l'Europe, ce à quoi l'Ukraine tend. L'été prochain, Lugano accueillera la prochaine conférence internationale sur les réformes actuelles en Ukraine.

Quant à la Biélorussie, elle reste pour l'économie suisse une porte d'entrée cruciale vers l'Europe de l'Est. La compagnie Stadler Rail y assemble par exemple ses trains. Mais la Suisse est placée là-bas également face à un dilemme à la suite de l'évolution politique de ce pays. Pour Berne, l'équation est la suivante: que faut-il préserver en priorité entre droits humains et profit économique?

A propos des tensions et conflits armés entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie, qu'en est-il par ailleurs du partenariat national et le groupe Migros et SOCAR, la compagnie pétrolière nationale azerbaïdjanaise? Encore un exemple de dilemme auquel la Suisse est confrontée.

Avec la Géorgie, Berne a développé ses relations dans les secteurs du climat et de l'agriculture.

Avec le Kirghizistan, la Suisse coordonne sur place des initiatives transfrontalières dans le domaine de la gestion de l'eau, sous l'angle à la fois politique et technique.

Conclusion: l'avenir était encore bien imprévisible en termes de développement en 1991. A l'époque, la Suisse avait semblé s'être contentée d'une reconnaissance diplomatique de ces Etats, sans aller au-delà. Sans envisager par exemple une politique unique pour l'espace postsoviétique. Mais il est fort probable qu'une telle politique ne puisse en réalité jamais exister de la sorte.