



AMBASSADE DE SUISSE
SCHWEIZERISCHE BOTSCHAFT
EMBASSY OF SWITZERLAND

107140 MOSCOU, le 13 décembre 1993

Per. Stopani 2
Tél.: 925-5322
925-5289
Télex: 413418
Fax: 2001728

Réf.: 783.1/350.0 - RR/BF

ED	DY THV		
DATE	21.12		
VISÉ			
EDA	17.12.93	15	
Ref.	B.58.2 Russie		

Monsieur le Secrétaire d'Etat
Jakob KELLENBERGER
Département fédéral des
affaires étrangères
3003 BERNE

Monsieur le Secrétaire d'Etat,

La politique de la Russie face à ce qui est appelé "l'étranger proche" a été très discutée au cours des dernières semaines. Elle a notamment fait l'objet, dans notre Département, d'un intéressant échange de vues entre divers chefs de mission. Comme d'autres pays, nous avons à décider quelle attitude prendre à l'égard de cette politique, en particulier, si elle appelle une prise de position de notre part et, si oui, laquelle.

Pour arriver à une réponse, il convient de se demander avant tout si cette politique est favorable ou contraire à nos intérêts, c'est-à-dire à ceux de l'Europe occidentale, notre pays ne se distinguant pas à cet égard de ses voisins.

On rappellera à ce propos quelques faits. En 1992, après la dissolution de l'Union Soviétique, la crainte était largement répandue que la C.E.I., jugée lâche et fragile, ne se dissolve et que les conflits entre les différents peuples de l'ancienne Union ne conduise à un vaste chaos. On devait s'attendre, disaient certains, à l'équivalent d'une crise yougoslave, multipliée par dix ou par cent. Actuellement, on assiste à un resserrement des liens au sein de la C.E.I., sous l'effet de la nouvelle politique de la Russie et avec la coopération des autres républiques. La Russie a un intérêt à reporter sa frontière de sécurité sur les limites de l'ancienne U.R.S.S., tandis que les autres républiques n'ont pas les moyens d'une politique de sécurité et de défense propre. D'ailleurs, en dépit du ressentiment qu'a suscité la controverse sur la zone rouble, leurs économies sont si étroitement imbriquées avec celle de la Russie qu'une symbiose est indispensable. Il y a donc convergence d'intérêts. On apportera cependant une réserve en ce qui concerne l'Ukraine.

Pour dissiper une confusion fréquemment commise en Europe occidentale, il y a lieu de souligner aussi que, selon la définition donnée ici, l'"étranger proche" correspond aux Etats successeurs de l'U.R.S.S. dans ses frontières au moment de sa dissolution, c'est-à-dire la C.E.I., sans les Etats baltes et, naturellement, les Etats membres de l'ancien Pacte de Varsovie.

./.

Copie : - Secrétariat politique
- Div. pol. I
- Div. pol. III
- Ambassadeur Edouard Brunner, Paris
- Ambassadeur Francis Pianca, Rome
- Ambassadeur Benedikt von Tscharnher, Vienne CSCE

Dodis



Telle est la situation. Comme j'ai eu l'occasion de le dire antérieurement, on ne peut pas, sans un certain illogisme, se lamenter en 1992 sur le risque de chaos dans la C.E.I. et se lamenter en 1993 sur le renforcement de cette communauté sous l'égide de la Russie. De ces deux situations, la première représentait un risque majeur pour la sécurité du continent et c'est évidemment la seconde qui correspond à nos intérêts.

On ajoutera encore qu'en 1992 la possibilité de conflits inter-ethniques ne concernait pas seulement les relations entre républiques de la C.E.I. mais qu'il existait un risque de désintégration de la Fédération de Russie elle-même. Ce danger subsiste potentiellement mais s'est atténué pour le moment avec le rétablissement de l'autorité centrale sur les régions, qui a suivi l'élimination de l'opposition de l'ancien parlement hérité du régime communiste.

Enfin, les importantes minorités russes dans les républiques de la C.E.I. (40 % par exemple au Kazakhstan) peuvent représenter un risque de conflit à l'avenir, la Russie ayant expressément réservé son droit de protéger ses ressortissants. Ce facteur n'a toutefois pas joué de rôle dans les guerres actuellement en cours.

On remarquera que les deux Etats sur lesquels s'est abattue l'adversité sous forme d'une guerre où leur adversaire a été soutenu par la Russie sont précisément les deux seules républiques successeurs de l'U.R.S.S. qui n'avaient pas accepté de faire partie de la C.E.I. : la Géorgie en proie à la guerre de sécession de l'Abkhasie, et l'Azerbaïdjan qui, sur le terrain, n'a subi que revers face à l'Arménie dans le conflit du Haut-Karabkh.

Dans les deux cas, la Russie est soupçonnée, avec de bonnes raisons, d'avoir soutenu en sous-main respectivement les Abkhases et l'Arménie, mais les deux Etats victimes de cette manoeuvre ont maintenant réintégré la C.E.I. et on est persuadé, à Bakou comme à Tiflis, que la solution du conflit est à Moscou et que, la Russie ayant atteint son but de ramener les enfants prodiges au bercail, elle allait nécessairement changer de politique dans les conflits en cours, adopter une attitude plus équilibrée ou même bienveillante à l'égard de ceux qu'elle avait jusqu'alors défavorisés. En ce sens, l'action de la Russie, qui a pu être qualifiée de déstabilisatrice, aboutit par des moyens sur lesquels on pourrait certes porter une qualification morale critique mais politiquement insignifiante, à renforcer la C.E.I., donc à un effet, en fin de compte, stabilisateur.

Il reste à voir si cette politique de la Russie devrait appeler la formulation de limites ou conditions.

Il va de soi, par exemple, qu'une agression de la Russie contre l'un de ses voisins entraînerait de la part de la communauté internationale l'une de ces protestations verbales dont on a suffisamment expérimenté l'inefficacité. Une telle réaction est cependant indispensable puisque le silence prendrait allure d'approbation tacite. La question ne risque toutefois guère de se poser puisque la Russie a formulé pour principe de ne jamais intervenir qu'avec le consentement de l'Etat concerné et en

vertu du pacte de sécurité collective de la C.E.I. et d'accords contractuels dont, effectivement, un bon nombre a été conclu avec la plupart des Etats successeurs. Quant à l'aide prêtée en sous-main à un belligérant contre un autre, ainsi que ce fut le cas jusqu'à présent, elle n'appelle pas, sur le plan politique, de réponse particulière.

Il a toutefois été suggéré de demander à la Russie de placer ses interventions sous l'égide d'une organisation internationale, O.N.U. ou C.S.C.E. surtout, en sollicitant leur approbation. Cette thèse du "sponsoring" ne me semble pas recommandable sans précautions. D'abord, il n'est pas indiqué d'approuver à l'avance une opération qu'on n'est pas en mesure de contrôler. Ensuite, on donnerait un argument supplémentaire à la Russie à l'appui de sa prétention abusive de se faire payer ses interventions par la communauté internationale.

Il a également été proposé d'encadrer, conseiller ou contrôler les interventions. Mais, comme, d'une part, la Russie ne l'acceptera pas et que, d'autre part, la communauté internationale n'est pas en mesure de le faire efficacement, on se retrouve pratiquement dans l'insatisfaisante hypothèse précédente. Il en va de même, bien sûr, de mesures d'interposition, qui supposent l'accord des parties.

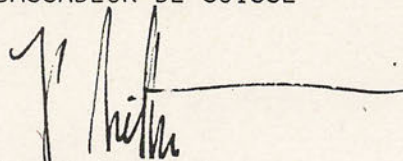
En fin de compte, le mieux que nous puissions faire est d'accélérer et accentuer l'intégration de la Russie dans les institutions européennes : Conseil de l'Europe et C.S.C.E.. En sortant la Russie de son isolement, on restreint le risque qu'elle prenne la décision unilatérale d'user de la force dans des conditions injustifiables. On instaure aussi la possibilité d'un certain contrôle par la mise en cause directe des décisions politiques de la Russie devant les organes de la communauté. C'est d'ailleurs bien dans ce sens que semblent aller les décisions de la conférence ministérielle de la C.S.C.E. à Rome (chiffre II 2). Ce contrôle global au sommet me paraît pour le moment plus efficace que le contrôle sur le terrain de cas en cas, dont on vient de mentionner les difficultés. En revanche, on doit souhaiter un renforcement des institutions de la C.S.C.E. qui permettrait à terme d'instaurer justement ce genre de contrôle ponctuel.

En conclusion, la politique de la Russie tendant au resserrement de la C.E.I. est dans son principe un facteur de stabilité, correspondant à nos intérêts. Des excès devraient être prévenus par une intégration poussée de la Russie dans les institutions européennes. Enfin, il serait souhaitable que la C.S.C.E. fût renforcée pour permettre un contrôle d'opérations de ce type.

J'adresse copie de la présente aux services concernés ainsi qu'aux chefs de mission qui ont participé jusqu'à présent à l'échange de vues sur ce sujet.

Veillez agréer, Monsieur le Secrétaire d'Etat, l'assurance de ma considération distinguée.

L'AMBASSADEUR DE SUISSE



(J.-P. Ritter)