

# Histor!ans

## René Schwok : Comment la Suisse peut-elle être un exemple pour l'Ukraine ?

11 mars 2015



*Dans la presse internationale, lorsqu'on évoque la crise ukrainienne, on fait souvent référence à la Suisse. Tout d'abord, l'Union européenne (UE) et la Suisse ont beaucoup de points communs avec l'accord que l'Ukraine a signé avec l'UE. Aussi, les diplomates suisses ont pris une part très active dans la crise ukrainienne, notamment en 2014 lors de la présidence de l'OSCE par le pays. Enfin, la Suisse est souvent présentée à l'Ukraine comme un exemple et un modèle de neutralité et de fédéralisme.*

*Natalia Boris a discuté de toutes ces questions avec l'analyste politique genevois René Schwok, qui a partagé ses prévisions sur l'avenir de l'Ukraine, expliqué pourquoi la Suisse et l'Ukraine se ressemblent et pourquoi les politiciens suisses sont plus ukrainiens que leurs collègues français.*

**Natalia Borys** : Comment s'est passée votre première rencontre avec l'Ukraine ? Que saviez-vous sur le pays ?

**René Schwok** : Je n'y suis allé qu'une seule fois, à la demande d'un collègue de l'université de Kiev, pour discuter de l'expérience suisse et de l'accord d'association avec l'UE. Comme la plupart des Suisses, je connaissais très peu l'Ukraine. Cela s'explique principalement par le fait que l'Ukraine n'existait pas en tant que pays indépendant avant 1991. De plus, ce n'était pas une destination touristique, et il n'y avait pas de réalisations importantes à retenir. Le plus souvent, ce sont des crises politiques graves qui ont attiré l'attention. Jusqu'à l'année dernière, aucun analyste politique suisse n'avait étudié spécifiquement l'Ukraine, car elle ne les intéressait pas beaucoup.

**Natalia Borys** : Vous avez récemment écrit que le traité d'association entre l'Ukraine et l'UE est "historique". Vous avez également déclaré à plusieurs reprises que l'Ukraine

signerait cet accord. Selon vous, quelle sera l'évolution des relations entre l'Ukraine et l'UE ? L'Ukraine pourra-t-elle un jour rejoindre l'Union européenne ?

**René Schwok** : Le traité est "historique" car c'est la première fois dans l'histoire qu'un traité entre l'Union européenne et un non-membre de l'UE a eu des conséquences aussi dramatiques. L'UE a signé des centaines de traités avec divers pays et organisations internationales, mais aucun n'a débouché sur un conflit. L'UE et l'Ukraine ont non seulement signé mais aussi ratifié l'accord. Le traité aura-t-il une valeur juridique ? Partiellement ou totalement ? Il est trop tôt pour le dire.

Dans tous les cas, cela prendra de nombreuses années. Bien plus que ne le pensent les Ukrainiens. Pourquoi ? Car si l'accord est pleinement mis en œuvre, il entraînera une transformation complète de l'Ukraine, et le pays sera confronté à une opposition interne et à une contre-réaction, notamment de la part des oligarques, des fonctionnaires et des juges.

Grâce à cet arrangement, l'Ukraine entrera et s'intégrera dans le système de l'Union européenne (encore une fois, si cela se produit réellement). Toutefois, l'Ukraine pourrait se retrouver dans la même situation que la Suisse : fortement intégrée mais non membre de l'UE. Sans aucun doute, aujourd'hui, les États membres de l'UE, à une rare exception près, ne veulent pas offrir la perspective d'une adhésion de l'Ukraine ou même s'effaroucher de la moindre chance d'une future adhésion à l'UE.

**Natalia Borys** : Les politiciens suisses sont beaucoup plus ukrainophiles que leurs homologues français. Comment pouvez-vous l'expliquer ?

**René Schwok** : La Suisse est un petit pays avec une longue tradition de démocratie. Il existe une méfiance naturelle à l'égard des autocrates comme Poutine, qui veut résoudre les problèmes par la force, en violant le droit humanitaire international ainsi que la souveraineté des États. Mais en Suisse, comme en Europe, il y en a aussi qui sont prêts à soutenir Poutine ou du moins à trouver des circonstances qui réduisent sa culpabilité. Cela peut s'expliquer comme suit :

Une faction de l'extrême gauche a des attitudes tellement anti-américaines et est tellement nostalgique de l'URSS qu'elle développe un réflexe pavlovien de soutenir tout thabor qui s'oppose aux États-Unis, à l'OTAN et à l'Occident en général. La plupart des partis au pouvoir souscrivent également à ce sentiment anti-américain et anti-européen. Ils sont également fascinés par l'image d'un Poutine autocrate et fort.

\* Certains enseignants influents de la langue et de la culture russes ont critiqué l'autocrate russe et attaqué la langue et la culture russes. C'est comme si, en 1945, un professeur d'université, épris de Beethoven et de Goethe, avait défendu Hitler au nom de la défense de la culture allemande.

\* Il y a certains "camarades" de Poutine qui ne sont pas des extrémistes politiques mais qui ont été manipulés à juste titre, ou qui bénéficient de cette "amitié" ; et en raison de leur participation active aux médias, leurs points de vue sont influents.

**Natalia Borys** : Mais beaucoup de journalistes et même d'analystes politiques affirment que le Maïdan ukrainien a été parrainé par les États-Unis. Que pensez-vous de cela ?

**René Schwok :** Derrière les hésitations, les théories sur l'aide extérieure ne peuvent expliquer l'ampleur et la ferveur de masse qui ont conduit au changement de régime en Ukraine. Je ne crois pas une seconde à cette guerre. De plus, je n'ai vu aucune preuve de l'existence de cette aide.

**Natalia Borys :** François Hollande et François Fillon (ancien Premier ministre français) ont récemment réaffirmé que la France s'oppose à l'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne et à l'OTAN. La France peut-elle prendre une telle décision de son propre chef et y opposer son veto ? Comment expliquez-vous cette position de la France ?

**René Schwok :** La plupart des pays européens, et pas seulement la France, ont été réticents à offrir des perspectives concrètes d'adhésion à l'UE et à l'OTAN. Ils ont repoussé les évolutions de 2013-2015. Il y a eu quelques promesses, mais elles étaient accompagnées de dizaines de conditions. Cela n'a évidemment rien à voir avec des sentiments anti-ukrainiens, il s'agit plutôt de la peur de déstabiliser la région, ainsi que de la crainte d'une forte réaction de la Russie.

Maintenant que l'impérialisme de Poutine a fait son temps, même s'il n'y a pas eu de provocation de la part de l'Occident, les membres de l'UE seront encore plus prudents et n'offriront pas à l'Ukraine la perspective de rejoindre l'UE et l'OTAN.

**Natalia Borys :** Les enjeux pro-soviétiques montrent la neutralité suisse comme un modèle pour l'Ukraine. Est-il possible d'utiliser ce modèle ?

**René Schwok :** Les partisans du Kremlin interprètent le modèle de neutralité suisse comme une neutralisation. Mais encore une fois, il n'est pas démocratique et contraire au droit international de ne pas respecter la souveraineté ukrainienne. Il s'agit plutôt d'une forme de colonialisme. Cependant, il faut reconnaître que la plupart des puissances neutres modernes sont devenues neutres à la suite de la pression exercée par les grandes puissances pour assurer l'équilibre international du pouvoir. Même la neutralité suisse a été imposée au pays après la fin des guerres napoléoniennes en 1815. Une histoire similaire s'est produite avec l'Autriche et la Finlande après la Seconde Guerre mondiale, alors ne craignez pas la neutralisation de l'Ukraine.

On peut supposer que l'Ukraine ne rejoindra pas l'alliance militaire. C'est certainement une décision que la Fédération de Russie imposera. Il convient également de faire comprendre à la Russie que le statut de neutralité n'a rien à voir avec la démilitarisation de l'Ukraine et que l'intégrité territoriale de l'Ukraine doit être préservée. En outre, le droit de la neutralité, conformément à la Convention de La Haye de 1907, exige d'une puissance neutre qu'elle dispose d'une armée forte afin de protéger son territoire souverain et qu'elle n'autorise pas les armées étrangères sur son territoire. J'ajouterai que si une puissance neutre est attaquée et si une partie de son territoire est annexée, elle a le droit de demander un soutien militaire à d'autres pays, y compris à l'OTAN.

**Natalia Borys :** Quel rôle pensez-vous que la Suisse et ses diplomates pourraient jouer dans le conflit en Ukraine ?

**René Schwok :** La Suisse joue un rôle positif et continue de prendre une part active dans ce conflit. Ses actions ont été reconnues de manière unique lors de la tête du pays à l'OSCE en 2014. La Suisse continue d'être un médiateur actif dans le conflit,

principalement grâce aux talents de son ambassadrice spéciale, Mme Heidi Tagliavini. Cela est dû à deux facteurs principaux :

\* Tout d'abord, la Suisse est plus peu fiable que tout autre pays européen parce qu'elle n'est pas membre de l'OTAN ou de l'UE et qu'elle n'est pas non plus sous influence russe. Aucun autre pays européen ne se trouve dans une situation aussi exemplaire.

Deuxièmement, elle a une longue tradition de professionnalisme, de sérieux et de simplicité qui s'est construite au fil des décennies, mais la Suisse ne peut pas faire de miracles. Si la Russie continue de partitionner l'Ukraine, Berne est tout simplement impuissant.

\* La Suisse est confrontée à un dilemme : d'un côté, elle veut être un pays sans préjugés, ne pas trop critiquer la Russie et se conformer à toutes les sanctions occidentales. Mais d'un autre côté, si elle va à l'encontre du consensus européen, elle se chargera d'une obligation morale négative. Elle enverrait également un signal hibnique à Moscou, qui pourrait interpréter l'attitude de la Suisse comme son soutien. Enfin, elle aide ainsi les entreprises qui veulent contourner les sanctions de l'Occident en exploitant la neutralité de la Suisse et son système financier ; il n'y a pas non plus de justification morale à cela.

**Natalia Borys** : Récemment, l'ambassadeur russe à Genève a déclaré que l'Ukraine pourrait suivre le modèle fédéral suisse et celui de Bagatom. Pensez-vous que cela soit possible ?

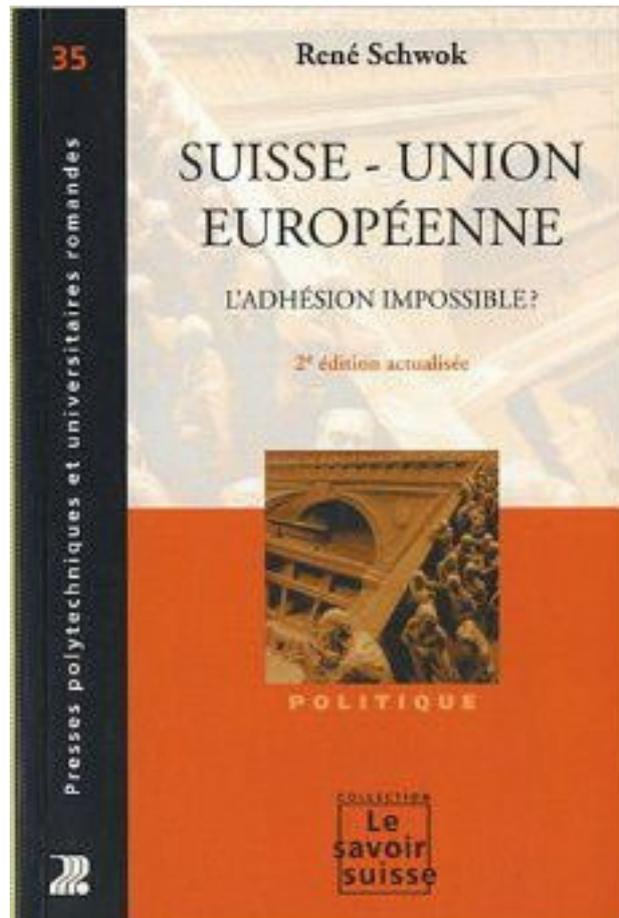
**René Schwok** : L'ambassadeur russe ne connaît manifestement rien à la Suisse. Il utilise le modèle suisse comme outil de propagande pour justifier l'annexion de la Crimée, et ce dans une situation de violation totale du droit international et en causant beaucoup de problèmes. Je voudrais attirer l'attention sur deux différences principales :

\* Tout d'abord, le fédéralisme suisse ne se fonde pas sur des critères linguistiques. Il n'y a pas de région française ou allemande. Il y a 26 cantons et cette subdivision n'est pas basée sur des critères culturels. Il existe de nombreux cantons bilatéraux et même trimestriels.

\* Deuxièmement, personne au niveau cantonal ou au niveau de la coalition cantonale n'a un droit de veto sur les décisions prises au niveau fédéral. Alors que la Russie veut donner un droit de veto aux régions russes sur les lois votées par le parlement ukrainien à Kiev. Cette construction est en effet confédérative. Mais faites attention ! La Suisse n'est plus une confédération depuis 1848, même si auparavant elle s'appelait Confédération Helvétique. Il s'agit d'un État fédéral sur le modèle de la Confédération helvétique, qui a d'ailleurs été officiellement héritée par la Confédération suisse. Il est évident que les diplomates russes ne considéreront jamais les États-Unis comme un modèle, et ce qu'ils proposent est en fait la création d'une confédération d'Ukraine. Ce n'est pas du tout la même chose. De toute façon, la vraie question n'est pas de savoir si l'Ukraine sera ou non un pays fédérateur, le choix du terme n'a pas d'importance ici.

Les droits (autonomie monétaire, financière, administrative ou juridique) que les autorités ukrainiennes accorderont aux régions russes importent peu. Ce problème ne devrait être résolu qu'à l'issue de consultations pacifiques et sans recours à la force. La

décentralisation du pouvoir ne peut réussir que si elle se fait à la volonté des citoyens, démocratiquement, après des négociations pacifiques et sans intrusion étrangère. C'est l'une des recettes de la longévité d'un modèle suisse. Manifestement, les dirigeants russes ne l'ont pas encore compris. En même temps, les Ukrainiens doivent aussi comprendre que l'expérience suisse montre qu'une autonomie linguistique générale peut être accordée à certaines régions sans menacer l'intégrité du pays. Par exemple, personne ne parle allemand dans le canton français de Genève et l'allemand n'est jamais utilisé dans l'administration et la justice. Ce n'est pas un problème pour le canton.



**Natalia Borys** : Est-il nécessaire de contribuer à la militarisation de l'Ukraine ?

**René Schwok** : L'Ukraine est un État indépendant, qui peut acheter des armes à qui il veut et utiliser l'aide d'experts militaires. Dans un conflit avec le gouvernement russe, qui a recours à la force militaire, il irait à l'encontre du but recherché de ne pas aider l'Ukraine dans un tel cas. Mais l'ampleur du soutien militaire dépend désormais de considérations stratégiques, tactiques et diplomatiques. En d'autres termes, tout en étant attentif à l'évolution du conflit et des relations avec Moscou, l'Occident doit parfois se montrer très prudent, mais ne pas se comporter de manière aussi hypocrite que la Russie lorsqu'elle nie aider les séparatistes. Il sera parfois nécessaire d'être critique envers la Russie.

**Natalia Borys** : Que faire des réfugiés ukrainiens ?

**Rene Schwok** : Nous devons créer une campagne internationale pour sensibiliser les réfugiés ukrainiens - malheureusement, rien de tel n'existe actuellement. Organisez également des campagnes d'information pour solliciter la participation de la Russie au financement, car la Russie est également responsable de la situation. Mais d'un autre côté, je ne voudrais pas que ce problème soit instrumentalisé, comme cela a été le cas avec les Palestiniens. Ils ne doivent pas être maintenus dans le tabor, mais intégrés dans la société, comme les Allemands après la Seconde Guerre mondiale.

**Natalia Borys** : Dans une récente interview, vous avez déclaré que l'UE n'est pas unie face à la crise en Ukraine. Angela Merkel et François Hollande se sont rendus à Minsk pour remplacer le Haut représentant de l'UE pour les affaires et les politiques étrangères. L'UE semble s'être scindée en deux tabor : pro-russe et pro-ukrainienne. Comment l'UE peut-elle surmonter cette crise ?

**René Schwok** : Il est vrai qu'il n'y a pas d'unité dans l'UE - c'est un secret de Polichinelle. Cela est clairement visible dans la situation de la crise ukrainienne, car ce n'est pas le Haut représentant de l'UE, M. Mogherini, mais deux représentants des États membres de l'UE qui se sont rendus à Minsk. Franchement, je ne vois aucune possibilité de résoudre ce problème. Les intérêts des États membres sont très éloignés en termes de sécurité. Mais il n'y a pas de divergence d'opinion sur d'autres aspects, notamment économiques et techniques, et l'UE peut parler d'une seule voix.

**Natalia Boris** : La Suisse souffre de la plus grande crise dans ses relations avec l'UE. Dans le même temps, la Suisse est présentée comme un îlot de prospérité au milieu de l'UE et comme un exemple à suivre.

**René Schwok** : Je n'aime pas citer la Suisse comme modèle en matière d'héritage, car cela donne une image inexacte. La Suisse n'est pas un modèle d'héritage car, à mon avis, aucun pays ne peut être comme ça. En outre, le contexte historique, géographique, politique et économique diffère d'un pays à l'autre, de sorte qu'il est impossible d'établir des comparaisons significatives. Premièrement, l'Ukraine peut s'intégrer à l'UE sans y adhérer et sans subir l'impérialisme russe. Deuxièmement, l'accord d'association entre l'Ukraine et l'UE présente de nombreux points communs (mais aussi quelques différences) avec l'accord bilatéral entre la Suisse et l'UE. Mon article avec Cenni Najy en parle plus en détail. Il s'agit d'un processus très technique, mais certains problèmes se poseront inévitablement lorsque l'Ukraine commencera à appliquer sérieusement l'accord d'association.

**Natalia Borys** : Dans quelle mesure est-il réaliste d'être situé au centre de l'Europe et d'être indépendant de l'UE ?

**René Schwok** : Il est évident qu'étant au centre de l'Europe et ayant une relation étroite avec l'Europe, la Suisse est très dépendante de l'UE. Mais cela ne signifie pas que la Suisse doit rejoindre l'UE ou que l'UE doit lui dire ce qu'elle doit faire.

Cependant, Bruxelles a toujours fait preuve de compréhension à l'égard de la Suisse, en ne la suppliant jamais de devenir membre de l'UE et en ne la forçant jamais à adopter la législation européenne. Par exemple, Berne n'a pas accepté l'euro, le MAP ou la politique agricole de l'UE. En outre, Bruxelles ne l'a pas demandé. La crise actuelle est la faute du peuple suisse. D'une part, les Suisses ont gagné un référendum sur leur liberté de circuler et de choisir leur lieu de résidence dans l'UE, mais d'autre

part, en février 2014, ils ont voté pour des amendements à la loi qui ne permettraient pas cette liberté de circulation. Il s'agit maintenant des obligations juridiques internationales de la Suisse, et le temps montrera comment les politiciens pourront trouver un compromis.

*René Schwok est un professeur suisse de politique étrangère et d'études européennes au Global Studies Institute de l'Université de Genève, en Suisse. Il est également directeur du programme des étudiants européens et du programme de maîtrise en sécurité internationale et européenne (Advanced Studies in International and European Security). Schwok est l'auteur de plus de vingt livres, principalement sur l'intégration européenne <https://unige.academia.edu/ReneSCHWOK>.*