

La Russie à la recherche d'un nouveau système international et d'une nouvelle politique extérieure

Pierre Binette et Jacques Lévesque

Numéro 24, automne 1993

La politique étrangère des grandes puissances après la guerre froide

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/040319ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/040319ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1189-9565 (imprimé)

1918-6592 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Binette, P. & Lévesque, J. (1993). La Russie à la recherche d'un nouveau système international et d'une nouvelle politique extérieure. *Revue québécoise de science politique*, (24), 45–73. <https://doi.org/10.7202/040319ar>

Résumé de l'article

La Russie qui a émergé de l'effondrement de l'URSS en 1991 s'est dotée d'une politique extérieure qui se voulait en rupture fondamentale avec celle de l'Union soviétique. Avec une volonté de cohérence remarquable, la Russie a cherché à adopter une vision du monde et une définition de ses intérêts, qui soient en pleine conformité avec les valeurs et les objectifs communs des puissances occidentales parmi lesquelles elle comptait s'inscrire. Sa tentative de faire table rase du passé, qui est ici présentée et qui s'est d'abord imposée, n'a pas pu se maintenir. Le poids du passé russe et soviétique a progressivement resurgi sous diverses formes dans les débats qu'a suscités la définition des intérêts de la nouvelle Russie. La redéfinition de la politique extérieure de la Russie qui paraissait une chose faite en 1992 est en train de se refaire dans un contexte politique profondément changé, et dans une direction inquiétante pour les États issus de l'URSS, et est susceptible de poser des dilemmes de plus en plus difficiles aux puissances occidentales.

LA RUSSIE À LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU SYSTÈME INTERNATIONAL ET D'UNE NOUVELLE POLITIQUE EXTÉRIEURE

Pierre Binette et Jacques Lévesque

Université du Québec à Montréal

La Russie qui a émergé de l'effondrement de l'URSS en 1991 s'est dotée d'une politique extérieure qui se voulait en rupture fondamentale avec celle de l'Union soviétique. Avec une volonté de cohérence remarquable, la Russie a cherché à adopter une vision du monde et une définition de ses intérêts, qui soient en pleine conformité avec les valeurs et les objectifs communs des puissances occidentales parmi lesquelles elle comptait s'inscrire. Sa tentative de faire table rase du passé, qui est ici présentée et qui s'est d'abord imposée, n'a pas pu se maintenir. Le poids du passé russe et soviétique a progressivement resurgi sous diverses formes dans les débats qu'a suscités la définition des intérêts de la nouvelle Russie. La redéfinition de la politique extérieure de la Russie qui paraissait une chose faite en 1992 est en train de se refaire dans un contexte politique profondément changé, et dans une direction inquiétante pour les États issus de l'URSS, et est susceptible de poser des dilemmes de plus en plus difficiles aux puissances occidentales.

«...les ruptures révolutionnaires ne sont jamais aussi complètes ou définitives que le pensent ceux qui les veulent

Pierre Binette et Jacques Lévesque, département de science politique, Université du Québec à Montréal, C.P. 8888, Succ. Centre-Ville, Montréal (Québec), H3C 3P8

Revue québécoise de science politique, no 24, automne 1993.

aussi bien que ceux qui les craignent¹». Cette constatation qui visait la révolution bolchevique d'octobre 1917 s'applique aussi bien à celle qui a mis fin à l'existence de l'URSS en 1991.

Certes, les objectifs de Lénine et de son régime étaient radicalement différents de ceux du régime antérieur et la révolution bolchevique a entraîné à moyen et à long termes une restructuration fondamentale du système international. Cependant, assez rapidement, et plus particulièrement avec Staline, le vieux messianisme russe et les objectifs impériaux traditionnels de la Russie sont venus peser assez fortement sur la politique extérieure soviétique au point que plusieurs auteurs ont affirmé, grandement à tort selon nous, que celle-ci n'était que la continuation de la politique russe, indépendamment de la nature et de l'idéologie du système soviétique.

L'effondrement de l'URSS en 1991 a bouleversé l'ordre international et l'a mis dans une situation de très grande fluidité. Sa restructuration ne saurait tarder indéfiniment et dépendra dans une très large mesure des orientations que prendra la politique extérieure de la nouvelle Russie, orientations qui constituent une des plus grandes inconnues dans la situation actuelle.

Après quelques mois d'un consensus assez large, le camp des partisans de Eltsine s'est fractionné au fur et à mesure que des problèmes sont survenus, notamment des problèmes engendrés par l'indépendance inattendue et mal acceptée de l'Ukraine. Les nouveaux dirigeants russes, Boris Eltsine lui-même et plus particulièrement son ministre des Affaires étrangères, Andrei Kozyrev, ont voulu faire table rase du passé soviétique et donner des orientations et des objectifs radicalement nouveaux à la politique extérieure russe. Leur vision des choses, empreinte d'espoirs sans doute démesurés et d'un fort idéalisme typique des situations révolutionnaires, a nettement dominé la politique extérieure russe en 1992. Les positions prises, même par certains des proches de Eltsine, ont montré la résistance de conceptions antérieures,

1. Lévesque, Jacques, *L'URSS et sa politique internationale de Lénine à Gorbatchev*, Paris, Armand Colin, 1988, p. 7.

voire une nostalgie inavouée de l'Union soviétique. Depuis l'été 1992, le débat sur les orientations et les priorités de la politique extérieure de la Russie s'est étendu et a gagné en intensité, et l'ampleur des critiques formulées à l'encontre de la politique de Kozyrev et de Eltsine a été telle qu'elle a commencé à en infléchir le cours, de façon plus significative et substantielle depuis la fin de 1992.

Cet article se propose d'abord de clarifier et d'analyser les objectifs et les attentes de la politique extérieure de la nouvelle direction russe ainsi que la vision du monde et des intérêts de la Russie qui les sous-tendaient au cours des mois qui ont suivi l'effondrement de l'URSS. Ce faisant, il vise à en faire ressortir les éléments de cohérence et l'extraordinaire volonté de rupture au moment, ressenti comme un temps privilégié, d'une révolution et de l'émergence d'un nouvel État.

Cet article veut ensuite rendre compte des critiques suscitées par les politiques des dirigeants et des solutions de remplacement proposées, de même qu'esquisser le profil politique des forces montantes qui les articulent. Il entend ainsi faire ressortir les éléments de continuité qui resurgissent sous des formes diverses à travers ces solutions.

Il vise enfin à évaluer leurs chances de succès dans le contexte interne et international présent de la Russie et à montrer les orientations qui pourraient en résulter pour sa politique extérieure, de même que les conséquences susceptibles d'en découler. D'où, croyons-nous, l'utilité d'un tel article.

L'émergence de la nouvelle Russie sur la scène internationale ne datant que d'un an et demi à peine, aucun article n'a été consacré à sa politique extérieure dans les revues de science politique ou de relations internationales². À cet égard, le présent article fraye le chemin.

2. Les délais de publications étant ce qu'ils sont, quelques articles ont maintenant commencé à paraître. Signalons notamment : Arbatov, A. G., «Russia's Foreign Policy Alternatives», *International Security*, vol. 18, n° 2, automne 1993, p. 5-43.

Les conceptions et priorités de la nouvelle direction

La facilité avec laquelle la nouvelle direction russe a pu faire prévaloir, en 1992, une politique extérieure radicalement différente ne tient pas seulement à la nature révolutionnaire des bouleversements politiques qui ont entraîné l'effondrement de l'Union soviétique. D'autres facteurs sont en cause. Soulignons d'abord le système très personnalisé de prise de décision dans le régime politique russe, héritage direct du système soviétique lui-même, très idiosyncrasique. Trait qu'est venu renforcer l'acceptation par le Parlement russe d'accorder au président Eltsine des pouvoirs «extraordinaires» afin de stabiliser et de rassurer le nouveau régime. De fait, le Parlement lui a attribué les pleins pouvoirs en toute matière pour un an, c'est-à-dire jusqu'en décembre 1992; ce faisant, le Parlement abdiquait l'exercice de ses propres pouvoirs. Le 27 février 1992, un décret présidentiel stipulait que le Président de la Russie était le plus haut responsable de l'État en matière de politique étrangère et de sécurité nationale³. Si Boris Eltsine était l'ultime décideur, le ministre des Affaires étrangères, Andrei Kozyrev, est apparu dans le processus de formulation de la politique comme le maître d'œuvre et le principal inspirateur de Eltsine. Jusqu'à l'automne 1992, il jouissait de la totale confiance du chef de l'État, et une directive présidentielle avait confié à son ministère la coordination de toutes les activités liées à la politique étrangère. Les carences organisationnelles au sein du ministère des Affaires étrangères, en phase de reconstruction, ont favorisé l'emprise de Kozyrev.

Pour Eltsine et Kozyrev, la priorité la plus importante pour la Russie était son insertion politique et économique dans le monde dit «civilisé», c'est-à-dire dans le groupe composé des pays à régime démocratique et industriellement développés. Il s'agissait plus précisément de trois choses : intégrer la Russie dans l'espace politique et économique européen, notamment en participant pleinement aux activités des institutions européennes; établir avec les États-Unis des rapports amicaux, des relations de partenariat sur les plans

3. *Rossiiskaïa Gazeta*, 27 février 1992.

économique, social et politique et des rapports d'alliés dans les questions militaires et stratégiques; régulariser et développer les relations russo-japonaises par la signature d'un traité de paix entre les deux pays et le règlement du différend territorial concernant les Kouriles⁴.

Cette orientation résolument «occidentaliste», pour reprendre les termes du vieux débat russe qui se poursuit avec une vigueur renouvelée, était justifiée par les trois facteurs suivants :

1) La conformité nouvelle des valeurs politiques et économiques entre la Russie et les pays de l'Ouest.

2) La pacification de l'environnement international de la Russie résultant, d'après eux, d'une nouvelle parenté systémique entre celle-ci et l'Occident. Cette pacification se traduisait sur le plan stratégique par la disparition de la menace provenant de l'environnement «éloigné». (Précisons ici que tous les dirigeants et analystes russes utilisent l'expression «blijnee zarubej'e» difficilement traduisible en français⁵ et qui signifie littéralement «le proche outre-frontière», pour désigner les anciennes républiques soviétiques). Cette distinction entre l'étranger tout court et le «proche étranger» est fréquemment dénoncée par les dirigeants de ces anciennes républiques comme voilant à peine des desseins impérialistes⁶.

3) Les nouveaux intérêts partagés par la Russie et l'Occident. Précisons que c'est dans la définition de ces intérêts que la cohérence interne de l'argumentation de Eltsine et de Kozyrev ressortait de la façon la plus évidente.

4. Voir à ce sujet : Entrevue avec A. Kozyrev, *Novoye Vremya*, n° 41, octobre 1992. En ce qui concerne plus particulièrement les relations russo-japonaises, voir le texte de l'entrevue de Kozyrev à la télévision russe, le 11 septembre 1992, *Foreign Broadcast Information Service - Central Eurasia* (par la suite, cet organisme sera désigné par l'abréviation FBIS-SOV), FBIS-SOV-1992-178, 14 septembre 1992, p. 4-6.

5. Les Américains la traduisent par «near abroad».

6. «Cette distinction en elle-même est la preuve que la Russie a encore de sérieuses prétentions sur la région de la Baltique», déclarait Tiit Matsulevits, ambassadeur d'Estonie en Allemagne, «Conférence in Salzburg», *RFE/RL Research Report*, vol. I, n° 49, 11 décembre 1992, p.17-27.

Dans un premier temps, nous analyserons les intérêts de la Russie tels que Eltsine et Kozyrev les ont définis et quelques aspects de leur stratégie politique; dans un second temps, nous étudierons les intérêts occidentaux tels qu'ils les ont perçus.

Les intérêts de la nouvelle Russie

La démocratisation de la Russie dépendait, selon Eltsine et Kozyrev, de l'amélioration des conditions de vie du peuple russe, qui ne pouvait être obtenue que par l'application de la thérapie de choc mise de l'avant par Egor Gaïdar. Pour atténuer les effets négatifs de cette politique susceptible d'accroître dans un premier temps les difficultés économiques et de provoquer le mécontentement populaire et l'insatisfaction des anciennes autorités économiques, la Russie devait avoir recours à l'aide économique et au soutien extérieur (expertise, formation, etc.). Or, seuls les pays démocratiques industriellement développés étaient susceptibles de pouvoir fournir soutien politique et aide économique.

Kozyrev affirmait que le type d'aide internationale réclamée par la Russie était essentiellement différent de celui, plus traditionnel, octroyé depuis quelques décennies par les pays du Nord et les organisations internationales aux pays du Sud. Il réfutait ainsi les allégations voulant que la Russie soit en voie de tiers-mondisation et que l'aide internationale la rende dépendante des pays occidentaux et sujette au diktat des organisations économiques internationales dont le Fonds monétaire international (FMI). Selon le ministre des Affaires étrangères, il ne s'agissait pas uniquement d'une aide humanitaire ou technologique, mais aussi d'un programme de soutien et d'assistance aux forces réformatrices par une coordination des politiques visant la libéralisation de l'économie russe et son intégration dans l'économie mondiale. Eltsine et Kozyrev étaient convaincus que l'importance de la réussite des transformations systémiques en Russie inciterait les pays occidentaux, et plus particulièrement les États-Unis,

à mettre sur pied un vaste programme, du type plan Marshall, pour la reconstruction de l'économie russe⁷.

La volonté des dirigeants russes de rassurer les gouvernements occidentaux et de leur donner des garanties sur les intentions véritables de la Russie et sur la modification de l'ancienne politique étrangère à partir de nouvelles valeurs, les a amenés à réévaluer leurs positions et à ajuster leur comportement concernant de nombreuses questions internationales. Soulignons que cette tendance est apparue sous Gorbatchev. Libéré des contraintes politiques qui limitaient la marge de manœuvre du président soviétique, la nouvelle direction a radicalisé la tendance occidentaliste de la politique étrangère gorbatchévienne en affirmant, pour mieux convaincre, qu'elle était désormais l'œuvre «de gens qui sont libres des engagements et des dettes du passé communiste⁸».

Dès décembre 1991, les autorités russes ont manifesté leur intention d'entreprendre des négociations avec le Japon afin d'éliminer les obstacles à la normalisation et à l'accroissement de leurs rapports. Le ministre des Affaires étrangères affirmait que la Russie était disposée à discuter de tous les problèmes dont la solution pourrait conduire à la ratification d'un traité de paix russo-japonais et, indirectement, à une plus grande participation économique du Japon à l'égard de la Russie. Kozyrev évoqua, pour ce faire, la possibilité d'accorder au Japon la souveraineté exclusive sur deux des quatre principales îles des Kouriles. En cas d'impasse dans les négociations au sujet des autres îles de l'archipel, il recommandait de faire appel à la Cour internationale de justice. Cette proposition se voulait conforme aux nouveaux principes de la politique étrangère russe, dont celui du respect des normes légales et des

7. Voir à ce sujet : Kozyrev, A., discours à Columbia University, 24 septembre 1992, *Itar-Tass*, 25 septembre 1992, *FBIS-SOV-92-188*, 28 septembre 1992, p. 8.

8. Voir : Kozyrev, A. «Russia : A Chance for Survival», dans *Foreign Affairs*, vol. 71, n° 2, printemps 1992, p. 16.

principes internationaux en matière de règlement des différends⁹.

Plusieurs autres gestes accomplis surtout au cours des premiers mois d'existence du nouveau régime témoignent de sa volonté de multiplier les gages pour faire de la Russie une grande puissance «normale», membre à part entière du monde dit «civilisé». À ce titre, il faut mentionner l'extradition, conformément aux vœux du gouvernement allemand, d'Erich Honecker, la réduction draconienne de l'aide économique et militaire à Cuba et à l'Afghanistan conformément aux attentes du gouvernement américain, et l'appui de la Russie aux sanctions adoptées par le Conseil de sécurité de l'ONU à l'égard de l'Irak et de la Serbie. Les prises de position du gouvernement russe au sujet des questions du désarmement et de la collaboration américano-russe sur le plan militaire sont également très révélatrices. Le cas est d'autant plus intéressant du fait que la réduction du budget consacré au secteur militaire est, dans la perspective de Eltsine, nécessaire à la résolution des problèmes de l'économie civile. Il y avait donc sur ce plan une corrélation très étroite entre les exigences internes et la politique étrangère. Dans un discours prononcé en janvier 1993 à Moscou, lors de la signature du traité START II qui prévoit la réduction des deux tiers des armements stratégiques, Eltsine affirmait : «La puissance de la Russie doit se mesurer non pas au nombre de ses missiles, mais au niveau de vie de ses citoyens...» Il déclarait de même que la Russie devait dépenser ses énergies «non pas pour construire des MIG, non pas pour la course aux armements, mais pour accomplir de grandes réformes qui permettront d'établir en Russie la liberté, la démocratie et les droits de l'Homme¹⁰». Il justifiait ainsi un traité nettement plus exigeant pour la Russie que pour les États-Unis.

L'exemple le plus intéressant de la volonté de collaboration avec les États-Unis en matière de défense et de sécurité a été l'engagement qu'a pris la Russie d'entamer des

9. Voir : Foye, S., «The Struggle over Russia's Kuril Islands Policy», *RFE/RL, Research Report*, vol.1, n° 36, 11 septembre 1992, p. 34-40.

10. *Izvestia*, 4 janvier 1993.

pourparlers avec Washington en vue de définir puis d'établir un système de défense globale (SDG) dont la fonction serait d'assurer la protection des deux pays contre le lancement accidentel ou une attaque limitée de missiles balistiques¹¹.

Le projet américain prévoyait que dans son aspect définitif le SDG nécessiterait le déploiement d'environ 700 missiles d'interception sol-air, de détecteurs basés dans l'espace, de stations de surveillance et de plus de 1000 systèmes de frappe basés dans l'espace. Le SDG devait pouvoir neutraliser environ 200 missiles balistiques intercontinentaux (ICBM). La réalisation de ce projet devait entraîner la renégociation du traité ABM de 1972, qui limitait à une centaine le déploiement des missiles antibalistiques sol-air. La contribution de la Russie devait consister à participer conjointement avec les États-Unis à la création d'un centre d'alerte rapide, à échanger ses connaissances technologiques utiles à la réalisation du projet et à définir de manière plus précise le concept de SDG.

Bien que reconnaissant que le traité ABM était à certains égards dépassé en raison du fait qu'il a été négocié durant la période de la « guerre froide », les dirigeants russes, dont Kozyrev, étaient hésitants quant à la nécessité de l'amender. Toutefois, Eltsine et Kozyrev considéraient qu'une participation russe au projet SDG était une excellente occasion de démontrer aux Américains que la Russie devait dorénavant être considérée comme un État ami et qu'elle était disposée à adopter des mesures concrètes qui renforceraient le nouveau climat de confiance mutuelle. De surcroît, ils reconnaissaient comme légitime la crainte des États-Unis devant la possibilité d'un lancement accidentel de missiles balistiques vers leur territoire ou encore d'une attaque limitée de missiles provenant d'un pays hostile. Certains dirigeants russes partagent les mêmes craintes, estimant que la situation

11. L'accord russe a été donné par Eltsine à l'occasion de son discours prononcé devant l'Assemblée générale à l'ONU en janvier 1992. Les pourparlers russo-américains ont officiellement débuté en juillet 1992. *Itar-Tass*, 13 juillet 1992, *FBIS-SOV-92-135*, 14 juillet 1992, p. 4. Voir aussi à ce sujet : McMichael, S., « Russian Opposition to a Joint Global Defense System », *RFE/RL Research Report*, vol. 1, n° 28, 10 juillet 1992, p. 57-62.

géopolitique du pays accroît la menace d'action militaire en provenance de ses voisins immédiats¹².

La participation de la Russie au projet de SDG devait lui procurer plusieurs avantages : profiter de l'avance technologique des Américains et développer plus rapidement ses capacités dans ce domaine d'activité militaire; économiser des sommes importantes pour la recherche et le développement en bénéficiant notamment du capital américain nécessaire à la réalisation du projet conjoint; limiter le développement du projet américain d'initiative de défense stratégique (IDS) qui pourrait engendrer un déséquilibre des forces stratégiques mondiales.

Précisons que Eltsine et Kozyrev ont fait savoir à maintes reprises que leur gouvernement souhaitait collaborer étroitement avec l'OTAN afin d'accroître la stabilité et la sécurité européenne et mondiale. Tout en parlant explicitement d'«alliance», ils ont toutefois exclu, à moyen terme, la conclusion d'une alliance militaire formelle avec l'Ouest et l'entrée de la Russie dans l'OTAN¹³. Mais peut-être est-ce pour la simple raison que les États-Unis et l'OTAN n'en veulent pas.

La perception des intérêts occidentaux et du système international

L'intégration de la Russie, à titre de grande puissance, dans le groupe des pays démocratiques industrialisés pratiquant l'économie de marché et l'obtention du soutien politique et économique nécessaire à cette intégration reposaient sur la certitude que cette orientation politique répond non seulement aux intérêts de la Russie, mais aussi à

12. Voir à ce sujet : Blagovolin, S. et I. Surkov, *Krasnaïa Zvezda*, 7 août 1992, p. 3. Dans cet article, les auteurs exposent les arguments en faveur du SDG.

13. «À ce sujet, il doit être clair que nous ne pensons pas à une alliance militaire. Nous ne posons pas la question de notre participation à l'OTAN. Nous pensons à une alliance d'États partageant des principes démocratiques communs». Kozyrev, Andrei, «K slovu 'patriotism' prilagatelnye ne nujny», *Krasnaïa Zvezda*, 26 novembre 1992.

ceux des pays de l'Ouest. En effet, les autorités russes favorables à l'orientation «atlantiste¹⁴» de la nouvelle politique soutiennent qu'une Russie démocratique, respectueuse des principes et des règles du droit international, démilitarisée et alliée des pays de l'Ouest, dont l'économie potentiellement puissante serait capitaliste, efficace et ouverte, contribuerait de façon décisive à la prospérité économique occidentale et mondiale, à la pacification et à la stabilisation des rapports régionaux, de même qu'à l'établissement du nouvel ordre politique mondial. Ainsi, le nouveau système international est perçu comme multipolaire, débarrassé du conflit idéologique Est-Ouest et donc plus sécuritaire.

Dans la perception de la nouvelle direction russe, la globalisation des problèmes internationaux exigeait des solutions globales. Celles-ci devaient être formulées et appliquées après la concertation entre les États et devaient être conformes aux règles internationales. Dans cette perspective, les organisations internationales, et plus particulièrement l'ONU, devaient occuper une place prépondérante. La communauté des valeurs et des intérêts entre la Russie et les pays démocratiques développés devait permettre à l'ONU, et plus spécifiquement au Conseil de sécurité, d'appliquer avec efficacité les principes qu'elle met de l'avant. Ainsi, Kozyrev affirmait : «Pour la première fois dans l'histoire, il existe une possibilité sans précédent de mettre en pratique les principes proclamés par les Nations-Unies.(...) le monde n'en est pas un de *pax sovietica*, de *pax americana*, de *pax islamica* ou de tout système monopoliste. Il en est un d'unité multipolaire dans la diversité...¹⁵».

D'après la nouvelle direction russe, le nouvel ordre politique mondial reposait principalement sur la capacité de l'ONU de réaliser ses objectifs et sur la promotion et la défense de la démocratie à l'échelle mondiale. Ainsi, Kozyrev

14. Voir : Rahr, A., «Atlanticists versus Eurasians», *RFEIRL Research Report*, vol. 1, n° 22, 29 mars 1992, p. 17-22 et Stankevich, S., *Nezavisimaya Gazeta*, 28 mars 1992.

15. Discours à l'Assemblée générale de l'ONU, le 22 septembre 1992, *FBIS-SOV-92-185*, 23 septembre 1992, p. 9.

affirmait que «si les sociétés se démocratisent, les relations internationales seront plus stables, parce que les démocraties, comme il est établi, ne se battent pas entre elles¹⁶». Il insistait sur le fait que la Russie devait favoriser un renforcement des capacités coercitives du Conseil de sécurité de l'ONU et la reconnaissance du droit pour cette institution d'intervenir dans les affaires intérieures d'un pays lorsque les droits de l'homme y sont systématiquement transgressés. Il affirmait notamment que «la question des droits de l'homme n'est pas une affaire intérieure. En conséquence, des missions des Nations-Unies devraient être dépêchées pour s'assurer du respect de cet ordre. Les Nations-Unies ont le droit d'intervenir dans les affaires intérieures¹⁷». Il faut noter que cette conception du nouveau système international, largement inspirée du modèle néo-libéral institutionnel, ne remettait pas en question la domination des grandes puissances au sein de l'ONU, domination institutionnalisée par leur statut privilégié au Conseil de sécurité.

Les relations avec les anciennes républiques soviétiques

La seconde priorité pour les nouveaux responsables de la politique étrangère russe, était l'établissement de bonnes relations avec les pays frontaliers. Les responsables considéraient que la Russie, à titre de grande puissance «normale», devait y promouvoir et y défendre la démocratie, la coopération, la paix, la stabilité, le respect des droits de l'homme (dont les droits des minorités ethniques) et des principes et normes du droit international.

À l'intérieur de cet espace, en raison de sa situation géopolitique (puissance européenne et asiatique), ils voyaient la Russie comme un élément essentiel au maintien de l'équilibre et de la paix. De ce fait, elle se considère comme

16. Entrevue avec *Diplomatic Panorama*, FBIS-SOV-92-181, 17 septembre 1992, p. 11.

17. *Interfax*, 16 septembre 1992, FBIS-SOV-92-181, 17 septembre 1992.

un pont entre l'Est et l'Ouest et un élément décisif à l'équilibre des rapports entre les États-Unis, le Japon et la Chine.

Les relations avec les États issus de la désintégration de l'URSS et, plus particulièrement, avec les pays membres de la Communauté des États Indépendants (CEI) devaient occuper une place prépondérante à l'intérieur de cet espace euro-asiatique. Outre les responsabilités mentionnées ci-dessus, Eltsine et Kozyrev estimaient que la Russie devait jouer, au sein de la CEI, un rôle déterminant et exercer des responsabilités spécifiques notamment en matière de sécurité régionale et de défense conjointe des frontières.

Il est particulièrement significatif que les relations avec les anciennes républiques soviétiques aient été explicitement placées en seconde priorité par la nouvelle direction russe, ce qui fait d'ailleurs l'objet d'une intense controverse en Russie. Non seulement occupent-elles la seconde place, mais la politique qui s'y rapporte a été clairement subordonnée aux exigences de la première priorité et conditionnée par celle-ci. Autrement dit, le partenariat avec le monde occidental, ou l'entrée de la Russie dans «le monde civilisé», exigeait de sa part un comportement «civilisé» envers le proche outre-frontière. Sur ce point, l'empreinte de Kozyrev était beaucoup plus nette que celle de Eltsine, et c'est un domaine où il a pu, en 1992, faire prévaloir ses vues en influençant celles, souvent plus ambiguës, du président.

Kozyrev affirmait clairement que «l'union des États partageant des valeurs démocratiques communes» supposait «avant tout la garantie du respect des droits de l'homme et la détermination à défendre ces droits contre le nationalisme agressif...¹⁸». Il s'est donc fait le champion des mises en garde contre le nationalisme et le chauvinisme russes et les conséquences internationales ruineuses qu'ils pourraient avoir pour la Russie. Si Eltsine paraît davantage inspiré par le nationalisme russe et a pu, à diverses reprises, tenir des propos plus ou moins menaçants à l'endroit de l'Ukraine notamment, la très haute importance qu'il attachait aux

18. Voir : Kozyrev, Andrei, «K slovu 'patriotism' prilagatelnye ne nujny», *Krasnaïa Zvezda*, 26 novembre 1992.

relations avec les États-Unis et l'Europe de l'Ouest ont fait que ces propos ont été, en 1992, suivis de peu d'effets concrets et souvent atténués par la suite. Eltsine a été influencé aussi en ce sens par Egor Gaïdar. Il ne fait pas de doute que la retenue, somme toute, remarquable dont la Russie a fait preuve jusqu'ici dans ses relations avec ses nouveaux voisins, découle du caractère quasi absolu que revêt la première priorité.

Pour le ministre des Affaires étrangères et quelques conseillers de moins en moins nombreux de Eltsine, la Russie, pour devenir un État démocratique ou un État «normal», devait renoncer définitivement à toute ambition impériale et à tout rôle messianique. En d'autres termes, elle ne devait pas imposer ses conditions à ses «proches voisins». Dans la même perspective, elle rejetait la prétention de jouer à leur égard le rôle de gendarme.

Kozyrev a fait une déclaration qui, peut-on penser, n'est néanmoins pas tout à fait exempte d'ambiguïté. Ainsi, affirmait-il : «Nous refusons catégoriquement toute ambition impériale, diktat et violence à l'intérieur de l'ancienne URSS, aussi bien que dans les autres régions. Si les moyens politiques échouent, la force peut et doit être utilisée pour séparer les combattants, pour défendre les droits humains et les missions humanitaires et restaurer la paix¹⁹». C'est sur la base de ces principes déclarés que la Russie est intervenue militairement, de façon très limitée, dans des conflits sur le territoire de l'ex-URSS à la demande de l'une ou l'autre des parties, éveillant à sa périphérie soupçons et accusations d'impérialisme rampant et mal déguisé.

L'un des problèmes qui a soulevé le plus de débats en Russie a été celui de la discrimination que subissent les minorités russes dans les pays baltes et, plus précisément, en Estonie et en Lettonie. L'interdiction de la citoyenneté et du droit de vote aux minorités ethniques (42 % en Estonie) a été interprétée à Moscou comme une violation flagrante des droits de l'homme. Après avoir rappelé aux autorités estoniennes que c'est sous la gouverne de Eltsine que fut reconnue

19. *Itar-Tass*, 22 septembre 1992, FBIS-SOV-92-185, 23 septembre 1992.

l'indépendance des pays baltes, le gouvernement russe a multiplié les pressions politiques afin que cessent ces pratiques discriminatoires. C'est à l'ONU et à la CSCE que s'est adressée la Russie pour leur demander de les condamner²⁰.

Devant l'inefficacité des pressions politiques, la Russie a menacé de recourir à des sanctions économiques dont la diminution des livraisons de pétrole. Toutefois, considérant que les sanctions allaient toucher au premier chef les populations russes qui travaillent en majorité dans de vastes entreprises, leur application a été suspendue. Le dossier reste ouvert.

Le retrait des troupes russes stationnées sur le territoire des pays baltes a été un autre sujet de controverse entre la Russie et ces pays. Si les parties se sont entendues sur la nécessité d'évacuer les troupes russes, en revanche il y a eu désaccord à propos du calendrier de l'opération. Les pays baltes considéraient que le retrait ne s'effectuait pas assez rapidement alors que le gouvernement russe, et particulièrement l'armée, estimaient ne pas pouvoir accélérer le processus pour des raisons logistiques (relocalisation des troupes, pénuries de logement, etc.)²¹. Compte tenu des énormes pressions de la part des militaires, le gouvernement a fait preuve de beaucoup plus de souplesse qu'on aurait pu le croire.

Les désaccords entre la Russie et l'Ukraine sont également nombreux. Le statut de la Crimée, celui de la flotte de la mer Noire et des armes nucléaires ainsi que la décision de l'Ukraine de créer sa propre monnaie ont tous été des points de frictions. Dans le cas de la Crimée, malgré une résolution du Parlement russe déclarant nul et dénué de base juridique son transfert à l'Ukraine par Khrouchtchev en 1954, le gouvernement russe a jusqu'ici refusé d'y donner une suite concrète. Peu après le vote du Parlement sur cette question,

20. Discours d'A. Kosyrev devant l'Assemblée générale de l'ONU, *Itar-Tass*, 22 septembre 1992, *FBIS-SOV-92-185*, p. 9.

21. Le retrait complet des troupes russes est prévu pour 1994. Voir à ce sujet : Entrevue du Colonel général B. Gromov, *Krasnaïa Zvezda*, 25 septembre 1992.

la conseillère de Eltsine en ce qui a trait aux questions nationales, Galina Starovoïtova, déclarait que le Président ne s'estimait pas lié par cette résolution qu'elle qualifiait de déplorable. Malgré plusieurs paroles maladroites de Eltsine, la négociation et la recherche de solutions politiques, notamment dans le cadre de la CEI, sont demeurées les moyens privilégiés pour résoudre les désaccords avec l'Ukraine. Kozyrev s'est plu à réduire l'alternative à sa plus simple expression : ou bien la Russie s'engage dans une dynamique qui mène à un scénario à la yougoslave et à une guerre avec l'Ukraine, ou bien elle cesse ses menaces creuses (Eltsine pouvant ici être partiellement visé) qui ne font qu'apporter de l'eau au moulin des ultra-nationalistes ukrainiens²².

La nouvelle direction a montré la même flexibilité et la même prudence dans ses conceptions et politiques concernant le rôle et les fonctions de la CEI. Les principales fonctions qu'elle lui attribuait à court terme étaient le renforcement des relations bilatérales et multilatérales entre les pays membres ainsi que la coordination des politiques économiques, sociales et militaires, au moyen de traités. La CEI devait permettre la ratification d'ententes pour régler des conflits intérieurs et assurer une défense conjointe du territoire. Elle devait également promouvoir une intégration croissante des pays membres basée sur le respect des principes d'indépendance et de souveraineté nationale et de libre adhésion des parties aux politiques communautaires. La CEI ne devrait pas avoir de vocation supranationale. Ainsi Eltsine écartait la possibilité de transformer la CEI en une union ou une confédération, du moins à court et moyen terme. Il déclarait à ce propos : « Nous devons coordonner les politiques entre nos États, uniquement sur la base de traités et non en créant une sorte d'union. L'essentiel est que ce processus soit volontaire et prenne en considération les particularités de chaque État²³ ».

22. Kozyrev, Andrei, «K slovu 'patriotism' prilagatelnye ne nujny», *op. cit.*

23. FBIS-SOV-92-194, 6 octobre 1992.

Les dirigeants de la majorité des anciennes républiques soviétiques d'Asie centrale, et surtout Nursultan Nazarbaiev, président du Kazakhstan, ont fait pression à plusieurs reprises pour accélérer le processus de construction de la CEI et la mise en place de structures à caractère supranational²⁴. On aurait pu s'attendre à ce que les dirigeants russes prennent appui sur ces pressions ou s'en servent comme prétexte pour pousser les choses dans ce sens. Ils n'en ont rien fait en raison de l'opposition de l'Ukraine et parce qu'ils craignaient qu'une construction sans l'Ukraine ne risque de mettre celle-ci irréversiblement à l'écart du processus. Ils se refusaient à envisager une nouvelle union sans celle-ci et estimaient que tôt ou tard, avec l'accumulation des difficultés économiques, elle finirait par accepter un renforcement de la CEI et qu'il convenait de l'attendre.

Les critiques et les conceptions de remplacement

L'opposition à la politique extérieure des nouveaux dirigeants russes, qui s'est développée assez tardivement, est venue de plusieurs directions, forces politiques et individus, et, comme nous l'avons déjà indiqué, elle n'a cessé de gagner en force et en ampleur depuis l'été 1992. Si l'on s'en tient aux termes utilisés en Russie pour décrire l'éventail politique, on pourrait dire que ces jugements critiques viennent tous de la droite dans la mesure où les positions de la direction en politique extérieure ont été celles de l'«extrême-gauche». Cette caractérisation que l'on retrouve fréquemment dans la presse occidentale est cependant trompeuse parce que trop simplificatrice. Même si elles se recoupent souvent, les critiques sont venues de forces politiques et sociales et de courants intellectuels très différents.

Il est impossible d'en rendre compte ici de façon exhaustive et nous insisterons seulement sur les forces et les courants qui ont eu jusqu'ici un impact politique significatif. Il n'est pas nécessaire, par exemple, de détailler les positions de l'«extrême-droite», soit celles des communistes

24. Voir : Sheehy, Ann, «The CIS : A Shaky Edifice», *RFE/RL Research Report*, vol. 2, n° 1, 1^{er} janvier 1993, p. 37-41.

conservateurs demeurés tels, ou des nationalistes-slavophiles traditionnels regroupés dans des mouvements comme Sobor, Pamiat, le bloc parlementaire de S. Baburin, ou le parti «libéral-démocrate» de V. Jirinovski. Pour eux, en bref, la Russie est actuellement soumise à un régime d'occupation à l'instar de la France de Vichy, la guerre froide ayant été gagnée par l'impérialisme américain. À ce titre, Eltsine est un Quisling qui, après avoir démembré l'Union soviétique, s'est donné pour tâche de détruire complètement l'économie russe, sous le diktat et au profit des intérêts américains, et de la désarmer pour mieux favoriser l'hégémonie militaire mondiale des États-Unis²⁵. Leurs analyses et politiques reflètent le caractère désespéré de leur situation et leur influence est demeurée marginale, jusqu'aux élections de décembre 1993.

Il en est allé tout autrement de l'Union civique, regroupement créé en juin 1992 et qui se définit comme «centriste». Elle a constitué, et de loin, le groupe le plus influent dans l'ancien Parlement et représenté aussi une force montante dans la société de l'été 1992 au printemps 1993. Bien que les frontières entre partis n'aient pas été clairement délimitées dans ce parlement élu avant l'établissement formel des partis, l'Union civique a pu compter sur environ 35 % des députés du Soviet suprême. La majorité de ses dirigeants et de ses figures de proue ont été d'anciens partisans et même, dans certains cas, de proches collaborateurs de Eltsine. L'Union civique ne s'est pas présentée formellement comme une formation d'opposition au Président, car certains de ses membres font partie du gouvernement et même de l'entourage immédiat de Eltsine. C'est le cas de conseillers importants comme Sergei Stankievitch. C'est donc surtout à une lutte d'influence auprès du Président que s'est livrée l'Union civique, bien qu'on ait assisté fréquemment à des confrontations ouvertes. C'est à travers elle qu'a cheminé le plus efficacement la résurgence plus ou moins ouverte et consciente des éléments de continuité avec la politique extérieure du passé.

25. Voir notamment *Narodnaya Gazeta*, n° 24, 1992. Ce sont là aussi des thèmes récurrents du journal *Den*, un des principaux organes d'expression de ce courant.

Il faut souligner ici que le président du Parlement, Rouslan Khashbulatov, qui avait été désigné à ce poste par Eltsine et qui prétendait incarner le «deuxième pouvoir», n'appartenait pas à l'Union civique, même si ses positions politiques ont souvent été très proches de celles de ce groupement. Le succès politique de Khashbulatov venait de son habileté à dégager des majorités parlementaires fondées sur des coalitions circonstancielles et changeantes, tantôt et le plus souvent pour s'opposer à Eltsine et à son gouvernement, tantôt pour réaliser un compromis avec eux.

L'Union civique, au départ, regroupait trois partis politiques formellement organisés. Ces partis étaient : le Parti populaire de la Russie libre (Narodnaya Partiya Svobodnoi Rossii) dirigé par le vice-président Alexandre Routskoï (colistier choisi par Eltsine aux élections présidentielles de 1991) et, juridiquement, le numéro deux du nouveau régime; le Parti démocratique de Russie (Demokraticheskaya Partiya Rossii) dirigé par Nikolai Travkin, ancien dissident qui a fait campagne en faveur de Eltsine en 1991; et l'Union panrusse du renouveau (Bcerossiskii Soyuz Vozrojdeniya) dirigée par Arkadi Volski, un des grands capitaines de l'industrie d'État, qui se veut moderniste et qui était une figure de proue de l'ancienne *nomenklatura* économique.

L'Union civique et ceux qui se définissent comme des membres de l'opposition centriste affirment constamment qu'ils ne remettent pas en cause le processus de démocratisation du système politique et le passage de la Russie à une économie de marché. En revanche, ils s'opposent vivement à la politique économique de thérapie de choc menée par Egor Gaïdar, en affirmant qu'elle conduit la Russie à la faillite en plus d'entraîner la vaste majorité de la population sous le seuil de la pauvreté. En répondant à l'argumentation de Gaïdar et de ses partisans selon laquelle il n'y a pas d'autre solution de remplacement à leur politique que le maintien du système soviétique, certains de ses partisans invoquent l'expérience chinoise. Ils font valoir que la Chine est allée très loin dans la voie de la privatisation (totalité de l'agriculture, industrie légère et services) et de l'introduction des mécanismes de marché, à son propre rythme, sans se plier aux règles et contraintes du Fonds

monétaire international (FMI), sans mettre brutalement en faillite les entreprises d'État, et qu'en dix ans de réformes dans ce sens elle a réussi à doubler le niveau de vie de sa population. Bien sûr, ils font une distinction entre la voie économique et le système politique de la Chine, lequel n'est évidemment pas proposé comme modèle. D'autres centristes invoquent, sans doute sans beaucoup le connaître, le modèle suédois ou, tout simplement, la social-démocratie. Bref, ce qu'ils préconisent tous, c'est une «troisième voie», ou encore une deuxième voie de passage à l'économie de marché.

Il était nécessaire de donner ces indications parce que tout comme dans le cas de la ligne dominante il y a un lien très net entre les politiques intérieures et extérieures préconisées par le courant dit centriste. Celui-ci ne conteste pas l'insertion de la Russie dans l'économie mondiale, mais il refuse qu'elle subordonne pour cela sa politique extérieure à celle des États-Unis et des puissances occidentales au détriment de ce qu'il affirme être ses intérêts fondamentaux. Le courant centriste préconise carrément le renversement des priorités du ministre des Affaires étrangères. L'aménagement des relations avec le proche outre-frontière devrait être la première priorité de la politique extérieure. Selon certains de ses représentants, la seconde priorité devrait être l'Europe de l'Est...

Nikolai Travkin a vivement critiqué Eltsine pour avoir favorisé le démembrement de l'URSS²⁶ et, bien que les centristes ne le disent pas et ne se l'avouent sans doute pas, leurs positions laissent paraître une nostalgie de l'Union soviétique. Ils pressent Eltsine d'aller de l'avant avec la transformation de la CEI en une nouvelle union ou confédération, en considérant que, mise devant le fait accompli et la pression aidant, l'Ukraine n'aura pas d'autre choix que de s'y rallier. Ils favorisent une ligne beaucoup plus dure et intransigeante à l'endroit des anciennes républiques.

Il faut citer à cet égard l'étonnant rapport, fait de recommandations au ministère des Affaires étrangères, rédigé en juin 1992 par le président de la Commission des affaires internationales du Soviet suprême de la Russie, Evgeni

26. Voir : *Argumenty i Fakty*, n° 32, 1992.

Ambartsumov, qui s'est illustré comme libéral et avant-gardiste dès le début de la perestroïka. «En tant qu'héritière internationalement reconnue de l'URSS, la Russie, recommandait-il, doit baser sa politique extérieure sur une doctrine qui proclame tout l'espace géopolitique de l'ancienne URSS comme sphère de ses intérêts vitaux (du type de la doctrine Monroe des États-Unis en Amérique latine) et obtenir de la communauté internationale la compréhension et la reconnaissance de ses intérêts fondamentaux dans cet espace²⁷». Ambartsumov affirmait que la Russie devait se porter internationalement garante de la stabilité dans cet espace. D'après lui, comme les États-Unis et les puissances occidentales avaient intérêt à cette stabilité, la Russie devait même leur demander de «subventionner en devises, une force d'intervention rapide»! Ambartsumov représente tout à fait ce courant de pensée selon lequel la Russie doit affirmer vigoureusement ses intérêts spécifiques, car c'est là le meilleur moyen de les faire accepter et respecter par les États-Unis. De même, ce courant est loin d'être le seul à affirmer que Moscou doit faire reconnaître, même explicitement dans les documents de la CEI, «le droit de la Russie à défendre la vie et les biens des Russes du proche outre-frontière²⁸». D'ailleurs, le vice-président Routsikoi a soutenu ouvertement la rébellion des Russes de Transdnestr, en Moldavie, et l'action des troupes russes en leur faveur, dont Eltsine n'a pas voulu accepter la responsabilité. Il a même encouragé les Russes de Crimée à demander le détachement de celle-ci de l'Ukraine. Tâchant de prendre Kozyrev sur son propre terrain, le politologue bien connu et collaborateur d'Ambartsumov, Adranik Migranian, affirme que l'incapacité du gouvernement à assurer la défense des communautés russes de l'extérieur soulève la colère du peuple russe et favorise de cette façon l'émergence de groupes nationalistes extrémistes qui mettent en péril la survie de la démocratie en Russie. D'après lui, «l'indécision de la Russie...conduit non seulement à l'escalade des conflits dans

27. «Rossiya v roli 'evraziiskogo jandarma'?', *Izvestia*, 7 août 1992.

28. *Ibid.*

l'ancienne URSS, mais incite les États voisins à s'en mêler [Il parlera de la Roumanie face au conflit moldave et du rôle de la Turquie dans le Caucase] et... elle aggrave les passions national-patriotiques et déstabilise la situation en Russie même²⁹». Refusant de se voir eux-mêmes comme des nationalistes (terme très péjoratif dans la tradition soviétique) et voulant se démarquer totalement des «national-patriotes», on aura compris que les centristes proposent de neutraliser ces derniers en défendant plus vigoureusement les minorités russes du «proche outre-frontière»... Dans le cas des pays baltes, Migranian estimait que Moscou devait les menacer d'invalider les ententes par lesquelles la Russie a reconnu leur indépendance.

Dans la nouvelle version du vieux débat entre occidentalistes et slavophiles qui fait rage, les centristes entendent, bien sûr, se situer... au centre. S'ils approuvent l'intensification des rapports avec les États-Unis et l'Europe de l'Ouest, ils reprochent cependant à la politique de Kozyrev et de Eltsine d'avoir totalement négligé la vocation eurasiatique de la Russie, et cela au détriment de ses intérêts qui ne peuvent en être que gravement lésés. Selon Sergei Stankievitch, la direction des affaires étrangères a totalement perdu de vue que la Russie partage des frontières très étendues avec plusieurs États musulmans et que d'importantes minorités musulmanes habitent sur son territoire. En s'alignant sur les positions américaines dans le monde arabe et face à l'Irak, elle risque de se créer des problèmes sérieux avec ses voisins et une partie de sa population et aurait donc nettement intérêt à jouer un rôle intermédiaire entre l'Ouest et le monde musulman³⁰. C'est la même chose pour la Chine, que les dirigeants sont accusés de négliger.

Le courant centriste est traversé par différentes tendances. Certaines ont une coloration idéologique; d'autres entendent fonder leur argumentation simplement sur le réalisme et le pragmatisme. Sergei Gontcharov, directeur de

29. Voir : *Rossiiskaïa Gazeta*, 4 août 1992.

30. *Nezavisimaya Gazeta*, 28 mars 1992.

la section des relations sino-russes de l'Institut d'Extrême-Orient de l'Académie des sciences, appartient à la tendance réaliste. Critiquant l'alliance recherchée avec l'Ouest, il a affirmé que s'il est vrai que «le partenariat de la Russie avec l'Ouest renforce sa position dans ses relations avec l'Est et le Sud», inversement, «le partenariat de la Russie avec l'Est et le Sud renforcera son autonomie et sa position dans ses contacts avec l'Ouest³¹». Il a fait valoir que si les États-Unis ont pu s'en prendre vivement à la Chine au nom des droits de l'homme à la suite des événements de la place Tien-An-Men, la Russie peut plus difficilement faire de même à l'égard d'un grand État avec lequel elle partage une très longue frontière. D'ailleurs, fait-il remarquer un peu cyniquement, les États-Unis ont toujours su se montrer plus conciliants en matière de violation des droits de l'homme avec des États qu'ils avaient intérêt à ménager. Gontcharov a accusé la nouvelle direction, qui veut sortir de l'héritage soviétique, d'avoir, de façon typiquement russe, tout simplement remplacé le dogmatisme et le messianisme soviétiques par d'autres formes apparentées. Ainsi, dit-il, animée de la même vigueur avec laquelle elle a voulu propager la révolution socialiste mondiale, la Russie revendique maintenant «la gloire douteuse d'être à l'avant-garde de la lutte pour le triomphe de l'économie de marché dans le monde entier³²». Préconisant pour la Russie une position internationale «balancée», il critique le projet de coopération russo-américain en matière de défense stratégique (vivement dénoncé à Beijing) parce qu'il neutraliserait l'armement nucléaire de la Chine, ce qui inciterait celle-ci à le multiplier, et contribuerait à la marginaliser dans les affaires internationales.

Gontcharov n'est évidemment pas le seul à critiquer ce projet, et bien d'autres raisons sont invoquées pour le faire. Plusieurs experts des questions militaires font valoir que la menace du terrorisme nucléaire est fictive, les États du tiers monde n'ayant pas les ressources financières nécessaires

31. «Osobyie Interesy Rossii, - V tchem je zaklyutchayutsya», *Izvestia*, 25 février 1992.

32. *Ibid.*

pour mettre en œuvre un programme d'armement nucléaire véritablement efficace. Beaucoup plus méfiant à l'endroit des États-Unis, les experts affirment qu'il est faux de prétendre que la Russie aura accès à la technologie américaine car, disent-ils, Washington a toujours recherché la suprématie en ce domaine. Dans cette coopération inégale, les États-Unis, eux, auraient accès à la science et à la technologie russes, qui n'y gagneraient rien et deviendraient un appendice subalterne de celles des États-Unis; la Russie ne pourrait être que subordonnée aux intérêts stratégiques de Washington. Pour les critiques du programme, celui-ci est uniquement un prétexte pour renégocier le traité ABM et permettre ainsi aux États-Unis de poursuivre leur programme d'IDS³³. À ce sujet, reprenant les positions soviétiques traditionnelles, le ministre de la Défense, Pavel Gratchev, proche de l'Union civique, a affirmé que toute réduction des armes offensives stratégiques devait dépendre du respect des clauses du traité ABM qui, lui, ne doit pas faire l'objet d'une renégociation.

Vers un «rééquilibrage» politique ? Dangers et perspectives

Face à l'intensification des critiques et des pressions venant même de son entourage, et craignant un regain d'influence des «national-patriotes» qui se fait d'ailleurs sentir, Eltsine a été amené à donner depuis la fin de l'été 1992, de plus en plus de preuves et de garanties aux centristes. C'est ainsi qu'il a annulé la visite officielle qu'il devait faire au Japon le 13 septembre, dont il attendait beaucoup et pour le succès de laquelle, comme on l'a vu, il avait envisagé des concessions sur la souveraineté des îles Kouriles. Le Soviet suprême de Russie lui avait formellement déconseillé de s'y rendre et lui avait signifié qu'il ne ratifierait aucun accord ou traité comportant des concessions sur la souveraineté des îles³⁴. Le ministre de la Défense a insisté

33. Voir : Lepingwell, J., «US-Russian Cooperation in Missile Defense», *RFEIRL Research Report*, vol. 1, n° 33, 21 août 1992, p. 49-56.

34. *Nezavisimaya Gazeta*, 26 août 1992.

auprès de Eltsine en faisant valoir que l'importance stratégique des îles dictait à l'armée de ne pas s'en retirer³⁵. Il faut dire aussi que l'extrême rigidité du Japon sur cette question n'a pas aidé Eltsine.

En ce qui concerne la coopération avec les États-Unis en matière de défense stratégique, le gouvernement russe, après avoir laissé planer la possibilité d'une réouverture du traité ABM, est revenu à sa position traditionnelle sur la question.

Dans le même sens, à l'automne 1992, sous l'effet combiné du mécontentement des militaires et des critiques toujours plus nombreuses lui reprochant de négliger la protection des droits des minorités russes du «proche outre-frontière», Eltsine a ouvertement invoqué cette question pour annoncer une suspension du retrait des troupes russes des États baltes. Devant les protestations, mais surtout en raison des pressions occidentales, il dut ensuite faire discrètement machine arrière. Mais par décret il congédia, le 4 novembre, sa conseillère aux questions nationales, Galina Starovoïtova, qui avait toujours été à l'avant-garde de la politique de conciliation. Le politicologue Andranik Migranian, dont nous avons cité précédemment les propos sur ces questions, est devenu depuis membre du Conseil présidentiel.

Face aux critiques toujours plus violentes qui se sont surtout concentrées sur Gaïdar et Kozyrev, Eltsine, à l'instar de ce qu'a fait Gorbatchev en 1990-1991, a tenté de se placer au-dessus de la mêlée. Il s'est partiellement dissocié de ses deux collaborateurs, les a parfois ouvertement critiqués, tout en continuant à les soutenir. À la veille du Congrès des députés du peuple, qui s'est ouvert au début de décembre 1992 et qui s'annonçait particulièrement houleux, il a offert, dans des tractations visant à apaiser l'opposition, de démettre Kozyrev de ses fonctions³⁶. La fronde du Congrès des députés ayant été beaucoup plus grave que prévu, ce fut le premier ministre par intérim, Gaïdar lui-même, qui dut être sacrifié. Il fut remplacé par un membre de l'Union

35. Voir : Foye, S., «The Struggle over Russia's Kuril Islands Policy», *RFEIRL, Research Report*, vol. 1, n° 36, 11 septembre 1992, p. 34-40.

36. *Nezavisimaya Gazeta*, 23 novembre 1992.

civique, Viktor Chernomyrdin. Pour balancer quelque peu les choses et surtout, de l'avis de tous, pour rassurer ses partenaires occidentaux, Eltsine a réussi à maintenir Kozyrev dont l'influence sur l'orientation de la politique extérieure a cependant nettement décliné. La réduction de son rôle et de son influence ont même pris un caractère officiel, car, le 26 janvier 1993, Eltsine signait un décret qui enlevait au ministère de Kozyrev la responsabilité de la coordination de la politique extérieure et la transférait au Conseil de sécurité. Cet organisme restreint où siège le nouveau premier ministre et dont le vice-président Routskoï était membre d'office est nettement dominé par les centristes.

Le jour même où il signait ce décret, Eltsine demandait que la Russie rétablisse ses échanges commerciaux avec l'Irak. Dans une conférence de presse, à la veille de son départ pour une visite officielle en Inde, il a critiqué les États-Unis qui, disait-il, avaient «tendance à dicter leurs conditions» en ce qui concerne l'Irak et la Yougoslavie. Il déclarait que la Russie chercherait à mettre en œuvre une politique étrangère plus équilibrée, entre l'Est et l'Ouest³⁷.

Un des arguments clés avancés par tous ceux qui ont critiqué l'orientation pro-occidentale de la politique suivie en 1992, a consisté à faire valoir que, malgré toute sa soumission aux intérêts occidentaux, la Russie n'a reçu pour son redressement qu'un mince soutien économique concret de la part de l'Occident. Kozyrev lui-même s'en est d'ailleurs plaint en souhaitant que l'administration Clinton fasse mieux que la précédente.

Les responsabilités des États-Unis et des autres puissances occidentales sont ici évidentes. Washington l'a bien compris, et dans les semaines qui ont précédé le référendum crucial d'avril 1993 sur la confiance au Président, l'administration Clinton a mobilisé les gouvernements occidentaux et réussi à présenter à Eltsine, au sommet de Vancouver, un programme d'aide relativement significatif. C'est aussi pour aider Eltsine face à l'opinion publique russe que l'administration Clinton a proposé à la Russie un partenariat plus réel dans certains dossiers internationaux,

37. *New York Times*, 26 janvier 1993, p. A 16.

notamment celui de la Yougoslavie. Il faut dire que, dans ce cas, la prise en considération des propositions russes a pu servir à justifier la passivité et les tergiversations de la politique américaine.

Mais quoi que fassent les États occidentaux, les conditions internes actuelles de la Russie pèseront sans doute plus lourd et elles ne favorisent pas un retour vers la politique extérieure qui a prévalu en 1992 et qui était sans doute trop irréaliste pour pouvoir s'implanter solidement.

La catastrophe économique, les frustrations et vexations personnelles, auxquelles s'ajoute un sentiment d'humiliation nationale chez une population qui voit son pays tomber au rang de puissance de troisième ordre et qu'elle considère bafoué par ses voisins, tout cela crée en Russie un terrain favorable aux surenchères nationalistes. Eltsine s'est vu reprocher par des journaux, même libéraux, de laisser maintenant la Russie se désintégrer à cause de la passivité qu'il manifeste à l'égard des Tchétchènes et des Tatares et en raison de la montée des régionalismes à tendance séparatiste³⁸.

Tous les ingrédients d'un scénario yougoslave sont en place sur le territoire de l'ex-URSS. Les populations russes des républiques baltes, de l'Ukraine et d'autres anciennes républiques pourraient être encouragées à proclamer leur indépendance sur les territoires où elles sont majoritaires, et l'armée russe, là où elle est présente, pourrait, sinon leur prêter directement son assistance, du moins leur fournir des armes. C'est ce qui s'est passé en Moldavie, mais sans que l'on connaisse très bien les responsabilités de Moscou. Il suffirait qu'une politique plus aventuriste ou plus agressive s'instaure au Kremlin pour que le pire arrive.

La victoire spectaculaire et inattendue de Eltsine lors du référendum d'avril 1993 a donné un coup d'arrêt à la montée et à la cohésion de l'Union civique et y a notamment entraîné la défection de N. Travkin. Paradoxalement, si le vice-président Routskoï a été mis à l'écart de toute responsabilité politique, un plus grand nombre de membres de

38. Voir : «Razvalivaetcyia Rossia?», *Argumenty i Fakty*, n° 2, janvier 1993, p. 1.

l'Union civique ont été cooptés dans le gouvernement et dans l'entourage du Président. Si les surenchères nationalistes des centristes ont quelque peu diminué, c'est que pour l'essentiel leur politique extérieure a été pratiquement adoptée par le pouvoir. Eltsine lui-même affirme maintenant que les relations avec les États de l'ancien espace soviétique et le renforcement de la CEI constituent la première priorité de la politique extérieure russe. Il faut s'attendre à une politique moins systématiquement accommodante avec les États-Unis et les pays occidentaux et surtout à un comportement sensiblement plus coercitif avec les États du monde postsoviétique. Ce sont les relations avec l'Ukraine qui constitueront sans doute le test crucial de l'orientation future de la politique extérieure russe. Déjà, les difficultés économiques croissantes de l'Ukraine, maintenant encore plus grandes que celles de la Russie, et la politique plus intransigente de Moscou ont amené Kiev à des concessions, refusées jusqu'ici, sur le renforcement de la CEI et à une lente capitulation sur le contentieux concernant la propriété de la flotte de la mer Noire et sa dénucléarisation.

Post-scriptum

La rédaction de cet article a été terminée en avril 1993 et depuis, les événements n'ont fait que confirmer l'effacement des orientations données à la politique extérieure en 1992. À tous égards, c'est le programme de l'Union civique et des centristes qui est devenu la politique officielle. Ceci, malgré l'arrestation de Routskoï, après les émeutes de l'automne 1993 et la cuisante défaite électorale de Volski et de ce qui restait de l'Union civique, lors des élections du 12 décembre. À entendre Kozyrev parler du «proche outre-frontière» comme la sphère d'influence traditionnelle de la Russie, où il serait normal qu'elle maintienne des bases et des troupes, le triomphe de la vision centriste des intérêts de la Russie est tel qu'il y a lieu de se demander dans quelle mesure il relève d'un ajustement aux rapports de force internes ou simplement d'une «décoloration» progressive des démocrates radicaux et de leur glissement vers des positions plus

«impériales». Les deux explications se complètent sans doute.

La confirmation de la nouvelle ligne dominante s'est faite bien avant le succès de Jirinovski aux élections de décembre 1993, même si celui-ci vient maintenant la renforcer et lui servir de prétexte sur la scène internationale. S'il faut parler d'un tournant décisif, celui-ci se situe plutôt au moment de la dissolution du Parlement en septembre, qui a considérablement renforcé le rôle des forces armées auprès du pouvoir et son influence sur la politique extérieure.

L'action plus ou moins autonome et plus ou moins directe des forces armées en faveur des Abkhazes en Géorgie, des Arméniens en Azerbaïdjan et des Russes en Moldova, a amené ces trois Républiques récalcitrantes à l'endroit de la CEI à frapper à sa porte, pour s'y intégrer et pour obtenir un arbitrage minimalement favorable du gouvernement russe dans leurs conflits avec leurs minorités. Le gouvernement a donc profité de l'action des forces armées pour effectuer une sérieuse reprise en main de la CEI.

Encore là, le test le plus important sera celui de l'Ukraine. Un référendum sur l'indépendance doit avoir lieu en Crimée en mars et son avenir risque de poser de très graves problèmes entre l'Ukraine et la Russie qui y revendique déjà des bases militaires permanentes. Un conflit aigu entre les deux pays exigerait des prises de position et des choix difficiles de la part des pays occidentaux, choix qui pourront avoir une influence déterminante sur l'évolution ultérieure de la politique extérieure russe.