

## LA POLITIQUE ETRANGERE RUSSE SOUS BORIS ELTSINE

PAR

JEAN-CHRISTOPHE ROMER (\*)

Le 16 février 1987, M. Gorbatchev affirmait : « *Plus que jamais notre politique étrangère est déterminée par notre politique intérieure* » (1). Si l'idée n'est pas neuve, l'exprimer publiquement en URSS constitue alors une innovation, marquant un début de désidéologisation des conceptions soviétiques des relations internationales. L'affirmation de M. Gorbatchev peut également être mise en exergue de toute la période qui suit la chute de l'URSS en ce que la Russie s'est naturellement érigée en Etat successeur de la défunte superpuissance. Mais la Russie est aussi confrontée à des questions nouvelles qu'il lui faudra apprendre à assumer dans le domaine international. Objet d'un vaste débat de politique intérieure au début de la décennie, la politique étrangère devint ensuite, par la force des choses et par la volonté du ministre, nettement plus consensuelle, sans pour autant apparaître toujours plus efficace.

Les conceptions de la politique étrangère énoncées dès 1992 ont connu une évolution qui s'est avérée plus formelle ou technique que le fruit d'une vision du monde radicalement différente. Dans la seconde moitié de la décennie, toutes les tendances politiques s'entendent pour restaurer la puissance de la Russie sur la scène internationale à un moment où, justement, cette puissance est au plus bas. Opérer une périodisation des huit années de diplomatie russe sous Boris Eltsine pourrait revenir à distinguer l'époque Kozyrev et l'époque Primakov, à condition de considérer que cette distinction ne tient pas tant à la personnalité des ministres des Affaires étrangères – ce facteur est pourtant loin d'être négligeable – qu'à l'évolution de la politique intérieure et de l'environnement international dans lequel la Russie cherche à agir.

A ce titre, quelques dossiers paraissent particulièrement significatifs de l'évolution de la politique étrangère russe qui, chacun, conduisent à constater la perte d'influence du plus grand Etat du monde sur la scène internationale. Qu'il s'agisse des relations de la Russie avec les pays de la Communauté des Etats indépendants (CEI), avec l'Europe, les Etats-Unis ou l'Asie,

(\*) Professeur à l'Université de Strasbourg III, Institut des Hautes Etudes Européennes.

(1) Discours d'ouverture du Forum pour un monde dénucléarisé, Mikhaïl GORBATCHEV, *Izbrannyye Rech'i i Statiï* (Discours et articles choisis), Moscou, Politizdat, T. 4, 1987, p. 379.

force est de constater que dans chaque cas Moscou n'a plus les moyens d'exercer son influence dans ces différentes parties du monde.

#### LES HOMMES DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE RUSSE

Le personnel diplomatique russe se distingue peu du personnel soviétique. En premier lieu parce qu'un important renouvellement des cadres de l'appareil central avait déjà été opéré par E. Chevardnadze, ministre des Affaires étrangères de 1985 à 1990 (2). Ces personnels rajeunis étaient aussi les éléments les plus favorables aux réformes démocratiques. La Russie post-soviétique dispose ainsi d'un personnel convaincu des nécessités du changement. Mais cette transition en douceur tient aussi à la nature même du recrutement et de la formation des diplomates à l'époque soviétique. « *La nouvelle vague des diplomates russes est issue d'une élite du pouvoir qui a su globalement maintenir sa position.* » Mais d'une élite issue d'un MID qui, dès les années soixante, avait « *adopté un ton différent qui les avait conduits à contribuer, voire à anticiper la critique réformiste interne du régime* » (3).

Principal centre de formation des diplomates, l'Institut d'Etat des Relations Internationales de Moscou (MGIMO) a non seulement gardé sa situation de pôle d'excellence mais a encore élargi ses fonctions à la formation de l'ensemble de la nouvelle élite russe faisant de lui à la fois une ENA et une *business school* pour la Russie. Il n'y a donc pas de véritable rupture entre diplomates – presque toutes générations confondues – formés à l'époque soviétique et ceux formés après 1991 dans la mesure où ils ont bénéficié d'une formation homogène et de qualité.

Certes, le débat interne sur la politique étrangère conduit à énoncer des positions diversifiées qui, à l'origine, ont été subdivisées en quatre grandes tendances. Les occidentalistes, proches du pouvoir et représentés notamment par le ministre lui-même, adoptent une ligne de suivisme systématique à l'égard de l'Occident et des Etats-Unis en particulier. Au point que M. Kozyrev a été rapidement surnommé « *Monsieur Da* » (4). La deuxième tendance, qualifiée de « libérale modérée », favorable à la démocratie et à l'économie de marché, prône une approche plus sélective à l'égard de l'Occident, prenant en compte la situation politique et géopolitique particulière de la Russie. La tendance « centriste et conservatrice modérée », sans réfuter les thèses occidentalistes met en avant les intérêts nationaux et notamment ceux du complexe militaro-industriel russe comme principal déterminant de

(2) Caroline IBOS-HERVÉ, « Les diplomates russes et la politique étrangère », *Etudes du CERI*, n° 32, octobre 1997, p. 6.

(3) *Ibid.*, p. 8.

(4) Par référence à Andreï Gromyko et Viatcheslav Molotov qui avaient été surnommés « *Monsieur Niet* ».

la politique étrangère. Enfin, la tendance néo-communiste et nationaliste regroupe les nostalgiques des Empires perdus (5).

Mais très rapidement, notamment à la suite de l'échec des premières réformes économiques, des difficultés à introduire une véritable démocratie en Russie, des succès électoraux de Vladimir Jirinovskii et de la perte de confiance de l'Occident en « *l'avenir démocratique radieux* » de la Russie (6), ces quatre tendances fusionnent en deux grands groupes. La tendance Kozyrev disparaît dans la tourmente et les deux tendances modérées ne sont plus alors opposées qu'au groupe nationaliste. Cette mutation se reflète dans la conduite de la politique étrangère russe à partir de 1993, le ministre lui-même, abandonnant – de son propre gré ou contraint par les réalités – sa ligne initiale. Andreï Kozyrev, l'un des hommes politiques les plus impopulaires de Russie, restera néanmoins aux commandes de la diplomatie jusqu'au lendemain des élections législatives de décembre 1995. Il laisse alors la place, en janvier 1996, à Evgenii Primakov qui réussit à établir un véritable consensus en la matière, défendant l'idée d'une même politique étrangère envers tous les pays de l'Ouest, de l'Est et du Sud sans pour autant chercher à établir des alliances, sauf, à la rigueur, avec les pays de la CEI (7). La diplomatie russe, disait le ministre académicien, doit désormais « *marcher sur ses deux jambes* », l'une orientée vers l'Orient, l'autre vers l'Occident (8).

Cette mutation tient aussi à la personnalité radicalement différente des deux ministres. Dès la nomination de M. Primakov, la presse et la classe politique russes remarquaient que, bon diplomate, M. Kozyrev ne disposait pourtant pas, à la différence de son successeur, d'un poids politique, intellectuel et moral suffisant pour se permettre de s'opposer, le cas échéant, aux décisions du président Eltsine dont les conceptions de politique étrangère étaient pour le moins incertaines (9). C'est donc avec un certain soulagement que la majorité des Russes voit arriver place de Smolensk un homme qui saura, s'il le faut, dire non au Président. Dès qu'il prend en charge son ministère, M. Primakov fait ainsi savoir qu'il entend rétablir l'autonomie relative de la diplomatie et assumer la responsabilité de la décision dans ce domaine. Dès sa première audition à la Douma, il demande et obtient la dis-

(5) Alexei ARBATOV, « Russian foreign policy thinking in transition », in Vladimir BARANOVSKII (dir.), *Russia and Europe : the emerging security agenda*, Oxford, Oxford University Press-SIPRI, 1997, pp. 135-159. Cette analyse se retrouve dans la plupart des études russes consacrées à la politique étrangère.

(6) Voir notamment A. TORKUNOV (dir.), *Sovremennye mejdunarodnye Otnochenija. Outchebnik* (Relations internationales contemporaines. Manuel), Moscou, Rosspen, 2000, p. 499.

(7) *Ibid.*, pp. 502-503.

(8) Interview d'Evgenii Primakov à la *Krasnaja Zvezda*, 10 janvier 1997. E. Primakov, académicien, orientaliste a été directeur de l'Institut d'Orient puis de l'IMEMO de l'Académie des Sciences de l'URSS. Il est chargé de mission par M. Gorbatchev notamment en Irak durant la crise du Golfe. Après l'échec du putsch d'août 1991, il prend la direction du premier directorat du KGB qui devient le Service du renseignement extérieur. Boris Eltsine le confirme dans ses fonctions après la disparition de l'URSS.

(9) Vladimir Loukine, président de la commission des affaires étrangères de la Douma, qualifie ainsi M. Primakov de « *reasonable man* » succédant à un « *yesman* » (Kozyrev) et à un « *nomad* » (Gromyko). *Izvestia*, 11 janvier 1996 (en anglais dans le texte).

solution d'un Conseil de politique étrangère qui venait d'être créé (décembre 1995) auprès du Président (10). Ceci constitue à la fois un acte d'indépendance du ministre à l'égard du Président, et une reconnaissance du contrôle parlementaire sur la diplomatie jusqu'à présent ignoré par le pouvoir exécutif. Un fait qui sera d'ailleurs mis au crédit du nouveau ministre par la quasi-totalité des députés (11).

Certes, un *oukaz* de février 1992, dispose que le Président de la Fédération se tient au sommet du processus de prise de décision dans le domaine de la politique étrangère, une disposition confirmée par la Constitution de 1993 (articles 80 et 86). Le ministère quant à lui a pour fonction « *la coordination et le contrôle du travail des autres administrations et ministères de manière à garantir l'unité de la ligne politique dans les relations avec les autres Etats* » (12). Mais – et la Russie n'est pas un cas isolé – par sa personnalité et ses compétences, un ministre peut effectivement influencer la politique étrangère de son pays. Il semble que cela ait été le cas de M. Primakov dont on a pu considérer que le talent trouva son apogée au cours du printemps de 1997. En l'espace de quelques semaines il remporte ce qui peut être considéré comme une série de succès russes – ou tout au moins comme une limitation de ses défaites – avec l'OTAN (signature de l'Acte fondateur), avec l'Ukraine (signature du traité d'amitié et de coopération), et enfin le traité sur l'union entre la Russie et la Biélorussie (13).

Le respect quasi unanime que suscite le ministre a pu prendre des allures de culte lorsque, en 1998, est commémoré le bicentenaire de la naissance du prince Gortchakov qui se « réincarne » en la personne d'Evgenii Primakov (à l'exception bien entendu de l'épisode peu glorieux du Congrès de Berlin de 1878). Il est vrai que la comparaison est tentante. Lorsque Gortchakov prend la tête de la diplomatie, le système de Vienne dans lequel Pétersbourg avait une place déterminante s'est effondré, la Russie vient d'être vaincue en Crimée, et un nouvel ordre européen se met en place à la suite du Traité de Paris (mars 1856). De même Gortchakov « *a habilement combiné le service de l'empereur avec une grande indépendance de son ministère* ». Enfin, tout en concentrant son attention sur la politique européenne et proche-orientale, il a aussi été l'homme du rapprochement sino-russe. Mais « *comme Gortchakov, Primakov estime que la fermeté dans la défense des intérêts nationaux ne doit pas conduire à la confrontation dans les relations inter-étatiques* » (14). Cinq mois plus tard, M. Primakov devenait Premier ministre et laissait la place

(10) Compte rendu de l'audition d'Evgenii Primakov à la Douma en date du 8 février 1996. *Izvestia*, 10 février 1996.

(11) *Nezavisimaja Gazeta*, 9 février 1997.

(12) Directive du Président de la Fédération de Russie de novembre 1992. Voir A. TOKUNOV (dir.), *op. cit.*, pp. 481-82.

(13) *Nezavisimaja Gazeta*, 11 juin 1997.

(14) Viktor ANFILOV, « La Russie se recueille », *Nezavisimaja Gazeta*, 28 avril 1998. L'article commémore le bicentenaire d'Alexandre Gortchakov (1798-1883), ministre russe des Affaires étrangères de 1856 à 1882 c'est-à-dire pendant pratiquement tout le règne du tsar Alexandre II (1855-1881).

à son premier adjoint, Igor Ivanov. Sans avoir la stature de son prédécesseur, celui-ci poursuit, il est vrai dans une atmosphère intérieure quelque peu délétère, la politique engagée par le ministre-académicien.

#### LES CONCEPTIONS ET LEUR ÉVOLUTION

Les premières conceptions de politique étrangère russe (post-soviétique) sont énoncées par Boris Eltsine à l'ONU le 31 janvier 1992, puis par le président (*spiker*) du Soviet suprême, Rouslan Khasboulatov, en février 1992. Mais le document le plus complet est présenté par le président de la commission des Affaires étrangère du Soviet suprême, Evgenii Ambartsoumov, en novembre suivant. Puis, passée la première crise de décembre 1992, un document officiel sur les « Principes de la politique étrangère » est adopté le 23 avril 1993 (15). Toutes ces déclarations sont marquées, d'une part, par une volonté de désidéologiser la diplomatie russe – ce qui n'est pas neuf –, d'autre part, par l'affirmation que la Russie occupe encore une place sur la scène mondiale car, dira-t-on plus tard, son « retrait provoquerait un trou noir géopolitique » (16). Le document de la commission Ambartsoumov est sans doute le plus complet et le premier à exprimer le fond même de la pensée de politique étrangère russe. Le monde, estime ce texte, ne s'intéresse qu'à deux des trois bouleversements qui se sont récemment produits : la fin de la confrontation avec les Etats-Unis et l'effondrement des régimes totalitaires. Mais on a « fâcheusement tendance à oublier le troisième : le calvaire de l'enfantement d'une Russie fédérale telle qu'elle n'a jamais existé, sur un territoire nouveau et réduit ne correspondant pas à la Russie pré-révolutionnaire que nous avons perdue » (17).

De là sont énoncées les trois priorités de la politique étrangère russe : les relations avec les pays de la CEI en établissant avec eux des relations « amicales et contractuelles, non par le fer et par le sang mais par une politique ferme et souple ». Ceci sera à la base de la doctrine dite de « l'étranger proche ». La deuxième priorité est d'empêcher – crainte séculaire des Russes – la formation, aux frontières de la Russie, d'une « zone tampon l'isolant de l'Ouest ». La troisième priorité étant le développement des relations avec les grands pays occidentaux et avec le reste du monde.

Cette conception des « trois cercles » de la politique étrangère russe traversera, avec certes des variantes, toute la décennie quatre-vingt-dix. Énoncée dès 1990 par Andreï Kozyrev qui prend ses fonctions de ministre des Affaires étrangères d'une RSFSR qui n'existe alors pas sur la scène interna-

(15) *Nezavisimaja Gazeta*, 29 avril 1993. Dans les faits, ce document sombre dans l'oubli et la nouvelle conception de la politique étrangère adoptée par V. Poutine le 28 juin 2000 annonce sa péremption.

(16) La formule est due à Sergeï BLAGOVOLIN, *Krasnaja Zvezda*, 16 avril 1997.

(17) *Izvestia*, 30 novembre 1992.

tionale (18), elle reste explicitement en vigueur durant toute la durée de son ministère. Et si Evgenii Primakov tend à l'oublier quelque peu dans le discours, elle aurait toujours constitué la ligne directrice de la diplomatie russe (19).

### *La doctrine de l'étranger proche*

Le premier cercle de la diplomatie russe – les relations avec la CEI – fait l'objet, au printemps 1992, de l'énoncé d'une doctrine nouvelle : l'étranger proche. Apparue quelques mois après la disparition de l'URSS, cette doctrine vise à justifier l'existence d'un espace géopolitique considéré par Moscou comme la zone de ses intérêts vitaux. Cette zone est notamment caractérisée par le fait que, pour la première fois de son histoire, existe, hors des frontières de la Fédération, une importante minorité russe que Moscou est déterminée à défendre contre toute menace ou discrimination dont elle serait l'objet. Si le contenu de la doctrine est relativement clair, sa zone d'application est volontairement maintenue dans l'incertitude. L'espace minimum d'application de la doctrine est représenté par la CEI mais Moscou laisse aussi savamment supposer qu'elle pourrait s'appliquer à l'ensemble du territoire ex-soviétique, c'est-à-dire que les trois républiques baltes pourraient être aussi concernées par cette doctrine (20).

Présentée par E. Ambartsoumov comme une variante russe de la doctrine Monroe, la doctrine de l'étranger proche s'inscrit aussi dans la continuité des doctrines de souveraineté limitée et du panslavisme (21). violemment critiquée par A. Kozyrev, cette conception est, à partir de 1993, pleinement assumée par le pouvoir au point de devenir la « doctrine Kozyrev » (22). Durant la première moitié de la décennie, Moscou espère encore pouvoir faire de la CEI sa « chasse gardée ». Mais pour ce faire il conviendrait d'avoir les moyens d'exercer son influence sur cet espace qui est de plus en plus l'objet de convoitises de puissances, étatiques ou privées, qui y découvrent des intérêts commerciaux considérables, notamment dans l'espace Caspienne-mer Noire, à la suite de l'annonce de l'existence d'importantes réserves en hydrocarbures en mer Caspienne.

Ce défi à la puissance et à l'influence russes conduit à un retrait progressif de la doctrine du vocabulaire politique et diplomatique dans la seconde moitié de la décennie, coïncidant avec le changement de ministre des Affaires

(18) Andreï Kozyrev est nommé ministre en octobre 1990. Si son ministère ne dispose que d'un personnel extrêmement réduit, il bénéficie néanmoins du soutien et de la collaboration d'un nombre croissant de diplomates soviétiques.

(19) Voir notamment Anatolii TORKOUNOV (dir.), *op. cit.*, p. 510.

(20) L'ambassadeur russe en Pologne a même envisagé son application à la Pologne, ce qui a été démenti par Moscou (Juri KASZLEW, « Polityka rosyjska i Polska » (La politique russe et la Pologne), *Arka*, 47, 1994, p. 37. L'entretien a été accordé le 4 octobre 1993.

(21) *Izvestia*, 30 novembre 1992.

(22) Le manuel de A. TORKOUNOV, *op. cit.* p. 510, parle, quant à lui, de « doctrine Eltsine ».

étrangères. La principale fonction de M. Primakov est alors, à mesure que l'influence de la Russie dans son environnement immédiat se réduit, de limiter ces pertes d'influence. En cherchant à rééquilibrer ses relations entre Orient et Occident, M. Primakov aurait tenté de donner à la Russie les moyens de favoriser la formation d'un monde multipolaire, nouveau leitmotiv de la diplomatie russe (23). Cette période est ainsi marquée par la multiplication de « partenariats stratégiques » dont le sens reste toutefois limité par la recherche tous azimuts de tels partenariats. De fait, sur la plupart des dossiers – CEI, Europe, OTAN, Etats-Unis, Asie – la diplomatie de la Russie est d'autant plus défensive que l'image du pays se dégrade dans l'opinion mondiale.

#### LES DOSSIERS

##### *La Communauté des Etats indépendants*

Premier cercle de la diplomatie russe, les relations de la Russie avec les nouveaux Etats indépendants de la CEI ont constitué un échec relatif. « Commission du divorce » pour certains Etats comme l'Ukraine ou outil de la reconquête de l'Empire perdu pour Moscou, la CEI a souffert de divergences de ses représentations initiales. A la fin de la décennie, elle n'est plus qu'une immense bureaucratie qui a adopté près d'un millier d'accords la plupart inapplicables et qui, à l'instar du COMECON, fonctionnent essentiellement sur une base bilatérale.

Les pays de la CEI les plus favorables à une intégration sont, pour des raisons souvent différentes, l'Arménie et la Biélorussie ainsi que les républiques d'Asie centrale. Dans ce dernier cas, la menace islamiste constitue pour Moscou un argument de poids justifiant le maintien de sa présence. Par contre, l'Ukraine ou l'Azerbaïdjan ont, dès l'origine, manifesté leur distance à l'égard de tout processus d'intégration. Moscou a certes réussi à faire signer nombre d'accords de coopération économique, mais le processus visant à une intégration plus poussée – création d'une zone rouble, union douanière, sécurité collective – s'est avéré nettement moins fructueux. L'union Russie-Biélorussie d'avril 1996, constamment renforcée depuis avril 1997, constitue de ce point de vue une exception qui tient à la difficulté de Minsk de se situer historiquement et culturellement par rapport à la Russie. Mais cette exception pourrait aussi représenter le modèle idéal des relations que Moscou espère établir avec ses voisins de la CEI alors que, à court et moyen terme, cet espoir est vain. Car dans ce qui est encore, mais de moins en moins, perçu comme la zone de ses intérêts vitaux, la Russie se trouve dans une situation de plus en plus défensive. Elle doit en effet faire face à

(23) *Nezavisimaja Gazeta*, 24 octobre 1997.

une politique de refoulement (*roll back*) pratiquée par les Occidentaux, et notamment les Américains, dans l'ancien espace soviétique. Ceci concerne en priorité la région Caspienne-mer Noire.

La mise en place d'une politique américaine spécifique à la région Caspienne-mer Noire remonte à l'année 1994, c'est-à-dire qu'elle coïncide avec les découvertes des réserves en hydrocarbures de la Caspienne et avec la création du partenariat pour la paix. Dans le même temps, l'Occident « découvre » l'importance stratégique d'une Ukraine qui vient de « rentrer dans le rang » en ratifiant le traité START 1 (14 janvier 1994) et en adhérant au TNP (16 novembre 1994). Cette politique occidentale et surtout américaine touche non seulement à des intérêts économiques et notamment pétroliers mais aussi à des questions de sécurité régionale. L'objectif de Washington est d'empêcher que ces nouvelles ressources, ce nouvel eldorado pétrolier, ne reste sous contrôle russe ou passe en partie sous influence iranienne (24). Ce qui pourrait être d'abord une opération de désinformation a pour objectif premier le retour des Etats-Unis dans la région. La Russie, qui voit là un retour du « Grand Jeu » des dernières années du XIX<sup>e</sup> siècle, adopte dès lors une attitude essentiellement défensive. Ceci n'exclut pas certaines manœuvres offensives telles que la guerre en Tchétchénie qui est étroitement liée à cet imbroglio pétrolier.

L'annonce de cette manne pétrolière concerne certes d'abord un pays producteur, l'Azerbaïdjan, mais également ses voisins – Géorgie, Ukraine, Moldavie, auquel s'ajoutera l'Ouzbékistan – qui ont vu un moyen de réduire leur dépendance énergétique à l'égard de la Russie. Dans cette perspective, ces quatre Etats créent, en octobre 1997, avec le soutien occidental, le groupe GUAM – qui devient en 1999 GUUAM – destiné à faciliter le transit des hydrocarbures et à en garantir la sécurité (25). Pour informel qu'il soit, le GUUAM est pourtant perçu par la Russie comme une atteinte à ses intérêts économiques mais aussi de sécurité, le GUUAM étant parfois présenté en concurrent du traité de Tachkent de sécurité collective de la CEI. En réalité, Moscou n'a aucun moyen autre que déclaratoire de s'opposer à la montée en puissance des Etats-Unis dans cette région et fait dès lors resurgir sa séculaire hantise d'encerclement par des puissances hostiles. Hantise d'autant plus forte que la politique caucasienne des Etats-Unis se déroule parallèlement au processus d'élargissement de l'OTAN.

(24) Stephen BLANK, *US military engagement with Transcaucasia and central Asia*, US Army war college, Strategic Studies Institute, juin 2000, pp. 5-7.

(25) Géorgie-Ukraine-Azerbaïdjan-Moldavie. Le GUAM devient GUUAM après l'adhésion de l'Ouzbékistan en avril 1999. Voir notamment *Izvestia* 1 avril 2000, *Nezavisimoe Voennoe Obozrenie*, 6-12 décembre 1999, *Nezavisimaja Gazeta*, 26 mai 1999, 7 mai 1998, 4 décembre 1997. Au GUUAM, on peut ajouter d'autres projets d'origine occidentale qui inquiètent la Russie tels le TRACECA sous l'égide de l'UE ou la restauration de la « Route historique de la soie » sous l'égide des Etats-Unis (*Silk road strategy act*, US Senate, 11 mai 1999).

### *La Russie et l'Occident*

L'élargissement de l'OTAN, la crise yougoslave – de la Bosnie au Kosovo – ont constitué autant d'événements qui ont contribué à la prise de conscience de la perte de puissance et d'influence de la Russie dans les affaires mondiales. Même l'OSCE, dont Moscou a toujours été un farouche partisan, est allée jusqu'à la condamner sur le dossier tchéchène, lors de son sommet d'Istanbul en novembre 1999.

Lorsque le Mur de Berlin s'effondre, puis que l'URSS disparaît, la priorité des puissances occidentales, et notamment des Etats-Unis, est de ne pas chercher à humilier l'URSS puis la Russie : ce n'est pas un Etat qui a été vaincu mais le système qui y prévalait. Telle a tout au moins été la position initiale de la présidence Bush dont le but semblait être de favoriser le passage de l'URSS, puis de la Russie, vers la démocratie et l'économie de marché. Mais, pour des raisons internes – échec des réformes et balbutiements de la démocratie – et externes, changement d'administration aux Etats-Unis – sans même parler de la difficulté, de part et d'autre, à sortir de schémas mentaux anciens, ce principe généreux du début de la décennie fit long feu. Peu à peu la Russie se voit écartée des grandes décisions internationales face à des Etats occidentaux qui s'affirment désormais seuls vainqueurs de la « guerre froide ». Même sur les dossiers touchant à la sécurité ou aux armes stratégiques, la Russie cesse d'être un partenaire qu'il convient de préserver (26). A partir de 1993, Washington adopte une politique plus offensive face à une Russie qui n'a plus les moyens de sa politique de puissance et qui ne peut plus, au mieux, que réagir aux initiatives de l'ennemi d'hier.

Craignant de se voir écartée du continent européen, la Russie joue, dans un premier temps, la carte de la CSCE (puis de l'OSCE) pour s'opposer à la carte transatlantique que défendent les Etats-Unis et une majorité d'Etats européens. Sans avoir abandonné, au moins jusqu'au sommet d'Istanbul, la carte OSCE, force est de constater que les Etats-Unis ont remporté cette lutte d'influence en créant en 1991 le Conseil de coopération nord-atlantique (COCONA) puis le Partenariat pour la paix en janvier 1994 (27). Même si la Russie participe à ces organismes elle n'en est qu'un membre parmi d'autres, et supporte mal d'être mise « *sur le même strapontin que la petite Albanie ou même que la grande Pologne* » (28). Le Partenariat pour la paix est ainsi rapidement perçu par Moscou comme un instrument à la fois de l'élargissement de l'OTAN et de renforcement de l'influence de

(26) Il est vrai que, battu aux élections de novembre 1992, George Bush tient absolument à signer le traité START 2 avant de quitter la Maison-Blanche.

(27) Les deux organismes fusionnent en 1997 dans le Conseil de partenariat nord-atlantique (CPEA).

(28) *Izvestia*, 24 mai 1994.

l'Alliance sur le territoire de l'ancienne URSS (29). Pourtant, cette détermination de Washington à élargir l'OTAN a sans doute contribué à modérer les réactions occidentales et à ne condamner que symboliquement la Russie lors du déclenchement de la première guerre en Tchétchénie.

Néanmoins, dès lors que les Russes prennent conscience de l'inévitabilité de l'élargissement de l'Alliance atlantique, ils acceptent de négocier l'Acte fondateur entre la Russie et l'OTAN. Si cet accord a été fortement critiqué en Russie parce qu'il supposait l'acceptation de l'élargissement de l'OTAN, il a été négocié par E. Primakov au mieux des intérêts de Moscou, même si la création du Conseil conjoint permanent Russie-OTAN prévu par l'Acte fondateur repose sur un malentendu : pour Washington, il s'agit d'une structure marginale, d'un simple forum, destiné à préserver le rôle décisif du Conseil de l'OTAN. Alors que Moscou voulait y trouver le moyen d'un « partage formel de décision » tant politique que militaire (30).

Tirant le bilan de deux années passées à la tête de la diplomatie russe, Evgenii Primakov reconnaissait que l'Acte fondateur représentait un compromis et qu'il avait bien été signé dans l'intérêt des deux partenaires. « *Le Conseil conjoint ne doit pas seulement être un club de discussion mais doit avoir une action réelle sans imposer que l'OTAN cesse d'être l'OTAN ni que la Russie cesse de désapprouver l'élargissement de l'Alliance* » (31). Pourtant, la Russie reste sceptique à l'égard de l'OTAN surtout dès lors que celle-ci tend à s'ériger en « *force unique garantissant la sécurité européenne* », sachant qu'il existe parallèlement l'OSCE et le Conseil conjoint permanent Russie-OTAN (32). Cette crainte du ministre s'est avérée parfaitement justifiée lors des bombardements contre l'Irak en novembre 1998 et, surtout, contre la Serbie, au printemps 1999. Malgré ses efforts, malgré le soutien implicite de plusieurs pays européens, Moscou n'a pu empêcher que se réalise – ce que craignaient également par ailleurs la France et la RFA – une décision unilatérale de l'OTAN non sanctionnée par le Conseil de sécurité de l'ONU. Même si elle fait encore entendre sa voix, la Russie n'est plus guère écoutée sur la scène internationale.

Et sa voix n'est guère plus écoutée dans les négociations sur les armes stratégiques. Dès janvier 1993, Moscou se place elle-même dans une situation de vulnérabilité. La signature du traité START 2 est en effet perçue comme une victoire majeure de Washington qui a réussi à faire éliminer les armes qui ont fait la puissance militaire soviétique – missiles basés à terre à ogives multiples – tout en préservant celles qui font la puissance améri-

(29) Dmitri TRENIN, *Russia's security relations with the West after Kosovo and Chechnya*, Note de l'IFRI, n° 19, avril 2000, p. 16. Dmitri Trenin est directeur adjoint du Centre Carnegie de Moscou.

(30) Dmitri TRENIN, « Les relations Russie-OTAN : le moment de recoller les morceaux », *Revue de l'OTAN*, printemps-été 2000, p. 19.

(31) Interview d'Evgenii Primakov à la *Nezavisimaja Gazeta*, 30 décembre 1997.

(32) *Ibid.*

caine – les sous-marins lance-engins (SMLE) (33). Cette situation explique, au moins à partir de 1996, les raisons qui ont fait hésiter les députés russes à ratifier le Traité. Finalement, pour des raisons plus politiques que militaires, la Douma ratifie START 2 en avril 2000. Mais l'objectif de la Russie est d'engager le plus rapidement possible START 3 qui pourrait encore réduire l'arsenal stratégique à quelque 1500 ogives nucléaires tout en lui permettant de rétablir l'équilibre, rompu par START 2, entre les différents éléments de sa triade stratégique. Mais il s'agit surtout pour Moscou de montrer sa bonne volonté face à un dossier qui – à l'instar de la majorité des pays européens – l'inquiète plus encore que les armes stratégiques : celui de la défense antimissiles (NMD) dans laquelle les États-Unis veulent s'engager. L'inquiétude russe est d'autant plus grande que si le discours politique officiel américain affirme que ce projet NMD vise à se protéger seulement des États « parias », nombre de textes « techniques » laissent sous-entendre que les missiles russes sont aussi concernés par un tel projet (34).

La question qui se pose est de savoir si les États-Unis s'engagent volontairement dans un tel projet et en ont mesuré toutes les conséquences, ou bien s'il n'existerait pas une part d'inconscience ou d'inertie du système. Car la réalisation du programme NMD – à l'instar de ce qui s'est produit avec le programme IDS sur l'URSS – empêcherait non seulement la Russie de sortir de la crise économique dans laquelle elle est empêtrée mais risquerait aussi de la conduire à la ruine. Est-ce l'objectif de Washington ? Cette donnée est prise en compte à Moscou mais aussi dans les pays de l'UE qui seraient les premiers à subir les conséquences d'une disparition de la Russie de la scène internationale et européenne.

C'est donc dans une situation de crise de confiance que s'est développée la politique occidentale de la Russie dans la dernière année du règne de Boris Eltsine. Ainsi, lorsque Moscou a critiqué la politique occidentale, elle n'entendait plus seulement les États-Unis mais incluait, à partir de l'été 1999, l'Europe. Si la Russie a fait porter aux seuls États-Unis la responsabilité de la campagne de bombardement de la Serbie du printemps 1999, les critiques de l'UE, et de la France en particulier, à l'encontre de la politique menée en Tchétchénie isolent encore un peu plus la Russie sur la scène internationale. Une certaine reprise est intervenue au lendemain de l'élection présidentielle de mars 2000. Quoi qu'il en soit, tout échec relatif de sa politique à l'Ouest conduirait la Russie à tenter de mener une politique plus active en Orient.

(33) Conférence de Stuart Goldman (Congressional Research Service), CERJ, 3 décembre 1999.

(34) Voir notamment « Foreign Missile Developments and the Ballistic Missile Threat to the United States through 2015 », rapport du National Intelligence Council, Washington, USGPO, septembre 1999.

### *La politique asiatique de la Russie : la voie vers la multipolarité*

Mikhaïl Gorbatchev a, dès 1986, engagé une véritable politique asiatique pour l'URSS. Cette politique a permis de normaliser les relations avec le Japon et la Chine populaire et d'établir des relations diplomatiques avec la Corée du Sud. Quelque peu délaissée sous A. Kozyrev, surtout avec le Japon, cette ligne politique est reprise avec E. Primakov. Parfois accusé de suivre les thèses eurasistes (35), il s'est rapidement avéré que la politique asiatique de M. Primakov est d'abord marquée par le pragmatisme et par une volonté de défendre une conception multipolaire des futurs équilibres mondiaux (36) et vise à montrer que d'autres logiques, d'autres cultures, d'autres approches peuvent prévaloir dans le monde. La Chine et la Russie représentent, dans ces conditions, d'importants contrepoids à la tendance à l'unipolarité. Il convient toutefois de nuancer cette affirmation dans la mesure où les intérêts particuliers de Pékin comme ceux de Moscou prévaudront nécessairement s'il convient de choisir entre l'Ouest et son voisin immédiat.

Cela n'empêche par Moscou de signer des accords de « partenariat stratégique » avec la plupart de ses interlocuteurs asiatiques – mais aussi européens – dans l'espoir de favoriser l'émergence d'un monde multipolaire. Ceci a été le cas avec l'Inde, le plus fidèle des Etats amis de la Russie depuis les années cinquante, comme avec la Chine. M. Primakov a même tenté, avec un succès mitigé, d'établir un « triangle stratégique » Moscou/New Delhi/Beijing lors de sa visite en Inde en décembre 1998. Mais les réactions de ses deux partenaires ont été quelque peu décevantes pour Moscou. L'Inde, la Chine et la presse russe sont restées sceptiques et le projet était au mieux voué à rester lettre morte (37). Car si l'Inde est un fidèle ami – plutôt qu'allié – de Moscou, les relations sino-indiennes restent difficiles. De plus, il subsiste entre la Russie et la Chine une méfiance ancestrale dont il est difficile de se débarrasser de part et d'autre. Le rapprochement russo-chinois est sans illusions et de l'ordre de l'intérêt conjoncturel, et Moscou continue de percevoir la menace que pourrait représenter la Chine dans le futur. Pékin est un partenaire commercial important de la Russie, notamment en matière d'acquisition d'armement moderne et Moscou qui traverse une grave crise de croissance, profite du développement économique et militaire chinois. Mais elle s'en inquiète aussi pour le long terme (38). Quant aux rela-

(35) L'eurasisme est une mouvance extrémiste du mouvement slavophile. Il rejette non seulement toute influence occidentale mais surtout considère que la Russie est d'abord une puissance de l'Orient. Ses alliances et intérêts naturels se situent en Asie et dans l'Orient musulman. Sur l'échiquier politique intérieur russe, on retrouve cette tendance parmi les partisans du parti libéral démocrate (V. Jirinovskii).

(36) Conférence de Vladimir BARANOVSKI (directeur adjoint de l'IMEMO), *IFRI*, 7 juin 1999.

(37) *Izvestia*, 22 décembre 1998, *Nezavisimaja Gazeta*, 23 décembre 1998.

(38) Alexeï ARBATOV, « Le consensus russe sur la politique étrangère », *Nezavisimaja Gazeta*, 14 mars 1997.

tions avec le Japon, malgré quelques rencontres au sommet, elles restent en partie bloquées par le contentieux territorial.

Le Moyen-Orient en voie de reconstruction préoccupe également la Russie d'autant que cette région – en raison notamment des ressources pétrolières – est l'objet de nombreuses convoitises et enjeux de puissance. Car autour du débat sur le pétrole de la Caspienne, des alliances nouvelles ou renouvelées se font jour dans la région. Certains experts russes ont ainsi proposé d'autres représentations géopolitiques de la diplomatie orientale de la Russie destinées à contrer les offensives occidentales. On parle ainsi d'un axe Russie/Iran/Inde, où l'Iran est présenté comme un partenaire d'autant plus important de la Russie que les relations entre Ankara et Washington se développent. Proche des positions russes sur la question du pétrole de la Caspienne, Téhéran est également un important marché pour l'armement et la technologie nucléaire civile russe, au grand dam de Washington. L'axe Moscou/Téhéran/Delhi est ainsi présenté comme étant destiné à contrer un autre axe en formation constitué par les États-Unis, la Grande-Bretagne, le Pakistan et la Turquie (39). Une fois encore, la Russie se trouve ainsi dans une situation essentiellement défensive et tente de montrer qu'elle peut encore être un Etat qui compte sur la scène internationale.

Enfin, dans les structures multilatérales, il s'avère que la Russie post-soviétique n'a pas pu faire une entrée particulièrement remarquable. Si elle a fini par signer des accords de coopération avec des organisations telles l'OTAN ou l'UE, son poids y demeure réduit. Il en est de même avec les instances économiques mondiales : club de Paris et de Londres, G-7, ASEAN, APEC où la présence russe est largement marginale. Le G-8 est en réalité plus un G-7 + 1 et la Russie a été admise à l'APEC en même temps que le Pérou et le Viêt-Nam – simultanéité qui a été durement ressentie par les Russes.

Aujourd'hui, la Russie n'a plus guère les moyens de sa diplomatie. Ceci tient à la fois au sentiment de toute-puissance développé par Washington et à la faiblesse très réelle de la Russie qui ne dispose plus des moyens d'une grande diplomatie. L'image de la Russie et celle de son Président se sont progressivement dégradées, le monde occidental découvrant ce qui était perceptible dès avant 1991, à savoir que Boris Eltsine n'avait pas l'étoffe d'un chef d'Etat. Son habile passation de pouvoir du 31 décembre 1999 laisse la place à un homme plus jeune et qui paraît déterminé – d'où son actuelle popularité – à restaurer ce qui avait été systématiquement détruit en quelque dix années : l'autorité de l'Etat à l'intérieur du pays. Même si la Russie a su conserver quelques capacités de médiation, ce n'est qu'après qu'elle aura rétabli l'ordre dans les secteurs économique, politique et social qu'elle pourra prétendre redevenir un agent actif des relations internationales.

(39) *Ibid.*

Cette perspective est une nécessité. Demeure la question de la durée de la crise que traverse la Russie.

Peut-être les drames du mois d'août 2000 contribueront-ils – conformément à une vieille tradition du Kremlin – à une « dé-eltsinisation » et à une remise en cause radicale de la politique qui a conduit au « *délabrement de la Russie* » (40). Car, plus que jamais, la formule d'Alexandre Gortchakov reste valable : « *La Russie ne peut jouer un rôle actif en politique étrangère si, à l'intérieur du pays, règnent ruine et confusion* » (41).

(40) Discours de Vladimir Poutine à la télévision, 27 août 2000.

(41) Cité dans Viktor ANFILOV, *art. cit.*, *Nezavisimaja Gazeta*, 28 avril 1998.