

LA RUSSIE
EN MAL DE POLITIQUE
ÉTRANGÈRE

LA RUSSIE N'EST PLUS UNE TRÈS GRANDE PUISSANCE et ne le deviendra pas dans un avenir prévisible. Le constat est sévère mais difficile à contester. Les dirigeants politiques à Moscou, tout comme l'opposition, tiennent bien sûr un discours de renaissance de la puissance et revendiquent le respect dû à leur grand pays. Ils le font plus par fidélité à une tradition, par nostalgie d'un rôle perdu, par peur d'être oubliés que par conviction. Un retour possible de la Russie au centre des relations internationales leur paraît improbable.

107

Plus que tout autre pays industrialisé aujourd'hui, l'État russe est otage de la crise intérieure qui le ronge et des contraintes extérieures qui limitent ses choix. La déroute du rouble et des finances russes depuis l'été 1998 a confirmé la dépendance du gouvernement envers ses bailleurs de fonds internationaux¹. Elle a également accentué la crise politique, économique et sociale à l'intérieur du pays et affaibli un peu plus l'autorité de l'État. L'indigence du budget, associée à la méfiance des investisseurs et créiteurs potentiels, réduit considérablement la marge de manœuvre du gouvernement dans la mise en place de politiques nationales.

Un tel contexte ne peut guère favoriser la redéfinition et la reconstruction d'une politique étrangère. L'État, acteur fondamental et quasi

1. Sur la crise financière de l'été 1998, voir Michael Ellman et Robert Scharrenborg, « The Financial Panic and the IMF », *Problems of Post-Communism*, septembre-octobre 1998, p. 17-25 ; Yves Zlotowski, « La crise des paiements en Russie, expression d'un consensus social ? », *Les Études du CERI*, n° 43, août 1998 ; Jacques Sapir, « Surviving the August Krach. An Assessment of Russia's Current Situation and a Blueprint for a Way out of the Crisis », EHESS, rapport non publié, septembre 1998.

exclusif dans la conduite des relations extérieures depuis Pierre le Grand, est durablement affaibli. Quant aux nouveaux acteurs, qui ont largement contribué à l'ouverture de la Russie depuis la *perestroïka* gorbatchévienne (entreprises, financiers, médias, instituts), ils ont été touchés par la crise et adoptent une attitude d'expectative. La Russie est néanmoins trop grande, trop riche en matières premières et en armements, trop centrale dans sa position sur le continent entre Europe et Asie pour ignorer la politique internationale et être ignorée par le reste du monde. Elle est obligée d'avoir une politique étrangère, ou des fragments de politique étrangère, dans des conditions particulièrement peu favorables.

LE DEUIL DE LA GRANDE PUISSANCE

108 Dix ans se sont écoulés depuis la perte des « satellites » d'Europe centrale, huit ans depuis la perte des républiques soviétiques. Après avoir été au cœur du système international, avoir tenu en haleine l'ensemble du monde occidental, la Russie recule au rang de puissance régionale dont les politiques n'intéressent plus guère, si ce n'est par crainte d'une déstabilisation intérieure suite à une mauvaise gestion des évolutions économiques et sociales.

Les élites russes font peu à peu leur deuil de la puissance passée. Elles n'ont en général pas bien accepté le repli sur la seule Russie et le déclin du pays, mais elles s'y sont habituées. Les débats de 1992-1993 sur la reconstruction d'une nouvelle union grâce à la CEI (la Communauté des États indépendants créée en décembre 1991) et sur le droit d'influence de Moscou sur les États baltes paraissent bien lointains. La problématique de l'impossible cassure de liens historiquement tissés à l'intérieur d'un même espace soviétique est largement dépassée, à l'exception d'un discours revanchard à l'extrême droite et d'un discours populiste chez les communistes. Chez ces derniers, le regret de l'URSS exprime plutôt une demande d'ordre social et nomenklaturiste et une hostilité à l'égard des nouveaux acteurs économiques et politiques qui s'enrichissent à leurs dépens.

La société a dans l'ensemble vécu la perte des territoires avec moins d'émotion que les élites gouvernantes. Les sondages montrent que la perte des repères sociaux et moraux et les difficultés de la vie matérielle sont les deux sentiments qui ont dominé l'adaptation douloureuse de la popula-

2. Sondages du VTsIOM, le Centre russe d'étude de l'opinion publique, publiés dans la revue bimensuelle *Monitoring obchtchestvennogo mneniia*, Moscou, depuis 1993.

tion aux changements intervenus depuis le début des années 1990². Bien entendu, l'un des repères perdus a été l'assurance de vivre dans un État grand et puissant, redouté et donc respecté par le reste du monde. Une forme d'humiliation s'est installée car rien ne vient compenser le déclin de puissance. Les « réformes » défendues par le pouvoir eltsinien n'ont, aux yeux de la population, pas réussi à donner au pays une nouvelle aura de prospérité et de rayonnement extérieur. Ainsi, la crise de l'été 1998 renforce encore ce découragement devant les vains sacrifices de l'époque soviétique et les espérances déçues de la désoviétisation et de l'ouverture vers l'extérieur.

Pendant les premières années (1992-1996 environ), l'équipe eltsinienne, relayée par différentes institutions et certains médias, a utilisé le désarroi de la population pour alimenter un discours à connotations néo-impériales. L'idée directrice était que la Russie avait en quelque sorte acquis un droit à la grandeur et à la puissance par son histoire. Posséder une sphère d'influence faisait partie de la norme internationale de l'après-guerre, les États-Unis en conservaient bien une, même après la fin de la guerre froide. Pourquoi, dans ces conditions, refuser à la Russie le statut que lui avait conféré son histoire ? Les propos tenus par des responsables du ministère des Affaires étrangères, des conseillers du président Eltsine, des députés, des experts, révélaient un fort enracinement de la conception traditionnelle de la puissance. Le discours restait structuré autour de données classiques : le territoire, les frontières et les voisins, les richesses en matières premières, l'arme nucléaire, les accomplissements passés (en particulier la victoire, présentée encore souvent comme celle de la Russie, contre l'Allemagne nazie)³.

L'objet n'est pas ici de revenir sur ce pénible travail de deuil mais de rappeler combien il a occupé les esprits, handicapé la réflexion et freiné la préparation de politiques adaptées à la nouvelle configuration géopolitique et économique en Europe et en Asie. Le gouvernement a perdu quelques précieuses années dans la réorganisation de sa politique étrangère. Il était par ailleurs trop occupé par les transformations internes pour se mobiliser sur les affaires étrangères. A partir de 1992, la liberté des prix, la privatisation de biens et entreprises publics, l'entrée de capitaux étrangers plongent les responsables russes dans une activité effrénée pour

3. « Russie : le débat sur l'intérêt national », dossier sous la direction de Marie Mendras, *Problèmes politiques et sociaux*, Paris, La Documentation française, décembre 1992 ; Alex Pravda, « The Politics of Foreign Policy », in Stephen White, Alex Pravda et Zvi Gitelman (éd.), *Developments in Russian Politics*, Londres, Macmillan, 1997, p. 208-226.

suivre le mouvement. Les rivalités politiques et la contestation des réformes prennent des formes exacerbées. En octobre 1993, Boris Eltsine donne l'assaut du Parlement pour mater ses opposants. En décembre 1994, le déclenchement de la guerre en Tchétchénie mobilise les institutions d'État (présidence, gouvernement, armée, forces de l'intérieur, services secrets) sur un drame national qui durera vingt mois. Le conflit, qui se solde par la défaite de l'armée russe et le maintien d'une indépendance *de facto* de la petite république caucasienne, contribue fortement à l'affaiblissement de l'autorité politique⁴. L'opinion ne soutient pas l'intervention au début, puis dénonce massivement la guerre quand celle-ci s'installe dans la durée et la brutalité. Les sondages ainsi que la couverture des médias les plus indépendants attestent que la société s'inquiète plus de la guerre à ses frontières que de l'élargissement possible de l'OTAN vers l'Europe de l'Est⁵.

L'échec du régime eltsinien en Tchétchénie a eu de lourdes conséquences non seulement sur le jugement des Russes à l'égard de leur président⁶ mais aussi sur leur perception de la Russie et de son rôle à l'extérieur. La société n'a pas compris la guerre comme une guerre nécessaire, « légitimée » par la défense de l'intégrité territoriale de la Fédération de Russie. Elle l'a perçue comme un conflit de leur pays contre un autre peuple, les Tchétchènes, réveillant les durs souvenirs de la guerre contre les Afghans et démontrant que le recours à la force se substituait vite à la négociation. La Russie reste un ensemble très vaste, composé de républiques nationales (Tatarstan, Iakoutie-Sakha, Bouriatie, Carélie...), de territoires portant aussi le nom d'un peuple (Komis, Khanti-Mansi, Evenks...) et de régions (*oblast*) « russes » portant le nom de leur capi-

4. Sur la guerre en Tchétchénie et ses conséquences, voir Anatol Lieven, *Chechnya. Tombstone of Russian Power*, New Haven, Yale University Press, 1998, et les articles de Marie Mendras, Olivier Weber et Marie Broxup-Benningsen dans la revue *Esprit*, respectivement en mars 1995, juin et juillet 1996.

5. Voir notamment les nombreux bulletins « Opinion Analysis » consacrés à l'opinion en Russie sur les pays étrangers et la politique étrangère, Office of Research and Media Reaction, USIA, Washington, 1997 et 1998.

6. Boris Eltsine est très impopulaire en 1995. À l'approche des élections, il tente de rassurer sur son état de santé et de faire des promesses sur la fin du conflit en Tchétchénie. Sa cote de popularité remonte spectaculairement entre mars et juin 1996, pendant les mois de campagne. Une autre explication de ce regain est la polarisation de la bataille électorale entre Eltsine et les communistes, le président sortant se présentant comme le dernier rempart contre la réaction. Il est réélu le 3 juillet 1996 et tient une promesse : il confie le dossier tchétchène à Alexandre Lebed, qui a carte blanche pour signer la cessation des hostilités fin août 1996. La question du statut de la république caucasienne n'est à ce jour pas résolue.

tale (Voronej, Smolensk, Nijni-Novgorod, Irkoutsk...). Le déclenchement d'hostilités militaires contre un peuple non russe de la Fédération cassait le schéma d'une bonne coexistence et ne pouvait qu'inquiéter la population. Le désastre politique et militaire a, semble-t-il, découragé pour longtemps toute intervention armée contre un territoire ou un peuple. Il a fait reculer les discours de regain de la puissance militaire et d'autosatisfaction sur la force de frappe de la Russie. Même le nationaliste Vladimir Jirinovski a révisé à la baisse ses propos va-t-en-guerre des premières années (reconquérir les Baltes, les Finlandais, les Polonais...).

UN PAYS SANS ALLIÉS

Le traumatisme de la guerre s'est produit au plus mauvais moment pour les responsables de la politique étrangère et pour tous ceux qui souhaitent penser un nouveau rôle pour la Russie. En effet, c'est en 1993-1994 que se jouait l'organisation de la Communauté des États indépendants⁷. Au départ, le pouvoir eltsinien espère faire de la CEI un espace contrôlé et dominé par Moscou. Il sous-estime sérieusement la détermination ukrainienne à consolider une indépendance nationale reconnue par la communauté internationale. Il use alors des méthodes les plus primitives : couper l'approvisionnement énergétique de l'Ukraine, exercer de lourdes pressions sur les pays occidentaux pour qu'ils passent par Moscou pour discuter avec Kiev (notamment en exagérant la menace nucléaire), susciter chez les Russes d'Ukraine des mouvements d'opposition à Kiev. Cette politique se révèle contre-productive et encourage les dirigeants ukrainiens à se démarquer d'autant plus de Moscou et de la CEI. L'Ukraine ne signe pas le pacte de Tachkent qui devait mettre sur pied une coopération militaire étroite et ce pacte est largement ineffectif. Le président Kravtchouk boude les réunions de la CEI et celle-ci reste une coquille vide.

Aucun autre pays ex-soviétique n'a de véritable motivation à activer une organisation multilatérale dominée par la Russie. Chacun

111

7. Le 8 décembre 1991, pour forcer Mikhaïl Gorbatchev à quitter le pouvoir, les présidents des trois républiques slaves de l'URSS – Russie, Ukraine, Biélorussie – annoncent la création de cette Communauté, sorte de substitut temporaire à une URSS condamnée. Les autres républiques rejoignent la CEI entre fin 1991 et 1994, à l'exception des États baltes qui ont beaucoup plus résolument tourné le dos à l'ancien espace soviétique. Voir Robert H. Donaldson et Joseph L. Noguee, *The Foreign Policy of Russia. Changing Systems, Enduring Interests*, Armonk (New York)-Londres, M.E. Sharpe, 1998, p. 155-188 (le chap. 5 est consacré aux relations avec les pays de l'ex-URSS).

privilège la bonne gestion des rapports bilatéraux avec Moscou et la solidarité n'est pas de mise. Des accords économiques et des accords de coopération militaire sont régulièrement signés entre plusieurs pays de la CEI (et non l'ensemble des douze membres), mais leur portée reste limitée et ne contribue pas à une institutionnalisation de la Communauté⁸. Cet état d'esprit prévaut jusqu'à ce jour et il est désormais trop tard pour relancer un projet qui rassemble les anciens territoires de l'empire dans un ensemble ou un partenariat même faiblement structuré. Il est erroné de présenter les pays membres de la CEI comme des alliés de la Russie.

112 Peut-être la Russie a-t-elle laissé passer des occasions pendant ces années cruciales, 1992-1994. Peut-être la CEI ou toute autre forme de communauté était-elle vouée à l'échec. Pour Moscou, c'est une humiliation. De « l'autre côté », à l'Ouest, l'Union européenne s'approfondit et s'élargit, et l'OTAN prépare l'extension vers l'Europe centrale.

Elt sine, ses conseillers et son gouvernement n'ont pas réfléchi à une stratégie « postcoloniale » dans les anciens territoires soviétiques. Pris de court par les événements, occupés d'abord à consolider leur pouvoir en Russie, ils ne prennent pas le temps de penser une autre politique envers leurs nouveaux voisins, hier encore leur « périphérie ». Ils refusent de voir dans ces pays nouvellement indépendants des sujets du droit international et donc des objets, particuliers et indépendants, de la politique étrangère russe. Très nettement, jusqu'en 1995-1996, les pays de la CEI n'appartiennent pas au domaine des relations extérieures. Certes, le ministère des Affaires étrangères comporte un département CEI mais il coexiste avec un ministère des Relations avec la CEI. Ce dernier est dissous en 1997, marquant une évolution vers une politique pragmatique. Les ex-républiques soviétiques ne seront plus traitées à part, comme un ensemble « étranger proche » coupé du reste de la stratégie régionale de la Russie.

Les relations des administrations russes avec les pays d'Asie centrale et du Caucase n'ont toutefois pas pris la forme classique de rapports diplomatiques relayés par des politiques économiques contrôlées par les deux gouvernements. Les anciens réseaux clientélistes fonctionnent, de nouveaux intérêts économiques se développent et la relation bilatérale

8. Helga A. Welsh et John P. Willerton, « Regional Cooperation and the CIS: West European Lessons and Post-Soviet Experience », *International Politics*, 34, mars 1997, p. 33-61 ; « European Construction and CIS Integration. Seminar Outlines », centre Robert-Schuman, Institut universitaire européen, Fiesole, mai 1997.

échappe largement aux administrations centrales des capitales concernées. Le rapprochement entre la Russie et la Biélorussie, scellé par une « union » en 1997, est un phénomène particulier, peu susceptible de se reproduire avec d'autres républiques. La Biélorussie, qui se sent dépendante économiquement, a pris l'initiative alors que le gouvernement russe est plus réticent à souscrire des engagements budgétaires fermes à l'égard de Minsk.

En décembre 1997, Evgueni Primakov, alors aux Affaires étrangères, dressait un bilan désastreux de la politique russe dans son ancien empire. Il relevait l'absence de politique constructive avec les pays d'Europe centrale et déplorait l'impuissance de la CEI et les erreurs de priorité⁹. Quelques mois plus tard, il écrivait que « la souveraineté des républiques de l'ancienne URSS ne devait pas soulever le moindre doute », acceptant ainsi une forme de banalisation de ces pays dans la politique étrangère de la Russie¹⁰.

113

Ces carences, ces erreurs de jugement sur la « sphère d'influence » s'expliquent aussi par un manque de moyens, l'État russe disposant de peu de fonds pour attirer la coopération de pays encore plus démunis. Une autre explication est à chercher dans un réflexe de protection contre les contraintes extérieures, contre la « globalisation ».

LA CONTRAINTE DE L'INTERNATIONAL

Il faudra plusieurs années au régime eltsinien pour se libérer d'une vision traditionnelle des relations internationales¹¹. Au début des années 1990 domine une perception « Est-Ouest », ciblée principalement sur le rapport avec l'Occident. Avec les États-Unis, Moscou cherche à maintenir un dialogue privilégié et fermé, continuation de la confrontation-détente des années 1970 et 1980. L'idée est de prolonger une équivalence entre les deux plus grandes puissances nucléaires de la planète. Les dossiers de désarmement et de non-prolifération occupent une place impor-

9. Entretien avec Evgueni Primakov, *Nezavisimaia gazeta*, 30 décembre 1997.

10. Evgueni Primakov, « Rossiia v mirovoi politike » (article en l'honneur de A. Gortchakov, ministre des Affaires étrangères du tsar des années 1860 aux années 1880), *Mejdunarodnaia jizn'*, Moscou, mai 1998, p. 8.

11. Marie Mendras, « Towards a Post-Imperial Identity », in Vladimir Baranovsky (éd.), *Russia and Europe. The Emerging Security Agenda*, SIPRI, Oxford, Oxford University Press, 1997.

12. Voir Robert H. Donaldson et Joseph L. Noguee, *The Foreign Policy of Russia*, op. cit., p. 189-232.

tante dans un agenda diplomatique par ailleurs assez pauvre¹². Avec l'Europe, la position du gouvernement russe est plus complexe, plus ambivalente, oscillant entre un désir de reconnaissance et de proximité, voire même d'appartenance à la grande Europe, sans pour autant revendiquer sérieusement une intégration dans les structures communautaires.

Sauver le statut de grande puissance de la Russie par un partenariat stratégique avec Washington se révèle une gageure. La fin de la guerre froide marque pour la Russie non seulement la fin d'une toute-puissance soviétique fondée sur l'antagonisme Est-Ouest et la menace nucléaire, mais aussi la fin de toute une politique étrangère fondée presque exclusivement sur cet antagonisme. En revanche, la disparition de l'ennemi communiste n'a pas diminué la puissance des États-Unis et de l'OTAN même si elle a provoqué une remise en question de leur rôle stratégique.

114

Les évolutions récentes confirment à quel point la confrontation Est-Ouest, et surtout soviéto-américaine, était le ressort principal de la politique étrangère soviétique. Tout ce qui y était annexé (soutien à certains régimes du tiers-monde, par exemple) s'est désintégré. L'idéologie, la « soviétisation » des modes de vie n'avaient pas développé chez les pays satellisés une culture véritablement commune, une communauté d'esprit et d'intérêts qui auraient soudé les élites ou les sociétés. Cela paraît évident pour qui a bien observé le fonctionnement de régimes autoritaires et répressifs. Cependant, pour ceux qui étaient au cœur de la machine soviétique, qui la dirigeaient et en vivaient, il n'était pas aussi simple de porter un regard lucide sur le désert social et moral qu'ils laisseraient en héritage.

Le modèle soviétique de gestion des relations extérieures a perdu sa pertinence. Les dirigeants et experts russes comprennent *a posteriori* à quel point les efforts pour construire une « théorie socialiste des relations internationales » sont réduits à néant par la fin de la confrontation. C'était une doctrine, un dogme, et non une théorie, une réflexion pour le présent et l'avenir. Pour enseigner cette matière à l'université ou dans les instituts spécialisés, les experts russes se munissent aujourd'hui de manuels occidentaux.

La défaite du communisme soviétique a laissé un immense vide intellectuel et moral. Elle a aussi livré aux successeurs une situation économique et sociale désastreuse. Dans un tel contexte, le modèle occidental a tout naturellement occupé la première place. C'est ce modèle de développement que les élites russes connaissent, ou croient connaître, car c'est ce modèle qu'elles étaient censées combattre. En réalité, depuis Khrouchtchev, elles s'étaient fixé comme objectif d'atteindre le niveau

de réussite économique et de prospérité des pays occidentaux ; l'opposition cachait donc une forme d'attraction vers le mode de vie occidental, et surtout européen. Depuis les années gorbatchéviennes, l'Europe est la valeur la plus prisée. Elle est à la fois proche géographiquement, culturellement, et elle n'effraie pas. Les États-Unis sont un autre univers, plus lointain, largement inconnu, vu comme trop puissant, trop concurrentiel et sourd à l'égalité sociale. Ils représentent néanmoins le sommet de la réussite et jouent un rôle majeur dans les orientations économiques de la Russie à partir de 1992. Enfin, seuls les pays occidentaux et le Japon détiennent les moyens financiers d'aider la Russie.

Ainsi, l'Occident exerce l'influence la plus forte, et la moins contestée, en Russie, dans les premières années postsoviétiques. L'influence est à la fois directe, ou intentionnelle, et indirecte, ou diffuse. L'influence indirecte se traduit dans l'attrait du mode de vie européen au sein de la population et chez les élites. La démocratie et le marché sont comme des mots magiques qui ouvriraient les portes d'un mieux-vivre. L'influence directe prend la forme de coopération, de conseils, de pressions : l'aide financière du Fonds monétaire international, les prises de participation de gouvernements, d'entreprises et de financiers occidentaux, ainsi que les multiples projets de coopération dans les domaines juridique, social, universitaire, plongent la Russie dans un maillage d'échanges et d'obligations tout à fait nouveau pour elle. Le FMI tente d'imposer des politiques, le Conseil de l'Europe essaie d'infléchir loi et pratique (par exemple, d'obtenir l'interdiction de la peine de mort), d'autres organisations multilatérales cooptent la Russie et l'encouragent à s'occidentaliser dans le comportement et les valeurs. Le régime eltsinien est alors avide de reconnaissance et de soutien.

115

Le climat change dès 1994 alors que le pouvoir se trouve confronté à des difficultés économiques et politiques de plus en plus grandes. La transition vers la normalité européenne ne se produit pas. Une prise de conscience a lieu : l'Occident n'est pas un univers facilement accessible car la Russie a pris beaucoup de retard. La perception d'une pression étrangère grandit. Les hommes politiques et les experts à Moscou dénoncent les « concessions forcées » et le « suivisme » imposés par les puissances occidentales. Ils considèrent que l'ouverture a soumis le pays à une influence étrangère de plus en plus pesante et craignent à présent une dérive vers la subordination de la Russie aux intérêts de l'Occident.

L'URSS avait déployé d'immenses efforts pour couper sa population de toute influence extérieure. En quelques années, la Russie a dû affronter, dans une position de faiblesse, une ouverture tous azimuts

et une plongée brutale dans l'ère de la mondialisation. Elle subit les évolutions et perturbations extérieures sans avoir prise sur elles. La crise financière qui déstabilise certains pays d'Asie à partir de 1997 est ressentie à Moscou comme la confirmation de la volatilité des équilibres et de la fragilité des États dans un monde capitaliste dominé par d'autres acteurs.

LA FAIBLESSE DE L'ÉTAT

116 La chute du rouble en 1998 a montré le danger d'une combinaison État faible et dépendance économique de l'extérieur. L'interlocuteur privilégié des gouvernements étrangers et des organismes internationaux reste le gouvernement russe. Or, depuis la réélection de Boris Eltsine en 1996, le pouvoir exécutif est en crise ouverte. Le président n'est plus en état de diriger et d'arbitrer, le gouvernement a été limogé deux fois en 1998, les ministères restent démunis devant l'ampleur des problèmes économiques et sociaux. Par ailleurs, les pouvoirs publics sont dépassés par la place démesurée qu'ont prise les groupes financiers, les consortiums de production des matières premières dans la gestion des ressources¹³. Détournements de fonds et corruption minent le fonctionnement des administrations. On parle de « privatisation de l'État¹⁴ ».

L'État fédéral se trouve également confronté à un processus avancé de fragmentation de l'espace économique et politique. Les nombreuses républiques et régions de Russie tentent de s'organiser de manière autonome. L'incurie du pouvoir central les oblige à compter sur leurs propres forces pour faire face à une situation souvent critique (pénurie d'énergie, difficultés d'approvisionnement, manque de ressources budgétaires). Les provinces les mieux pourvues en matières premières développent leurs relations extérieures et essaient d'attirer des participations étrangères, sans le contrôle de Moscou. Le Tatarstan a ouvert des bureaux de représentation dans de nombreux pays¹⁵.

La désorganisation de la prise de décision handicape la politique extérieure comme la gestion interne. Le rôle effectif de chaque institution est particulièrement difficile à évaluer. Il y a encore quelque temps,

13. « Biznes i vnechnaia politika » (« Le business et la politique étrangère »), dossier de la revue *Pro et Contra*, Moscou, été 1997, p. 5-101.

14. Vladimir Brovkin, « Fragmentation of Authority and Privatization of the State », *Demokratizatsiya*, vol. 6, n° 3, été 1998, p. 504-517.

15. Voir Marie Mendras, dir., *Russie : le gouvernement des provinces*, Genève, CRES, 1997.

la présidence, équipée d'une lourde administration, et les conseillers proches de Boris Eltsine tenaient une place centrale dans les grandes décisions. La crise de l'été 1998 a considérablement affaibli le pôle présidentiel, mais le gouvernement aussi a subi une perte d'autorité. Le ministère des Affaires étrangères gère les affaires courantes. Sur un dossier délicat, comme celui du Kosovo, une forte impulsion est nécessaire. D'autres institutions, comme le Conseil de sécurité, sont alors associées au processus de décision. Les députés sont actifs et se font entendre. Le refus de ratifier le traité START-2 a montré que la Douma pouvait s'opposer avec obstination à une décision de l'exécutif. L'institution militaire participe également au processus, sans grande publicité. La réflexion sur la nouvelle doctrine militaire a tourné court après un premier texte dont seuls quelques extraits ont été publiés en 1993. En décembre 1997, Boris Eltsine a signé un décret adoptant un « concept de sécurité nationale ». Ce document publié montre que l'objectif prioritaire est le maintien de la sécurité intérieure, la défense contre des risques économiques, sociaux, environnementaux. Le rôle de la Russie à l'extérieur de ses frontières n'est pas explicité¹⁶.

117

Ce ne sont pas seulement les dysfonctionnements des pouvoirs exécutif et législatif et ceux de la justice qui rendent difficile la mise en place d'une stratégie internationale. C'est aussi le déclin du politique, de la légitimité de l'autorité publique, de ses représentants, qui affaiblit l'acteur Russie dans le monde. On s'est interrogé sur la fragilisation de Bill Clinton, mais qu'est-ce au regard de la perte quasi totale de respect pour Boris Eltsine ?

La faiblesse de l'État en Russie résulte aussi de la faiblesse de la société civile. La communauté citoyenne, par son dynamisme et son assurance, est un ressort fondamental du rayonnement extérieur d'un pays. Or, en Russie, cette synergie est méconnue. A l'époque soviétique, la politique étrangère était déconnectée de la sphère sociale. Plus grave encore, elle avait pour fonction d'écraser la société dans un carcan de réussite mondiale.

Il est amplement démontré par l'expérience russe des dix dernières années qu'il est impossible de faire avancer la discussion sur l'intérêt national, de bâtir un consensus sur le rôle international du pays sans une participation de la société. Un consensus existe en Russie mais il est tel-

16. « Kontseptsia natsional'noi bezopasnosti », *Rossiiskaia gazeta*, 26 décembre 1997. Trad. anglaise, « National Security Blueprint of the Russian Federation », Londres, SWB, BBC, 1^{er} janvier 1998.

lement modeste dans sa dimension qu'il ne donne pas d'orientation en politique extérieure. Ce consensus peut se résumer à la survie de la Russie. La population attend de ses dirigeants qu'ils assurent en priorité la sécurité de leur vie quotidienne aujourd'hui et demain. Elle n'est donc pas « nationaliste » mais soucieuse de conserver un toit qui la protège. Elle s'effraie de la concurrence avec l'extérieur car elle ne se sent pas capable de relever le défi. Il est vrai que la Russie est désormais entourée de pays qui, sauf à sa frontière sud-ouest, réussissent mieux qu'elle (Chine, Japon, pays Baltes, Europe de l'Est). La société est lasse, inquiète, repliée sur ses difficultés matérielles, elle n'a ni le désir ni l'énergie de s'intéresser à des ambitions de puissance ou de rayonnement. Ce découragement tend à nourrir un sentiment de rejet des pressions extérieures car la dépendance est vécue comme une fragilité.

118

L'APPRENTISSAGE DE LA PUISSANCE RÉGIONALE

Les gouvernants reconnaissent le poids des contraintes internes dans la définition d'une stratégie internationale : « Une politique étrangère active doit d'abord défendre les conditions les plus propices au renouveau intérieur. » Cependant, « l'affaiblissement national ne doit pas faire renoncer à une politique extérieure »¹⁷. Le réalisme impose donc d'envisager une politique régionale et non plus mondiale.

La Russie apprend par la force des choses à s'adapter à la fin du condominium. Quand elle n'est pas directement concernée par un dossier, le processus peut se faire sans elle. Elle est devenue une puissance régionale voisine d'autres puissances régionales : la Chine, le Japon, l'Inde et, bien sûr, l'Europe, à laquelle elle n'appartient pas même si elle s'en sent plus proche. L'ambition de la Russie est de conserver sa place dans les cinq à dix premiers États du monde. Elle met en avant son statut de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, sa participation au G7/G8, sa puissance nucléaire et conventionnelle, sa situation géopolitique au cœur du continent.

Par son comportement dans plusieurs crises régionales (Bosnie, Irak, Kosovo), la Russie a montré qu'elle souhaitait faire partie du concert des nations chargées de gérer les conflits. Elle n'a jamais pris systématiquement le contre-pied des positions occidentales, même sur la question du Kosovo où elle s'est opposée à des frappes militaires. Elle

17. Evgueni Primakov, « Rossiia v mirovoi politike », *loc. cit.*, p. 4 et 6.

a plutôt joué sur les différences entre Européens et Américains pour se construire un rôle et éviter d'être écartée du processus. Elle a largement utilisé sa place au Conseil de sécurité pour faire entendre sa voix. Moscou hésite à pousser trop loin une opposition irréductible par souci de rester un partenaire crédible qu'on ne cherche pas à contourner.

L'élargissement de l'OTAN a bien illustré cette attitude. La Russie ne pouvait pas s'y opposer, seulement obtenir des conditions. Une de ses faiblesses était de ne proposer aucune alternative sécuritaire. La position de Moscou se fondait essentiellement sur un refus de principe, l'élargissement « menaçant les intérêts de sécurité de la Russie ». Une autre faiblesse était l'absence de relations de confiance avec les pays d'Europe de l'Est, le manque de relais de l'opinion. Or, l'avenir de l'OTAN et de la sécurité en Europe ne pouvaient se décider selon les règles bipolaires et autoritaires du condominium soviéto-américain¹⁸.

119

La Russie a accepté assez naturellement la norme internationale, qui est très largement une norme occidentale. Cela implique l'acceptation de règles du jeu et la révision des moyens « légitimes » de la politique étrangère. Les frictions restent nombreuses. Les ventes d'armes constituent une pomme de discorde permanente et la Russie continuera de s'appuyer sur l'une de ses rares ressources industrielles exportables pour consolider des positions régionales. Tel est le cas avec la Chine par exemple, un important client de la Russie, en particulier dans l'aéronautique. Pour Moscou, l'intérêt est à la fois commercial et stratégique¹⁹. Considérant qu'une forme de dissuasion nucléaire assure un voisinage pacifique, la Russie n'y voit pas de risque mais, au contraire, l'un des moyens de faire contrepoids à une forte influence japonaise et américaine dans la région.

La véritable innovation dans la nouvelle politique russe de puissance régionale est l'amélioration rapide des relations avec les pays d'Asie²⁰. La Russie conduit un dialogue nourri avec la Chine, le Japon, les deux Corées, l'Inde. Elle démontre une détermination nouvelle à accepter son appartenance au continent asiatique et à en tirer sécurité et avantages. L'Asie est très peu organisée, en comparaison de l'Europe, tant

18. Vladimir Baranovsky (dir.), *Russia and Europe*, op. cit., p. 302-384.

19. « Moskva-Pekin » (« Moscou-Pékin »), *Pro et Contra*, hiver 1998, p. 5-114 (dossier de sept articles).

20. « Special Foreign Policy Focus : Russia and Asia », *Demokratizatsiya*, vol. 6, n° 2, printemps 1998, p. 326-415 ; Robert H. Donaldson et Joseph L. Noguee, *The Foreign Policy of Russia*, op. cit., p. 233-282.

sur le plan sécuritaire que dans les domaines politique et économique. La Russie peut donc avancer par petites touches, en adaptant sa politique à chacun des pays. Toutefois, un pan de plus en plus important des relations avec l'Asie échappe au pouvoir politique de Moscou. Le commerce frontalier avec la Chine et le Japon se développe sans contrôle. Les provinces russes qui voisent avec des pays d'Asie mènent leurs propres politiques et défendent leurs intérêts. Ainsi, la multiplication des acteurs accompagne le mouvement d'ouverture mais réduit le rôle des dirigeants russes à une fonction de représentation et de soutien aux échanges entre les économies et les sociétés. L'État russe est, là encore, confronté à sa propre faiblesse.

120

R É S U M É

La Russie n'est plus une très grande puissance et ne le redeviendra pas dans les années à venir... Elle est otage de la crise intérieure qui la ronge et des contraintes extérieures qui limitent ses choix. La chute du rouble en 1998 a montré le danger d'une combinaison État faible et dépendance économique de l'extérieur. En quelques années, la Russie a dû affronter, en position de faiblesse, une ouverture tous azimuts et une plongée brutale dans l'ère de la mondialisation. Elle n'a plus d'ennemis mais n'a pas d'alliés. La réorganisation des relations avec les pays issus de l'URSS et les États d'Europe centrale a été manquée. Les pays occidentaux continuent de jouer un rôle fondamental, par l'attrait du mode de vie européen et l'aide économique. Cependant, la Russie améliore les relations avec ses voisins asiatiques et s'adapte au fait qu'elle n'est plus une grande puissance mais une puis-