

ACTEURS ET MÉCANISMES DE DÉCISION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE RUSSE

par

Catherine de MONTLIBERT-DUMOULIN

Les thèses les plus fréquentes concernant cette problématique mettent l'accent, soit sur le comportement erratique de la Fédération de Russie en politique étrangère, soit sur une attitude hégémonique vis-à-vis de ses voisins immédiats. Dans un cas, les analystes pointent la multiplicité des acteurs (Douma, Conseil de la Fédération, le Président, le Ministre des Affaires étrangères, les autres ministres) et le peu de coordination qui en résulte. Cette thèse relie ce comportement erratique au manque de consensus interne sur les grands axes de politique étrangère. Dans l'autre cas, les analystes centrent la réflexion sur la Communauté des États Indépendants (CEI). Ils mesurent les avancées et les complications que connaît la CEI dans la réalisation, à ce jour impossible, des objectifs de coopération commerciale et les visées sécuritaires. Mais, surtout ils mettent en exergue l'engagement diplomatique et militaire de la Fédération de Russie dans son « étranger proche » qui constituerait son « périmètre de sécurité minimal » par des opérations de maintien de la paix dans des guerres ou conflits qu'elle a sans doute contribué à envenimer. Cette thèse relie cette posture avec celle adoptée par l'URSS lors de la période dure de la guerre froide.

En partant de la situation de choc qui a caractérisé la Fédération de Russie durant l'année 1992 (au moins), la description et l'interprétation des mécanismes de décision pris par les acteurs de la politique étrangère russe diffèrent des deux thèses présentées précédemment. Le choc qu'ont connu les acteurs de la politique étrangère de la Fédération de Russie, lorsque l'URSS a disparu, passant d'un statut de grande puissance dominante à celui d'une puissance « modeste » et « réactive » s'est traduit par la perte de l'initiative diplomatique et la capacité de peser sur l'agenda international, même si certaines orientations prises à la fin de la guerre froide pour modifier l'ordre international ont été réaffirmées (abandon de la doctrine dite de Brejnev). Cet état s'est également traduit par la perte de l'autorité administrative qui caractérisait les Ministères des Affaires étrangères et de la Défense soviétiques, même si leurs successeurs respectifs ont hérité du patrimoine administratif de ces derniers¹.

I. FIN 1991 : UN CHOC QUI A AFFECTÉ DURABLEMENT LA CAPACITÉ « RELATIONS EXTÉRIEURES » DE L'ADMINISTRATION RUSSE

A. Une capacité diplomatique « modeste et réactive » pour l'État continuateur de l'Union soviétique

En droit international, la Fédération de Russie, nouveau sujet de droit international, est l'État continuateur de l'URSS. Ce qui signifie qu'elle a repris de l'URSS tous les engagements internationaux : le siège au conseil de sécurité de l'ONU et les accords de désarmement. Elle assure également la totalité du remboursement de la dette de l'URSS, depuis qu'elle a acquis, après négociation en 1993 dans le cadre du club de Paris, les parts de la dette soviétique des Nouveaux États Indépendants (option zéro). Elle a fait reconnaître l'intangibilité de ses frontières et a reconnu celles des Nouveaux États Indépendants, suivant en ceci les principes de l'ONU et de la CSCE. Pourtant, la Fédération de Russie connaît des forces centrifuges qui pourraient remettre en cause ses frontières (guerres de Tchétchénie), elle doit résoudre trois contentieux

¹ Cette contribution a fait l'objet d'une première présentation lors du séminaire sur les relations euro-russes de la chaire Interbrew-Baillet Latour du 4 mai 2000. Je tiens à remercier pour leurs commentaires, M. le Professeur Aït-Chaalal, Mme Bachkatov, M. Jeanroy, Mme le Professeur Malfliet, M. le Professeur Peterman.

territoriaux, avec l'Ukraine (Crimée), l'Estonie (sud du lac Peipus) et le Japon (îles Kouriles) et arriver, à terme, à trouver une solution satisfaisante pour l'enclave de Kaliningrad.

Mais, en réalité, les représentants de la diplomatie russe considèrent que leur pays a « une position modeste » sur la scène internationale. De 1992 à 2000, c'est avec constance que les Ministres des Affaires étrangères soulignent la perte de puissance internationale de la Russie, soit pour la déplorer soit pour en tirer des orientations nouvelles. En août 1992, le Conseil de politique étrangère et de défense exposait en ces termes le passage de l'Union soviétique à la Fédération de Russie : « selon la plupart des paramètres, et si l'on exclut la superficie et l'arsenal nucléaire, la Russie est devenue une puissance moyenne ». Le premier titulaire du portefeuille de Ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie², Andreï Kozyrev, affirmait que « la renonciation d'une politique impériale basée sur la force n'implique pas une politique d'impotence »³. Le second titulaire⁴, Evgeny Primakov intervenait au cours d'un point presse, en octobre 1996 : « Si vous voulez dire que nous n'avons pas une politique étrangère active et que nous avons une base militaire qui est moins importante que celle de l'Union soviétique, vous avez marqué un point »⁵. Enfin le titulaire actuel du portefeuille de Ministre des Affaires étrangères Igor Ivanov⁶, reconnaissait de même, tout en centrant son analyse sur la position économique de la Fédération de Russie « Bien que son économie soit en piteux état, la Russie doit redevenir un acteur essentiel dans le monde des affaires »⁷.

Cette position modeste est la conséquence du choc qui a affecté tous les acteurs de la politique étrangère de la Fédération de Russie. Lorsque l'URSS a disparu, les États successeurs sont passés d'un statut collectif de grande puissance dominante à celui de puissance « modeste » et « réactive », surtout en ce qui concerne la Fédération de Russie. En raison du choc créé par la disparition de l'Union soviétique, la Fédération de Russie a perdu sa capacité à imposer ses vues en matière de politique étrangère. Elle mène une politique réactive. Toutefois, si le choc causé par la disparition de l'Union soviétique en tant que sujet de droit international a entraîné la disparition, momentanée, de la capacité d'initiative de son successeur, la Fédération de Russie, les États-Unis, le Japon et la Communauté européenne ont veillé lors des sommets de 1992 (Washington, Lisbonne, Tokyo) consacrés aux clefs de partage de l'assistance financière à la Russie à ne jamais mettre en porte-à-faux la Fédération de Russie.

Dans le secteur de l'armement⁸, le choc est vécu sur le thème de la chute du potentiel russe. Les effets de la disparition de l'URSS sont mis en avant, en 1992, sur un mode descriptif et dépressif. Ils concernent essentiellement la vie quotidienne. A ce stade, aucune rationalisation n'est dégagée de la succession d'événements qui a eu lieu. « Le déficit en carburant s'aggrave du fait de l'excédent en personnel navigant. Nous avons actuellement en moyenne deux personnes pour une cabine à une place (...). Du fait de cette réduction, le problème de l'habitation va devenir encore plus aigu. Déjà aujourd'hui l'Armée de l'air compte 22.000 personnes sans logement. Parmi elles, on compte près de 4.000 pilotes (...). La situation est très difficile pour les industriels de l'aviation. Monsieur Anatoli Petrov, directeur général de l'Union de production basée à Komsomolsk sur Amour, nous dit que son usine tombe sous le coup de la conversion comme sous un rouleau compresseur »⁹. Après les nombreuses descriptions des incertitudes quotidiennes qui prédominent en 1992 et début 1993, un autre type d'argument se fait jour à la mi-1993, la défense des intérêts acquis. Ce thème est formulé sur un mode alarmiste. « Les spécialistes de la plus haute qualification démissionnent par milliers et ne sont pas remplacés (...). Le Vice-Président de la Russie,

2 1992-janvier 1996

3 A. KOZYREV, « Sur le maintien de la paix », *Moskovskie Novosti*, 4 septembre 1994. Cette phrase est à replacer dans son contexte, la préparation du sommet de la CSCE de décembre 1994, où la Fédération de Russie essaie de trouver un cadre global pour résoudre le problème des réfugiés et déplacés dans la zone CEI.

4 Janvier 1996- septembre 1998.

5 Interview du Ministre des Affaires étrangères Evgeny Primakov, *Nezavisimaïa Gazeta*, 17 décembre 1997.

6 Septembre 1998. M. Ivanov était Vice-Ministre des Affaires étrangères précédemment.

7 Interview exclusive du Ministre des Affaires étrangères, Igor Ivanov, *Nezavisimaïa Gazeta*, 11 décembre 1999.

8 J'ai choisi de privilégier les sources ouvertes provenant du Ministère de la Défense russe, et spécifiquement celles relatives à l'armement, par rapport aux sources diplomatiques, plus souvent consultées et reprises par les chercheurs et analystes occidentaux. Une présentation succincte de ces matériaux fait apparaître le choc causé par la disparition de l'URSS en tant que sujet de droit international et ses impacts sur l'administration militaire.

9 Éditorial, *Krasnaïa Zvezda*, 3 mars 1992.

Monsieur Alexander Routskoï, a dit quelque part : « Si aujourd'hui nous venions à interrompre la recherche aéronautique pour la simple raison que nous n'avons soi-disant plus d'argent, il nous faudrait compter 20 à 30 ans pour pouvoir nous rattraper ». « Il n'en est pas moins vrai que la recherche scientifique dans le domaine de la conception de nouveaux appareils est gelée. On a interrompu le financement de toute une série de programmes qui avaient un avenir intéressant »¹⁰. Puis, la formulation du thème évolue. A la fin de l'année 1993, il se rapproche d'une authentique défense *pro domo*. « Comment admettre que le complexe militaro-industriel, l'un des piliers de l'État, soit plus mal loti en crédits que des structures privées? Il est devenu habituel que le Ministère de la Défense ne perçoive pas la totalité des crédits destinés à payer la production d'équipements militaires en exécution de la commande confirmée par l'État ainsi que la réalisation des recherches scientifiques et des travaux d'études et d'essais, en raison d'une inadéquation de l'indexation. Aujourd'hui il faut que nous comprenions que la prochaine réduction des crédits alloués risque non seulement d'entraîner la perte de capacité de mise au point de systèmes d'armées uniques (...), mais aussi de provoquer des troubles sociaux (...). Le complexe militaro-industriel doit survivre car c'est notre richesse et notre apanage »¹¹. Lors du Conseil de défense du 11 août 2000, le thème évolue vers la nécessité de concilier une réforme effective de l'armée avec une gestion optimale des ressources disponibles. Le Président Poutine estime qu'« il est nécessaire de prendre une décision réfléchie sur (le développement des structures militaires jusqu'à 2015). Comment la structure actuelle peut-elle être optimale si dans de nombreux détachements les exercices ne sont pas faits, si les aviateurs ne volent pratiquement pas, si les marins ne vont presque jamais en mer? »¹²

Le décalage entre l'analyse de la situation et les moyens dont disposent les acteurs de la politique étrangère russe tend à s'accroître au cours des années 1990. En effet, le choc initial causé par la disparition de l'Union soviétique perdure depuis la fin 1991. Cette position « modeste et réactive » est la résultante au sein de la Fédération de Russie de la conjonction de différents facteurs. Les acteurs traditionnels de la politique étrangère, Ministères des Affaires étrangères et de la Défense, parce qu'ils sont les héritiers directs de leurs prédécesseurs soviétiques, ont été rendus responsables, symboliquement, de la perte de prestige et d'influence de leur pays et par conséquent ont été tout particulièrement affectés. Leur autorité administrative a dès lors été contestée par d'autres acteurs tandis que les moyens financiers extrêmement limités alloués par le budget d'État ont soit conduit à la détérioration prononcée de certains secteurs (les forces conventionnelles) et à l'abandon de certains programmes (par exemple dans l'aéronautique et le nucléaire militaires) ou soit ont réorienté les réformes à accomplir en profondeur, vers la rationalisation du dispositif de représentation extérieure et à l'affirmation d'une détermination prioritaire et hiérarchisée des moyens, induisant des coupes à effectuer dans le dispositif de la représentation extérieure de la Fédération de Russie en fonction d'un critère d'efficacité (réduction du nombre d'ambassades et de consulats du Ministère des Affaires étrangères, et du réseau des attachés de défense et des conseillers militaires du Ministère de la Défense). Les orientations de politique étrangère prises par l'exécutif et l'administration russe sous la pression de l'état de leur structure interne et en raison des décalages existants entre l'analyse de la situation de la Russie et les moyens disponibles, contribuent à perpétuer cette position « modeste ». Il a été dégagé que la première réaction de la capacité diplomatique russe, en 1992, a été de renouer avec les orientations tsaristes et staliniennes de défense du territoire national et d'accorder une place déterminante à l'environnement international. Dès lors, la Fédération de Russie s'oriente désormais vers une posture de puissance régionale¹³ qui accorde une place clef aux continents européen et asiatique. Sa diplomatie serait essentiellement préoccupée par l'élargissement de l'OTAN et celui de l'Union européenne. Il est possible également de montrer qu'une dynamique impulsée par la structure étatique soviétique continue à affecter la prise de décision en matière de politique étrangère : un des acteurs majeurs de la politique étrangère soviétique, le Complexe Militaro-industriel, a disparu momentanément. Or, cette éclipse n'est palliée

10 P. DEINEKINE, représentant du Comité central de l'Armée de l'Air, « Mais les autorités de Moscou nous laissent une fois de plus sur notre faim », *Komsomolskaïa Pravda*, 17 février 1993.

11 V. ROUDENKO, « Le complexe militaro-industriel a besoin de précisions et de réformes mesurées et réfléchies », *Krasnaïa Zvezda*, 27 octobre 1993.

12 J.-P. COLETTE avec AFP et Interfax, « Poutine s'attaque à la réforme de l'armée », *Le Soir*, 12-13 août 2000.

13 J.-C. ROMER, « Armements et espaces d'exercice de la puissance russe », *Relations internationales*, hiver 1997, numéro 92, pp. 401 à 415.

qu'avec beaucoup de difficultés par l'économisation des relations extérieures, c'est-à-dire par l'accroissement du volume des échanges économiques¹⁴. Enfin, l'orientation consistant à privilégier l'ouverture au monde extérieur et l'insertion dans les organisations internationales, préconisée depuis 1992, se réalise avec difficulté.

B. La thèse du comportement erratique

Cette situation, complexe, est à l'origine de la thèse du comportement erratique de la Fédération de Russie en politique étrangère qui a prévalu entre 1992 et 1996 parmi les analystes occidentaux¹⁵. Elle est structurée autour de quelques arguments. La prise de décision des différents acteurs de la politique étrangère russe serait pour le moins chaotique et caractérisée par un manque de coordination. Les différents acteurs, ou institutions, intervenant en politique étrangère, se livreraient bataille pour asseoir leur zone d'influence et leur prééminence. Cet état de fait proviendrait de la situation de crise que traverse actuellement l'État russe : loin d'être unifié et coordonné, il serait composé d'un ensemble hétéroclite d'administrations, issues de la période soviétique, n'ayant pas grande synergie ni positionnement hiérarchique entre elles, sauf à remarquer qu'elles seraient placées sous l'autorité plus théorique que réelle du Président de la Fédération de Russie. La superposition de notions et de pratiques administratives contemporaines, liées aux réformes actuelles, sur des structures datant de la période soviétique et même tsariste serait une caractéristique de la Russie actuelle, et serait même responsable du « syndrome » de dysfonctionnement actuel¹⁶. La thèse du comportement erratique de la Fédération de Russie en politique étrangère se centre sur l'acteur politique, à savoir sur les rôles joués par le Président de la Fédération de Russie et le Ministre des Affaires étrangères, plus que sur l'intervention d'autres acteurs. Si elle inclut, dans son raisonnement, le Parlement, c'est pour avancer l'idée que la politique étrangère aurait été instrumentalisée par le législatif à des fins de politique intérieure et serait devenue une arme dans la bataille opposant législatif et exécutif. Elle repose aussi sur l'analyse selon laquelle il n'existerait pas à ce jour de base consensuelle déterminant la politique étrangère russe. La seule ligne qui émergerait serait de rendre à la Fédération de Russie son statut de grande puissance, et encore, sans moyens clairement définis qui accompagneraient une stratégie de reconquête. Dans cette mesure, pour les tenants de cette thèse, qui en déduisent des « leçons », la Fédération de Russie ne dispose de moyens, ni à court ni à moyen terme, pour menacer la paix et la sécurité internationale.

Cette thèse peut être discutée à plusieurs niveaux. A ce stade, seuls la caractérisation des acteurs de la politique étrangère russe retiendra l'attention. La thèse du comportement erratique se centre sur le politique comme acteur principal et de façon moindre sur l'État, surtout ramené au seul Ministère des Affaires étrangères. Elle laisse peu de place aux autres intervenants. D'une part, au sein de l'État, aux autres départements ministériels dont certains sont également issus de l'héritage étatique soviétique (Ministère de l'Énergie) et d'autres ont pris de l'influence en fonction des transformations économiques accomplies dans les années 1990 (Ministère des Finances). En outre, elle analyse très peu les transformations propres à l'administration militaire, laissant croire à un ensemble immuable et monolithique. D'autre part, cette thèse exclut les acteurs qui sont apparus au grand jour comme des vecteurs des transformations en cours, les sujets de la Fédération et les grands groupes industriels, si ce n'est pour avancer l'idée que l'État russe est très vulnérable et sensible aux pressions des groupes d'intérêts. Or, sans aller jusqu'à dire que les groupes industriels, ceux d'import-export et les organisations infra-étatiques déterminent la politique étrangère d'un pays, il ne peut être fait l'impasse sur leur rôle et les relations qu'ils entretiennent avec l'État et le pouvoir politique.

14 C. DE MONTLIBERT-DUMOULIN, Rapport d'habilitation à diriger les recherches, *Ruptures et continuité de la sphère étatique et ses conséquences sur l'administration russe. Des dernières années de l'Union soviétique aux premières années de la Fédération de Russie (1989-1996)*, Université Robert Schuman (Strasbourg III), 1999 (2 vol.).

15 S. PARRISH, « Chaos in Foreign-Policy Decision Making », *Transition*, 17 mai 1996, pp. 30 à 33 et p. 64.

16 I. LARJAVAARA, « Administrative Practices of a Transitional Society », VIth ICCEES World Congress, Tampere (Finlande), 29 juillet - 3 août 2000.

II. RECOUVRER L'INITIATIVE DIPLOMATIQUE ET L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE EN MATIÈRE DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Au lieu d'un comportement erratique, le schéma n° 1 (les acteurs de la politique étrangère)¹⁷ rend compte de l'intense mutation institutionnelle qu'ont vécue les différents intervenants de la politique étrangère russe. Le Schéma distingue quatre groupes d'acteurs : l'acteur politique (Président ; Premier Ministre ; administration présidentielle ; Conseil de la Fédération ; Douma ; Conseil de Défense) ; l'acteur administratif, composé des Ministères intervenant dans le domaine des relations extérieures (Banque Centrale ; Ministère des Finances ; Ministère de l'Économie ; Ministère des Affaires étrangères ; Ministère de la Défense) ; l'acteur industriel (grands groupes industriels privés ; groupes semi-étatiques ; secteur de l'import-export) ; l'acteur constitué par les Sujets de la Fédération.

Ces différents acteurs interagissent selon : (a) les pouvoirs constitutionnels qui leur sont dévolus ; (b) la coutume administrative héritée de la période soviétique ; (c) la gestion des mutations économiques en cours ; (d) les impératifs fixés par les acteurs internationaux avec lesquels ils entretiennent des relations.

Après le choc vécu par les acteurs de la politique étrangère consécutif à la disparition de l'Union soviétique, les deux axes principaux mis en œuvre pour recouvrer l'initiative diplomatique et l'autorité administrative ont été de renforcer le rôle intégrateur du Président et d'imposer, en vain toutefois jusqu'à présent, à tous les acteurs de la politique étrangère le rôle de coordination dans le chef du Ministre des Affaires étrangères. Le Président de la Fédération de Russie tend à reprendre la fonction qu'occupaient le Département International du Comité Central du PCUS et du *Politburo* (ceux-ci avaient les rôles d'impulsion et de coordination de la politique étrangère soviétique).

Les pouvoirs constitutionnels du Président de la Fédération de Russie sont de négocier et signer les traités, d'accréditer les diplomates étrangers, de nommer les Ambassadeurs (après consultation de l'Assemblée fédérale et l'avis du Conseil de Sécurité), de nommer le Ministre des Affaires étrangères. Mais, pour renforcer le rôle intégrateur et celui d'impulsion du Président, de nouveaux pouvoirs ont été donnés à ce dernier par Décrets présidentiels (possibilité de démettre le Premier Ministre sans approbation du Parlement ; responsabilité du gouvernement devant le Président, avant de l'être devant le Parlement). Le plus significatif de ces Décrets est celui du 17 janvier 1994, qui précise que le Ministre des Affaires étrangères, le Ministre de la Défense, le Chef des renseignements extérieurs et le Chef du contrôle des frontières sont directement placés sous les ordres du Président et deviennent ses grands subordonnés (il s'agit là d'un net raccourcissement de la chaîne hiérarchique). En outre, le Président Eltsine a choisi de renforcer l'administration présidentielle : il a procédé à la nomination d'un Conseiller technique, en charge des Affaires militaires, auquel s'ajoute un Vice-Premier Ministre, en charge du CMI. Selon certains analystes, le Président Eltsine aurait toutefois failli dans cette tâche¹⁸.

Quant à la fonction de coordination des activités de politique étrangère qui a été impartie au Ministre des Affaires étrangères par le Président de la Fédération de Russie dès 1992¹⁹, ni Andrei Kozyrev, ni Evgeny Primakov n'y sont parvenus. Plusieurs facteurs expliquent ce relatif échec : pour A. Kozyrev, son relatif jeune âge, tout comme l'hostilité des « caciques » dans et hors de son Ministère ; pour E. Primakov, la rivalité qui l'a opposé au Président Eltsine. Par contre, le contournement du Ministère des Affaires étrangères par les Ministères économique et financier est le résultat d'un accroissement de leur niveau de spécialisation ; celui du Ministère des Affaires étrangères par le Ministère de la Défense, lors de la question de l'élargissement de l'OTAN vers l'Est, est quant à lui le fruit d'une faible mise en pratique de l'interministériel par le Ministère de la Défense.

Les premières orientations visant à renforcer le rôle intégrateur du Président et le rôle coordinateur du Ministre des Affaires étrangères ont rencontré des obstacles. Les acteurs concernés ont dû tenir compte d'autres intervenants, c'est à dire le pouvoir parlementaire, même amoindri, en ce qui concerne le Président de la Fédération de Russie ; les administrations à caractère économique et financière et les organisations

17 Voir l'annexe

18 S. CROW, « *The Making of Foreign Policy in Russia under Yeltsin* », Munich, RFE/RL Research Institute, 1993.

19 *Rossiskaïa Gazeta*, 18 novembre 1992.

internationales (IFIs²⁰) en ce qui concerne le Ministère des Affaires étrangères, pendant la phase de privatisation tandis que l'administration militaire se recomposait ; les sujets de la Fédération en ce qui concerne le pouvoir fédéral ; les acteurs industriels privatisés en ce qui concerne l'administration économique. Il ressort de ce processus de réorganisation/négociation un schéma nouveau montrant les rapports de lutte mais aussi de nécessaire collaboration entre des acteurs plus nombreux et plus autonomes de la politique étrangère russe.

Le schéma montre que les relations entre les acteurs couvrent donc une gamme étendue : lobbying et conflits de pouvoir vis-à-vis des administrations, pour l'acteur industriel ; grève des impôts et délégation de pouvoirs, pour les Sujets de la Fédération ; mise à l'écart des administrations traditionnelles par l'administration présidentielle, doublée par de super-conseillers pour les affaires de politique étrangère et de Défense. Il met en valeur également le fait que les interactions ne sont pas unilatérales, mais à double sens. Enfin, il met en évidence une donnée essentielle : la Constitution de 1993 n'a pas fixé définitivement les compétences et les attributions des acteurs de la politique étrangère russe ; celles-ci évoluent en fonction des rapports de force qui les animent. Les évolutions suivantes sont à relever : (a) le Conseil de Sécurité et de Défense, omniprésent en 1992 et à qui la Constitution a donné des pouvoirs en matière de détermination de la politique étrangère, tend à perdre *de facto* cette compétence, fin 1997, pour se recentrer sur son métier de base (définition des orientations en matière de Défense) ; le Président Poutine souhaiterait d'ailleurs le réformer en profondeur. Il s'agit là à terme d'une évolution constitutionnelle ; (b) la gestion des relations avec les pays et les institutions de la CEI nécessitait un département ministériel au début des années 1990 ; au fil des remaniements, cette activité est entrée dans la sphère de gestion du Ministère des Affaires étrangères ; il s'agit là d'une banalisation d'une activité diplomatique, qui rejoint ensuite le secteur de compétences dominant ; (c) le Ministère de l'Énergie, qui devait fusionner avec le Ministère de l'Économie, demeure toutefois un acteur puissant, car ses attributions le mettent en rapport avec le Ministère de l'Économie, le CMI (énergie pour les industries d'armement) et le Ministère des Affaires étrangères (question de la maîtrise des armements) ; il s'agit jusqu'à présent d'une perpétuation de la structure administrative soviétique dans la structure administrative russe.

En conséquence, les différents acteurs de la Fédération de Russie n'ont pas pu recouvrer l'initiative diplomatique et certains acteurs (affaires étrangères, défense, régions économiques du grand Est, certains grands groupes industriels), sous la direction d'Evgeny Primakov, ont été conduits à définir les « intérêts fondamentaux de la Fédération de Russie ». Ce processus s'est notamment traduit par une réflexion sur la place qu'elle occupe sur le continent européen et a conduit à revaloriser les idées d'eurasisme. Ces acteurs souhaitent revaloriser l'espace eurasiatique où se trouvent les principaux circuits d'échanges internationaux, en démontrant que la Fédération de Russie est un pays qui ne peut être contourné et qu'elle représente un trait d'union indispensable entre l'Europe et l'Asie²¹.

Depuis l'investiture de Vladimir Poutine en tant que Président de la Fédération de Russie, une inflexion nouvelle semble se dessiner. Pour recouvrer l'autorité administrative, le Président Poutine, lorsqu'il procède à des nominations de Ministres et de Directeurs d'administration centrale, semble porter son choix sur des personnes dont le profil dégage la caractéristique d'être dévouées au service de l'État et d'être bonnes, techniquement parlant²².

III. LA MISE EN CONFORMITÉ DE LA CAPACITÉ DIPLOMATIQUE RUSSE AVEC LES AUTRES ACTEURS INTERNATIONAUX

C. S'insérer dans le dispositif international

20 IFIs : institutions financières internationales, c'est-à-dire : FMI, Banque mondiale, Banque des règlements internationaux (BRI), Clubs de Londres et de Paris.

21 Cf. *Infra*

22 Cette hypothèse devrait toutefois être confirmée (ou, le cas échéant, réfutée), sur la base d'une analyse plus poussée des nominations récentes dans l'appareil d'État.

L'une des préoccupations principales de la Fédération de Russie est de ne pas être écartée des grandes structures qui se sont mises en place plus ou moins récemment (IFIs, OMC, OCDE, Partenariat Pour la Paix, OSCE, accords de partenariat et de coopération de l'Union européenne, conventions du Conseil de l'Europe) et de parvenir à s'intégrer dans l'agenda international. Les analystes occidentaux ont souvent opposé la politique menée par le Ministre des Affaires étrangères Andreï Kozyrev avec celle conduite par ses successeurs Evgeny Primakov puis Igor Ivanov²³. Or en ce qui concerne la mise en conformité de la capacité diplomatique russe avec les autres acteurs internationaux, cette orientation fondamentale des années 1992-1996 n'a jamais été démentie²⁴, car l'enjeu n'est rien moins que la participation et la maîtrise de la recomposition du système international, après la disparition de l'organisation des relations internationales selon un schéma bipolaire. Ainsi le Ministre Kozyrev affirme que « La mise en conformité organique avec le mode économique dominant et une adhésion rapide au FMI et aux autres institutions financières constituent le but principal de nos efforts »²⁵. Cette position est confirmée par la déclaration du Ministre Primakov au comité pour les affaires internationales de la Douma « Au contraire le rôle de la politique étrangère s'accroît (...). Je veux dire par là l'intégrité de la Russie, l'entrée sur les marchés internationaux et l'accession aux organisations internationales qui stimulent notre économie »²⁶.

Ainsi, la Fédération de Russie met en relation chacun de ses segments diplomatiques avec les institutions leader du secteur concerné. Au segment diplomatique traditionnel correspondent les relations bilatérales entretenues avec chaque État, les activités dans le cadre de l'ONU (la Russie est membre du Conseil de sécurité de l'ONU depuis la disparition de l'Union soviétique), dans le cadre de l'OSCE (l'Union soviétique était membre de la CSCE depuis 1974), et du Conseil de l'Europe depuis 1996. A ceci s'ajoutent les dossiers d'exportation, de désarmement, de maîtrise des armements et de non-prolifération gérés par les services compétents du Ministère des Affaires étrangères (direction des affaires de sécurité et du désarmement et direction de la politique de contrôle des exportations sensibles). Au segment diplomatique militaire correspond outre la participation au Conseil de sécurité de l'ONU, à l'OSCE, et l'utilisation du forum que constitue l'UEO, l'adhésion au Partenariat pour la paix de l'OTAN (1996) et à l'Acte fondateur des relations entre l'OTAN et la Fédération de Russie (27 mai 1997) tandis que les accords de défense conclus avec d'autres puissances restent du domaine du bilatéral. Les dossiers relatifs au contrôle des exportations sensibles, de la maîtrise des armement et du désarmement est géré en relation avec le Ministère des Affaires étrangères. A la diplomatie économique et financière correspond l'adhésion de la Fédération de Russie au FMI et à la Banque mondiale (6 janvier 1992), au G7 (Sommet de Denver 20-21 juin 1997), au Club de Paris (17 septembre 1997). Elle a conclu un accord de Partenariat et de Coopération avec l'Union européenne (1994). Elle a adhéré au Forum de coopération économique Asie-Pacifique ou Apec (26 novembre 1997). Elle a posé sa candidature à l'OCDE et négocie son entrée dans l'OMC. Parallèlement, un nouveau segment diplomatique directement issu de la disparition de l'Union soviétique s'est créé depuis 1992, celui de la gestion des liens avec les Nouveaux États Indépendants qui s'est concrétisé par la création de la Communauté des États Indépendants ou CEI (8 décembre 1991), l'union périodiquement réévaluée entre la Fédération de Russie et la République du Belarus (2 avril 1996, 2 avril 1997) et toute une série d'associations à vocation régionale.

Deux remarques s'imposent à ce stade. Dans le processus, en cours, de réorganisation des relations internationales, l'espace formé par les organisations internationales tend à primer sur les relations bilatérales, même si ces dernières restent importantes pour favoriser le positionnement d'un pays sur la scène internationale, pour faire apparaître un nouveau schéma d'organisation (monde multipolaire), ou pour

23 T. CASIER, « *The changing Concept of the Nation and the Evolution of Russia's Foreign Policy under Post-communism* », VIth ICCEES World Congress, Tampere (Finlande), 29 juillet - 3 août 2000. Tom Casier distingue la période romantique de la politique étrangère russe tournée vers l'Ouest du début des années 1990, avec une attitude plus critique vers la moitié de la décennie, et une dernière période (fin des années 1990) qui reprend le thème des « intérêts nationaux ».

24 Elle est même antérieure à cette date en ce qui concerne la RSFSR dont le Ministre des Affaires étrangères était Andreï Kozyrev.

25 *Le Point*, 16 octobre 1989.

26 Remarques du Ministre des Affaires étrangères Evgeny Primakov au Comité pour les affaires internationales de la Douma, Moscou, Okhotni Riad, 8 février 1996.

entretenir un dialogue politique actif avec les pays posant problème. Le fait que certaines organisations internationales ou zones d'intégration régionale (Union européenne) soient à cheval sur deux voire même trois segments diplomatiques (politique, économique, militaire, etc.) entraîne que les agents diplomatiques russes soient conduits à mettre en œuvre avec beaucoup de difficulté l'interministériel, pratique qui n'était que peu inscrite dans les mœurs administratives soviétiques. Les interfaces qui s'imposent, tout en restant extrêmement difficiles à gérer, compte tenu des inerties de la période soviétique, concernent les opérations qui impliquent le Ministère des Affaires étrangères et celui de la Défense, ainsi que le Ministère de l'Économie et le Ministère des Affaires étrangères.

D. La montée du pôle diplomatique économique-financier

La mise en conformité de la structure diplomatique de la Fédération de Russie s'est traduite par la montée du pôle économique-financier au détriment d'un pôle diplomatique plus conventionnel (Ministères des Affaires étrangères et de la Défense). Cette montée en puissance est appuyée et renforcée par des acteurs tels que les sujets de la Fédération de Russie, les grands groupes industriels et les groupes spécialisés dans l'import-export. En effet, le but recherché par les acteurs des politiques économique et financière est d'accroître la coopération économique entre les partenaires dominants de l'économie internationale. De l'échange d'informations entre les pays, portant sur les évolutions économiques et sur les intentions en matière de politique économique, est attendu un gain substantiel : l'entrée de la Russie sur les marchés internationaux, l'accroissement du volume des échanges et la résolution des problèmes de déséquilibre de la balance des paiements.

Contribuant à dynamiser l'économie russe, le pôle diplomatique politico-financier doit asseoir la crédibilité de la Fédération de Russie aux yeux de ses partenaires. C'est pourquoi au sein de ce couple, l'activité « finances » a longtemps primé : avant de pouvoir escompter une coopération économique efficace et d'accroître l'intensité des liens économiques, la Fédération de Russie doit solder les comptes de l'URSS. Du règlement de la dette externe de l'URSS²⁷ dépend la crédibilité du partenaire Russie. En effet, une des craintes les plus importantes de la communauté internationale est un défaut de paiement. Or, malgré les rééchelonnements de la dette dont la Fédération de Russie a fait l'objet, la Fédération de Russie a été déclarée le 13 janvier 1999 en défaut de paiement²⁸ et a déclaré un moratoire sur les prêts bancaires²⁹. Le risque de défaillance d'un partenaire essentiel au commerce international, principalement en raison de la production de ressources naturelles (gaz et pétrole) a conduit les membres du club de Londres à annuler une partie de la dette pour rendre plus de souplesse au dispositif. En février 2000, il a annulé 36,5% de la dette commerciale soviétique³⁰.

Cette réaction de la communauté internationale fait apparaître une ligne actuelle de structuration de l'espace international : il y a impossibilité de changer une orientation majeure de politique étrangère sans avertir les autres partenaires et sans que ceux-ci ne soient impliqués dans la décision finale. Cette constatation (valable pour d'autres segments diplomatiques comme le segment militaire) conduit à s'interroger sur le degré d'autonomie réelle que peut posséder le pôle diplomatique économique-financier.

27 La dette externe de la Russie est estimée à 150 milliards de \$ (1999). La plus grande partie a été contractée par l'URSS (103 milliards de \$). La Fédération de Russie est le seul successeur de l'URSS pour le remboursement de la dette soviétique (*option zéro*). De 1992 à 1996, elle a fait l'objet de rééchelonnement de la dette lors de diverses réunions du Club de Paris qui ont couvert les maturités de la dette soviétique. Depuis avril 1996, le Club de Paris et la Russie ont mis en place un rééchelonnement de large portée pour 40 milliards de \$. Et le Club de Londres a ré échelonné la dette pour 32 milliards de \$.

28 Le Vice Ministre des Finances, responsable de la négociation de la dette, a expliqué le défaut de paiement en Fédération de Russie par la crise financière d'août 1998, la faiblesse du marché bancaire et sa restructuration inachevée.

29 Ce qui signifie qu'elle ne pouvait honorer ni la dette (principal), ni le service de la dette externe (intérêts). En outre, elle ne pouvait honorer la dette interne (domestique).

30 32 milliards de \$, période de carence de 7 ans et restructuration du solde sur 30 ans.

La crédibilité du partenaire *Russie* dépend de la capacité des agents économiques à mettre en œuvre la politique de réforme économique préconisée par les IFIs, surtout par le FMI. Dans ces conditions, cet agent diplomatique a une latitude d'action réduite et agit sous imposition.

L'aide occidentale a été accordée à la Fédération de Russie à condition que ce pays adopte les standards occidentaux de l'économie de marché. Près de dix ans après les réformes entreprises par le premier Vice-Premier Ministre Egor Gaïdar et l'octroi des premiers prêts du FMI, il apparaît que les relations entre les IFIs et la Fédération de Russie se placent à un niveau de faible intensité, et tout particulièrement en ce qui concerne celles avec le FMI. L'adhésion de la Fédération de Russie à l'OMC ne comporte plus aux yeux des diplomates russes le caractère d'urgence qu'elle a pu avoir. Aussi, même si les orientations sous la présidence de M. Poutine semblent être de renouer le dialogue sur de nouvelles bases³¹, l'Union européenne et ses États membres ainsi que le Conseil de l'Europe constituent un point d'ancrage international qui, *de facto*, se trouve en position privilégiée pour les agents de la politique étrangère de la Fédération de Russie.

Structurellement, le pôle diplomatique économique-financier est un acteur dominé. En effet, une des principales difficultés qu'il rencontre consiste à éviter qu'il ne soit mis à l'écart par d'autres acteurs, et surtout par les États-Unis. Sont en jeu, d'une part, l'exploitation et le transport des hydrocarbures de la mer Caspienne et, d'autre part, le contrôle et l'exploitation de la route commerciale unissant l'Europe occidentale et la zone asiatique (« Route de la Soie »). Or, pour ces deux dossiers, les moyens techniques du pôle économique-financier (prise de participations dans les consortiums pétroliers ; entretien et valorisation des infrastructures ferroviaires, routières, des oléoducs, etc.) sont des plus limités, soit du fait des contraintes budgétaires, soit en raison des effets de la politique de désinvestissement pratiquée depuis la fin des années 1970, soit encore en raison des actes de souveraineté posés par les pays limitrophes de la Fédération de Russie qui n'entendent pas être placés sous sa coupe. Dans la lutte menée pour que la Russie ne soit pas marginalisée, le pôle économique-financier appuie les initiatives du pôle diplomatique. L'une des principales mesures adoptées depuis 1995-1996 consiste à revaloriser la notion d'espace eurasiatique³². De façon toute théorique, un argumentaire est élaboré pour démontrer, à l'extérieur, que la Fédération est un pays qui ne peut être contourné et qu'elle représente un trait d'union entre l'Europe et l'Asie. A cette phase de constitution d'un argumentaire auquel ont concouru tous les segments diplomatiques, le pôle diplomatique est entré dans une phase active de recherche d'alliances (fin 1997). Des contacts ont été pris avec les représentants de pays qui pourraient adhérer à cette stratégie de lutte contre la marginalisation et contre la constitution d'un monde unipolaire (Union européenne, Chine, Inde, Corée, etc.).

E. La thèse de l'attitude hégémonique

Un type d'analyse fréquent qui prend en compte les objectifs déclarés de la Communauté des États Indépendants (CEI)³³ la conçoit comme étant un vecteur de l'hégémonie russe vis-à-vis de ses voisins immédiats. Le décalage entre le processus de construction adopté et le rôle prépondérant qu'y exerce la Fédération de Russie est mis en exergue. En effet, si la Charte d'Alma-Ata précise, dans son Protocole : « la coopération entre les participants se réalisera, sur la base du principe d'égalité en droit, par l'intermédiaire des institutions de coordination mises en place sur une base égalitaire et dont les modalités de fonctionnement seront définies par les accords conclus entre les participants à la Communauté, qui n'est ni un État, ni une structure super-étatique », les auteurs de cette thèse insistent sur la dimension militaire de la CEI et sur le positionnement de la Fédération de Russie au sein de cette alliance pour réfuter cette orientation coopératrice. Ils renforcent leur argumentaire en soulignant l'existence de moyens de pression

31 La Fédération de Russie a remboursé 1,82 milliard de \$ au FMI depuis janvier 2000, dont 303 millions de \$ en juillet.

32 J.-C. ROMER, « *Géopolitique de la Russie* », Paris, Economica, 1999.

33 Créée le 8 décembre 1991, elle est une organisation régionale. Elle n'a pas de statut en droit international. Elle n'a fait l'objet d'aucune reconnaissance officielle si ce n'est le statut d'observateur qu'elle possède à l'ONU.

sur les voisins de la Russie, tels que les menaces de couper l'approvisionnement en gaz et en pétrole à l'Ukraine³⁴.

Pourtant, il semble que la Fédération de Russie ne dispose pas des moyens nécessaires pour assurer une véritable hégémonie sur ses voisins, même si elle peut user de pressions économiques, et jouer de facteurs politico-économiques (présence de minorités russophones). En effet, la Fédération de Russie doit composer avec les orientations de ses voisins. Or, le processus de recomposition régionale prime³⁵. Les Nouveaux États Indépendants (NEI), issus de l'ancienne Union soviétique, identifient leurs propres intérêts dans un approfondissement des relations avec leurs voisins immédiats (slaves, Asie centrale, Caucase), mais aussi avec l'Union européenne, la Turquie, l'Iran, la Chine et le Pakistan. Cette option est soutenue par les forces politiques des NEI qui préconisent l'ouverture. En effet, le problème pour la plupart des NEI, en l'absence de traditions diplomatiques, est de définir les grandes options de politique extérieure au-delà des souhaits de bon voisinage avec la Russie, de maintien de la paix, d'ouverture et d'accès au marché mondial et de la rhétorique du « pont » qui fait des NEI occidentaux un passage obligé vers l'Orient. Aussi l'objectif est-il d'obtenir de l'aide et des garanties de sécurité auprès des puissances mondiales ou régionales et d'échapper ainsi à l'orbite russe sans s'attirer l'hostilité de Moscou. Les NEI cherchent à adhérer à d'autres structures régionales. La coopération régionale permettrait alors à ces pays de remettre en cause deux aspects de la Communauté des États Indépendants : la CEI comme prolongation du schéma bipolaire issu de la guerre froide, ainsi qu'une CEI russo-centrée. Toutefois, la nécessité d'accepter des compromis avec la Russie, également membre de ces structures régionales, peut rendre cette option problématique, à moyen terme. Dans l'hypothèse d'un durcissement de la position russe, cette option pourrait même être obstruée par la Russie, en raison de son souci d'assurer sa sécurité, qu'elle sentirait menacée.

IV. ENTRER EN RELATION AVEC L'UNION EUROPÉENNE

Les modalités d'organisation des relations avec l'Union européenne constituent, officiellement depuis 1993, un des axes importants de la diplomatie russe³⁶. Cependant, on ne saurait omettre que ces orientations reposent sur un socle d'idées et de coutumes diplomatiques antérieures. Les progrès de la construction européenne ont créé une dynamique qui n'est pas restée sans impact sur l'Union soviétique, puis sur la Fédération de Russie. Le fait le plus important est que les représentants de la Fédération de Russie reconnaissent l'attractivité de l'Union européenne et vont se servir de l'outil mis en place pour organiser les relations entre les deux Parties (Accord de Partenariat et de Coopération³⁷, prolongé par la Stratégie Commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie), avec comme objectifs, d'une part, de sortir d'une situation d'isolement économique en accédant à de nouveaux marchés, et, d'autre part, d'espérer inclure la Fédération de Russie dans la zone de libre-échange prévue dans le Préambule de l'Accord de Partenariat et de Coopération.

De 1992 à 1994, la politique étrangère russe va évoluer de la recherche d'un ancrage vers l'ouest à un positionnement par rapport à l'Union européenne. Le terme « Union européenne », n'apparaît qu'à propos de la négociation de l'Accord de Partenariat et de Coopération. Ce mot n'a été doté d'une réalité que progressivement. Les questions des journalistes posées au Ministre des Affaires étrangères sur les motifs de

34 Pour un autre type d'analyse, se reporter aux travaux de Mme la Professeur Malfliet, qui analyse la CEI comme un jeu à somme positive pour tous les acteurs. K. MALFLIET, « *The Commonwealth of Independent States : towards Supra-Nationalism ?* », VIth ICCEES World Congress, Tampere (Finlande), 29 juillet - 3 août 2000

35 C. DE MONTLIBERT-DUMOULIN, Rapport d'habilitation à diriger les recherches, *Ruptures et continuité de la sphère étatique et ses conséquences sur l'administration russe. Des dernières années de l'Union soviétique aux premières années de la Fédération de Russie (1989-1996)*, Université Robert Schuman (Strasbourg III), 1999 (2 vol.).

36 Cette section est relativement succincte ; elle ne saurait prétendre à l'exhaustivité. C. DE MONTLIBERT-DUMOULIN, « Essai de caractérisation de la politique de l'Union européenne vis-à-vis des Nouveaux États Indépendants : d'une diplomatie fortement commerciale à une dimension éthique (1991-1996) », *Annales d'études européennes*, UCL, 1998-1999, pp. 203-229.

37 Cet accord est entré en vigueur le 1er décembre 1997. Quant à la Stratégie Commune de l'Union européenne, elle a été adoptée en juin 1999.

ses déplacements à Bruxelles en 1993 sont révélatrices : « La Belgique est un si petit pays ». Le mécanisme de la Présidence tournante de l'Union européenne échappe à l'analyse journalistique en 1993. Cet état de fait s'explique. Depuis les années 1970, la diplomatie soviétique a estimé que la Communauté européenne n'avait ni les capacités ni les moyens de se développer puis de parvenir à ses objectifs tels que la création du marché commun. Mais la principale question de politique étrangère concernait les modalités du contrôle sur les pays d'Europe centrale. Face aux effets de l'*Ostpolitik* sur la R.D.A. et à l'attraction grandissante de la Communauté européenne sur les pays d'Europe centrale et balkanique, les dirigeants de l'Union soviétique dans les années 1980 ont proposé que la ligne traditionnelle soit maintenue : l'usage de la force s'il le faut. L'analyse diplomatique évolue avec la nomination du nouveau Secrétaire Général, Mikhaïl Gorbatchev. Le fait que la création du marché unique allait favoriser la croissance économique dans les pays de la Communauté européenne est reconnu et admis comme un fait incontournable tout comme celui que la Communauté européenne risquait dans un proche avenir de devenir un foyer d'attraction d'autant plus irrésistible que les pays d'Europe centrale allaient s'enfoncer dans une récession marquée. Aussi Mikhaïl Gorbatchev imprima-t-il une nouvelle orientation diplomatique. Tout devait être mis en œuvre pour éviter qu'un fossé trop profond ne se crée entre les deux parties de l'Europe. Les tensions pouvaient être réduites en admettant une diminution du contrôle du Parti sur l'économie dans les pays d'Europe centrale³⁸.

Dans les interventions du Ministre Kozyrev, il apparaît clairement que l'Union européenne n'est intéressante, du point de vue des intérêts russes, que dans la mesure où elle permet la concrétisation des liens économiques avec « l'Ouest » et facilite la mise en place de l'économie de marché. « Je ne sais pas si les pays est-européens, et c'est leur droit souverain, souhaitent fusionner avec l'Europe de l'Ouest. La Russie n'a pas un tel but. Notre but est clairement exprimé dans la déclaration signée par le Président et qui est intitulée « Déclaration politique de Partenariat et de Coopération ». Je pense que cette déclaration constituera une nouvelle étape. Ce n'est pas un vain document. Ce n'est pas une déclaration d'intention, comme certaines de nos nouvelles organisations l'ont décrite. C'est une déclaration sur un fait : la conclusion d'un accord, et ceci est indiqué très clairement dans le texte : un Accord de Partenariat et de Coopération entre la Russie et l'Union européenne. Ce texte contient des dispositions pour libéraliser et créer des conditions plus favorables pour le commerce et réduire les restrictions quantitatives (...). Cet accord nous permet de dépasser une situation d'isolement économique »³⁹. *In fine*, l'objectif est pour la Fédération de Russie d'être associée de près ou de loin à la création d'un espace économique commun. « Nous maintenons des contacts à la fois avec l'Union européenne et les États d'Europe centrale, et les pays comme la Finlande, qui souhaitent rejoindre l'Union européenne ou signer un accord particulier de coopération. Nous regardons favorablement ce développement parce qu'il permet la création d'un espace économique commun qui est, sans doute, bénéfique pour une économie de marché compétitive »⁴⁰.

Trois ans plus tard, le nouveau titulaire du portefeuille de Ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie, Evgeny Primakov, reconnaît non seulement à l'Union européenne son poids économique, mais aussi politique. Certes, cette reconnaissance s'inscrit dans la promotion d'une nouvelle analyse diplomatique, selon laquelle la géopolitique de l'après-guerre froide est celle d'un monde multipolaire. Certes, il s'agit pour la diplomatie russe de réduire autant que possible la prépondérance américaine, pourtant le Ministre des Affaires étrangères Evgeny Primakov est obligé de reconnaître que l'Union européenne est devenue un acteur à part entière du jeu diplomatique. « Les pays ouest européens qui ont cessé d'être dépendants du parapluie « nucléaire américain » sont devenus plus indépendants qu'auparavant. Leur mouvement vers la création d'un « centre (pouvoir) européen » oriente graduellement

38 Il convient d'ajouter les orientations prises à l'initiative de Mikhaïl Gorbatchev dans son discours sur la *Maison européenne commune*, prononcé le 6 juillet 1989 devant le Conseil de l'Europe. Il définit trois axes : le premier concerne la sécurité (engagements unilatéraux de démilitarisation, importance soulignée de la CSCE) ; le second définit un contenu économique au concept de *Maison européenne commune* (création d'un vaste espace économique de l'Atlantique à l'Oural, forte interdépendance économique) ; le troisième axe est celui de l'humanitaire (respect des Droits de l'Homme, création d'un espace démocratique).

39 Conférence de presse du Ministre des Affaires étrangères Andreï Kozyrev, MID, Centre de presse, Moscou, 10 décembre 1993.

40 *Ibid.*

les relations transatlantiques »⁴¹. « Les États-Unis aujourd'hui sont effectivement la plus importante puissance militaire et économique (...). Mais la Communauté européenne est en train de s'intégrer progressivement et elle peut être comparée aux États-Unis et bientôt elle la dépassera »⁴².

Pour la diplomatie russe, cet acteur est devenu un acteur majeur, car il impose son rythme et ses orientations aux représentants de la Fédération de Russie. « L'Union européenne a travaillé d'arrache-pied pour mettre au point sa Stratégie Commune à l'égard de la Russie (...) Cette Stratégie Commune de l'Union européenne entend améliorer l'efficacité de l'action de l'UE elle-même en renforçant la coordination et la complémentarité des efforts de coopération qu'elle déploie vis-à-vis de la Russie dans différents domaines. Mais il est entendu que nous travaillerons en coopération étroite avec la Russie pour ce qui est de la mise en œuvre de cette Stratégie »⁴³. A la différence d'une imposition pure et simple, comme cela peut se constater dans d'autres segments, tels que l'économie, plusieurs éléments témoignent de la recherche d'une articulation commune des intérêts des deux Parties :

- Réaffirmation de la légitimité de la démarche : « La Stratégie que nous sommes occupés à formuler vise à créer un partenariat bien défini entre nous et l'Union européenne, et elle y parviendra. Nous estimons qu'il est de l'intérêt de la Russie et de l'Union européenne de maintenir et de renforcer la stabilité et la sécurité dans l'ensemble de l'Europe ; le rétablissement d'un espace économique, juridique et environnemental en Europe, tel qu'il a existé autrefois, est l'une des nombreuses manières dont nous pouvons améliorer la qualité de vie sur notre continent »⁴⁴.

- Capacité de formuler des contre-propositions par rapport au document européen, ou même de formuler des initiatives. Ces réactions sont communiquées par l'intermédiaire du Conseil de Coopération mis en place dans le cadre de l'Accord de Partenariat et de Coopération : « Dans la Stratégie russe, vous trouverez des propositions visant à lancer des actions spécifiques, sur la base d'accords bilatéraux et non d'une approche unilatérale, puisque la coopération est désormais à l'ordre du jour »⁴⁵.

- Gages donnés en ce qui concerne le fonctionnement de l'outil diplomatique principal, l'Accord de Partenariat et de Coopération : « Nous sommes disposés à assurer un suivi dans tous les domaines où le besoin s'en fait sentir, par exemple en ce qui concerne l'introduction, au niveau fédéral, régional et local, des dispositions législatives et administratives nécessaires afin d'être en mesure de respecter nos engagements au titre de l'Accord de Partenariat et de Coopération et de faire face à toute difficulté qui se présenterait »⁴⁶.

* *
*
*
*

Les acteurs de la politique étrangère de la Fédération de Russie vivent le difficile exercice d'une réorganisation de la chaîne de commandement et d'articulation des segments diplomatiques, après avoir connu un choc consécutif à la disparition de l'Union soviétique qui se fait encore sentir.

Cette réorganisation a pour objectif de faire de la Fédération de Russie un partenaire fiable et crédible, qui tend à faire respecter les intérêts qui lui sont propres. Diverses mesures sont destinées à recouvrer l'initiative diplomatique et l'autorité administrative.

Ces orientations, axées sur les modalités de fonctionnement de la structure administrative et ses interactions avec les autres acteurs de la politique étrangère, conduisent à penser de la politique étrangère

41 E. PRIMAKOV, « Il y a un monde multipolaire à l'horizon », *Nezavisimaia Gazeta*, 22 octobre 1996.

42 Interview du Ministre des Affaires étrangères Evgeny Primakov, *Rossiskaia Gazeta*, 17 décembre 1997.

43 Discours de J. FISCHER, Ministre des Affaires étrangères de la République Fédérale d'Allemagne et Président en exercice du Conseil de l'Union européenne, procès-verbal de la deuxième session du Conseil de Coopération UE-Russie, Bruxelles, 17 mai 1999.

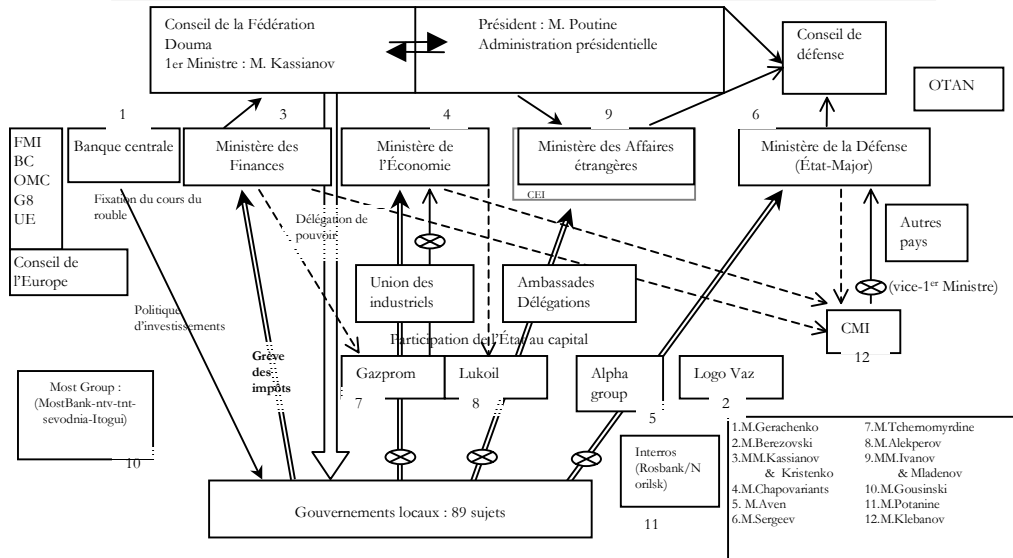
44 Discours de I. IVANOV, Ministre russe des Affaires étrangères, procès-verbal de la deuxième session du Conseil de Coopération UE-Russie, Bruxelles, 17 mai 1999.

45 Discours de I. IVANOV, Ministre russe des Affaires étrangères, *Ibid.*

46 Discours de I. IVANOV, Ministre russe des Affaires étrangères, *Ibid.*

russe qu'elle n'est ni erratique, ni hégémonique, mais bien en train d'acquérir son propre dispositif de fonctionnement.

Schéma n°1 - Les acteurs de la politique étrangère



Légende : Pouvoir constitutionnel Finances Pouvoirs locaux Industrie : Lobbying

Source : C. de Montlibert-Dumoulin, séminaire de la Chaire Interbrew-Baillet Latour du 4 mai 2000