

Recherche d'une politique à l'égard de la Russie

1. Sur l'histoire comme instrument d'analyse politique

La plupart des réflexions politiques sur la Russie se réfèrent à des données historiques. Nous ferons de même. Il est donc utile de rechercher d'abord en quels cas le recours à l'histoire est utile ou nécessaire dans l'analyse politique et quelles sont ses possibilités.

Qui recourt à l'histoire avoue par là la faiblesse de ses moyens et l'incertitude de ses connaissances. L'histoire est un pis-aller. Un esprit qui, comme le fameux démon de Laplace, connaîtrait dans leur moindre détail toutes les données de la situation du monde à un instant précis pourrait (à condition de n'admettre comme Laplace ni hasard ni libre-arbitre) en déduire avec certitude les développements futurs. Il n'aurait donc pas besoin de connaître le passé.

A un niveau plus modeste, une connaissance suffisante des données en nombre limité d'un problème isolé permet pareillement une prévision sans qu'il soit besoin d'une référence au passé. Dans les dernières décennies, cette méthode a été tentée dans les sciences politiques à l'imitation de ce qui s'était fait antérieurement déjà dans les sciences physiques. Elle aboutit à la "modélisation", c'est-à-dire à un dénombrement des facteurs en cause, à la définition de leurs effets et au calcul de leurs relations réciproques, étant entendu que ces opérations s'effectuent sur la situation telle qu'elle existe à l'instant même de l'analyse.

Il est bien évident que la Russie ne s'est jamais prêtée à une application de cette méthode et qu'elle s'y prête moins que jamais. L'immensité et la diversité de ce pays, donc le nombre par trop grand des facteurs et la difficulté de les connaître chacun avec la précision souhaitable, exclut ce mode d'analyse. Il n'en a jamais été autrement mais, actuellement, les incertitudes supplémentaires inhérentes à une société en transformation renforcent encore les obstacles auxquels se heurterait cette méthode.

Il est donc indispensable de recourir à l'histoire pour tenter de reconstituer par supposition les données qui ne sont pas directement saisissables. Ce n'est pas un motif de fierté mais un aveu d'impuissance.



2. Sur certaines constantes de l'histoire de Russie

Par l'appartenance ethnique de sa population dominante, par sa religion et sa culture, la Russie fait partie de l'Europe. Par sa masse et sa position excentrique, elle fait face à l'Europe plus qu'elle n'en fait partie. Par l'effet de ses données constantes, la Russie est amenée de manière constante aussi à s'affirmer comme partie de l'Europe. Or, elle a deux façons de devenir européenne: se faire accepter comme membre du concert européen ou s'étendre vers l'ouest en acquérant des régions et des populations dont le caractère européen est incontestable. Intégration et expansion sont les deux instruments opposés et complémentaires de la politique de la Russie face à l'Europe. Selon les circonstances, elle recourra à l'un ou à l'autre ou combinera les deux.

3. L'expansion territoriale de la Russie

La Russie était et reste le plus grand Etat du monde par sa surface (bien qu'en grande partie vide et donc de faible signification). Le rythme de son expansion territoriale a été, dans une perspective historique, rapide. Certains se sont amusés à calculer à quel gain de kilomètres carrés par jour correspond cette expansion de la Russie de ses débuts jusqu'à l'époque de son étendue maximum.

Or, cette expansion s'est effectuée dans l'indifférence générale sans que personne s'en fût senti menacé. La raison en est qu'elle s'est pour l'essentiel dirigée vers des régions vides ou habitées de populations non européennes et que l'extension vers l'Europe, seule intéressante, n'a d'abord été que relativement limitée et n'est devenue considérable que relativement tard.

Des cavaliers russes ont atteint les rivages du Pacifique dès le XVIIe siècle: cela ne pouvait évidemment intéresser les cours européennes. L'expansion vers le sud, vers l'actuelle Ukraine et la Crimée, s'est réalisée au détriment de la Turquie, considérée comme l'ennemi commun de la Chrétienté. Elle ne pouvait donc que réjouir l'Europe, ou du moins l'Europe centrale voisine de la Russie et de la Turquie. C'est ainsi que l'expansion de la Russie échappa, à cette époque et pour longtemps encore, aux considérations d'équilibre européen dont s'inspirait la politique des cabinets. Les chancelleries regardaient ailleurs.

Pour la première fois, la Russie s'est étendue vers l'ouest (exactement le nord-ouest) par ses gains sur la Suède durant la guerre du Nord, confirmés par le traité de Nystad de 1721. Seule la France qui, aux traités de Westphalie, avait fondé sa prépondérance sur l'entente avec la Suède aurait pu s'en chagriner, mais entretemps la situation s'était modifiée. Cette alliance n'avait plus la même importance pour la France et celle-ci se borna à user de son influence pour adoucir quelque peu les conditions de paix imposées par la Russie. Deux Etats allemands, la Prusse et le Hanovre, intervinrent dans la phase finale de la guerre pour s'agrandir aux dépens des possessions continentales de la Suède. Quant à la Saxe, elle avait été l'alliée de la Russie dès le début de la guerre. On ne peut donc pas dire que cette première extension de la Russie vers l'ouest se soit réalisée contre l'Europe, mais bien plutôt en accord avec elle. Il en ira de même à l'avenir.

Les partages de la Pologne furent le prochain accroissement de la Russie vers l'ouest. Dans l'esprit de la diplomatie de cabinet du XVIIIe siècle, ils ne suscitèrent que peu d'indignation. En revanche, leur maintien par le congrès de Vienne fut de moins en moins accepté à mesure que se développait l'idéologie du nationalisme.

L'expansion de la Russie au XIXe siècle au delà du Caucase et vers l'Asie centrale survenait dans l'ère des conquêtes coloniales et tombait dans cette catégorie. Outre l'antagonisme séculaire avec la Turquie, elle ne pouvait inquiéter que l'Angleterre en sa qualité de maîtresse des Indes, mais les données géographiques, avec leurs facteurs de distance et de séparation, évitèrent un affrontement entre les deux grandes puissances.

Curieusement, ce sont des intentions d'acquisitions territoriales qui ne se sont pas réalisées qui, au XIXe siècle, ont fait finalement apparaître la Russie comme une puissance expansionniste dangereuse, étant entendu que cette perception est essentiellement le cas des Etats d'Europe centrale, alors que la France, spécialiste de l'alliance de revers, amie de la Russie après avoir été celle de la Turquie, concevait comme favorable ce que d'autres voyaient comme une menace.

La guerre de Crimée a été un tournant. Dans les décennies précédentes, l'entente des trois monarchies conservatrices, Autriche, Prusse et Russie, avait été le fondement de l'ordre régnant en Europe orientale. En 1849 encore, par solidarité monarchique, la Russie intervenait en faveur de l'Autriche contre les insurgés hongrois.

En orientant sa politique vers Constantinople et, pour y parvenir, vers les Balkans, la Russie allait changer les données européennes. Lorsqu'en 1854 la France et l'Angleterre intervinrent en faveur de la Turquie, l'Autriche ne pouvait guère soutenir une Russie dont la politique heurtait directement ses intérêts. Elle ne franchit pas non plus le pas de se joindre aux alliés devant Sébastopol.

Le problème restant ouvert, la deuxième moitié du XIXe siècle allait être dominée par l'antagonisme austro-russe dans les Balkans. Les oppositions furent exacerbées encore par la montée de l'idéologie nationaliste et son produit, le pan-slavisme, qui amenèrent la Russie à utiliser les Etats slaves des Balkans, surtout la Serbie et le Monténégro, au profit de sa propre politique, en les dressant contre l'Autriche. On remarquera cependant que la Bulgarie, qui passe pour l'Etat culturellement et sentimentalement le plus russophile, a été, dans les deux guerres mondiales, dans le camp adverse de la Russie.

Exclue d'Allemagne en 1866, confrontée à un nouvel empire allemand sous hégémonie prussienne, l'Autriche était trop faible pour résister à l'immense puissance de la Russie. Elle n'avait d'autre choix que l'alliance allemande. De son côté, Bismarck, désireux d'éviter à l'Allemagne d'être entraînée malgré elle dans un conflit austro-russe, limitait le risque par son fameux "Rückversicherungsvertrag", que ses successeurs ne renouvelèrent point.

Finalement, le terrorisme serbe, soutenu par le pan-slavisme russe, d'une part, le désir du gouvernement allemand d'alors, d'autre part, de provoquer une confrontation générale ("Abrechnung zwischen dem Germanentum und dem Slaventum") amenèrent la Première Guerre mondiale et, à sa suite, la chute de la monarchie russe et la dissolution de l'Autriche-Hongrie.

Après une phase de recul de la Russie, suite à sa défaite de 1917, le pacte Molotov-von Ribbentrop, l'attaque d'Hitler contre l'U.R.S.S. et la défaite allemande qui s'ensuivit mirent la Russie en possession de plus que ce que le plus ambitieux des tsars n'aurait jamais osé rêver: l'Allemagne jusqu'à l'Elbe, l'Europe centrale jusqu'aux portes de Vienne (Vienne même jusqu'en 1955), les Balkans jusqu'à la frontière bulgare-turque, la Yougoslavie échappant seule depuis 1948.

Outre le mot si souvent cité que "si l'Autriche n'existait pas, il faudrait l'inventer", les chancelleries du XIXe siècle aimaient à répéter aussi qu'une fois l'Autriche-Hongrie disparue l'Europe centrale tomberait alternativement sous la domination de l'Allemagne et de la Russie. C'est exactement ce que nous avons vécu dans les trente ans qui ont suivi 1918.

Après 1945, la Russie fut, pour la première fois de son histoire, perçue comme une menace non seulement en Europe centrale (où la menace était d'ailleurs exécutée), mais aussi en Europe occidentale. Pour la première fois, des pays comme la France et l'Angleterre se sentirent menacés par elle (même si, pour la France, l'U.R.S.S. était également une garante de la division de l'Allemagne, mais, malheureusement, avec des moyens dépassant de manière inquiétante ce qui eût suffi à cette tâche).

Il est bien évident d'ailleurs que l'étendue de la sphère d'hégémonie soviétique, pour être un facteur important, n'était pas le seul motif de la peur que suscitait l'U.R.S.S. L'arme atomique, l'accumulation des armements classiques, enfin une volonté d'expansion affichée sous la forme d'une mission révolutionnaire y contribuaient grandement. C'est à cette époque (comme nous le verrons encore) que le deuxième élément de la politique étrangère de la Russie, la recherche d'intégration, atteignit son point le plus bas, ou, pour dire vrai, son point zéro.

L'effondrement, avec celui du communisme, de la zone d'hégémonie à partir de fin 1989 et celui de l'U.R.S.S. à fin 1991 créèrent à leur tour une situation nouvelle. Pour la première fois depuis des siècles, la Russie n'est plus voisine de la Pologne (sauf par le territoire de Königsberg). Elle ne voisine plus à l'Europe centrale ni d'ailleurs aux Balkans. Les données géographiques de la politique étrangère de la Russie en sont évidemment fondamentalement changées.

D'autres données, plus essentielles encore, sont elles aussi bouleversées. La politique de cabinet, exclusivement orientée sur les intérêts de l'Etat vers l'extérieur, a continué sans interruption de Pierre Ier à Staline et au delà jusqu'à Brejnev et ses successeurs. Cette ère est définitivement close. M. Kozyrev est le premier ministre des affaires étrangères de toute l'histoire de Russie qui doit compter avec une opinion publique. Contrairement à tous ses prédécesseurs, il lui faut intégrer des considérations de politique intérieure dans ses calculs de politique étrangère. Il accorde ainsi une importance prédominante au succès des réformes internes et ne veut pas d'une

politique étrangère qui les compromette. Il est donc amené à une politique conciliante, coopérative, qui tend à l'intégration de la Russie à l'Europe. Parfois aussi, l'opinion joue un rôle négatif comme lorsque le gouvernement doit résister aux pressions de milieux extrémistes en faveur de la Serbie mais il sait qu'il ne s'agit que d'une minorité et qu'en Russie, comme partout ailleurs, le peuple veut la paix.

Il faut tenir compte d'un autre facteur encore. L'issue de la guerre froide a été, pour la Russie, une vraie défaite et elle a amené, pensons-nous, une coupure irréversible. Il est arrivé à la Russie de 1991 ce qu'il était arrivé à la France de 1815. Avant 1815, la France a été l'origine de presque toutes les guerres européennes; ensuite, plus jamais. On peut également songer à l'Allemagne d'avant et après 1945. Après un grand revers, une nation détourne son esprit d'entreprise de l'expansion extérieure sur des préoccupations intérieures. Elle se guérit définitivement de son agressivité. Nous pensons que la Russie vient de passer par là.

Cette double coupure (celle de la démocratisation et celle de la défaite) relativise encore la valeur de considérations historiques qui, déjà, nous semblait douteuse, mais, paradoxalement, elle renforce notre conclusion que la Russie ne représente plus désormais un danger.

Que pouvons-nous, en effet, déduire de ce survol historique? On remarquera que la gigantesque expansion territoriale de la Russie n'a finalement pas contribué à sa mauvaise réputation et que sa mauvaise réputation repose soit sur des plans d'expansion qu'elle n'a pas réalisés, soit sur des extensions qui lui ont été gratuitement offertes par des Etats européens ou réalisées d'entente avec eux. Les visées de la Russie sur les détroits, qui ont occupé les chancelleries durant tout le XIXe siècle, ne sont plus de saison aujourd'hui, ne serait-ce qu'à cause de l'invention de l'avion et des fusées intercontinentales. La première expansion vers les pays baltes résultait d'un affrontement inévitable avec la Suède et elle a été acceptée par l'Europe, dont certains Etats s'y sont associés. L'annexion d'une partie de la Pologne n'a pas été ressentie comme une poussée vers l'ouest puisqu'elle aussi a été accomplie de connivence avec les Etats qu'elle aurait pu menacer. L'expansion survenue au début et à la fin de la deuxième guerre mondiale ont été des cadeaux imprudemment consentis.

En revanche, la Russie cherche constamment à exercer une influence sur les Etats slaves des Balkans. Elle a souvent utilisé la Serbie à ses propres fins. Elle a eu moins de succès avec la Bulgarie.

La conclusion essentielle est que la Russie n'a jamais déclenché de guerre pour s'étendre à l'ouest. Le propre et la faiblesse de la méthode historique est de prendre cette constatation pour un argument et de conclure que la Russie ne le fera jamais parce qu'elle ne l'a jamais fait. Néanmoins, la conclusion est, croyons-nous, entièrement justifiée pour toute sorte d'autres raisons, parmi lesquelles l'irruption de l'opinion publique dans le champ politique et le choc de la défaite à l'issue de la guerre froide.

4. La politique d'intégration de la Russie

Les efforts de la Russie pour se rapprocher de l'Europe se dirigent également vers le domaine de la culture, des sciences et des techniques. Pierre Ier a ouvert la voie à cet égard avec ses réformes qui ont porté sur la mise extérieure des personnes, en faisant couper les manches et les barbes trop longues, sur l'appropriation des techniques européennes, comme celle de la construction navale des Pays-Bas, ou de l'organisation militaire allemande. Catherine a poursuivi ces efforts. Toutefois, l'occidentalisation de la Russie n'est pas nécessairement au service de son intégration à l'Europe. En accroissant son efficacité, notamment sa production et ses armements, elle peut même être un instrument de cet autre aspect de la politique de la Russie qu'est l'expansion, dont nous venons de traiter. En passant maintenant à l'intégration, nous avons en vue les tentatives politiques de créer des liens proprement institutionnels entre la Russie et l'Europe occidentale.

Les premiers efforts dans ce sens remontent sans doute au Congrès de Vienne. Comme on le sait, l'Empereur Alexandre Ier, donnant sur le moment dans le mysticisme sous l'influence de l'une de ses maîtresses d'alors, la baronne de Krüdener, proposa d'instituer entre les souverains une entente inspirée de fraternité chrétienne, la Sainte Alliance, dont l'esprit pratique de Metternich fit ensuite la première organisation de sécurité collective internationale. Qu'on aime ou qu'on n'aime pas la Sainte Alliance et même si elle a tendu davantage à consolider les régimes internes qu'à garantir les frontières (ce que d'ailleurs elle fit aussi), il est incontestable qu'elle fut la première organisation de sécurité collective apte à fonctionner.

En proposant cet accord, la Russie se proclamait européenne par la religion et la civilisation et reconnaissait qu'elle partagerait avec nous une communauté de destinée. Il est intéressant de constater que cette initiative "intégrationniste" du tsar survint à un moment où, simultanément, la Russie manifestait l'autre composante de sa politique étrangère, l'expansionnisme, puisque, comme on le sait, parmi les cinq grandes puissances du Congrès de Vienne, deux avaient d'importantes prétentions territoriales, la Prusse et la Russie, dont le tsar aurait voulu reconstruire sous sa souveraineté une Pologne réunifiée, alors que deux Etats conservateurs n'avaient que peu de visées, l'Autriche et l'Angleterre, dont le camp fut heureusement renforcé par la France, vaincue mais admise aux pourparlers. On fut à un doigt de la rupture, mais la Prusse transigea en se contentant de la moitié de la Saxe au lieu de l'entier, tandis que la Russie n'accroissait guère la part de Pologne qu'elle détenait déjà. Finalement donc, l'esprit de conciliation l'avait emporté chez le tsar mais il est intéressant de retenir que, dans la politique de la Russie, expansionnisme et intégrationnisme ne s'excluent pas nécessairement mais peuvent se combiner.

Lorsque le système de la Sainte Alliance commença à s'effriter, la Russie vira vers une sorte d'entente fondée sur l'affinité conservatrice qui la rapprochait de l'Autriche et de la Prusse. A ce titre, nous l'avons rappelé, la Russie intervint en 1849 contre les insurgés hongrois, puis la guerre de Crimée amena la rupture de cette constellation, même si, après 1871 encore, on parle parfois d'alliance des trois Empereurs.

Après la guerre de Crimée, on voit se constituer les blocs rivaux qui se consolident et se formalisent durant la deuxième partie du XIXe siècle. Dès lors, il n'est plus question pour la Russie de s'intégrer à une Europe elle-même déchirée par des rivalités. Comme les autres Etats européens, elle devient l'une des parties composantes des alliances opposées mais, à la différence des autres Etats européens, elle est, par son expansionnisme qui reprend le dessus, un élément d'instabilité, dont le rôle est considérable dans l'exacerbation des antagonismes et le glissement vers les conflits armés.

La Russie ne peut s'intégrer qu'à une Europe elle-même unie, tandis qu'elle est amenée naturellement à exploiter au profit de ses tendances expansionnistes les divisions d'une Europe désunie. Elle est d'ailleurs trop grande pour pouvoir ne pas prendre partie dans un conflit sur le continent.

Actuellement, pour la première fois depuis le Congrès de Vienne, la Russie cherche de nouveau à s'intégrer au concert européen et, précisément, pour la première fois depuis 1815, l'Europe n'est plus divisée. Aujourd'hui comme jadis, les deux facteurs sont liés.

D'ailleurs, même durant la phase d'antagonisme des blocs, l'expansionnisme russe ne fut pas constant mais son intensité dépendait des personnes et notamment des ministres des affaires étrangères (on rappellera ici le rôle sinistre d'Isvolski). La tendance intégrationniste ou au moins coopérative demeurait sous-jacente. On n'a pas oublié la contribution de la Russie impériale au développement du droit humanitaire et du règlement pacifique de différends.

Après l'instauration du communisme, la Russie, devenue l'U.R.S.S., entre pour soixante-dix ans dans une phase d'isolement sans précédent dans son histoire. Elle se trouva alors à l'opposé de toute velléité d'intégration, son régime imposant le mythe de la menace extérieure de l'ennemi de classe pour renforcer sa terreur totalitaire sur ses propres administrés.

Tout au plus peut-on relever une certaine tendance à une relative ouverture à des fins tactiques de lutte anti-fasciste durant la courte période de coopération de l'U.R.S.S. à la Société des Nations. Le remplacement de Litvinov par Molotov comme ministre des affaires étrangères marqua la fin de cette phase et le retour à l'isolement.

Ce repli excluait d'ailleurs aussi bien l'intégration que l'expansion puisqu'il s'agissait d'abord de construire le socialisme dans un seul pays et que Staline avait renoncé au messianisme révolutionnaire. Il fallut les élans de générosité successifs et complémentaires d'Hitler et des Alliés pour offrir à l'U.R.S.S. une moitié de l'Europe, alors que le prudent Staline, s'il empochait ce qu'on lui offrait, n'aurait sans doute pris de lui-même aucun risque pour s'en emparer.

S'il faut chercher une raison à la déraison, on pourrait tenter d'expliquer les horreurs de Staline par un désir de rétablir l'autorité de l'Etat contre une idéologie révolutionnaire qui se flattait de mettre l'Etat à son service. Tel pourrait être le sens des purges et tel pouvait être le sens aussi d'une politique hégémonique qui mit au contraire l'idéologie au service de l'Etat et s'en fit un prétexte aussi bien qu'un instrument pour asservir les pays occupés à l'issue de la

deuxième guerre mondiale. On remarquera que l'U.R.S.S. s'est brouillée avec les deux seuls Etats où le communisme s'était instauré sans qu'elle l'eût imposé: la Yougoslavie et la Chine.

On assistait alors à une sorte de renversement de l'idée d'intégration. Au lieu de s'intégrer à l'Europe, l'U.R.S.S. s'intégrait une moitié d'Europe et faisait de l'internationalisme révolutionnaire un instrument de son propre nationalisme, la tâche prééminente de tout révolutionnaire étant de servir les intérêts de la "patrie des travailleurs du monde entier". Dans cette phase, la Russie n'utilisait pas une division de l'Europe, elle la créait.

5. La Russie après la dissolution de l'Union Soviétique

Nous avons déjà relevé que les données de géographie politique de la Russie ont été fondamentalement changées par la dissolution de l'U.R.S.S. La Russie n'a plus que trois voisins qui étaient déjà ceux de l'U.R.S.S.: la Finlande, la Chine et la Mongolie, auxquelles on peut ajouter, sur de très courtes frontières, la Norvège et la Corée du Nord. Tous ses autres voisins sont des Etats nouveaux. Pour la première fois depuis des siècles, la Russie n'est plus contiguë de la Turquie et de la Pologne, par exemple, si l'on ne tient pas compte du territoire de Königsberg. L'Europe centrale et les Balkans sont désormais hors de sa portée et elle ne peut plus avoir de visées à leur endroit. Avec les exceptions mentionnées, les voisins actuels de la Russie sont les Etats baltes et les Etats successeurs de l'U.R.S.S., membres de la C.E.I.

La politique de la Russie à l'égard des Etats baltes est un sujet particulier, difficile, résultant d'une foule de données historiques spéciales. Contentons-nous de remarquer que, si la Russie a eu certaines attitudes blâmables, imputables essentiellement à ses militaires, les dirigeants de sa politique étrangère ont, dans l'ensemble, assumé correctement leur obligation de retirer les forces russes de ces Etats. En outre, la Russie a, dans ces pays, des intérêts légitimes, liés à la présence de fortes minorités, qui justifient une attention et même une fermeté particulières.

Le domaine principal de politique étrangère de la Russie est désormais ses relations avec les Etats de la C.E.I.

Pour analyser le problème qui en résulte, il convient de rappeler tout d'abord que la dissolution de l'U.R.S.S. est due à des circonstances contingentes plutôt qu'à des données fondamentales. Le seul Etat qui désirait réellement, pour des raisons concrètes, accéder à l'indépendance était l'Ukraine. Contrairement à ce qu'on entend parfois encore répéter, il n'y avait aucune tendance sécessionniste parmi les républiques d'Asie. Elles espéraient au contraire le maintien d'une Union rénovée qui, dans une plus juste répartition des ressources, leur aurait fourni les moyens de leur développement.

La disparition de l'U.R.S.S. est pour une bonne part le résultat de la rivalité entre M. Eltsine et M. Gorbatchev. Comme on se le rappelle, M. Eltsine, ayant été exclu du Bureau politique du Parti communiste de l'U.R.S.S., avait perdu toute position sur le plan fédéral. Il se refit une situation dans l'Etat membre de l'Union qu'était alors la Russie, dont il devint président en juin 1990. Il joua dès lors la Russie contre l'Union et c'est la Russie qui fut en fin de compte l'Etat le plus séparatiste de l'Union. Elle proclama sa souveraineté en juin 1991. Si M. Eltsine avait conservé un rôle dans les autorités fédérales, il aurait été unioniste. Il a d'ailleurs semblé le devenir durant une courte période où il a cru avoir certaines chances de regagner sa position sur le plan fédéral. Pour enlever le pouvoir à M. Gorbatchev, il fallait à M. Eltsine détruire l'entité où ce pouvoir s'exerçait. C'est ce qu'il fit en décembre 1991.

Restait le problème de l'Ukraine qui, elle, désirait réellement l'indépendance. A fin 1991, M. Eltsine avait donc le choix entre un Etat fédéral qui aurait subsisté sans l'Ukraine ou une constellation lâche avec l'Ukraine. Dans le premier cas, l'indépendance de l'Ukraine aurait été reconnue comme on l'avait fait pour les Etats baltes. Elle aurait quitté l'Union et celle-ci se serait maintenue.

Il ne semble pas que M. Eltsine ait envisagé cette possibilité. Dans sa vision, une Union devait nécessairement être construite autour du noyau des peuples slaves. C'est pourquoi la première C.E.I. fut instituée avec l'Ukraine et avec la Biélorussie, qui, à l'opposé de l'Ukraine, était au contraire l'Etat qui tenait le plus à conserver ses liens avec la Russie. Comme toujours en pareil cas, celui qui est le plus réticent à conclure dicte ses conditions. L'Ukraine, tenant à sa souveraineté plutôt qu'à l'Union, réussit à imposer ainsi des structures distendues, fort peu contraignantes.

On pourrait être tenté de dire que M. Eltsine en a été mal récompensé puisque l'Ukraine n'a cessé depuis lors de multiplier les difficultés. Pourtant, sans l'Union, ces problèmes se seraient posés de manière beaucoup plus aigue et auraient pu conduire à de vrais conflits. On peut penser que M. Eltsine avait retenu cette considération et reconnu la nécessité de conserver un cadre institutionnel même lâche qui offrît un forum où traiter les litiges avec l'Ukraine.

Les fondateurs de l'Union de Minsk avaient, on se le rappelle, oublié l'Asie centrale pourtant si fortement attachée à l'Union. Celle-ci, au lieu de se formaliser de ce manque d'égard, surmonta son ressentiment et demanda aussitôt son adhésion. Ce fut l'extension de la C.E.I. par l'accord d'Alma Ata du 21 décembre 1991. Deux Etats seulement firent mine de rester à l'écart de la C.E.I.: la Géorgie dès l'origine, l'Azerbeïdjan plus tard.

On peut donc dire que la C.E.I. est le maintien d'une union désirée par tous sous la forme désirée par l'Ukraine.

Il reste cependant que cette Communauté d'Etats indépendants n'apporte pas aux républiques dont les économies sont à développer le soutien qu'elles auraient reçu d'une union fédérale rééquilibrée. La Russie ne fait pas pour elles, devenues étrangères, ce qu'elle aurait été amenée à faire dans un cadre fédéral. Outre le dégraissage bienvenu que représente la baisse de production des industries d'armement ou d'industries autrement non rentables, toutes les économies des Etats successeurs souffrent de ce que leurs échanges inextricablement complémentaires devraient relever désormais des règles du commerce international, en lieu et place de l'exploitation coloniale, mais qu'un réseau de telles relations renouées n'a pas pu jusqu'à présent s'établir.

A tout moment, on rencontre des situations où des parties composantes d'un produit devraient être importées d'ailleurs, ou encore où une matière première doit être traitée ailleurs que là où elle est extraite. De telles situations ne sont pas insurmontables. L'Europe occidentale connaît une interdépendance comparable de ses économies mais il faut du temps pour que les canaux s'établissent.

La C.E.I. constitue donc un espace économique commun qui devra être organisé et structuré, car il ne peut être ni ignoré ni remplacé mais seulement complété par les nouvelles relations économiques des Etats membres avec l'étranger.

L'intérêt teinté d'inquiétude du monde extérieur porte cependant davantage sur les liens entre Etats de la C.E.I. en matière de politique de sécurité. Pour juger de ce problème, il convient de se rappeler que, d'une part, les Etats de la C.E.I. autres que la Russie n'ont pas les moyens d'une politique de défense propre et dépendent donc à cet égard de la Russie, d'autre part, que la Russie elle-même n'a aucune raison de redresser son système de défense pour le déployer face à des Etats qui entretiennent avec elle des relations privilégiées. Dans l'intérêt d'un côté comme de l'autre, les frontières de sécurité de la Russie sont celles de la C.E.I. La communauté de défense qui s'est ainsi maintenue ou réétablie repose sur un réseau d'accords dont, à deux exceptions près, il n'y a aucune raison de penser qu'ils n'auraient pas été librement consentis.

On sait que les deux Etats qui n'avaient pas voulu faire partie de la C.E.I. ont vu, comme par hasard, s'abattre sur eux les fléaux d'une guerre où leur adversaire a été soutenu en sous-main par la Russie. Ce sont l'Azerbeïdjan et son conflit avec l'Arménie et la Géorgie avec la guerre de sécession de l'Abkhazie. Les deux Etats ont alors regagné la C.E.I. Dans ces deux cas, la politique de la Russie a plus été celle de l'état-major ou de chefs militaires locaux que celle du gouvernement ou du ministère des affaires étrangères. Dans l'affaire abkhaze, en tout cas, les efforts du MID pour trouver une solution sont honnêtes et sincères et le récent accord avec la Géorgie est tout compte fait plus mal accueilli en Russie que dans le pays auquel il aurait été imposé. Quant aux Azeris, ils m'ont dit tous les espoirs qu'ils fondaient sur l'amélioration de leurs relations avec la Russie, dont leur gouvernement précédent s'était par trop éloigné au profit de la Turquie. On ne peut donc guère se scandaliser de ce que chacun ait agi selon ses intérêts et réexaminé ses positions au regard de ses intérêts.

Une politique de défense commune, fondée sur des pactes, est un substitut important à l'absence d'institutions fédérales. Elle corrige partiellement le vide institutionnel que laissent les structures très lâches de la C.E.I. Elle est un facteur de stabilité en Europe et en Asie aussi, compte tenu surtout de la menace du fondamentalisme.

On ajoutera d'ailleurs qu'on ne trouve rien dans les propos ou écrits de dirigeants russes qui fournisse un argument pour justifier les mauvaises intentions qu'on leur prête. Ils ne sont d'ailleurs que peu exprimés et on en a été réduit à glâner une phrase ici ou là dans un discours de M. Eltsine ou de M. Kozyrev, à laquelle la presse occidentale a donné aussitôt une portée dramatique.

Pour notre part, nous ne connaissons que deux textes de portée générale et de principe.

Un exposé de la doctrine militaire de la Russie a été adopté en automne 1993 et a été rendu public sous une forme condensée. Cette doctrine est fondée sur une stratégie défensive. La Russie résistera naturellement à une agression et défendra ses frontières mais elle considère qu'elle n'a plus d'adversaires potentiels. En revanche, des guerres locales proches de son territoire peuvent constituer une menace. Ses interventions consisteraient alors à limiter le conflit et à créer les conditions d'un règlement pacifique (donc à imposer l'arbitrage de la Russie).

Un exposé de la politique extérieure de la Russie a été publié par le ministre des affaires étrangères, M. Kozyrev, dans un article de la "Rossiiskaya Gazeta" du 2 février 1994. Le ministre se prononce pour une "réorganisation de l'espace post-soviétique par le développement", pour une "intégration économique et une coopération politique" progressives dans le cadre de la C.E.I. Il condamne toute attitude qui mettrait à nouveau la Russie en opposition au reste du monde car les réformes s'en trouveraient compromises et il en résulterait un facteur de désordre. Parmi les concepts dépassés d'une politique définitivement abandonnée, il mentionne la "poussée vers les mers chaudes". Traitant des anciennes menaces disparues et de celles qui existent encore, il reprend les notions déjà développées dans l'exposé de la doctrine militaire. Contrairement aux généraux, il n'analyse pas le rôle de la Russie en cas de guerres locales dans son ancien empire mais mentionne au passage les "intérêts spéciaux et la responsabilité spéciale" de son pays pour reprendre son idée que l'O.N.U. et la C.S.C.E. devraient subventionner les entreprises de maintien de la paix de la Russie dans la C.E.I. Ailleurs encore, il salue le "partnership for peace" comme un substitut heureux de l'idée, inacceptable pour la Russie, d'une extension de l'O.T.A.N. aux Etats de l'ancien pacte de Varsovie.

Que retenir de tout cela? Comme nous l'avons écrit antérieurement, après s'être lamenté en 1992 sur le risque de chaos que représentait la dissolution de l'U.R.S.S., on ne peut pas se lamenter en 1994 sur le renforcement des liens entre les Etats successeurs au sein de le C.E.I.

En dehors de la C.E.I., la Russie n'a jusqu'ici guère été indirectement mêlée qu'au conflit dans l'ancienne Yougoslavie, où, avec un historicisme peu critique, elle s'est laissé entraîner par ses affinités anciennes avec la Serbie. Ce que fait le gouvernement n'est d'ailleurs, heureusement, que bien peu par comparaison à ce qu'attendraient les milieux nationalistes extrêmes. Ce cas illustre cependant ce que nous disions plus haut, à savoir que tout conflit entre Etats européens amène nécessairement la Russie à prendre parti et rend ainsi plus adue son intégration à notre continent.

6. Sur l'attitude à avoir à l'égard de la Russie

La Russie a perdu la troisième guerre mondiale. Ne l'oublions jamais lorsque nous réfléchissons sur l'attitude à adopter à son égard. Nous avons affaire à un Etat qui est dans la situation morale de l'Allemagne de 1919. Un sentiment d'humiliation et de déception aboutit à un nationalisme exacerbé et irrationnel qui trouve son expression indigente dans les propos confus de M. Jirinovski. Même si la troisième guerre mondiale ne s'est qu'exceptionnellement déroulée sur les champs de bataille de quelques conflits heureusement limités, son aboutissement a été aussi décisif que celui d'une guerre totale. L'un des belligérants s'est écroulé. Son idéologie s'est effondrée, son empire a été perdu, son territoire a été partagé, son économie est ruinée. Même si les Russes sont dans leur énorme majorité heureux d'avoir été délivrés du communisme, ils ressentent la défaite de façon souvent plus émotionnelle que raisonnée: Nous faisons peur au monde entier et maintenant plus personne ne nous prend au sérieux."

Ce sentiment est renforcé par l'impression que l'Occident n'a que peu fait pour aider la Russie ou qu'il a même aggravé ses difficultés en l'exploitant. Le problème des réformes économiques en Russie et du rôle que l'Occident y a joué est si vaste qu'il ne pourrait être traité que dans une étude séparée. Contentons-nous de rappeler ici les critiques les plus plausibles parmi toutes celles qui ont été formulées.

Les deux côtés ont commis des fautes. Au passif de la Russie, on relèvera celle d'avoir libéré les prix en janvier 1992 avant d'avoir privatisé les entreprises, ce qui a fait apparaître d'abord le secteur privé sous forme de petites entreprises marginales quasi-délictuelles, discréditant ainsi l'idée d'économie de marché. Ensuite, la libération des prix n'a pas porté sur ceux de l'énergie, ce qui a prolongé les relations factices de l'économie socialiste et instauré un système de subsides à effet inflationniste. La faute la plus grave a toutefois été, à partir de l'été 1992, d'entretenir les entreprises non rentables par des subsides reposant sur l'émission de numéraire, avec une accélération vertigineuse de l'inflation, alors que l'attitude courageuse et réaliste aurait été de fermer les industries non rentables en rétribuant leur personnel, ce qui aurait encore économisé l'énergie et les matières premières.

Quant à l'Occident, on lui a reproché d'avoir lésiné sur son aide, de n'avoir pas apporté au début 1992 une assistance massive qui aurait permis à l'économie de redémarrer, enfin d'avoir davantage songé à récupérer ses créances plutôt qu'à ouvrir des crédits. Il est difficile de prendre position sur ces critiques car le jugement qu'on portera dépendra nécessairement de la réponse qu'on donnera au grand débat sur le point de savoir si la réforme doit précéder l'aide ou inversement.

Nous avons comparé la Russie de 1992 à l'Allemagne de 1919. Le parallèle peut être poursuivi longuement. On remarquera par exemple qu'une réforme pâtit d'être introduite par l'effet d'une défaite et qu'elle en garde une dangereuse fragilité. Ainsi, la démocratie allemande de 1919 ne s'est jamais relevée de l'opprobre d'avoir été le fruit de la défaite.

On est ainsi amené à souligner combien de précautions et d'attentions sont de mise à l'égard d'un vaincu. Nous avons relevé antérieurement que l'intégration à l'Europe est le moyen d'éviter l'expansionnisme et, partant, l'agressivité de la Russie. Une attitude d'accueil et d'ouverture, toujours de mise à l'égard de la Russie, est encore plus impérieusement nécessaire à l'égard d'une Russie vaincue et misérable.

Il y a deux attitudes à l'égard d'un perdant. L'Europe aristocratique de 1815 a réussi la réintégration de la France vaincue dans le concert des nations. L'Europe démocratique de 1919 a complètement échoué dans cette tâche à l'égard de l'Allemagne ou ne l'a même pas tentée. Le premier règlement a abouti à de longues années de paix ou même à un siècle sans

guerre générale, le second à une reprise de la guerre après vingt ans. Les diplomates de 1815 s'étaient laissé guider par un intérêt bien compris qui avait abouti à la réconciliation. Les politiciens de 1919 par des notions morales qui avaient abouti au rejet.

Actuellement (et c'est un progrès) personne ne fait la morale à la Russie pour son passé comme on l'a fait à l'Allemagne de 1919, mais on pose des exigences morales pour l'avenir. C'est la fameuse conditionnalité.

Nous ne reviendrons pas sur la conditionnalité en matière d'aide économique, c'est-à-dire sur l'exigence d'un progrès des réformes comme condition de l'aide. Il n'est pas sûr que le point de vue adopté soit faux et de toute façon, croyons-nous, les jeux sont faits.

Le problème des conditions à l'intégration politique de la Russie à l'Europe se pose en revanche avec acuité. Il est urgent, pour toutes les raisons que nous avons exposées ci-dessus, d'accélérer cette intégration et il ne devrait pas être posé, dans le domaine de la démocratie et des droits de l'homme, des conditions qui ignorent ce qu'on peut raisonnablement attendre d'un pays sortant de soixante-dix ans de totalitarisme succédant à des siècles de despotisme. Dès le moment que la Russie manifeste sa volonté de progresser et que cette volonté peut être jugée sincère, cela devrait suffire et il ne faudrait pas s'achopper à des accidents ou des insuffisances de réalisation.

Ce qui vient d'être dit vaut notamment de la demande d'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe, organisation dont la signification politique est faible mais qui offre un excellent mécanisme de protection des droits de l'homme. Une entrée de la Russie présenterait donc un double intérêt: un geste d'accueil symbolique, dont le prix est modeste, un instrument pour ceux qui souhaitent une surveillance internationale des progrès de la Russie. Si les conditions ordinaires d'adhésion ne sont pas strictement remplies, il pourrait être sage de fermer un oeil et peut-être même la moitié de l'autre.

Nous devons, dans notre propre intérêt, nous montrer accueillants. Intégrer la Russie dans le concert européen est le seul moyen d'éviter qu'elle ne retombe dans une politique aggressive.

Conclusions

Tout au long de son histoire, la Russie a balancé entre une politique d'expansion vers l'Europe et d'intégration à l'Europe.

Alors que tout conflit entre Etats européens est utilisé par la Russie au profit d'une politique expansive, l'entente entre Etats européens facilite l'intégration.

A cet égard, la situation actuelle, où il n'y a plus de conflits entre Etats européens, offre des conditions particulièrement favorables à l'intégration de la Russie. Ces données favorables sont renforcées du fait que la Russie n'a plus les possibilités d'une politique d'expansion en raison de la faiblesse de ses moyens et des données géographiques nouvelles.

Cette intégration, de tout temps nécessaire pour neutraliser la puissance russe, l'est davantage encore actuellement où la Russie est tentée par le désespoir après son effondrement à l'issue de la guerre froide et par ses difficultés internes actuelles.

L'intégration est si importante qu'elle ne devrait pas être compromise par des conditions morales trop strictes.

Alors que des conflits entre Etats successeurs de l'U.R.S.S. auraient des répercussion catastrophiques pour le monde entier, une C.E.I. unie est un facteur de stabilité en Europe et en Asie.



Jean-Pierre Ritter

L'Ambassadeur de Suisse

Moscou, le 21 février 1994

360.D-RR/CG

Monsieur l'Ambassadeur Guy Ducrey
Chef du Secrétariat politique

DFAE

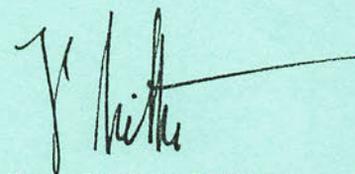
3003 B e r n e

Monsieur l'Ambassadeur, *et cher Ami,*

Vous avez bien voulu me demander de prendre position, comme premier intéressé, sur votre mémoire du 16 décembre 1993. Dans ce texte, vous tirez certaines conclusions d'un échange de vues qui s'était instauré entre quelques chefs de mission sur la politique à tenir à l'égard de la Russie, compte tenu de sa propre attitude à l'égard de ses voisins.

- ./.
- Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint ma contribution, dont j'adresse copie aux services intéressés de la centrale, comme aux missions qui ont participé au débat jusqu'à présent ou qui sont géographiquement concernées.

Veillez, je vous prie, agréer, Monsieur l'Ambassadeur, l'assurance de ma considération distinguée. *et de mes amicaux souvenirs.*



Jean-Pierre Ritter

annexe ment.

- 2 -

- copie pour: - Div. pol. I
Bureau de coopération avec l'Europe orientale et centrale
Service du Conseil de l'Europe
- Div. pol. II
 - Div. pol. III
 - DFEP, OFAEE, pays de l'Est
 - Monsieur l'Ambassadeur Edouard Brunner, Paris
 - Monsieur l'Ambassadeur Dieter Chenaux-Repond, Bonn
 - Monsieur l'Ambassadeur Armin Kamer, Kiev
 - Monsieur l'Ambassadeur Yves Moret, Strasbourg, Conseil de l'Europe
 - Monsieur l'Ambassadeur Francis Pianca, Rome
 - Monsieur l'Ambassadeur Jean-Olivier Quinche, Varsovie
 - Monsieur l'Ambassadeur Gaudenz Ruf, Riga
 - Monsieur l'Ambassadeur Benedikt von Tscharner, Vienne CSCE
 - Monsieur l'Ambassadeur Paul Wipfli, Tachkent

L'Ambassadeur de Suisse

Moscou, le 21 février 1994

Monsieur Flavio Cotti
Conseiller fédéral
Chef du Département fédéral
des Affaires étrangères
3003 B e r n e

Monsieur le Conseiller fédéral,

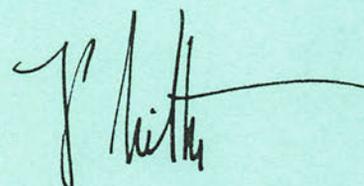
A la fin de l'année dernière, un échange de vues a commencé entre quelques chefs de mission sur la politique à tenir à l'égard de la Russie, compte tenu notamment de sa propre attitude à l'égard de ses voisins. Par modestie sans doute, les auteurs des diverses contributions ne vous ont pas adressé leur texte et, lorsque j'ai intervenu à mon tour dans le débat, j'ai fait de même pour ne pas donner l'impression que je jugeais mon avis plus important que celui de mes collègues.

Je suis arrivé entretemps à la conclusion que cette attitude est fautive. Il est bien évident que vos fonctions ne vous laissent pas le temps de lire, au moins dans leur entier, des exposés parfois longs et quelque peu académiques. Mais c'est à vous et pas à nous d'en juger. Nous, de notre côté, avons, je pense, le devoir de vous soumettre nos réflexions sur ce qui est un important problème de politique extérieure: notre attitude à l'égard du plus grand Etat européen, la Russie.

./.

J'ai donc l'honneur de vous soumettre ci-joint l'exposé que j'ai rédigé à la demande de l'ambassadeur Ducrey, qui souhaitait me voir prendre position, comme principal intéressé, sur le mémoire qu'il avait lui-même rédigé à la fin de l'année pour tirer quelques conclusions de l'échange de vues précédent.

Veillez, je vous prie, croire, Monsieur le Conseiller fédéral, au témoignage de mes respects.



Jean-Pierre Ritter

annexe ment.

L'Ambassadeur de Suisse

Moscou, le 21 février 1994

Monsieur Jakob Kellenberger
Secrétaire d'Etat

DFAE

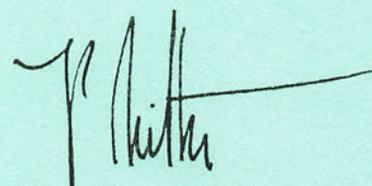
3003 B e r n e

Monsieur le Secrétaire d'Etat,

./.

J'ai l'honneur de vous remettre ci-joint copie d'un mémoire intitulé "Recherche d'une politique à l'égard de la Russie". L'Ambassadeur Ducrey m'avait, en effet, demandé de prendre position sur son propre mémoire du 16 décembre 1993 où il tirait certaines conclusions d'un échange de vues entre quelques chefs de mission sur ce même sujet.

Veillez, je vous prie, agréer, Monsieur le Secrétaire d'Etat, l'assurance de ma haute considération.



Jean-Pierre Ritter

annexe ment.

L'Ambassadeur de Suisse

Moscou, le 21 février 1994

Monsieur Franz Blankart
Secrétaire d'Etat

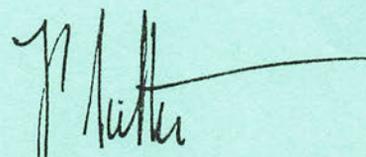
DFEP

3003 B e r n e

Monsieur le Secrétaire d'Etat, *et cher Franz*

./.
Comme vous aimez l'histoire, mon mémoire ci-joint, bien qu'un peu long et académique, vous intéressera peut-être. Je l'ai rédigé à la demande de l'Ambassadeur Ducrey, qui souhaitait me voir prendre position sur un exposé où il avait lui-même tiré des conclusions d'un débat entre quelques chefs de mission sur la politique à tenir à l'égard de la Russie.

Veillez, je vous prie, agréer, Monsieur le Secrétaire d'Etat, l'assurance de ma haute considération. *et de mes cordiaux souvenirs.*



Jean-Pierre Ritter

annexe ment.