HAL open science

Les diplomates russes et la politique étrangère

Caroline Ibos-Hervé

▶ To cite this version:

Caroline Ibos-Hervé. Les diplomates russes et la politique étrangère. Les Études du CERI, 1997, 32, pp.36. hal-03458342

HAL Id: hal-03458342

https://sciencespo.hal.science/hal-03458342v1

Submitted on 30 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Les Études du CERI
N° 32 - octobre 1997

Les diplomates russes et la politique étrangère

Caroline Ibos-Hervé

Centre d'études et de recherches internationales
Fondation nationale des sciences politiques

Les diplomates russes et la politique étrangère

Caroline Ibos-Hervé
Maître de conférences à l'Université François Rabelais
et à l'IEP de Paris

Depuis la dissolution de l'Union soviétique, la politique étrangère de la Russie a semblé se caractériser par son instabilité. D'abord marquée par l'intention d'ancrer l'Etat russe dans l'Occident, elle manifeste désormais le souci de redéfinir, au travers d'un certain nombre de discours identitaires, la spécificité de la Russie et de privilégier les questions régionales.

Cette reformulation de la politique extérieure s'explique autant par l'évolution du contexte international que par la situation politique et sociale intérieure de la Russie. Il est dans cette perspective intéressant de souligner que, si le contenu de la politique étrangère s'est modifié, l'enjeu qu'elle représente dans la vie politique russe a également été radicalement réévalué : après avoir servi aux différents acteurs à construire leurs identités politiques par la production de discours violemment contrastés, elle fait aujourd'hui l'objet d'un consensus inattendu, et peut-être seulement apparent, entre ces mêmes acteurs.

C'est précisément la brève séquence de ce double événement, changement du contenu et changement de la signification de la politique étrangère, que je tenterai de comprendre. Je l'interpréterai du point de vue d'un acteur précis, le diplomate russe. En Russie, l'institution diplomatique n'a, bien sûr, pas été remise en question lors des turbulences historiques. Symboliquement, la Fédération de Russie a hérité des ambassades soviétiques et le ministère russe des Affaires étrangères a tout simplement absorbé les locaux et le personnel du ministère soviétique. Cette continuité signale simplement que la Russie est prise dans un ensemble de conventions, de croyances et d'intérêts auxquels elle souscrit, internationalement construits et que l'institution diplomatique assume. Soit, par exemple, parmi cet ensemble, quelques conventions, pratiques, croyances et intérêts réduits à des énoncés : « l'Etat russe doit être représenté en tant qu'Etat souverain auprès d'autres Etats souverains » ; « les intérêts de la Russie doivent être défendus à l'étranger » ; « les relations politiques internationales se développent par l'intermédiaire de liens interpersonnels formalisés » ; « la Russie doit avoir une politique étrangère intelligible, à l'élaboration et à l'application de laquelle les diplomates participent ». Il importe peu ici que, parallèlement, ces conventions, ces pratiques, ces croyances soient réexaminées par

la théorie des relations internationales[1]. Il semble par exemple contestable que les diplomates signalent la souveraineté de leur Etat, et peut-être ne signalent-ils rien d'autre que l'institution diplomatique. L'influence sur les relations interétatiques du discours, ou plus précisément de la conversation liée à cette confusion fictive entre espace public et espace privé que la « Résidence » de l'ambassadeur illustre, cette influence de la personne ou mieux de la personnalité, peut sembler d'autant plus réduite que le cadre des négociations est toujours davantage multilatéral, jusqu'à accueillir toutes sortes d'acteurs transnationaux. Les diplomates peuvent ne participer que de loin à l'élaboration de la politique étrangère, des experts contestant leurs compétences. On pourrait même affirmer avec Zbigniew Brzezinski que, « si les diplomates n'existaient pas, on ne les aurait certainement pas inventés »[2] : les diplomates russes n'en demeurent pas moins investis, sur la scène nationale comme sur la scène internationale, de rôles symboliques et techniques reconduits par l'institution diplomatique elle-même.

Mais, si les diplomates russes ont peu remis en cause une institution diplomatique plutôt sortie reconfirmée de la fin de la guerre froide, ils ont dû affronter le défi d'innovation sociale qui affecte la société russe dans son ensemble[3]. Ce défi prolonge les processus de reclassement et de déclassement, d'inclusion et d'exclusion des différents groupes sociaux, ethniques et culturels tels que le système soviétique les donnait. Ce défi d'innovation sociale impartit à tous ces groupes de maintenir, voire de renforcer, leur statut économique et social, ce qui passe par la redéfinition de leur rôle, dans un nouvel ordre dont la légitimité a d'abord été fondée sur la disqualification des préceptes, des normes et des codes soviétiques. Comment reproduire, comment justifier, rôles et fonctions sociales lorsque l'ensemble de la communauté doit faire face à la réfutation radicale du système de vérité que fut le marxisme-léninisme, à l'effondrement de l'Etat, au démantèlement désordonné des structures économiques, à la paupérisation d'une partie de la population, à des phénomènes de discrimination, aux manifestations souvent agressives d'inégalités socio-économiques ? Il s'agit alors de comprendre comment les différents groupes sociaux repérables dans la société soviétique se ressaisissent, se recyclent ou se dissolvent dans une société russe particulièrement fluide.

Face aux mouvements de réorganisation sociale accompagnant la réorganisation politique, la sociologie du corps diplomatique russe confirme ce que l'on appellera la sanctuarisation de l'élite du pouvoir post-soviétique. Il semble pertinent de parler d'« élite du pouvoir », au sens de Charles Wright Mills, dans la mesure où ceux qui

---

[1] Pour un état des débats autour de la théorie et de la pratique de la diplomatie, on consultera Keith Hamilton, Richard Langhorne, *The Practice of Diplomacy, its Evolution, Theory and Administration*, Londres et New York, Routledge, 1996.

[2] *The Times*, 7 juillet 1970, cité par Keith Hamilton, Richard Langhorne, *op. cit*., p.232.

[3] L'idée d'un « défi d'innovation sociale » est empruntée à Jean-William Lapierre, *Vivre sans Etat ? Essai sur le pouvoir politique et l'innovation sociale*, Paris, Le Seuil, 1977. Lapierre entend par là soit une acculturation due aux échanges avec l'étranger, soit un processus de redifférenciation sociale interne.

dominent les institutions stratégiques, notamment politiques, économiques et militaires, appartiennent à un même groupe social, conscient d'exister en tant que tel et susceptible de mener des actions collectives pour défendre ses intérêts. Cette sanctuarisation, qui n'empêche pas l'émergence parallèle de nouvelles élites, se manifeste essentiellement par deux phénomènes : la conservation des structures élitaires de l'Etat et la reproduction sociale à l'intérieur des élites sectorielles.

La structure élitaire qui s'est conservée lors du passage de l'Etat soviétique à l'Etat russe se caractérise par des institutions administratives verticales particulièrement segmentées et hiérarchisées, et des pratiques confirmant la hiérarchisation mais déjouant la segmentation par l'établissement de coalitions transversales et informelles au sommet. De telles structures élitaires ont eu pour conséquences, en URSS, d'une part de clore sur elle-même une élite du pouvoir s'identifiant d'autant mieux à un microcosme que restaient précaires les groupes d'intérêts nés de l'action sociale ; d'autre part d'affaiblir chacune des différentes élites sectorielles, précisément trop sectorisées pour prétendre exercer un/le pouvoir ; enfin de valoriser les réseaux interpersonnels dans une compétition pour le pouvoir inavouée — et même désavouée par la doctrine. L'ancienne élite du pouvoir, composée des élites de l'Etat et du parti, a su, comme on le verra plus loin, manipuler ses ressources et les normes renouvelées ou recyclées pour rester au pouvoir. Ces normes et ces ressources sont mobilisées dans l'action sociale mais sont aussi reconstituées par cette action sociale, ce qui autorise justement la reconduction de l'élite. Dès lors, la concurrence, verticale entre élites sectorielles, mais aussi horizontale entre coalitions transversales et informelles, articule la compétition pour le pouvoir, compétition à comprendre néanmoins comme interne à une élite rassemblée autour d'intérêts communs. Au bout du compte, cette structure élitaire valorise l'action de l'individu capable à la fois de jouer le jeu de l'institution mais aussi de l'utiliser pour en retirer des rémunérations personnelles.

Les diplomates contemporains appartenaient à l'élite du pouvoir soviétique et maintiennent leur statut social. Cette appartenance à une élite du pouvoir qui se perçoit comme telle atténue le corporatisme du corps diplomatique, puisque ses intérêts matériels et symboliques sont ceux d'une communauté plus large, indicativement celle de l'ancienne nomenklatura soviétique. A cause de l'extrême fragmentation de l'élaboration et de l'application de la décision en politique étrangère, le ministère des Affaires étrangères n'est là qu'un acteur parmi d'autres. Ainsi ce n'est que par leur intégration à des coalitions politiques transversales aux différentes élites segmentaires que les diplomates peuvent réellement influencer la décision politique et non plus seulement y contribuer de manière diffuse. Ces coalitions politiques auxquelles on s'associe à partir d'une position institutionnelle s'affrontent en manipulant des idées et des symboles.

Les diplomates russes ont contribué au changement du contenu de la politique étrangère et de sa signification dans le débat politique interne. Il semble que, du point de vue du diplomate, le compromis entre les différents acteurs politiques sur le contenu de la politique étrangère permette de réévaluer son rôle, soit la reconnaissance de son expertise et de son expérience dans l'élaboration de la décision. De plus, ce

compromis a paru le mieux garantir le maintien des anciennes élites soviétiques au pouvoir. Dans un premier temps, on verra qu'il est hasardeux de supposer un lien de cause à effet entre les ruptures dans le contenu de la politique étrangère et l'ambivalent renouvellement du personnel diplomatique. Il s'agit donc de rechercher ailleurs ce qui a rendu possible la reconstruction du répertoire conceptuel et symbolique de la politique étrangère, reconstruction dont on présentera un scénario possible. En guise de conclusion, analysant le processus de la décision en politique étrangère, on essaiera de mesurer le pouvoir du diplomate entre institution diplomatique et coalitions politiques.

I - Le renouvellement ambivalent d'une élite sectorielle

De l'Union soviétique à la Russie, la première phase de la transition n'a pas été celle d'une véritable circulation des élites, par laquelle les premiers théoriciens des élites, Mosca et Pareto, expliquaient autant qu'ils anticipaient le changement social. Ainsi, le renouvellement du personnel diplomatique ne peut expliquer que partiellement les nouvelles orientations de la politique étrangère. Car, même si les nominations ont été nombreuses, la sociologie des « nouveaux diplomates » réduit la portée de ce renouvellement. Les résultats obtenus après l'étude systématique, entre décembre 1991 et février 1997, des nominations internes au ministère des Affaires étrangères (*Ministrestvo Innostrannykh Dely*, MID) confirment ce que d'autres recherches avaient souligné pour d'autres élites sectorielles : la stabilité[4].

Les données empiriques de cette étude ont été recueillies dans le *Diplomatitcheskii Vestnik* (Courrier diplomatique), qui est une publication mensuelle du MID. Le *Diplomatitcheskii Vestnik* a succédé au *Vestnik Ministrestvo Innostranykh del' SSSR* (Courrier du ministère des Affaires étrangères de l'URSS) juste après la dissolution de l'URSS, mais n'a été modifié ni dans son projet, ni dans son aspect. Cette revue publie, outre les principaux discours et déclarations de politique étrangère prononcés par les autorités politiques russes et les textes juridiques internes ou internationaux concernant la politique étrangère, les nominations aux rangs les plus élevés de la carrière diplomatique : ambassadeurs de Russie et ministres plénipotentiaires d'ambassades, représentants de la Fédération de Russie auprès des organisations internationales et directeurs des départements et directions de l'appareil central du ministère. Chaque nomination est accompagnée d'une notice biographique stéréotypée

[4] Ainsi, la sociologue E. Bourenkova, dans une étude statistique comparative portant sur les élites régionales, les élites militaires et les élites diplomatiques montre le haut degré d'homogénéité et de reproduction sociale de ces élites. Pour elle, « le caractère à la fois non violent et progressif de la transition du système s'explique en partie par la conservation par l'élite sortante de ses pleins pouvoirs et par leur conversion en propriété et en richesse » (Bourenkova 1995).

fournissant des informations dont ni le contenu, ni le classement n'ont été remis en cause depuis 1991. Sous un cliché du diplomate promu, invariablement vêtu d'un costume sombre, elles déclinent son identité officielle : date et lieu de naissance ; formation scolaire et/ou universitaire ; carrière professionnelle et (éventuellement) politique ; langues étrangères pratiquées. Par comparaison avec son antécédent soviétique, quelques renseignements ont disparu de la revue — du coup moins folklorique : l'appartenance présente ou passée au Parti communiste, ainsi que les décorations, distinctions et récompenses obtenues sous le régime soviétique.

Au plan méthodologique, ce corpus présente des intérêts et des limites. L'intérêt essentiel est l'exhaustivité de l'échantillon et l'égalité de traitement entre les fiches d'identité, égalité qui permet à la fois de comparer des itinéraires et de dégager des trajectoires communes. Les limites tiennent à la linéarité des informations recueillies : si l'on dispose là d'un inventaire exhaustif des diplomates nommés entre 1991 et 1996, les informations, même en les recoupant autant que possible, permettent rarement de savoir qui est remplacé, pourquoi, et qui remplace le remplaçant.

Les « nouveaux diplomates » : une présentation

Si l'élite du corps diplomatique a été massivement renouvelée sous l'impulsion d'Edouard Chevardnadzé pendant les premières années de la perestroïka (1985-1988), on constate, surtout à partir de 1990, une stabilisation du nombre des nominations correspondant à une stabilisation progressive des positions de la nomenklatura, comme de nombreux travaux l'ont au reste pointé.

Les années 1992-1993 correspondent à la tentative de Boris Eltsine de créer un Etat russe à partir du thème de la rupture, et même du reniement du passé. Pendant cette période, le renouvellement du personnel diplomatique affecte assez peu l'appareil central du MID et les échelons inférieurs dans les ambassades, mais essentiellement les ambassadeurs et les postes directement politiques au sein du ministère (ministre et vice-ministres). Au reste, les restructurations administratives que Kozyrev introduit dans le ministère confèrent un pouvoir de décision accru aux détenteurs de postes politiques au détriment des autres : les diplomates occupant des postes administratifs, même très élevés, semblent réduits aux tâches d'exécution. Ministre de janvier 1992 à janvier 1996, Andreï Kozyrev renouvelle 92 ambassadeurs (sur 169 représentations diplomatiques), notamment ceux en poste aux Etats-Unis, en Chine, au Canada, au Japon, en Grande-Bretagne et en Italie. Cet impressionnant renouvellement peut donner lieu à différentes interprétations. D'abord, le changement de l'ambassadeur fait sens au regard des relations avec un Etat donné : il symbolise le passage de l'Etat soviétique à l'Etat russe, et l'investir de ce sens correspond parfaitement à l'intention générale de la politique étrangère d'alors, qui insiste sur la « normalisation » de la Russie et sa réintégration à l'Occident. Ensuite, la fonction d'ambassadeur a longtemps été instrumentalisée en Union soviétique, au reste pour des usages contradictoires : un usage rémunératoire lié au prestige social attaché à la fonction et un usage

dépréciatoire pour éloigner, voire punir un dignitaire en semi-disgrâce[5]. Ce double usage se retrouve pendant la période indiquée : Andreï Kozyrev récompense ses proches et éloigne d'anciens hommes forts du régime. C'est ainsi qu'Ivan Stepanovitch Silaiev, proche de Gorbatchev, ancien vice-président du Conseil des ministres d'URSS et spécialiste des questions d'aéronautique, intègre après la dissolution de l'Union soviétique le corps diplomatique pour être nommé représentant permanent de la Fédération de Russie auprès de l'Union européenne[6]. On citera également le cas du maréchal Evgenii Chapochnikov, ancien commandant en chef des forces armées de la CEI, partisan de Boris Eltsine pendant la tentative de coup d'Etat en 1993, qui refuse le poste d'ambassadeur de Russie en Nouvelle-Zélande que le MID lui offrait, résistant ainsi à ce qu'il repère comme une « volonté de l'exiler »[7].

L'arrivée de Evgenii Primakov comme ministre des Affaires étrangères en janvier 1996 donne également lieu à une série de nominations, lesquelles affectent autant le personnel en poste à l'étranger que celui de l'administration centrale, mais épargnent étrangement les postes politiques : ainsi Primakov conserve la majorité des vice-ministres nommés par décret présidentiel à l'époque de Kozyrev[8]. Ces contradictions apparentes s'expliquent par la position ambiguë dans laquelle se trouve placé d'emblée le ministère Primakov, puisqu'on lui demande à la fois de poursuivre une politique qui a fait l'objet d'un consensus au sein des élites et que son prédécesseur avait commencé à appliquer, et d'incarner une rupture. La résolution de cette antinomie semble néanmoins à la portée de Primakov, dans la mesure où il apparaît effectivement, par son itinéraire politique et notamment par son rôle de conseiller après de Mikhaïl Gorbatchev puis de chef des services de renseignement extérieur auprès de Boris Eltsine, comme l'emblème de ce compromis entre les tendances libérales et étatistes au sein des élites.

Officiellement, la nouvelle vague de renouvellements est justifiée par la nécessité de

---

[5] L'exemple le plus célèbre est celui d'Aleksandr Nikolaevitch Iakovlev, théoricien de la nouvelle pensée dans les relations internationales caractérisant la perestroïka. En 1972, Iakovlev avait publié dans une revue un article mettant en garde contre toutes les formes de chauvinisme et notamment contre le chauvinisme grand-russien. Cet article causa un certain émoi dans les cercles communistes et nationalistes. A titre de sanction, Iakovlev, alors vice-président du département de la propagande du Comité central, fut envoyé pendant dix ans comme ambassadeur au Canada.

[6] Né en 1930, diplômé de l'Institut d'aviation de Kazan, il commence une carrière d'ingénieur dans l'aéronautique. Membre du Parti communiste en 1959, il accède, parallèlement à son activité professionnelle, à des responsabilités politiques locales, puis nationales. En 1979, il est élu député au Soviet suprême et, en 1981, il devient membre du Comité central du parti. Il intègre le gouvernement sous Brejnev, en 1974, date à laquelle il est nommé vice-ministre de l'Industrie aéronautique, dont il deviendra ensuite premier vice-ministre (1977), puis ministre (1981). En 1986, Gorbatchev le nomme vice-président du Conseil des ministres de l'URSS.

[7] *Nezavisimaia Gazeta*, 9 septembre 1993.

[8] On retrouve ainsi des vice-ministres proches d'Andreï Kozyrev, tels que le spécialiste de l'OTAN Nikolaï Afanievski ou l'américaniste Georgii Mamedov, et des proches de Primakov, déjà vice-ministres de Kozyrev, tels que Boris Pastoukhov, devenu diplomate après une longue carrière dans l'appareil du Parti communiste.

relancer un plan rationnel de gestion des carrières diplomatiques que Kozyrev aurait laissé en suspens[9]. Par exemple, le principe de l'alternance entre séjour à l'étranger et séjour dans l'appareil central du ministère semble devoir être appliqué avec plus de rigueur. De surcroît, dans la description géopolitique des relations internationales qui, on le verra, prévaut en Russie aujourd'hui, les renouvellements d'ambassadeurs effectués par Primakov concernent moins l'Occident que l'Afrique et surtout l'Asie[10]. Ces choix convergent d'abord avec le propre champ d'expertise de Primakov et, ce qui n'est pas sans relation, avec certaines représentations condensant ce que Benedict Anderson appelle l'imaginaire national : une Russie à la fois puissance régionale, pivot d'une Eurasie mythique, et puissance médiane entre un Nord et un Sud liés, eux, à des représentations en voie d'obsolescence en Occident mais que les Russes se sont réappropriées. Enfin, ces renouvellements indiquent la volonté de débarrasser l'appareil diplomatique des derniers fossiles de l'époque soviétique, restés en poste dans des Etats que le ministère Kozyrev avait considérés comme des zones de relégation.

Dans la perspective du renouvellement des élites, la portée de ces nominations, numériquement importantes, doit néanmoins être minorée, dans la mesure où l'identité sociale des nouveaux diplomates semble assez proche de l'identité des anciens et où le corps diplomatique conserve l'uniformité sociologique qui le caractérisait déjà pendant la décennie précédente.

Le diplomate, figure de l'aristocratie soviétique et de la technocratie post-soviétique

L'effondrement de l'Union soviétique n'est ni la cause ni l'aboutissement de l'affirmation d'une contre-élite politique. Par exemple, la nouvelle vague des diplomates russes est issue d'une élite du pouvoir qui a su, globalement, maintenir sa position sociale. Dans cette élite du pouvoir soviétique, les diplomates et, plus largement, les collaborateurs du MID avaient développé dès les années soixante un ton différent qui les avait conduits à contribuer, voire à anticiper la critique réformiste interne au régime. Aujourd'hui, leurs attaches sociales dans l'élite du pouvoir, la confirmation par l'histoire de la pertinence de leur engagement en faveur de la perestroïka et leur éthique professionnelle construite sur la rationalisation de l'action publique et sur l'invitation au pragmatisme leur permettent de surmonter l'échec de la politique d'abord proposée et défendue par Andreï Kozyrev, ministre des Affaires étrangères très représentatif de la nouvelle génération de diplomates.

---

[9] *Nezavisimaia Gazeta*, 10 mars 1996.

[10] Ainsi, entre janvier 1996 et février 1997, Primakov renouvelle, pour l'Asie, les ambassadeurs au Japon, au Vietnam, aux Philippines, dans les deux Corée, en Inde et en Mongolie ; pour le Moyen-Orient, il nomme au Liban l'un de ses proches, Perechypkine, docteur en histoire, orientaliste et ancien ambassadeur en Irak, au Yemen et en Libye ; pour l'Afrique, sont renouvelés les ambassadeurs au Mali, au Niger, en Libye, en Tunisie et au Zimbabwé.

Ainsi, la plupart des diplomates nommés à des postes de responsabilité depuis 1991 sont liés à l'ancienne nomenklatura et ce à un double titre, par leur généalogie et par leur carrière personnelle. En effet, non seulement ils ont intégré le corps diplomatique avant la dissolution de l'Union soviétique, mais encore celui-ci accueillait en priorité les enfants de l'élite sociale soviétique, formés dans le prestigieux et sélectif MGIMO, l'Institut moscovite des relations internationales (*Moskovskii Gosoudarstvennii Institut Mejdounarodnikh Otnochenii*)[11]. Cette inscription dans un même groupe social, qui est autant un groupe d'appartenance qu'un groupe de référence, garantit d'autant mieux l'homogénéité du corps diplomatique que la plupart des diplomates soviétiques et post-soviétiques ont effectivement bénéficié de la même formation académique.

Si la carrière diplomatique a été très appréciée par les élites, c'est que le diplomate, bénéficiant des privilèges de la nomenklatura, jouit de surcroît d'un prestige particulier. A cet égard, l'attitude des élites manifeste une perception diffuse dans l'ensemble de la société. Selon l'étude menée dans les années soixante par Zeev Katz sur la perception des statuts sociaux dans la société soviétique, c'est le diplomate qui occupe la position la plus prestigieuse aux yeux des classes moyennes[12]. L'une des explications, néanmoins limitée, de ce choix pourrait être la liberté d'aller et venir et l'opportunité de séjours à l'étranger, constitutives du métier de diplomate et valorisées par l'imaginaire d'une société enfermée. Or les années soixante-dix seront une période de stabilisation sociale des élites du parti et de l'Etat, et de leur mode de vie. La coupure entre la nomenklatura et le reste de la société s'accentue, notamment à la faveur de la captation par la première d'un certain nombre de privilèges tels que l'accès aux instituts d'études supérieures les plus prestigieux, dont réciproquement le diplôme devient l'une des conditions d'intégration à une élite de plus en plus fermée. Le prestige de la carrière diplomatique tient donc aussi à ce que l'éducation supérieure est un signe de réussite sociale et devient la meilleure garantie d'un niveau de vie élevé. Jerry Hough appelle « aristocratisation des élites » cette connexion établie entre réussite scolaire et statut social. Enfin, le snobisme des diplomates peut trouver également une explication historique : l'entreprise stalinienne de renversement social des années vingt et trente visait à prolétariser les élites. Or, contrairement aux efforts qui furent alors faits pour les élites du parti, de l'armée et, dans une moindre mesure, scientifiques, aucune politique générale ne fut établie pour amener dans celle des relations internationales des enfants d'ouvriers et de paysans. Ainsi l'aristocratisation des élites semble s'accompagner de leur « fermeture », ce qui peut ajouter au prestige de l'élite diplomatique considérée comme particulièrement « pure ».

---

[11] Sur ce point, voir le dossier publié dans *Journalist* en novembre 1979. Ilya Zemtsov écrit à ce propos : « Lorsque des sociologues firent une enquête auprès des étudiants entrés au MGIMO en 1971, ils recensèrent 312 enfants de hauts fonctionnaires du parti, 210 enfants de hauts fonctionnaires de l'Etat, 180 enfants de militaires de haut grade, 50 enfants d'académiciens ou de professeurs d'université, et seulement 8 enfants d'ouvriers et 2 de paysans » (Ilya Zemtsov, *The Private Life of the Soviet Elite*, New York, Crane Russack, 1985).

[12] Zeev Katz, *Project on Social Structure and Mobility in the USSR : Heredity Elements in Education and Social Structure in the USSR*, Glasgow, University of Glasgow, Institute of Soviet and East European Studies, 1970.

Le diplomate devient une figure de l'aristocratie soviétique telle qu'elle s'autoreprésente pendant la période désignée comme « stagnation ». Mais il se trouve aussi au cœur d'une interrogation, interne à l'élite du pouvoir, sur la nature de la décision politique. D'abord, on peut repérer dans les années soixante-dix une tendance à l'intrumentalisation et à la rationalisation de la décision, qui a pour conséquence de réduire le rôle de l'idéologie et de professionnaliser les élites bureaucratiques. Ensuite, dans le contexte de la détente, les diplomates soviétiques intègrent de plus en plus les réseaux de réflexion, de transaction et de négociation multilatéraux. Ils participent donc, soit de manière active, soit en tant que relais, à ce que Peter Haas appelle « communautés épistémiques »[13], qui visent à établir des grilles de lecture et des pratiques communes à l'Est et à l'Ouest, pour articuler des problèmes complexes et délimiter les points d'appui théoriques et empiriques d'éventuels conventions et compromis. Enfin, les scientifiques, notamment en sciences sociales, sont de plus en plus étroitement associés au travail préparatoire de la décision dont il contribueront à transformer les fondements. Dans ce contexte, le milieu soviétique de la politique étrangère évolue et sera perçu dans des reconstitutions « *ex post* » comme particulièrement propice au développement d'idées alternatives.

Une collaboration régulière entre les instituts de recherche tels que l'IMEMO (*Institut Mirovoï Ekonomiki i Mejdounarodnykh Otnochenii*, Institut de l'économie mondiale et des relations internationales) ou l'Institut des Etats-Unis et du Canada et le MID se développe[14], et cela à l'initiative même du pouvoir qui souligne l'urgence de cultiver une « approche scientifique » de la décision en relations internationales et de « mener des investigations empiriques sur la conception soviétique de la scène internationale ». Cette collaboration est facilitée par les liens interpersonnels existant entre diplomates et chercheurs en relations internationales, et tissés dès leur expérience commune au MGIMO. Par son histoire même, l'IMEMO, le plus important de ces instituts, défend la mémoire d'une conception réformiste des relations internationales. En effet, dans les

---

[13] Peter Haas, « Epistemic communities and international policy coordination », *International Organization*, vol.46, n°1, 1992, pp.1-35. Voir aussi dans le même numéro Emmanuel Adler, « The emergence of cooperation : national epistemic communities and the international evolution of the idea of nuclear arms control » : l'auteur y aborde le rôle des diplomates soviétiques dans la dissémination en URSS des idées de la communauté épistémique américaine en faveur d'un contrôle de la course aux armements.

[14] Voir sur ce point Jerry Hough, « Soviet policy making toward foreign communists », *Studies in Comparative Communism*, 1982, vol.15, n°3. Dans ce texte, Hough signale notamment que l'Occident devrait tenter de comprendre le rôle joué par l'IMEMO et l'Institut des Etats-Unis et du Canada dans le processus d'élaboration de la décision. Refondé en 1956, l'IMEMO prospère dans les années soixante-dix au point que quatre de ses sections s'autonomisent pour fournir des spécialistes et des recherches sur des aires régionales ou des problématiques précises (Institut des Etats-Unis et du Canada, Institut de l'Afrique, Institut de l'Amérique latine, Institut du mouvement ouvrier international). Parallèlement, au début des années soixante, l'Institut des études orientales se réoriente vers des recherches plus concrètes, tandis qu'un Institut de l'Extrême-Orient est fondé. Enfin, en 1961, l'une des sections de l'Institut de l'économie devient l'Institut de l'économie du système socialiste, qui complète le dispositif de recherche sur l'espace international. Pour la collaboration entre scientifiques et diplomates au début des années quatre-vingt, on pourra consulter Jacques Lévesque, *1989, La fin d'un Empire : l'URSS et la libération de l'Europe de l'Est*, Paris, Presses de la FNSP, 1995, pp. 232 *et sq*.

années vingt, l'Institut de relations internationales, qui soutient Trotsky contre Staline, est l'objet de sévères purges et mis sous la direction du communiste hongrois Jeno Varga qui privilégie alors la recherche concrète sur la théorie. Mais, en 1947, à la suite d'une étude publiée par Varga lui-même et suggérant que la nature des pays capitalistes avait suffisamment évolué pour que l'Union soviétique puisse profiter de leur soutien financier pour la reconstruction, l'Institut est fermé. L'IMEMO est refondé en 1956, après la défaite politique de Molotov qui prônait un durcissement de l'attitude de l'Union soviétique face à l'Occident. Il est alors supposé, dans l'esprit de ses fondateurs, fournir une expertise, notamment sur la stimulation des relations commerciales avec l'Occident, et proposer les ajustements doctrinaux que réclame la détente. Ainsi, il devait fonctionner comme un laboratoire pour élaborer puis diffuser de nouvelles idées, certes sous le contrôle étroit du département international du Comité central du Parti communiste.

Les chercheurs exercèrent une influence réelle sur les diplomates, ne serait-ce qu'en portant à leur connaissance des analyses contrastées des situations internationales, en rupture totale avec le monolithisme officiel[15]. Un « milieu » des relations internationales, s'étendant des diplomates aux chercheurs et même au département international du Comité central, se constitua, au sein duquel l'information circulait par des canaux bien plus informels que formels. Dès les années soixante-dix, il semble donc impossible de désigner, dans les instances politiques comme dans les instances scientifiques, une doctrine soviétique univoque des relations internationales. Certains analystes occidentaux, interprétant les divergences politiques en URSS, et cela notamment dans le champ des relations internationales, ont privilégié la thèse de la spécialisation fonctionnelle en écartant l'hypothèse de controverses doctrinales dans l'élite du pouvoir soviétique : ainsi, le rôle des militaires aurait été de présenter une image exclusivement négative de l'Occident, tandis qu'il serait revenu aux diplomates d'insister sur les possibilités de coopération. Cependant, il est possible de récuser cette interprétation, d'une part en soulignant la volonté des autorités soviétiques, dès le milieu des années soixante-dix, de sortir de ce qu'elles qualifiaient elles-mêmes de « départementalisme » pour stigmatiser les effets pervers d'un excessif cloisonnement entre les bureaucraties, d'autre part en refusant une version aussi schématique de l'interaction entre culture administrative et culture politique.

Ainsi, contrairement à d'autres élites sectorielles, les diplomates annoncent puis soutiennent la perestroïka, ce qui leur donnera un certain crédit historique pour la période de transition de l'Union soviétique à la Russie. Ce crédit sera d'autant plus important que Mikhaïl Gorbatchev et Boris Eltsine ont fait, l'un comme l'autre, de la politique internationale un pivot essentiel de leurs réformes. Dans la Russie

[15] Par exemple, à propos du débat sur les perspectives de la révolution en Amérique latine dans les années soixante-dix, Jerry Hough a identifié trois positions conflictuelles, soutenues respectivement par l'américaniste Kiva Maïdanik, directeur de recherche à l'IMEMO, Viktor Volskii, directeur de l'Institut de l'Amérique latine, et Boris Koval, sous-directeur de l'Institut du mouvement ouvrier international. Voir Jerry Hough, *The Struggle for the Third World. Soviet Debates and American Options*, Washington, Brookings, 1986, pp.169-183 ; et « The evolving debate on Latin America », *Latin American Research Review*, 1981, vol.16, n°1.

contemporaine, l'élite diplomatique, et notamment la génération d'Andreï Kozyrev, est repérée comme au plus près d'un type idéal de la technocratie, opposable à l'archaïque bureaucratie soviétique par sa capacité à rationaliser et à instrumentaliser la décision, par son pragmatisme et par la dépersonnalisation des rapports hiérarchiques qu'elle permet. S'il n'en reste pas moins que le diplomate, figure de la technocratie post-soviétique, est né dans et de la nomenklatura soviétique, on ne peut néanmoins induire de cette continuité sociologique celle du contenu de la politique étrangère.

Mouvement et contre-mouvement dans l'élite diplomatique

Si l'histoire des diplomates russes s'inscrit dans une continuité, si le renouvellement de leurs catégories d'analyse et de leurs pratiques précède la fin de l'URSS et même la perestroïka, il n'empêche que l'importance, symbolique et historique, de la fracture de 1991 a justifié le renouvellement déjà signalé des élites diplomatiques : les « nouveaux diplomates » sont l'effet de réel du passage de l'Union soviétique à la Fédération de Russie. Et leur « nouveauté » a trouvé avec Kozyrev la forme la plus immédiate, celle du rajeunissement, ce qui au reste manifeste une compréhension du changement comme une régénération. Cependant, ce renouvellement a cristallisé certains conflits, conflits de principes et conflits de personnes, qui se sont développés dans l'ensemble de l'élite du pouvoir russe et que j'analyserai. Ainsi, des conflits intergénérationnels ont retraduit à l'intérieur du MID des conflits politiques. En 1991, les diplomates expérimentés sont écartés, au profit de jeunes ayant fait la plus grande partie de leur carrière non pas dans les ambassades mais dans les directions du ministère. En 1996, après la démission de Kozyrev, Primakov reproche à la génération des années quatre-vingt son aventurisme et son inexpérience, et valorise la génération des années soixante, responsable des mutations dans les mentalités et dans les pratiques inaugurées alors progressivement et actualisées par la perestroïka. Contre ce qu'il considère comme l'illusion de la refondation, Primakov analyse la période actuelle comme le prolongement réaliste d'une perestroïka trop utopiste pour réussir[16]. Dans le renouvellement des élites diplomatiques, on peut ainsi repérer un mouvement suivi d'un contre-mouvement, exprimant d'abord un clivage générationnel mais condensant aussi des clivages d'idées et d'intérêts plus complexes. Les trajectoires respectives de Kozyzrev et Primakov semblent très représentatives des deux générations de diplomates.

Andreï Kozyrev est né en 1951, à Bruxelles, dans une famille de diplomates. Il est diplômé en 1974 du MGIMO et intègre immédiatement l'appareil central du ministère des Affaires étrangères, où il devient en 1989 chef du département des organisations internationales. Parallèlement à son activité professionnelle, il fait une thèse d'histoire sur la notion de détente, précisément au moment où les liens entre chercheurs et

[16] *Nezavisimaia Gazeta*, 10 mars 1996.

diplomates sont étroits au sein du MID. Membre du Parti communiste depuis 1973, il le quitte en 1990 lorsqu'il devient ministre des Affaires étrangères de Boris Eltsine, alors président de la République socialiste soviétique de Russie. Il retrouvera ce poste peu après la dissolution de l'Union soviétique et la naissance de la Fédération de Russie.

A l'origine, Evgenii Primakov n'est pas diplomate, mais chercheur. Né en 1929 à Kiev, il est diplômé de l'Institut des études orientales de Moscou en 1953. En 1956, année du vingtième Congrès du Parti communiste, il commence sa première thèse. Docteur en histoire, spécialiste du Moyen-Orient, il parle plusieurs langues parmi lesquelles le français et l'arabe. Parallèlement à ses recherches, il travaille pendant les années cinquante et soixante comme journaliste. De 1953 à 1962, il travaille au service étranger de la radio-télévision, de 1962 à 1965, il est journaliste à la *Pravda* puis, entre 1965 et 1970, correspondant de ce journal au Moyen-Orient. Dans les années soixante-dix, il se voit confier des responsabilités pédagogiques et académiques. En 1974, il est élu membre correspondant de l'Académie des Sciences de l'URSS et en 1975, il devient Académicien des Sciences, ce qui est la position la plus éminente dans la hiérarchie scientifique. Il sera même, en 1988 et 1989, membre du Présidium de l'Académie des Sciences. De 1970 à 1977, il est adjoint au directeur de l'IMEMO dont il deviendra directeur en 1985, remplaçant ainsi Aleksandr Iakovlev, après avoir été directeur de l'Institut d'études orientales. S'il est devenu membre du Parti communiste en 1959, en plein dégel — il le restera jusqu'à la disparition du parti — sa carrière politique a réellement commencé avec la perestroïka. Elu député en 1989, il a présidé le Soviet de l'Union du Congrès des députés du peuple. Tout au long de la perestroïka, il aura été l'un des plus proches conseillers de Mikhaïl Gorbatchev en politique extérieure, et notamment sur les questions moyen-orientales. Ainsi, juste avant la guerre du Golfe, en 1990, il sera envoyé à trois reprises en Irak pour convaincre Saddam Hussein, dont il est proche, de respecter l'ultimatum de l'ONU. En décembre 1990, il est même pressenti comme ministre des Affaires étrangères après la démission d'Edouard Chevardnadzé. En décembre 1991, il est nommé à la tête des services de renseignement de Russie, fonction qu'il occupera jusqu'à sa nomination comme ministre des Affaires étrangères, le 9 janvier 1996.

En 1992, Kozyrev s'entoure de jeunes diplomates nés dans les années cinquante, ses camarades d'études au MGIMO, tels que les vice-ministres Vitalii Tchourkine[17], Sergeï Lavrov[18] et Georgii Mamedov[19]. Leur trajectoire semble conventionnelle :

---

[17] Né en 1952, il est diplômé du MGIMO en 1974. Il commence sa carrière à l'ambassade soviétique aux Etats-Unis et fait en 1986 une intervention remarquée devant le Congrès des Etats-Unis lors des auditions consacrées à Tchernobyl. Revenu à Moscou, Tchourkine quitte temporairement le MID pour travailler à la section internationale du Comité central du Parti communiste. En 1989, il revient au ministère des Affaires étrangères en qualité de secrétaire d'Edouard Chevardnadzé, lequel, peu avant sa démission en novembre 1990, le nomme chef du département de l'information du ministère. Nommé vice-ministre des Affaires étrangères en juin 1992, il supervise au sein du ministère les questions européennes (voir *Nezavisimaia Gazeta*, 16 juin 1992).

[18] Sergeï Lavrov est né en 1952. Il est diplômé du MGIMO en 1972 et entre immédiatement dans l'administration du MID. Membre du Parti communiste, il travaille à l'ambassade soviétique au Sri Lanka, puis à la délégation permanente soviétique aux Nations Unies. En 1990, il succède à Kozyrev comme chef du département des organisations internationales au sein du MID. En avril 1992, il est nommé

diplômés du MGIMO, membres du Parti communiste, ils ont intégré l'administration du MID immédiatement après l'obtention de leur diplôme et sont restés de longues années dans l'appareil central du ministère. Ils n'ont jamais été en rupture avec le régime soviétique : si c'est au sein de ses institutions qu'ils se sont affirmés comme des technocrates compétents, leur carrière commence alors que les méthodes administratives et l'éthique du travail diplomatique ont évolué vers plus de pragmatisme et de rationalité, grâce à l'action réformiste de la génération précédente, celle des années soixante, les *chestidesiatniki* (« hommes des années soixante »).

Evgenii Primakov est justement un *chestidesiatnik*. Il appartient à cette génération d'étudiants qui, autour de 1956, après le vingtième Congrès du Parti communiste et dans le contexte du dégel khrouchtchévien, avaient contesté la légitimité du système politique édifié par Staline. Première génération née dans l'Union soviétique de Staline, et dont l'enfance est marquée par la guerre et la terreur, la jeunesse par la *jdanovchtchina*, la guerre froide et la lutte contre le cosmopolitisme, elle est aussi la première génération exposée, pendant la guerre, à une influence occidentale directe. Le vingtième Congrès fut le moment de son accession au politique. Fidèles aux idéaux du parti dont ils sont presque toujours membres, de jeunes intellectuels profitent du contexte du début des années soixante pour intégrer les institutions politiques et académiques. Ils se placent ainsi à l'intérieur du bloc de légitimité et prétendent alors poursuivre des objectifs réformistes par des moyens différents : détourner les règles des objectifs qui leur sont assignés dans le système. Cette génération, incarnée par des hommes tels que, dans le champ des relations internationales, Georgii Arbatov ou Fedor Bourlatski[20], a tenté de répéter pendant la perestroïka le projet de rationalisation et d'humanisation du système qu'elle souhaitait mener à bien dès les années soixante.

Ainsi Evgenii Primakov a partagé avec tous les Russes un passé qu'il ne renie pas. Ayant participé, au début des années soixante-dix et pendant plus de quinze ans, à l'un de ces groupes de travail soviéto-américains qui avaient ouvert les élites soviétiques à une vision plus apaisée des relations internationales[21], il n'a cessé de mettre l'orthodoxie au service d'une certaine hétérodoxie, cherchant à adapter le système soviétique aux contraintes de l'ordre international, contraintes niées par l'idéologie.

---

vice-ministre des Affaires étrangères avant d'être envoyé comme représentant de la Russie aux Nations Unies.

[19] Georgii Enverovitch Mamedov est né en 1947. Diplômé du MGIMO en 1970, il occupe divers postes à l'ambassade d'URSS aux Etats-Unis, jusqu'en 1981. De 1981 à 1989, il travaille dans l'appareil central du MID à la direction des Etats-Unis et du Canada, dont il gravit tous les échelons jusqu'à en devenir le directeur en 1990. En 1991, il devient vice-ministre des Affaires étrangères.

[20] Né en 1923, Georgii Arbatov a dirigé l'Institut des Etats-Unis et du Canada à partir de 1967 et a conseillé Brejnev autant que Gorbatchev sur la politique américaine de l'Union soviétique ; né en 1927, Fedor Bourlatski, docteur en philosophie, a écrit les discours politiques de Khrouchtchev puis ceux de Gorbatchev pendant la perestroïka. Il a été l'un des premiers partisans d'une autonomisation de la science politique par rapport à l'idéologie.

[21] *Nezavisimaia Gazeta*, 6 février 1996.

Lorsque Primakov est nommé ministre des Affaires étrangères, son autorité vis-à-vis de l'élite du pouvoir tient bien à cette expérience et à son pouvoir d'incarnation d'une histoire collective. Grâce à Primakov, non seulement les *chestidesiatniki* reviennent au pouvoir, mais encore sont reconduites, au ministère des Affaires étrangères, des personnalités extérieures à la carrière diplomatique, notamment des scientifiques de l'IMEMO ou de l'Institut des Etats-Unis et du Canada. Il relance par là cette pratique des années soixante, qui suppose aussi certaines méthodes de travail : séminaires de réflexion et élaboration de documents collectifs sur les questions essentielles de la politique étrangère, méthodes auxquelles les diplomates soviétiques expérimentés semblaient tenir[22].

La stabilité sociologique du personnel diplomatique lors du passage de l'Union soviétique à la Russie commande néanmoins d'interroger la rupture des idées et des images qui soutiennent une politique étrangère russe. Il s'agit alors de comprendre comment et pourquoi les diplomates ont participé à la reconstruction (ou à la reconversion ?) du répertoire conceptuel et symbolique d'une politique étrangère russe fluctuante.

II - Le rôle du diplomate dans la reconstruction du répertoire conceptuel et symbolique de la politique étrangère

Pendant les premières années qui ont suivi la fin de l'Union soviétique, les relations internationales ont été un thème décisif de la lutte pour le pouvoir à l'intérieur des élites, et l'instrument le plus efficace de la construction des identités politiques des différents acteurs. Ces identités politiques se sont définies au travers d'idées que les uns et les autres ont pu défendre, au travers de symboles auxquels ils se sont référés. Les idées ont ainsi joué un rôle essentiel, comme source de légitimation des acteurs, dans la lutte politique. La reconstruction du répertoire conceptuel de la politique étrangère russe doit donc être comprise comme un effet de la bataille pour l'Etat, et le compromis autour de la politique étrangère comme un compromis interne aux élites.

Le discours de la politique étrangère soviétique officielle s'articulait autour de quelques slogans qui, comme il sied à des slogans, autorisaient par leur vacuité la conduite d'analyses et de politiques des plus variées. Cette diversité aura été l'une des conditions de possibilité de la reconstruction du répertoire conceptuel des relations

[22] Voir sur ce point dans *Moskovskie Novosti*, n°37, 1995, l'article de Vladimir Stoupichine, docteur en histoire, ancien ambassadeur au Cambodge, au Maroc, en France et en Italie ; ambassadeur en Arménie entre 1992 et 1994, il a abandonné son poste pour protester contre la politique menée en Tchétchénie. Dans cet article très virulent contre Andreï Kozyrev, Stoupichine rappelle que, sous Brejnev comme sous Gorbatchev, le MID n'a jamais été un « simple exécutant de la décision mais un laboratoire d'idées qui influençait la vie de la communauté internationale ». Il ajoute : « J'oserai dire que de nombreuses sinon la plupart des actions positives décidées par l'Union soviétique ont été proposées par le ministère des Affaires étrangères ».

internationales dans la période post-soviétique.

La perestroïka a révélé l'inefficacité d'une doctrine de la politique étrangère soviétique essentiellement déduite du texte de Lénine *L'impérialisme, stade suprême du capitalisme,* et la « nouvelle pensée » dans les relations internationales en a questionné plusieurs dogmes : Mikhaïl Gorbatchev rejette l'hypothèse selon laquelle la lutte des classes expliquerait les relations entre les Etats, de même qu'il remplace la notion d'« internationalisme communiste » par celle, moins agressive, d'« internationalisme humanitaire ». Gorbatchev et Edouard Chevardnadzé inaugurent ainsi un discours humaniste de la politique étrangère, subordonnant tout intérêt partiel (lutte des classes, intérêt national) aux intérêts communs et à la lutte pour la survie de l'humanité. Ces principes idéalistes se trouvent complétés par une croyance dans le rôle des institutions internationales et résumés par des énoncés tels que « l'humanité doit regagner aujourd'hui l'immortalité qu'elle a perdue », « la course aux armements est impossible à gagner » ou encore « nous habitons tous la maison commune européenne »[23]. De la même façon qu'il était bien difficile, dans les années soixante-dix, de déduire des slogans une compréhension de la politique extérieure réellement suivie, celle de la perestroïka s'éloigne passablement de ce paradigme idéaliste.

Au lendemain de la dissolution de l'URSS, la politique étrangère de la Fédération de Russie a représenté un enjeu particulièrement décisif dans la compétition pour le pouvoir intérieur, parce qu'elle permettait de transformer en actes les conceptions concurrentes de l'identité nationale. Les différents acteurs se sont réapproprié des argumentations, manipulant concepts et symboles disponibles. Ces discours érigés en discours conflictuels sur la scène politique nationale ne doivent donc pas être interprétés seulement à partir de leur contenu, mais également compris comme une bataille instrumentale pour le contrôle des ressources et de l'autorité de l'Etat[24].

Cette bataille au sein de l'élite du pouvoir est complexe dans son déroulement comme dans ses conséquences, et la construction de la politique étrangère comme enjeu de politique intérieure n'est au reste que l'un de ses aspects. Elle intervient d'abord à l'intérieur de ce que Juan Linz appelle la « coalition fondatrice du régime »[25], mais les factions menaçant cette coalition au cours de la lutte pour le pouvoir ont noué des alliances avec des acteurs qui lui étaient extérieurs. On a alors assisté au reniement du substrat idéologique de la coalition fondatrice du régime par au moins une partie des fondateurs et, consécutivement, à la dilution de cette coalition et à la réhabilitation de réseaux politiques qui n'avaient pas participé à l'expérience de la fondation mais aux idées desquelles une partie des fondateurs prétendent

---

[23] Mikhaïl Sergeevitch Gorbatchev, *Perestroïka, vues neuves sur notre pays et le monde*, Paris, Flammarion, 1987.

[24] Cette hypothèse rejoint celle formulée par James Richter, selon laquelle la définition de la politique internationale de la Russie doit être comprise en fonction des « manœuvres des hommes politiques pour atteindre leurs objectifs particuliers » (Richter, 1996 : p.70).

[25] Juan J. Linz, *Crisis, Breakdown and Reequilibration*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.

progressivement adhérer. Ainsi, le conflit interne à la coalition fondatrice du régime s'étend à toute l'élite du pouvoir issue du système soviétique, jusqu'à mettre en péril la survie de la nouvelle Fédération de Russie[26]. La tentative de coup d'Etat d'août 1993, qui oppose au président Boris Eltsine le vice-président Aleksandr Routskoï soutenu par l'alliance des communistes et des nationalistes, est le dénouement de ce conflit interne à l'élite du pouvoir qui ne sera dépassé que par un compromis confirmant la rupture avec les principes fondateurs du régime post-soviétique.

Si la politique étrangère de la Russie a donc représenté un enjeu politique interne décisif, le milieu des Affaires étrangères peut être considéré comme un microcosme de cette compétition politique à laquelle les diplomates ont participé. A la fois convoqués comme experts et engagés dans les conflits internes aux élites, ils ont activement contribué à la reconstruction du répertoire conceptuel de la politique étrangère. De leur point de vue, ce nouveau répertoire est au reste autant l'effet de conflits qu'une réponse à une situation historique posant des problèmes inédits, tels que l'ambigüité des frontières, la nécessité de redéfinir la Russie comme un Etat-nation ou les relations avec de nouveaux et non moins étranges voisins.

Conflits politiques et production de récits différenciés

Le milieu des Affaires étrangères est secoué par des conflits pouvant prendre des formes variées : intrigues, rivalités interpersonnelles ou confrontations entre des coalitions concurrentes. Ces conflits peuvent avoir pour théâtre le MID ou opposer le ministère à d'autres agences de l'Etat. Certains propos d'Andreï Kozyrev alors qu'il était ministre des Affaires étrangères reflètent bien l'atmosphère conflictuelle régnant à l'intérieur du ministère :

> « Je supporte difficilement l'atmosphère qui règne ici. J'ai commencé ma carrière ici. (...) En 1990, j'ai quitté la Place Smolenskaia[27] pour le siège du ministère russe des Affaires étrangères. (...) Mon départ n'était motivé que par une seule raison : mes opinions divergeaient absolument de celles de mes supérieurs. (...) Mes collègues du ministère soviétique des Affaires étrangères ont alors coupé toute relation avec moi jusqu'à la fin d'août 1991. D'une part, ils craignaient leur chef et d'autre part, ils n'étaient pas d'accord avec mes idées[28].

[26] Yitzhak Brudny a clairement démonté cette dynamique du conflit qui vient menacer la coalition fondatrice du régime, à partir de l'étude de cas d'une coalition entre Aleksandr Routskoï, vice-président de Boris Eltsine, et l'opposition parlementaire menée par Rouslan Khasboulatov (« Ruslan Khasbulatov, Aleksandr Rutskoi, and intraelite conflict in postcommunist Russia, 1991-1994 », *in* Timothy J. Colton, Robert C. Tucker, *Patterns in Post-Soviet Leadership*, Boulder, Westview Press, 1995).

[27] Le ministère des Affaires étrangères soviétique se trouvait place Smolenskaia, dans l'un des sept gratte-ciel staliniens de Moscou. Après la disparition de l'Union soviétique, le ministère russe s'est installé entre ces murs.

[28] Sur cette « guerre des MID », voir Anne de Tinguy, « L'émergence de la Russie sur la scène internationale », *Politique étrangère*, 1992, n°1.

> Imaginez ce qu'ils ont ressenti lorsqu'ils m'ont revu en tant que ministre ! Un conflit était inévitable. J'ai remplacé les vice-ministres et rajeuni la direction (...) mais on ne peut admettre que les événements de 1917 se répètent et que l'appareil soit à nouveau entièrement balayé. Il faut préserver quelques éléments et garder les hommes qualifiés. Malheureusement une partie de l'opposition au ministère se conduit mal. Il serait plus honnête de sa part de refuser de travailler avec moi pour des raisons politiques »[29].

En dehors du ministère, on ne repère aucune solidarité des membres du gouvernement impliqués dans la définition de la politique étrangère, ni des membres du gouvernement envers l'administration présidentielle. Par exemple, Andreï Kozyrev se réjouit ouvertement du limogeage du secrétaire du Conseil de sécurité Youri Skokov[30]. Réciproquement, Kozyrev n'est jamais parvenu à surmonter l'opposition radicale de la Douma, ni à s'imposer auprès d'autres ministres, tels que le Premier ministre Viktor Tchernomyrdine, toujours susceptible de propos désagréables à son endroit. Une inimitié remontant à la période soviétique oppose Andreï Kozyrev à Vladimir Loukine[31], diplomate, président de la Commission des affaires étrangères de la Douma, ex-ambassadeur à Washington. Celui-ci trouve bien plus de soutien que le ministre au sein du ministère et s'est même permis de critiquer publiquement, alors qu'il était encore ambassadeur, « l'infantilisme pro-américain » de Kozyrev[32]. Les relations interpersonnelles tendues entre le ministre de la Défense Pavel Gratchev et Andreï Kozyrev reflètent les rapports de pouvoir entre les militaires et les diplomates. Enfin, Kozyrev ne semble pas réellement exercer d'autorité sur l'appareil du ministère, ce que son exercice solitaire du pouvoir ne peut expliquer que partiellement. Tous ces conflits, latents ou manifestes, interpersonnels ou interinstitutionnels, se trouvent traduits en conflits d'idées politiques.

D'emblée, les conflits sur la politique étrangère s'articulent autour de la notion d'intérêt national. Cette notion recycle dans le champ de la politique extérieure le débat

---

[29] *Moskovskie Novosti*, 16 juin 1992.

[30] *Nezavisimaia Gazeta*, 13 mai 1993.

[31] Vladimir Loukine est né en 1937 à Omsk. En 1959, il est diplômé de la faculté d'histoire de l'Institut pédagogique Lénine de Moscou, puis chercheur au Musée historique d'Etat, tout en préparant une thèse à l'IMEMO. De 1965 à 1968, il collabore à la *Nouvelle Revue Internationale* à Prague. De 1968 à 1987, il est chercheur, chef du département Extrême-Orient à l'Institut des Etats-Unis et du Canada. En 1987, il est nommé chef adjoint du département du Pacifique et du Sud-Est asiatique du ministère des Affaires étrangères de l'URSS. De 1987 à 1989, il est chef adjoint du département de la prévision et de la planification du MID. De 1987 à 1992, il dirige le groupe d'analyse et de prévision du Soviet suprême de l'URSS. Député du peuple de la Fédération de Russie, membre du Soviet suprême de Russie depuis 1990, il est également président de la Commission des affaires internationales et des relations économiques extérieures de cette assemblée. Depuis 1991, il est président du Conseil (soviétique puis russe) pour la coopération en Asie et dans le Pacifique. En 1992, il est ambassadeur de la Fédération de Russie aux Etats-Unis. En 1993, puis 1995, élu à la Douma, il en préside la Commission des affaires étrangères.

[32] *Moskovskie Novosti*, 21 septembre 1993.

autour de l'identité nationale qui a capté la vie politique intérieure russe à partir de 1991, dans le prolongement des débats intellectuels esquissés par la critique littéraire et sociale dès la fin de la perestroïka. Ce débat était dicté par la nécessité de redonner un fondement théorique et/ou symbolique au bien commun et à l'hypothèse d'un destin collectif. Dans la Russie post-soviétique plusieurs récits de ce destin collectif s'affrontèrent selon une logique d'autant plus conflictuelle qu'à cette question philosophique correspondaient des enjeux de pouvoir. Ainsi, le débat sur l'intérêt national s'est substitué au débat sur l'identité nationale et a permis au gouvernement et à tous les groupes intégrés au jeu politique de créer, de reconvertir et de manipuler des idées autant que des images pour donner un contenu à leur propre position dans le jeu politique et pour atteindre leurs objectifs dans la lutte pour le pouvoir.

De l'intégration de la Russie dans une communauté d'Etats occidentaux et démocratiques jusqu'à la reconstitution de l'Empire russe, il existait mille manières de définir l'intérêt national et donc de penser la position de la Russie dans la communauté internationale. Des versions de l'identité nationale proposées, on peut dégager trois tendances essentielles : une tendance libérale, une tendance centriste et une tendance extrémiste. A l'intérieur du MID et de l'élite des relations internationales, ce sont essentiellement les libéraux et les étatistes/centristes qui se sont affrontés. Chacun de leurs discours se fonde sur une représentation de l'étranger et produit une définition de l'intérêt national et un ensemble de propositions pour la politique extérieure.

Les libéraux sont issus du courant le plus réformiste de la perestroïka. Ils réunissent ceux qui ont directement bénéficié de l'ouverture économique et politique : les nouveaux entrepreneurs, les intellectuels et les journalistes, une partie des classes moyennes cultivées. Dans le personnel diplomatique, ils sont représentés par Andreï Kozyrev et manipulent, en résonance à la perestroïka, un répertoire conceptuel et symbolique universaliste et qualifié d'« occidentaliste ». Symboliquement, ils projettent l'image d'une Russie européenne, liée à l'Occident par des valeurs, une culture et une histoire communes. Pour valider ces représentations, ils affirment que l'intégration à l'Occident constitue le moyen le plus efficace pour préserver le statut de grande puissance de la Russie : cela devrait rassurer ses nouveaux partenaires, l'ouvrir à l'aide internationale et aux investissements extérieurs. Ils insistent ainsi sur la contrainte économique : Andreï Kozyrev a non seulement introduit dans la diplomatie de Moscou une notion inédite, celle de coût financier, justifiant de liquider les relations clientélistes liant l'URSS et certains Etats tels que Cuba ou le Vietnam, mais encore a fait des réformes économiques rapides et de la transition vers le marché l'une des conditions de l'intégration aux réseaux de l'économie mondiale. Ainsi, l'argument rhétorique essentiel du discours libéral présuppose des liens d'interdépendance entre l'ouverture politique et économique de la Russie sur l'Occident, la transition vers le marché et la démocratisation. Lorsque le vice-ministre des Affaires étrangères Georgii Mamedov évoque la nécessité de « normaliser » la puissance russe, il en appelle à l'adhésion de la Russie à un certain nombre de valeurs universalistes telles que la reconnaissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ou encore une définition citoyenne et intégrative de la nation, et il justifie par cette adhésion certains

comportements tels que le respect des nouvelles frontières de la Russie et de la souveraineté des précédentes républiques soviétiques[33]. Soutenant une domination de type légale-rationnelle à laquelle il s'agirait d'ajuster la réalité russe, les libéraux considèrent le droit comme une composante essentielle de l'ordre social autant qu'international. Cela explique que, sur des questions épineuses telles que celle de l'« étranger proche », leur démarche soit profondément institutionnaliste : ils s'adressent aux Nations Unies et à la CSCE pour la protection des minorités russophones qui y vivent. Ainsi les libéraux fondent leur conception de l'organisation sociale et leur vision des relations internationales sur un même corpus philosophique. Leur répertoire conceptuel décline les notions universalistes de droit, de liberté, de citoyenneté, d'Etat-nation, de propriété et de respect de l'individu.

Le groupe des centristes est apparu d'emblée très hétérogène et s'est divisé après l'échec du coup d'Etat d'août 1993, puisqu'une partie a en réalité rejoint le clan extrémiste des « rouges-bruns ». Ce groupe s'est avéré puissant dans les élites bien qu'il ne soit pas parvenu à convertir cette puissance en soutien électoral. Il rassemble essentiellement les directeurs et les cadres supérieurs des entreprises d'Etat les plus importantes de la période soviétique, les unions professionnelles et syndicats officiels, et les élites administratives. Les centristes sont majoritaires parmi les diplomates et plus généralement dans le milieu des affaires étrangères. Evgenii Primakov, mais aussi Vladimir Loukine sont représentatifs de cette tendance. Par delà leurs différences, les centristes partagent certaines thèses que résume cette déclaration de Loukine, alors ambassadeur aux Etats-Unis : « Je ne suis pas de ceux qui se réjouissent de la disparition de l'URSS. Je la considère comme une tragédie.(...) La Russie est vouée à être une grande puissance. Il suffit de regarder la carte et de se rappeler l'histoire de la Russie, de sa culture, de sa science »[34]. Les présupposés des analyses centristes sont géopolitiques : la situation géographique de la Russie prédéterminerait la définition de son intérêt national et l'espace de projection de sa puissance serait avant tout régional. Ils proposent une définition ethnoculturelle et historique de l'identité. Contrairement aux libéraux et à leur projet de « normalisation » de la Russie, les centristes considèrent celle-ci comme une puissance irréductiblement exceptionnelle : non seulement elle serait incomparable par son héritage historique et culturel, mais encore sa mission pluriséculaire consisterait précisément à défendre les petits peuples d'Orient contre un Occident prédateur. Ils reconnaissent une filiation de l'Empire russe à l'Union soviétique et de l'Union soviétique à la Fédération de Russie. Aussi contestent-ils la légitimité des nouvelles frontières de cette dernière, qui sont présentées comme temporaires car anti-historiques, voire « contre-nature »[35], et ils insistent sur la responsabilité des Russes de Russie vis-à-vis des vingt-cinq millions de compatriotes de l'« étranger proche ». Cette responsabilité est même considérée

[33] *Nezavisimaïa Gazeta*, 9 juillet 1992.

[34] *Moskovskie Novosti*, 19 mai 1992.

[35] Vladimir Loukine, *Nezavisimaia Gazeta*, 20 janvier 1994.

comme le pivot de la politique étrangère. Elle reflète justement la définition ethnoculturelle de la nation, considérée comme la communauté des Russes et justifiant par l'intérêt national, par exemple, des interventions militaires en faveur des minorités russes. Pour Primakov, l'identité russe est eurasienne, ce qui la distinguerait à la fois d'un Occident représenté comme prédateur et d'une Asie représentée comme archaïque. La politique étrangère, dans ses principes comme dans son action, doit refléter cette spécificité.

Si les libéraux ont espéré pouvoir intégrer la Russie à l'économie mondiale, s'ils ont insisté sur l'interdépendance des acteurs internationaux, les centristes se réfèrent à une conception réaliste et traditionnelle de la puissance fondée sur ses éléments les plus fongibles, soit une puissance industrielle et militaire. Cette conception emporte plusieurs conséquences : au plan intérieur, ils ne remettent pas en cause le marché comme l'un des mécanismes de la régulation économique, mais l'admettent dans la seule mesure où ses effets sont contrôlés par un Etat fort et interventionniste ; au plan extérieur, ils envisagent les relations internationales comme un jeu à somme nulle, où la puissance de l'un ne s'obtient que par l'impuissance de l'autre, sauf entre grandes puissances contraintes à s'équilibrer.

Le répertoire conceptuel et symbolique des centristes apparaît donc comme hétéroclite : d'un côté, ils réactivent un imaginaire national messianique à relier au courant slavophile de la philosophie russe ; d'un autre côté, par leur nostalgie des frontières soviétiques, leur défense d'un nationalisme socioculturel fondé sur la prédominance de la culture russe et la poursuite de mythes industrialistes, ils utilisent des représentations de puissance soviétiques. Enfin, le cadre général de leur analyse des relations internationales utilise certains concepts de la théorie réaliste des relations internationales mais fait également appel à des concepts au champ lexical flou, tels que celui de culture politique.

Les extrémistes, puissants dans l'armée et dans les gouvernements locaux, sont peu représentés dans l'élite des relations internationales, aussi présenterai-je leur répertoire conceptuel de manière plus sommaire, sans oublier néanmoins qu'ils ont joué un rôle important dans le consensus sur la politique étrangère finalement obtenu parmi les élites. Communistes ou ultranationalistes, ils revendiquent la restauration de la Russie, si ce n'est de l'Union soviétique, dans ses frontières historiques par une attitude agressive face à l'Occident. Radicalement opposés aux réformes économiques, partisans d'un Etat centralisé et autoritaire, ils relancent un imaginaire particulièrement obsidional des relations internationales, caractéristique de la période stalinienne : au plan symbolique, ils jouent donc — notamment pour le dossier de l'élargissement de l'OTAN — sur le thème historique de l'encerclement. Dénonçant un complot de l'Occident contre la Russie, définissant l'étranger d'abord comme menace, ils définissent la nation russe à partir de la notion orthodoxe de « communion » (*sobornost'*), privilégiant la communauté sur l'individu et présentant l'identité russe comme orientale par essence et par là-même incompatible avec les valeurs occidentales.

Ecartés du pouvoir en 1991, les centristes, à l'intérieur du ministère des Affaires

étrangères, critiquent l'illisibilité de la politique menée par Kozyrev ainsi que l'inexpérience et le manque de professionnalisme des jeunes diplomates promus aux postes de responsabilité. Ils reprochent au ministre d'amorcer un cercle vicieux de l'affaiblissement de l'Etat : si, dans les Etats faibles, les dirigeants politiques sont plus disposés que dans les Etats forts à ajuster leur action et à définir leur identité en fonction d'une demande extérieure, aller au-devant d'une telle demande vis-à-vis de l'Occident, comme Kozyrev le juge bon, ne peut que renforcer sur la scène internationale l'impression que la Russie est vulnérable. Leur critique essentielle porte cependant sur le contenu de la politique étrangère élaborée par Kozyrev, politique qui d'abord proposerait une conception de l'intérêt national qu'elle n'a pas les moyens de mettre en pratique (la Russie n'est pas l'Occident), ensuite serait essentiellement idéaliste et néodogmatique. Les centristes mettent en garde contre une approche excessivement axiologique des relations internationales, approche qui s'était déjà révélée coûteuse pour l'Union soviétique. Comme le remarquait Aleksandr Belonogov, dernier ambassadeur soviétique aux Nations Unies, « la sur-idéologisation (*sverkhideologizatsiia*) nous a souvent empêchés de comprendre ou de défendre notre intérêt dans les relations internationales ». Ainsi, Loukine accuse Kozyrev de « ré-idéologiser » la politique internationale en idéalisant la démocratie et en instaurant une ligne de démarcation nette entre d'un côté les « bons » Etats démocratiques et de l'autre les « mauvais » Etats non démocratiques. Or, selon lui, la morale ne permet pas de défendre l'intérêt national. Il pointe la filiation entre la « nouvelle pensée » gorbatchévienne, trop idéaliste, et la politique pro-occidentale et naïvement universaliste de Kozyrev[36]. Les centristes refusent donc de reconnaître à la politique libérale la rationalité qu'elle s'attribue. Paradoxalement, alors qu'ils font l'éloge du pragmatisme comme qualité politique supérieure, ils disqualifient le matérialisme excessif des libéraux en lui opposant le messianisme russe traditionnel.

L'interprétation du consensus sur la politique étrangère

Pourtant, à partir de 1993, un consensus sur la définition de l'intérêt national émerge entre les élites politiques : l'influence des libéraux décline et le débat se rétrécit autour des thèses centristes. Au bout du compte, les élites s'accordent sur des thèmes hautement symboliques : la Russie est une grande puissance ; elle a une identité distincte de celle de l'Occident ; elle est responsable des populations russes dans l'ancien territoire de l'URSS. Ce consensus s'effectue entre les deux tendances dominantes parmi les élites, soit les libéraux et les centristes modérés. Il est contenu dans les « Grandes lignes de la politique étrangère russe »[37], document élaboré par le

[36] *Nezavisimaia Gazeta*, 10 septembre 1992. Voir également Andrei Kortunov, Sergei Kortunov, « From moralism to pragmatism : new dimensions of Russian foreign policy », *Comparative Strategy*, vol.13, n°13, juillet 1994, pp.261-269.

[37] Pour une présentation détaillée de ce document, voir Leon Aron, Kenneth Jensen (ed.), *The Emergence of Russian Foreign Policy*, Washington DC, US Institute of peace, 1994, pp.17-34. Il n'a jamais

Conseil de sécurité russe en avril 1993 et cosigné par Andreï Kozyrev et Pavel Gratchev alors ministre de la Défense. Le fait que ce soit cet organisme, dominé par des figures conservatrices et d'abord en charge de la sécurité nationale, qui ait formulé le consensus indique d'emblée une conception d'abord défensive de la politique étrangère et une certaine relégation du diplomate à la périphérie du processus d'élaboration de la décision. Le consensus est également confirmé par la démission d'Andreï Kozyrev en décembre 1995 : le ministre avait été historiquement l'un des principaux acteurs de l'enterrement de l'URSS, ce que l'opposition communiste et nationaliste, majoritaire à la Douma nouvellement élue, ne pouvait lui pardonner. Il avait fini par incarner la perte de prestige de la Russie et se voyait reprocher, quoi qu'il fasse, de brader l'intérêt et les richesses nationales à l'Occident. Au sein même du ministère, les diplomates ne voulaient pas soutenir Kozyrev et sa politique fondée sur un primat individualiste, alors qu'eux-mêmes défendaient des intérêts avant tout fonctionnels et donc collectifs.

De manière apparemment paradoxale, alors qu'on s'attendait à ce que les rivalités compliquent l'établissement d'une politique étrangère cohérente, l'aggravation des tensions internes aux élites semble avoir favorisé l'émergence d'un consensus. En réalité, les conflits entre les différentes coalitions au sein de l'élite du pouvoir correspondent à une phase de démocratisation du régime au cours de laquelle la vulnérabilité et la conflictualité de cette élite du pouvoir se sont trouvées renforcées[38]. Or, pour être moins vulnérables aux pressions venant de la société, les élites se voient contraintes de dépasser leurs conflits internes. Plus vulnérables, elles l'ont été dans la mesure où elles ont dû tenir compte d'une demande souvent diffuse de la part de la société et susceptible de remettre en cause leur pouvoir. Plus conflictuelles, elles l'ont également été dans la mesure où la multiplication des acteurs prenant part au jeu politique a aiguisé les clivages internes au pouvoir : les coalitions concurrentes au sein de l'élite du pouvoir, influencées par un environnement politique plus large, se sont affrontées pour interpréter et s'approprier certains thèmes venus de la société civile.

Le consensus sur la politique étrangère permet aux élites de stabiliser leur pouvoir. Ce consensus est la synthèse d'un double compromis : d'un côté un compromis implicite sur une interprétation des attentes de la société ; d'un autre côté, un compromis sur le contenu de la politique étrangère. L'interprétation officielle du succès de Vladimir Jirinovsky aux élections législatives de 1993 illustre le premier compromis : Boris Eltsine l'a lui-même attribué à la volonté populaire d'une politique nationaliste affirmée, volonté dont il a déclaré qu'il tiendrait compte pour réorienter la politique étrangère. Or ce succès pouvait être interprété autrement, par exemple comme un vote contestataire dirigé contre la classe politique au pouvoir ou contre une injustice sociale

été connu intégralement, la presse n'ayant pu en publier qu'un résumé (*Nezavisimaia Gazeta*, 29 avril 1993).

[38] Sur ce point et notamment sur le concept de « vulnérabilité du pouvoir », voir J.D. Hagan, « Regimes, political oppositions, and the comparative analysis of foreign policy », *in* C. Hermann, C.W. Keglay Jr., J. Rosenau (eds.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Londres, Allen and Unwin, 1987.

perçue comme le résultat de la réforme. Le compromis sur le contenu reproduit les principaux thèmes centristes, notamment le thème de la défense de l'Etat qui apparaît nécessaire aux anciennes élites, pour qu'elles confirment leur pouvoir. L'intérêt national est resitué au centre du dispositif de la nouvelle politique étrangère. La coopération avec l'Ouest est recommandée, mais dans les limites du respect prioritaire de cet intérêt national, défini en sorte de confirmer la Russie comme garant exclusif de la stabilité dans l'espace géographique de l'ancienne Union soviétique. Ainsi, la Russie est une grande puissance, aux intérêts nationaux non négociables et centrés sur l'étranger proche.

Les libéraux n'ont pas disposé de ressources conceptuelles et symboliques suffisantes pour réorganiser la Russie à leur façon, notamment parce qu'ils se sont vite enfermés dans un paradoxe : ils ne pouvaient agir sans utiliser l'Etat alors même que la critique de l'Etat demeurait l'argument pivot de leur discours. Ils ne pouvaient agir sans utiliser l'Etat, ne serait-ce que parce que l'héritage d'un Etat soviétique intrusif et l'absence d'organisations sociales suffisamment articulées et suffisamment autonomes validaient l'image d'une identité nationale inséparable des institutions étatiques et disqualifiaient la thèse libérale d'une société fondée sur l'action d'individus supposés rationnels. Les ressources essentielles des libéraux venaient de l'extérieur, qu'il s'agisse de ressources matérielles (telles que des prêts exceptionnels) ou symboliques (comme l'élargissement du G7 en 1994). Ils n'auraient ainsi pu continuer à introduire des concepts et des pratiques « étrangers » que si ceux-ci avaient produit les résultats escomptés et notamment si l'imitation de l'Occident avait apporté la prospérité occidentale. Mais l'échec des réformes a au contraire semblé donner raison à ceux qui insistaient sur la spécificité d'un mythique « caractère russe » et sur sa résistance aux influences occidentales. Le programme de Kozyrev, sa critique de l'Etat, son intention d'ouvrir la Russie aux capitaux extérieurs, sa confiance dans les institutions internationales ont semblé en réalité menacer le pouvoir de l'ancienne nomenklatura reconvertie, nomenklatura à laquelle Kozyrev appartient lui-même comme on l'a vu. Il est tout à fait significatif du sens du compromis que ce soit Kozyrev lui-même qui inaugure le « recentrage » d'une politique étrangère libérale dont il avait été le théoricien : cela signale notamment que ce consensus est avant tout stratégique et que le débat entre « atlantistes » et « eurasiens » continue sous d'autres formes.

Ainsi, progressivement, le MID adhère aux thèses essentielles des centristes, alors même que ceux-ci, aux élections successives, continuent de ne représenter qu'un poids électoral marginal : ils ont paru les seuls capables d'exploiter les ressources symboliques et institutionnelles disponibles. Le thème centriste est bien celui qui autorise et légitime le maintien des anciennes élites à la tête de l'Etat. A partir de 1993, les documents en provenance du MID reflètent ce recentrage, qualifié de « nationalisme pragmatique » par les diplomates. Ces documents affirment l'irréductible spécificité de l'identité de la Russie, dont la meilleure preuve reste l'échec des plans de redressement économique préconisés par l'Occident et introduits en Russie par le ministre Egor Gaïdar. Il s'agirait d'une spécificité culturelle signalée par une langue et un alphabet originaux, produite et reproduite par l'histoire, actualisée par

une relation particulière à l'espace. Ainsi la Russie doit définir son identité et son intérêt national sur la base de traditions indigènes plus que sur une imitation de l'Occident. Cette démonstration par la culture, l'histoire et la géographie de la singularité russe justifierait que la Russie soit la seule puissance d'un espace eurasien, jamais précisément défini mais qui recouvre à peu près le territoire de l'Union soviétique. Une telle conception de l'intérêt national russe s'appuie bien sur un présupposé géopolitique : la Russie doit trouver sa place spécifique dans le système international et c'est sa position géographique qui permet d'objectiver sa spécificité. La Russie doit ainsi servir de médiateur entre l'Est et l'Ouest. Si elle ne regarde que vers l'Ouest, elle sera toujours marginalisée, considérée comme un acteur périphérique. Cette représentation de l'identité nationale russe qui résume un paquet de mythes et références collectives est le fondement, au demeurant bien peu pragmatique et encore moins rigoureux, d'une définition du coup peu rationnelle de l'intérêt national : la Russie doit maintenir son statut de grande puissance. La défense de cet intérêt national passe d'abord par le refus de l'humiliation, c'est-à-dire de politiques hétéronomes ; par une prépondérance russe sur le territoire de la CEI ; par une responsabilité vis-à-vis des populations russophones de l'étranger proche.

Ainsi, si la Russie est entrée dans la période post-soviétique avec un cadre conceptuel libéral mais imprécis pour formuler sa politique étrangère, la reformulation de cette politique peut être décrite comme le résultat d'affrontements entre des coalitions à l'intérieur des élites. L'effet essentiel du consensus sur la politique étrangère aura été de la neutraliser comme enjeu de politique intérieure, en sorte que désormais la politique étrangère semble être revenue au diplomate. En effet pendant la période d'indétermination de cette politique étrangère, la responsabilité du diplomate tant dans l'élaboration que dans l'application de la décision a souvent semblé contestée.

III - Le pouvoir du diplomate, entre institutions et coalitions politiques

Le processus de prise de décision en politique étrangère s'inscrit également entre rupture et continuité par rapport à l'héritage soviétique. Si les relations internationales sont désormais intégrées dans un espace de débat, si certains acteurs tels que la presse, des organismes de réflexion non gouvernementaux ou encore le Parlement, exercent un contrôle sur l'élaboration de la politique extérieure, toutefois, la routinisation des pratiques, la faible institutionnalisation du processus de décision, la fluidité du partage des rôles entre les différents agents évoquent la période soviétique.

A côté des concepts fondateurs de la politique étrangère dont le choix a fait l'objet, comme on vient de le voir, de controverses, les décisions, traduisant justement ces choix fondamentaux, ne résultent pas seulement de comportements rationnels. Elles signalent les particularités du processus de décision autant qu'elles renvoient à des

conflits moins philosophiques que conjoncturels, à des antagonismes ou à des tensions liés aux routines bureaucratiques et opposant de nombreux acteurs. Dans cette perspective, l'évaluation du poids des diplomates ainsi que l'efficacité de leur action dans l'élaboration de la politique étrangère demeure une question ouverte.

Non seulement la Russie a abordé la période post-soviétique avec un cadre institutionnel confus, mais encore elle héritait de la tradition soviétique de rapports conflictuels entre les différentes institutions de l'Etat et entre les différentes élites sectorielles. Sommairement, le scénario de la prise de décision en politique étrangère de la naissance de la Fédération de Russie à aujourd'hui, connaît une rupture, celle qui marque la démission d'Andreï Kozyrev et la nomination de Evgenii Primakov au poste de ministre des Affaires étrangères. Cette rupture est indépendante du contenu de la politique étrangère ou même de la grille de lecture des relations internationales ; elle indique le moment où, justement, l'élite du pouvoir a suffisamment consolidé sa position pour que ce qui est en jeu dans le conflit entre les différentes élites sectorielles ne soit plus de garder le pouvoir ou d'en être expulsé. La stabilisation des élites s'est également manifestée par une dédramatisation des thèmes de politique étrangère dans le débat politique intérieur et donc par une autonomisation de la politique étrangère permettant une meilleure maîtrise du processus de décision par les acteurs compétents. Symboliquement, le remplacement semblait nécessaire pour que les différentes élites sectorielles reconnaissent l'autorité du ministère sur le champ des relations internationales.

Généalogie de la prise de décision en politique étrangère

Le système de décision de la politique étrangère soviétique se distinguait par trois caractéristiques essentielles : sa centralisation, le haut degré de spécialisation des individus et le verrouillage du champ des relations internationales. Le système était centralisé dans la mesure où seule l'instance compétente pour prendre la décision, à savoir le Bureau politique, bénéficiait d'un accès complet à l'information et pouvait donc avoir une vision globale de la politique étrangère. Le système reposait sur une spécialisation des individus et des institutions. Les experts fournissaient l'information, les publications du parti présentaient le cadre conceptuel de la politique étrangère, le Bureau politique prenait les décisions en fonction de variables secrètes, décisions que les diplomates appliquaient sous le contrôle du parti. Le système était verrouillé dans la mesure où il était très malaisé d'interférer dans le processus de décision. Echappant à tout débat, la politique étrangère restait d'une grande opacité, réduite dans l'espace public à quelques mots d'ordre célébrant la grandeur de l'Union soviétique.

En réalité, ce système apparemment fonctionnel a engendré divers effets pervers dont on peut trouver des prolongements pendant la période post-soviétique. D'une part, la segmentation des tâches a favorisé la rivalité entre les différentes bureaucraties. Ainsi, la rivalité entre le ministère de la Défense et le ministère des Affaires étrangères de 1992 à 1996 peut être interprétée comme la rémanence d'une

traditionnelle opposition. D'autre part, si les décisions étaient prises effectivement par le Bureau politique, les rapports de pouvoir entre les membres de cette instance dépendaient en réalité des soutiens que les uns ou les autres pouvaient mobiliser à l'intérieur des élites stratégiques. C'est ainsi que des coalitions concurrentes et transversales se sont formées dans l'appareil soviétique et ont contrarié son fonctionnement par la multiplication de conflits. Enfin, concrètement, la division du travail procédait de négociations ou d'affrontement entre les différentes institutions : la répartition des rôles dans l'interprétation comme dans l'application des décisions a suscité de nombreuses frictions entre le département international du parti, les militaires et les diplomates.

Au cours de l'histoire soviétique, et notamment pendant la période brejnévienne, le ministère des Affaires étrangères a occupé une position périphérique dans le processus de décision. C'est alors le Bureau politique du Parti communiste qui contrôlait l'élaboration et l'application de la décision. Ainsi, tous les documents produits par le MID devaient être approuvés par les organes de la sécurité intérieure, le ministère de la Justice, le ministère de la Défense et l'appareil du Comité central du Parti communiste. En revanche, pendant la perestroïka, Mikhaïl Gorbatchev s'est attaché à revaloriser le rôle du MID. Edouard Chevardnadzé s'était vu donner plus d'autorité que n'importe quel ministre des Affaires étrangères, Gorbatchev souhaitant faire du MID le centre coordonnateur de la politique étrangère soviétique, afin de briser les résistances bureaucratiques à l'intérieur d'un Parti communiste extrêmement lourd à réformer et globalement hostile à l'éclosion d'une pensée nouvelle dans les relations internationales. Ainsi, le rôle du MID s'est trouvé renforcé non seulement par rapport au parti, mais également par rapport au ministère de la Défense et au KGB. Progressivement, au cours de la perestroïka, la délégitimation de l'autorité du parti, qu'accélère particulièrement la prise de conscience de son isolement dans le processus de décision, a profité aux diplomates.

Toutefois, l'ancienne domination du parti permettait de couvrir sinon de résoudre la concurrence intersectorielle entre les différentes administrations. En portant atteinte au monopole du Bureau politique dans la maîtrise de la décision, Gorbatchev attisa les rivalités entre les différentes bureaucraties et entre les différentes coalitions transversales, jusqu'à brouiller la lisibilité d'une politique étrangère qui finit par lui échapper. Ainsi, pendant l'hiver 1990-1991, le KGB, l'armée, le département international du parti semblèrent souvent mener leur propre politique, en contradiction avec celle menée par le ministre, notamment pour les relations avec les Etats liés par le Pacte de Varsovie.

Depuis la dissolution de l'Union soviétique, la fragmentation du processus d'élaboration et de prise de la décision s'est poursuivie, rendant le poids des diplomates dans ce processus de décision difficile à évaluer. De 1992 à 1996, plusieurs institutions s'affrontent d'autant plus pour maîtriser la décision que, comme on l'a vu, les relations internationales ont gagné une signification importante dans le débat politique intérieur. Le ministère des Affaires étrangères, le ministère de la Défense, le Parlement et l'administration présidentielle souhaitent chacun influencer et

même coordonner la politique étrangère. Pour certains observateurs tels que le politiste Andranik Migranian, il est ainsi possible d'expliquer l'aspect erratique de la politique étrangère russe pendant cette période par la décomposition et la fluidité du processus de prise de décision en ce domaine.

La période pendant laquelle Andreï Kozyrev est ministre semble en effet particulièrement confuse. D'abord, il y a une contradiction entre, d'un côté, le rôle que le MID est supposé jouer dans le processus d'élaboration et d'application de la politique étrangère et, d'un autre côté, les moyens dont il dispose. Selon Boris Eltsine, le ministère est supposé « être l'institution responsable de l'orientation générale de la politique étrangère et de l'organisation des actions concrètes dans ce domaine »[39]. En réalité, les moyens financiers à la disposition du MID n'ont cessé de diminuer alors même que Kozyrev engageait une restructuration du ministère. Par exemple, entre 1991 et 1993, 36 ambassades et consulats furent fermés, ce qui aboutit à des compressions de personnel. Ensuite, Andreï Kozyrev se heurte à une triple hostilité : l'hostilité interne à son ministère, l'hostilité de certains membres du gouvernement, l'hostilité d'institutions concurrentes telles que l'administration présidentielle, le ministère de la Défense ou encore le Parlement.

Les résistances que Kozyrev rencontre à l'intérieur de son ministère se trouvent doublement justifiées dans le discours des diplomates par les méthodes de travail du ministre et de ses collaborateurs politiques les plus proches, ainsi que par le contenu de ses positions. Après la dissolution de l'Union soviétique, Kozyrev a procédé à des modifications institutionnelles de façon à rationaliser le fonctionnement du ministère, mais également à mieux séparer les fonctions d'élaboration et d'application des décisions, se réservant, ainsi qu'aux vice-ministres, la maîtrise de l'élaboration et déléguant la coordination de l'application. Dans cette perspective, d'un côté il plaça la Direction de l'analyse et de la prévision directement sous son contrôle, modifiant ainsi sa position traditionnelle qui, dans l'organigramme précédent, lui laissait une certaine indépendance par rapport au ministre ; d'un autre côté, il créa des départements au-dessus des divisions traditionnelles — directions (*oupravlenie*) et sections (*otdel'*) —, plaçant des proches à la tête de ces départements et les substituant aux traditionnelles administrations régionales, ce qui faisait montre d'une approche moins empirique et mieux problématisée des relations internationales. Cette restructuration, effectuée sans aucune concertation et affectant des pratiques routinisées, contraria la majorité des diplomates de l'appareil central, qui l'interprétèrent comme une tentative pour minorer leur pouvoir et les réduire au rôle d'exécutant. Certains, tels que Vladimir Stoupichine, s'exprimèrent ouvertement sur le sujet : Stoupichine reprocha à Kozyrev d'avoir tenté d'étouffer la Direction de l'analyse et de la prévision qu'il compare, dans sa version soviétique, à un « laboratoire d'idées » et à laquelle de nombreux diplomates en poste à l'étranger continuaient de collaborer. Il déplore que les diplomates les plus expérimentés aient été écartés, que les liens entre le ministère et les ambassades soient trop lâches et que Kozyrev ne prenne ses décisions qu'avec une poignée de

[39] *Diplomatitcheskii Vestnik*, n°2/3, 1992, p.44.

conseillers sans expérience de terrain[40].

Cette défiance envers l'autorité du ministre précipite l'affranchissement du lien hiérarchique au sein de l'institution et le développement de stratégies personnelles. Certains diplomates expriment ouvertement dans la presse des analyses opposées à celles du ministre. D'autres, liés à des instances de consultation rivales du ministère, n'en assument pas moins de hautes fonctions diplomatiques, tels que Youli Vorontsov, à la fois conseiller du Président pour les questions de politique étrangère et ambassadeur de Russie auprès des Nations Unies[41]. On peut également citer le cas de Dmitrii Riourikov, un ancien diplomate, assistant du Président aux affaires internationales et qui vitupère les stratégies d'autonomisation du MID par rapport au Président. Ces personnes ont utilisé leur statut de diplomate, et donc l'institution diplomatique, pour en tirer des rémunérations personnelles, notamment par l'intégration à d'autres réseaux de pouvoir.

Une constellation d'élites concurrentes

Ainsi, dans les premières années suivant la dissolution de l'Union soviétique, non seulement le répertoire de la politique étrangère semble flottant mais encore les fréquents tournants de cette politique révèlent les rapports de force instables entre les élites sectorielles. Ce phénomène, qui caractérisait déjà la vie politique soviétique, semble même s'accentuer pendant la période post-soviétique. Il devient mieux repérable, ne serait-ce que parce que le processus de décision est plus ouvert qu'auparavant : plus de groupes peuvent s'exprimer pour l'influencer, tels que la presse ou certains groupes de pression économiques.

Le ministère se voit confier la coordination des affaires étrangères parce qu'il est supposé être le plus compétent. Or il doit affronter la concurrence d'autres instances de réflexion et d'analyse qui, doutant de cette compétence, contestent son rôle de coordination. Ces instances s'unissent informellement pour discréditer la politique étrangère de Kozyrev, ce qui ne cesse de fragiliser la position du ministre. Les seules ressources qu'il puisse mobiliser viennent du soutien du président Boris Eltsine, mais ce soutien est ambigu.

Les centres de réflexion sur la politique étrangère susceptibles d'influencer la décision sont essentiellement le Parlement, le ministère des Relations économiques extérieures et le Conseil de sécurité. En outre, le ministère de la Défense dirigé par Pavel Gratchev a parfois prétendu se substituer au MID dans la définition et même dans l'application de la politique étrangère.

---

[40] *Moskovskie Novosti*, n°37, 1995.

[41] *Diplomatitcheskij Vestnik*, n°6, 1992. Né en 1934, Youli Vorontsov est entré au MID en 1952, où il a franchi tous les échelons, de lecteur à vice-ministre. Il a été ambassadeur d'Union soviétique en Inde, en France et en Afghanistan. Pendant la perestroïka, Vorontsov devient vice-ministre des Affaires étrangères de l'URSS et, en 1990, il est nommé représentant permanent aux Nations Unies, avant de devenir en 1992 ambassadeur de la Fédération de Russie aux Etats-Unis.

Il semblerait que le Conseil de sécurité, dont Andreï Kozyrev était au reste membre en tant que ministre des Affaires étrangères, n'ait concrètement joué qu'un rôle épisodique dans la politique étrangère, concentré sur quelques dossiers précis concernant essentiellement les relations avec les Etats issus de l'URSS, telles que la situation en Abkhazie ou au Tadjikistan. Mais les responsabilités de ce Conseil, officiellement chargé des problèmes de sécurité nationale, sont restées suffisamment floues pour qu'il prétende les redéfinir sans cesse de la manière la plus extensive possible. En revanche, sa composition, alors même qu'il était supposé prendre ses résolutions sur une base collective, a rendu le consensus difficile et a fait obstacle à une action efficace de sa part. En effet, même si elle a fluctué, elle a toujours comporté des couples antagonistes tels que le Premier ministre Viktor Tchernomyrdine et Andreï Kozyrev, ou encore Pavel Gratchev et Sergeï Chakhraï. Les conditions de la production des « Grandes lignes de la politique étrangère de la Fédération de Russie » illustrent bien ces antagonismes. Par son contenu, ce document recommandait un recentrage de la politique étrangère, ce qui signalait la prépondérance, au sein des élites, des centristes sur les libéraux. Urij Skokov, secrétaire du Conseil de sécurité et adversaire de Kozyrev, aura été le principal auteur de ce document, lequel est néanmoins présenté comme le travail collectif d'un groupe interministériel, le « groupe d'expertise du ministère de la Défense, du ministère de la Sécurité intérieure, du ministère des Relations économiques extérieures et du ministère des Affaires étrangères ». Ce document est même faussement présenté comme une réussite de la collaboration interministérielle, que le Conseil de sécurité devait en son principe promouvoir par la médiation d'une commission interdépartementale pour les affaires étrangères, alors qu'en réalité il marque, même si cela n'est que temporaire, une victoire du Conseil de sécurité sur le ministère. Ainsi, Skokov est parvenu à inscrire dans le document que « le travail sur la politique étrangère sera dirigé par le Président s'en remettant au Conseil de sécurité », ce qui confine le ministère des Affaires étrangères dans un rôle d'exécution. L'établissement de la commission interdépartementale pour la politique étrangère semble ainsi avoir été une manœuvre de Skokov pour contourner le ministère des Affaires étrangères dans le processus de prise de décision, tout en maintenant les apparences de la concertation.

Les militaires ont de leur côté ouvertement tenté de jouer, au détriment des diplomates, un rôle prépondérant dans certains dossiers de politique étrangère. Jusqu'au coup d'Etat manqué de 1993, Aleksandr Routskoï, alors vice-président de la Fédération de Russie, s'affirmant comme le porte-parole de l'armée le plus efficace, énonce des prises de position à rebours de celle du MID. Pavel Gratchev de son côté ne dissimulera pas sa volonté de se substituer à un ministère dont il juge le ministre, Andreï Kozyrev, « immature »[42]. Ainsi, lors d'une conférence de presse, le 15 novembre 1995, le ministre de la Défense affirme être l'interprète des priorités internationales du Kremlin. Il déclare prendre notamment en charge le dossier de

[42] *Nezavisimaia Gazeta*, 8 avril 1994.

l'élargissement de l'OTAN et celui de la Tchétchénie[43]. En réalité, le pouvoir militaire apparaîtra trop affaibli par le manque de moyens financiers, la baisse du prestige social, les divisions internes et l'échec en Tchétchénie pour l'emporter sur le MID.

Selon la Constitution russe de 1993, le Parlement ne détient qu'un rôle dérivé dans la détermination de la politique étrangère. Il ratifie ou rejette les traités internationaux et décide du déploiement des troupes, y compris pour les opérations de maintien de la paix. Néanmoins, à partir de 1993, la Douma a établi dans le champ des affaires étrangères trois commissions dont le rôle est essentiellement de réflexion : une Commission des relations internationales, une Commission des affaires de la CEI et une Commission de géopolitique. Ces commissions édictent des recommandations et des documents de réflexion qui, si président et gouvernement en tiennent rarement compte, alimentent le débat sur les fondements et le contenu de l'intérêt national ainsi que le réquisitoire contre le ministère Kozyrev. De surcroît, le Parlement a souvent instrumentalisé les problèmes de politique extérieure à des fins de politique intérieure, contribuant à déspécialiser le rôle des diplomates. Ainsi, en 1992 et 1993, à l'époque du Soviet suprême précédant la Douma, les résolutions critiques émanant du Parlement et tendant à amender ou à rejeter les traités ont souvent été interprétées comme des actes d'opposition politique, comme l'expression de conflits entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. La politique étrangère demeure aujourd'hui encore un espace symbolique d'opposition comme en témoigne, en 1996, ce vote, à l'initiative des députés communistes, d'une résolution visant à annuler le traité établissant la CEI.

La position de Boris Eltsine vis-à-vis des diplomates et plus précisément vis-à-vis d'Andreï Kozyrev semble imprécise. Elle illustre bien le climat qui semble prévaloir dans l'entourage du Président et qui signale un phénomène de curialisation du pouvoir présidentiel. Des plaintes permanentes émanent de l'entourage le plus proche du Président pour dénoncer les intrigues, les corruptions, les conjurations, comme un écho à la tradition de l'Ancien Régime. Or, dans cette tradition, les ministres sont bien plus des commis au service du Tsar que les agents supérieurs du pouvoir exécutif et c'est au Secrétaire, dépositaire des secrets d'Etat, que revient l'influence.

Le Président n'a cessé, par des déclarations solennelles, d'affirmer le rôle du ministère dans la coordination de la politique étrangère et, réciproquement, le ministre n'a cessé de légitimer ses positions en rappelant son rôle de porte-parole de Boris Eltsine. La Constitution adoptée en 1993 attribuant le rôle central en matière de politique étrangère, autant dans son élaboration que dans son application, au Président, celui-ci déclare déléguer ce rôle au MID, tout en conservant un pouvoir de contrôle. A plusieurs reprises, Eltsine formula explicitement son soutien à Kozyrev ; en mars 1995, à nouveau, il tenta de consolider l'autorité du MID en publiant un nouveau « Statut du ministère russe des Affaires étrangères », document interprété immédiatement comme une volonté de renforcer le rôle du MID aussi bien pour la stratégie que pour l'application de la politique étrangère. Toutefois, il a contribué à

[43] *Nezavisimaia Gazeta*, 16 novembre 1995.

rendre ce rôle de plus en plus symbolique dans la mesure où il s'est entouré de conseillers personnels dont les analyses ont souvent semblé incompatibles avec les analyses de Kozyrev, où il a autorisé au sein du gouvernement une hétérogénéité faisant obstacle non seulement à tout travail d'équipe mais encore à toute solidarité intragouvernementale, où il a délégué à des institutions parallèles précaires, telles que le Conseil de sécurité, une partie (sans qu'on sache au reste laquelle) des tâches dévolues au ministère. Divisant pour régner, multipliant les conseils officiels (Conseil de sécurité, Conseil présidentiel) et les groupes de consultants plus informels (ce que la presse appelle le « Comité Raspoutine » ou encore la « cuisine du Président »), le Président ne réussit pas à construire un mécanisme suffisamment solide, à imaginer quels pourraient être les relais entre l'administration présidentielle et le MID pour garantir la lisibilité de la politique étrangère russe et la stabilité du processus de décision. Tout se passe comme si personne ne maîtrisait réellement ce processus, en sorte que la politique étrangère, dans son élaboration comme dans son application, est apparue en réalité comme le résultat hasardeux de conflits inter-institutionnels et de défaillance de ces mêmes institutions. En réalité, la prolifération des groupes, des agences, des individus intervenant dans le processus de décision a masqué une fragilité doctrinale déjà pointée et l'absence d'institutionnalisation des pratiques, pour une politique étrangère insaisissable.

Boris Eltsine semble donc manipuler institutions et coalitions selon son intérêt politique du moment. En octobre 1995, il désavoue néanmoins clairement Andreï Kozyrev et annonce sa prochaine mise à l'écart, ce qui est interprété comme une manœuvre pour conforter sa propre position auprès d'un électorat nationaliste supposé puissant à la veille des élections législatives de décembre 1995 et des élections présidentielles de 1996. Il annonce aussi son intention de conduire désormais seul la politique étrangère, se désolidarisant étrangement de son gouvernement : il reproche à ses ministres leurs conflits incessants qui auraient eu force répercussions néfastes sur la conduite de la politique étrangère[44].

Pouvoir des diplomates et coalitions politiques informelles

Si l'influence du diplomate dépend de l'autorité déléguée à l'institution, c'est-à-dire au ministère, elle peut également s'exercer par son intégration dans des coalitions transversales. Dans la lutte entre coalitions, les positions des libéraux ont d'abord semblé assurées. En effet, Andreï Kozyrev trouva dans l'entourage présidentiel un allié en la personne de Guennadii Bourboulis. Nommé vice-Premier ministre de Boris Eltsine par un décret de mars 1992, responsable dans l'administration présidentielle de la « Direction des activités du ministère des Affaires étrangères », celui-ci a tenté de renforcer la position du ministère, d'en faire le cœur du dispositif de la décision. Il fut littéralement sacrifié par Eltsine en décembre 1992, lors d'une confrontation avec le

[44] *Nezavisimaia Gazeta*, 19 octobre 1995.

Parlement qui menaçait de bloquer les institutions. Les thèses libérales apparurent alors d'autant plus fragilisées que même avant sa démission, l'influence du vice-ministre sur le Président semblait décroître au profit de celle plus déterminante de Yourii Skokov, secrétaire du Conseil de sécurité, président dans cette instance de la commission pour la politique étrangère (cela jusqu'en mai 1993) et dont les positions étaient ouvertement conservatrices. Par exemple, dès 1992, Skokov échafaude un « Programme pour la sécurité nationale de Russie », antécédent des « Grandes lignes de la politique étrangère » et qui reconduit le cadre d'analyse bipolaire prévalant pendant la guerre froide pour garantir la sécurité nationale en Russie. Un conflit s'engage alors entre Kozyrev et Skokov, lequel est notamment soutenu par Primakov et Gratchev. Kozyrev conteste les positions de Skokov, notamment sa thèse selon laquelle les Etats-Unis sont l'« ennemi naturel » de la Russie. Selon le ministre, l'ennemi de la Russie n'est pas l'Occident mais l'administration du Conseil de sécurité, dont il accuse le secrétaire de soutenir le ministre de la Défense Pavel Gratchev contre le MID et de tenter de marginaliser ce dernier dans le processus de décision[45]. Effectivement, le Conseil de sécurité réclama la démission de Kozyrev, ainsi que celle de son vice-ministre responsable de la CEI (Tchelov-Kovedaiev), invoquant le désintérêt du ministère pour les dossiers concernant la CEI. Suite à cette crise, Kozyrev demeure ministre, mais il est publiquement désavoué par Eltsine et son vice-ministre est contraint à la démission[46]. Skokov, de son côté, démissionnera de sa fonction après avoir soutenu les partisans du coup d'Etat manqué de 1993.

Ainsi, pour des raisons à la fois matérielles, institutionnelles et politiques, les diplomates ne purent assumer le rôle de coordination dont le ministère les avait chargés. Et cette impuissance semble bien avoir alimenté un double cercle vicieux, celui de la marginalisation du ministère dans le processus d'élaboration de la décision et celui de la critique interne au ministère.

La nomination de Evgenii Primakov confirme bien le compromis entre les élites, qui s'explique par une stabilisation progressive de la situation des anciennes élites soviétiques, du coup moins enclines à ébranler un gouvernement qui garantit leur influence sociale. Le commentaire que l'on trouve le plus souvent dans la presse russe, et aussi dans les publications plus spécialisées, est que Primakov s'est chargé de donner à la diplomatie russe la stabilité et le professionnalisme qui lui manquaient.

[45] *Nezavisimaia Gazeta*, 16 juillet 1992.

[46] *Nezavisimaia Gazeta*, 31 juillet 1992.

Evgenii Primakov est parvenu à exercer une incontestable autorité sur la bureaucratie du ministère des Affaires étrangères. Les rivalités entre les élites sectorielles tendent désormais à diminuer, ce qui renvoie à l'établissement progressif d'une véritable « division du travail » entre les différentes agences gouvernementales. Ainsi, par exemple, le ministre de la Défense qui a succédé à Gratchev, Igor Rodionov, déclare « se concentrer sur la réforme militaire et la modernisation de l'armée ». Primakov bénéficie en outre d'un contexte favorable : dès sa nomination, Boris Eltsine édicte un décret affirmant que le MID doit coordonner l'ensemble de la politique étrangère de la Fédération de Russie, qu'aucun texte ne peut être introduit dans ce domaine sans l'approbation du MID, que seuls les diplomates peuvent exprimer le point de vue de la politique étrangère russe et que les ambassadeurs russes à l'étranger ont pour responsabilité l'ensemble des activités des agences russes basées dans leur pays. Le ministre obtient en outre une augmentation du budget de fonctionnement du MID et, avec un Boris Eltsine physiquement amoindri, il semble après l'élection présidentielle véritablement responsable de la politique étrangère dont il fixe les priorités nationales. Il a donc redonné du poids au MID, contrairement à Kozyrev qui n'était pas parvenu à tisser des liens suffisamment forts au sein du gouvernement et à la Douma pour y parvenir.

En un peu plus d'une année, l'administration présidentielle semble avoir mis progressivement fin à ses attaques sournoises contre le ministère. Les nombreux organes parallèles, formels ou informels, destinés à contrôler la politique étrangère au sein du gouvernement sont devenus inutiles. Par ailleurs, Primakov a mis en place des concertations d'une part au sein du gouvernement, par le moyen d'instances réunissant ministres, conseillers ministériels et conseillers du président (telles que le Comité de réflexion sur l'avenir de la Russie et du monde contemporain), d'autre part avec les principaux groupes politiques à la Douma, les unes les les autres contribuant également à faire du MID et des diplomates russes le pivot réel de la politique étrangère[47].

[47] *Moskovskie Novosti*, 30 juin 1996.

Bibliographie

ADAMOVITCH (Ales').— *My chestidesiatniki* [Nous, hommes des années soixante], Moscou, Sovetskii Pisatel', 1991.

ARBATOV (Georgii).— « Eurasian letter : A new cold war ? », *Foreign Policy*, n°5, été 1994, p. 102.

ARBATOV (Aleksei G.).— « Russia's foreign policy alternatives », *International Security*, n° 18, 1993, pp. 5-43.

BLOOM (William).— *Personal Identity, National Identity and International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

BLUM (Douglas W.).— « Disintegration and Russian Foreign Policy », *in* Douglas W. Blum (ed.), *Russia's Future : Consolidation or Disintegration ?*, Boulder, Westview Press, 1994, pp. 127-146.

BOURENKOVA (E.).— « Polititcheskie eliti v Rossii » [Les élites politiques en Russie], *Mir Rossii*, tome IV, n° 3-4, 1995, pp. 4-22.

FEDOROV (Yu.).— *Economic Interests and Lobbies in the Formulation of Russian Foreign Policy*, Londres, RIIA, 1995, Post Soviet Business Forum Briefing, paper n° 5.

FEDOROV (Yu.).— « Foreign policy making in the Russian Federation and local conflicts in the CIS », *in* H.G. Ehrart, A. Kreikemeyer, A. Zagorski (eds.), *Crisis Management in the CIS : Whiter Russia ?*, Baden Baden, Nomos Verlag, 1995.

GROIS (Boris).— « Poisk rousskoï ratsional'noï identitchnosti » [La recherche d'une identité russe rationnelle], *Voprosy filosofii*, n° 1, janvier 1992, pp. 52-60.

HANLEY (Eric), YERSHOVA (Natasha), ANDERSON (Richard).— « Russia — Old wine in a new bottle ? The circulation and reproduction of Russian elites, 1983-1993 », *Theory and Society*, vol.24/5, octobre 1995, pp. 639-668.

HARASIMIN (Bohdan).— *Political Elite Recruitment in the Soviet Union*, Londres, Macmillan, 1984.

HOFFMANN (E.), FLERON (F.) (eds.).— *The Conduct of Soviet Foreign Policy*, New York, Aldine, 1980.

KARAGANOV (S.).— « Russia's elites », *in* R. Blackwell, S. Karaganov (eds.), *Damage Limitation or Crisis ? Russia and the Outside World*, Londres, Brassey's, 1994.

KORTOUNOV (Andreï).— « Istina v Isskoustve : rousskii mistisizm v sisteme mirovozrenii Vostok i Zapada » [La vérité dans l'art : le mysticisme russe dans le système d'un monde Est-Ouest], *Scholarly Reports of the Russian Scientific Fund*, Moscou, n° 2, 1992.

KRAMER (M.).— « The role of the CPSU international department in Soviet foreign relations and national security policy », *Soviet Studies*, vol. 42, n° 3, 1990, pp. 429-446.

KULLBERG (Judith).— « The ideological roots of elite political conflict in Post-Soviet Russia », *Europe-Asia Studies*, vol. 46, n° 6, 1994, pp. 929-954.

LYNCH (Allen).— *The Soviet Study of International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

MACALLISTER (Ian), WHITE (Stephen).— « The legacy of the *nomenklatura* : economic privilege in postcommunist Russia », *Coexistence*, vol. 32, n° 3, septembre 1995.

MALCOLM (Neil).— « Russian foreign policy decision-making », *in* Peter Shearman (ed.), *Russian Foreign Policy since 1990*, Boulder, Westview Press, 1996, pp. 24-25.

MALCOLM (Neil).— « Foreign affairs specialists and decision makers », *in* David Lane, *Elites and the Political Power in the USSR*, Aldershot, Edward Elgar, 1988, p. 207.

MALCOLM (Neil), PRAVDA (Alex).— « Democratization and Russian foreign policy », *International Affairs*, n° 72, 1996, p. 538.

MATTHEWS (Mervin).— *Privilege in the Soviet Union. A Study of Elite Life-Style under Communism*, Londres, George Allen and Unwin, 1978.

MILLER (Robert F.).— *Soviet Foreign Policy Today : Gorbachev and the New Political Thinking*, New York, Unwin Hyman, 1991.

NIKOLAIEV (Aleksandr).— « Tekhnokratitcheskaia elita i polititcheskaia transformaciia » [L'élite technocratique et la transformation politique], *Svobodnaia Mysl'*, n° 5, 1996, pp. 56-65.

PETRO (Nicolaï).— *The Rebirth of Russian Democracy : An Interpretation of Political Culture*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1995.

PETRO (Nikolaï), RUBINSTEIN (Alvin).— *Russian Foreign Policy : From Empire to Nation State*, New York, Longman, 1997, pp. 316-317.

PRAVDA (Alex).— « The politics of foreign policy », *in* Stephen White, Alex Pravda, Zvi Gitelman (eds.), *Developments in Russian and Postsoviet Politics*, Londres, Macmillan, 1994, pp. 208-286.

PUSHKOV (Aleksei K.).— « Russia and America : the honeymoon's over », *Foreign Policy*, hiver 1993-1994, pp. 76-90.

RICHTER (James).— « Russian foreign policy and the politics of national identity », *in* Celeste Wallander (ed.), *The Sources of Russian Foreign Policy after the Cold War*, Boulder, Westview Press, 1996.

SAKWA (Richard).— *Gorbachev and his Reforms, 1985-1990*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1990, p. 334.

SHEARMAN (Peter).— « Defining the national interest : Russian foreign policy and domestics politics », *in* Roger E. Kanet, Alexander Khomakin, *The Foreign Policy of the Russian Federation*, Londres, Macmillan, 1997.

SHTROMAS (Alexander), KAPLAN (Morton).— *The Soviet Union and the Challenge of the Future* (vol. 4 de *Russia and the World*), New York, Paragon House, 1989.

SNYDER (Jack L.).— « International leverage on Soviet domestic change », *World Politics*, n° 42, octobre 1989, pp. 1-30.

TCHECHKOV (Marat Alexandrovitch).— « Vetchno jivaia nomenklatura ? » [La nomenklatura est-elle éternelle ?], *Mirovaia Ekonomika i Mejdounarodnie Otnocheniia*, n° 6, 1995, pp. 32-43.

WOODBY (Sylvia).— *Gorbachev and the Decline of Ideology in Soviet Foreign Policy*, Boulder, Westview Press, 1989.

ZIMMERMAN (William).— *Soviet Perspectives on International Relations, 1956-1967*, Princeton, Princeton University Press, 1969, pp. 37-39.

ZIMMERMAN (William).— « Elites perspectives and the explanation of Soviet foreign policy », *Journal of International Affairs*, 1970, vol. 24, n° 1, pp. 84-98.