

N° 30

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au proces verbal de la séance du 28 octobre 1992

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification du Traité entre la France et la Russie

Par M. Claude ESTIER,

Senateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Yvon Bourges, Michel d'Aillieres, François Abadie, Guy Penne, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Michel Allouche, Roland Bernard, Xavier de Villepin, *secrétaires* ; Jean Luc Becart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, Andre Bettencourt, Andre Boyer, Mme Paulette Briseperre, MM. Michel Caldagues, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles Henri de Cosse-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand Chastel, Claude Estier, Gerard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Jacques Golliet, Yves Guena, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Mme Nicole de Hauteclucque, MM. Marcel Henry, Andre Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malene, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean Luc Melenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, Andre Rouviere, Jean Simonin, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Volquin.

Voir le numéro :

Senat : 511 (1991-1992).

Traites et conventions - Russie.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
Avant-propos	7
I - Russie "année zéro"	10
1. La Russie à la recherche de sa diplomatie	10
a. Des objectifs désormais ciblés	10
<i>a1. L'"Etat continuateur de l'URSS"</i>	<i>10</i>
<i>a2. Une priorité : devenir un Etat "civilisé"</i>	<i>11</i>
<i>a3. Des relations interétatiques avec les anciennes républiques soviétiques</i>	<i>11</i>
<i>a4. Pragmatisme dans les relations avec le Proche-Orient</i>	<i>11</i>
b. Une réussite encore lourdement hypothéquée	12
<i>b1. L'entrée de la Russie sur la scène internationale</i>	<i>12</i>
<i>b2. Difficultés liées à la présence de communautés russes importantes sur le territoire de l'ex-URSS</i>	<i>12</i>
<i>b3. Difficultés imputables au malaise des militaires</i>	<i>12</i>
2. La Russie, terre de tensions nationales	13
a. Géorgie, Moldavie, Ukraine : en conflit ouvert avec la Russie	13
<i>a1. Le différend russo-géorgien</i>	<i>13</i>
<i>a2. Le conflit russo-moldave</i>	<i>14</i>
<i>a3. La détérioration des relations avec l'Ukraine</i>	<i>14</i>
b. Identité russe et Etat multinational	14
<i>b1. La répartition des Russes sur le territoire de la Fédération</i>	<i>14</i>
<i>b2. L'actuelle multiplication des proclamations de souveraineté à l'intérieur de la Fédération russe</i>	<i>15</i>
<i>b3. La nécessaire définition de structures institutionnelles adaptées aux contraintes d'un Etat multinational</i>	<i>15</i>

	<u>Pages</u>
3. La difficile démocratisation des institutions russes	16
a. Les avatars de la réforme constitutionnelle	16
b. Un paysage politique éclaté	17
c. Une crise politique inévitable	18
4. La dérive économique russe : "de la Troisième Rome au tiers-monde"	18
a. L'aggravation de la récession	18
a1. <i>Une chute très sensible de la production industrielle</i>	18
a2. <i>L'agriculture gravement compromise</i>	19
a3. <i>La contraction du commerce extérieur russe</i>	19
b. Une situation financière et budgétaire très dégradée	19
b1. <i>Une inflation durable</i>	19
b2. <i>La faiblesse du rouble</i>	20
b3. <i>L'importance du déficit budgétaire</i>	20
c. Les difficultés de la réforme économique	21
c1. <i>Orientations retenues par l'équipe gouvernementale</i>	21
c2. <i>L'ampleur de la crise sociale</i>	21
c3. <i>Quelques perspectives favorables</i>	22
II - Cent ans de relations conventionnelles entre Paris et Moscou ...	24
A - L'alliance franco-russe de 1891-1893 : "l'enterrement de l'entente des monarques contre la Révolution"	24
1. Le maintien de la paix en Europe	24
2. La russomanie française	25
a. Le "mirage russe"	25
b. Les prolongements économiques de l'alliance	26
b1. <i>L'épargne française au service des investissements russes</i>	26
b2. <i>Une présence commerciale réduite</i>	27
B - 74 ans de relations France-URSS : de l'ennemi au partenaire	27

	<u>Pages</u>
1. "Nous ne transigerons pas avec le gouvernement des Soviets"	27
a. L'annulation des engagements contractés par l'Ancien Régime russe	28
b. La participation française à l'intervention militaire alliée en France	28
2. De la reconnaissance à l'assistance mutuelle	28
a. 28 octobre 1924 : reconnaissance du gouvernement soviétique par la France	28
b. Le danger allemand et les éphémères alliances franco-soviétiques	29
<i>b1. Le traité d'assistance mutuelle du 2 mai 1935</i>	<i>29</i>
<i>b2. L'invasion de l'URSS par l'Allemagne et la "fraternité des armes" franco-soviétique</i>	<i>29</i>
3. De la tension à la coopération amicale (1955-1975)	30
a. La multiplication de différends entre la France et l'URSS ..	30
b. "Détente, entente, coopération"	30
c. Les ambiguïtés du dialogue franco-soviétique	31
4. De la détente à la glaciation (1975-1984)	31
a. Helsinki et la généralisation de la détente	31
b. Conséquences de l'invasion de l'Afghanistan	31
5. De la méfiance à l'approfondissement de la coopération bilatérale (1984-1989)	32
a. Le changement de direction soviétique et le dégel progressif des relations bilatérales	32
b. Perestroïka et diplomatie soviétique	32
c. Le sommet franco-soviétique de juillet 1989 et la dynamisation des échanges bilatéraux	33
III - Le traité franco-russe du 7 février 1992 : de l'«entente, détente, coopération» à la «confiance, solidarité et coopération»	35
A - La «qualité nouvelle» des relations franco-russes	35
1. «confiance, solidarité et coopération»	36

	<u>Pages</u>
2. Référence aux valeurs communes de démocratie et de Droits de l'homme	36
3. Une étroite concertation entre les parties	36
a. L'élargissement et l'approfondissement des consultations intergouvernementales	37
b. Une concertation institutionalisée	37
c. La coopération franco-russe dans le domaine de l'économie internationale	37
4. Le règlement des contentieux franco-russes	38
a. Contentieux liés à la qualification de la propriété française	38
b. La question des emprunts russes	38
B - Un nouveau contexte international	39
1. Une "Europe pacifique et solidaire"	40
a. Des mécanismes permanents de sécurité et de coopération	40
b. Un "espace commun de droit et de démocratie"	40
2. L'"apport décisif des accords de désarmement"	41
C - Aspects sectoriels de la coopération franco-russe	41
1. La coopération militaire	42
2. La coopération institutionnelle	42
a. Pédagogie de l'Etat de Droit	43
b. Coopération entre les institutions judiciaires	43
c. Coopération interparlementaire	43
d. Coopération décentralisée	44
e. Coopération en matière de police	45
3. Aspects économiques de la coopération franco-russe ...	45
a. Secteurs ouverts à la coopération économique	45
<i>a1. Agroalimentaire</i>	45
<i>a2. Energie</i>	46

	<u>Pages</u>
<i>a3. Transports</i>	46
<i>a4. Circuits de distribution</i>	47
<i>a5. Sûreté nucléaire</i>	47
<i>a6. Protection de l'environnement</i>	47
b. La formation des acteurs de l'économie russe	47
c. L'engagement d'assurer des "conditions favorables à l'activité des entreprises du pays partenaire"	48
<i>c1. Encouragement et protection réciproques des investissements</i>	48
<i>c2. La situation des entreprises mixtes franco-russes</i>	49
4. Aspects culturels de la coopération franco-russe	51
a. L'importance nouvelle conférée à la recherche	51
b. Les échanges culturels classiques	51
<i>b1. Aspects traditionnels</i>	51
<i>b2. La signification nouvelle de certains types d'échanges culturels</i>	52
<i>b3. La communication audiovisuelle</i>	53
c. Les centres culturels	
Conclusions de votre rapporteur	54
Examen en commission	55
Annexe 1 - Aspects militaires de la succession de l'URSS	57
Annexe 2 - L'aide à la Russie	60

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi tend à autoriser l'approbation du Traité franco-russe signé, le 7 février 1992, à l'occasion de la visite d'Etat à Paris du président russe Boris Eltsine. Il inscrit les relations entre la France et la Russie dans un cadre juridique actualisé, prenant acte à la fois des changements intervenus en Europe depuis 1989 et de la disparition de l'URSS, à laquelle la Russie a été appelée à succéder.

. De l'URSS à la Russie

Quand, le 25 décembre 1991, la démission de M. Gorbatchev manifeste la fin de l'URSS, confirmée, de manière symbolique, par la disparition du drapeau rouge des toits du Kremlin, leur succèdent le président russe, élu au suffrage universel le 12 juin 1991, ainsi que le drapeau blanc-bleu-rouge qui avait été, jusqu'en 1917, l'emblème de la Russie impériale.

C'est le putsch manqué d'août 1991 qui précipita ces bouleversements. Organisé à la veille de la signature du nouveau traité de l'Union, prévue le 20 août 1991 afin d'avaliser l'évolution de l'URSS vers une quasi-confédération, le coup d'Etat était destiné à préserver un semblant de pouvoir central.

Rapidement maîtrisé, le putsch ouvrit la voie à l'accession au pouvoir du président Boris Eltsine, favorable à un "séparatisme pilote" (1) qui permet à la Russie d'entreprendre une "réforme libérale qui ne tiendra plus compte ni des hésitations d'un président attaché au "choix socialiste", ni des objections des autres républiques" (1).

Le 8 décembre 1991, la création de la CEI (Communauté des Etats indépendants) par les trois républiques slaves (Russie, Ukraine et Biélorussie), bientôt ralliées par le Kazakhstan et les républiques d'Asie centrale, consacre la fin de l'URSS, sujet de droit international.

Le Traité du 7 février 1992 tire les conséquences de ces bouleversements en se référant, dès le préambule, à la création de la CEI et au fait que la "Fédération de Russie est l'Etat continuateur de l'URSS". L'ouverture de négociations en vue de la conclusion de traités d'entente avec les pays issus de l'ex Union soviétique (2) a accompagné, sur le plan conventionnel, la disparition de l'URSS.

. Originalité du Traité franco-russe

Le présent traité s'inscrit donc dans un réseau d'accords de même objet qui lient la France à ses nouveaux partenaires européens. Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a, au cours de la précédente session, examiné les traités d'amitié franco-polonais, franco-roumain, franco-hongrois et franco-tchécoslovaque, à la ratification desquels elle a donné un avis favorable.

Bien que le présent traité ne se distingue que marginalement des autres accords conclus par la France avec les pays de l'"Autre Europe", et bien que le traité franco-russe ne comprenne que des stipulations très générales, force est d'insister sur le caractère

(1.) J-M Chauvier "De l'URSS à la Russie" - L'Etat du monde - 1993, p. 68

(2.) A ce jour ont été signés des traités comparables au traité franco-russe du 7 février 1992, avec l'Ukraine, le Kazakhstan et la Lituanie.

unique de l'arrière-plan historique et politique dans lequel s'inscrit celui-ci.

Sur le plan historique, il est difficile de ne pas évoquer l'alliance franco-russe de 1891, et le dynamisme qui caractérisait, il y a un siècle, les relations franco-russes, sur fond de "russomanie" française.

A ce titre, le Traité du 7 février 1992 -conclu presque cent ans après l'alliance de 1891- est ancré dans une histoire particulièrement riche. Dans le même temps, le traité franco-russe définit le cadre des relations de la France avec un pays nouveau, qui doit définir son identité après 70 ans de régime communiste.

Sur le plan politique, il convient de souligner que le présent traité est le premier que la Russie ait conclu avec ses partenaires occidentaux : il semble donc confirmer la spécificité de la place dévolue à la France parmi ceux-ci. Son intérêt sur ce point n'échappera donc à personne.

Avant d'analyser le contenu du Traité du 7 février 1992, à la lumière des récents développements des relations franco-russes, votre rapporteur dressera un bilan rapide des premiers mois d'existence de la Fédération de Russie héritière de l'URSS, et évoquera cent ans de relations bilatérales entre Paris et Moscou.

I - RUSSIE "ANNÉE ZÉRO"

Le bilan -nécessairement incomplet- des premiers mois d'existence de la Fédération de Russie depuis la fin de l'Empire soviétique fait apparaître les difficultés rencontrées, sur les plans diplomatique, ethnique et national, politique et économique, par un Etat dont le paradoxe est d'être à la fois un Etat nouveau et l'héritier d'une histoire ambiguë.

1. La Russie à la recherche de sa diplomatie

Au coeur de la définition de l'identité russe, la recherche de la place de la Russie dans la communauté internationale témoigne du souci du nouvel Etat de liquider l'héritage soviétique et d'intégrer le monde "civilisé" (3). En dépit de réussites manifestes, la jeune politique étrangère russe demeure soumise à de lourdes hypothèques, qui tiennent pour la plupart au poids du legs soviétique.

a) Des objectifs désormais ciblés

a1) En s'affirmant comme le chef de l'*"Etat continuateur de l'URSS"*, et non comme celui de l'Etat successeur de l'Union soviétique, Boris Eltsine a, le 31 janvier 1992, devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, clairement affiché l'intention de la Russie, forte de l'expérience de 1917 et de la rupture qui s'était alors consommée entre les Soviets et le monde, d'assumer les obligations contractées par l'URSS, sans toutefois reprendre à son compte le totalitarisme soviétique ni les menaces que celui-ci faisait peser sur la paix. "...Ce qui fait la spécificité du cas russe, c'est que la Russie refuse d'être tenue pour un Etat surgi ex nihilo et revendique précisément la place occupée peu auparavant par l'URSS au sein de la communauté internationale (4)".

(3) Expression du ministre des affaires étrangères de Russie, A. Kozyrev (Izvestia, 31 mars 1992). Cité par H. Carrère d'Encausse dans *Victorieuse Russie* (Paris, Fayard, 1992), ouvrage dont s'inspirent très largement et auquel rendent hommage les développements ci-après.

(4) H. Carrère d'Encausse, *op. cit.*, p. 317.

a2) Loin de maintenir les prétentions soviétiques à la superpuissance -parité avec les Etats-Unis, chef de file du monde communiste et partenaire privilégié du monde en développement-, la diplomatie russe procède désormais d'une *priorité*, déjà contenue dans la "nouvelle pensée" de M. Gorbatchev : "la volonté de suivre en tous points la voie historique empruntée par les pays d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord, voie qui en a fait des Etats -civilisés-" (5).

La création, brigüée par la direction russe, d'une "ceinture de bon voisinage" comprenant l'Allemagne, l'Italie, la France, la Finlande, la Pologne, la Turquie, la Chine, la Corée et le Japon s'inscrit dans cette évidente volonté d'ancrage dans la communauté internationale. Quant aux relations, toujours privilégiées, avec les Etats-Unis, elles sont destinées à permettre à la Russie de conserver un statut de grande puissance.

Parmi les gestes et décisions susceptibles d'illustrer ce que les opposants à la politique de M. A. Kozyrev appellent de manière péjorative "l'atlantisme russe", citons le souhait, un temps exprimé par Boris Eltsine, de solliciter l'adhésion de la Russie à l'OTAN, l'alignement de la Russie sur les sanctions décidées à l'ONU contre la Yougoslavie (en dépit de la tentation pro-serbe qui caractérise les tenants de la solidarité slave), et la volonté d'intégrer le FMI.

a3) L'"étranger proche" (c'est-à-dire les anciennes républiques soviétiques) occupe, bien évidemment, une place spécifique dans la diplomatie russe.

Au printemps 1992, la restructuration du ministère des Affaires étrangères a notamment porté sur la création d'un Département des relations avec des pays de la Communauté des Etats Indépendants. L'évolution de celle-ci a fait évoluer les relations avec les ex-républiques soviétiques de la sphère communautaire (hypothèse initialement privilégiée par la direction russe) vers des *contacts bilatéraux classiques*. En décidant par décret, le 10 juin 1992, de se doter de frontières à l'égard des membres de la CEI, la Russie a confirmé que ses relations avec les ex-républiques soviétiques étaient devenues des relations interétatiques.

a4) Ce souci de *normalisation*, voire de *pragmatisme*, se manifeste également à l'égard du Proche-Orient, qui n'a plus à jouer le rôle d'arène de la confrontation avec les Etats-Unis qui était le sien du temps de l'URSS. Réconciliation avec Israël et révision des relations

(5) H. Carrère d'Encausse, *op. cit.*, p. 311 .

privilégiées entretenues avec la Syrie, l'Irak et la Libye illustrent cette appréciable évolution.

b) Une réussite encore lourdement hypothéquée

b1) Au terme de quelque dix mois de diplomatie russe, force est de reconnaître que l'Etat continuateur de l'URSS "a trouvé sa place sur la scène internationale, et le monde des puissances -notamment le -G7- et la Communauté européenne- reconnaît dans la Russie un Etat semblable aux autres, dont la nature lui semble déchiffrable" (6). L'accès de la Russie aux organisations internationales, et, notamment, au Conseil de sécurité des Nations Unies où elle a succédé à l'URSS, l'entrée au FMI et les liens avec les Sept pays les plus industrialisés sont à inscrire à l'actif du bilan de la jeune politique étrangère russe.

b2) La fragilité de celle-ci apparaît néanmoins si l'on considère les difficultés susceptibles de résulter, sur le plan diplomatique, de l'importance actuelle du sentiment national en Russie, et de la nécessité de protéger les intérêts des Russes établis dans les ex-républiques soviétiques. En effet, plus de vingt millions de personnes détenant un passeport russe vivent en dehors de la Fédération de Russie. Cette hypothèque compromet notamment les relations de la Russie avec les républiques baltes, dont la Russie avait pourtant, la première, reconnu l'indépendance. Le fait que les citoyens russes établis en Estonie aient, lors des dernières élections présidentielles, été privés du droit de vote illustre les problèmes posés par l'existence d'importantes communautés russes réparties sur le territoire de l'ex-URSS.

b3) Le malaise des militaires russes s'explique par les retours massifs d'Europe de l'Est et par le rapatriement, plus problématique, des forces stationnées dans les pays baltes et dans les autres républiques soviétiques. Les problèmes de logement et d'emploi qui résultent de cette situation sont aggravés par les perspectives de réduction des effectifs (après les 500 000 hommes que M. Gorbatchev promettait de démobiliser en 1988, à l'ONU, B. Eltsine a pris l'engagement d'étendre cette déflation à 700 000 recrues de plus, afin de se limiter, à un terme non défini, à un effectif de 1 500 000 hommes).

(6) Hélène Carrère d'Encausse, op. cit., p. 341.

L'augmentation préoccupante du taux de suicide dans l'armée (de 1,9 % en 1989, on serait passé à 38 % en 1992 (7)) illustre l'ampleur de ce malaise psychologique et social.

Les relations de la direction russe et de l'armée sont rendues plus difficiles du fait des initiatives russes en matière de désarmement et de la conversion des industries de défense, qui suscitent les critiques de militaires nostalgiques de la grandeur soviétique, dans un contexte général d'exacerbation du sentiment patriotique.

En dépit des craintes que l'on pourrait formuler sur l'émergence de "comportements d'intimidation visant à faire exclure du débat politique ouvert les questions que la hiérarchie militaire considérerait de son ressort" (8), la déclaration de fidélité constitutionnelle au Président, rendue publique par la hiérarchie militaire le 22 octobre 1992, semble confirmer l'allégeance de l'armée au pouvoir russe.

2. La Russie, terre de tensions nationales

Les affrontements interethniques dont l'URSS finissante avait été le cadre n'ont pas cessé avec la dislocation de l'empire soviétique. Les conflits locaux qui se développent dans l'ex-URSS concernent la Russie de deux manières : d'une part, en mettant en cause les relations de la Russie avec certaines anciennes républiques soviétiques, et, d'autre part, en affectant les structures elles-mêmes du nouvel Etat russe.

a) Géorgie, Moldavie, Ukraine : en conflit ouvert avec la Russie

a1) La revendication, le 13 décembre 1991, par le Congrès du peuple ossète, de la création d'une république unifiant les deux Ossétie (l'Ossétie du Nord, sise sur le territoire russe, et l'Ossétie du Sud, relevant de la Géorgie), a radicalisé la tension entre Russie et Géorgie, illustrée par la menace, formulée par le président du Parlement russe, de rattacher l'Ossétie du Sud à la Fédération de Russie. Le souhait de

(7.) Pierre Bocev, *Le Figaro*, 9-10 mai 1992

(8.) J. Sapir "Ex armée rouge : les questions posées". *L'état du monde 1993*.

la *république géorgienne d'Abkhazie* d'être intégrée à la Russie a, plus récemment, contribué à raviver le conflit entre les deux pays.

a2) La proclamation d'une république indépendante en *Transdnestrie* (après le referendum du 1er décembre 1991), et les affrontements armés dont cette région est le terrain, ont conduit à une radicalisation du conflit entre *Russie et Moldavie* quand, soutenant les russophones du Dniestr dans leur opposition à la Moldavie, Boris Eltsine a publiquement dénoncé le "génocide" dont sont victimes les Russes de Transdnestrie, radicalisation dont résulte également l'implication de la 14e armée russe sur le territoire en cause.

a3) La *deterioration des relations russo-ukrainiennes* remonte à la proclamation de l'indépendance de l'Ukraine, en août 1991, confirmée par le referendum du 1er décembre 1991 sur l'indépendance. Le contentieux entre les deux pays s'est articulé autour du contrôle des armes nucléaires et de la souveraineté sur la Crimée.

En dépit du traité russo-ukrainien du 19 novembre 1990 garantissant l'intégrité territoriale des deux Etats, le Soviet suprême de Russie a, le 21 mai 1992, décrété la nullité de l'acte par lequel la Crimée avait été, en 1954, attribuée à l'Ukraine. Le débat sur le statut de la Crimée, exposé de manière caricaturale, a opposé le Parlement de Simféropol, fort du soutien du Soviet suprême russe, partisan de l'indépendance de la Crimée, à l'Ukraine, soucieuse de ne pas perdre une région dont l'importance stratégique, à travers la question de la flotte de la mer Noire, n'échappe à personne. Rappelons notamment que le principal chantier naval de l'ex-URSS se trouve en territoire ukrainien.

Le compromis russo-ukrainien de Dagomys (juin 1992) a porté sur la renonciation de la Crimée à l'indépendance. L'accord survenu en août 1992 entre les présidents russe et ukrainien devrait déboucher, sous réserve d'éventuels dérapages, sur un contrôle commun de la flotte, dont le partage pourrait intervenir vers 1995.

b) Identité russe et Etat multinational

b1) La répartition des Russes sur le territoire de la Fédération fait apparaître des régions où domine l'élément russe (Carélie : 73% de Russes, 10% de Caréliens ; Bouriatie : 70% de Russes, 24% de Bouriates ; ex-Yacoutie : 50% de Russes, 33% de Yacoutes), et les

zones où la population russe ne constitue pas la majorité (Tatarstan : 48% de Tatars, 43% de Russes ; ex-Bachkirie : 21% de Bachkirs, 28% de Tatars et 39% de Russes). En Tchouvachie et à Tchouva, les Russes représentent moins de 30% de la population et seraient tentés de quitter une région où la situation est devenue pour eux modérément confortable.

b2) La République de Russie est aujourd'hui confrontée à la multiplication des proclamations de souveraineté des républiques et des régions autonomes, parmi lesquelles les plus difficiles à gérer sont le Tatarstan et la Tchétchénie (où Boris Eltsine, qui avait instauré l'état d'urgence le 7 novembre 1991, a dû reculer en raison de l'opposition du Soviet suprême russe).

Dès juillet 1991, le Parlement russe a transformé en républiques quatre régions autonomes. En juillet 1992, il a avalisé par voie législative la création de la République ingouche. Quelque 21 républiques constituaient, à la fin du premier semestre 1992, la Fédération de Russie. Cette évolution semble témoigner du fait que la Russie a, jusqu'à présent, choisi d'accompagner les changements en cours plutôt que de les subir. Boris Eltsine pouvait ainsi faire figurer à l'actif du bilan de sa première année de présidence le fait que "si dure qu'ait été cette année, nous avons su maintenir la Russie en paix (...). Nous n'admettrons jamais chez nous la variante yougoslave" (9). Le risque demeure toutefois que la Fédération de Russie reproduise les difficultés qui ont causé la disparition de l'Union soviétique ...

b3) La définition de structures institutionnelles adaptées aux contraintes d'un Etat multinational constitue le défi majeur auquel est aujourd'hui confrontée la Fédération de Russie. Cette dénomination recouvre un compromis, atteint le 17 avril 1992 au Congrès des députés du peuple russe, entre l'entité russe et les républiques composant la Russie. L'adoption, le 31 mars 1992, d'un Traité fédéral (auquel n'ont adhéré ni le Tatarstan, ni la Tchétchénie), ne permet toutefois pas de faire l'économie d'une Constitution qui définisse nettement les rapports entre le centre et les territoires fédérés, ce que ne parviennent pas à faire les amendements introduits, pendant la session de printemps 1992, dans la Constitution russe de 1978 toujours en vigueur.

Le 15 octobre 1992, la création d'un *Conseil des chefs d'Etat des Républiques* constituant la Fédération de Russie (investi d'un rôle consultatif en matière politique, économique et sociale) a

(9) Cité par H. Carrère d'Encausse, *op. cit.*, p. 239.

illustré le souci du président Eltsine de ménager l'autorité des dirigeants des républiques fédérées, afin d'éviter un éventuel éclatement de la Fédération russe.

3. La difficile démocratisation des institutions russes

Légataire d'une Constitution calquée sur celle que Léonid Brejnev avait fait adopter en 1977, et qui assurait la toute-puissance du parti communiste, la Russie est, depuis la session parlementaire de l'automne 1991, confrontée au défi que constitue la démocratisation de ses institutions par un parlement où se trouve sur-représenté le défunt système communiste. Cette inadéquation contribue à expliquer le recours aux pouvoirs spéciaux du chef de l'Etat.

a) Les avatars de la réforme constitutionnelle

Trois projets furent soumis aux députés russes réunis, au printemps 1992, lors de la VIe session du Congrès des députés de Russie.

- Le premier investissait le Président, élu au suffrage universel, d'importantes prérogatives, y compris dans le domaine législatif, tandis que le Parlement était réduit à un rôle consultatif, et fondé non plus sur une structure verticale (Soviet suprême et Congrès), mais sur un bicaméralisme rendu nécessaire par les caractéristiques fédérales de l'Etat russe.

- Le deuxième projet, soutenu par Boris Eltsine, mettait également fin à la distinction entre Congrès et Soviet suprême. Inspiré du système américain, il reposait sur la suprématie d'un Président élu au suffrage universel pour six ans, avec un large pouvoir d'initiative des lois, renforcé par un droit de veto sur les lois votées par le Parlement (auquel celui-ci pouvait échapper par la majorité des deux-tiers). En excluant à la fois la dissolution du Parlement et l'empêchement du Chef de l'Etat, ce projet compensait la prépondérance de ce dernier.

- L'alternative proposée par A. Sobtchak, maire de St. Pétersbourg, reposait sur la dissolution d'un Parlement dont les membres avaient été désignés dans un contexte politique devenu inadapté, et sur

l'élection d'une Assemblée constituante chargé d'élaborer une loi fondamentale d'inspiration parlementariste.

La VIe session du Congrès avait abouti au report de la discussion de la réforme constitutionnelle à la session d'automne. L'inscription de la réforme constitutionnelle à l'ordre du jour des travaux du Parlement se trouve à l'origine de l'actuel bras de fer entre le Président Eltsine et l'opposition parlementaire. Cet échec est imputable non seulement aux réticences des députés russes à mettre eux-mêmes fin à leur mandat, mais aussi à l'extrême dispersion des forces politiques.

b) Un paysage politique éclaté

Le discrédit dont fait l'objet le parti communiste soviétique explique la multiplication de mouvements politiques souvent aussi éphémères que confidentiels. La délégation du Bureau du Sénat, conduite par le président Taittinger qui s'est rendue à Moscou du 23 au 26 février 1992 a été témoin de cet éclatement mais aussi du fait que les affrontements entre les différents groupes représentés au Parlement avaient mis un terme à la "langue de bois" qui marquait les rencontres précédentes.

Les divisions dont pâtit la famille démocrate affaiblissent celle-ci, compromettent le succès des réformes, et compliquent la vie politique russe en suscitant des reclassements parfois inattendus.

Ainsi, le mouvement des réformes comprend le courant "Russie démocratique", état-major de Boris Eltsine à ses débuts dans la vie politique russe, et le courant des "démocrates radicaux". D'anciens partisans de Boris Eltsine se retrouvent, dans une opposition au gouvernement qui se veut conservatrice, modérée et constructive, au sein du mouvement de l'"Union civique". Celui-ci a, à la veille de la session d'automne 1992, réuni le "Parti démocrate de Russie" de Nikolai Travkine, le "Parti de la Russie libre" d'Alexandre Routskoï, vice-président de Russie, très populaire dans l'armée, soucieux de ne pas brader l'héritage national en échange d'une aide extérieure jugée humiliante, et, enfin, l'"Union pour le renouveau" d'Arcadi Volski (par ailleurs président de l'Union des entrepreneurs et industriels de Russie), soutenue par l'industrie lourde et par le complexe militaro-industriel, et hostile à la conversion des industries de défense.

S'agissant enfin de l'opposition conservatrice et patriote, celle-ci unit de manière révélatrice communistes et nationalistes à

travers l'alliance conclue, sous la bannière du "Front de salut national", entre les "Communistes de Russie", le parti "Russie" et l'"Union agraire", qui, mis en place en octobre 1992, fédère les oppositions de droite et de gauche. Celles-ci ont réclamé la démission du gouvernement et du président Eltsine, qui a répliqué, le 28 octobre 1992, par un décret ordonnant la dissolution du "Front de salut national".

c) Une crise politique inévitable

Déjà prévisible quand, en octobre 1992, le Parlement russe a refusé de reporter la date du prochain Congrès des députés, que le Président Eltsine souhaitait réunir en mars 1993, une crise politique pourrait éclater pendant la prochaine session parlementaire de décembre 1992.

La question de la reconduction des pouvoirs spéciaux du Président, qui viendront à échéance le 1er décembre, sera posée à cette occasion. La marge de manoeuvre du chef de l'Etat sera étroite. La solution que pourrait constituer le recours au referendum et à l'organisation d'élections législatives comporte en effet, dans une situation économique et sociale dégradée, un risque énorme.

4. La dérive économique russe : "de la troisième Rome au tiers-monde" (10)

La situation économique catastrophique à laquelle est confrontée la Russie produit un contraste amer avec le passé soviétique de deuxième puissance mondiale.

a) L'aggravation de la récession se traduit par :

a1) une chute très sensible de la production industrielle, qui est tombée entre juillet 1991 et juillet 1992 de 21,5 % (et de 27,2 % entre août 1991 et août 1992). Cette dégradation, qui concerne tous les secteurs industriels, touche également l'extraction du pétrole (la production

(10.) Andrei Fadin (in *Le vingtième siècle et la paix*), cité par K. Rousselet. *L'avenir de la Russie, Politique étrangère* (1/92)

passera de 460 millions de tonnes en 1991, à 390 millions de tonnes environ pour 1992).

a2) De mauvaises conditions climatiques ont compromis la situation agricole, qu'il s'agisse des récoltes céréalières ou de l'élevage, contraignant le gouvernement à recourir au système des prix subventionnés, sans toutefois satisfaire les producteurs qui réduisent de ce fait leurs livraisons à l'État. Des problèmes liés à l'alimentation du bétail sont notamment à l'origine d'une diminution de la production de viande et de volaille (- 23 %) ainsi que de lait (- 18 %) par rapport aux résultats observés en 1991.

a3) La contraction du commerce extérieur russe (- 27 % en volume pour les huit premiers mois de 1992 par rapport aux huit premiers mois de 1991) tient, pour l'essentiel, à l'effondrement des échanges avec les anciens partenaires privilégiés de l'ex CAEM (Conseil d'aide économique mutuelle). Les exportations ont diminué de 34 %, et les importations, de 19 %. Le déficit de la balance commerciale, certes limité à 200 millions de dollars, contraste avec l'excédent de 6 milliards de dollars enregistré en 1991.

b) Une situation financière et budgétaire très dégradée

b1) L'inflation est désormais un élément bien connu de la conjoncture économique russe. En juin 1992, les prix se situaient à un niveau dix fois plus élevé qu'en 1991. Après la pause observée en juillet (+ 7 % d'inflation mensuelle) et en août 1992 (+ 10 % sur le mois), l'inflation pourrait avoir repris en septembre 1992, et dépasser 4 % par semaine. Les mesures relatives au prix du pétrole, fixé par un décret présidentiel du 17 septembre 1992 à 4 000 roubles la tonne (soit, au taux de change actuel, 20 dollars -encore très en-deçà du prix fixé à Rotterdam), ont porté le prix du carburant à 8 roubles le litre (42 kopecks il y a un an). Cette décision causera une nouvelle vague d'inflation, compromettant l'objectif de 200 % retenu pour 1993. La limitation du taux d'inflation à 1 600 % pour 1992, espérée par les économistes gouvernementaux, est donc loin d'être acquise.

En dépit d'une politique assez généreuse d'émission de nouveaux billets -ceux-ci ont représenté, pour le premier semestre 1992, le triple du total émis en 1991-, on observe une pénurie de billets qui s'explique par l'augmentation continue des prix.

Enfin, le montant colossal des dettes inter-entreprises (qui s'élèveraient à 1 000 milliards de roubles, compte non tenu des dettes réciproques), financées par de nouvelles émissions de crédits consentis par la Banque centrale, est de nature à favoriser une situation d'hyperinflation d'autant plus durable qu'elle se nourrit aussi des avances faites par la Russie à certaines républiques ex-soviétiques.

b2) Le taux de change du rouble, récemment fixé à 241 roubles pour un dollar, constitue un échec par rapport aux objectifs gouvernementaux qui ambitionnaient un taux de 100 à 150 roubles pour un dollar. La valeur du rouble avait été fixée à 125,26 roubles pour 1 dollar le 1er août 1992, quand la Banque centrale a introduit la pleine convertibilité du rouble. Le 20 octobre 1992, le cours du rouble, établi à 368 roubles pour 1 dollar, a atteint son plus bas niveau, attestant la rapidité de la dégradation de la valeur de la monnaie russe. Par ailleurs, l'unification du taux de change du rouble, décidée le 1er juillet 1992 afin de mettre un terme à la multiplicité des taux officiels depuis 1990, constitue une autre manifestation des nombreux obstacles à l'assainissement financier de l'économie russe. Le passage à un taux de change unique est, en effet, compromis par l'existence de marchés libres (marché noir, ventes de devises aux enchères ouvertes aux entreprises ...), sur lesquels la valeur du rouble pouvait aller, en janvier 1992, de 100 à 180 roubles pour 1 dollar (11).

b3) Le déficit budgétaire pourrait s'élever, en 1992, à plus de 950 milliards de roubles, et représenter environ 10 % du PNB, en raison de rentrées fiscales aléatoires. On rappelle que l'exécution du budget de Russie est compromise par le nécessaire recours à des budgets trimestriels, aucune loi de finances n'ayant été votée au Parlement pour l'ensemble de l'exercice 1992.

(11.) N. Ricoeur. "Le faux slogan de la convertibilité". *Le Monde*, 28 juillet 1992.

c) Les difficultés de la réforme économique

c1) Les orientations retenues par l'équipe gouvernementale dirigée par M. Egor Gaïdar concernent l'assainissement financier et monétaire, et l'aménagement des structures de l'économie :

- La privatisation a connu, depuis janvier 1992, un mouvement régulier qui a touché des secteurs aussi divers que les assurances, les bourses d'échanges et de valeurs, les banques commerciales, et la distribution L'agriculture compte aujourd'hui quelque 135 000 exploitations familiales. La privatisation n'a toutefois pas, jusqu'à présent, atteint le secteur productif. Le lancement, le 1er octobre 1992, de bons de privatisation ou "vaouchers", susceptibles d'être revendus, à partir du 1er janvier 1993, ou d'être échangés contre des parts dans des entreprises privatisées, des logements ou des parcelles de terres (non agricoles), pourrait cependant contribuer à modifier les mentalités, à lutter contre le traditionnel préjugé russe contre celui qui "réussit", et à favoriser l'émergence de la classe d'entrepreneurs qui manque encore à la Russie.

- La libéralisation de l'économie passe notamment par l'élaboration (à venir) d'une loi sur les faillites, et par une politique de crédit aux entreprises plus rigoureuse que celle que d'aucuns reprochent à la Banque centrale.

- La reconversion du secteur militaro-industriel nécessite des moyens financiers colossaux, qui sont le prix à payer pour éviter notamment la "fuite des cerveaux" russes.

c2) L'ampleur de la crise sociale constitue une menace désormais suffisamment connue pour qu'il soit devenu superflu d'en détailler les manifestations. Rappelons néanmoins que le niveau de vie de la population a, essentiellement du fait des hausses de prix, sensiblement diminué (- 20 à 25 % par rapport à 1991), et que 13 millions de personnes vivraient actuellement en-dessous du seuil de pauvreté (1 200 roubles par mois). Parmi les plus défavorisés, 7 millions de Russes disposent de moins de 900 roubles mensuels pour vivre, soit l'équivalent de 3 kg de viande bon marché. On anticipe, pour 1993, une chute de la consommation des biens alimentaires de quelque 50 %.

L'agitation sociale a, depuis le début de 1992, concerné notamment l'agriculture, l'enseignement, l'extraction pétrolière, les transports (grève des conducteurs d'autobus à Moscou en avril, et des employés du Transibérien) et la santé.

La menace que constitue pour le gouvernement russe l'extension des mouvements sociaux se manifeste également, sur le plan politique, par la ferme volonté des députés russes de maintenir une politique sociale active, conjointement à la libéralisation du système. L'augmentation des pensions de retraite, portées par le parlement de Russie, le 21 avril 1992, à 900 roubles par mois, et le doublement du niveau minimal des pensions, porté par le Soviet Suprême russe à 2 200 roubles par mois à dater du 1er novembre, montrent l'étau dans lequel se situe le gouvernement entre mécontentement populaire, difficultés de paiement et surenchère politique.

c3) Quelques perspectives favorables

En dépit du pessimisme qu'inspirent les caractéristiques précédemment évoquées de la conjoncture économique russe, certaines évolutions actuelles pourraient conduire à une relative amélioration de la situation.

. La multiplication des activités privées, encore malaisément prévisible au début de l'année 1992, est en train de révolutionner le tissu économique et social, de stimuler les initiatives et de faire évoluer des mentalités jusqu'alors dominées par le caractère administratif et étatisé de la vie économique. C'est en particulier par l'émergence d'une catégorie de chefs d'entreprises sensibles à l'impératif d'efficacité et à la loi du marché que se traduisent le plus clairement les changements en cours.

. L'ajustement par les prix de l'offre et de la demande, joint à la libéralisation des importations, a permis d'atténuer, dans une certaine mesure, les pénuries, et de rendre accessibles aux consommateurs russes (à un prix certes très élevé) des produits jusqu'alors quasiment introuvables. Le versant négatif de ce progrès est toutefois que, en raison de la chute sensible de son niveau de vie, la population russe est désormais confrontée à un phénomène de frustration quelque peu inédit. En effet, si, pendant la période de la

"stagnation", des moyens de paiement abondants ne trouvaient pas à s'employer sur les rayonnages vides des magasins soviétiques, le consommateur russe -exception faite de la catégorie des "nouveaux riches" engendrée par les réformes- ne possède plus assez d'argent aujourd'hui pour profiter de l'allègement des pénuries. Cette situation psychologique difficile constitue, bien évidemment, l'une des causes du profond malaise social actuel.

II - CENT ANS DE RELATIONS CONVENTIONNELLES

La date à laquelle a été signé le traité d'entente et d'amitié entre la France et la Russie évoque, à quelques mois près, le centième anniversaire de l'alliance franco-russe de 1891. Votre rapporteur saisit donc cette occasion d'évoquer quelque cent années de relations bilatérales, dont le bilan fait apparaître d'évidents signes de continuité.

La révolution de 1917 et le renversement qui s'est produit dans l'alliance franco-russe de 1891 n'a en effet pas interrompu, loin s'en faut, toute relation conventionnelle entre la France et son partenaire -ennemi- soviétique.

A - L'alliance franco-russe de 1891-1893 : "l'enterrement de l'entente des monarques contre la Révolution" (12)

Celle-ci est le fruit d'une amitié historique, qui remonte au mariage d'Anne de Kiev et du roi de France Henri 1er, en 1051, et dont l'alliance franco-russe contre Frédéric II de Prusse, pendant la guerre de sept ans, fut un épisode plus durable que les alliances de Louis XV avec la tsarine Elisabeth et de Napoléon 1er avec Alexandre 1er.

1. Le maintien de la paix en Europe

Acculées à s'allier face à la Triple alliance (Allemagne-Autriche-Italie) et à une diplomatie allemande devenue agressive, la France et la Russie conclurent, le 27 août 1891, un traité d'alliance défensive qui visait le maintien de la paix en Europe en établissant une concertation entre les Parties "sur toute question de nature à mettre la paix générale en cause" et, "pour le cas où cette paix serait effectivement en cause, et spécialement pour celui où l'une

(12) propos de l'ambassadeur d'Allemagne à St. Petersburg le 12 août 1891.

des deux parties serait menacée d'une agression", en posant le principe d'une entente entre les deux gouvernements "sur les mesures dont la réalisation de cette éventualité imposerait l'adoption immédiate et simultanée aux Parties".

Cette alliance était complétée par une convention militaire dont la durée était alignée de manière significative sur celle de la Triple alliance, et qui visait à définir les conditions d'une mobilisation simultanée en cas d'agression d'un Etat de la Triple alliance (Italie, Allemagne ou Autriche) contre la France ou la Russie. Négociée en 1892-1893, la convention militaire devint effective en janvier 1894. En cas de guerre, la convention militaire excluait toute paix séparée.

En 1899, l'arrangement diplomatique de 1891 fut complété par un échange de lettres qui modifiait l'esprit de l'alliance. Le texte initial était orienté vers le maintien de la paix - formule qui excluait tout concours de la France à la Russie, dans la politique balkanique de celle-ci, et tout soutien de la Russie dans la question d'Alsace-Lorraine. L'échange de lettres de 1899 étendait, en revanche, son champ d'application au maintien de "l'équilibre entre les forces européennes", ce qui impliquait théoriquement le concours de la France à la Russie, dans les Balkans, contre l'Autriche, et le soutien de la Russie à la France, au sujet des provinces perdues, contre l'Allemagne.

2. La russomanie française

A bien des égards, les relations franco-russes qui se consolident à la faveur de l'alliance de 1891 sont fondées sur un engouement quelque peu superficiel, tandis que les relations économiques entre les deux pays traduisent des faiblesses et des lacunes qui n'ont cessé depuis de nuire à leur dynamisme.

a) Le "mirage russe" (13)

Le séjour en France du Tsar Nicolas II et de la tsarine Alexandra Federovna, en octobre 1896, suscita une frénésie d'ovations populaires sans précédent, où il faut certes faire la part de l'intérêt inspiré par un pays à certains égards exotique, et de la

(13) Voir C. de Grunwald. *Les alliances franco-russes*. Plon. 1965

traditionnelle curiosité française pour les dynasties régnantes... La moindre place de fenêtre se serait louée dix louis pour l'occasion. 930 000 provinciaux déferlèrent sur la capitale pour acclamer le couple impérial.

Alors que de très nombreux magasins d'articles russes s'ouvrent sur les boulevards, un commentateur observe qu'"on est surpris aujourd'hui par l'indigence" des articles publiés alors en France sur la Russie. "Les reporters envoyés dans l'Empire des tsars vantent les richesses du pays et les splendeurs de la Cour impériale (...). En province, ils s'attardent sur l'aspect exotique et pittoresque des populations caucasiennes et sibériennes. La Russie entière devient un mirage. Pas une seule étude sérieuse (dans le genre de celle qu'avait publiée précédemment Anatole Leroy-Beaulieu) n'est consacrée à l'administration et à l'économie du pays, aux besoins insatisfaits de la paysannerie russe, aux tares du régime" (14). *Le général Dourakine*, de la Comtesse de Ségur, et *Michel Strogoff*, de Jules Verne, sont, pour bien des Français, les seules approches de la réalité russe.

b) Les prolongements économiques de l'alliance

Sur le plan économique, les prolongements de l'alliance franco-russe se sont manifestés essentiellement par le formidable succès des emprunts russes, tandis que la présence commerciale française en Russie trahissait une pusillanimité encore perceptible de nos jours.

b1) L'épargne française au service des investissements russes

Les emprunts russes, dont le total s'élevait, à la veille de la première guerre, à 11,5 milliards de francs, ont financé les infrastructures ferroviaires exigées, pour des raisons stratégiques, par l'état-major français, et ont contribué à couvrir le déficit imputable à la guerre russo-japonaise de 1905. Au moment où éclate la première guerre mondiale, les investissements français en Russie représentaient 31,2 % du total, devant les investissements anglais (24 %) et allemands (19 %).

(14) C. de Grünwald op cit., p 214.

b2) Une présence commerciale réduite

La présence commerciale française n'est pas, au tournant du siècle, à la hauteur de l'importance acquise par la France comme bailleur de fonds. "La colonie française de St. Petersbourg comprend une majorité de coiffeurs, de pâtisseries, d'enseignants ; les ingénieurs et hommes d'affaires ne représentent qu'une infime proportion des Français installés en Russie. Le commerce extérieur de la Russie est entre les mains des Allemands et des Anglais" (15).

Cette constatation éclaire un trait devenu caractéristique des relations franco-russes, puis franco-soviétiques, auxquelles a manqué la base commerciale solide qui aurait permis une pénétration française durable.

B - 74 ANS DE RELATIONS FRANCE-URSS : DE L'ENNEMI AU PARTENAIRE

Après la période d'affrontement entre les alliés de la veille, qui a succédé à la révolution de 1917, les relations entre la France et la Russie soviétique ont connu une alternance de périodes de tension et de tentatives de rapprochement. Celles-ci ont culminé sous l'influence de l'"effet Gorbatchev".

1. "Nous ne transigerons pas avec le gouvernement des Soviets" (16)

Deux décisions du nouveau pouvoir bolchévique scellent la fin de l'alliance franco-russe : le décret du 10 février 1918 qui annule les dettes contractées par les gouvernements antérieurs de la Russie, y compris tous les emprunts étrangers, et la paix de Brest-Litovsk signée par la Russie soviétique avec l'Allemagne (alors que l'alliance franco-russe excluait toute paix séparée en cas de guerre).

(15) C. de Grünwald, op. cit., p 217

(16) Georges Clemenceau à la Chambre des députés, le 23 décembre 1919

a) L'annulation des dettes ruinait les quelque 1 500 000 épargnants français qui avaient participé aux émissions d'emprunts russes. Cette décision, jointe à la nationalisation des biens des entreprises (étrangères et russes), devait décourager les investisseurs potentiels de miser sur un pays perçu désormais comme incapable d'honorer ses engagements.

Il convient de mentionner que le succès des emprunts russes sur le marché français avait suscité une désapprobation particulière des révolutionnaires russes à l'égard de la France, si l'on en juge par la prophétie de l'écrivain Gorke, parue dans *l'Humanité* du 11 décembre 1906 : "Lorsque le pouvoir sera dans les mains du peuple, on lui rappellera les banquiers de France qui ont aidé la famille Romanov à lutter contre la liberté, le droit, la vérité et à maintenir ainsi son autorité barbare".

b) La participation française à l'intervention militaire alliée en Russie visait à mettre fin à une révolution couramment présentée comme commanditée par l'Allemagne. A la France incombe le rétablissement de l'ordre en Bessarabie, en Ukraine et en Crimée. Un soutien financier est accordé aux armées blanches. L'objectif est de "mettre autour du bolchevisme un réseau de fer barbelé" (17).

2. De la reconnaissance à l'assistance mutuelle

L'échec des corps expéditionnaires étrangers et l'implantation durable du nouveau régime devait conduire la France à envisager de manière réaliste ses relations avec la Russie soviétique.

a) La reconnaissance du gouvernement soviétique par la France, le 28 octobre 1924, montre la volonté française de s'accommoder du nouveau régime soviétique. Toutefois, la mention explicite, dans l'acte de reconnaissance, de la volonté française de "réserver expressément les droits que les citoyens français tiennent des obligations contractées par la Russie ou ses ressortissants sous les régimes antérieurs", montrait que la question des emprunts et de l'expropriation obérait l'épanouissement des relations bilatérales.

(17) G. Clemenceau à la Chambre, le 23 décembre 1919.

b) Le danger allemand et les éphémères alliances franco-soviétiques

Le danger constitué par le IIIe Reich devait conduire à une prise de conscience simultanée, par la France et l'Union soviétique, de la convergence de leurs intérêts.

b1. Le traité d'assistance mutuelle signé, le 2 mai 1935, par Laval et Litvinov prévoyait une consultation immédiate des Parties au cas où l'une d'entre elles serait l'objet d'une menace (article 1er), et, en cas d'agression non provoquée de la part d'un Etat européen, stipulait que la France et l'URSS se prêteraient immédiatement aide et assistance (art. 2). A la différence de l'alliance de 1891, celle de 1935 n'était, pour des raisons aisément compréhensibles, assortie d'aucune convention militaire destinée à préciser la portée pratique des engagements souscrits.

L'alliance de 1935 était néanmoins condamnée à disparaître par le pacte Molotov-Ribbentrop du 23 août 1939, considéré en France comme une trahison.

b2) L'invasion de l'URSS par l'Allemagne, le 21 juin 1941, devait renverser la tendance et encourager la fraternité des armes entre les deux pays : "La France qui souffre est avec la Russie qui combat". ⁽¹⁸⁾

Symbolisée notamment par l'héroïsme des aviateurs français de l'escadrille Normandie-Niemen, la collaboration entre les deux pays devait aboutir, le 10 décembre 1944 à Moscou, à la conclusion entre le général de Gaulle et Staline d'un traité d'alliance qui excluait toute paix séparée, engageait les Parties à se prêter aide et assistance jusqu'à la victoire finale, et posait les jalons d'une assistance économique mutuelle après la guerre. De plus, le traité du 10 décembre 1944 invitait la France et l'URSS à faire obstacle, après la guerre, à toute initiative de l'Allemagne susceptible de "rendre possible une nouvelle tentative d'agression de sa part", et à se prêter mutuellement aide et assistance en cas d'hostilités avec l'Allemagne.

Néanmoins, la stipulation du traité par laquelle les deux Parties s'engageaient "à ne pas conclure d'alliance et à ne participer à aucune coalition dirigée contre l'une d'elles" devait, dans le contexte

(18) Général de Gaulle (radio-Londres, le 20 janvier 1942), cité par C. de Grünwald, op. cit., p. 399.

de la guerre froide, vider de sens l'alliance de 1944, restée lettre morte jusqu'à sa dénonciation officielle en 1955.

3. De la tension à la coopération amicale (1955-1976)

a) Après la signature des accords de Paris créant la RFA (23 août 1954), les différends se multiplient entre la France et l'URSS. La guerre franco-algérienne, l'épisode de Suez, les événements de Budapest, l'affaire de l'avion-espion américain U2, le traité de coopération signé entre la France et l'Allemagne fédérale, la construction du mur de Berlin et la crise de Cuba constituent les épisodes successifs d'une période de tension pendant laquelle toute réconciliation fut impossible.

b) Le tournant de 1966 oriente la France et l'URSS sur la voie de la "détente, entente, coopération". Le voyage en URSS du Général de Gaulle (et le séjour à Paris de M. Kossyguine) inaugure une décennie de "stabilité placée sous le signe de l'amitié et de la coopération" ⁽¹⁹⁾ entre les deux pays, et dont l'une des illustrations est la fréquence des contacts au plus haut niveau (voyages en URSS des présidents français en 1966, 1970, 1973, 1975, et des responsables soviétiques en France en 1966, 1971 et 1974).

Cette amitié s'est également traduite par une intense activité conventionnelle, dont votre rapporteur ne citera que certains éléments : accord de coopération scientifique, technique et économique (30 juin 1966), régime fiscal des brevets (14 mars 1967), accord maritime (20 avril 1967), relations cinématographiques (8 juillet 1967), coopération médicale (9 janvier 1969), exploitation des droits de propriété industrielle (19 mai 1970), coopération économique, technique et industrielle (27 octobre 1971), transports routiers internationaux (20 avril 1973), coopération dans le domaine agricole (24 mars 1975), coopération en matière de protection de l'environnement (24 mars 1975), développement de l'amitié et de la coopération entre la France et l'URSS (17 octobre 1975), coopération dans le domaine de l'énergie (17 octobre 1975), coopération dans le domaine de l'aviation civile et de l'industrie aéronautique (17 octobre 1975), coopération dans le domaine du tourisme (17 octobre 1975).

(19) E. Kulesza. "Les relations Paris-Moscou de Yalta à la perestroïka". Regards sur l'actualité. n° 147, Janvier 1989.

c) Les ambiguïtés du dialogue franco-soviétique apparaissent si l'on considère les objectifs parfois contradictoires des deux partenaires, opposés par des systèmes sociaux, des références idéologiques et des appartenances internationales malaisément conciliables.

La France souhaite ainsi promouvoir des relations privilégiées avec l'Union soviétique tout en s'ouvrant à ses satellites est-européens, auxquels elle entend manifester sa sympathie. La difficulté de maintenir cette ligne apparaîtra cruellement en 1968, lors de l'invasion de la Tchécoslovaquie.

L'URSS voit dans la France un interlocuteur rendu particulièrement précieux par une situation unique au sein de l'OTAN, mais avec lequel les relations sont rendues difficiles par l'existence d'une force de frappe autonome et de liens privilégiés avec l'Allemagne occidentale.

4. De la détente à la glaciation (1975-1984)

a) La généralisation de la détente, après la signature, en 1975, de l'Acte final de la Conférence sur la coopération et la sécurité en Europe, prive paradoxalement la France de son statut de partenaire "unique" en Europe, au profit de l'Allemagne, qui se livre à une active *ostpolitik* et, surtout, des Etats-Unis, avec lesquels sont rétablies les négociations sur la maîtrise des armements.

Si les relations franco-soviétiques demeurent bonnes, si l'on continue, lors de chaque rencontre, à célébrer l'amitié entre les deux pays (d'Anne de Kiev à Normandie-Niemen), si la coopération bilatérale reste, à bien des égards, "exemplaire" (20), la Partie soviétique reproche à Paris sa non-participation aux négociations MBFR de Vienne, et voit désormais dans la France un obstacle au dialogue Est-Ouest sur la détente militaire.

b) Une dégradation sensible se fait jour au lendemain de l'invasion soviétique en Afghanistan, en décembre 1979. Celle-ci inaugure une période de glaciation des relations bilatérales, dont les principaux épisodes ont été successivement l'affaire des euromissiles, le coup de force du général Jaruzelski en Pologne, l'expulsion de 47 diplomates soviétiques, et l'affaire du Boeing sud-coréen. En signe de désapprobation, la France, à partir de 1981, prive l'URSS des contacts

(20).E. Kulesza, op. cit.

politiques au plus haut niveau, dont la tradition s'était établie sous le précédent septennat, tout en maintenant, il est vrai, des relations commerciales renforcées par le contrat de gaz soviétique.

5. De la méfiance à l'approfondissement de la coopération bilatérale (1984-1989)

a) La visite du Président François Mitterrand à Moscou, en 1984, amorce le dégel des relations France-URSS, à la faveur du changement de direction soviétique. "Combinant désormais fermeté et dialogue, le président français défend, au Kremlin et devant le parterre des dirigeants soviétiques, la cause des époux Sakharov, c'est-à-dire des droits de l'homme" (21).

b) Le nouveau cours de la diplomatie soviétique inspiré par M. Gorbatchev restitue à la France sa situation de partenaire privilégié de l'URSS. Le séjour à Paris de M. Gorbatchev, en octobre 1985, "inaugure la nouvelle image internationale de l'Union soviétique" (21), axée autour de deux thèmes essentiels : le désarmement, et l'Europe "de l'Atlantique à l'Oural". (22)

Au coeur des relations franco-soviétiques, le désarmement conduit toutefois, en raison d'approches difficilement conciliables entre les deux pays, à compromettre l'épanouissement du dialogue bilatéral.

Le refus opposé par la France à la proposition soviétique tendant à établir un lien entre les négociations soviéto-américaines sur les Forces nucléaires intermédiaires et la force de frappe française, et l'abstention française dans le différend américano-soviétique sur l'Initiative de défense stratégique, nuisent ainsi au dynamisme des relations entre les deux pays.

La relance du dialogue intervient cependant à partir de 1988, quand le jugement porté par les responsables français sur la perestroïka se fait plus confiant. M. Roland Dumas, ministre des Affaires étrangères, déclare au *Figaro* du 24 octobre 1988 que la perestroïka "mérite d'être encouragée"; le Président de la République estime que, si l'URSS "n'est pas encore une démocratie telle que nous la pratiquons dans le monde occidental", l'action de M. Gorbatchev

(21) E. Kulesza, op. cit.

(22.) C'est au cours d'un précédent séjour à Paris, alors qu'il était l'hôte de l'Assemblée nationale, que M. Gorbatchev a lancé l'idée de la "Maison européenne" qui a été par la suite l'un de ses thèmes privilégiés

"représente beaucoup de courage politique, beaucoup d'efforts et une grande vision de l'avenir" (25 novembre 1988).

c) Le sommet franco-soviétique du 4 juillet 1989 a constitué une étape importante de la dynamisation des échanges bilatéraux, dont témoignent les quelque vingt-deux accords conclus, à cette occasion, entre les deux partenaires.

. Dans le domaine culturel, la France et l'URSS ont signé un accord relatif à la coopération en matière d'archives publiques, un accord relatif à la coopération en matière de recherche scientifique et technologique, un accord sur les échanges de jeunes, et, surtout, un accord-cadre de coopération culturelle qui envisageait le renforcement de la coopération culturelle franco-soviétique dans des domaines très divers (art, enseignement, sport, communication audiovisuelle, échanges de jeunes, animation socio-culturelle), et qui prévoyait l'ouverture de centres culturels français à Moscou et soviétique à Paris.

. S'agissant des échanges économiques et de la coopération scientifique et technique, le sommet du 4 juillet 1989 a permis la conclusion d'accords relatifs à la coopération agricole, à la formation des gestionnaires, à l'exploration de l'espace, aux télécommunications, à la création d'un consortium d'entreprises agro-alimentaires, aux transports, à l'aviation civile, à la sylviculture, ainsi qu'à la protection et à l'encouragement réciproques des investissements.

. Des textes plus ponctuels ont été signés sur la lutte contre le trafic de drogue, les échanges militaires, la prévention des accidents en mer, et la modernisation de la ligne directe Elysée-Kremlin.

. S'il convient, certes, de ne pas surévaluer la portée des conventions arrêtées entre la France et l'URSS en juillet 1989 -les incertitudes relatives à l'évolution de la législation soviétique ont notamment empêché un suivi satisfaisant des textes de nature économique-, le sommet franco-soviétique a toutefois confirmé une

volonté réelle et partagée d'approfondir les relations bilatérales dans des domaines extrêmement diversifiés.

Par ailleurs, la déclaration conjointe sur le Liban, par laquelle la France et l'URSS appelaient à un cessez-le-feu immédiat et à l'établissement d'un "dialogue interlibanais constructif", a été considéré comme un succès diplomatique du sommet de juillet 1989. Le voyage à Moscou de M. Roland Dumas, les 13 et 14 novembre 1989, a confirmé le "caractère irremplaçable" des relations France-URSS, souligné alors par la presse soviétique. C'est essentiellement au soutien français du processus de Maison commune et au rôle moteur joué par la France au sein de la Communauté économique européenne que l'on devait ce regain d'intérêt, de la part de l'Union soviétique, pour les relations avec la France.

C'est donc dans ce cadre général que se situe la conclusion du Traité franco-russe d'entente et d'amitié, que votre rapporteur propose d'analyser ci-après en intégrant chacune de ses stipulations dans le contexte des développements récents des relations entre les deux pays.

III - LE TRAITÉ FRANCO-RUSSE DU 7 FÉVRIER 1992 : DE L'«ENTENTE, DÉTENTE, COOPÉRATION» À LA «CONFIANCE, SOLIDARITÉ ET COOPÉRATION»

Le traité signé, le 7 février 1992, entre la République française et la Fédération de Russie, à l'occasion de la visite d'Etat en France du président Boris N. Eltsine, est à la fois novateur et marqué par la continuité des relations entre les deux Etats, dont il souligne le caractère "traditionnel" tout en leur conférant, dans un cadre juridique actualisé, une "qualité nouvelle". Le traité du 7 février 1992 est donc l'héritier des conventions franco-soviétiques signées à l'occasion du sommet de juillet 1989 et du Traité d'entente et de coopération -jamais ratifié- conclu avec l'URSS le 29 octobre 1990. L'accord du 7 février 1992 se distingue toutefois des conventions franco-soviétiques précédentes par un langage nouveau, qui traduit la réalité du rapprochement entre les deux pays.

Votre rapporteur analysera ci-après successivement la volonté de promouvoir un saut qualitatif dans les relations franco-russes, ainsi que les références au nouveau contexte international, dont le présent traité porte la marque, avant de commenter les aspects sectoriels de la coopération franco-russe que développe le Traité du 7 février 1992.

A - La "qualité nouvelle" des relations franco-russes

"Prenant acte de ce que la Fédération de Russie est l'Etat continuateur de l'URSS", le traité du 7 février 1992 vise, dans son préambule, à conférer aux relations entre les deux pays une "qualité nouvelle". Il ne s'agit toutefois pas d'un élément sans précédent : l'accord scientifique, technique et économique franco-soviétique du 30 juin 1966 se référait au souhait de "resserrer la coopération entre les deux pays", et de "renforcer les relations d'amitié qui existent traditionnellement entre la France et l'Union soviétique". Plus récemment, la *Déclaration sur les principes du développement et du perfectionnement de la coopération économique, industrielle, scientifique et technique* du 5 juillet 1989 traduisait le souci de "donner un nouvel élan à la coopération" franco-soviétique.

C'est donc par le recours à un langage jusqu'à présent inusité entre Paris et Moscou que se distingue le présent traité.

1. "Confiance, solidarité et coopération" (art. 1er) (ces trois mots font écho à l'"entente, détente, coopération" du général de Gaulle) caractérisent désormais les relations franco-russes. Le préambule du Traité fonde le rapprochement entre les deux pays sur le "partenariat" et la "confiance mutuelle". On rappelle que le Président Eltsine avait souligné, lors de son séjour à Paris en février 1991, que la France et la Russie n'étaient plus des adversaires potentiels, et que les fusées russes n'étaient plus braquées sur la France. On est donc loin des références, caractéristiques de l'ancienne langue de bois diplomatique, à l'inévitable "avantage mutuel" censé résulter les relations bilatérales. On remarque le recours à un vocabulaire similaire dans les autres traités d'amitié conclus par la France avec les pays de l'"autre Europe". Ainsi, à titre d'exemple, le traité d'entente et d'amitié franco-tchécoslovaque du 1er octobre 1991 renvoie-t-il à la "compréhension" et à la "confiance réciproques" entre les Parties. Le traité d'amitié et de solidarité franco-polonais du 9 avril 1991 fonde le renforcement de l'"entente", de la "solidarité" et de l'"amitié" entre les deux pays sur "un esprit de compréhension, de respect et de confiance réciproques".

2. C'est sur la référence à des valeurs communes que s'appuie le rapprochement entre les deux pays. "L'attachement de la France et de la Russie aux valeurs de liberté, de démocratie, de justice et de solidarité" est, fait sans précédent, mentionné dans le préambule ainsi que, de manière générale, dans le préambule des traités de même objet qui lient désormais la France à ses partenaires est-européens. L'article 2 du traité franco-russe engage les deux Parties à "agir de concert pour la défense des Droits de l'Homme et la promotion des valeurs démocratiques". On est donc bien loin de l'époque où le Président Mitterrand avait, en 1984, défendu au Kremlin, dans un tout autre contexte politique, la cause des époux Sakharov ...

3. La concertation entre la France et la Russie prend des formes apparemment plus substantielles que celles qu'impliquent les engagements souscrits dans les traités d'amitié conclus avec les nouvelles démocraties est-européennes.

a) Ainsi, l'article 3 du traité franco-russe se réfère à l'"élargissement et l'approfondissement des consultations" inter-gouvernementales ("sur les grands problèmes internationaux, le développement des relations bilatérales, ainsi que sur toute autre question d'intérêt commun"), clause à rapprocher des "consultations régulières" dont le principe est posé par les traités d'amitié ci-dessus évoqués. Le présent traité prend acte de l'intention des Parties de parvenir à une "harmonisation de leurs positions en vue d'arriver (...) à des actions conjointes ou concertées", ce qui suppose une concertation particulièrement étroite entre les deux partenaires.

Par ailleurs, la France et la Russie prévoient une concertation immédiate sur les situations susceptibles de créer une "menace contre la paix" ou une "tension internationale", les stipulations équivalentes des traités d'amitié avec les pays est-européens visent les éventuelles menaces contre la paix en Europe.

b) L'article 8 du traité franco-russe institutionnalise la concertation entre les deux pays en prévoyant la tenue de "rencontrer au plus haut niveau au moins une fois par an", de "consultations" entre ministres des Affaires étrangères "au moins deux fois par an", ainsi que de rencontres "régulières" entre les autres membres des gouvernements des deux États. Votre rapporteur rappelle que l'interruption de la tradition des sommets franco-soviétiques avait constitué, en 1981, la réplique du Président de la République française à l'invasion de l'Afghanistan. Cette mise en quarantaine diplomatique, sans précédent, ne prit fin qu'avec le voyage en URSS de François Mitterrand, en juin 1984. Depuis le début de l'année 1992, le rythme soutenu de contacts ministériels entre les deux pays témoigne d'une volonté partagée de dynamiser les échanges franco-russes. Le calendrier récent des visites ministérielles en Russie fait état des séjours de MM. Curien (juillet 1992), Mermaz (juillet-août 1992) et Bianco (octobre 1992). Le ministre russe des affaires étrangères, M. Kozyrev, séjournera à Paris en novembre 1992.

c) L'article 7 du Traité entre la France et la Russie concerne la coopération bilatérale dans le domaine de l'économie internationale. De manière désormais classique, la France s'engage à soutenir l'adhésion de la Russie aux institutions financières et aux organisations économiques internationales dont elle n'est pas membre. L'article 7 renvoie également à une coopération étroite des deux Parties au sein de la BERD (Banque européenne pour la reconstruction et le développement) (voir Annexe II : L'aide à la Russie).

De manière plus originale, le présent traité mentionne la concertation franco-russe dans le domaine de la stabilisation des matières premières.

4. Fait sans précédent depuis le début des relations franco-soviétiques, l'article 22 du Traité entre la France et la Russie évoque le règlement des contentieux opposant les deux Parties.

Votre rapporteur rappelle que la nationalisation des banques, du commerce extérieur, des transports et des entreprises employant plus de cinq ouvriers, décrétée par Lénine dès 1918, a eu pour conséquence l'expropriation des biens des étrangers et l'appropriation, par la Russie soviétique, des avoirs détenus dans les banques par les entreprises étrangères. D'autre part, la répudiation des dettes de l'ancien régime, décrétée le 14 janvier 1918, produisit une vive émotion des petits porteurs français et britanniques, premiers bailleurs de fonds de la Russie tsariste. Ces deux décisions devaient nuire à l'épanouissement des relations franco-soviétiques, toujours affectées par un manque de confiance de la part de la France.

a) Un problème juridique de qualification de propriété se trouve, à travers l'affaire de la Donation Loutreuil et des archives de St Louis des Français, à l'origine de l'un des contentieux entre les deux Etats, dont on peut estimer qu'il se trouve en voie de résolution.

b) L'apurement des contentieux entre les deux pays passe essentiellement par le règlement, plus problématique, de la question du remboursement des emprunts russes. Votre rapporteur rappelle que la créance française était évaluée, en 1914, à 11,5 milliards de francs. C'est le gouvernement français qui acquitta, en janvier 1918, les premiers coupons de rente russe, suscitant dans la *Pravda* du 17 février 1918 le commentaire suivant: "L'heure du châtimeut sonne pour les Clemenceau et les Poincaré. Le petit bourgeois français pardonnera les millions de victimes sur les champs de bataille, mais il ne pardonnera pas sa ruine matérielle. En prenant à son compte le paiement des intérêts des emprunts russes, le gouvernement français cherche à ajourner l'échéance de sa chute".

La volonté française de négocier sur les emprunts russes était inscrite dans l'acte par lequel, le 28 octobre 1924, le gouvernement français reconnaissait l'Union soviétique. Les pourparlers intergouvernementaux, ouverts en 1926, devaient

échouer dès 1927, par suite de l'intransigeance française à l'égard des propositions russes, qui portaient sur le versement d'annuités de 55 millions de francs-or, là où la France exigeait 85 millions de francs-or par an (23). En 1956, une tentative de négociations, amorcée lors du séjour à Moscou de MM. Guy Mollet et Pineau, fut interrompue par les événements de Suez.

La question des emprunts russes fut à nouveau évoquée en 1986, quand le contentieux soviéto-britannique fut résolu au moyen du déblocage des avoirs détenus par la couronne impériale russe auprès des banques du Royaume-Uni. La solution de contentieux qui opposait l'URSS et la Grande-Bretagne n'est cependant pas transposable au cas français.

Certes, l'intégration, dans le traité franco-russe du 7 février 1992, d'une référence précise aux contentieux soulevés par chaque Partie relève d'une volonté très symptomatique de lisser les relations entre les deux pays de toute entrave passionnelle.

Votre rapporteur tient néanmoins à souligner que la situation actuelle de l'économie russe, qui justifie la mise en oeuvre d'une aide occidentale importante, rend quelque peu vain le souci, inscrit dans l'article 22 du Traité, de régler la question des emprunts. De deux choses l'une : soit la Russie rembourse elle-même les porteurs français -ou leurs descendants-, et l'aide économique que lui destine la France apparaît comme une restitution de ces remboursements, soit l'Etat français acquitte lui-même les coupons, et c'est le contribuable français qui prend en charge les conséquences du décret soviétique de 1918.

La réflexion d'un député membre du groupe "Communistes de Russie", exprimée au cours du débat auquel a donné lieu, au Soviet Suprême de Russie, la ratification du Traité du 7 février 1992, atteste le caractère passionnel de ce contentieux : ce député s'est, en effet, déclaré hostile au remboursement des emprunts russes, "déjà payés sur le champ de bataille" ...

B - Un nouveau contexte international

La volonté des Parties de "surmonter définitivement les séquelles de la division de l'Europe en blocs opposés", et de contribuer, par des accords de désarmement, à la sécurité européenne et

(23.) C. de Grünwald. *Les alliances franco-russes*, p. 394

internationale, inscrit le traité franco-russe dans le contexte international né de la fin de l'affrontement Est-Ouest.

1. Une "Europe pacifique et solidaire"

a) La mise en place de "mécanismes permanents de sécurité et de coopération" (art. 4) vise à établir des relations de sécurité d'une nature nouvelle, fondée sur la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, sur l'Union de l'Europe occidentale (dont la mention a été revendiquée par la Partie française), et sur l'Alliance atlantique. La référence à cette dernière s'explique par le rapprochement effectué avec l'OTAN, dès le début de l'année 1992, par la direction russe, rapprochement facilité par l'évolution désormais essentiellement politique du rôle de l'OTAN.

L'article 4 renvoie, conformément à la volonté des négociateurs français, à la politique extérieure et de sécurité commune mise en oeuvre dans le cadre de l'Union européenne, présentée comme une "contribution essentielle à la stabilité du continent".

Par ailleurs, les Parties manifestent leur volonté de conclure (dans le cadre de la CSCE) un traité de sécurité européenne.

b) L'aspiration à un "espace commun de droit et de démocratie" (art. 6) passe par une "approche confédérale" de l'évolution de l'Europe, destinée à éviter de nouvelles divisions sur le continent européen.

A cette fin, la France souscrit à deux engagements : d'une part, soutenir l'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe (en contrepartie de l'engagement russe de respecter la convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales), et, d'autre part, favoriser le "rapprochement entre la Communauté européenne et la Russie, afin de faciliter l'intégration de celle-ci à l'économie européenne".

Mentionnons, par ailleurs, que la coopération économique franco-russe a pour objectif la "création d'un ensemble européen" (art. 11), et que la coopération culturelle entre les deux pays vise à la "construction d'un espace culturel européen commun" (art. 17).

2. 1. "apport décisif des accords de désarmement"

L'article 5 du Traité franco-russe est consacré à l'intention, commune aux deux Parties, de contribuer à la sécurité européenne et internationale par le biais d'accords de désarmement.

. Sur le plan nucléaire, l'article 5 fait état de la convergence des Parties sur le concept de "suffisance minimale", rendue possible par les initiatives russes en matière de désarmement, annoncées le 29 janvier 1992 et confirmées par la prolongation, le 19 octobre 1992, du moratoire des essais nucléaires. Le désarmement offre à la coopération franco-russe un terrain de développement substantiel, à travers la participation de la France au démantèlement des forces nucléaires superfétatoires de la Russie. Des consultations bilatérales entre experts se tiennent régulièrement depuis le printemps 1992.

. La mention de l'importance particulière des mesures de non-prolifération nucléaire (en tant qu'héritière des obligations internationales de l'URSS, la Russie est signataire du Traité de non-prolifération de 1975) traduit le caractère sensible d'un problème lié à l'éclatement de l'ex-URSS et de la répartition, sur le territoire de l'ancienne Union soviétique, d'armes de destruction massive. A cet égard, il est clair que l'aide de l'Occident peut contribuer à lutter contre la fuite des cerveaux soviétiques vers les Etats proliférants.

. Le désarmement conventionnel fait l'objet d'un développement particulier, qui atteste la volonté des Parties de continuer à participer, dans le cadre de la CSCE, au processus de réduction des armements classiques. Rappelons que la Russie a, le 29 janvier 1992, confirmé son intention de réduire les forces armées de l'ancienne URSS de 700 000 hommes, en liaison avec les autres Etats issus de l'ex Union soviétique.

C - Aspects sectoriels de la coopération franco-russe

Le Traité franco-russe du 7 février 1992 envisage le développement de la coopération entre les deux Parties dans un cadre très comparable à celui qu'ont établi les accords de même objet conclus avec les pays de l'autre Europe. Ses stipulations sont donc désormais suffisamment familières à votre commission pour que votre rapporteur s'abstienne d'en présenter un commentaire trop détaillé.

1. La coopération militaire (article 9) s'appuie sur des programmes bilatéraux d'échanges et sur des échanges de vues réguliers, relatifs aux concepts de défense et à l'organisation des forces des deux Parties. Cet aspect de la coopération franco-russe est l'héritier de l'accord conclu à l'occasion du sommet franco-soviétique de juillet 1989, qui marquait la reprise de contacts fréquents depuis le début des années 1970, mais interrompus, à l'initiative de la France, après l'invasion de l'Afghanistan.

L'accord de juillet 1989 avait donné lieu, en 1990-1991, à des escales de navires, à des échanges entre médecins militaires, chefs d'Etat-major, délégations d'écoles militaires (côté français : Ecole de l'Air, Ecole de Guerre, Ecole navale - côté soviétique : Académie Frounze, Académie de l'Etat-major général des Forces armées soviétiques), détachements de navires de guerre, Groupes des Forces aériennes, équipes militaires sportives, et à des rencontres entre spécialistes d'histoire militaire.

Depuis la signature du présent traité, on peut citer, parmi les manifestations de la coopération militaire bilatérale, l'escale de la Jeanne à Vladivostok, en mars 1992, et l'accueil en stage, en avril 1992, à St Cyr-Coetquidan, de trois élèves-officiers russes ayant été admis, fait significatif du nouveau climat qui caractérise désormais les relations bilatérales, à participer aux exercices. En avril 1992, le maréchal Chapochnikov, commandant en chef des forces armées de la CEI, a été reçu à bord du Foch, et a été invité à participer à une mission d'interception de 50 minutes à bord du Mirage 2000 B (biplace d'entraînement)

La fin de l'affrontement Est-Ouest et l'importance acquise par le désarmement dans le développement des relations franco-russes sont susceptibles de dynamiser les échanges militaires franco-russes, et de donner à ceux-ci un contenu plus substantiel que par le passé.

Par ailleurs, le fait que la France ne siège pas au COCONA-Défense, qui associe à l'OTAN les représentants des nouvelles démocraties est-européennes, confère une importance particulière aux échanges militaires organisés dans un cadre bilatéral.

2. La coopération institutionnelle entre la France et la Russie

Le traité du 7 février 1992 accorde une place particulière à la coopération institutionnelle entre la France et la Russie, qui

s'étend à un ensemble d'actions relatives à la pédagogie de l'Etat de Droit, les contacts interparlementaires, la coopération entre collectivités locales, ainsi que la coopération entre les organismes chargés de la sécurité publique des deux pays.

a) La pédagogie de l'état de droit, visée par l'article 10, concerne l'élaboration de normes constitutionnelles, législatives et réglementaires, la reconnaissance des droits des citoyens, les régimes électoraux (le peuple russe n'a pas encore participé à de véritables élections libres : les élections législatives de 1990 faisaient encore une large place à la désignation de députés par les différents démembrements du Parti communiste), le contrôle de constitutionnalité, et les libertés publiques (domaine qui comprend la protection des droits des minorités nationales, devenu un problème d'actualité dans l'actuelle Fédération de Russie).

Depuis 1989, la France participe à des actions de coopération juridique, auxquelles ont notamment participé le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat, et qui sont susceptibles de connaître une impulsion significative dans le cadre franco-russe.

b) Liée à la pédagogie de l'état de droit, la coopération entre les institutions judiciaires s'appuie notamment sur des jumelages entre juridictions françaises et russes, à l'origine d'échanges de magistrats conçus sous forme de stages (on peut ainsi citer le jumelage entre la Cour d'appel de Versailles et la Cour de Saint-Petersbourg, et entre la Cour d'appel de Paris et le Tribunal de Moscou). L'enjeu de ce type d'échanges est de contribuer à sensibiliser au respect des normes démocratiques des magistrats formés dans un contexte idéologique et politique radicalement différent.

Ce type d'initiative s'inscrit dans le cadre des actions entreprises au sein de la Mission interministérielle pour l'Europe centrale et orientale. C'est dans ce cadre qu'est prévue la mise en place d'une Association pour le renouveau et la promotion des échanges juridiques avec l'Est, qui associe le ministère de la Justice, le Conseil constitutionnel, le Conseil d'Etat, l'Ecole nationale de la Magistrature ainsi que les professions concernées (Barreau, notaires, juristes d'entreprises, Ecole nationale des greffes).

c) La coopération interparlementaire (art. 19) revêt une importance particulière dans le contexte institutionnel russe

actuel. En effet, on ne peut manquer d'être frappé par la forte demande qui s'exprime, en matière de pédagogie parlementaire, de la part des anciens pays communistes. Le président Eltsine avait, lors du dîner offert en son honneur par M. Alain Poher, président du Sénat, mentionné le besoin d'assistance, dans ce domaine, de la part des pays rompus aux techniques parlementaires par une longue pratique. En Russie, celle-ci fait particulièrement défaut, si l'on considère que le Soviet suprême et le Congrès de l'URSS issus des élections de 1989 ont vécu, jusqu'à la fin de l'Union soviétique, sous le régime d'un règlement provisoire. Par ailleurs, le Parlement russe, élu en 1990, a été constitué à un moment où l'on n'envisageait pas qu'il pût un jour lui échoir les responsabilités qui sont les siennes aujourd'hui -responsabilités dignes de susciter la jalousie des parlementaires français de la Ve République ...

La création, au Sénat français, d'un groupe d'amitié franco-russe, décidée à la suite de la mission effectuée à Moscou, du 23 au 26 février 1992, par une délégation du Bureau du Sénat, pourrait donc aboutir à la mise en oeuvre d'actions de coopérations à caractère technique entre parlementaires français et russes. En effet, la période pendant laquelle, du fait de la "quarantaine diplomatique" imposée à l'URSS (en 1981-1984), les groupes interparlementaires contribuaient au maintien des échanges bilatéraux, est désormais, votre rapporteur s'en réjouit, révolue. Il importe donc d'orienter l'action des groupes d'amitié de manière à mettre à profit les compétences des parlementaires français, et à susciter une "valeur ajoutée" dans les relations franco-russes.

d) La coopération décentralisée est encouragée par l'article 20, qui envisage notamment le développement des jumelages.

Les collectivités locales françaises peuvent, en effet, apporter à leurs homologues russes un ensemble de compétences extrêmement précieuses en matière de gestion locale, domaine dans lequel le parti communiste soviétique a exercé un monopole de fait : se pose donc aujourd'hui un problème de relève des cadres locaux. C'est par ce biais que la coopération décentralisée se rattache aux actions de pédagogie démocratique.

L'enjeu de la coopération décentralisée n'est toutefois pas seulement la formation des administrateurs territoriaux, mais aussi la modernisation de la gestion locale russe. Tout voyageur en Russie connaît les lacunes, typiques des pays de l'Est, en matière d'aménagement urbain, de voirie, et de maintenance des équipements urbains.

A cet égard, la fourniture, décidée en janvier 1992 par dix agglomérations françaises, de quelque dix autobus spécialement équipés, à la ville de St Petersburg, constitue un exemple intéressant dont il convient d'espérer qu'il sera suivi par d'autres collectivités locales françaises.

Mentionnons également les initiatives de la Région Champagne-Ardenne dans la région d'Orel, s'agissant de l'aide à la modernisation des structures agricoles, domaine dans lequel les collectivités locales possèdent des compétences exportables. Enfin, il convient de rappeler que les collectivités décentralisées participent à l'aide alimentaire à la Russie.

e) La coopération en matière de police (art. 21) vise, de manière désormais classique, le trafic de drogue, la lutte contre le terrorisme international et le trafic illégal d'objets d'arts, dont le patrimoine russe a eu traditionnellement à souffrir.

Les actions de coopérations prévues dans ce domaine par la France dès avant la fin de l'URSS concernent la fourniture d'équipement, les échanges d'informations et d'expériences, ainsi que la formation générale ou spécialisée des fonctionnaires.

3. Aspects économiques de la coopération franco-russe

Inscrit sous les auspices des "relations étroites entre le progrès matériel des sociétés et leur démocratisation" (article 12), le présent traité accorde une place centrale aux aspects économiques de la coopération entre les deux pays, dont l'importance pour la Russie était attestée, en février 1992, par la présence, dans la délégation russe, de quelque trente dirigeants de grandes firmes commerciales.

a) Les secteurs ouverts à la coopération économique bilatérale sont définis à l'article 11.

a1. Parmi les actions de coopération mises en oeuvre dans le secteur agro-alimentaire, on peut relever la tentative, par le Groupe Sucre et Denrées, de créer une vitrine agricole française en Russie en procédant à la restructuration d'un sovkhose à Rouza, près de Moscou, transformé en société mixte. L'amélioration du patrimoine génétique

des quelque 1 500 vaches laitières du sovkhose, et la réorganisation des circuits de distribution, sont censées résulter de cette expérimentation qui semble se heurter à d'importantes réticences administratives de la part des partenaires russes. D'autre part, la coopération agricole franco-russe pourrait trouver dans le secteur de la formation un secteur d'approfondissement profitable à la partie russe.

a2. Dans le secteur de l'énergie, il convient de mentionner le contrat remporté par Elf Aquitaine et sa filiale Elf-URSS en vue de l'exploration et de l'exploitation (qui pourrait intervenir dès 1995) d'un gisement de pétrole situé à Saratov-Volgograd. Il s'agit, en effet, du premier contrat de ce type jamais accordé en Russie à une société étrangère. La rémunération du partenaire français est assurée en partage de production.

Rappelons, par ailleurs, que 25 % de la consommation de gaz naturel en France viennent des gisements russes, ce qui se traduit par le déficit, aux dépens de la France, de la balance commerciale bilatérale.

a3. La coopération en matière de transports a été stimulée par la visite à Moscou et St Pétersbourg, en octobre 1992, de M. Jean-Louis Bianco, ministre de l'équipement, du logement et des transports. Un arrangement administratif a, à cette occasion, été signé avec les ministères russes des transports et des voies de communication.

La demande russe concerne essentiellement la construction de 4 aéroports internationaux, la modernisation des transports fluviaux, le réseau des trains à grande vitesse (entre Moscou et St Pétersbourg notamment), et la mise au niveau occidental des systèmes de transit des marchandises à l'intérieur du réseau de chemins de fer russe.

Parmi les actions relatives à la coopération en matière de transports qui ont progressé à la faveur de la visite de M. Jean-Louis Bianco, on peut citer l'accord signé entre la ville de St Pétersbourg et Matra-transports, en vue de la modernisation du métro, ainsi que le contrat-cadre conclu entre ANF industries et Vagonrenmach sur le projet de voitures à deux niveaux pour le transport ferroviaire interrégional. Ce projet constitue un exemple de coopération industrielle contribuant à la conversion du secteur militaro-industriel, puisque la fabrication des voitures pourrait intégrer des matériaux issus d'usines d'armement.

a4. En ce qui concerne la contribution française à l'organisation des circuits de distribution, dont l'inefficacité traditionnelle était bien connue des consommateurs soviétiques, et dont les réformes économiques actuelles impliquent la refonte, votre rapporteur évoquera l'ouverture, par Intermarché, de quatre grandes surfaces depuis le début de l'année 1992.

a5. La sûreté nucléaire est probablement le secteur de la coopération bilatérale où l'intérêt mutuel des deux partenaires est le plus évident, si l'on considère que, de l'avis des experts, "un énorme désastre aura lieu (dans les centrales nucléaires civiles) dans les mois ou les années à venir" (24). Il est regrettable que l'Europe n'ait pu parvenir à une action conjointe dans ce domaine, et qu'EDF et ses homologues britanniques et allemands n'aient pas fédéré leurs efforts, pour un coût estimé de 6 à 7 milliards de dollars (24), afin de réunir tous les moyens de prévenir un nouveau Tchernobyl. Parmi les initiatives mises en oeuvre, dans ce domaine, par la France, on relève la création, à l'occasion du sommet franco-russe de février 1992, d'un groupe ad hoc sur les questions de sécurité nucléaire.

a6. La protection de l'environnement qui fait l'objet de l'article 14 du présent traité, revêt une importance décisive, compte tenu du problème posé par la sûreté des installations nucléaires civiles (voir supra) et de l'ampleur des dommages infligés à l'environnement par sept décennies d'un régime peu soucieux de ménager les ressources naturelles et de favoriser l'épanouissement de l'individu. Qu'il s'agisse de la pollution de l'air ou de l'eau ou de l'usure des sols, la gravité du désastre, commune à tous les pays de l'Est de l'Europe, permet de comprendre la connexion qui s'est faite, sous le régime communiste, entre la contestation politique et les mouvements de protection de l'environnement.

Les domaines ouverts à cet aspect de la coopération bilatérale concernent, s'agissant notamment de la maîtrise des conséquences, pour l'environnement, du fait nucléaire, la limitation des déchets et des effluents, ainsi que le retraitement des déchets.

b) Le passage à l'économie de marché passe par la formation des acteurs de l'économie russe, plus familiers des

(24.) "La stratégie de François Heisbourg". L'express, 8 octobre 1992.

structures du "commandement administratif" que des mécanismes de l'économie libérale. L'article 12 du Traité franco-russe confirme donc les engagements souscrits par la France dans le cadre de l'*accord franco-soviétique relatif à la coopération pour la formation des hommes dans le domaine économique*, conclu le 5 juillet 1989 à l'occasion du sommet Mitterrand-Gorbatchev (25).

Votre rapporteur rappelle que l'accord de 1989 concerne des intervenants tant publics que privés (universités, chambres de commerce, banques, entreprises, écoles de commerce ...). Sur le fondement du programme de coopération franco-soviétique pour 1989-1990, quelque 1 000 stagiaires soviétiques auraient bénéficié des diverses actions de formation organisées par la partie française. Ce nombre a été porté à 2 500 en 1991.

En décembre 1989, un séminaire, organisé par la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, en liaison avec le ministère soviétique du Commerce extérieur, a conduit à la signature d'une vingtaine d'accords entre établissements d'enseignement français et entre établissements industriels soviétiques. En 1990, l'ACTIM (Agence pour la Coopération industrielle, technique et économique), a accueilli environ cinquante stagiaires soviétiques auxquels ont été proposés enseignement théorique et séjours en entreprises. Six séminaires de sensibilisation à l'économie de marché ont bénéficié, en 1990, à 200 cadres soviétiques.

Le programme relatif aux orientations de la coopération technique franco-russe et aux actions de formation pour l'année 1992, signé en février 1992 lors de la visite d'Etat du Président Eltsine, prolonge, en l'actualisant, l'accord du 5 juillet 1992. Il est probable que le contexte économique en Russie étant aujourd'hui, notamment du fait de l'impulsion donnée au mouvement de privatisations, moins éloigné de l'économie de marché qu'en 1989, la coopération franco-russe dans le domaine de la formation soit appelée à connaître des développements nouveaux.

c) Assurer des "conditions favorables à l'activité des entreprises du pays partenaire" (art. 13) s'inscrit parmi les obligations souscrites par la Russie et la France dans le cadre du présent Traité.

cl. Cette clause se réfère à l'encouragement et à la protection réciproque des investissements, qui ont fait l'objet d'une convention franco-soviétique spécifique conclue le 4 juillet 1989 (26), prolongée

(25.) Rapport n° 354 de M. Claude Estier (1989-1990)

par un échange de lettres entre ministres des finances, et qui prévoyait d'introduire d'éventuelles modifications à l'accord de 1989 afin de rapprocher celui-ci des accords-type de même objet. En effet, l'accord du 4 juillet 1989 ne réserve pas aux investisseurs français le même régime que les investisseurs nationaux, alors que cette clause figure habituellement dans les traités de protection des investissements. Implicitement, l'article 13 du Traité franco-russe renvoie à la *non double imposition des revenus*, qui a fait l'objet, en février 1992, d'un échange de lettres complétant et actualisant la convention finale franco-soviétique du 4 octobre 1985, négociée et signée dans un tout autre contexte juridique (à un moment où la réglementation soviétique ne prévoyait pas la création de joint ventures, autorisée depuis par les décrets des 13 janvier et 17 septembre 1987).

De manière générale, la création, en Russie, de conditions favorables au développement des investissements étrangers, implique une refonte du système juridique et fiscal local, qui passe notamment par l'élaboration d'une réglementation de la comptabilité, d'une législation sur les hypothèques et sur les successions, ainsi que par la mise en place d'un système de garanties. Cet aspect des réformes russes rejoint les remarques de votre rapporteur sur la coopération juridique entre la France et la Russie (voir supra, 2b). A cet égard, l'ouverture d'un bureau Francis Lefebvre à Moscou, en avril 1992, soit le premier cabinet d'avocats français implanté en Russie, permettra aux candidats à l'investissement en Russie de recevoir une assistance juridique bienvenue.

c2. La situation des entreprises mixtes franco-russes appelle un développement particulier, car elle illustre les difficultés rencontrées par les investisseurs étrangers au moment où la Russie tente de s'orienter vers l'économie de marché.

. Rappelons tout d'abord que, au 1er avril 1992, 2 747 entreprises conjointes étaient enregistrées en Russie (plus de 5 000 pour l'ensemble de l'ex Union soviétique), pour un capital total de 18 milliards de roubles. Quelque 137 000 personnes seraient employées par les entreprises mixtes, pour un salaire moyen de 9 395 roubles (4 à 5 fois le salaire moyen).

. Au 1er avril 1992, la France se situait, avec 90 entreprises conjointes, au 9e rang des investisseurs étrangers pour le nombre de sociétés mixtes, derrière les Etats-Unis (398), l'Allemagne (373), la Suède (212), la Finlande (208), l'Italie (198), l'Autriche (164), la

Grande-Bretagne (122), et la Pologne (109). Les 10^e et 11^e investisseurs sont la Suisse (79) et le Canada (71).

Selon le *critère du capital investi*, la France est le 6^e investisseur étranger avec 500 millions de roubles (Etats-Unis : 11 milliards ; Italie : 1 milliard ; Allemagne : 781 millions ; Autriche : 605 millions ; Suède : 519 millions).

Cette amélioration relative du classement français s'explique par les investissements importants réalisés par SOREAL (production de parfums et shampoings par l'Oréal) et LENTEP (ingénierie pétrolière par TECHNIP), tendance que devrait conforter le contrat négocié par Total à Romachkino.

. Mentionnons toutefois que l'évaluation du capital investi est rendue difficile par les taux successifs de change du rouble contre le dollar. En dépit de cette réserve, *l'effort français en Russie est environ vingt fois inférieur à celui des Etats-Unis, et deux fois inférieur à l'effort entrepris par l'Italie*. En effet, le président Eltsine, reçu au CNPF en février 1992, soulignait la frilosité des industriels français en Russie, "doublés par les Italiens".

. *Les difficultés auxquelles se sont récemment heurtées les joint-ventures établies en Russie ont conforté les réticences des investisseurs français*. Ainsi l'oukaze du 30 décembre 1991, relatif à la création d'un fonds de réserve en devises, a mis fin à l'exonération de la vente obligatoire de devises au gouvernement dont bénéficiaient, jusqu'à cette date, les entreprises mixtes, qui doivent désormais échanger contre des roubles (dévalués) la moitié de leurs recettes d'exportation en devises.

D'autre part, le blocage des avoirs détenus par les entreprises mixtes auprès des banques avant le 31 décembre 1991, a privé les entreprises mixtes de la maîtrise de leurs comptes, confrontant certaines d'entre elles à des situations critiques.

Ces difficultés, dues à la soumission des entreprises mixtes au droit commun, pourront avoir pour incidence le tassement du mouvement de création d'entreprises mixtes. On peut aussi anticiper un recours accru à la formule de la filiale étrangère à 100 %, préjudiciable, à terme, à l'économie russe car celle-ci n'implique pas la formation du partenaire russe par l'investisseur étranger. C'est donc un aspect de la pédagogie de l'économie de marché qui risque d'échapper à la Russie.

4. Aspects culturels de la coopération franco-russe

Traditionnellement dynamique, la coopération culturelle franco-russe, qui a fait l'objet d'un accord spécifique, signé le 6 février 1992, est investie d'un rôle plus substantiel que par le passé en matière de recherche scientifique, sans que toutefois les échanges culturels de type classique soient négligés par les deux partenaires.

a) L'importance nouvelle conférée à la recherche

Le Traité du 7 février 1992 consacre deux articles à la coopération franco-russe dans le domaine de la recherche. L'article 15 porte sur la recherche fondamentale et appliquée en mentionnant - esprit du temps oblige- ses "prolongements économiques et industriels", et en se référant à des "projets communs" à la France et à la Russie.

Par ailleurs, un accord scientifique et technique a été conclu entre la France et la Russie en juillet 1992, à l'occasion de la visite à Moscou de M. Hubert Curien, ministre de la recherche.

L'article 16 renvoie aux échanges de chercheurs et à la "coopération étroite" entre institutions de recherche françaises et soviétiques, destinés à aider les chercheurs russes à s'intégrer à la communauté scientifique internationale. L'enjeu de la coopération avec la Russie dans le domaine de la recherche est de contribuer à la **conversion des industries de défense**, pour lesquelles travaillaient de nombreux laboratoires russes, auxquels il serait opportun d'offrir des perspectives de commercialisation à l'étranger. Cet aspect de la coopération franco-russe concerne également la lutte contre "la fuite des cerveaux" russes vers des pays suspects de participer à la **prolifération, notamment nucléaire**.

b) Les échanges culturels classiques

L'article 17 traite des échanges dans les domaines de la culture, de l'art, de l'éducation et de la communication, notamment audiovisuelle.

b1. Parmi les aspects traditionnels de ce type de coopération culturelle, mentionnons la stipulation relative à l'enseignement et à la diffusion des langues, qui figurent dans tous les accords à portée culturelle.

Parmi les initiatives qui relèvent de cette clause, on peut citer l'*opération Pouchkine*, qui a permis la traduction en russe et la diffusion en Russie d'oeuvres littéraires françaises du XXe siècle, et l'organisation en mai 1992, à St Pétersbourg, d'un concours de théâtre français sous le titre *Tous en scène*, ouvert, à titre exceptionnel, aux enfants des écoles ayant un niveau suffisant en français.

L'encouragement dont font l'objet les *relations entre établissements d'enseignement supérieur* a reçu, dans le cadre du *Collège universitaire de Moscou*, une impulsion décisive.

Dû à une initiative conjointe de l'écrivain français Marek Malter et du Prix Nobel de la Paix Andreï Sakharov, le Collège universitaire de Moscou, situé à l'Université Lomonossov, est la première université occidentale à avoir ouvert ses portes dans l'ex-Union soviétique.

Consacré aux sciences sociales, le collège franco-russe a dispensé les enseignements de Marc Ferro, Michel Crozier, François Furet, Blandine Kriegel, Jean Tulard, et Jean Delhumeau. Six cents étudiants ont été admis sur plus de mille candidats. Soixante-cinq étudiants ont passé l'examen final en français. Dix bourses d'études ont été accordées en vue de la rédaction d'un mémoire supposant une année de recherche en France (sur ce point, relevons également que l'article 18 du présent Traité encourage, conformément aux clauses habituellement retenues dans les accords culturels, *les échanges de jeunes*). Néanmoins, une faille de cet aspect des relations culturelles est illustrée par la présence, voisine du siège du Collège universitaire français, du bureau occupé dans l'Université Lomonossov par l'American Business School, qui, fonctionnant grâce à des fonds exclusivement privés, est consacré à un enseignement plus pragmatique. Certes, le Collège franco-russe permet un incontestable rayonnement de la culture universitaire française. Il s'adresse néanmoins à un public déjà formé aux sciences humaines, et pour lequel la méthode française ne semble pas devoir susciter une réelle valeur ajoutée. Alors que l'American Business School est de nature à induire des retombées importantes en matière économique, le Collège universitaire de Moscou concerne le rayonnement français dans des secteurs apparemment dénués de prolongements commerciaux. Cette comparaison traduit une différence d'approches très éclairante entre la démarche américaine et la démarche française.

b2. La signification nouvelle de certains types d'échanges culturels résulte de l'évolution interne de la Russie. C'est ainsi que la stipulation relative à la traduction, à l'édition et à la coédition peut recevoir, dans le contexte issu de la *désidéologisation de l'enseignement* en Russie, une application inédite en matière

d'élaboration et d'édition de manuels. De même, la clause renvoyant à la coopération en matière de formation aux métiers de la culture et du patrimoine traduit le souci de la partie russe d'assurer la restauration et la conservation d'un patrimoine dont la direction soviétique l'a trop souvent privée, et de permettre l'encadrement de la vie culturelle russe, précédemment assuré par le Parti, dans des conditions conformes à la situation politique actuelle.

b3. La communication audiovisuelle (également mentionnée à l'article 11 relatif aux secteurs ouverts à la coopération économique franco-russe) fait partie des secteurs de la coopération culturelle encouragés par le présent traité. Rappelons, à cet égard, que la Sept s'est implantée en mars 1992 à St Pétersbourg, sur la base d'un accord avec la télévision de l'ancienne capitale russe prévoyant la diffusion d'une vingtaine d'heures de programmes en Russie. Le contrat, conclu en novembre 1991, stipule l'installation gratuite du matériel technique nécessaire à la réception des programmes par satellite (pour un coût de 800 000 F). En contrepartie, la télévision de St Pétersbourg se charge des sous-titres et de la traduction, ouvre ses archives, et met certains programmes à la disposition de la Sept. Celle-ci pourra donc diffuser des films soviétiques inédits en France.

Le rayonnement de la Sept en Russie est considérable, puisqu'elle atteint 80 millions de personnes. Au 2 juillet 1992, elle avait diffusé en Russie 60 heures de programmes, et pouvait se prévaloir d'un taux d'audience compris entre 5 et 7 %.

c) La référence classique aux centres culturels renvoie à un accord spécifique destiné à définir le statut et les modalités de fonctionnement des centres culturels français et russe. Les hésitations auxquelles donne lieu l'attribution, à chacune des parties, des emprises immobilières nécessaires à l'installation de leur centre ont retardé la conclusion de l'accord relatif aux centres culturels, qui devrait aboutir très prochainement.

*

* *

Conclusions de votre rapporteur

Au terme de cet exposé, force est de souligner l'intérêt que représente le présent traité pour l'avenir des relations franco-russes. D'aucuns objecteront qu'il ne s'agit là que d'un cadre général ne contenant, de part et d'autre, aucun engagement substantiel et se bornant, pour l'essentiel, à des déclarations d'intention. Un cadre, cependant, ne vaut que selon la qualité de la toile qu'il est destiné à mettre en valeur ... Il convient donc d'espérer que le traité franco-russe accompagnera le développement de relations dynamiques, favorables au rayonnement de la France dans un pays où elle dispose d'un capital de sympathie incontestable, et que le renforcement des relations franco-russes sera profitable aux réformes mises en oeuvre en Russie.

*

* *

Examen en commission

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 28 octobre 1992.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Michel d'Aillières a évoqué les menaces susceptibles de compromettre la démocratisation de la Russie, que M. Claude Estier a rattachées à la crise sociale, particulièrement aigue, à laquelle est confrontée la direction russe. M. Claude Estier a rapproché ces difficultés de celles que connaît aujourd'hui notamment la Lituanie.

Revenant sur les risques d'évolution autoritaire du régime russe, M. Jacques Golliet a souligné la filiation directe entre les élites communistes et l'actuelle direction russe, dont l'expérience passée a rendu familières les pratiques du pouvoir.

Avec M. Xavier de Villepin, M. Claude Estier a insisté sur la rapidité de la dégradation de la situation économique en Russie, qu'il s'agisse de l'effondrement du rouble, de la baisse préoccupante des exportations ou de la diminution de la production industrielle. Puis M. Xavier de Villepin s'est interrogé sur la réalité des responsabilités de la Russie dans la prolifération des armements.

A la demande de M. André Bettencourt qui a, par ailleurs, noté la permanence de l'espionnage originaire de Russie, M. Claude Estier a ensuite rappelé l'influence politique des militaires russes, et a évalué les pouvoirs respectifs des titulaires du pouvoir exécutif et du Parlement.

M. André Jarrot a alors fait observer l'importance du gaz russe pour la diversification de nos approvisionnements. Il a, d'autre part, montré l'influence réciproque entre l'absence de stimulants matériels et la faible motivation de la force de travail, situation commune à de nombreux pays de l'Est.

La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur, émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi autorisant la ratification du Traité franco-russe du 7 février 1992.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée la ratification du Traité entre la France et la Russie, signé à Paris le 7 février 1992 et dont le texte est annexé à la présente loi. (27)

(27) Voir le texte annexé au document Sénat n° 511 (1991-1992)

ANNEXE N° 1

ASPECTS MILITAIRES DE LA SUCCESSION DE L'URSS

La Communauté des Etats indépendants constituée à Minsk, le 8 décembre 1991, entre la Russie, la Biélorussie et l'Ukraine (rejointes, le 21 décembre, par les républiques du Kazakhstan et de l'Asie centrale), devait initialement, dans l'optique russe, s'accompagner de la création d'une structure militaire intégrée qui concernait non seulement les forces stratégiques, mais aussi les forces conventionnelles.

1. CEI : échec de l'organisation militaire intégrée

La volonté, exprimée par les autres républiques, de se doter de forces armées nationales, a fait échec au projet russe. Une certaine coordination des politiques et des doctrines militaires entre membres de la Communauté des Etats indépendants a cependant été maintenue, parallèlement au démembrement progressif des Forces armées unifiées en armées nationales.

. C'est ainsi que les armes nucléaires tactiques stationnées sur le territoire de l'ancienne Union soviétique ont été transférées à la Russie, et que les Forces stratégiques sont demeurées sous le commandement unique du Maréchal Chapochnikov (les modalités du commandement opérationnel des forces stratégiques de l'ex-URSS font l'objet d'un différend entre l'Ukraine et la Russie).

. D'autre part, le traité de Tachkent (15 mai 1992) sur la sécurité collective, après avoir stipulé l'engagement des signataires de résoudre leurs différends par des voies pacifiques, et de ne pas participer à des alliances militaires dirigées contre d'autres Etats parties, établit un conseil de sécurité collective et engage les Etats parties à se consulter sur les "questions importantes de sécurité internationale" et à élaborer des positions communes sur ces questions.

Ces engagements ont été souscrits par six membres seulement de la CEI (Russie, Kazakhstan, Kirghizie, Arménie,

Ouzbekistan et Tadjikistan), illustrant aussi l'évolution de la Communauté vers une organisation "à géométrie variable".

L'une des faiblesses de la CEI -et les aspects militaires ne font, sur ce point, pas exception- est, par ailleurs, que des décisions importantes, prises par voie bilatérale, échappent à la Communauté, ressentie par les anciennes républiques soviétiques comme un élément de permanence de l'Union. C'est le cas du règlement du différend russo-ukrainien relatif à la Flotte de la mer Noire.

2. De l'Armée rouge à l'armée russe

. Le décret du 7 mai 1992 sur la création des forces armées de la Fédération de Russie mentionne la "sauvegarde de la liberté et de l'indépendance de la Russie, la volonté de respecter les accords internationaux conclus en matière de réduction des armements et de désarmement, et intègre les forces stratégiques stationnées sur le territoire de Russie dans les Forces armées unifiées de la CEI".

Les forces armées russes sont composées des anciennes forces armées de l'URSS se trouvant sur le territoire de la Russie, ainsi que les éléments de la Flotte se trouvant hors des frontières de la Russie mais sous sa juridiction (ce qui comprend la Flotte de la mer Noire). Parallèlement s'est créé un ministère russe de la défense, confié au Général Gratchev.

. La doctrine militaire russe s'appuie sur le concept de suffisance, et non plus sur le principe de parité hérité de la période brejnevienne, sur une réduction drastique des commandes militaires, et sur une sévère déflation des effectifs qui pourront se limiter à 1 500 000 hommes d'ici la fin du siècle. La doctrine privilégiant non pas l'hypothèse d'une guerre globale, mais celle de conflits périphériques de faible intensité, les autorités russes envisagent de s'orienter vers la création de "forces mobiles de réaction rapide", qui implique une réorganisation radicale de l'armée.

L'une des difficultés majeures de la période actuelle est que la direction russe est contrainte de donner des gages au complexe militaro-industriel, eu égard aux énormes difficultés, notamment sociales, causées par la reconversion de l'industrie militaire. En effet, la conquête de nouveaux marchés pour l'industrie d'armement russe peut sembler une solution tentante du problème de la reconversion, en contradiction, on peut le craindre, avec les engagements internationaux de la Russie ⁽²⁸⁾.

⁽²⁸⁾ Vladimir Federovski, *"Russie : vers une défense tous azimuts"*, *Le Figaro*, 3 juin 1992.

ANNEXE N° 2

L'AIDE À LA RUSSIE

I - Rappel : l'aide française à l'URSS, en 1991, s'est élevée à 19-20 milliards de francs et a revêtu quatre aspects :

1) Aide bilatérale : 12 milliards de francs

- Facilités financières : 7 milliards

- crédits commerciaux

- dons-aide alimentaire :

- . viande bovine : 100 millions de francs**
- . médicaments : 20 millions de francs**
- . aide à la reconversion industrielle : 120 millions de francs.**

- Opérations de compensation : 100 000 tonnes de viande, 20 000 tonnes de lait en poudre, 70 000 tonnes d'aliments pour bébé contre du pétrole et du gaz pour 275 millions de dollars.

2) Participation à l'effort communautaire : 3,5 milliards de francs (soit 20% de l'aide communautaire dans son ensemble).

L'aide communautaire a représenté, en 1991, 83% de l'aide occidentale à l'URSS.

3) Aide financière au titre du report de la dette : 3,1 milliards de francs.

4) Aide alimentaire et humanitaire des collectivités locales.

*

* *

"Nos réformes sont irréversibles, mais si elles échouent, je sens déjà sur nos nuques le souffle de ceux qui portent des chemises rouges et des chemises brunes" avait annoncé Boris Eltsine lors de sa visite en France, en février 1992.

L'enjeu de l'aide occidentale à la Russie est donc de conjurer le danger de chaos et de dictature.

•

• •

II - Evaluation de l'aide française à la Russie en 1992

Les informations transmises à votre rapporteur font état d'un total de 6 milliards de francs réparti entre :

- 1) crédit céréalier : 2 milliards de francs pour 1991-1992,**
- 2) Prolongation de l'accord de compensation du 31 octobre 1991 (produits alimentaires contre produits énergétiques, voir supra),**
- 3) crédits commerciaux : 1,5 milliard de francs pour l'achat de biens industriels ; 200 millions de francs pour l'achat de viande bovine,**
- 4) don du Trésor : 120 millions de francs (assistance technique),**
- 5) aide humanitaire : 15 millions de francs en 1992 (aide aux maternités de St. Peterbourg).**

III - Les concours internationaux à la Russie

1) FMI : débloquage d'une première tranche de crédits d'un milliard de dollars.

2) Banque Mondiale :

- 600 millions de dollars : financement d'importations prioritaires,
- 500 millions de dollars de crédits à l'agriculture,
- 500 millions de dollars de crédits au secteur pétrolier.

3) BERD (Banque européenne pour la reconstruction et le développement) :

En 1993 pourrait être mis en oeuvre un programme d'assistance technique pour 100 millions d'écus, et est envisagé le financement de projets en liaison avec la Banque Mondiale (secteur énergétique, télécommunications, agriculture et secteur privé) pour 1 milliard d'écus.

4) CEE :

- 120 millions d'écus sont attribués à la Russie à partir des 450 millions d'écus prévus par le programme d'assistance technique à la CEI définie en 1991,

- prêt consacré à l'achat de produits pharmaceutiques : 150 millions d'écus,

- aide alimentaire.

*

* *

Estimant que "la période romantique des relations de la Russie avec l'Occident est terminée", le ministre des affaires étrangères russes A. Kozyrev aspire à l'instauration de relations de coopération sur des bases pratiques, pour aider la Russie dans son intégration au "monde civilisé" (*Les Nouvelles de Moscou*, 22 octobre 1992), soulignant ainsi que l'Occident n'a pas encore accompli les efforts significatifs attendus par la Russie ...