

N° 344

---

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 juin 1995.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) à la suite d'une mission effectuée en Russie du 22 au 25 mai 1995,*

Par M. Xavier de VILLEPIN,

Sénateur.

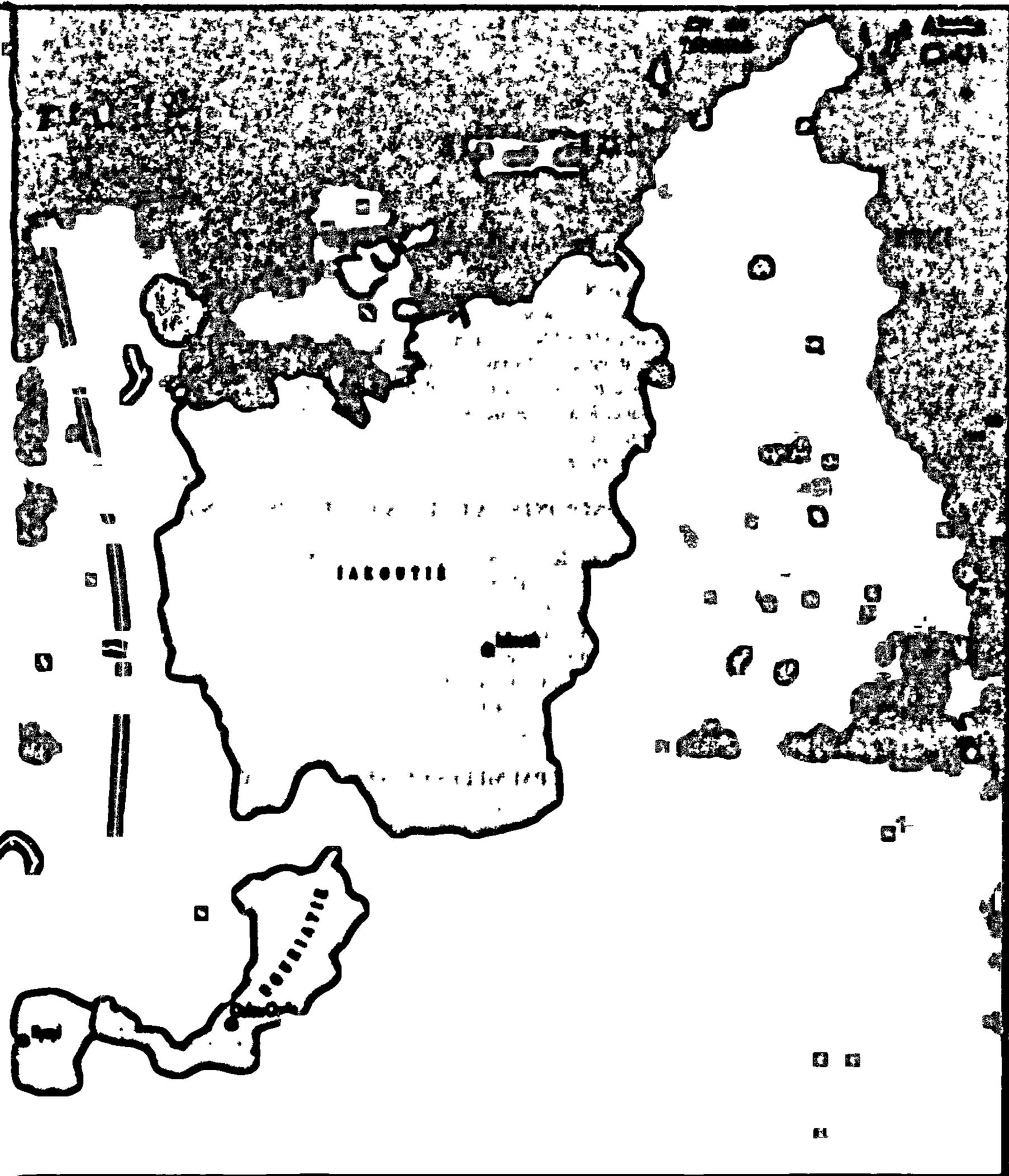
---

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, vice-présidents ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Gollet, secrétaires ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

---

Russie. - Rapports d'information.





IAROUTIE

CHOUKOTKA

<p><b>ARRONDISSEMENTS AUTONOMES ou OUBLOUS (10)</b>  <b>BOURIADES D'AGOUNEBOÏ</b>  <b>TCHOUKTCHESS</b>  <b>EVENKS</b>  <b>KHANTYS-MANSIS</b>  <b>KORIAKS</b>  <b>NEPETS</b>  <b>KOMIS-FERMAKS</b>  <b>TAIMYR</b>  <b>BOURIADES D'OUST-ORDYNSKI</b>  <b>LAMALO-NEPETS</b></p>	<p><b>CITÉS AUTONOMES (2)</b>  <b>MOSCOU</b>  <b>SANT PETERSBOURG</b></p> <p><b>RÉGION AUTONOME (1)</b>  <b>CHOUKOTKA (10)</b></p> <p><b>BIROBJAN (JUPB)</b></p> <p><i>Seul l'indication contraire les      noms des entités administratives      et de leurs capitales ou chef-lieu      sont abrégés</i></p>
--	--

Imprimé en URSS

## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
<b>I. UN SENTIMENT D'HUMILIATION.....</b>	<b>5</b>
1. La perception d'un « engagement » occidental à l'égard de la Russie .....	5
a) Le projet d'élargissement de l'OTAN vu par la Russie.....	5
b) Les conséquences internationales de l'affaire tchétchène.....	7
c) La connivence croissante entre certains pays occidentaux et l'Ukraine .....	10
2. Une ancienne grande puissance à la recherche de subsides de l'Occident .....	11
a) Un tableau économique nuancé.....	11
b) L'indispensable assistance internationale.....	13
<b>II. UNE JEUNE DÉMOCRATIE CONFRONTÉE A LA PRÉSIDENTIALISATION DU POUVOIR.....</b>	<b>18</b>
1. Une constitution démocratique fondée sur une conception élargie des droits de l'Homme	18
a) Une définition étendue des droits de l'Homme.....	18
b) Le président de la République au coeur des institutions .....	19
c) Des compétences parlementaires largement théoriques .....	20
d) La reconnaissance de l'autonomie des régions.....	21
2. Une présidentialisation croissante de la pratique du pouvoir .....	22
a) Le renforcement de l'administration présidentielle .....	22
b) L'incertitude relative aux prochaines échéances électorales .....	23
<b>III. QUELLE PLACE POUR LA FRANCE PARMIS LES PARTENAIRES OCCIDENTAUX DE LA RUSSIE ? .....</b>	<b>26</b>
1. Une position inégale selon les secteurs des relations bilatérales .....	26
a) Le prestige culturel français .....	26
b) Les défaillances de la présence économique française.....	29
c) Les opportunités ouvertes à la coopération militaire .....	31
2. La question du dialogue politique franco-russe.....	33
a) Des atouts ambigus.....	33
b) Bienveillance ou fermeté ? .....	34
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>37</b>
<b>ANNEXE I - RUSSIE : FICHE SIGNALÉTIQUE.....</b>	<b>38</b>
<b>ANNEXE II - LISTE DES PERSONNALITÉS RUSSES RENCONTRÉES .....</b>	<b>39</b>
<b>ANNEXE III - LA CEI EN 1995 .....</b>	<b>47</b>

**Mesdames, Messieurs,**

**Du 22 au 25 mai 1995, j'ai effectué à Moscou une mission d'information destinée à faire le point de la situation en Russie, et à évaluer les perspectives d'avenir des relations franco-russes au lendemain des élections présidentielles et de la constitution du nouveau gouvernement.**

**Ce voyage s'est déroulé à un moment particulièrement opportun, eu égard à une actualité aussi riche que complexe :**

**- le débat sur l'OTAN posait une nouvelle fois le problème des relations entre la Russie et l'Occident et de la sécurité européenne ;**

**- l'affaire tchétchène suscitait une interrogation sur l'attitude -fermeté ou conciliation- que la France et, en général, l'Occident doivent adopter face à un gouvernement qui s'est maladroitement enlisé dans une violence inutile ;**

**- enfin, les incertitudes qui paraissaient peser, pendant mon séjour à Moscou, sur le respect des échéances électorales prévues par la Constitution (fin 1995 pour les législatives et juin 1996 pour les présidentielles) étaient très éclairantes de la tentation qui existe, actuellement, dans certaines sphères du pouvoir proches du chef de l'Etat russe, de renoncer à organiser ces élections, au mépris de la règle constitutionnelle, afin d'éviter toute forme d'aventure politique.**

**La très grande majorité de mes interlocuteurs s'est néanmoins prononcée en faveur du respect des échéances fixées par la Constitution, permettant d'espérer que la Russie s'en tienne à l'application de la loi fondamentale.**

★

★ ★

Les personnalités que j'ai rencontrées à Moscou <sup>1</sup> m'ont permis d'approcher la plupart des dossiers de l'actualité russe. Au Parlement, j'ai été reçu par le président de la Douma (chambre basse du Parlement), M. Rybkine, par le premier vice-président du Conseil de la Fédération ("Sénat" russe), M. Abdoulatipov, par les présidents des commissions des Affaires étrangères et de la Défense des deux assemblées, ainsi que par le président de la Commission de la CEI à la Douma. J'ai eu des réunions de travail avec le ministre des Affaires étrangères, M. Andréï Kozyrev, avec le premier vice-ministre de la Défense, M. Kokochine, avec le conseiller d'Elt sine pour les questions de défense, et avec le vice-Premier ministre chargé du commerce extérieur, M. Davidov. J'ai également rendu visite au Secrétaire du Conseil de sécurité, <sup>2</sup> M. Lobov, ainsi qu'au Directeur de l'Institut des Etats-Unis et du Canada <sup>3</sup>, M. Rogov, successeur du célèbre G. Arbatov. Par ailleurs, à l'occasion d'une réunion de travail avec M. Emerson, représentant de la Commission à Moscou, j'ai pu faire le point de l'assistance dont bénéficie la Russie, à travers le programme européen TACIS.

Enfin, en ce qui concerne les relations bilatérales, j'ai rencontré des représentants des entreprises françaises présentes sur le marché russe, tandis que la visite de notre centre culturel me permettait d'apprécier l'importance -qui contraste avec les faiblesses de notre présence économique et commerciale- de la présence culturelle française en Russie.

•

• •

Tous ces entretiens m'ont permis d'approcher l'extrême ambiguïté de la situation en Russie. Héritière à la fois de l'ancienne superpuissance soviétique et de la longue et prestigieuse histoire de l'Empire russe, la Russie n'en est pas moins un Etat neuf, dont l'acte de naissance remonte au 24 décembre 1991. De manière visuelle, une promenade dans Moscou fait ressortir de manière très frappante la coexistence de signes manifestes de pauvreté et de détresse, et de la richesse presque insolente des "nouveaux Russes", acquéreurs de villas sur la Côte d'Azur, acheteurs de Mercedes et de BMW, clients des grands couturiers français et italiens et des ventes de Sotheby's. Le contraste est également très apparent entre des magasins et des activités de service sophistiqués, et l'aspect délabré de nombreux équipements.

---

<sup>1</sup> Voir en annexe la liste complète de ces personnalités, assortie, pour certaines d'entre elles, d'éléments biographiques.

<sup>2</sup> Cet organe consultatif, présidé par Boris Eltsine, est composé du Premier ministre, des ministres de l'intérieur, des Affaires étrangères et de la Défense, ainsi que des présidents des deux chambres du Parlement. On remarque l'importance croissante de cette institution, qui intervient désormais de manière systématique dans les situations de crise, qu'il s'agisse de l'effondrement du rouble en octobre 1994 ou de l'affaire tchétchène.

<sup>3</sup> Organisme de recherche dépendant de l'Académie des Sciences, fort de quelque 300 collaborateurs, consulté par les autorités des organes de l'exécutif et du Parlement compétents en matière de politique étrangère et de défense.

De manière moins nette, on observe une ambiguïté étonnante dans le statut international de la Russie, héritière humiliée d'une superpuissance courant désormais après les signes de respectabilité internationale et les subsides de l'Occident. Dans la vie politique intérieure, ce qui frappe aujourd'hui est le contraste entre l'existence de règles constitutionnelles éprouvées, ayant permis notamment la mise en place d'un Parlement qui n'a plus rien de commun avec les anciens Soviets suprêmes, et une pratique du pouvoir très présidentialiste, voire personnelle.

Les relations franco-russes n'échappent pas à cette ambiguïté, puisque le dialogue bilatéral semble hésiter entre la volonté de ménager un partenaire durement éprouvé, dont il faut à tout prix, selon cette optique, éviter la déstabilisation, et le souci de répliquer avec fermeté aux déviations les plus graves dont la situation en Tchétchénie constitue l'exemple le plus navrant.

Pour finir, je tiens à évoquer l'aide précieuse et efficace qui m'a été apportée, au cours de cette mission, par S. Exc. M. Pierre Morel, qui représente la France en Russie avec compétence, passion et talent, et à étendre ces remerciements à l'ensemble du personnel de l'ambassade de France à Moscou, dont j'ai pu apprécier la compétence et la disponibilité.

•

• •

## **I. UN SENTIMENT D'HUMILIATION**

### **1. La perception d'un « désengagement » occidental à l'égard de la Russie**

D'après tous les témoignages recueillis à Moscou, la Russie, actuellement confrontée non seulement au projet américain d'extension de l'OTAN aux pays d'Europe centrale et orientale, mais aussi aux conséquences internationales du drame tchéchène, ressent un très amer sentiment d'exclusion, renforcé par la connivence croissante entre certains des partenaires occidentaux de la Russie (essentiellement l'Allemagne et les Etats-Unis) et la rivale ukrainienne. Ce qui est conçu en Russie comme la marginalisation croissante de Moscou sur la scène internationale constitue une humiliation pour un pays qui, héritier d'une superpuissance, en est réduit à chercher des signes de "respectabilité" internationale comme, par exemple, son admission au G7 à part entière.

#### *a) Le projet d'élargissement de l'OTAN vu par la Russie*

##### *a1. Une "résurgence de la guerre froide"*

C'est ainsi que de nombreux interlocuteurs russes qualifient le projet d'extension de l'OTAN aux anciens satellites de l'URSS. M. Rogov, directeur de l'Institut des Etats-Unis et du Canada, a évoqué la question des flancs du traité sur les Forces conventionnelles en Europe, faisant allusion à la tentation que constitue aujourd'hui, pour la Russie, le non-respect du sous-plafond FCE relatif aux flancs. (les dotations imparties à la Russie ayant été sous-évaluées par rapport aux dotations attribuées à d'autres anciennes républiques soviétiques).

Parallèlement a été mise en avant (par M. Rogov, directeur de l'Institut des Etats-Unis et du Canada) l'idée que la fin de la guerre froide n'est pas avantageuse pour la Russie, celle-ci faisant les frais du renforcement de la cohésion du camp occidental, tout en perdant ses marchés est-européen, irakien, libyen, sans compter les obstacles soulevés par l'Occident à ses négociations avec l'Iran en matière de coopération nucléaire...

a2. *La recherche par la Russie d'un système de sécurité européen qui serait plus adapté, selon elle, que l'élargissement de l'OTAN a fréquemment été évoquée au cours de cette mission. L'extension de l'OTAN à l'Europe centrale et orientale ne résout en rien, selon M. Rogov, les grands problèmes auxquels se heurte le continent européen : menace islamique, conflits locaux en Europe centrale et orientale, danger de déstabilisation en Russie. Les idées avancées par les interlocuteurs rencontrés au cours de cette mission se réfèrent à la mise en place d'un système de sécurité intégrant les organisations existantes, et dont l'OTAN ne serait que l'une des composantes, sous l'égide de l'OSCE<sup>1</sup>. M. Lobov, secrétaire du Conseil de sécurité, a évoqué la création d'une sorte d'ONU à l'échelle européenne, destinée à la prévention des conflits, et dont pourrait faire office un Conseil de l'Europe rénové, auquel la Russie serait associée. Selon M. Lobov, l'élargissement de l'OTAN ne saurait se substituer ni à la réorganisation de l'Alliance atlantique, ni à la création d'un système de sécurité adapté aux défis européens.*

Certes, il est très probable que l'élargissement de l'OTAN à l'Est ait été évoqué de manière trop prématurée et précipitée par un président américain dont les motivations sont liées, pour des raisons électorales, à la puissance du lobby polonais ... On comprend mal que les Etats-Unis n'aient pas envisagé que la Russie, qui ne peut aujourd'hui s'appuyer ni sur une alliance militaire, le Pacte de Varsovie ayant définitivement disparu avec la fin de la guerre froide, ni sur la CEI<sup>2</sup>, pourrait considérer l'extension de l'OTAN autrement que comme une menace. Il est probable aussi, ainsi que l'a relevé le président du Comité de la Douma pour les affaires étrangères (M. Loukine), que la Russie ait commis l'erreur d'avoir réagi trop vivement aux annonces américaines relatives à l'OTAN, dramatisant ainsi à l'excès le débat.

---

<sup>1</sup> Idée de M. Iouchenkov, président du Comité de la Douma pour la défense et les forces armées.

<sup>2</sup> Voir en annexe la présentation des réalisations, encore très modestes, de la Communauté des Etats indépendants.

La démarche française, consistant à proposer aux pays de l'Est une intégration progressive dans l'Union européenne et dans l'UEO, dans le cadre du Pacte de stabilité en Europe, était probablement moins séduisante pour les intéressés, mais induisait, à terme, certainement moins de risques.

*b) Les conséquences internationales de l'affaire tchétchène*

*b1. Les données stratégiques et historiques du dossier*

• Rappelons que la Tchétchénie, située sur une voie de communication d'importance majeure, reliant la mer Noire à la mer Caspienne, possède de ce fait une importance stratégique capitale pour Moscou. Ainsi est-ce par la Tchétchénie que la Russie souhaiterait inciter l'Azerbaïdjan à écouler le pétrole de la mer Caspienne, afin de ne pas en laisser le contrôle à la Turquie. L'enjeu du conflit opposant Moscou à Grozny est donc non seulement d'assurer l'intégrité territoriale de la Russie et d'empêcher toute contagion centrifuge, mais aussi de maîtriser les routes de l'exportation du pétrole vers l'Occident.

• Par delà cet arrière-plan stratégique, ce conflit s'inscrit dans un ressentiment très ancien entre les peuples russe et tchétchène. La guerre entre les Russes et les peuples caucasiens remonte en effet à 1783, avec l'expansion des Tsars vers le Sud.

Pour les Russes, les Tchétchènes font partie de ces bandits et de ces mafieux qui gangrènent aujourd'hui véritablement l'économie russe. Pour les Tchétchènes, les Russes sont responsables d'un long asservissement de leur peuple : conversion forcée à l'orthodoxie, déportations massives, politique de la terre brûlée, ont, selon les Tchétchènes, caractérisé, depuis la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, la politique de Moscou à l'égard de la Tchétchénie. La période soviétique n'échappe pas à cette brutalité, comme en témoignent les déportations massives décidées en 1944. La haine entre les deux peuples est donc ancrée dans l'histoire. Or, ainsi que l'a fait observer M. Abdoulatipov, Premier vice-président du Conseil de la Fédération et élu du Daghestan : « les plaies ne se referment que très lentement dans cette région ». C'est ainsi que le sentiment national tchétchène s'est forgé à travers deux siècles de vexations et de déportations, et que l'idée d'indépendance a progressé lors de la désintégration de l'URSS.

Il serait néanmoins dangereux de tirer argument de l'ancienneté de la haine entre Russes et Tchétchènes pour justifier, voire excuser, les proportions tragiques qu'a prises ce conflit : une telle interprétation, rendant inéluctable la crise tchétchène, reproduirait les erreurs de jugement commises par l'Occident à l'égard du conflit entre Serbes et Bosniaques ...

*b2. Les deux lectures de l'affaire tchétchène*

- L'interprétation optimiste met en évidence les efforts accomplis par la Russie, qui n'a jamais fait entrave à la liberté de circulation de l'information, et qui a accepté l'installation à Grozny d'une mission de l'OSCE (geste certes inimaginable à l'époque soviétique). Les gestes accomplis par la Russie ont été soulignés par M. Lobov, secrétaire du Conseil de sécurité.

- La lecture pessimiste insiste sur la brutalité et la violence disproportionnées de l'intervention militaire russe (20 à 30 000 civils tués, 400 000 personnes déplacées, des destructions massives, y compris d'hôpitaux, plusieurs milliers de militaires russes tués, dont une proportion importante d'appelés inexpérimentés). Les interlocuteurs rencontrés prévoient l'enlisement du conflit selon les modèles afghan, angolais, vietnamien, voire irlandais, soulignant ainsi l'absence de perspectives d'évolution favorables, du fait notamment de l'ampleur des massacres.

On remarque, dans le discours russe, le recours à des métaphores médicales ("abcès, gangrène"), pour évoquer la Tchétchénie. Le premier président du Conseil de la Fédération, M. Abdoulatipov, élu du Daghestan et très familier de cette région, est même allé jusqu'à comparer la crise tchétchène à un cadavre, soulignant ainsi l'inefficacité d'une intervention "quand le coeur du malade ne bat même plus".

Par ailleurs, le président du Comité de la Douma pour la Défense a fait état d'une complaisance excessive des autorités civiles russes à l'égard de l'autorité militaire. Il est probable, en effet, que l'intervention militaire n'aurait pas pris ces proportions si le président Eltsine avait privilégié l'ouverture de négociations politiques<sup>1</sup> au lieu de faire confiance au ministre de la défense, Pavel Gratchev, qui prétendait "régler le conflit en deux heures". A cet égard, M. Iouchenkov, président du Comité de la Douma pour la Défense, a déploré l'insuffisance du contrôle civil sur les autorités militaires. En effet, depuis la disparition du Parti communiste, qui "tenait" l'armée rouge, plus aucune structure politique ne contrôle l'armée. Il est probable que les violences qui caractérisent le conflit tchétchène auraient pris des proportions moins tragiques si une quelconque autorité avait su limiter les initiatives de militaires mal encadrés, voire, dans le cas de conscrits, insuffisamment entraînés. Par ailleurs, toujours selon son homologue de la Douma, l'échec de l'armée russe en Tchétchénie souligne son inadéquation à ses tâches actuelles et confirme la nécessité de revoir la définition de ses missions ainsi que son organisation.

Un autre aspect, selon M. Iouchenkov, de l'excessive prise en compte, par les autorités civiles russes, des aspirations des militaires, est l'allongement de la

---

<sup>1</sup> De manière générale, les parlementaires rencontrés (MM. Abdoulatipov, premier vice-président du Conseil de la Fédération, Loukine, président du Comité des affaires étrangères de la Douma, Iouchenkov, président du Comité de la Douma pour les affaires de Défense, Cherchov, président du Comité du Conseil de la Fédération pour les affaires de Défense), ont regretté que la solution militaire l'ait emporté sur la solution politique, le premier vice-président du Conseil de la Fédération estimant que la Russie aurait pu s'épargner l'intervention de l'OSCE à Grozny si elle avait su négocier.

durée du service militaire, récemment portée à 24 mois au lieu de 18, qui élude la nécessaire réorganisation des forces armées russes. Par ailleurs, notons que cette réforme va à l'encontre de l'évolution que l'on constate dans la communauté occidentale, à laquelle la Russie aspire à faire reconnaître son appartenance, et, surtout, que cette mesure ne tient pas compte des aspirations de la jeunesse russe (c'est ainsi que l'insoumission a atteint des proportions considérables, une proportion importante d'unités ne fonctionnant qu'à 60-70% de leurs effectifs), de l'inquiétude légitime des familles des appelés affectés en Tchétchénie, et des velléités d'autonomie de certaines régions, qui refusent d'envoyer des conscrits en Tchétchénie.

Il est probable que l'augmentation de la durée du service militaire aurait pu être évitée au prix d'une révision du régime des sursis d'incorporation <sup>1</sup>. L'effet d'annonce contenu dans l'aggravation des contraintes imposées aux appelés traduit assez la priorité accordée par le pouvoir civil russe (avec la connivence des parlementaires qui ont voté cette loi) à la satisfaction des militaires.

### *b3. L'isolement international de la Russie accru par la crise tchétchène*

C'est probablement à travers ses conséquences internationales directes que l'affaire tchétchène contribue le plus au sentiment d'humiliation actuellement ressenti en Russie.

La brutalité de la répression en Tchétchénie a freiné le processus d'admission de la Russie au Conseil de l'Europe, suscitant en Russie de très vives réactions d'amertume, dont la quasi-totalité des interlocuteurs rencontrés à Moscou se sont fait l'écho. Pourquoi, en effet, exclure la Russie, alors que la Roumanie a été admise alors même qu'elle ne pouvait apparaître comme un modèle de respect des droits de l'Homme, du moins au moment de son adhésion ? Pourquoi fermer la porte de l'assemblée de Strasbourg à la Russie et admettre les Etats baltes, où les Russes estiment que leurs compatriotes ne bénéficient pas des meilleurs traitements ?

Autre rétorsion : l'interruption de la procédure de signature de l'accord intérimaire conclu à Bruxelles, le 29 mai dernier, entre l'Union européenne et la Russie, et destiné à mettre en oeuvre les stipulations commerciales de l'accord de partenariat passé entre Bruxelles et Moscou. Les conditions posées par l'Union européenne à la signature de l'accord concernant la présence de l'OSCE en Tchétchénie, le respect d'un cessez-le-feu véritable, le libre accès de l'aide humanitaire aux régions les plus touchées, et l'ouverture d'un processus de négociations conduisant à des élections. Très vivement ressentie par la plupart des interlocuteurs rencontrés à Moscou, la décision des Quinze pourrait être prochainement levée à la suite des événements de Boudennovsk.

---

<sup>1</sup> L'un des conseillers du président Eltsine pour les questions de défense, a imputé l'insuffisance des effectifs d'appelés au régime de reports d'incorporation, selon lui trop libéral. Mais il aurait probablement été plus judicieux de mettre en cause ces sursis que d'allonger la durée du service militaire.

**c) La connivence croissante entre certains pays occidentaux et l'Ukraine**

*(Pour l'essentiel, les éléments ci-après ont été exposés par M. Zatouline, président du comité de la CEI à la Douma).*

La transformation de l'Union soviétique en Communauté des Etats Indépendants<sup>1</sup> a, au moment de la fondation de celle-ci, posé en termes aigus la question des relations entre les anciennes républiques soviétiques, pour la plupart avides d'émancipation, et la Russie, les nouvelles républiques indépendantes souhaitant manifester leur souveraineté à l'égard de l'ancien centre.

Si la tendance actuelle semble être à la réactivation des anciennes relations, sans toutefois qu'aucune comparaison soit possible à ce jour avec l'Europe communautaire, en revanche les multiples crispations et rivalités qui caractérisent les relations entre Moscou et Kiev sont liées à l'héritage de l'URSS -il s'agit notamment de la question de la flotte de Crimée, disputée entre la Russie et l'Ukraine- et au sort de la minorité russe de Crimée.

Rappelons que la question de l'appartenance de ce territoire, cédé par Khrouchtchev à l'Ukraine en 1957, ne se posait pas tant que l'URSS maintenait entre les républiques soviétique des frontières théoriques et superflues.

Or l'improbable sérénité des relations russo-ukrainiennes semble profondément affectée, selon le président du comité de la CEI à la Douma, par le jeu de l'Allemagne et des Etats-Unis, convaincus que le divorce entre la Russie et l'Ukraine conditionne la disparition définitive de l'Empire russe, et soucieux de faire de Kiev le contrepoids de Moscou dans la région. C'est ainsi que les Etats-Unis encouragent, toujours selon M. Zatouline, les réticences qu'inspire à l'Ukraine tout renforcement de la CEI. Les manoeuvres américano-ukrainiennes, l'escale allemande et, surtout, la visite du président Clinton à Kiev, dans la foulée des cérémonies du 9 mai dernier à Moscou, seraient donc perçues, en Russie, comme autant de démonstrations d'un rapprochement qui ne saurait bénéficier au rayonnement diplomatique russe. D'où un sentiment d'amertume inspiré par le fait que l'Ukraine n'est pas présentée comme digne de tant de sollicitude : vivant, ainsi que l'a souligné M. Zatouline, sous l'empire d'une constitution de type soviétique (néanmoins substantiellement retouchée), elle infligerait aux habitants de Crimée (65% sont russes, 85% russophones) un régime juridique difficilement acceptable par Moscou (en effet, un décret ukrainien du 31 mars 1995 place la Crimée sous l'administration directe de Kiev, alors que la Crimée vivait sous un régime d'autonomie susceptible de satisfaire la communauté russe).

---

<sup>1</sup> Voir en annexe le bilan de la CEI.

## **2. Une ancienne grande puissance à la recherche de subsides de l'Occident**

En dépit de signes d'amélioration manifestes, dus au succès relatif du programme de « rigueur modérée » conduit sous l'autorité du Premier Ministre Tchernomyrdine, le bilan de la situation économique en Russie demeure caractérisé par des incertitudes qui persistent à obérer un avenir apparemment lié aux subsides accordés par la communauté internationale.

### *a) Un tableau économique nuancé*

. A l'actif du tableau figurent :

- les progrès enregistrés dans le domaine de la lutte contre l'inflation (celle-ci est passée, en effet, de 896 % en 1993 à 317 % en 1994, et l'augmentation mensuelle pourrait descendre à 3% au 3e trimestre 1995, puis à 1% début 1996), en relation avec la politique monétaire stricte et la politique de change stable mises en oeuvre par l'équipe Tchernomyrdine. Selon M. Davidov, vice-Premier ministre, chargé du commerce extérieur, la Russie serait prête aujourd'hui à mener à bien sa stabilisation financière.

- l'augmentation des revenus réels de la population(+ 20 % en moyenne en 1994), confirmée par une augmentation de 15 % de la consommation. Ce résultat ne saurait toutefois éluder la grande détresse qui caractérise aujourd'hui les catégories les plus exposées de la population russe et, plus particulièrement, les retraités.

- l'importance du chemin parcouru en matière de réformes structurelles(libération des prix depuis 1992 avec un dispositif partiel de contrôle, libéralisation du commerce extérieur, reconnaissance du droit de propriété et de la liberté d'entreprise, privatisation de l'appareil productif, élaboration d'un régime juridique de la faillite et d'un régime fiscal moderne, accession du rouble au statut de monnaie à part entière...).

. Ces divers signes d'encouragement semblent néanmoins compromis par :

- la chute de la production industrielle (- 25 % en 1994, - 50 % en données cumulées depuis 1990), plus manifeste pour les équipements et les biens de consommation que pour les secteurs liés à la construction et pour les branches exportatrices (énergie : 30 % de la production est exportée ; engrais : 40 % ; aluminium : 60 %).

- l'augmentation du chômage (2,6 % des actifs selon les sources russes, au moins 6,8 % selon les estimations du BIT).

- les conséquences du « mardi noir » (11 octobre 1994), à l'origine d'un regain d'anticipations inflationnistes en 1995, et d'une interruption de l'augmentation des revenus des ménages constatée en 1994.

- le coût à venir, nécessairement considérable, de l'intervention en Tchétchénie et, à terme, de la reconstruction d'une région dévastée, alors même que la limitation du déficit budgétaire (12 % du PIB) s'est trouvée au coeur d'un débat budgétaire très vif au Parlement.

. Au total, la contraction des investissements étrangers constitue une sanction très lisible du caractère peu attractif du marché russe. En effet, on relève que la Russie se situe, à cet égard, au troisième rang, derrière la Hongrie et la République tchèque, par le volume des investissements directs effectués entre 1990 et 1993 dans les pays d'Europe centrale et orientale. La Russie n'a attiré que 1,45 % des investissements directs effectués dans les pays dits émergents (Chine : 19,8 % ; Mexique : 19,6 % ; Argentine : 8,7 %). Le stock d'investissements directs étrangers ne dépasse donc pas 3 à 5 milliards de dollars.

Cette situation s'explique essentiellement par les difficultés juridiques et fiscales auxquelles se heurtent les investisseurs étrangers.

En effet, la faculté de légiférer par oukazes, reconnue par la Constitution de décembre 1993 aux autorités de l'exécutif, contribue à la très faible lisibilité et à l'instabilité de l'environnement juridique des activités commerciales, du fait de la juxtaposition de textes réglementaires souvent contradictoires. Par ailleurs, la lenteur des tribunaux prive d'efficacité les recours juridictionnels, tandis que l'absence de culture économique des organes administratifs conduit ceux-ci à méconnaître les droits des entreprises. La grande complexité de la fiscalité russe et le poids très lourd des impôts dus par les entreprises<sup>1</sup> encouragent les comportements de dissimulation face à un Etat considéré comme spoliateur, et nuisent au rendement de l'impôt (les impôts fédéraux ne représentent pas même 12 % du PIB).

Enfin, les observateurs soulignent l'ambiguïté de l'attitude des autorités russes vis-à-vis des entrepreneurs étrangers : l'appel au développement des investissements étrangers, motivé par des considérations économiques, est contredit par des déclarations ponctuelles, soucieuses de ne pas « brader le pays aux étrangers ».

A ces difficultés s'ajoutent les problèmes d'insécurité imputables à l'omniprésence de la mafia, élément plus que négatif du paysage russe, dont il importe de ne pas sous-estimer l'influence sur la vie quotidienne des cadres

---

<sup>1</sup> Entre autres impôts dus par les entreprises, relevons la TVA (23 %), l'impôt sur les profits (33 à 38 %), les taxes à l'exportation (pétrole, gaz, métaux non ferreux...), les droits de douane, l'impôt sur la propriété des entreprises (2 %), les charges sociales (environ 40 %), la taxe de transport (1 % des salaires), la taxe sur la tranche de salaires dépassant 6 fois le salaire maximal (38 %). Encore cette liste ne tient-elle pas compte des taxes prélevées par les collectivités locales.

occidentaux expatriés et de leurs familles, et dont tous les cadres d'entreprises françaises rencontrés à Moscou ont souligné la gravité.

Cet environnement défavorable entrave tout autant, il convient de le noter, le développement des investissements étrangers que celui des investissements russes : c'est ainsi que les firmes russes préfèrent exporter leurs capitaux plutôt que d'investir ceux-ci dans des conditions incertaines. On évalue à 7-10 milliards de dollars le flux annuel de sorties de capitaux russes. Ces chiffres doivent être appréciés au regard de l'importance de l'aide internationale sollicitée par les dirigeants soviétiques, puis russes, depuis la fin des années 1980.

#### *b) L'indispensable assistance internationale*

La révélation de l'impuissance de l'URSS finissante, puis de la Russie, non seulement à mettre en oeuvre et à financer par ses propres moyens les réformes nécessaires à la modernisation de son économie, de sa médecine et de son administration, mais aussi la demande d'aide humanitaire exprimée au début des années 1990, traduisent assez l'humiliation que dut ressentir un peuple convaincu par des décennies de propagande soviétique d'appartenir à une superpuissance infailible. Que valait le rang mondial de l'Union soviétique devant la nécessité de demander à l'Occident des « médicaments, des vivres, de la lessive, des aliments pour enfants, du dentifrice et du savon »<sup>1</sup>.

Aujourd'hui encore, un peu plus de trois ans après la fin de l'URSS, la restructuration de l'économie russe paraît conditionnée par l'importance de l'assistance que les dirigeants russes sont désormais voués à requérir, de Sommet international en réunion du G7, que cette aide prenne la forme de rééchelonnements du service de la dette, de soutiens financiers ou d'actions d'assistance technique.

*b1. Les rééchelonnements du service de la dette extérieure russe* constituent une contribution décisive des créanciers de la Russie au redressement économique de celle-ci. Notons que, sur les 130 milliards de dollars qui constituent la dette extérieure russe actuelle, 40 ont été accumulés par la Russie elle-même, c'est-à-dire depuis le début de l'année 1992, ce qui en dit long sur la disponibilité des bailleurs de fonds à l'égard d'un pays qui avait pourtant, en 1917, renoncé à honorer sa signature...

Après les quelque 22 milliards de dollars d'allègements accordés à la Russie au titre des années 1992, 1993 et 1994, le nouvel effort consenti au titre de 1995 traduit clairement la volonté des créanciers occidentaux de participer à la réussite des réformes économiques actuellement engagées en Russie en desserrant une contrainte extérieure importante.

Rappelons néanmoins que le service de la dette russe est, avant rééchelonnement, en 1995 (25 % du produit des exportations), nettement inférieur au

---

<sup>1</sup> "L'URSS fait la manche" Libération, 7 décembre 1990.

service de la dette assuré sans rééchelonnement par la Hongrie (40 % des exportations), et que le Brésil ne requiert plus de rééchelonnement avec un ratio comparable à celui de la Russie. La gravité des difficultés financières de la Russie est, selon M. Davidov, vice-Premier ministre, chargé du commerce extérieur, directement liée au fait que c'est à la Russie qu'incombe l'essentiel des défenses liées à la fin de la guerre froide : destruction des arsenaux, conversion des armements, rapatriement de troupes...

Il convient, par ailleurs, de mentionner que l'effort accompli par la France dans le cadre du rééchelonnement du service de la dette russe représente 8,6 % du total des Etats créanciers, après l'Allemagne et l'Italie, et avant les Etats-Unis.

*b2. Les financements de la Banque Mondiale et de la BERD visent essentiellement la restructuration du secteur productif (secteur énergétique, privatisation des entreprises, réforme agraire), la protection sociale, la restructuration du secteur bancaire, ainsi que les infrastructures (autoroutes, télécommunications, chemins de fer, aviation civile). Les montants effectivement déboursés paraissent encore relativement modestes, mais cette situation devrait évoluer parallèlement à l'évolution des projets en cours d'examen avec la Russie.*

. La Banque Mondiale a attribué cinq prêts effectifs d'un montant global de 1,67 milliard de dollars (646,5 millions ont été déboursés) en vue notamment de l'assistance à la privatisation, du développement de la protection sociale, de la réhabilitation des autoroutes, et de la restructuration du secteur pétrolier. D'autres prêts, signés mais non encore déboursés, concernent le financement de la réforme agraire et du secteur privé, la restructuration des entreprises, la mise en oeuvre de la réforme foncière, la mise en place d'un cadastre, l'amélioration de la gestion de l'environnement. D'autres projets, encore en examen, visent, pour 1,1 milliard de dollars, la reconstruction et la réhabilitation de logements, la modernisation de l'administration fiscale, et la formation à la gestion des finances.

Le volume des opérations de la Banque Mondiale se résume par le tableau suivant (en milliards de \$) :

Montant déboursé	0,646
Montant effectif	1,670
Montant signé	2,890
Montant approuvé	2,990
Montant étudié	4,090

. Les objectifs de la BERD en Russie concernent essentiellement le renforcement du secteur privé (des PME en priorité), la restructuration des banques et des marchés financiers (conjointement avec la Banque Mondiale), le secteur de l'énergie (pétrole et gaz) ainsi que les infrastructures (chemins de fer, aviation civile

et télécommunications). Relevons également que la BERD gère le fonds de sûreté nucléaire (doté de 120 millions d'Ecus) créé en 1992 par le Sommet du G7 de Mûnich.

Les priorité locales retenues pour 1995-1996 sont les régions de Saint-Pétersbourg, Krasnodar, Smolensk, Tioumen, l'Oural, l'extrême-orient, Samara-Volgograd-Saratov.

Le montant total des projets approuvés par la BERD s'élevait, à la fin de 1994, à 2,666 millions d'Ecus.

*b3. L'Assistance technique à la Russie* est le fait de nombreux donateurs : l'Union européenne, les Etats-Unis, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France. Du fait du plafonnement de l'endettement extérieur autorisé par la Douma, c'est probablement un aspect de la contribution occidentale appelée à se développer.

- Le programme TACIS, présenté au cours de cette mission par M. Emerson, représentant de la Commission de Bruxelles à Moscou, est spécifiquement destiné à l'ensemble de la CEI et à la Mongolie. Il a totalisé depuis son lancement en 1991 quelque 1700 millions d'Ecus, dont 60 % (soit environ 1 020 millions d'Ecus) ont bénéficié à la Russie, si l'on intègre les retombées, pour cette dernière, des programmes destinés à l'ensemble des Etats de la CEI. Notons que l'Ukraine est le deuxième bénéficiaire du programme TACIS après la Russie.

Après une première phase pendant laquelle a dominé l'aide humanitaire, le programme TACIS s'est orienté vers des priorités sectorielles et régionales. Dans le cas de la Russie, les secteurs privilégiés sont l'assistance au secteur agricole, l'aide aux PME, les privatisations (en coordination avec la BERD), la conversion des industries de défense, le secteur des transports (port de Saint-Pétersbourg, contrôle aérien), la sûreté des installations nucléaires civiles, les télécommunications, et la formation à la gestion des ressources humaines.

Les priorités régionales russes sont, pour 1995, le Nord-Ouest de la Russie (régions de Carélie, Mourmansk, et de la presqu'île de Kola) et du lac Baïkal, où la sauvegarde de l'environnement est un défi à relever d'urgence. Les projets concernant la province russe représentent un tiers des ressources consacrées à la Russie.

Les inconvénients du programme TACIS sont liés aux délais de mise en oeuvre des projets -de l'ordre de 6 à 8 mois- du fait notamment de l'obligation de traduire les documents dans toutes les langues de l'Union européenne. C'est ainsi que 3 à 4 semaines de délai sont nécessaires à la présentation des projets en Comité de gestion de TACIS à Bruxelles.

La création du programme Bistro a donc répondu au souci de créer un guichet rapide (doté de 4 millions d'Ecus) destiné aux petits projets, auxquels est assuré un délai d'instruction accéléré (de l'ordre de 5 jours).

Les projets interétatiques, relatifs à l'ensemble de la CEI, concernent le secteur bancaire, l'agriculture, les réseaux de transports, l'énergie et l'assistance aux services douaniers et statistiques.

Notons, par ailleurs, que la dotation du programme TACIS représente la moitié du programme PHARE (Pologne-Hongrie-aide au redressement économique), et que la Russie reçoit au titre de TACIS une assistance équivalente à celle qui est attribuée à la seule Hongrie. Cette apparente disproportion mérite d'être soulignée.

Enfin, il convient de relever que, en dépit de l'importance de la contribution française au financement de TACIS, les projets mis en oeuvre dans ce cadre sont réalisés en langue anglaise. Mentionnons, à cet égard, l'exemple du travail accompli par l'Université Pierre-Mendès-France de Grenoble à l'Institut de transition économique (présidé par E. Gaidar, ancien Premier ministre de Russie) : les cours étaient ainsi initialement présentés en anglais par des professeurs français à un public russe, qui compte pourtant environ un tiers d'universitaires parlant le français. L'adaptation de cette incohérence linguistique a conduit à l'organisation, dans le cadre de ce programme, de séminaires trilingues (français-anglais-russe) qui semblent satisfaire les participants.

- Les programmes bilatéraux ont pour vocation de compléter les actions de coopération technique mises en oeuvre dans un cadre international. On relèvera les grandes similitudes entre les différentes actions bilatérales et internationales.

. Les Etats-Unis sont les premiers bailleurs d'assistance technique à l'ex-URSS. A la Russie ont été consacrés depuis 1992 quelque 3 663 millions de dollars, affectés aux objectifs suivants :

- assistance à la restructuration de l'économie : 1 256 millions de dollars (créations de centres de formation et d'aide aux hommes d'affaires russes, programmes d'échanges entre hommes d'affaires des deux pays, création d'un fonds de 100 millions de dollars d'aide aux privatisations, attribution de prêts aux PME par le Fonds des entreprises russo-américaines, doté de 340 millions de dollars, aide technique dans les secteurs de l'environnement et de l'énergie...);

- développement des institutions démocratiques : 268 millions de dollars (échanges entre étudiants des deux pays, subventions au développement de partis politiques, associations civiques et syndicats, soutien à la réforme judiciaire et constitutionnelle);

- assistance à la sûreté et à la sécurité du démantèlement nucléaire : 420 millions de dollars (amélioration des systèmes de contrôle des centrales civiles, aide à la construction d'installations de stockage de matières fissiles, coopération en vue du démantèlement d'armes stratégiques offensives).

L'Allemagne a consacré en 1994 80 millions de DM environ à son effort d'assistance technique, financé par les Länder et par la Kreditanstalt.

Les secteurs privilégiés sont la formation des cadres, la coopération administrative, l'assistance aux PME, la restructuration du secteur financier, de l'agroalimentaire, la gestion de l'environnement... La coopération technique allemande a visé les régions de Vladimir, Saint-Pétersbourg, Tioumen, Kaliningrad, Nijni-Novgorod, l'Oural ainsi que la région du lac Baïkal.

. Les actions de coopération mises en oeuvre par le Royaume-Uni depuis 1990 représentent 120 millions de livres. Les projets visent le secteur de l'énergie, l'environnement, la restructuration du secteur agroalimentaire, la santé, les privatisations, le soutien aux PME et les services financiers.

. La France consacrera, en 1995, quelque 40 millions de francs à sa coopération technique avec la Russie.

Cette coopération recouvre, pour l'essentiel, le soutien à l'Etat de Droit (actions de coopération administrative et juridique), ainsi que la formation des cadres russes aux méthodes de gestion.

La coopération administrative franco-russe se situe dans la perspective de la constitution d'un Etat de droit (accueil de stagiaires à l'ENA et à l'Institut international d'administration publique, effort de formation en faveur des cadres des collectivités locales russes (régions de Saint-Pétersbourg, Volgograd, Rostov-sur-le-Don, Saratov, Nijni-Novgorod).

Le dynamisme de la coopération juridique se manifeste par les jumelages de tribunaux français et russe (cour d'appel de Versailles et tribunal de Saint-Pétersbourg, cour d'appel de Paris et tribunal de Moscou, cour d'appel de Lyon et tribunal de Saratov), par les relations établies entre le Conseil constitutionnel français et la Cour constitutionnelle russe, par la contribution de l'Ecole nationale de la magistrature de Bordeaux au recyclage des magistrats russes, et par la coopération destinée à la mise en place de cours d'assises en Russie. Il conviendrait donc que la coopération interparlementaire franco-russe, dont les deux Parlements peuvent tirer de précieux enseignements, vienne compléter la coopération juridique et administrative bilatérale

★

★ ★

Pour conclure provisoirement sur ce point, notons que la cohérence des objectifs poursuivis par les bailleurs de fonds internationaux est très éclairante sur la nature et sur l'ampleur des insuffisances de l'économie russe.

Qu'il s'agisse de la modernisation des transports, de la sûreté des centrales nucléaires, du soutien à la création des PME, de l'environnement, de la réforme des structures agricoles, de la formation des responsables du secteur privé et de

l'administration, du développement de l'Etat de Droit, ou de la modernisation de la médecine, les « frontières » héritées de la période soviétique sont nombreuses, et constituent autant de défis pour les partenaires occidentaux de la Russie.

•

• •

## **II. UNE JEUNE DÉMOCRATIE CONFRONTÉE A LA PRÉSIDENTIALISATION DU POUVOIR**

En dépit de l' "intangibilité de la base démocratique" de la Constitution adoptée par referendum le 12 décembre 1993, la pratique du pouvoir a conduit à une très nette domination des prérogatives du chef de l'Etat, aux dépens de celles du gouvernement et du Parlement, et pose de ce fait la question de l'issue des échéances électorales prévues par la loi constitutionnelle (élections législatives en décembre 1995 et présidentielles en juin 1996).

### **1. Une constitution démocratique fondée sur une conception élargie des droits de l'Homme**

Après avoir défini les principes du régime russe (Etat fédéral démocratique fondé sur la souveraineté nationale), la Constitution du 12 décembre 1993 pose pour "valeurs suprêmes" "l'être humain, ses droits et libertés", s'appuie sur la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, et reconnaît une large autonomie aux 89 "sujets de la Fédération" <sup>1</sup>.

#### *a) Une définition étendue des droits de l'Homme*

La Constitution du 12 décembre 1993 s'appuie sur une définition des droits et libertés héritée des principes de 1789 (égalité devant la loi et la justice, droit de propriété, liberté d'association et de réunion, liberté d'opinion et d'expression ...) mais qui souligne aussi une nette filiation par rapport à la conception soviétique des droits de l'Homme (reconnaissance du droit au logement, à la protection sociale, à l'assistance médicale, à l'instruction ...).

La Constitution du 12 décembre 1993 porte aussi la marque de la période soviétique du fait des références nombreuses à la fin de l'arbitraire communiste (abolition de la censure, inviolabilité du domicile, mention spécifique de la torture, de la violence ou de "toute autre forme de traitement ou de châtiment inhumain ou dégradant pour la personne humaine", garde à vue limitée à 48 heures sauf décision

---

<sup>1</sup> 21 républiques, 6 territoires, 49 régions, 2 villes d'importance fédérale, la région autonome juive du Birobidjan, et 10 arrondissements autonomes.

de justice, absence d'obligation de mentionner son appartenance nationale, libre choix du travail, interdiction du travail forcé, protection judiciaire garantie à tous, droit à un environnement sain et "à une réparation du dommage causé à sa santé ou à son patrimoine par une infraction aux normes écologiques" ...).

*b) Le président de la République au coeur des institutions*

La Constitution russe réserve au chef de l'Etat, élu pour 4 ans au suffrage universel direct (pour deux mandats consécutifs au maximum), un rôle central.

Garant de la Constitution, de l'indépendance de la Russie et de l'intégrité de l'Etat, le président de la République arbitre les différends entre les autorités fédérales et locales. Il peut suspendre l'application d'actes des organes exécutifs locaux qui seraient contraires à la Constitution et à la législation russes. Ses prérogatives dans la conduite de la politique extérieure sont essentielles (il conduit les négociations, signe les traités, accrédite les représentants diplomatiques) ainsi qu'en matière de défense (il est le chef des forces armées, instaure la loi martiale, nomme et révoque le Haut commandement des forces armées, entérine la doctrine militaire et dirige le Conseil de sécurité). Parmi les attributions régaliennes traditionnelles, mentionnons également le droit de grâce.

• Les empiètements du chef de l'Etat sur les compétences du législateur sont substantielles. Non seulement il promulgue les lois, et décide du referendum, mais encore c'est lui qui "soumet les projets de loi à la Douma" (chambre basse), sans que soient apparemment définis de critères objectifs de transmission au législateur. Il dispose en outre du pouvoir de légiférer par oukazes immédiatement exécutoires, et de l'initiative des lois (partagée avec les membres des assemblées, du gouvernement, les organes législatifs des sujets de la Fédération, ainsi qu'avec la Cour constitutionnelle, la Cour suprême et la Haute cour d'arbitrage pour les questions relevant des compétences de ces trois organes).

Le droit de veto du président ne peut être surmonté que par un vote des deux-tiers des membres des deux chambres. La dissolution de la Douma intervient après trois rejets de demandes d'investitures de chefs du gouvernement, et constitue l'une des répliques à la question de confiance posée par le Premier ministre.

• Chef de l'exécutif, le président de la République nomme le Premier ministre en accord avec la Chambre basse du Parlement, et préside les réunions du Conseil des ministres. Il nomme et révoque les ministres et vice-présidents du gouvernement.

Les attributions de celui-ci concernent :

- l'élaboration du projet de budget soumis à la Douma et l'application de la politique financière et monétaire,

- la conduite de la politique russe dans les domaines de l'instruction, de la santé, de la protection sociale, de la culture et de la protection de l'environnement, de manière à assurer une politique homogène dans l'ensemble de la Fédération,

- la gestion des biens fédéraux,

- la mise en oeuvre de la défense et de la politique de sécurité ainsi que la conduite de la politique extérieure,

- la protection de la propriété, des droits et libertés des citoyens et de l'ordre public ainsi que la lutte contre la criminalité.

*c) Des compétences parlementaires largement théoriques*

Le Parlement (ou "assemblée fédérale") est formé de la Douma (chambre basse) et du Conseil de la Fédération (chambre haute).

- La Douma, constituée de 450 députés élus pour 4 ans

.....- approuve la nomination du président du Conseil,

- dispose d'un pouvoir de nomination non négligeable (présidents de la Banque centrale et

..... - vote l'amnistie,

- examine les projets de loi que lui transmet le chef de l'Etat (après avis du gouvernement

Enfin, le gouvernement est responsable devant la Douma, celle-ci pouvant être dissoute par le chef de l'Etat.

- Le Conseil de la Fédération, Chambre haute du Parlement de Russie, est constitué de 176 membres au lieu des 178 prévus par la Constitution <sup>1</sup>, la Tchétchénie n'ayant jamais consenti à y être représentée. Les « sénateurs » russes ne disposent que d'un pouvoir législatif secondaire. En effet, la chambre haute examine les lois adoptées par la Douma dans un délai de 5 jours maximum à partir de la transmission. Par ailleurs, l'accord du Conseil de la Fédération est réputé acquis si la loi n'a pas été examinée au terme d'un délai de 14 jours. Une procédure de conciliation (comparable mais pas identique à nos commissions mixtes paritaires) est envisagée en cas de rejet d'une loi par la chambre haute, puis le texte est renvoyé à la Douma. La loi est alors considérée comme adoptée si elle recueille au moins les deux-tiers des voix.

La Constitution russe privilégie donc très nettement les pouvoirs de la chambre basse. Elle ne prévoit l'examen obligatoire du Conseil de la Fédération que pour les lois suivantes :

---

<sup>1</sup> deux membres par sujet de la Fédération, soit 89 x 2.

- budget fédéral,
- lois relatives aux impôts locaux,
- lois relatives au crédit, aux douanes, à l'émission monétaire.

L'examen du Conseil de la Fédération est également obligatoire dans des domaines relevant de la politique étrangère : ratification et dénonciation des traités internationaux, statut et défense des frontières d'Etat, guerre et paix.

*d) La reconnaissance de l'autonomie des régions*

• La Constitution confirme l'autonomie locale reconnue par le traité fédéral de mars 1992. Les républiques constituant la Fédération de Russie ont ainsi, selon la Constitution de décembre 1993, le droit d'instaurer leurs langues officielles, différentes du russe le cas échéant, et d'établir leurs propres constitutions, législations et organes représentatifs.

• Les "sujets de la Fédération" disposent de la plénitude du pouvoir d'Etat dans les domaines ne relevant ni des compétences exercées à titre exclusif par l'Etat fédéral (défense des droits de l'Homme, gestion des biens publics fédéraux, mise en place des grandes orientations en matière de santé, d'éducation, de protection de l'environnement, émission monétaire, réglementation douanière, politique énergétique, conduite de la diplomatie et de la politique de défense, système judiciaire et législation pénale ...), ni des compétences partagées entre l'Etat fédéral et les sujets de la Fédération (régime des zones frontalières, propriété des terres, du sous-sol et des ressources naturelles, lutte contre les catastrophes et les fléaux naturels, coordination des relations internationales et des relations économiques extérieures des 89 sujets, coordination des questions relatives à la santé, à la famille, à l'éducation, au sport ...).

L'évolution actuelle des régions russes est, d'après les observateurs, très contrastée. La zone extrême-orientale, qui commerce activement avec la Chine, se caractérise ainsi par un fort tropisme vers le Pacifique. La partie occidentale de la Russie manifeste un puissant dynamisme économique, entraînée par la région pilote de Nijni-Novgorod.

Exception faite des deux cas extrêmes que constituent le sécessionnisme tchétchène et les exigences du Tatarstan, qui ont donné lieu à la conclusion d'un traité bilatéral spécifique avec Moscou en février 1994, on observe une tendance croissante à l'autonomisation des régions par rapport au centre, qu'il s'agisse du refus de participer au budget fédéral, de livrer à Moscou les matières premières locales ou d'envoyer des appelés en Tchétchénie.

## **2. Une présidentialisation croissante de la pratique du pouvoir**

### **a) Le renforcement de l'administration présidentielle**

La puissance de l'administration présidentielle s'appuie sur une équipe très nombreuse (environ 4 000 personnes) de fonctionnaires directement rattachés au chef de l'Etat, et dont les compétences intéressent l'ensemble des domaines de la vie politique, économique, sociale et culturelle russe.

Les ministères clés régaliens (Défense, Intérieur, service fédéral de contre-espionnage) ont été placés sous la tutelle directe du chef de l'Etat par un oukaze présidentiel de janvier 1994. Par ailleurs, le rôle désormais central du Conseil de sécurité, créé en 1991 pour arrêter la doctrine de sécurité du pays, a été renforcé lors de la crise du rouble, en octobre 1994. C'est désormais dans cette enceinte que s'exerce le pouvoir réel. C'est ainsi que la décision d'intervenir militairement en Tchétchénie a été prise au Conseil de sécurité.

La pratique présidentialiste du pouvoir, en marginalisant le Parlement, a confirmé cette évolution. Entre le début de 1994 et le début de 1995, les quelque 2000 oukazés adoptés par le Président constituaient une législation autonome, certes à l'abri des incertitudes et des attermoissements de la procédure parlementaire, mais susceptibles de modifications fréquentes, du fait même de la simplicité de la procédure, en contradiction par conséquent avec la sécurité juridique qui doit caractériser les démocraties.

Notons que l'interprétation nettement présidentialiste de l'architecture des pouvoirs en Russie, susceptible d'être justifiée aux yeux de l'opinion publique russe par l'attitude du Soviet Suprême en 1992-1993 (jusqu'aux événements de septembre 1993), se traduit également par une certaine limitation des prérogatives gouvernementales, réduites de facto à la conduite de la politique économique et sociale.

Les relations entre le chef de l'Etat et la représentation parlementaire, à l'occasion de la crise tchétchène, confirment ce qui précède.

C'est ainsi que les quatre résolutions de la Douma qui exhortaient les autorités à faire prévaloir une solution politique en Tchétchénie n'ont pas été suivies d'effet.

La motion de censure votée par la Douma le mercredi 21 juin 1995, à l'initiative du gouvernement, pour sanctionner le recours à la force lors de la prise d'otage de Boudennovsk s'est traduite, le 28 juin, à l'issue d'une réunion du Conseil de sécurité, par la démission (assortie d'« autocritiques ») des ministres de la Défense, de l'Intérieur, des nationalités, et du chef des services fédéraux de sécurité. Le 30 juin, le chef de l'Etat acceptait la démission des ministres précités, à l'exception de celle de M. Gratchev, ministre de la Défense, considéré pourtant

comme le principal responsable de l'assaut maladroitement donné contre l'hôpital où étaient rassemblés les otages. Obligés de se satisfaire de cette demi-mesure, les députés russes ont donc, le 1er juillet, rejeté la motion de censure, annulant ainsi le vote du 21 juin. Si cet épisode peut être considéré, de manière optimiste, comme une intervention positive de la représentation nationale dans le monopole présidentiel des affaires de sécurité, il n'en demeure pas moins que les membres de la Douma étaient confrontés à un choix difficile entre la dissolution susceptible de résulter du vote de la motion de censure, et le discrédit qui risque de sanctionner, dans l'opinion, leur revirement du 1er juillet.

*b) L'incertitude relative aux prochaines échéances électorales*

Qu'il s'agisse de l'issue des élections, encore très incertaine, ou de l'organisation même du processus électoral, les échéances à venir hypothèquent considérablement l'avenir de la Russie.

*b1. La question de l'organisation des élections*

• De même qu'en Ouzbékistan, le mandat présidentiel a, par referendum, été prolongé jusqu'à l'an 2000, la tentation existe, dans l'entourage du chef de l'Etat russe, de reporter les élections législatives de décembre 1995 et présidentielles de juin 1996 afin de préserver la stabilité politique, et d'éviter ainsi la surenchère nationaliste et néo-communiste qui risque de se raviver en période électorale. C'est le président du Conseil de la Fédération qui, en septembre 1994, avait ouvert la voie à de nombreuses spéculations en suggérant de prolonger le mandat du Parlement. Celui-ci avait, en effet, été limité par la Constitution à deux ans, à titre transitoire, pour les assemblées issues des élections législatives de décembre 1993, les mandats ultérieurs étant fixé à 4 ans par la loi constitutionnelle. C'est ainsi que M. Podoprigora, président du Comité du Conseil de la Fédération pour les affaires étrangères, a estimé justifié de faire coïncider les élections législatives avec les élections présidentielles de juin 1996, afin de permettre à l'équipe sortante de bénéficier des premiers succès de la stabilisation économique. Les autorités russes sont néanmoins parfaitement conscientes de la valeur essentielle, pour l'opinion publique internationale, du respect des échéances électorales prévues par la Constitution. Il serait donc étonnant, dans ce contexte, que les consultations n'aient pas lieu, ainsi que l'ont souligné la quasi-totalité des interlocuteurs rencontrés à Moscou.

• Le cadre juridique des élections législatives de décembre 1995 a fait l'objet d'un long débat. En ce qui concerne la Douma, la loi adoptée le 12 mai 1995 par la chambre basse, et rejetée par le Conseil de la Fédération, prévoit de maintenir le partage des 450 sièges entre une moitié d'élus au scrutin uninominal majoritaire à un tour et une moitié d'élus à la proportionnelle. Le président Eltsine (comme d'ailleurs la chambre haute) aurait préféré un partage entre 2/3 des sièges au scrutin majoritaire et 1/3 à la proportionnelle.

Le veto opposé par le président Eltsine au texte adopté par la Douma, au terme du délai de 14 jours autorisé par la Constitution, n'a pu être contourné lors de la nouvelle lecture du texte par la Douma, faute de majorité des deux tiers.

La commission de conciliation alors réunie, afin de trouver un compromis entre les deux assemblées et le chef de l'Etat, n'a permis dans un premier temps que de parvenir à un accord sur l'une des dispositions du texte, relative à la suspension des activités des titulaires de fonctions d'Etat participant à la campagne.

En ce qui concerne les parts respectives des deux modes de scrutin, le vote favorable du Conseil de la Fédération, le 15 juin 1995, semble avoir été acquis au prix d'un amendement au projet de loi excluant que les candidats d'une seule région puissent obtenir plus de 30 % des sièges à la Douma. Cette disposition visait à lutter contre l'hégémonie du centre, et à équilibrer la représentation des régions.

S'agissant des modalités de l'élection des membres du Conseil de la Fédération, le projet de loi issu de la Douma se fonde sur l'élection des membres de la chambre haute au suffrage universel direct. En revanche, la majorité des membres du Conseil de la Fédération se réfère à l'ambiguïté de la rédaction de la Constitution (« Le Conseil de la Fédération est formé de deux députés par sujet de la Fédération, l'un représentant le pouvoir législatif, l'autre représentant le pouvoir exécutif ») et propose que siègent au Conseil les chefs de l'exécutif et les présidents des assemblées législatives de chaque sujet de la Fédération, selon un recrutement comparable à celui du Bundesrat allemand. Si toutefois on estime, avec la Douma, que chacun des représentants des "sujets" doit procéder du suffrage universel, alors se pose le problème des gouverneurs des régions russes, nommés par le Président tandis que les présidents des républiques fédérées ainsi que les présidents des autorités législatives des "sujets" sont élus.

#### *b2. L'issue difficilement prévisible des deux consultations électorales*

- Relativement éclaté, le paysage politique russe, à six mois des élections législatives, est caractérisé par une tentative de recomposition.

• Les « nostalgiques » se retrouvent dans la mouvance des partis communiste (M. Ziouganov) et agrarien (M. Lapchine), qui ont tous deux annoncé leur détermination à respecter les règles du jeu démocratique.

• A l'autre extrémité du spectre politique, le camp national-patriote est incarné par le « parti libéral démocrate de Russie », de M. Jirinovski, concurrencé désormais par l'Union populaire de M. Babourine et par le Parti national républicain de M. Lyssenko.

• La famille des réformateurs-libéraux est éclatée en trois formations. Le mouvement « Russie démocratique », formé autour du célèbre dissident Gleb Iakounine et principal soutien de Boris Eltsine dans sa lutte contre le Parti

communiste d'Union soviétique, entre 1989 et 1991, semble avoir perdu une grande part de son influence depuis la disparition de l'URSS.

Le parti « choix démocratique de la Russie » constitué en septembre 1993 par E. Gaidar, Premier-ministre entre décembre 1991 et mars 1992, a soutenu le président Eltsine en vue des élections de décembre 1993. Fermement opposé à l'intervention militaire en Tchétchénie, E. Gaidar semble désormais éloigné du chef de l'Etat.

Le parti « Iabloko » (« la pomme »), formé par MM. Loukine, Iavlinski et Boloyrev, vise aujourd'hui à rassembler les électeurs libéraux autour d'un programme hostile au régime présidentiel de B. Eltsine.

• La mouvance centriste est représentée à la Douma par les groupes parlementaires de « Femmes de Russie », et de l' « Union régionale », et par le « parti de l'unité et de l'entente (Pres) » de M. Chakhrai. Une recomposition autour d'un centre-droit et d'un centre-gauche s'opère actuellement, sous l'impulsion du chef de l'Etat. C'est ainsi que « Notre maison-Russie », alliance de centre-droit constituée le 12 mai 1995 autour de MM. Tchernomyrdine, Premier ministre, Souskoviets et Titov, vise à devenir le « parti du pouvoir ». Le parti « Soglassie » (La Concorde), formé à la mi-mai autour du président de la Douma, M. Rybkine, a pour vocation, encore purement théorique, de devenir une fédération de centre-gauche.

- Bien qu'il ne paraisse pas sérieux d'établir des pronostics, les prochaines élections législatives pourraient conforter la situation de l'opposition communiste et nationaliste, qui avait recueilli, aux précédentes élections législatives de décembre 1993, plus de 40 % des suffrages.

Selon les observateurs, le corps électoral russe paraît divisé entre 1/3 de partisans des réformes, 1/3 de nostalgiques, et 1/3 d'indécis. La proportion de nostalgiques paraît augmenter depuis 1992, puisque les partisans de l'économie de marché, qui représentaient alors 52 % de l'électorat, n'en représenteraient plus qu'un tiers.

Les atouts des partis communiste et agrarien pourraient résider dans la stratégie légaliste adoptée par leurs leaders, dans leur statut de partis de masse (plus d'un million d'adhérents), et dans l'importance des catégories les plus exposées qui constituent leur base électorale. L'opposition nationaliste, désormais éclatée en trois formations concurrentes, pourrait ainsi totaliser les mêmes résultats qu'en 1993 (22 % des suffrages).

- L'affaiblissement de la famille libérale devrait être compensé par la formation d'un bloc de centre droit autour du Premier ministre.

Divisés, depuis la crise tchétchène, entre partisans d'une opposition nette et franche au pouvoir et partisans d'un soutien conditionnel, les partis de la famille démocrate sont aujourd'hui concurrencés par la mouvance de centre-droit réunie

autour du chef du gouvernement. Seul, « choix de la Russie » paraît susceptible de réunir les 5 % de voix nécessaires pour être représenté à la Douma. Le mouvement « Notre maison la Russie » de M. Tchernomyrdine devrait donc, selon les observateurs, obtenir au moins 15 % des suffrages.

En revanche, la mouvance centre-gauche créée autour du président de la Douma ne paraît pas promise à un succès politique décisif.

Il est donc probable que la Douma issue des prochaines élections législatives sera aussi éclatée que l'actuelle chambre basse, ce qui pourrait se traduire par le maintien de la tendance présidentialiste actuelle. Bien plus, le succès relatif des communistes et des nationalistes au Parlement pourrait, dans la perspective des élections présidentielles de juin 1996, poser le Président sortant en garant de la stabilité en Russie, et favoriser ainsi son succès, par ailleurs susceptible d'être favorisé par un charisme certain auprès de ses compatriotes.

★

★ ★

### **III. QUELLE PLACE POUR LA FRANCE PARMIS LES PARTENAIRES OCCIDENTAUX DE LA RUSSIE ?**

La position de la France dans les secteurs des relations bilatérales évoquées pendant cette mission (investissements et échanges économiques, relations culturelles, coopération militaire) semblent inégales et susceptibles d'améliorations, tandis que le dialogue politique, hésitant actuellement de manière inefficace entre conciliation et fermeté, gagnerait à être clarifié.

#### **1. Une position inégale selon les secteurs des relations bilatérales**

Tandis que le dynamisme de la présence culturelle contraste avec les défaillances de la présence économique, des perspectives semblent ouvertes à la coopération militaire franco-russe et, plus particulièrement, à la coopération en matière d'armement.

##### *a) Le prestige culturel français*

En dépit du succès des agents de la présence culturelle en Russie (centres culturels, centres régionaux de langue française ...), et de la diversité des actions conduites dans le domaine culturel, on relève des difficultés certaines, liées pour l'essentiel, à la période de transition que traverse aujourd'hui la Russie.

*a1. Le dynamisme des acteurs de la présence culturelle française en Russie*

• Créé en 1991, au moment de la disparition de l'URSS, le Centre culturel français de Moscou est un acteur omniprésent des échanges culturels bilatéraux, à tel point qu'un bilan de son action se confond avec un bilan des échanges culturels. Organisateur des tournées des troupes de danse et de théâtre françaises, organisateur d'expositions artistiques, le Centre culturel de Moscou s'appuie sur une importante bibliothèque-médiathèque fréquentée par quelque 7 000 lecteurs, dont 5 000 abonnés (parmi lesquels 68% de Russes). Installé dans les locaux de la Bibliothèque de littérature étrangère, en plein centre de Moscou, le Centre culturel de Moscou a mis en oeuvre une politique judicieuse de coopération avec une cinquantaine de bibliothèques russes, afin de mettre à profit le réseau des quelque 115 000 bibliothèques publiques russes pour aider à la diffusion de notre culture et, de ce fait, au redressement de la langue française. En effet, ce réseau, créé à l'époque soviétique dans un contexte idéologique dépassé, n'a désormais plus de message à véhiculer. Il serait dommage de ne pas tirer parti de cet outil culturel considérable.

C'est ainsi que les diverses actions mises en oeuvre dans ce contexte - dons de livres, contribution à la formation des bibliothèques russes, création de salles de lecture françaises dans la province russe, expositions documentaires itinérantes (La Fontaine, Voltaire, Maupassant, Saint-Exupéry...) - paraissent à l'origine d'un regain d'intérêt pour la culture française, ainsi que semble l'attester l'augmentation de la demande d'usuels et de manuels de français dans les cinquante villes où a été conduit ce programme.

Le bilan très favorable de l'action du centre culturel français de Moscou apparaît si l'on considère que notre centre culturel est considéré comme un exemple à suivre par nos concurrents en Russie et, plus particulièrement, par l'Allemagne.

• Le Bureau de coopération linguistique et éducative a pour mission de développer l'enseignement et la diffusion de la langue française dans le système éducatif russe, à tous les niveaux de formation et d'enseignement. L'action du BCLE, désormais décentralisée, joue aujourd'hui la carte de la province russe en s'appuyant sur huit centres régionaux russes de langue française, dont la vocation est de conforter la position de notre langue, en privilégiant notamment la formation des professeurs de français.

C'est ainsi que le centre régional de Moscou, installé dans les locaux du centre culturel, concerne une circonscription de 391 000 km<sup>2</sup> et 27,4 millions d'habitants. D'accès libre, il a dispensé en 1994 22 500 heures de formation. Doté de 77 000 F, il est animé par un attaché linguistique, et est fréquenté par des professeurs de français et des étudiants. Le centre régional de St. Peterbourg s'appuie sur une circonscription de 1,8 million de km<sup>2</sup> et 16,6 millions d'habitants. Servi par un

---

<sup>1</sup> Voir l'excellent rapport de M. Claude Estier sur l'accord relatif à la création et aux modalités de fonctionnement des centres culturels. Sénat, n° 377, 1993-1994.

attaché linguistique, assisté d'une lectrice et d'une assistante, toutes deux à temps partiel, il a réalisé en 1994 12 200 heures de formation.

Les autres centres régionaux sont installés à Ekaterinbourg (région de l'Oural), à Irkoutsk (Sibérie orientale), à Krasnodar (Russie du Sud), à Nijni-Novgorod (vallée de la Volga), à Novossibirsk (Sibérie occidentale), et à Voronej (région des terres noires)

### *a2. La diversité des échanges culturels*

• En ce qui concerne les échanges artistiques stricto sensu, suivis par le Centre culturel de Moscou, l'organisation de représentations, concerts et expositions est relayée par des échanges entre experts et par l'attribution de bourses de stages et d'études destinées à des artistes russes.

C'est ainsi que les quelque quatre-vingts représentations théâtrales françaises accueillies en Russie complètent un programme de formation à l'administration des théâtres, un séminaire sur la technique de son et lumière, ainsi que des actions de formation de metteurs en scène.

Notons tout particulièrement le succès des troupes françaises de danse contemporaine, dans un pays où l'enseignement de la danse est resté très académique, spécialisé dans la grande tradition russe et fermé au répertoire contemporain. De manière générale, la demande du public russe privilégie très nettement l'avant-garde étrangère, qu'il s'agisse du théâtre, de la danse ou des arts plastiques. La politique de programmation du centre culturel français s'adapte donc à cette réorientation des échanges artistiques : l'époque des grandes tournées de l'Opéra et de la Comédie française a donc vécu, et le public russe, privé d'avant-garde par des décennies de propagande et de réalisme socialiste, souhaite découvrir la modernité. Notons que la situation actuelle en Russie ouvre des perspectives d'autant plus intéressantes aux échanges culturels bilatéraux que le public russe, naturellement exigeant du fait de son excellent niveau d'éducation (héritage de la période soviétique) ne saurait se satisfaire longtemps des productions bon marché dont l'inonde notamment le cinéma américain.

• Le programme "Pouchkine" d'aide à la publication en russe, mis en place en 1990 pour dix ans, vise à favoriser l'édition, en langue russe, d'ouvrages d'auteurs français contemporains. Sa mise en oeuvre consiste à subventionner des éditeurs sur les crédits de l'ambassade, afin de couvrir entre 30 et 60% du coût de la production. Parmi les derniers ouvrages parus, mentionnons *XY* d'Elisabeth Badinter, *Tristes tropiques* de C. Levi-Strauss, et *Belle de jour* de Joseph Kessel.

• Dans le domaine des sciences humaines, une mention particulière revient aux Collèges universitaires de Moscou et de St. Petersburg. Créés respectivement en 1991 et 1992, à l'initiative conjointe de Marek Halter et d'André Sakharov, ces établissements dispensent, en français, un enseignement d'histoire, de philosophie, de littérature, de sociologie et de droit. Les enseignants se relaient de

semaine en semaine (mentionnons, entre autres exemples, Michel Touraine, Emmanuel Todd, Hélène Carrère-d'Encausse, Michel Winock et Jacques Derrida), tandis que les travaux dirigés sont assurés par cinq répétiteurs présents en permanence. A Moscou, le collège s'appuie notamment sur une bibliothèque de 6 000 ouvrages en langue française. La sanction des études est l'attribution d'un Diplôme d'études et de recherches, voire l'allocation d'une bourse d'études d'un an permettant de passer un DEA ou un DESS en France. En 1993-1994, le Collège de Moscou comptait 747 étudiants, 732 en 1994-1995. En dépit du caractère exclusivement "littéraire" de l'enseignement dispensé, les élèves de ces collèges peuvent contribuer à renforcer la présence française en Russie, notamment à travers les perspectives d'embauche susceptibles de leur être offertes par les entreprises françaises implantées en Russie. Le rayonnement d'une initiative telle que les collèges universitaires peut donc excéder le domaine strictement actuel.

### *a3. D'inévitables limites*

- Un premier obstacle est imputable à des contraintes financières liées à la période de transition que traverse aujourd'hui la Russie.

C'est ainsi que l'obligation faite aux institutions culturelles russes de s'autofinancer, en l'absence d'aides publiques, incite les interlocuteurs du Centre culturel français à louer leurs salles et leur personnel technique à des prix bien supérieurs aux recettes prévisibles. Cette constatation vaut à la fois pour l'organisation de spectacles et d'expositions. Il est donc fréquent désormais qu'un projet soit compromis pour des raisons purement logistiques. Cette tendance, en s'accroissant tandis que croît la pression budgétaire en France, pourrait faire marquer le pas au dynamisme traditionnel des échanges culturels franco-russes.

- Une autre difficulté tient à l'insuffisante diffusion de la langue française dans le système éducatif russe, du fait de l'abrogation de la politique des quotas qui, pendant la période soviétique, répartissait de manière autoritaire les pourcentages d'élèves des langues étrangères principales. Il importe aujourd'hui de relancer activement l'étude de notre langue, naturellement concurrencée, en Russie comme dans tous les pays ex-communistes, par l'anglais et l'allemand. C'est ainsi que le français n'est étudié que par 10% des élèves russes. Les actions de coopération culturelle bilatérale doivent donc être appréciées au regard de leur contribution à relever ce défi.

### *b) Les défaillances de la présence économique française*

Les insuffisances de la présence économique française se manifestent à travers le commerce bilatéral et les investissements français en Russie.

### ***b1. La France, partenaire commercial secondaire de la Russie***

La France n'est, selon les sources statistiques, que le 5e ou 6e partenaire de la Russie, après l'Allemagne, la Chine, les Etats-Unis, l'Italie, la Finlande et le Japon. La progression des échanges entre la Russie et la Turquie, le Royaume-Uni et les Pays-Bas pourrait même remettre en cause la place de la France. On estime ainsi la part de marché détenue par la France à 3 % des importations russes hors CEI (20 % pour l'Allemagne).

• La structure des échanges franco-russes a sensiblement évolué. C'est ainsi que les exportations françaises sont dominées par les produits agro-alimentaires transformés et les biens de consommation (55 % des exportations). En revanche, les ventes de céréales semblent avoir chuté depuis 1993. Le niveau des exportations de biens d'équipements et de semi-produits a nettement diminué depuis la période soviétique. Quant aux importations, elles demeurent constituées, pour l'essentiel, par les produits énergétiques.

### ***b2. Des investissements limités***

La France n'est que le 10e investisseur étranger en Russie : 3 % seulement des entreprises russes à capital étranger ont une participation française, soit très en-deçà des participations américaines (14,7 %), allemande (11,9 %), britannique (6,1 %) et italienne (5,6 %). Les investissements français sont très orientés vers les secteurs du commerce et des services (alors que les investissements nord-américains visent, pour l'essentiel, les biens de consommation). C'est ainsi que le secteur bancaire est un secteur traditionnel de la présence française sur le territoire russe (BNP, Crédit Lyonnais, Société Générale). On relève toutefois certains projets dans le domaine industriel (Total et Thomson dans le secteur de l'énergie, Sogerma dans le domaine de l'aéronautique, Sucden et St Gobain dans le domaine agro-alimentaire ...).

Cette situation risque, à terme, d'affecter les ventes françaises à la Russie, car celles-ci doivent, si l'on se réfère à la stratégie américaine, pouvoir s'appuyer en Russie sur des implantations structurées et durables.

L'argument relatif à l'insécurité (qu'il s'agisse de l'insécurité imputable à la criminalité ou de l'insécurité juridique) contribue, dans une certaine mesure, à expliquer le manque relatif de dynamisme et de combativité des investisseurs français en Russie. Les difficultés subies par l'Oréal (qui avait en 1989 créé une société mixte Soréal afin de produire des cosmétiques) du fait notamment des errements de la politique russe de privatisation, et d'autres investisseurs français déçus par les difficultés auxquelles ils ont été confrontés sur le marché russe, ont pu décourager à l'avance nombre de candidats à l'implantation en Russie.

Néanmoins, ainsi que le faisait observer M. Davidov, vice-premier ministre chargé du commerce extérieur, les difficultés sont les mêmes pour tous les investisseurs étrangers en Russie, quelle que soit leur nationalité. Faut-il voir dans la frilosité des investisseurs français en Russie un signe de leur inaptitude à investir à l'étranger, ou plutôt la manifestation d'une certaine méfiance à l'encontre de la Russie qui serait ancrée dans notre culture ? Dans cette hypothèse, la présence insuffisante des investisseurs français en Russie pourrait être liée aux contentieux qui, depuis 1917, grèvent les relations bilatérales.

### *b3. L'incidence des contentieux entre les deux pays*

- La non-reconnaissance, par les autorités bolchéviques, des dettes de l'ancien régime a peut-être durablement compromis la réputation de la Russie auprès du public français, qui avait pourtant massivement répondu à l'émission de titres russes. Il est probable qu'en faisant un geste, même symbolique, en faveur de l'apaisement de ce contentieux, prévu par le traité d'amitié du 6 février 1992, les autorités russes feraient la preuve de leur volonté d'être considérées comme des interlocuteurs fiables et dignes de confiance.

- Le contentieux relatif aux archives illustre, dans un tout autre registre, ce qui précède. En 1992 ont, en effet, été conduites des négociations sur la restitution, à la France, d'archives françaises confisquées à l'Allemagne par l'Union soviétique lors de son avancée en Silésie et en Tchécoslovaquie, en 1945. En dépit de l'accord conclu, entre ministres des affaires étrangères français et russe, en novembre 1992, en vue de la restitution de ces archives à son légitime propriétaire, les autorités russes ont, en juin 1994, suspendu le rapatriement des archives françaises, en raison de l'opposition suscitée auprès des députés les plus conservateurs par ce qui a été perçu par eux, à tort, comme un transfert à l'étranger de biens culturels russes.

Bien que cette affaire, très spécifique, ne concerne pas le développement des investissements français en Russie, elle paraît très éclairante du peu de cas susceptible d'être fait, en Russie, d'un accord conclu en bonne et due forme. Il est probable que, connue du public, elle pourrait contribuer à décourager à l'avance ceux qui pourraient être tentés d'investir en Russie.

### *c) Les opportunités ouvertes à la coopération militaire*

La coopération militaire franco-russe pourrait être appelée à se développer, en raison de l'intérêt attaché par la Russie aux spécificités de la situation française en matière de défense.

- Rappelons tout d'abord que la coopération bilatérale en matière de défense est inscrite dans l'histoire, puisqu'elle remonte à l'alliance conclue entre la France et la Russie contre la Prusse, pendant la guerre de Sept ans (plus durable que les éphémères alliances de Louis XV avec la tsarine Elisabeth, et de Napoléon 1er avec Alexandre 1er), et, surtout, au traité d'alliance signé le 27 août 1891 face à la Triple alliance (Autriche-Allemagne-Italie). L'alliance de 1891 était complétée par

**une convention militaire prévoyant les conditions d'une mobilisation simultanée en cas d'agression d'un Etat de la triple alliance contre la France ou la Russie.**

• **Plus près de nous, il convient de souligner qu'un accord de coopération en matière de défense avait été passé entre la France et la Russie à l'occasion du sommet franco-soviétique de juillet 1989, afin de marquer la reprise de contacts qui, fréquents depuis le début des années 1970, avaient été interrompus, à l'initiative de la France, après l'invasion de l'Afghanistan par l'Union soviétique. L'accord de juillet 1989 avait donné lieu, en 1990-1991, à des escales de navires, à des échanges entre médecins militaires, élèves-officiers, chef d'Etats-major, et équipes militaires sportives.**

**Les articles 9 et 24 du traité d'amitié franco-russe du 7 février 1992 ont prévu des échanges de vues réguliers entre les deux Parties sur les concepts de défense et l'organisation de leurs forces.**

**En application de ce traité ont été poursuivis les programmes d'échanges mis en oeuvre en 1989. Entre autres exemples de la coopération militaire franco-russe, on peut citer l'escale de la Jeanne à Vladivostok en mars 1992, l'accueil d'élèves-officiers russes à St Cyr-Coëtquidan, autorisés à participer à des exercices, ainsi que l'invitation du commandant en chef des forces armées de la CEI à participer à une mission d'interception à bord du Mirage 2000 B.**

**Dans cet esprit, l'accord franco-russe du 4 février 1994 relatif à la coopération dans le domaine de la défense, s'appuyant sur les articles précités du traité d'amitié, prévoit notamment des échanges réguliers entre ministres et états-majors, des échanges d'informations sur les concepts de défense et de sécurité, la formation et la gestion des personnels civil et militaire, l'organisation du service de santé militaire, la communication, et sur la réduction des forces armées. D'autres stipulations envisagent le développement des stages, d'escales, ainsi que des manoeuvres et exercices d'entraînement conjoints.**

• **La coopération militaire franco-russe est donc à la fois très ancienne et neuve. Il est possible que le contexte international et bilatéral actuel lui permette de dépasser ces manifestations essentiellement protocolaires pour lui donner un contenu plus substantiel : tel pourrait être l'enjeu de la coopération en matière d'armement.**

**Pour M. Kokochine, vice-ministre de la Défense, l'intérêt de l'exemple français tient au fait que la France ait su, dans le contexte difficile du deuxième après guerre, maintenir une industrie de défense nationale. Tel est, selon cet interlocuteur, le défi auquel se heurte aujourd'hui la Russie. C'est donc dans le domaine des industries d'armement que la coopération bilatérale peut être enrichie, ainsi un accord spécifique, signé également le 4 février 1994, y invite les deux Parties. Relevons que cet accord vise non seulement la coopération dans le domaine de la reconversion des industries de défense, mais aussi la conduite en commun de recherches et de développements dans le domaine de l'armement, la modernisation en commun de systèmes déjà développés, voire la**

commercialisation en commun, dans des pays tiers, de matériels militaires produits en coopération. Mentionnons que la coopération franco-russe en matière d'armement peut s'appuyer sur la présence, près l'ambassade de France en Russie, d'un conseiller pour la technologie et l'industrie de défense.

Selon M. Kokochine, la coopération bilatérale en matière d'armement doit s'inscrire dans le contexte européen : c'est ainsi que les capacités du MIG 29 modifié sont susceptibles de mieux correspondre aux besoins européens dans le domaine des avions de transport militaire que le chasseur européen (Eurofighter).

Les perspectives de la coopération franco-russe ne sont pas dénuées d'obstacles. La mise en oeuvre du projet d'avion d'entraînement conçu en coopération avec la SNECMA est ainsi subordonnée à l'achat de cet appareil par les deux armées de l'air. Or, la France n'envisage pas, ainsi que l'a souligné M. Kokochine, de s'équiper de cette catégorie d'équipement pendant les dix prochaines années. Le projet italien concurrent pourrait donc être privilégié par la Partie russe.

Il serait regrettable que l'échec d'un tel projet compromette un aspect substantiel de la présence française en Russie

## **2. La question du dialogue politique franco-russe**

Il semble que les atouts qui privilégient la France parmi les partenaires occidentaux de la Russie sont susceptibles, paradoxalement, d'exercer une influence négative sur le dialogue franco-russe, tandis que les hésitations françaises à adopter une ligne de conduite cohérente entre bienveillance et fermeté pourraient nuire à l'image de la France en Russie.

### *a) Des atouts ambigus*

• Les relations entre la France et la Russie reposent sur des aspects émotionnels ancrés dans une longue histoire. A bien des égards, la Russie exerce une vraie fascination sur les Français par l'immensité de son territoire, point de passage entre l'Europe et l'Asie, par le caractère exotique de sa civilisation (qu'il s'agisse de la société d'ancien régime ou de l'étrangeté du monde soviétique) ... De Diderot à Aragon, la Russie puis l'Union soviétique ont occupé une place spécifique dans la littérature française. La frénésie suscitée dans la population parisienne par la visite, en octobre 1996, de Nicolas II et de la tsarine Alexandra Federovna, a trouvé des prolongements, toutes proportions gardées, dans la liesse populaire qui s'est exprimée lors du séjour de M. S. Gorbatchev, en juillet 1989.

En contrepartie toutefois, il semble que l'ancienneté de l'amitié franco-russe dispense les acteurs du dialogue bilatéral de prolonger celui-ci sur des fondements solides, et on peut regretter, avec M. Rogov (directeur de l'Institut des

Etats-Unis et du Canada), le caractère « passable », voire superficiel, des relations entre la France et la Russie.

En effet, la France et la Russie paraissent se contenter d'une sorte de vulgate fondée sur des références aux grands moments de l'histoire bilatérale : le mariage d'Anne de Kiev avec le roi de France Henri 1er, Normandie-Niémen et la lutte commune contre l'occupant allemand, et, plus récemment, la découverte, par les Russes, de leur émigration dont la France constitue une sorte de musée, toujours visité avec émotion par les délégations de passage (cimetière de Ste Geneviève-des-Bois, église St.Alexandre Nevski ...). Le dialogue politique bilatéral gagnerait néanmoins à s'appuyer sur des réalisations plus substantielles.

• Traditionnellement considérée par la Russie comme un interlocuteur privilégié en Europe communautaire, susceptible de jouer un rôle d'intermédiaire entre l'Union soviétique -puis la Russie- et les Douze -puis les Quinze-, la France constate actuellement l'ambiguïté de cet atout.

En effet, les obstacles opposés à la politique européenne de la Russie (dont témoignent les freins à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et la difficile signature de l'accord intérimaire avec Bruxelles) pourraient avoir affecté le dialogue bilatéral, du fait de la responsabilité qui pèse sur la France, à laquelle sont implicitement imputées ces difficultés <sup>1</sup>. C'est ainsi que l'une des spécificités de la France dans la politique occidentale de la Russie semble s'être retournée contre nous.

• C'est donc à la lumière de cette évolution récente que peut être jugée une proposition de M. Rogov, directeur de l'Institut des Etats-Unis et du Canada, tendant à tirer profit de la valeur ajoutée susceptible de résulter, pour le dialogue bilatéral, de l'expérience acquise par les deux pays dans le monde islamique. Cette proposition établit donc un parallèle entre les difficultés auxquelles la France est confrontée en Algérie et, de manière générale, du fait de la montée des intégrismes, et les problèmes posés à la Russie par les relations avec les anciennes républiques soviétiques musulmanes et, surtout, par la présence sur le territoire russe de minorités musulmanes. Or, ainsi que le soulignait M. Davidov, vice-Premier ministre chargé des relations extérieures : « chaque pays a eu sa Tchétchénie ». Le risque est donc de parvenir à une banalisation de la crise tchéchène à partir de parallèles audacieux avec les difficultés françaises.

#### *b) Bienveillance ou fermeté ?*

• « Dogme de la Ve République » <sup>2</sup>, la coopération franco-soviétique et la sérénité des relations bilatérales ne furent pas remises en cause lors de la crise des relations Est-Ouest qui s'ouvrit avec l'invasion de l'Afghanistan.

---

<sup>1</sup> Cette idée a été évoquée par M. Davidov, vice-Premier ministre, chargé des relations économiques extérieures.

<sup>2</sup> *Une si longue bienveillance*, Georges Bortoli, Plon, 1994.

La France s'abstint alors de participer aux manifestations occidentales de réprobation à l'égard de l'URSS, ne boycottant ni les Jeux olympiques de Moscou, pendant l'été 1980 (auxquels ne participèrent ni les Etats-Unis, ni le Japon, ni l'Allemagne, en réponse aux événements d'Afghanistan), ni le défilé du 1er mai 1980 sur la Place rouge.

L'agitation polonaise de l'été 1980 (qui aboutit, le 31 août, aux accords de Gdansk et à la reconnaissance du syndicat indépendant Solidarité) inspira au Président de la République de l'époque une réaction plus que prudente, motivée par des considérations géopolitiques et par un souci très aigu de ce qui est "acceptable" par l'Union soviétique. Le maintien de cette politique, par-delà l'alternance de 1981, incite à voir dans le respect du statu quo une demande historique de la diplomatie française. C'est ainsi que, considéré au départ comme une affaire strictement intérieure, le coup d'Etat polonais de décembre 1981 ne suscita de riposte que lorsqu'il devint un enjeu de la politique intérieure française. On se souvient, par ailleurs, du « trouble » causé, au sein même du gouvernement français, par la visite du Général Jaruzelski en 1985, reçu à l'Elysée.

Plus récemment, les réticences françaises à admettre les bouleversements dus à la chute du mur de Berlin et, notamment, la réunification allemande (cf la visite présidentielle en Allemagne démocratique, quelques semaines avant la disparition de celle-ci), ont témoigné du caractère faiblement visionnaire de notre politique est-européenne de l'époque.

Les hésitations françaises à l'égard de l'Union soviétique finissante confirment ce qui précède. Pourquoi avoir si rapidement tiré les conséquences de la tentative de coup d'Etat d'août 1991, érigeant ses auteurs en interlocuteurs légitimes, alors même qu'en juin 1991, Boris Eltsine, président légitimement élu de la République de Russie, ne reçut pas de la part des autorités françaises (à l'exception de notre commission) le traitement dû à son rang.

• L'ambiguïté actuelle des relations franco-russes réside dans le souci de ménager un pays en crise, tout en répliquant fermement, le cas échéant, aux errements de la Russie.

La réponse française aux événements de Tchétchénie illustre ce qui précède. La référence constante à ce qui est présenté par le discours officiel français comme une crise intérieure russe<sup>1</sup> souligne la volonté d'éviter de déstabiliser un pays dont l'importance sur les grands équilibres européens nous affecte directement. La conviction qu'il convient d'éviter d'encourager les sécessionnistes tchétchènes, sous peine de favoriser une contagion centrifuge qui serait fatale à la Russie, et, partant, à l'Europe, s'inscrit dans la priorité accordée à la stabilité russe. Parallèlement, et de manière peut-être un peu contradictoire, la participation française

---

<sup>1</sup> M. Louchenkov, président de la commission de la Défense à la Douma, estime que la crise tchétchène n'est une crise intérieure que si l'on considère le problème de l'intégrité territoriale, mais que les droits de l'homme ne sauraient constituer une question exclusivement intérieure.

aux ripostes européennes (adhésion bloquée au Conseil de l'Europe et gel de la signature du traité intérimaire) manifeste une nette fermeté par rapport aux excès de la répression russe contre les indépendantistes tchétchènes.

Fallait-il pour autant encourager la Russie, au nom de l'amitié franco-russe, à privilégier une solution politique en Tchétchénie, afin de permettre la levée des sanctions, tout en contribuant directement à celles-ci ? Dans ce contexte, on peut s'interroger sur l'annonce de la signature de l'accord intérimaire entre Bruxelles et Moscou, motivée par le souci de donner à la Russie un signe d'approbation et d'encouragement à l'égard du tournant de la politique russe en Tchétchénie constaté à Boudennovsk. Or, peut-on réellement considérer les événements de Boudennovsk comme un revirement décisif de l'attitude des autorités russes ? Les Quinze n'auraient-ils pas dû attendre une manifestation encore plus convaincante de la volonté russe d'apaisement ? Le quitus donné à la signature de l'accord intérimaire, alors même que les conditions posées par les Quinze (voir supra, I, 1, b3) sont encore loin d'être réunies, ne risque-t-il pas d'affaiblir l'ensemble de la politique jusqu'alors conduite par l'Union (et donc par la France) à l'égard de la crise tchétchène ? Même si l'annonce de la signature de l'accord intérimaire constitue probablement la réponse la plus appropriée, ces questions méritent néanmoins d'être posées car elles soulignent les difficultés qui caractérisent aujourd'hui les relations avec la Russie, difficultés directement liées à l'extrême complexité de la situation actuelle en Russie.

• Plus encore, la France, comme l'Occident semblent aujourd'hui pris au piège de leur fermeté. En effet, le discours officiel russe impute d'ores et déjà un éventuel succès électoral des deux extrêmes, communiste et nationaliste, à la fermeté manifestée aujourd'hui par l'Occident à l'égard de la Russie (qu'il s'agisse de l'extension de l'OTAN ou des blocages européens). L'attitude de l'Occident donnerait raison, dans cette optique, à ceux qui, en Russie, estiment que leur pays n'a recueilli aucun des dividendes de la fin de la guerre froide<sup>1</sup>, qu'il s'est fait duper par l'Occident, et qu'il fait les frais de ce que certains en Russie considèrent comme une survivance de la guerre froide.<sup>2</sup> Il est néanmoins probable qu'un succès des extrêmes aux prochaines élections législatives doive plus à une situation économique et sociale très grave qu'à des considérations géopolitiques sophistiquées, ni même à la responsabilité des Occidentaux.

•

• •

En conclusion, la diplomatie française pourrait s'inspirer des remarques qu'inspirait à Richard Nixon un voyage en Russie effectué au début de l'année 1994 : « Le plus important (...) est de faire preuve de franchise à l'égard de la Russie quand

---

<sup>1</sup> Telle est l'opinion soutenue par M. Kozirev, ministre des affaires étrangères

<sup>2</sup> C'est ainsi que M. Davidov, vice-Premier ministre chargé des relations extérieures, qualifie le gel de la signature de l'accord intérimaire.

**nos intérêts ne coïncident pas (...). Nous aurons inévitablement des conflits d'intérêts mais l'erreur la plus grave que nous puissions commettre serait de noyer nos divergences dans le champagne et la vodka des toast portés à l'occasion de sommets lénifiants. Le grand art diplomatique ne consiste pas à camoufler sous le charabia les divergences irréductibles, mais à trouver un moyen d'être en désaccord sans que cela nuise gravement à nos relations stratégiques essentielles. »<sup>1</sup>**



## **EXAMEN EN COMMISSION**

**La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent rapport au cours de sa réunion du mercredi 14 juin 1995 et en a autorisé la publication.**

---

<sup>1</sup> **Richard Nixon, « Pour une aide réaliste à la Russie », Libération, 12 avril 1994.**

## ANNEXE I

### Russie : fiche signalétique

#### DOSSIER DE BASE

- 17 millions de km<sup>2</sup> (1/8 des terres émergées)
- 148 millions d'habitants (Moscou, environ 9 M) dont 82 % de Russes et près de 100 autres nationalités et ethnies
- 25 millions de Russes hors de Russie
- Taux de croissance démographique : 0, 48 %  
Espérance de vie en baisse (- 60 ans pour un homme)
- Religion : majorité chrétienne, de tradition orthodoxe,  
2ème confession : Islam (11 millions de musulmans)

#### DOSSIER ECONOMIQUE

- Enorme potentiel économique (pétrole, gaz naturel, fer, or, platine) mais économie en dépression depuis 1990
- PIB 1992 : 389 Mds USD. PIB/hab. 1992 : 2600 USD
- Taux de croissance du PIB : - 10/15 % 1994
- Inflation : 2200 % 1992, 220 % 1994
- Chômage : 2,6 % de la population active (chiffre officiel)
- Monnaie : rouble, 1 USD = 5200 roubles
- Excédent commercial (hors CEI) : 20 Mds USD 1994
- Principaux investisseurs : Allemagne, USA, Italie, Autriche, Suède, France
- Investissements étrangers : 3 à 5 Mds USD depuis 1992
- Aide internationale : 43,4 Mds USD ('Paquet' de Tokyo 1993)

#### INSTITUTIONS

- Fédération de Russie (déc. 1991), Etat continuateur de l'URSS, comptant 89 "sujets"
- Constitution adoptée par référendum le 12/12/93 (pouvoirs étendus au président)
- Fête nationale le 12 juin
- Pouvoir législatif : Assemblée fédérale bicamérale élue le 12/12/93 pour 2 ans : Douma (450 députés), sans majorité stable, Conseil de la Fédération (178 députés, 2 par "sujet" de la Fédération)
- Chef de l'Etat : Président ELTSINE élu le 12/06/91 pour 5 ans
- Premier Ministre : M. Victor TCHERNOMYRINE
- Ministre des Affaires étrangères : M. Andréi KOZYREV

#### POLITIQUE EXTERIEURE

- Place de premier ordre sur la scène internationale : siège au Conseil de Sécurité de l'ONU, Participation active à la gestion des crises internationales (ex-Yougoslavie, Moyen-Orient, Corée)
- Dialogue soutenu avec les Etats-Unis (Sommet 09/94 et 05/95)
- Volonté de renforcer son ancrage en Europe (candidature au Conseil de l'Europe, accord de partenariat avec l'Union européenne.) et dans la communauté internationale (candidature à l'OCDE, au G7, à l'OMC)
- Défense de ses intérêts en matière de sécurité (réticence à l'élargissement de l'OTAN aux PECO)
- Tentative de resserrage des liens avec les Etats de l'ex-URSS par le biais de la CEI afin d'assurer la préservation de ses intérêts économiques et stratégiques./.

## **ANNEXE II**

### **LISTE DES PERSONNALITÉS RUSSES RENCONTRÉES**

- M. Abdoulatipov, Premier vice-président du Conseil de la Fédération.
- M. Cherchov, président du Comité du Conseil de la Fédération pour la Défense.
- M. Davidov, vice-Premier ministre, ministre du commerce extérieur.
- M. Sergueï Nikolaïevitch Iouchenkov, président du Comité de la défense.
- M. Andrey Afanassievitch Kokochine, premier vice-ministre de la Défense.
- M. Kozyrev, ministre des affaires étrangères de Russie.
- M. Oleg Lobov, secrétaire du Conseil de Sécurité.
- M. Vladimir Pétrovitch Loukine, président du Comité des affaires étrangères de la Douma.
- M. Vladimir Nikolaïevitch Podoprighora, président du Comité des affaires étrangères du Conseil de la Fédération.
- M. Rogov, directeur de l'Institut des Etats-Unis et du Canada.
- M. Ivan Rybkine, président de la Douma.
- M. Konstantin Fedorovitch Zatouline, président du Comité chargé de la CEI et des relations avec les compatriotes, à la Douma d'Etat.

**IOUCHENKOV**  
**Sergueï Nikolaïevitch**  
**Président du Comité de la défense**

**Né en 1950, russe**

**Diplômé de l'Académie politique militaire, Lieutenant-colonel, licencié en philosophie.**

**Directeur adjoint du Centre d'information fédérale de Russie**

**1991 : membre d'une commission militaire près le Président du Soviet-Suprême de la RSFSR (enquête sur l'origine des pertes chez les militaires en tant de paix).**

**1992 : Président de la Commission parlementaire chargée de rédiger un rapport sur les causes et les circonstances du coup d'Etat avorté d'août 1991.**

**1993 : élu député à la Douma sur la liste de M. GAIDAR "Choix de la Russie"**

**Depuis son accession à la Présidence du Comité, M. IOUCHENKOV s'oppose régulièrement au Général GRATCHEV, Ministre de la défense, sur les questions relatives à l'organisation de l'armée et à son budget. Partisan de l'instauration d'un contrôle des autorités civiles sur le Ministère de la défense, il a encore récemment demandé la démission du Ministre de la défense soupçonné de corruption et directement mis en cause dans l'assassinat du journaliste KHOLODOV.**

**M. IOUCHENKOV a réagi avec vigueur contre l'intervention des troupes russes en Tchétchénie ; il a condamné le recours à la force et prône le maintien du dialogue avec Grozny. Il est aujourd'hui, tout comme M. GAIDAR, qui a également critiqué la décision du Chef de l'Etat, dans une situation politiquement peu confortable , l'introduction éventuelle d'amendements à la constitution dans le sens d'un renforcement des pouvoirs du Parlement sur les décisions de l'exécutif, initiative commune de M. IOUCHENKOV et du Président communiste du Comité pour la sécurité, M. ILIOUKHINE, ne manquerait pas en effet de faire le jeu de l'opposition, et pourrait précipiter le divorce entre le camp démocrate et le Président ELTSINE.**

**Andrey Afanassievitch KOKOCHINE, Premier Vice-Ministre de la Défense :  
éléments biographiques**

Né le 26 octobre 1945 à Moscou

**- Formation :**

diplômé de l'Ecole technique supérieure Baumann de Moscou (spécialité radio-  
électronique)

Officier de réserve

Docteur en histoire, professeur, membre correspondant de l'Académie des  
Sciences de Russie

Auteur d'une douzaine de monographies traitant de questions de politique mili-  
taire, de conversion et de désarmement (principal ouvrage : "A la recherche  
d'une issue")

**- Langues :**

Anglais (comprend le Français)

**- Carrière :**

de 1972 à 1974 : thèse à l'Institut des Etats-Unis et du Canada de l'Académie des  
Sciences de l'URSS

de 1974 à 1991 : responsable de département, puis directeur-adjoint de ce même  
institut

1992 : Premier Vice-Ministre de la Défense.

Directeur du Centre de conversion et de privatisation de l'industrie mili-  
taire, ce qui lui permet de maintenir des contacts permanents avec les dirigeants  
du complexe militaro-industriel.

M. Kokochine est un des principaux experts ayant participé à la préparation des  
traités de désarmement entre l'URSS et les Etats-Unis dans les années 80. Il est consi-  
déré comme l'un des concepteurs de la doctrine militaire des Etats membres du Pacte  
de Varsovie adoptée en 1987.

Militant actif pour le désarmement, dans les années 70 et au début des années 80,  
il a participé à de nombreux mouvements et organisations internationales. Il a été vice-  
président du Comité d'experts pour la défense de la paix contre la menace nucléaire.

M. Kokochine dirigeait le groupe d'experts chargé des questions politico-mili-  
taires et de conversion près le Président Eltsine qu'il a accompagné durant ses visites en  
Occident en 1991 et 1992.

Premier civil à occuper les fonctions de Premier Vice-Ministre de la Défense, M.  
Kokochine est plus particulièrement chargé des questions budgétaires, des relations  
entre les ministères de la Défense et de l'industrie d'armement, ainsi que des relations  
armée-nation.

Théoricien et homme de décision, M. Kokochine a fait partie de la cellule de  
crise autour du Chef de l'Etat lors des événements d'octobre 1993. Il a joué un rôle clé  
dans la rédaction de la doctrine militaire de la Fédération de Russie.

Oleg LOBOV

Secrétaire du Conseil de Sécurité

**I - Eléments de biographie :**

- Né le 7 septembre 1937 à Kiev, Ukraine
- 1960 : Il reçoit son diplôme d'ingénieur des chemins de fer à l'Institut de Rostov-Don et entame une carrière dans l'industrie ferroviaire dans la région de Sverdlovsk
- 1975 : Il entre dans l'appareil du Parti dans la région de Sverdlovsk
- de 1976 à 1981 : chef du district de l'Oural du Ministère des constructions lourdes d'URSS
- 1982 : Secrétaire, puis deuxième Secrétaire, du Comité régional (Obkom) du Parti de Sverdlovsk
- 1985 : Président du Comité exécutif (Ispolkom) du Parti de Sverdlovsk
- 1987 : Inspecteur du Comité central du PCUS, adjoint du Président du Conseil des Ministres de RSFSR
- 1989 : Deuxième Secrétaire du Comité Central du Parti communiste d'Arménie
- Juin 1991 : premier vice-président du Conseil des Ministres de la RSFSR
- août 1991 : quitte le PCUS
- novembre 1991 : libéré de ses fonctions de Vice-Premier Ministre de la Fédération de Russie, nommé chef du groupe d'experts pour les grands programmes socio-économiques, technico-scientifiques et d'investissement auprès du gouvernement, placé en septembre 1992 sous l'autorité du Président
- août 1993 : Premier Vice-Premier Ministre, Ministre de l'Economie
- septembre 1993 : Secrétaire du Conseil de Sécurité

**II - Commentaires :**

C'est lors de sa carrière dans l'appareil du Parti de la région de Sverdlovsk (à qui a été restituée en octobre 1991 son ancien nom d'Ekaterinbourg) que M. LOBOV a su établir une forte relation de confiance avec M. EL'TSINE, premier secrétaire dans cette région de 1976 à 1985. Il appartient au premier cercle des proches du Président russe qui apprécie certainement sa loyauté, jamais prise en défaut. Celle-ci a joué un rôle déterminant dans sa nomination comme Secrétaire du Conseil de Sécurité.

Cet organe consultatif, présidé par le chef de l'Etat, et dont sont membres permanents le Premier Ministre, les présidents des deux chambres, ainsi que les Ministres de la Défense, de l'Intérieur et des Affaires étrangères, est mis à contribution de manière de plus en plus fréquente dans le traitement des situations de crise. Il a été ainsi chargé d'établir un rapport sur les causes de la crise du rouble en octobre dernier et a délibéré quelques jours avant l'intervention militaire en Tchétchénie pour recommander le rétablissement de l'ordre constitutionnel dans la République rebelle./.

**LOUKINE**  
**Vladimir Pétrovitch**  
**Président du Comité des affaires internationales**

**Né en 1937 à Omsk, russe**

**Membres du parti communiste, ses parents ont été arrêtés en 1937 puis libérés.**

**Au parti communiste de 1961 à août 1991.**

**Diplômé de la Faculté d'histoire de l'Institut pédagogique d'Etat de Moscou (1959) ; correspondant du Musée d'Etat de Moscou ; troisième cycle à l'Institut d'économie mondiale et des relations internationales (MEMO) ; soutient sa thèse en 1964 (la sociale démocratie dans les pays d'Asie du Sud et du Sud-Est).**

**Langues : anglais, français, espagnol**

**1965/1968 : à la rédaction du journal "Problèmes du Monde et du Socialisme" édité à Prague ; se lie d'amitié avec des membres de l'entourage de M. DUBCEK ; en désaccord avec l'introduction des troupes soviétiques à Prague, il doit quitter la Tchécoslovaquie.**

**1968/1987 : à l'Institut des Etats-Unis et du Canada à Moscou, chargé de la politique étrangère des Etats-Unis avec les pays d'Asie. Auteur de nombreux ouvrages ("La place de la Chine dans la politique globale des Etats-Unis" 1987), M. LOUKINE apparaît dès lors comme l'un des meilleurs spécialistes des questions internationales. Il est Docteur honorifique de l'Université de Bolivar (Colombie), et lauréat de nombreux prix.**

**1987/1989 : au Ministère des Affaires étrangères de l'URSS.**

**1989/1990 : organise et dirige le Centre d'analyse et de prévision du secrétariat du Soviet-Suprême de l'URSS.**

**1990 : élu député du peuple du RSFSR (région de Moscou), membre du Soviet-Suprême et du Présidium. Président du Comité pour les affaires internationales et pour les relations économiques internationales, il est par ailleurs membre de la Commission constitutionnelle.**

**1991 : aux côtés de M. ELTSINE, assure durant la tentative de coup d'Etat d'août les relations avec les Etats étrangers.**

**1992 : nommé Ambassadeur de Russie aux Etats-Unis**

**1993 : à l'origine de la création du bloc électoral "Iavlinski-Boldyrev-Loukine" (abloko), élu député à la Douma en décembre. Il est libéré de ses fonctions d'Ambassadeur en janvier 1994.**

**Vladimir Nicolaevitch PODOPRIGORA**

**Né le 14 août 1954 à Mojg (république d'Oudmourtie)**

**Nationalité : russe**

**Membre du PCUS jusqu'en août 1991.**

**Formation : institut de mécanique d'Ojevsk**

**1990 : élu député de la République oudmourte au Soviet Suprême de Russie,**

**vice-président du Comité du Soviet Suprême de Russie pour les relations entre les républiques, la politique régionale et la coopération,**

**(président de ce comité en avril 1992)**

**1993 : Directeur adjoint de l'administration du Président**

**décembre 1993 : élu au Conseil de la Fédération**

**Président du Comité des affaires étrangères**

**(programme : développement de la coopération interparlementaire dans le cadre de la CEI, défense des intérêts de la population russophone dans les autres républiques).**

**Ivan RYBKINE**  
**Président de la Douma de Russie**

Né le 5 janvier 1947 dans la région de Voronège (famille de paysans)

**Formation :**

- Etudes à l'Institut agricole de Volgograd (option machinisme agricole)
- Thèse de candidat en technologie (1974) : "Fiabilité des machines : aspects techniques et économiques"
- 1968-1969: Ingénieur mécanicien en chef dans un kolkhoze puis enseignant.
- 1986 Doyen de la chaire de mécanisation et automatisation des méthodes d'élevage à l'Institut d'études agricoles de Volgograd.

**Carrière politique :** membre du PC depuis 1971.

- mars 1990 1er secrétaire de la région de Volgograd
- juin 1990 membre fondateur du Parti communiste de RSFR (conservateur). directeur du département des relations avec les organisations sociales.
- avril 1991 cycle de politologie par corespondance de l'Académie des sciences sociales du Comité Central du PCUS

**Elu en mars 1990 au Parlement de Russie**

Co-président en décembre 1991 du Parti Socialiste des travailleurs destiné à regrouper les forces de gauche. S'oppose vigoureusement à l'interdiction du PC et participe activement au "Congrès de restauration et d'unification" du PC de la Fédération de Russie, autorisé par la Cour Constitutionnelle. Participe activement à l'opposition contre M. ELTSINE. S'oppose fermement à la dissolution du Parlement en septembre 1993 mais le quitte avant les événements des 3-4 octobre.

Se présente sur la liste du "Parti agrarien" aux élections du 12 décembre. Elu Président de la Douma le 13 janvier 1994 par 223 voix, suite à un désistement de fait des ultra-nationalistes.

Jusque là inconnu du grand public, M. RYBKINE met en valeur ses qualités de professionnalisme et son souci de représenter l'ensemble du Parlement.

En se présentant aux députés, M. RYBKINE avait proposé d'annistier les putchistes de 1991 et 1993, s'était prononcé en faveur de "réformes plus proches des gens" et "pour le protectionnisme de l'industrie nationale et le pluralisme des formes de propriété".

Son action à la tête de la Douma est appréciée ; elle est marquée par un souci de conciliation entre les forces politiques qui la composent et de créer des relations de travail constructives avec le gouvernement. Il s'est montré favorable au "Pacte d'entente nationale" proposé par le Président.

Il a su rester fidèle aux grandes lignes de ce programme tout en développant un dialogue constructif avec l'exécutif qui lui a assuré son entrée au Conseil de Sécurité du Président ELTSINE.

## **ZATOULINE**

**Konstantin Fedorovitch**

. **Né le 7 décembre 1958 à Batoumi (Géorgie)**

. **Jusqu'en 1977, travaille à Sotchi, puis se rend à Moscou pour ses études.**

. **Formation : Faculté d'histoire de l'Université d'Etat de Moscou (MGOU)**

. **Fonctions actuelles :**

. **Président du Comité chargé de la CEI et des relations avec les compatriotes, à la Douma d'Etat**

. **Président de l'Union "des Entrepreneurs pour une nouvelle Russie".**

. **Carrière :**

. **1988 : Adjoint du Secrétaire du Comité Central des jeunesses communistes (section économique)**

. **1989 : Directeur général d'une association de chefs d'entreprises**

. **septembre 1992 : Président de l'Union boursière et commerciale internationale**

. **Membre de plusieurs unions d'entrepreneurs successivement proches de Gorbatchev, de Eltsine et du Maire de Moscou.**

. **Juin 1993 : Fondateur du Conseil de coordination de l'Union des "entrepreneurs pour une nouvelle Russie" qui, en octobre 1994, soutient la liste électorale de M. CHAKHRAI.**

. **Parti : membre du "parti de l'Unité et de la Concorde russe" (PRESS) de M. CHAKHRAI, troisième sur la liste électorale de décembre 1993.**

## **ANNEXE III**

### **La CEI en 1995**

Créée en décembre 1991 au moment de la disparition de l'URSS, la Communauté des Etats indépendants recouvre aujourd'hui l'ensemble du territoire ex-soviétique, à l'exception des pays baltes, soit 12 pays.<sup>1</sup>

**Priorité de la politique extérieure russe**, la CEI s'appuie, depuis 1994, sur la prise de conscience, par les anciennes républiques de l'URSS, de la **nécessité de restaurer les anciennes relations économiques** propres à l'ancien espace soviétique. Toutefois, le **projet d'union économique** se heurte notamment aux différences substantielles entre les Etats en matière d'avancement des réformes, et à l'insuffisante institutionnalisation de la CEI, qui ne dispose toujours pas d'un vrai organisme de prise de décision.

Les nouveaux Etats indépendants demeurent réticents à l'égard de ce qu'ils perçoivent comme une **volonté d'hégémonie de Moscou** sur les ex-républiques de l'URSS. Notons, par ailleurs, que les relations entre l'ancien centre soviétique et les nouveaux Etats indépendants sont rendues difficiles par le souci -au demeurant légitime- de Moscou de défendre les minorités russes établies sur l'ensemble du territoire soviétique. L'une des causes du contentieux entre la Russie et l'Ukraine réside, en effet, dans l'attention que porte la Russie au sort des populations russes de Crimée.

De manière générale, les textes proposés lors des sommets de la CEI ne sont adoptés qu'à condition d'être dépourvus de portée contraignante. Cette tendance explique que la Russie se soit orientée vers une **stratégie d'accords bilatéraux** : loin de constituer un espace homogène, la Communauté des Etats indépendants constitue, en dépit des références fréquentes de Moscou à l'Union européenne, un **ensemble à géométrie variable**. C'est ainsi que les accords bilatéraux ambitieux conclus entre la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan s'inscrivent dans une logique d'intégration poussée, et tendent à faire de ces trois pays un « **noyau dur** » de la Communauté, auquel l'Ukraine a vocation, selon Moscou, à adhérer.

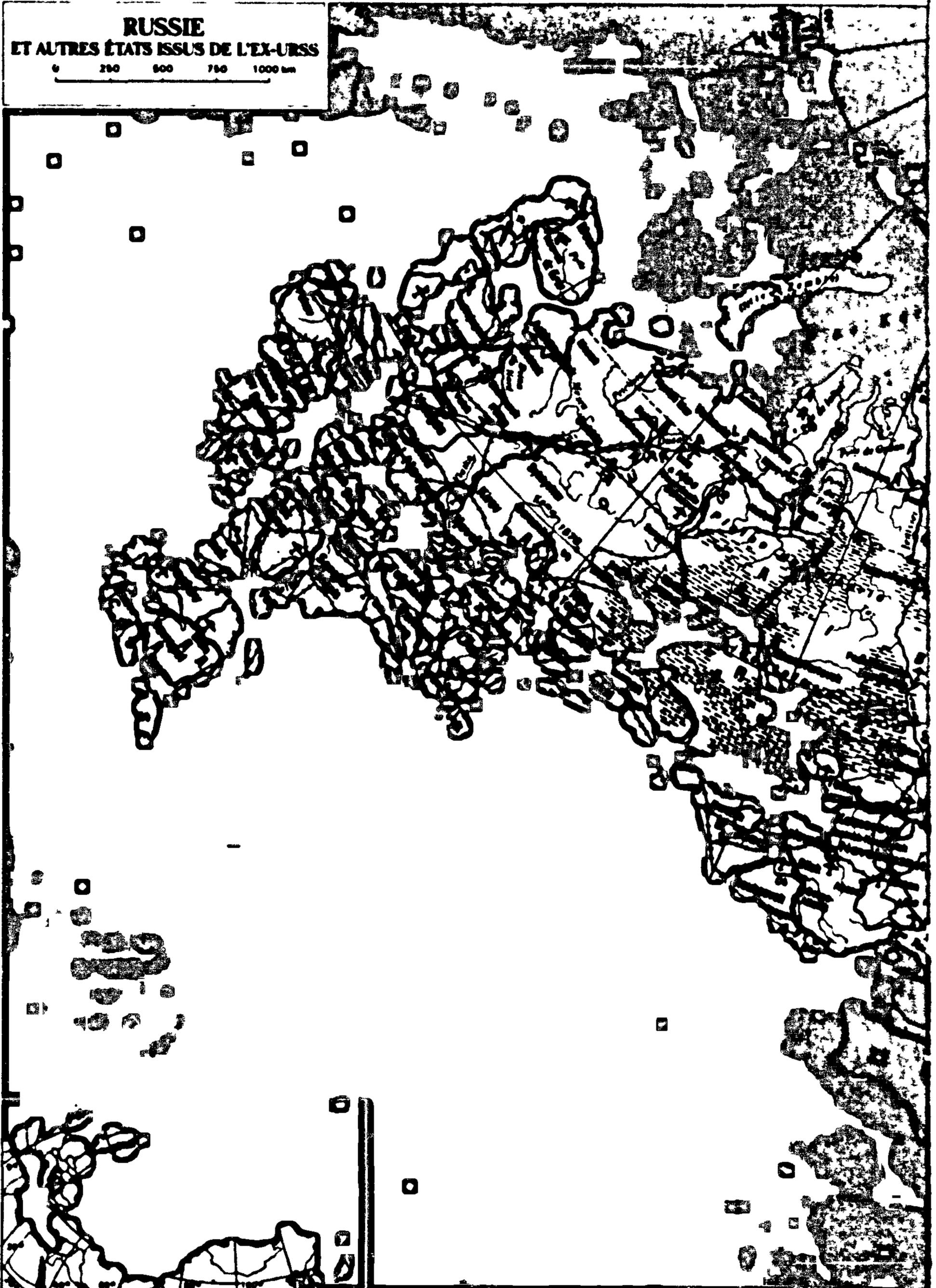
L'importance croissante attribuée par Moscou à la **sécurité** vise à établir un contrôle commun de frontières extérieures de la Communauté, à édifier un système commun de défense antiaérienne, et à créer une force commune de maintien de la paix. Ces projets ne semblent toutefois pas devoir aboutir rapidement, mais ils traduisent une différence de point de vue très éclairante entre Moscou et les anciennes républiques soviétiques sur la CEI.

---

<sup>1</sup> *Russie, Ukraine, Kazakhstan, Moldavie, Géorgie, Biélorussie, Ouzbékistan, Turkménistan, Kirghizstan, Azerbaïdjan, Arménie et Tadjikistan.*

# RUSSIE ET AUTRES ÉTATS ISSUS DE L'EX-URSS

0 250 500 750 1000 km





	Capitale d'État		Autoroute		Mer ou
	Plus de 2 000 000 d'hab.		Route principale		Limite d'État
	Plus de 1 000 000 d'hab.		Autre route		① ARMÉNIE
	Plus de 500 000 hab.		Vois ferrés		② AZERBAÏDJAN
	Plus de 250 000 hab.		Aéroport, aérodrome		③ GÉORGIE
	Plus de 100 000 hab.		Pétrole, gaz naturel		④ MOLDAVIE
	Autre ville		Oléoduc ou gazoduc important		