

Un problème de cadres

Républiques soviétiques et relations internationales après 1945

Etienne Forestier-Peyrat¹

Résumé :

L'existence, de la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'en 1991, de ministères des Affaires étrangères dans chaque république de l'URSS, constitue un aspect peu connu de la diplomatie soviétique pendant cette période. Créés dans le contexte de tractations politiques, puis maillons essentiels de l'ouverture des républiques sur l'international à partir du milieu des années 1950, ces ministères s'inscrivent dans une nébuleuse d'institutions qui produisent une forme de paradiplomatie. C'est à ces relations extérieures des républiques soviétiques que s'intéresse cet article, en mettant particulièrement l'accent sur la question du personnel diplomatique des républiques, de sa formation, de sa sélection et de son contrôle.

Summary :

A little known reality of Soviet diplomacy in the post-1945 period is the existence, until the demise of the USSR, of Ministries of Foreign Affairs in all Soviet republics. These ministries, created in the midst of a political tug-of-war, became essential actors as the republics went international starting from the mid-1950s and occupied a key place among a constellation of paradiplomatic institutions. This paper addresses these external relations of Soviet republics by emphasizing in particular the challenges of training, selecting and controlling this republic-level diplomatic personnel.

Une première version de ce texte a fait l'objet d'une présentation au séminaire « Les professionnels de l'international » (ENS Ulm), le 19 décembre 2017. L'auteur adresse ses remerciements à Florian Couveinhes-Matsumoto, Romain Lecler, Françoise Mengin et Yohann Morival pour leurs remarques et commentaires.

¹ Maître de conférences en histoire contemporaine, Sciences Po Lille, IRHIS (Université de Lille).
Etienne.peyrat@sciencespo-lille.eu

C'est en termes prudents que le directeur-général de l'UNESCO, Vittorio Veronese, s'excuse au printemps 1960 de n'avoir pas retenu la candidature du poète et interprète Iosif Semezhenov, proposé par la République socialiste soviétique (RSS) de Biélorussie à un poste d'encadrement (P-4) au sein du secrétariat de son organisation². Directeur de la chaire des langues étrangères à l'Institut militaire Souvorov de Minsk, Semezhenov apparaissait pourtant aux yeux des autorités biélorusses comme un candidat idéal³. Parlant anglais, allemand et – un peu – français, c'est selon elles une autorité « littéraire et pédagogique » dans la république. La candidature avait certes provoqué un haussement de sourcil à Moscou, où le vice-président de la commission soviétique pour l'UNESCO, A. Kuznetsov, avait souligné le manque d'expérience administrative et internationale du candidat : la Biélorussie, membre de l'UNESCO depuis 1954, comme l'URSS, avait alors renoncé à proposer Semezhenov pour le poste de directeur du département de l'éducation, qu'elle convoitait initialement, pour se replier sur un poste de niveau inférieur.

Il y a, dans la candidature de cet enseignant d'un obscur lycée militaire à de hautes responsabilités internationales, toute l'incongruité qui voit, depuis 1945, la Biélorussie et l'Ukraine siéger comme membres fondateurs de l'ONU, ainsi que d'autres organisations internationales, indépendamment de la représentation d'URSS : membre de neuf organisations internationales en 1953, l'Ukraine l'est de trente-et-une en 1960⁴. Cette situation découle d'un accord politique négocié entre Staline, Roosevelt et Churchill au sommet de Yalta (février 1945), après qu'une réforme constitutionnelle soviétique a doté, un an plus tôt, toutes les républiques fédérées de ministères des Affaires étrangères et a affirmé leur droit à disposer de leurs propres relations extérieures⁵. La réforme suscite la perplexité des observateurs étrangers, habitués à un pouvoir soviétique gérant de manière centralisée et arc-boutée sur sa « souveraineté »

² Lettre de Veronese au ministre des Affaires étrangères de Biélorussie, Kuz'ma Kiselev, 21 avril 1960, citée par Svetlana Svilas, *Dejatel'nost' Belorusskoj SSR v JuNESKO (1954-1964 gg.)*, Minsk, Belorusskij Gosudarstvennyj Universitet, 2013, pp. 158-159.

³ Lettre de Grigorij Kiselev, ministre de la Culture de Biélorussie, à Vittorio Veronese, 8 février 1960, Archives de l'UNESCO, XO 21 (476).

⁴ Rapport du MAE ukrainien au CC du PC ukrainien, 1^{er} avril 1960, TsDAHOU (*Tsentral'nyj Derzhavnyj Arkhiv Hromadjans'kykh orhanizatsij Ukraïny* – Kiev), f. 1, op. 24, d. 5172, l. 116.

⁵ Etienne Forestier-Peyrat, Sabine Dullin, « Flexible Sovereignities of the Revolutionary State: Soviet Republics Enter World Politics », *Journal of the History of International Law/Revue d'histoire du droit international*, Vol. 19, No. 2, 2017, pp. 178-199.

Citation : Etienne Forestier-Peyrat, "Un problème de cadres: Républiques soviétiques et relations internationales après 1945", *Revue d'histoire diplomatique*, Vol. 138, No. 1, 2018, pp. 3-22.

les affaires étrangères⁶. Encore Roosevelt et Churchill font-ils obstacle à ce que toutes les républiques soviétiques disposent d'un siège à l'ONU, pour des raisons de crédibilité de la nouvelle institution⁷. Malgré ce revers, chaque république se lance dans la constitution de son ministère et dans des plans divers pour nouer ses propres relations internationales.

Passée l'excitation des années 1940, les ministères des Affaires étrangères républicains sortent de l'attention publique, bien qu'ils continuent à exister jusqu'à la fin de 1991, lorsqu'ils sont convertis en ministères des nouveaux Etats indépendants. L'ouverture croissante de l'URSS sur l'étranger, à partir de Khrouchtchev, s'accomplit notamment au niveau des républiques, où les relations extérieures, politiques, économiques, scientifiques ou culturelles se multiplient. Le pays renoue en réalité avec ce qui avait fait sa force jusqu'au début des années 1930, sa capacité à utiliser sa diversité interne pour projeter sa puissance vers l'étranger, comme ont pu le souligner certains travaux contemporains⁸. Mais ce rôle des républiques n'est pas sans poser des questions, qui rejoignent ce qu'une historiographie centrée sur l'Europe et l'Amérique du Nord a pu qualifier à partir des années 1970 de montée en puissance d'une « paradiplomatie » ou de diplomatie « infra-étatiques » (menées par des régions autonomes, des Etats fédérés, des villes, etc.)⁹. On y voit les ministères des Affaires étrangères centraux concurrencés, dans l'exercice des relations internationales, par de nouveaux organes, qu'ils relèvent d'autres institutions centrales ou bien de pouvoirs locaux. Ce phénomène est particulièrement marqué dans certains Etats fédéraux occidentaux, en particulier le Canada où il suscite des conflits depuis les années 1960¹⁰. Le cas des républiques soviétiques contribue manifestement au développement de cette

⁶ Télégramme d'A. Clark Kerr (Moscow) au Foreign Office, 2 février 1944, TNA (*The National Archives*, Londres), DO 35/1600, f. 181 ; télégramme de l'ambassadeur des EU (Harriman) au Secrétaire d'Etat, 31 janvier 1944, Document 753, in E. Ralph Perkins (ed.), *FRUS, 1944, Europe, Vol. IV* (Washington: Government Printing Office, 1966).

⁷ Edward R. Stettinius, *Roosevelt and the Russians. The Yalta Conference*, Londres, Jonathan Cape, 1950, pp. 160-161 ; Mark Mazower, *Governing the World. The History of an Idea*, Londres-New York, Penguin Books, 2012, p. 207.

⁸ Vernon V. Aspatourian, *The Union Republics in Soviet Diplomacy. A Study of Soviet Federalism in the Service of Soviet Foreign Policy*, Genève-Paris, Droz-Minard, 1960 ; Terry Martin, *The Affirmative Action Empire. Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923-1939*, Ithaca-Londres, Cornell University Press, 2001.

⁹ Pour une discussion du concept, voir Stéphane Paquin, *Paradiplomatie et relations internationales*, Bruxelles, P.I.E-Peter Lang, 2004, pp. 15-18 ; numéro spécial « Du local à l'international : nouveaux acteurs, nouvelle diplomatie », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 12, No. 2, 2005 ; Pierre-Yves Saunier, Shane Ewen (dir.), *Another Global City. Historical Explorations into the Transnational Municipal Moment 1850-2000*, New York, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008

¹⁰ Paul Martin, *Fédéralisme et relations internationales*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968.

paradiplomatie, même si sa forte institutionnalisation incite plutôt à reprendre l'expression de Hocking, qui parle de « diplomatie à paliers multiples », expression qui insiste sur la coopération et ne distingue pas *a priori* des sphères légitimes et illégitimes¹¹.

On pourrait examiner le rôle des républiques soviétiques en matière de relations internationales du point de vue de leur « contribution » à la prise de décision centrale. Il faudrait alors rapidement reconnaître que, à l'exception peut-être du rôle de l'Ukraine dans la décision d'intervenir en Tchécoslovaquie en août 1968, les républiques n'exercent pas une influence manifeste dans les grandes décisions de politique étrangère¹². On peut certes considérer que cette approche est biaisée par une concentration sur les seules « grandes » crises et affaires internationales et il est certain que les républiques ont eu, en réalité, un rôle plus important qu'on ne l'a longtemps pensé en la matière¹³. Mais on peut aussi renverser complètement la perspective, en se demandant ce que l'inclusion des républiques dans des formes de relations internationales a produit comme effet sur elles-mêmes¹⁴. Cette inclusion apparaît en effet comme une des formes majeures par lesquelles, de manière presque subreptice, les républiques soviétiques sont constituées en « Etats¹⁵ ». Si le terme de « relations internationales » (*mezhdunarodnye otnoshenija*) reste plutôt associé aux autorités centrales, il est tout à fait admis que les républiques ont des « liens extérieurs » (*zarubezhnye svyazi*). Ces liens contribuent à un « effet étatique¹⁶ », où

¹¹ Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, New York, St. Martin's Press, 1993 ; Brian Hocking, « Bridging Boundaries: Creating Linkages. Non-Central Governments and Multilayered Policy Environments », *WeltTrends*, No. 11, 1996, pp. 36-51.

¹² Sur le rôle des Ukrainiens, notamment du premier secrétaire du PC ukrainien Petro Shelest, en 1968 : Jiří Valenta, *Soviet Intervention in Czechoslovakia, 1968: Anatomy of a Decision*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1991, pp. 102-103 ; Grey Hodnett, Peter J. Potichnyj, *The Ukraine and the Czechoslovak Crisis*, Canberra, Australian National University, 1970 ; Mark Kramer, « Ukraine and the Soviet-Czechoslovak Crisis of 1968 (Part 2) », *CWHPB*, No. 14/15 (Winter 2003-Spring 2004), pp. 273-368.

¹³ Peter Hauslohner, « Prefects as Senators: Soviet Regional Politicians Look to Foreign Policy », *World Politics*, Vol. 33, No. 2 (January 1981), pp. 197-233.

¹⁴ Ce qui rejoint les réflexions concernant la Norvège d'Iver B. Neumann, *At Home with the Diplomats. Inside a European Foreign Ministry*, Ithaca-Londres, Cornell University Press, 2012, pp. 86-87.

¹⁵ K.S. Zabihajlo, M.K. Mykhalovs'kyj (dir.), *Ukrains'ka RSR u mizhnarodnykh vidnosynakh*, Kiev, Vydavnytstvo Akademii Nauk Ukraïns'koï RSR, 1959 ; Theofil I. Kis, *Nationhood, Statehood and the International Status of the Ukrainian SSR/Ukraine*, Ottawa-Londres-Paris, University of Ottawa Press, 1989 ; Henn-Jüri Uibopuu, *Die Völkerrechtssubjektivität der Unionsrepubliken der UdSSR*, Vienne-New York, Springer Verlag, 1975.

¹⁶ Timothy Mitchell, « The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics », *The American Political Science Review*, Vol. 85, No. 1 (Mar., 1991), pp. 77-96 ; pour l'examen de cette idée dans le domaine de la politique économique des républiques soviétiques, voir Saulius Grybkauskas, *Sovietinė nomenklatūra ir pramonė Lietuvoje 1965-1985*, Vilnius, LII leidykla, 2011.

l'internationalisation participe de la légitimation du cadre de la république, bien avant que la question de l'indépendance ne réapparaisse à la fin des années 1980.

Une approche par les acteurs de cet effet étatique et de cette internationalisation apparaît comme le moyen de les étudier concrètement. Structures modestes dont les effectifs varient de cinq-six personnes à quelques dizaines, selon les républiques et les époques, les ministères des Affaires étrangères républicains sont des lieux où travaillent des diplomates différents de ceux qui œuvrent à Moscou et dans les postes soviétiques à l'étrangers, dont les traits sont mieux connus¹⁷. Ces diplomates républicains sont loin du modèle de formation, du prestige et des opportunités de carrière de leurs homologues centraux, même si des passerelles existent entre les deux milieux. Mais ils partagent surtout une sphère d'action avec une série d'autres institutions républicaines (organes du Parti, des syndicats, des ministères et associations para-étatiques) impliquées dans les relations extérieures des républiques. C'est précisément ce rôle modéré des ministères des Affaires étrangères (ci-après : MAE) républicains – qui ne sont jamais l'écran que demeure le MAE au niveau central soviétique – qui fait de l'internationalisation un processus plus diffus, qui touche des institutions très diverses. Dès lors, étudier les diplomates républicains permet de « rattacher l'itinéraire d'un personnage à l'histoire d'un métier, en l'occurrence celui de diplomate, et de pratiques qui ne cessent d'évoluer à l'époque contemporaine¹⁸ ».

Le problème qui se présente est donc bien un problème de « cadres », pour reprendre un concept prisé des régimes communistes. Qui dit cadre renvoie à un idéal de formation et d'expertise. Mais qui dit cadre, dit aussi sélection, loyauté et surveillance à travers une série d'organes dédiés. « Les cadres sont la clef de tout », déclare Staline dans un discours célèbre du 4 mai 1935 au Kremlin, devant les élèves des académies militaires d'URSS. Depuis ses débuts, le régime soviétique est riche en instruments de contrôle des cadres, questionnaires, autobiographies et évaluations¹⁹.

¹⁷ Sabine Dullin, *Des hommes d'influences. Les ambassadeurs de Staline en Europe, 1930-1939*, Paris, Payot, 2001 ; Marie-Pierre Rey, « Soviet Foreign Policy from the 1970s through the Gorbachev Era: The Role of the Ministry of Foreign Affairs and the Communist Party International Department », in Don K. Rowney, Eugene Huskey (dir.), *Russian Bureaucracy and the State. Officialdom From Alexander III to Vladimir Putin*, Basingstoke-New York, Palgrave Macmillan, 2009, pp. 189-211.

¹⁸ Stanislas Jeannesson, « Les biographies de diplomates : questions méthodologiques et enjeux scientifiques », in Michel Dumoulin, Catherine Lanneau (dir.), *La biographie individuelle et collective dans le champ des relations internationales*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2016, pp. 24-25.

¹⁹ Brigitte Studer, Berthold Unfried, Irène Herrmann (dir.), *Parler de soi sous Staline. La construction identitaire dans le communisme des années trente*, Paris, Editions de la Maison des sciences de l'homme, 2002 ; Igal Halpin, *Terror in My Soul: Communist Autobiographies on Trial*, Cambridge (Mass.), Harvard

C'est que le régime, s'il sait valoriser une expertise technique, est aussi méfiant dans ses premières années envers des cadres dont beaucoup ont été formés sous l'Ancien Régime et doivent être contrôlés par de nouveaux cadres, bolcheviques. Le plus souvent, ces documents sont produits par ou pour les organes du Parti, dans le cadre du processus de validation par le Parti des élites, la *nomenklatura*²⁰. Celle-ci est entendue comme la liste des positions dirigeantes, dans tous les secteurs, qui ne peuvent être pourvues que sur validation des autorités du Parti. Mais les relations avec l'étranger représentent, depuis les débuts du régime, une question particulièrement sensible et représentent l'irruption des républiques dans un domaine nouveau.

Legatus ex machina : l'invention des cadres républicains

Si la réforme constitutionnelle annoncée par le commissaire soviétique aux Affaires étrangères Vjatcheslav Molotov, à la fin de janvier 1944, surprend les observateurs étrangers, ils sont cependant rapides à trouver des explications à l'octroi aux républiques de compétences extérieures. Le contexte de la guerre est central, car il s'agit de valoriser la participation des différentes nationalités de l'URSS au conflit et de ne pas exalter le seul nationalisme russe : Ukraine et Biélorussie sont ainsi déjà associées aux travaux de la Commission sur les crimes de guerre tenue par les Alliés²¹. On souligne aussi la possibilité que cette réforme soit une manière de forcer la main sur la reconnaissance des RSS baltes, annexées en 1940, ou de préparer l'adhésion de nouvelles républiques soviétisées en Europe centrale²². Mais au-delà des supputations politiques, des questions très concrètes se posent sur l'organisation des commissariats républicains aux affaires étrangères. Rétrospectivement, ces questions ont été oubliées

University Press, 2003 ; Sheila Fitzpatrick, *Tear off the Masks! Identity and Imposture in Twentieth-Century Russia*, Princeton, Princeton University Press, 2005 ; Brigitte Studer, « L'être perfectible. La formation du cadre stalinien par le 'travail sur soi' », *Genèses*, No. 2 (51), 2003, pp. 92-113.

²⁰ T.H. Rigby, « Staffing USSR Incorporated: The Origins of the Nomenklatura System », *Soviet Studies*, Vol. XL, No. 4 (October 1988), pp. 523-537 ; T.P. Korzhikhina, Ju.Ju. Figatner, « Sovetskaja nomenklatura : stanovlenie, mekhanizmy, dejstvija », *Voprosy istorii*, 1993, No. 7, pp. 25-38 ; Moshe Lewin, « Rebuilding the Soviet nomenklatura, 1945-1948 », *Cahiers du monde russe*, 2003/2 (Vol. 44), pp. 219-252.

²¹ Rapport de l'ambassadeur britannique Archibald Clark Kerr à Anthony Eden sur les réformes constitutionnelles soviétiques, 22 février 1944, TNA, DO 35/1600, ff. 118-131.

²² Antonijs Zunda "Latvijas PSR Ārlietu ministrija un latviešu trimda Rietumvalstīs, 1945. gads – 20. gs. 60 gadi", *Latvijas Vēsturnieku komisijas raksti* 27 (2011), p. 196 ; Ainars Lerhis, « Latvijas PSR Ārlietu ministrijas darbības pamatvirzieni, 1944-1950 », *Latvijas Vēsture*, 4 (68) (2007), pp. 74-92.

Citation : Etienne Forestier-Peyrat, "Un problème de cadres: Républiques soviétiques et relations internationales après 1945", *Revue d'histoire diplomatique*, Vol. 138, No. 1, 2018, pp. 3-22.

car on a vite considéré que la réforme de 1944 avait été un coup d'épée dans l'eau et que les organes républicains dans ce domaine étaient mort-nés, à l'instar de ce MAE géorgien visité en 1946 par le journaliste Alexander Werth, que « personne ne prenait au sérieux²³ ».

C'est oublier cependant que, dans les premiers mois de la réforme, elle est prise très au sérieux, notamment dans la perspective de la formation et du recrutement de professionnels de l'international²⁴. Prenons l'exemple de la RSS arménienne, où le commissariat aux Affaires étrangères doit gérer les relations avec une diaspora nombreuse, estimée à un million de personnes. Dès l'été 1944, le commissariat arménien sollicite des autorités fédérales l'ouverture d'une faculté de relations internationales à l'Université d'Etat d'Erevan, pour une quarantaine d'étudiants par an. Le curriculum se propose d'imiter celui de la faculté éponyme à l'université de Moscou, mais en l'ajustant au contexte républicain et moyen-oriental. On enseignerait ainsi les cours suivants : « Histoire de l'Arménie », « Histoire de la diplomatie arménienne », « Question arménienne et diplomatie internationale » ou « Economie et culture du Proche et Moyen-Orient²⁵ ». Les autorités centrales encouragent ces initiatives, à un moment où elles-mêmes ont entrepris de réformer la formation des cadres internationaux avec la création de l'Institut moscovite des relations internationales (MGIMO), qui devient après la guerre la pépinière de l'élite diplomatique soviétique²⁶. D'autres républiques imitent cette approche, « socialiste par la forme, nationale par le contenu » de la diplomatie²⁷.

Le choix des premiers commissaires républicains aux Affaires étrangères met cependant en avant leur profil particulier, qui semble plus lié à des questions de propagande et de visibilité que de compétence diplomatique. On trouve ainsi de nombreux acteurs de la culture et de la science, à l'instar de l'Ukrainien Kornejchuk, écrivain et auteur d'une pièce à succès, *Le front* (1942), ou du Letton Pēteris Valeskalns, biologiste et philologue qui a dirigé le commissariat à l'Education en 1940-

²³ Alexander Werth, *Russia at War, 1941-1945*, Londres, Barrie & Rockliff, 1964, p. 978.

²⁴ Serhij Jekel'chyk, *Imperija pam'jati. Rosijs'ko-ukraïns'ki stosunky v radjans'kij istorychnij ujavi*, Kiev, Krytyka, 2008, p. 68.

²⁵ Lettre du commissaire aux Affaires étrangères arménien, S. Karapetjan, au président du Comité pour les affaires de la Haute Ecole auprès du gouvernement fédéral, S. Kaftanov, 19 juillet 1944, HAA (*Hajastan Azgajin Arkhivner* – Erevan), f. 326, op. 1, d. 13, ll. 3-4.

²⁶ Marie-Pierre Rey, « Diplomatie et diplomates soviétiques à l'ère du dégel, 1953-1964 », *Cahiers du monde russe*, No. 44 (2-3), 2003, pp. 309-322.

²⁷ Rapport du commissaire aux Affaires étrangères géorgien, G. Kiknadze, au premier secrétaire géorgien Charkviani, 6 mars 1945, SSShA PA, f. 14, op. 19, d. 209, ll. 1-3.

Citation : Etienne Forestier-Peyrat, "Un problème de cadres: Républiques soviétiques et relations internationales après 1945", *Revue d'histoire diplomatique*, Vol. 138, No. 1, 2018, pp. 3-22.

1944. Dans chaque cas, l'appartenance ethnique à la nation titulaire de la république apparaît comme un prérequis. L'inexpérience des candidats peut cependant poser problème, comme dans le cas de Kornejchuk, trop imprévisible et franc-tireur, qui est remplacé après quelques mois par un véritable professionnel de la propagande internationale, Dmytro Manuïl'sky²⁸. Celui-ci, passé par le Komintern où il été responsable de la section des cadres fondée en février 1932, dispose d'une longue expérience, tant organisationnelle que pratique. Sa nomination suscite l'intérêt des diplomates étrangers, qui y voient le signe d'une continuité révolutionnaire et du rôle potentiel de ces ministères républicains. Il devient, de fait, le MAE républicain le plus connu, se faisant remarquer par ses interventions dans les conférences internationales et à l'ONU, notamment sur la question de l'Indonésie entre 1946 et 1948²⁹. Cela lui vaut jusqu'à nos jours, dans une Ukraine pourtant devenue très antisoviétique, une certaine popularité comme « père » de la diplomatie ukrainienne³⁰.

La question d'une spécificité des diplomates républicains se pose d'autant plus que ces cadres apparaissent avant tout comme internes, n'ayant que peu vocation à travailler à l'étranger. Il est certes prévu, reprenant une pratique développée dans l'entre-deux-guerres, que des positions spécifiques soient réservées à des diplomates républicains dans des ambassades ou consulats soviétiques auprès d'Etats spécifiques. C'est particulièrement le cas dans les Etats voisins de certaines républiques soviétiques : par exemple pour les Ukrainiens en Pologne, pour les Arméniens en Iran ou pour les Kazakhs en Chine³¹. Un second mécanisme vise à permettre aux diplomates des républiques d'effectuer des stages temporaires à Moscou ou dans les représentations à l'étranger. Dans les premiers mois, les républiques apparaissent décidées à exploiter au maximum ces dispositifs et certaines parviennent à envoyer, à travers le MAE fédéral, des représentants dans les organisations internationales, comme le juriste letton Gustavs Kļava, qui travaille entre février 1947 et juillet 1948 au département de la codification du droit international du secrétariat de l'ONU³². Mais dès 1948-1949 s'observe une

²⁸ V.A. Hrynevych, V.M. Danylenko, S.V. Kul'chyts'kyj, O.E. Lysenko, *Ukraïna i Rosija v istorychnij retrospektyvi. Radjans'kyj proekt dlja Ukraïny*, Kiev, Naukova Dumka, 2004, pp. 343-344.

²⁹ Vsevolod Holub, *Ukraïna v Ob'jednanykh Natsijakh* (Munich: Vydavnytstvo Suchasna Ukraïna, 1953), pp. 60-65.

³⁰ Oleksandr Zadorozhnij, *Heneza mizhnarodnoï pravosub'iektnosti Ukraïny : Monohrafija*, Kiev, K.I.S., 2014, p. 557.

³¹ Il'jas Kozybaev, *Diplomatija Kazakhstan. Stranitsy istorii*, Almaty, Örkeniet, 2001, p. 67.

³² Rapport de Kļava au MAE fédéral (copie au MAE de Lettonie), 10 novembre 1948, LVA (*Latvijas Valsts Arhīvs*), f. 1051, op. 1a, d. 36, ll. 1-9.

Citation : Etienne Forestier-Peyrat, "Un problème de cadres: Républiques soviétiques et relations internationales après 1945", *Revue d'histoire diplomatique*, Vol. 138, No. 1, 2018, pp. 3-22.

tendance à la restriction de l'activité des ministères républicains, imputée par le discours officiel soviétique à « l'intensification de la Guerre froide », mais qui témoigne aussi d'une certaine méfiance face aux effets centrifuges d'une initiative qui s'inscrivait dans le contexte précis de la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Naissance de la tournée républicaine

La question des cadres et de l'international se trouve à nouveau posée de manière forte dans la seconde moitié des années 1950, lorsque la déstalinisation rouvre les frontières extérieures du pays. Cette ouverture est permise, en premier lieu, par l'existence d'un bloc de « pays frères », avec lesquelles les interactions peuvent faire l'objet d'un contrôle moins strict que les relations avec le bloc capitaliste. Le bloc représente, en ce sens, une opportunité pour une multitude d'acteurs soviétiques qui peuvent lancer des coopérations directes avec les démocraties populaires et, jusqu'au milieu des années 1960, la Chine³³. L'historiographie a récemment redécouvert le rôle de cette intégration régionale à l'Est et sa capacité à produire des connexions transnationales fortes, aux effets parfois inattendus, dans le cadre d'un nouvel « internationalisme » de Guerre froide³⁴. Les Sociétés d'amitié lancées par l'URSS pour développer les liens culturels et sociaux avec les démocraties populaires jouent ainsi un rôle croissant, développant des branches dans les différentes républiques après 1958 et devenant un « opérateur » pour les MAE républicains³⁵. Mais il faut aussi mentionner le rôle des coopérations économiques, au sein du Conseil d'aide économique mutuelle (CAEM), qui concernent au premier chef les républiques occidentales d'URSS³⁶.

Le nombre de visiteurs étrangers en URSS augmente rapidement, donnant lieu à une nouvelle administration au centre et dans les républiques, la Direction générale du tourisme étranger, qui doit gérer un tourisme sur lequel les contraintes sécuritaires ont

³³ Austin Jersild, *The Sino-Soviet Alliance. An International History*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2014 ; Shěn Zhihuá, *Sūlián zhuānjiā zai Zhōngguó*, 1948-1960, Pékin, Zhōngguó guójí guāngbō chūbǎnshè, 2003.

³⁴ Patryk Babiracki, Austin Jersild (dir.), *Socialist Internationalism in the Cold War. Exploring the Second World*, Cham, Palgrave Macmillan, 2016.

³⁵ Rachel Applebaum, « The Friendship Project: Socialist Internationalism in the Soviet Union and Czechoslovakia in the 1950s and 1960s », *Slavic Review*, Vol. 74, No. 3 (Fall 2015), pp. 484-507.

³⁶ Simon Godard, « Construire le bloc de l'Est par l'économie ? La délicate émergence d'une solidarité internationale socialiste au sein du Conseil d'aide économique mutuelle », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2011/1 (n° 109), pp. 45-58.

été relâchées³⁷. Il faut aussi compter avec le nombre croissant d'étudiants étrangers, venant notamment du Tiers-Monde, accueillis par l'URSS, qu'on estime à 11.500 dès 1958³⁸. Simultanément, les délégations sortantes et entrantes se multiplient. Aux côtés de délégations économiques et politiques, les groupes d'écrivains, de syndicalistes, de sportifs se multiplient. Entre 1954 et 1958, plus d'un millier de délégations sportives sont accueillies en Union soviétique³⁹. Pour les délégations, le passage par au moins une république devient un moment incontournable de toute visite dans le pays : si cette pratique existait déjà dans l'entre-deux-guerres, elle se modifie de deux manières significatives. D'une part, en raison de l'accroissement considérable des effectifs en jeu. D'autre part, parce que le contexte de décolonisation et les relations nouvelles avec le monde post-colonial incitent à faire des républiques – notamment celles du Caucase et d'Asie centrale – des modèles d'un développement non capitaliste, susceptible d'attirer les élites de ces pays⁴⁰.

Les archives post-soviétiques contiennent, dans de très nombreux fonds, une multitude de rapports consacrés aux visites de délégations étrangères dans les républiques. La lecture de ces rapports apparaît vite répétitive, du fait de la fastidieuse langue de bois qui s'y déploie pour exalter les réalisations du régime soviétique. Les rapports contiennent en général, de manière standardisée, le programme de visite de la délégation, un compte rendu de son déroulement et une énumération des réactions enthousiastes des visiteurs face aux réalisations soviétiques. Destinées à prouver aux « instances » le succès des visites, ces florilèges sous la forme de *verbatim* se nourrissent bien sûr de la courtoisie des hôtes invités dans les républiques, mais bénéficient parfois de la sincère surprise que peuvent éprouver les membres des délégations face, notamment, aux projets industriels, hydrauliques ou culturels mis en place par les républiques. Après plusieurs années de fermeture au monde, les effets de

³⁷ Vladislav Zubok, *Zhivago's Children. The Last Russian Intelligentsia*, Cambridge (Mass.)-Londres, The Belknap Press of Harvard University Press, 2009, pp. 88-94.

³⁸ Constantin Katsakioris, « L'Union soviétique et les intellectuels panafricains. Internationalisme, panafricanisme et négritude pendant les années de la décolonisation, 1954-1964 », *Cahiers du monde russe*, Vol. 47, No. 1-2 (2006), pp. 15-32.

³⁹ Frederick C. Barghoorn, *The Soviet Cultural Offensive. The Role of Cultural Diplomacy in Soviet Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1960, pp. 96-97.

⁴⁰ Masha Kirasirova, "'Sons of Muslims'" in Moscow : Soviet Central Asian Mediators to the Foreign East, 1955-1962", *Ab Imperio*, 4/2011, pp. 106-132 ; Artemy M. Kalinovsky, "Not Some British Colony in Africa. The Politics of Decolonization and Modernization in Soviet Central Asia, 1955-1965", *Ab Imperio*, 2/2013, pp. 191-222.

l'industrialisation dans les républiques soviétiques étonnent et l'importance de ces visites passe par quatre niveaux de l'internationalisation des républiques.

Il s'agit d'abord d'une *relation entre les républiques et le centre*. C'est le département du Protocole du MAE central qui supervise les visites effectuées dans les républiques et interagit principalement avec le MAE républicain pertinent, pour lui fournir les éléments relatifs aux visiteurs qui seront reçus. Cela concerne parfois des détails, comme le drapeau à hisser, l'hymne à jouer, les slogans à afficher le long du cortège ou sur les bâtiments officiels. Ceux-ci n'ont rien d'évident dans des républiques fermées presque totalement au contact avec l'étranger depuis plusieurs années et où l'information circule peu sur les affaires internationales hors des canaux centralisés. Au printemps 1958, le MAE fédéral rédige ainsi un *Aide-mémoire pour les ministères et administrations sur le travail avec les délégations étrangères visitant l'URSS*⁴¹. La relation se présente comme une relation de tutelle bienveillante, où les républiques doivent se montrer à la hauteur de la confiance qui est mise en elles. Les visites s'inscrivent à cet égard dans un ensemble de mécanismes plus larges de coopération, qui incluent notamment la participation systématique de représentants des républiques dans les délégations soviétiques à l'étranger, dans un cadre bilatéral ou multilatéral – par exemple pour participer aux délégations soviétiques aux Assemblées générales de l'ONU et d'autres organisations internationales⁴².

Le deuxième aspect est la *relation entre les républiques et les visiteurs étrangers*. Chaque visite est bien l'occasion de construire l'image de la république à l'étranger, en même temps que de démontrer les réalisations de l'URSS en matière de politique des nationalités. Il y a là un élément d'hybridité permanent, comme en témoignent les indications protocolaires qui prévoient que soient présents les emblèmes de l'Etat fédéral et de la république dans toutes les cérémonies. Pour les acteurs politiques républicains, il y a là une ressource politique, en même temps qu'une source de gratifications symboliques⁴³. Au cœur de cette présentation de la république (pour les délégations les plus importantes), une rencontre avec le président du Soviet suprême ou

⁴¹ *Pamjatka dlja ministerstv i vedomstv po nekotorym voprosam organizatsii raboty s priezhzhajushchimi v Sovetskij Sojuz inostrannymi delegatsijami*, AMAEIERM, f. 1-S, inv. 1-ABS, dos. 1, ff. 14-20.

⁴² Francisco Aldecoa, Michael Keating (dir.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres-Portland, Frank Cass, 1999, pp. 29-32 ; James P. Nichol, *Diplomacy in the Former Soviet Republics*, Westport-Londres, Praeger, 1995, pp. 15-16.

⁴³ Sur l'utilisation des RI par le futur dirigeant du PC ouzbek, Charaf Rachidov, alors qu'il n'est que président du Soviet suprême ouzbek dans les années 1950-1959, voir S. Rizaev, *Sharaf Rashidov. Shtrikhi k portretu*, Tachkent, Yozuvchi-Nur, 1992, pp. 23-28.

du conseil des ministres : elle donne souvent lieu à des questions sur la structure même des républiques, leur autonomie, leur action internationale⁴⁴. Il faut à cet égard souligner que les délégations étrangères sont en principe reçues par les seules autorités de l'*Etat* et non par celle du *Parti*, bien que les secondes exercent du point de vue interne un pouvoir plus grand. Seules les délégations de pays frères ou de PC étrangers sont parfois reçues par le premier secrétaire du PC républicain ou ses adjoints. Il y a là manifestement une tentative de normaliser l'image des républiques, en les conformant au modèle de l'Etat classique, alors que la mise en avant du PC insisterait sur la centralisation. À cet égard, la politique des républiques soviétiques se rapproche de celles des Etats non reconnus, en quête d'une normalité affichée pour s'intégrer à la communauté internationale.

La troisième dimension a trait à la *relation entre les acteurs de la république eux-mêmes*. Au sein de cette relation, qui reproduit en miniature celle entre la république et le centre, se distinguent différents groupes d'acteurs institutionnels, qui maîtrisent plus ou moins bien les codes de l'interaction avec l'étranger. Les MAE républicains initient ainsi un programme de formation à l'étiquette et aux bons usages diplomatiques, à destination des ministères, comités, usines, administrations locales, sur la base des instructions du MAE fédéral. Il s'agit de comprendre comment interagir avec les étrangers, dans le cadre d'une campagne qui n'est pas sans rappeler les injonctions régulières à mener un « mode de vie civilisé » (*kul'turnost'*) du régime⁴⁵. Mais le savoir-faire « diplomatique » inclut aussi, dans le contexte soviétique, la maîtrise du « secret d'Etat », qui suppose de ne pas divulguer d'informations confidentielles, définies de manière large. Ce secret d'Etat s'étend à la fois à des matières spécifiques et à des lieux, interdits à la visite par des étrangers, selon des listes actualisées régulièrement⁴⁶. En ce sens, la langue de bois et les stéréotypes, auxquels les Soviétiques sont habitués pour une série de questions internes, se convertissent aisément en compétence diplomatique qui permet de faire une promotion routinière du régime.

⁴⁴ Rapport du MAE géorgien M. Kuchava au premier secrétaire du PC géorgien, 22 mars 1961, SSShA PA, f. 14, op. 36, d. 266, l. 37 ; note d'entretien du MAE de Russie avec l'ambassadeur canadien Arnold Smith, 12 février 1962, GARF (*Gosudarstvennyj Arkhiv Rossijskoj Federatsii*, Moscou), f. A612, op. 1, d. 12, ll. 1-2.

⁴⁵ Vadim Volkov, « The Concept of Kul'turnost'. Notes on the Stalinist Civilization Process », in Sheila Fitzpatrick (dir.), *Stalinism. New Directions*, New York, Routledge, 2000, pp. 210-230.

⁴⁶ Décision du Conseil des ministres de RSS moldave, 5 février 1971, AMAEIERM, f. 1-S, op. 1-S, d. 11, ll. 7-8.

Enfin, les visites dans les républiques ont une *dimension inter-républicaine*, dans la mesure où elles sont utilisées pour l'édification mutuelle des dirigeants républicains. On retrouve en effet, dans les archives de chaque république, les comptes rendus des visites réalisées dans les autres républiques, diffusées par le ministère fédéral. Après une visite organisée en Arménie pour le corps diplomatique à Moscou (mars 1963), le directeur du Département du protocole du MAE fédéral, Fedor Molochkov, souligne à l'attention des autres républiques l'investissement personnel du premier ministre Kochinjan, qui a présidé des réunions préparatoires avec le MAE républicain et d'autres institutions afin de s'assurer du bon déroulement de la visite sur tous les plans⁴⁷. Le Département du protocole, en première ligne sur les questions formelles, est particulièrement intéressé à cette émulation. Mais on note aussi l'apparition d'échanges directs entre MAE républicains, qui renvoient à la dimension horizontale méconnue du fédéralisme soviétique, où la forte centralisation n'exclut pas des circulations entre périphéries.

Des amateurs de l'international ?

Le primat de l'activité protocolaire dans l'ouverture initiale des républiques explique ce qui apparaît comme une difficile professionnalisation des « diplomates » républicains. Loin de disposer de la formation de leurs homologues centraux, ils semblent souvent des « amateurs de l'international ». Amateurs, au sens où l'international – y compris dans sa dimension de réception – reste une activité annexe pour beaucoup d'entre eux. Ainsi, la fonction de ministre des Affaires étrangères demeure, dans la plupart des républiques et jusqu'au début des années 1970, exercée en cumul avec un autre portefeuille ministériel ou, plus fréquemment encore, avec un poste de vice-président du conseil des ministres républicains. Dans les plus petites républiques, comme la Moldavie, le président du conseil des ministres peut lui-même occuper la fonction⁴⁸. En parallèle de cette activité à temps partiel, on note que les ministres des Affaires étrangères n'ont que très rarement une formation ou un parcours professionnel lié à l'international. Pour certains, le poste peut être une étape – pas

⁴⁷ Rapport de F. Molochkov sur la visite en Arménie, 6 avril 1963, LVA, f. 1051, op. 1, d. 43a, ll. 77-78.

⁴⁸ Gherasim Rudi (1946-1958), Alexandru Diordiță (1958-1970), Petru Pascari (1970-1976) puis Semion Grossu (1976-1980) ; le cas tadjik est similaire : Hamrokhon Zarifi (dir.), *Diplomatijai Tojikiston dirúz va imrúz, I*, Dushanbe, Irfon, 2009, pp. 244-256.

nécessairement la plus prestigieuse – dans une carrière de dignitaire classique, au milieu d'autres fonctions sans rapport. Un groupe se distingue en revanche, pour lequel le poste est le couronnement d'une carrière menée dans le secteur culturel, intellectuel ou éducatif, ce qui apparaît lié à l'impératif de représentation associé à la diplomatie républicaine.

Les représentants de ce groupe sont souvent les plus désireux de procéder à une professionnalisation de leur ministère et de leur propre fonction. En témoigne l'exemple de Tahirə Tahirova (1913-1991), ministre des Affaires étrangères de la RSS azérie entre 1959 et 1983. Ingénieure dans le domaine du pétrole, elle travaille jusqu'aux années 1940 dans différents instituts de formation technique, avant de diriger les syndicats de la république (1954-1957), puis le Comité pour la science et la technique (1957-1959) et enfin d'accéder au MAE. C'est elle qui obtient d'être libérée de sa charge de vice-présidente du conseil des ministres azéri, en 1968, pour pouvoir se consacrer entièrement aux relations extérieures de la république⁴⁹. Dans la république voisine d'Arménie, l'historien Dzhon Kirakosjan devient ministre en 1975 : formé à la faculté des relations internationales de l'université d'Erevan, il appartient à la première génération de ces « internationalistes » arméniens et a été formé à l'Académie des sciences d'URSS, comme spécialiste de l'Inde, avant de travailler sur l'histoire de la question arménienne. Sa nomination prend sens sur fond de renouveau d'une question mémorielle chargée, alors que le ministre a été un des acteurs du renouveau, au sein même de l'establishment soviétique, de la question du génocide⁵⁰.

Mais si les ministres peuvent conserver des profils généralistes, les ministères connaissent dans les années 1960 une évolution vers des fonctions de plus en plus techniques, avec notamment la reprise de missions consulaires transférées en partie pour décharger le ministère central. Il est en effet décidé, en mars 1959, de permettre aux MAE républicains de correspondre directement avec les ambassades et consulats soviétiques dans les démocraties populaires, ainsi qu'avec les ambassades et consulats des démocraties populaires en URSS, pour toutes les questions consulaires⁵¹. Cette décision, appuyée par un MAE fédéral croulant sous les effets bureaucratiques du

⁴⁹ Musa Qasımlı, Elmira Hüseynova, *Azərbaycanın xarici işlər nazirləri*, Adiloğlu, Bakou, 2003.

⁵⁰ Maike Lehmann, *Eine sowjetische Nation. Nationale Sozialismusinterpretationen in Armenien seit 1945*, Francfort-New York, Campus Verlag, 2012, pp. 273-274.

⁵¹ Circulaire du MAE fédéral aux MAE républicains, ambassades et consulats soviétiques, 21 janvier 1961, AMAEIERM, f. 1-S, inv. 1-ABS, dos. 1, ff. 88-89.

Dégel, marque une rupture symbolique en matière de capacité des républiques à interagir directement avec l'étranger. Il s'agit désormais de traiter des centaines, voire des milliers de demandes de citoyens, soviétiques ou étrangers, demandant des copies d'actes de naissance, mariage, des attestations de travail ou d'éducation. Les MAE se mettent dès lors à interagir avec un grand nombre d'acteurs, en particulier ceux relevant de la Sécurité sociale, des Archives, des institutions éducatives ou de sécurité. Les relations directes avec les ambassades et consulats étrangers supposent de maîtriser les codes diplomatiques que gérait auparavant le MAE central. Les ambassades soviétiques à l'étranger se mettent à exiger pour leur part une meilleure connaissance des langues étrangères par les ministères républicains, afin d'être capables de gérer des documents écrits en français, allemand, espagnol ou anglais.

Mais le recrutement de cadres compétents en langue étrangère et disposant de compétences juridiques minimales pour traiter des dossiers se heurte à plusieurs problèmes. Dans les petites républiques, après des réductions imposées en 1948-1949, le personnel des ministères ne compte en général que quatre ou cinq fonctionnaires, en plus du ministre⁵². Une tendance inflationniste s'observe néanmoins, qui s'accélère au début des années 1970⁵³. En 1972, les effectifs du MAE arménien sont ainsi multipliés par trois, pour atteindre une quinzaine de personnes, au motif de l'augmentation permanente des activités du ministère. Les ministères peinent cependant à recruter du personnel qualifié, du fait du sous-développement des institutions de formation de cadres pour l'international hors des trois grandes villes que sont Leningrad, Moscou et Kiev, et du peu d'attractivité d'affectations à faible visibilité, qui ne peuvent guère donner lieu à des évolutions de carrière. Il faut donc puiser dans différents groupes. Philologues, guides touristiques et employés des Sociétés d'amitié constituent un vivier privilégié pour ce qui concerne l'activité « protocolaire » de réception des groupes et délégations, dans la continuité des premières années du régime⁵⁴. D'autres administrations fournissent aussi des cadres pour les activités plus techniques, tandis qu'il ne faut pas négliger non plus la présence potentielle d'agents des KGB

⁵² Lettre du MAE fédéral au MAE géorgien, Georgi Kiknadze, 11 décembre 1947, SSShA PA, f. 14, op. 21, d. 199, l. 7.

⁵³ Lettre du secrétaire-général du MAE moldave, Ipatenko, au ministre Diordiță, non datée (1969). AMAEIERM, f. 1-S, op. 1-ABS, d. 10, ll. 50-51.

⁵⁴ Sophie Coeuré, Rachel Mazuy, *Cousu de fil rouge. Voyages des intellectuels français en Union soviétique*, Paris, CNRS Editions, 2012 ; Michael-David Fox, *Showcasing the Great Experiment. Cultural Diplomacy and Western Visitors to the Soviet Union, 1921-1941*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2012.

républicains, dans une institution importante pour surveiller les échanges des citoyens soviétiques avec l'étranger⁵⁵.

C'est sur cette base qu'il faut comprendre l'attention accrue prêtée à la formation des cadres par les autorités, tant centrales que républicaines. Les autorités centrales se mettent à convier régulièrement des diplomates républicains à des formations à Moscou, offres qui ne sont pas toujours acceptées car elles viennent perturber le travail administratif quotidien⁵⁶. Inversement, elles exigent que chaque ministère républicain soumette des rapports annuels sur la gestion du personnel et sa formation continue. La formation linguistique et idéologique est en général mise au premier plan. Mais cette exigence alimente en sens inverse une sensibilité républicaine vis-à-vis des questions de discrimination, en termes de salaire et de prestige, entre le MAE central et ses homologues républicains. Les rapports annuels des ministères républicains évoquent ainsi fréquemment le problème des primes pour connaissance des langues étrangères, qui n'existent qu'au ministère central, ainsi que diverses doléances matérielles.

On peut, en définitive, examiner les formes prises par la « diplomatie » républicaine dans les années 1960-1970 de deux manières. D'un côté, il est facile de constater que les diplomates républicains n'en sont pas réellement, ni par la formation, ni par le sentiment d'appartenance, ni par la cohérence institutionnelle⁵⁷. La tutelle exercée par le Parti sur les structures étatiques les place dans une position de double subordination. C'est ainsi que les Comités centraux républicains surveillent de près les relations internationales, à travers des Départements des liens étrangers reconstitués au début des années 1970 : liens de Parti à Parti, échanges culturels, jumelages entre villes. Les frontières floues entre Etat et Parti s'inscrivent plus globalement dans une absence de monopole sur les relations extérieures⁵⁸. Sociétés d'amitiés, syndicats, chambres de

⁵⁵ Sans disposer de données exhaustives, qui restent difficiles à composer du fait de la fermeture des archives des organes de sécurité dans la plupart des Etats post-soviétiques, il est possible d'évoquer pour l'Arménie le cas de Martiros Melkumjan, qui fait carrière au KGB arménien, dirigeant le service du renseignement jusqu'à sa retraite en 1962, avant de travailler au MAE arménien.

⁵⁶ Lettre circulaire du département des cadres du MAE fédéral aux MAE républicains, 25 janvier 1967, LVA (*Latvijas valsts arhīvs*, Riga), f. 1051, ap. 1, l. 59, lp. 31 ; lettre circulaire du MAE fédéral aux MAE républicains, 20 mai 1969, AMAEIERM, f. 1-S, op. 1-ABS, d. 10, l. 52.

⁵⁷ Sur l'esprit de corps, voir Marie-Christine Kessler, « L'esprit de corps dans les grands corps de l'Etat en France », in Gilles J. Guglielmi, Claudine Haroche (dir.), *L'esprit de corps, démocratie et espace public*, Paris, PUF, 2005, pp. 277-298.

⁵⁸ Mark Kramer, « The Role of the CPSU International Department in Soviet Foreign Relations and National Security Policy », *Soviet Studies*, Vol. 42, No. 3, Jul. 1990, pp. 429-446.

commerce, organes du Parti constituent la nébuleuse au sein de laquelle les MAE républicains évoluent. Tout se passe comme si l'arriération des républiques, la faiblesse de leurs moyens, faisait en réalité la modernité de leurs relations extérieures, s'inscrivant dans la perte de monopole des diplomates classiques analysée par les travaux de relations internationales.

« Faire Etat » : Ukraine et Biélorussie

Parmi l'ensemble des républiques soviétiques, deux se distinguent en matière de relations extérieures : l'Ukraine et la Biélorussie. Elles représentent, à elles deux, une partie considérable des activités de type diplomatique menées par les républiques et c'est en leur sein qu'on observe la dynamique la plus forte de professionnalisation autour de l'international. Deux raisons majeures font cette spécificité. D'une part, l'appartenance à un nombre croissant d'organisations internationales à partir de la fin des années 1950, qui démultiplie les occasions d'échange, de circulation et d'influence. Membres de l'ONU et de plusieurs institutions spécialisées, elles jouissent à ce titre d'une visibilité qui n'a pas d'équivalent pour les autres républiques et suscite une littérature abondante, apologétique mais aussi analytique, sur le sens de cette ouverture internationale⁵⁹. Si les deux républiques sont d'abord représentées par les diplomates soviétiques pour leur activité courante dans ces institutions, elles se dotent de représentations permanentes à New York en 1958 puis auprès de certaines institutions onusiennes en Europe, ce qui est le premier cas d'exercice d'un droit de légation active par des républiques soviétiques depuis le début des années 1920⁶⁰. D'autre part, la relation forte avec les démocraties populaires, qui entraîne l'ouverture de plusieurs consulats à Minsk, Kiev et Odessa, débouchant sur des échanges réguliers contribuant à la professionnalisation des diplomates biélorusses et ukrainiens⁶¹.

La participation de l'Ukraine et de la Biélorussie au sein de l'ONU représente, depuis le début, une spécificité dont ont parfaitement conscience les dirigeants des deux républiques. Figures de la politique soviétique des nationalités, ils s'engagent

⁵⁹ Theofil I. Kis, *Nationhood, Statehood and the International Status of the Ukrainian SSR/Ukraine*, Ottawa, University of Ottawa Press, 1989 ; Henn-Jüri Uibopuu, *Die Völkerrechtssubjektivität der Unionsrepubliken der UdSSR*, Vienne-New York, Springer Verlag, 1975.

⁶⁰ Rapport de Peresadenko, chef du département des cadres au CC du PC ukrainien, 21 avril 1960, TsDAHOU, f. 1, op. 24, d. 5172, ll. 161-163.

⁶¹ Uladzimir Snapkoŭski, « Belaruskaja SSR na mizhnarodnaj arène (1944-1990 g.) », *Belorusskij zhurnal mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnykh otnoshenij*, 1999, No. 2, pp. 62-67.

notamment sur la question coloniale. Dès février 1946, l'Ukraine a soulevé en tant que membre non permanent du Conseil de sécurité la question de la répression néerlandaise aux Indes orientales. Du fait de cette implication, les deux républiques doivent subir le feu contraire de ceux qui, à l'Ouest, dénoncent les faux-semblants du fédéralisme soviétique et la persistance d'un « colonialisme rouge », au-delà de la césure de 1917. Au cours des années 1960-1962, les attaques essuyées dans les Assemblées générales de l'ONU, ainsi que, plus épisodiquement, à l'UNESCO ou à l'OIT, incitent les dirigeants ukrainiens à soutenir certaines réformes internes du régime soviétique, susceptibles de renforcer leur crédibilité internationale⁶². C'est ainsi que le ministre des Affaires étrangères ukrainien soulève la nécessité de renforcer les dispositions constitutionnelles assurant la « souveraineté » des républiques, pour faire pièce aux arguments occidentaux⁶³. De même, la procédure de ratification des traités et accords internationaux par le Présidium du Soviet suprême ukrainien – et non le Soviet suprême lui-même – est discutée, eu égard à la pratique majoritaire à l'étranger.

Les ministères des Affaires étrangères des deux républiques servent de courroie privilégiée pour ces réflexions. Bien plus importants que ceux des autres RSS (46 fonctionnaires pour le MAE ukrainien et 29 pour le MAE biélorusse en 1960⁶⁴), ils sont composés de cadres mieux formés, disposant d'expériences juridiques, diplomatiques et économiques propres. La faculté de relations internationales de l'université de Kiev devient ainsi le deuxième centre de formation d'URSS pour les relations internationales, certes loin derrière les établissements moscovites⁶⁵. Cela permet au ministère ukrainien de disposer, notamment dans ses Départements des OIG et des organisations économiques internationales de cadres compétents, bien qu'ils aient du mal à suivre

⁶² Mary Ann Heiss, "Exposing 'Red Colonialism'. U.S. Propaganda at the United Nations, 1953-1963", *Journal of Cold War Studies*, Vol. 17, No. 3 (Summer 2015), pp. 82-115 ; Asa McKercher, "The trouble with self-determination: Canada, Soviet colonialism and the United Nations, 1960-1963", *The International Journal of Human Rights*, Vol. 20, No. 3 (2016), pp. 343-364.

⁶³ Lettre de Luka Palamarchuk à Nikolaj Podgorny, 18 juin 1962, TsDAHOU, f. 1, op. 24, d. 5501, ll. 17-19 ; voir plus largement M.V. Janovskij, « Suverenitet Uzbekskoj SSR kak ravnopravnogo chlena Sovetskoj Federatsii – SSSR – i ee mezhdunarodnaja pravosub'ektnost' », *O'zbekiston Ijtimoiy Fanlar*, No. 1, 1962, pp. 21-22.

⁶⁴ Svetlana Svilas, « O kadrovom sostave Ministerstva inostrannykh del Belorusskoj SSR v 1953-1964 gg. », V.G. Shadurskij (dir.), *Belarus' v sovremennom mire: materialy VIII Mezhdunarodnoj konferentsii*, Minsk, Tesej, 2009, pp. 49-51.

⁶⁵ Rappelons que c'est là que Mikhaïl Saakachvili étudie, dans les dernières années de l'URSS, comme d'autres membres des élites de petites républiques qui ne disposent pas de formation en la matière.

l'accroissement très rapide de leurs obligations au début des années 1960⁶⁶. Il doit donc s'appuyer sur la participation de représentants d'autres ministères, en particulier pour toutes les conférences techniques auxquelles participe l'Ukraine. En 1961, il faut ainsi trouver, entre autres, des experts en électronique nucléaire, en exploitation de profondeur des gisements de charbon et en statistique pour diverses conférences. On va par exemple chercher, pour le charbon, le chef du département de l'industrie lourde au Comité central du PC ukrainien, ainsi qu'un directeur d'usine à Luhansk, un ingénieur et un scientifique⁶⁷. Les archives témoignent des cercles toujours plus vastes qui se trouvent intégrés à cette représentation internationale de la RSS ukrainienne. Mais il faut ici distinguer la situation ukrainienne et biélorusse du cas des autres républiques : alors même que leurs relations extérieures sont bien plus développées, elles sont aussi plus contrôlées par les MAE républicains, qui détachent presque systématiquement des fonctionnaires pour accompagner les délégations soviétiques à l'étranger.

Cette participation diverse pose, du point de vue des autorités, une question liée au contrôle idéologique et politique de ces voyages. C'est pour cette raison que le Comité central du PC ukrainien se dote d'un Département des cadres étrangers, qui imite une institution existant au niveau fédéral. Il a pour mission de valider individuellement toutes les participations à des voyages, conférences, missions, affectations à l'étranger. Sans être affranchi de la tutelle de Moscou, ce Département développe une pratique qui assure que les propositions de la république soient acceptées de manière quasi-systématique par les autorités centrales. Cette pratique s'appuie notamment sur une collaboration étroite avec le MAE républicain, à travers ce qui apparaît comme une volonté commune de préserver la marge de manœuvre de la république. Mais cela est aussi permis par la taille de la république, qui dispose de ressources humaines et matérielles bien supérieures à celles de sa voisine biélorusse.

Les rythmes d'une professionnalisation

La Perestroïka correspond, de manière prévisible, à une intensification du rôle des républiques en matière de relations internationales. La promesse d'un nouveau pacte

⁶⁶ Rapport du MAE ukrainien sur les effectifs du ministère, adressé au CC du PC ukrainien, 4 mars 1961, TsDAHOU, f. 1, op. 24, d. 5375, ll. 163-182.

⁶⁷ Note du MAE ukrainien au CC du PC ukrainien, 3 novembre 1961, TsDAHOU, f. 1, op. 24, d. 5376, ll. 138-139.

Citation : Etienne Forestier-Peyrat, "Un problème de cadres: Républiques soviétiques et relations internationales après 1945", *Revue d'histoire diplomatique*, Vol. 138, No. 1, 2018, pp. 3-22.

fédéral, protégeant mieux les compétences républicaines des ingérences centrales, comprend l'idée d'une place accrue des républiques. Pourtant, malgré l'agitation de la fin des années 1980, une rupture sur le plan des cadres se produit dès le début des années 1980, en pleine « stagnation brejnevienne ». C'est en effet à ce moment qu'on observe, dans plusieurs républiques à la fois, l'arrivée de nouveaux ministres des Affaires étrangères qui défendent avec conviction un changement qualitatif et quantitatif dans l'activité de leurs administrations. Plus largement, l'idée que les républiques pèchent en matière de préparation de cadres pour l'international devient un leitmotiv⁶⁸. Ces programmes sont défendus avec toute l'orthodoxie idéologique possible, sans qu'il soit aucunement question d'indépendance : mais ils s'appuient sur un état d'esprit qui insiste de plus en plus sur la sphère autonome d'action des républiques à l'international. La nouvelle Constitution de 1977 est fréquemment citée, bien qu'elle n'ait pas réellement élargi les compétences des républiques, pour justifier ces évolutions⁶⁹.

Le mélange d'orthodoxie et d'innovation qui se dégage du processus peut être illustré à travers le cas du ministre des Affaires étrangères kazakh, Mikhail Isinaliev, nommé en 1981. Juriste de formation, il n'exerce jamais le droit, puisqu'il travaille dans les organes dirigeants des Jeunesses communistes du PC kazakh entre 1961 et 1969, avant de diriger le Département de la culture du Comité central du PC kazakh jusqu'en 1981. A ce titre, il interagit avec l'intelligentsia kazakhe et s'inscrit dans la tradition des MAE « culturels » des républiques, ce qui justifie officiellement la présentation de sa candidature par le premier secrétaire Dinmukhamed Kunaev⁷⁰. Quelques mois après son arrivée en fonction, Isinaliev rédige un rapport au Comité central kazakh, exigeant une refonte radicale de l'activité du MAE. Il souligne d'abord, comme pour protéger sa demande, que le ministère fédéral est le premier à exiger une intensification du rôle des ministères républicains en matière de propagande internationale, d'accueil d'étrangers et d'affaires consulaires⁷¹. Voilà qui justifie en soi les demandes d'augmentation

⁶⁸ Décision du collège du ministère de l'Enseignement supérieur et spécial de Géorgie, 30 août 1979, SSShA PA, f. 14, op. 119, d. 725, ll. 11-13.

⁶⁹ A. Shtromas, « The Legal Position of Nationalities and Their Territorial Units according to the 1977 Constitution of the USSR », *The Russian Review* 37 (3) (July 1978), pp. 265-272.

⁷⁰ *Kharakteristika* d'Isinaliev par Kunaev, 20 août 1981, APRK, f. 708, op. 142, d. 1619, l. 64.

⁷¹ Rapport d'Isinaliev à Kunaev sur l'amélioration de l'activité du MAE kazakh, 22 décembre 1981, APRK, f. 175-NL, op. 1, d. 102, ll. 1-5.

d'effectifs, de nouveau bâtiment, de primes et de gratifications matérielles qu'il exige pour son institution.

Mais le rapport se construit aussi sur une seconde ligne argumentative, centrée sur la république. Il y est surtout question de l'extension des relations propres à la RSS kazakhe et aux problèmes posés par la « dispersion » de ces relations, due à l'absence d'institution de coordination. En ciblant ce qui a été la caractéristique principale des diplomaties républicaines, Isinaliev pose en (re)centralisateur à l'échelle républicaine, prétendant dupliquer la pratique fédérale : « Les administrations républicaines gèrent leurs [relations extérieures] en contournant le MAE républicain, alors qu'au niveau de l'Union le développement des rapports politiques, économiques, scientifico-techniques et culturels avec les pays étrangers passe par le MAE fédéral⁷² ». Si la disparité des situations est bien réelle, Isinaliev trace cependant un portrait trop univoque d'une situation qui s'est fortement complexifiée, afin de donner du poids à son argument. La centralité du cadre républicain est confirmée par les réflexions d'Isinaliev relatives à une utilisation des Kazakhs « ethniques » employés par les institutions centrales de la politique étrangère soviétique. Il en recense 23, dont 21 au MAE fédéral (10 à Moscou et 11 dans les postes), et 2 au Comité central du PCUS. Isinaliev souhaite manifestement jouer de leur double appartenance pour en faire une réserve de cadres internationaux pour la république. Cette tendance s'observe également dans d'autres républiques, du fait de l'augmentation du nombre d'ambassadeurs soviétiques provenant des républiques⁷³.

L'idée semble être d'accroître l'exploitation de certains réseaux et circulations avec les institutions centrales, tout en affirmant le rôle de la diplomatie républicaine. Cette option est confirmée par l'évolution d'autres républiques en ce début des années 1980. En Moldavie, c'est un cours similaire que suit le nouveau MAE, Petru Comendant. Ce haut fonctionnaire, passé par l'ambassade soviétique à Paris (en 1975-1981), est décidé à augmenter le rôle de son ministère, en s'appuyant notamment sur l'impératif économique et commercial. Le développement de cette petite république s'appuie en effet de manière croissante sur l'idée de coopération au sein du bloc de l'Est, mais également avec l'étranger. Chişinau candidate à plusieurs reprises pour

⁷² Brouillon du rapport précité, décembre 1981, APRK, f. 175-NL, op. 1, d. 103, l. 3.

⁷³ Dans le cas kazakh, on peut penser à Malik Fazylov, qui devient en 1976 ambassadeur au Mali, puis au Maroc. Salavat Azerbaev, *Sluzhenie otechestvu (kniga o diplomate M.S. Fazylove)*, Almaty, Zhibek Zholy, 2010.

accueillir des réunions techniques et économiques du CAEM depuis les années 1970⁷⁴. De Paris, Comendant a aidé à négocier l'installation en Moldavie d'une usine cosmétique travaillant grâce à des licences françaises⁷⁵. Sous son impulsion, les effectifs du MAE passent à 11 personnes en 1982, puis 16 en 1986⁷⁶.

Surtout, la composition du personnel change significativement, avec l'attraction d'une jeune génération formée à Moscou, dans le prestigieux MGIMO ou dans d'autres établissements. Le MAE moldave réussit à faire revenir de jeunes diplomates actifs dans la diplomatie extérieure de l'URSS, comme Alexei Cracan, bon francophone formé à l'Institut Thorez de langues (Moscou) et secrétaire à l'ambassade soviétique au Congo en 1982-1985⁷⁷. Ailleurs, les profils juridiques et économiques se multiplient, avec de plus en plus fréquemment des diplômés de doctorat⁷⁸. L'image des MAE républicains commence manifestement à changer dans les années 1985-1986 et cette évolution s'accélère lorsque le ministère fédéral met en place, en 1987, une politique revendiquée d'association des républiques à la définition de la politique étrangère. Une série de séminaires interrpublicains régionaux rassemblent au cours de l'année les représentants des ministères, créant des interactions nouvelles. En témoigne la participation d'Isinaliev, soigneusement consignée dans ses archives personnelles, aux *Conférences diplomatiques* tenues à Soukhoumi et Tbilissi (RSS de Géorgie) autour de l'impact de la Perestroïka sur la diplomatie⁷⁹. La plupart des ministères républicains y sont représentés au niveau ministériel ou vice-ministériel. Alors même que l'URSS se rapproche de sa fin, de telles rencontres posent les bases de relations transversales entre ministères républicains, qui se convertissent presque insensiblement, jusqu'en 1991, en relations internationales.

⁷⁴ Ivan Moraru, *Moldavskaja SSR vo vneshneekonomicheskikh svjazjakh Sovetskogo Sojuza (1959-1975 gg.)*, Avtoreferat dissertatsii, Gosudarstvennyj Universitet im. Lenina, Minsk, 1979.

⁷⁵ Petru Comendant, « MAE al Republicii : Timpul schimbărilor și acțiunilor », *Comunistul Moldovei*, 1989, No. 7, p. 19.

⁷⁶ Artur Cozma, *Diplomația Republicii Moldova în perioada anilor 1944-2001*, Thèse de doctorat, AȘ a Moldovei, Institutul de Istorie, Stat și Drept, Chișinău, 2007, pp. 47-49.

⁷⁷ Entretien avec l'ambassadeur Alexei Cracan (directeur du Protocole du MAE moldave), 27 octobre 2016.

⁷⁸ Voir le cas, en Lettonie, de Juris Bojārs, qui étudie à l'Académie diplomatique du MAE fédéral en 1977-1980 et soutient une thèse intitulée *Les aspects juridiques internationaux de la citoyenneté soviétique (PSRS pilsonības starptautiski tiesiskie aspekti)*, avant de travailler au MAE letton.

⁷⁹ Programme des *Conférences diplomatiques* (annoté par Isinaliev), 26-30 octobre 1987, APRK, f. 175-NL, op. 1, d. 133, ll. 1-8.

Conclusion

Les quatre dernières années de l'URSS constituent, dans tous les domaines, un laboratoire très original en matière de reconception du lien entre centre et républiques. En matière de relations extérieures, les républiques obtiennent une série de concessions majeures qui visent à les associer pleinement à la fabrique diplomatique, tout en augmentant significativement leurs effectifs. Les MAE républicains jouent, dans les républiques séparatistes, un rôle important de propagande vis-à-vis de l'étranger, mais aussi des autres républiques. On voit ainsi les MAE des républiques baltes mener une dense correspondance pour tenter de mobiliser les autres républiques autour de leur cause. Pourtant, dans la plupart des Etats post-soviétiques, l'après-1991 été présenté comme une période où tout était à faire en matière diplomatique. La propension à se souvenir de cet antécédent soviétique et à le prendre au sérieux est corrélée au traitement généralement accordé au passé communiste.

S'il est évident que les MAE de l'époque soviétique ne sont pas comparables à leurs successeurs pour l'époque de l'indépendance, il faut cependant souligner qu'ils ont joué un rôle majeur en termes d'internationalisation des républiques. En combinaison avec d'autres institutions, ils ont mené à partir de la fin des années 1950 une expansion des relations extérieures de ces républiques dans tous les domaines. Ils ont par ailleurs contribué à la visibilité internationale des républiques, dans le cadre d'une stratégie soviétique reposant sur la coopération, plus que sur l'opposition, entre diplomatie centrale et diplomatie républicaine. Ils ont enfin participé à la constitution, à des rythmes divers, de professionnels de l'international. La césure des années 1980 apparaît particulièrement remarquable, dans la mesure où elle correspond aussi à l'essor du vocabulaire « paradiplomatique » à l'Ouest. Ignorée par l'historiographie soviétique, elle montre que l'URSS et ses républiques participent à une tendance globale et que la pratique, surprenante en 1944, de doter des républiques fédérées de ministères des Affaires étrangères, ne l'est plus totalement quarante ans plus tard.