

Pesanteurs de la politique extérieure russe : les contraintes d'une quête de singularité

Par Isabelle Facon.

Une version de cet article a été publiée in Le Journal de la Paix, Dossier « La Russie, Quinze ans après l'URSS », n° 491, février 2006, pp. 11-17

Depuis 2003, la politique étrangère russe apparaît de moins en moins constructive, les autorités russes – de plus en plus enclines à s'accrocher à des réflexes « à l'ancienne » (dans les rapports avec les pays occidentaux : raisonnements en termes de sphères d'influence, de jeux géopolitiques à somme nulle, retour des logiques de complot ; avec les pays de l'ex-URSS : pressions économiques et militaires, tendance à l'ingérence dans les affaires internes). Ces évolutions négatives tranchent avec un discours diplomatique et sécuritaire montrant *a priori* que les dirigeants russes développent une compréhension juste des réalités internationales post-Guerre froide et du besoin pour la Russie de les intégrer dans la définition de sa stratégie nationale.

La politique extérieure russe dans les mots : priorité à l'intégration dans les processus politiques, économiques et sécuritaires internationaux

De manière particulièrement nette depuis l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine, la Russie post-soviétique exprime constamment la volonté d'inscrire son développement intérieur et ses ambitions diplomatiques dans des objectifs tenant compte des nouvelles réalités internationales, déterminées par les processus de globalisation.

Ces logiques s'illustrent dans le domaine économique. Comme le souligne Viatcheslav Nikonov, président de la Fondation Politika ayant ses entrées à l'Administration présidentielle, la Russie, pour Vladimir Poutine, doit « *devenir une grande puissance moderne, économiquement forte, technologiquement avancée, socialement développée et politiquement influente* », une Russie « *compatible avec l'économie globale* »¹. On parle, au Kremlin, d'« *économisation* » de la politique extérieure. L'essence de cette ligne a été plus d'une fois explicitée par le ministère russe des Affaires étrangères comme « *une politique étrangère active [visant à] former les conditions optimales pour la poursuite de la croissance économique et pour [favoriser] les activités des milieux d'affaires russes* »², objectif qui porte, entre autres, l'ambition de Moscou de rejoindre l'OMC. Même les documents officiels axés sur la sécurité militaire soulignent qu'il est clair, aux yeux des autorités russes, que, conformément à une tendance globale, « *les intérêts économiques deviennent plus importants par rapport aux intérêts politiques et militaro-politiques* »³. Le « *passage rapide à la croissance économique* » est conçu par Moscou comme l'une des conditions décisives pour que la Russie puisse « *s'assurer une place valable dans le monde* »⁴.

Dans ses efforts pour justifier qu'elle mérite cette « place valable », Moscou, insistant sur le caractère « *indivisible* »⁵ de la sécurité dans les nouvelles circonstances internationales post-Guerre froide, propose des apports à la lutte contre les défis de sécurité globaux. Les autorités russes valorisent leur désir de coopérer avec la communauté internationale, confrontée à des « *menaces graves, d'envergure mondiale, globale, réelles et potentielles* »⁶ – terrorisme international, prolifération des

¹ « The Putin Strategy », *Russia in Global Affairs*, n° 1, January-March 2005 (version électronique – www.globalaffairs.ru).

² Igor Ivanov, Ministre des Affaires étrangères, interview donnée à RIA-Novosti, 27 décembre 2002.

³ Ministère russe de la Défense, *Aktoual'nye zadatchi razvitiia voorujennykh sil Rossijskoï Federatsii* [Les missions actuelles des Forces armées de la Fédération de Russie], p. 13 (disponible sur le site du Ministère russe de la Défense – www.mil.ru).

⁴ Concept de politique extérieure, 28 juin 2000, section « Le monde contemporain et la politique extérieure russe ».

⁵ Terme utilisé, par exemple, par Sergeï Lavrov, ministre russe des Affaires étrangères depuis 2004, in Sergeï Lavrov, « Pered litsom obichtcheï ougrozy » [Face à la menace commune], *Diplomaticheskii Ejegodnik 2004*, Académie diplomatique du Ministère des Affaires étrangères (disponible sur le site du ministère russe des Affaires étrangères : www.mid.ru).

⁶ Adresse du Président Poutine à l'Assemblée fédérale du 16 mai 2003 (disponible sur le site de la présidence russe – www.kremlin.ru).

armes de destruction massive, conflits régionaux et territoriaux, trafics de drogue, criminalité organisée transnationale... Dans chaque intervention officielle évoquant ces défis de sécurité, la Russie met l'accent sur sa volonté de se ranger du côté des « nations civilisées » pour faire face à ces fléaux et de travailler avec ces nations à les éradiquer, notamment par une participation accrue aux opérations de maintien de la paix, de gestion des crises et contre-terroristes.

Il y a donc eu, de la part du Kremlin, un effort conscient de communication destiné à démontrer la sincérité de l'évolution de ses approches de la vie internationale, effort débouchant sur un discours mettant en valeur le « dialogue » et la « coopération » avec les grandes puissances occidentales. Qu'il s'agisse d'économie ou de sécurité, en effet, le Kremlin s'adresse en premier lieu à ces dernières, qu'il voit comme les partenaires les plus importants à convaincre compte tenu de ce qui reste, pour l'heure, leur centralité dans les processus politiques et économiques mondiaux. Afin de crédibiliser cette démarche de persuasion des pays occidentaux, les cercles officiels russes ont évité d'avoir recours, en 2000-2002, aux notions de jeu à somme nulle, d'équilibre des puissances et de sphères d'influence... Mais les attitudes de la Russie depuis 2003 indiquent que ces logiques gouvernent toujours assez largement ses comportements internationaux.

La politique extérieure russe dans les faits : pesanteurs et comportements défensifs

La Fédération de Russie s'est dite ouverte à des coopérations de sécurité avec l'Occident dans tous les domaines de la lutte contre les « nouvelles menaces », y compris dans l'espace post-soviétique, où ces dernières s'avèrent très présentes. Au lendemain du 11 septembre 2001, d'ailleurs, elle a donné un gage *a priori* fort de cette ouverture, en ne s'opposant pas au déploiement de forces occidentales dans plusieurs républiques d'Asie centrale en vue de l'opération de la coalition anti-terroriste internationale en Afghanistan. Depuis, toutefois, Moscou s'est montrée extrêmement défensive face à l'engagement croissant dans l'espace post-soviétique des Etats-Unis, de l'OTAN ou de l'Union européenne, déterminés à rechercher plus activement des solutions aux problèmes sécuritaires émergeant de cette zone très instable. De fait, Moscou lit toute initiative de l'Union européenne ou des Etats-Unis en direction de l'ex-URSS de manière très classique, à savoir comme des actes nécessairement motivés par la volonté de ces acteurs de miner ses positions sur la scène régionale et mondiale. Les logiques de jeu à somme nulle ont fait un retour remarqué (selon les analyses russes, tout effort d'orientation des États de l'ex-URSS vers les structures européennes et euro-atlantiques constitue un revers pour la Russie, qui cherche à répondre à ces risques en s'appuyant, là aussi de manière très traditionnelle, sur les outils classiques d'influence par le facteur militaire – renforcement des présences militaires existantes, attachement à des bases non désirées par les États d'accueil, etc.).

Ces comportements très défensifs, *a priori* contradictoires avec la promotion de projets sécuritaires coopératifs, s'accompagnent d'une rhétorique présupposant que les pays et organisations occidentaux se satisfont de tout événement susceptible d'affaiblir la Russie et masquent mal leur absence de volonté de prendre en compte ses « intérêts légitimes ». Les mêmes se trouvent également accusés de faire preuve d'une certaine forme d'irresponsabilité, en utilisant la lutte contre le terrorisme comme un « *instrument dans des jeux géopolitiques* », au risque de mettre en cause la cohésion de la coalition des « nations civilisées »⁷. Ces perceptions s'illustrent également dans la politique russe de défense telle qu'elle est formulée par les responsables russes dans un discours valorisant à la fois le besoin de coopérer avec l'Occident contre les nouvelles menaces globales et des scénarios trahissant la persistance de la perception d'un Occident toujours menaçant.

⁷ Analyse mobilisée notamment par Sergeï Lavrov, in « Pered litsom obchtcheï ougrozy », op. cit.

Ces contradictions trouvent une expression également sur le plan de la politique économique, qui, au-delà du discours, ne va pas nécessairement dans le sens d'une intégration plus profonde de la Russie dans les échanges internationaux. Moscou donne l'impression de miser principalement, dans cette démarche, sur ses ressources énergétiques. La majorité des experts économistes doute de la pertinence, pour ce qui concerne l'autorité internationale de la Russie, de cet ordre de priorités si le Kremlin ne mène pas par ailleurs une politique de valorisation des secteurs de haute technologie et des services. Les événements récents laissent entendre, en outre, que l'énergie est appréhendée par le gouvernement russe actuel comme une arme politique davantage que comme un vecteur de promotion de la place de la Russie dans la vie économique internationale. Cette utilisation des leviers énergétiques risque de limiter les perspectives de son affirmation comme acteur responsable de la vie politique internationale. En effet, la crise gazière avec l'Ukraine de l'hiver 2005, illustration par excellence de la tendance très lourde de Moscou à jouer de la pression sur ses proches voisins, a par ricochet (en suscitant des ruptures dans les approvisionnements en gaz des pays européens) partiellement compromis son effort destiné à se poser en fournisseur stable et fiable d'hydrocarbures auprès des pays occidentaux.

Conclusion : les contraintes d'une quête de singularité

La Russie a compris qu'elle ne peut, si elle souhaite peser dans le jeu politique international, faire l'économie d'une réflexion sur les implications de la globalisation sur les équilibres économiques et sécuritaires internationaux. Un objectif prioritaire du président Poutine lorsqu'il est arrivé au pouvoir en 2000 était de rehausser l'image de son pays auprès de l'Occident, partenaire indispensable d'une intégration plus forte de la Russie dans ces équilibres. Pour ce faire, il a engagé une démarche active de communication mettant l'accent, notamment, sur l'expression d'un désir de coopérer avec l'ensemble de la communauté internationale – dans les domaines de l'économie comme de la sécurité. Le durcissement intervenu depuis dans la rhétorique et la pratique diplomatiques de la Russie montre que cette volonté constituait avant tout un habillage de modernité destiné à servir les ambitions du Kremlin dans un système politique et économique mondial aux contours changeants, et non une redéfinition fondamentale des approches russes de la sécurité et de la diplomatie.

Une raison essentielle des pesanteurs qui marquent la politique extérieure russe réside dans le fait que la Russie demeure, dans le fond, attachée à l'idée de sa « spécificité » et de son rang de puissance à vocation globale, idée forgée au fil des siècles à mesure que l'ampleur territoriale de l'empire russe s'accroissait et amenait ce dernier au statut géographique de pont entre les continents européen et asiatique. L'espace post-soviétique constitue, de ce point de vue, un repère particulièrement important, ce qui explique l'extrême sensibilité des élites russes face à l'engagement de puissances « extérieures » dans cet espace. De fait, le contrôle sur ces zones est déterminant de l'identité eurasiatique de la Russie, et est crucial par rapport à son auto-représentation en tant qu'acteur incontournable de la vie mondiale (vu de Moscou, si la Russie ne parvient pas à faire reconnaître son rôle prédominant dans son ancien espace impérial, elle pourra difficilement justifier la légitimité de son désir d'être reconnue comme puissance globale).

La conviction que l'Occident ne se satisfait que d'une Russie affaiblie et ne songe qu'à l'encercler et l'isoler ne saurait s'expliquer sans mention du fait que Moscou se veut toujours une grande puissance et qu'à cet égard, elle tend à attendre des pays occidentaux validation de cette perception d'elle-même. Si, depuis la fin de l'URSS, la Russie cherche à faire admettre qu'elle appartient de fait à la communauté occidentale, c'est parce qu'elle considère cette appartenance comme un signe extérieur de puissance. On le voit bien, du reste, dans la vigueur avec laquelle les autorités russes vantent l'importance de l'admission de leur pays au sein du G8 en tant que membre de plein droit en 2002, et la conviction avec laquelle elles affirment que le fait que la

Russie assume la présidence du G8 montre qu'elle a su reprendre toute sa place dans le concert des grandes nations.

Les tensions actuelles dans les relations entre Moscou et l'Occident tiennent au fait que ce dernier ne valide pas ces images que la Russie a d'elle-même. Cette dernière, ancrée dans la conviction de sa « spécificité », répond par un discours sur le respect de la souveraineté des États aux propos des pays occidentaux faisant valoir que « partenariat » signifie aussi communauté de valeurs et droit de regard mutuel sur les politiques de l'autre... Le rejet de cette « conditionnalité » conduit Moscou à se rapprocher de la Chine ou des régimes autoritaires d'Asie centrale pour défendre un ordre international plus juste, comme on l'a vu en 2005. On pense notamment à la déclaration adoptée par les membres de l'Organisation de coopération de Shanghai, en juillet, appelant la communauté internationale à respecter la « *diversité des cultures et des civilisations dans le monde* », à assurer « *le droit de chaque peuple à sa propre voie de développement* », le tout dans l'esprit de « *l'égalité en droits et du respect mutuel, et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des pays souverains* ». Ces positions traduisent en creux le fait que Moscou, convaincue de sa singularité historique, n'accepte pas encore pleinement les contraintes de l'interdépendance que suscitent les processus de globalisation.