

Temps de réflexion pour la politique extérieure russe

Isabelle Facon, Chargée de recherche, Fondation pour la Recherche stratégique

Une version de ce texte a été publiée dans le dossier « Où va la Russie », Défense, ° 117, septembre-octobre 2005

Depuis l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine, les observateurs étrangers de la Russie sont quasiment unanimes pour évaluer négativement les évolutions internes de ce pays, jugées dangereuses du point de vue de la construction de la démocratie et de l'État de droit (élections « aménagées », pressions sur les médias, recentralisation excessive, « normalisation » en trompe-l'œil en Tchétchénie...). Ces analyses contrastent avec celles relatives à la politique étrangère. Là, pendant un temps, les commentateurs ont salué le « pragmatisme » et le « réalisme » du chef de l'État russe – manifestés, entre autres, par ses efforts d'ouverture à l'égard des pays occidentaux, le primat accordé aux enjeux économiques dans la conduite de l'action diplomatique, ou encore l'atténuation de réflexes contre-productifs trahissant l'amertume de la Russie consécutive à la perte de son statut de superpuissance. Ces changements – marqués par un jeu de concessions et une capacité à saisir les opportunités (11 septembre 2001, affaire irakienne dans une autre mesure...) ont permis au Kremlin de construire pour la Russie l'image d'un acteur international plus constructif.

Toutefois, depuis 2003, Moscou semble avoir dilapidé une partie de ce capital, enrichi par la marge de manœuvre offerte par la hausse sensible des prix du brut depuis 2000, augmentant la « force de frappe » de la diplomatie russe. Les revers les plus lourds pour Vladimir Poutine portent sur deux dimensions qui lui tenaient initialement particulièrement à cœur : le renforcement des positions de son pays dans l'espace post-soviétique, et le développement de la coopération avec les États-Unis, l'OTAN et l'Union européenne (UE). Dans les deux cadres, le Kremlin a vu s'évanouir en quelques mois une partie importante des acquis accumulés entre 2000 et 2002. Ces évolutions rapides constituent probablement un symptôme des limites et effets pervers du décalage qui s'est creusé, sous Poutine, entre politique intérieure (enfermement du pouvoir sur lui-même) et politique internationale (ambition d'intégration et esprit de coopération).

Politique intérieure et politique étrangère : les limites d'un découplage

Depuis 2003, les relations entre la Russie et l'UE se sont rapidement détériorées, les tensions apparues entre elles à l'occasion de la « crise ukrainienne » fin 2004 ne

faisant, dans le fond, que cristalliser les désaccords accumulés au cours des mois précédents. Parallèlement, les Etats-Unis marquaient également des distances avec Moscou, malgré les bonnes relations personnelles entre George Bush et Vladimir Poutine, et le soutien substantiel apporté par le second au premier à l'occasion du 11 septembre. A l'été 2005, alors que les débats allaient bon train dans les républiques de l'ex-URSS sur l'avenir de la CEI, les présidents ukrainien et géorgien proposaient la formation d'une union des démocraties de la région Baltique-mer Noire-Caspie. Cette initiative, dont *a priori* la Russie est exclue, marquait une étape supplémentaire dans l'érosion de l'autorité de Moscou dans l'espace post-soviétique, succédant à une série de revers importants depuis les événements en Géorgie de l'automne 2003, avec pour point culminant la « révolution orange » en Ukraine – autant de situations dans lesquelles le Kremlin s'est montré au mieux maladroit, au pire inapte à mesurer correctement la portée des évolutions en cours.

Ces développements contrarient la tendance précédente, qui avait vu Moscou enregistrer des succès substantiels dans toutes ces directions – dynamisation des relations avec l'UE, « décollage » du partenariat stratégique avec Washington et l'OTAN, regain d'influence politique et économique dans la CEI...¹ Plus encore, la diplomatie russe peine manifestement à trouver un nouveau souffle suite à ces difficultés. L'apparent désarroi des dirigeants russes, que traduisent le repli sur une attitude défensive et la succession de propositions ne débouchant sur aucun projet alternatif concret, s'explique probablement par les mêmes facteurs qui ont conduit aux faux-pas diplomatiques russes depuis 2003.

La politique extérieure russe, au cours des deux-trois dernières années, a souffert d'un tarissement de ses sources d'inspiration et de renouvellement. Progressivement, sous l'effet d'un mouvement fort de recentralisation et de resserrement des processus décisionnels au niveau de l'équipe rapprochée du Président, l'équipe au pouvoir n'a pas su ou voulu s'ouvrir, autrement que de manière ponctuelle, aux suggestions d'autres acteurs. L'Assemblée fédérale, contrôlée par le Kremlin (Russie unie, le « parti du pouvoir », y dispose d'une solide majorité), constitue de moins en moins une force de propositions alternatives. Le rôle du ministère des Affaires étrangères est celui d'un exécutant discipliné des ordres venus d'en haut, et fait de moins en moins office de boîte à idées et concepts innovants, malgré la qualité souvent reconnue par les connaisseurs de la Russie de son personnel diplomatique – une

¹ Voir Arnaud Dubien, « De la domination à l'influence ? La Russie de Poutine et les nouveaux Etats indépendants », in Tanguy de Wilde d'Estmael & Laetitia Spetschinsky (dir.), *La politique étrangère de la Russie et l'Europe – Enjeux d'une proximité*, PIE-Peter Lang, 2004, pp. 99-120.

situation qui n'est, certes, pas l'apanage de la Russie. La communauté académique, quant à elle, a vu sa marge d'influence se réduire, ce qui a encore amenuisé les espaces de réflexion dynamique au sein de la prise de décisions de politique étrangère.

Aucun acteur, aucun événement ne sont venus contrecarrer ces évolutions « stérilisantes », car laissant moins de place à l'aménagement de visions stratégiques et de solutions créatives, telles que le Président Poutine a pu, initialement, en concevoir ou essayer d'en concevoir. L'incapacité de l'équipe au pouvoir à mettre fin à ces tendances perverses découle sans doute d'un excès de confiance des autorités et des conseillers politiques qui gravitent au Kremlin. En 2003, alors que le premier mandat de Vladimir Poutine touche à sa fin, ces derniers estiment se trouver dans une position des plus confortables : en large partie grâce à la manne liée aux exportations d'hydrocarbures, la Russie enregistre une croissance continue depuis 1999, les caisses de l'État se remplissent ; la popularité du chef de l'État reste à des niveaux plus que satisfaisants. Les autorités russes peuvent en outre se féliciter du regain de visibilité et d'influence internationales que leur pays a retiré de la « nouvelle » politique étrangère menée par V. Poutine. Le résultat des législatives de 2003, confirmant l'assise du « parti du pouvoir », est venu s'ajouter à ces motifs d'assurance pour le Kremlin.

Russie, CEI, Occident : des tensions révélatrices d'un excès d'assurance du Kremlin

Fort de ces circonstances apparemment très favorables, le Kremlin semble s'être convaincu qu'il était possible de modifier le cours diplomatique dans le sens d'une plus grande indépendance et d'une affirmation plus « agressive » des intérêts nationaux dans l'arène politique internationale. Cette approche a produit une politique moins mesurée et prudente que dans les années précédentes, précisément celle qui avait fini par convaincre les *leaders* occidentaux de ce que la coopération politique et stratégique avec la Russie présentait sans doute, sous Poutine, des perspectives plus intéressantes que jamais. Ainsi, dans les relations avec les États-Unis, Moscou a semblé revenir progressivement sur l'option retenue par Vladimir Poutine – un partenariat avec les États-Unis dans lequel la Russie accepte le rôle du *junior partner*, en toute logique compte tenu du différentiel de puissance entre les deux acteurs. Dès 2003, en effet, des documents officiels indiquent que dans ses rapports avec Washington, Moscou, de nouveau, « est gouvernée ... par le primat de

ses intérêts nationaux propres »²... Face à Bruxelles, alors que l'ampleur des problèmes posés dans les relations bilatérales par l'élargissement à venir aurait dû dicter souplesse et esprit de compromis de part et d'autre, le Kremlin a préféré réagir avec rigidité aux remarques préoccupées de ses partenaires européens sur la Tchétchénie, les libertés individuelles et les « conflits gelés » dans l'espace ex-soviétique. Parallèlement, la tonalité de la politique russe vis-à-vis des nouveaux États indépendants (NEI) se modifiait sensiblement. Durcissant ses positions sur la réalisation des engagements relatifs à sa présence militaire en Moldova et en Géorgie (sommet de l'OSCE, Istanbul, 1999), la Russie a intensifié ses pressions, officielles et officieuses, sur Tbilissi au sujet de l'Ossétie du sud et de l'Abkhazie. On se souvient également de l'initiative russe, en septembre 2003, de construire une digue entre la presqu'île russe de Taman et l'île ukrainienne de Touzla, suscitant une vive confrontation entre les deux pays.

Tandis que les officiels russes réagissaient négativement à la « politique de voisinage » de l'Union européenne³, qui porte, notamment, sur plusieurs États de la CEI, Vladimir Poutine tentait de faire reconnaître à George Bush que la Russie avait des « *intérêts spéciaux* » dans l'espace ex-soviétique⁴. De fait, les responsables russes, dans la conduite de cette nouvelle stratégie plus affirmée, ont visiblement estimé pouvoir compter sur une indifférence relative de leurs partenaires américain et européens, dont il était espéré qu'ils étaient trop occupés ailleurs (Irak pour les uns, élargissement pour les autres) pour se mobiliser sur la nouvelle tournure de la politique étrangère russe⁵. Les choses se sont passées différemment, et il s'agit d'une autre conséquence en politique étrangère des évolutions politiques intérieures : les partenaires occidentaux de la Russie ont non seulement perçu ces mouvements ; ils les ont aussi interprétés et accueillis de manière clairement négative, leur vigilance s'expliquant par les dérives perçues du régime Poutine, dont ils ont estimé qu'elles étaient suffisamment préoccupantes pour leur imposer de veiller aux évolutions en cours, dans le double souci de garantir que la souveraineté des États de l'ex-URSS ne serait pas mise en cause et que les tensions découlant de la ligne du Kremlin ne

² Ministère russe de la Défense, *Aktoual'nye zadatchi razvitiia vooroujennykh sil Rossiiskoi Federatsii* [Les missions actuelles des Forces armées de la Fédération de Russie], octobre 2003, p. 16 (disponible sur le site du Ministère russe de la Défense – www.mil.ru).

³ L'Europe élargie - Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud, Bruxelles, 11 mars 2003.

⁴ Selon Dmitri Trenin, directeur adjoint du Centre Carnegie de Moscou, in Andrew C. Kuchins & Dmitri Trenin (ed.), *Russia: The Next Ten Years*, Carnegie Center, Moscow, 2005, p. 103.

⁵ Voir, notamment, Fondation d'études et d'initiatives prospectives (*Fond perspektivnykh issledovaniï i initsiativ*), *Rossia i Mir : 2005 – Ekonomika i vnechiaia politika* [La Russie et le monde : 2005 – Economie et politique extérieure], Moscou, 2004, p. 47.

seraient pas porteuses d'une accentuation des instabilités dans une zone déjà passablement troublée.

D'où la prise de position de Bruxelles en février 2004 à ce sujet : dans une communication au Conseil et au Parlement européen sur les relations avec la Russie, la Commission indiquait que le « *renforcement des positions de la Russie vis-à-vis de certains Etats adhérents et des nouveaux Etats indépendants* » constituait un motif de préoccupation pour les Européens⁶. D'où également le scepticisme exprimé par les responsables et les experts occidentaux sur la possibilité de coopérer avec la Russie en matière de sécurité dans l'espace ex-soviétique tant que le rôle de cette dernière y sera aussi ambigu. Les uns et les autres (Etats-Unis, OTAN, Union européenne) rehaussent parallèlement leur profil politique et/ou leur action dans la région, manifestant ainsi la volonté de contribuer à la résolution des problèmes de sécurité, notamment les conflits gelés, qui minent sa stabilité.

Une politique étrangère entre parenthèses ?

Face à cette ouverture sans précédent de son ancien espace impérial aux acteurs de la communauté euro-atlantique⁷, le Kremlin s'appuie de nouveau sur un discours faisant référence aux intentions nuisibles de « certaines forces », désireuses d'encercler la Russie et de s'opposer à sa consolidation, forces dont on devine qu'elles sont supposées être occidentales. Une rhétorique se développe sur la concurrence qui existerait entre différents projets d'intégration dans l'ancienne URSS, projets s'excluant mutuellement puisque la réorientation éventuelle des États de la CEI vers l'intégration européenne et transatlantique est pensée comme une perte irréversible de ces États pour les propres plans d'intégration de la Russie. Et tandis que le discours se durcit, tandis que le Kremlin mobilise de nouveau ses partenaires partisans de la multipolarité⁸, la Russie opte de nouveau pour la démonstration de force

⁶ La version anglaise de cette communication parle de la « *position plus affirmée* [more assertive stance] *de la Russie* » envers ces pays (Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les relations avec la Russie, COM(2004) 106, 9 février 2004).

⁷ L'engagement des structures euro-atlantiques et européennes préoccupe la Russie bien davantage que l'intérêt d'autres puissances pour la zone ; d'abord parce que leur force d'attraction, en termes économiques et sécuritaires, est plus solide ; ensuite parce que les NEI s'y montrent par conséquent plus sensibles ; enfin parce que les autres rivaux potentiels – Chine, Turquie, Iran – ont des intérêts plus pressants à défendre ailleurs et ne devraient donc pas, dans l'avenir proche, se montrer trop entreprenants dans la zone en dehors de cadres incluant Moscou (Trenin, op. cit. p. 104).

⁸ Lors d'un sommet de l'Organisation de Coopération de Shanghai en juillet 2005, la Russie, la Chine et les autres membres de l'OCS demandaient aux Etats-Unis de retirer leurs forces d'Asie centrale, tout en fustigeant les tentatives de certains acteurs d'imposer la démocratie de l'extérieur. Andreï Kokochine, ancien secrétaire du Conseil de sécurité et actuel président de la commission de la Douma pour la CEI, annonçait, lors d'une intervention à l'Université Lomonosov de Moscou, que le triangle Russie-Chine-Inde était appelé à jouer un rôle de plus en plus notable dans l'espace ex-soviétique (Interfax-AVN, 1^{er} septembre 2005).

militaire – en 2004 et 2005, différents exercices militaires ont eu lieu s'appuyant sur des scénarii qui apparaissent davantage comme des « signaux » implicites à l'Occident que comme des mesures d'entraînement des forces russes à la lutte contre le terrorisme et autres « nouvelles menaces »⁹. Autant de manifestations qui ne semblent pas pouvoir contribuer à la reconstitution rapide d'un climat plus apaisé entre la Russie et l'Occident.

La vigueur de la réponse de la Russie à l'intérêt croissant de la communauté euro-atlantique pour contribuer à la stabilisation de l'espace post-soviétique et à la vigilance exprimée par l'Occident quant aux options retenues par le Kremlin dans ce même cadre étonne. De fait, d'autres dossiers tout aussi sensibles sont venus ternir les meilleures relations entre la Russie et l'Occident, de la guerre d'Irak à la deuxième vague d'élargissement de l'OTAN (printemps 2004). Dans les deux cas, pourtant, le Kremlin a maintenu le cap du pragmatisme et de la conciliation – évitant de briser la dynamique du « nouveau partenariat » avec Washington dans le premier cas, considérant, dans le second, que le nouveau Conseil OTAN-Russie¹⁰ permet de pallier le potentiel négatif dont est porteuse l'entrée des pays Baltes dans l'Alliance atlantique.

Sans doute les crises intervenues en relation avec l'espace post-soviétique revêtent-elles une dimension psychologique particulièrement forte pour Moscou – il s'agit de son ancien empire, d'une zone dans laquelle elle estime devoir savoir récupérer une influence prédominante si elle veut pouvoir prétendre revendiquer un rang de grande puissance ; en outre, les acteurs occidentaux souhaitent jouer un rôle dans un domaine, celui de la sécurité, dans lequel la Russie a de tout temps jugé qu'il devait relever principalement de son action. Mais les événements en Géorgie, en Ukraine, dans l'ensemble de l'ex-URSS, et les problèmes qu'ils ont soulevés dans les relations entre la Russie et les NEI ainsi que les pays occidentaux renvoient la Russie à des enjeux plus profonds.

L'échec des efforts fournis par Moscou pour faire en sorte que les élections dans les différents NEI débouchent sur des situations politiques conformes à ses intérêts régionaux, l'intérêt manifesté par la plupart des pays de la zone pour des partenariats avec les structures européennes et euro-atlantiques montrent que l'espace post-

⁹ Le déploiement d'un groupe russe de porte-avions dans l'Atlantique fin octobre 2004 correspondait en partie à cette orientation. Le message des exercices bilatéraux sino-russes organisés en août 2005 n'était pas très amical pour les Etats-Unis...

¹⁰ Etabli en mai 2002, le COR mérite de répondre en théorie au désir de Moscou de participer, sur un pied d'égalité, aux affaires de sécurité européenne. En effet, la partie russe y dispose d'une voix égale à celle des pays membres de l'OTAN sur une dizaine de dossiers reconnus d'intérêt commun.

soviétique est désormais mûr pour des processus lents, mais irréversibles, l'ouvrant à un pluralisme croissant et à des logiques politiques inédites. Les méthodes « à l'ancienne » – soutien aux élites en place, clientélisme, inertie, aussi (les autorités russes ayant encore souvent tendance à considérer que les liens naturels, économiques, humains et historiques, entre les républiques issues de l'éclatement de l'URSS lui permettent de rester un pivot dans l'ensemble de la zone sans investir énormément de moyens intellectuels et financiers) – ne constituent plus des leviers suffisants si la Russie entend conserver une place centrale, sur un mode non conflictuel, dans cet espace.

Déconcertée, la Russie l'est aussi par le constat de la force d'attraction que possède l'Union européenne sur bon nombre des NEI. Cette perspective a pris toute son importance suite à la « révolution orange », qui a vu l'Union européenne se positionner (d'ailleurs dans un sens contraire aux positions russes) et qui a rendu beaucoup moins théorique la possibilité, pour le long terme, de l'adhésion de certaines républiques de l'ex-URSS. Moscou comprend que, indépendamment de l'évolution de ses rapports avec la Russie, l'Union européenne devient la force centrale dans l'espace européen. Les graves tensions issues des désaccords sur les pays de la frange occidentale de l'ex-URSS et du Caucase du sud ont matérialisé le risque d'isolement auquel Moscou s'expose, sur la scène européenne, si elle ne change pas son jeu vis-à-vis de l'UE dans un sens plus constructif. Face à ces enjeux majeurs, il est fort improbable que le jeu classique de jouer les pays européens les uns contre les autres puisse suffire à assurer à la Russie un rôle à la hauteur de ses ambitions européennes historiques¹¹.

Conclusion

Sans doute « innovante » sur le plan de la forme et de la méthode, la politique étrangère de Vladimir Poutine ne l'a pas été suffisamment au niveau des objectifs et de la vision. Ces lacunes traduisent dans le fond la persistance, près de quinze ans après que la Russie a recouvré son indépendance, d'un « *aveuglement* »¹² quant aux réalités internationales et à son rôle dans le monde. Bien sûr, la Russie est bien trop consciente de la portée des enjeux pour aller trop loin dans le regain d'hostilité, dans le repli sur elle-même ou pour s'engager de nouveau dans des amitiés de circonstance avec des nations dont les comportements sont réprochés la communauté

¹¹ Même si par ailleurs, les bonnes relations entretenues avec la Russie par certains pays européens, en particulier la France et l'Allemagne, ont contribué à pallier le potentiel de crise découlant des tensions récentes dans les rapports Bruxelles-Moscou.

¹² Pour reprendre un terme utilisé dans Jean Radvanyi, Gérard Wild, « La Russie entre deux mondes », *Documentation photographique*, n° 8045, La Documentation française, 2005, p. 13.

internationale. Si la Russie veut réparer son image, elle devra donner quelques gages, et le sait. Ses appels à un partage des tâches et des compétences dans l'espace post-soviétique ne devraient pas rencontrer un enthousiasme démesuré de la part de ses partenaires – en Occident comme dans la CEI. Son assouplissement sur la question du retrait des bases en Géorgie devrait convaincre davantage. Ses efforts pour que le dernier sommet UE-Russie (mai 2005) se termine sur quelques avancées également¹³. La prudence reste de mise, quand les officiels russes insistent sur le fait que les exercices militaires sino-russes ne comportent aucune dimension hostile pour aucun pays (selon certaines sources, Moscou aurait insisté pour rendre moins agressif le scénario desdits exercices). Du reste, le dynamisme de la politique asiatique de la Russie rassérène quant au pragmatisme de ce pays – ce dynamisme est en pleine cohérence avec les enjeux du développement des territoires asiatiques de la Fédération de Russie, et ceux de l'intégration de la Russie dans les zones Asie Pacifique et Asie orientale, dont les responsables russes constatent le surcroît de vitalité au regard de la zone euro-atlantique.

Mais la politique étrangère est redevenue pour l'essentiel réactive. Si la réponse de la Russie aux événements récents semble fort confuse, si les propositions du Kremlin se succèdent, dans le désordre, sans grande force de conviction, c'est que prendre la mesure des enjeux est une chose, savoir s'y adapter en est une autre. L'équipe au pouvoir semble actuellement très « accaparée » par la question de la succession de 2008. Dans ce contexte, il paraît fort douteux que les dirigeants actuels sauront aller au-delà d'une politique étrangère défensive et réactive dans les prochains mois. Certaines échéances – successions en Biélorussie, au Kazakhstan et en Ouzbékistan, arrivée à échéance de l'Accord de partenariat et de coopération, principal accord-cadre des relations UE-Russie... – constitueront à cet égard des cas d'école importants.

¹³ Voir Isabelle Facon, « UE-Russie : perspectives après le sommet de Moscou », *Tribunes, Lettre de Prospective du Sénat*, 17 juin 2005.