

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE RUSSE ET SES DÉMONS

■ FRANÇOIS BUJON DE L'ESTANG ■

La Russie ne cesse de surprendre l'Occident, et son comportement le déroute. Les discours d'ouverture du président Medvedev, qui se pose en chantre de la modernisation et du libéralisme, alternent avec les rodomontades souvent machistes et parfois néo-staliniennes du Premier ministre Poutine, lui-même ancien et peut-être futur président. Elle fait profession, en montrant son visage le plus engageant, de rechercher des partenariats stratégiques avec les puissances établies ou les nouveaux géants économiques, mais s'adonne simultanément à des actions d'une incroyable brutalité, qu'il s'agisse de l'assassinat éhonté de journalistes libéraux, du bannissement ou de l'emprisonnement d'oligarques trop puissants, des bains de sang de Tchétchénie ou du coup de poing de l'été 2008 contre la Géorgie.

C'est que nul ne peut comprendre la Russie d'aujourd'hui, ses sautes d'humeur, ses contradictions, ses craintes ou ses fantasmes s'il ne garde constamment à l'esprit trois composantes fondamentales de la réalité russe.

CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

La politique étrangère russe
et ses démons

Son héritage historique d'abord, fait tout à la fois d'autoritarisme et d'autocratie, d'extrême centralisation, d'absence de toute racine démocratique, ainsi que d'un complexe chronique d'encerclement, et d'un sentiment mélangé, depuis Pierre le Grand, d'appartenance mais aussi d'aliénation à l'égard de l'Europe.

Le traumatisme de la fin de l'URSS ensuite. L'effondrement brutal de l'Union soviétique en 1991 a pris ses citoyens, comme le monde entier, par surprise. Le cataclysme a été aussi total que soudain, combinant – fait sans précédent dans l'histoire des empires – faillite économique, désintégration complète d'un système politique assimilant État et parti, naufrage irrémédiable d'une idéologie, et désagrégation simultanée d'un empire colonial. Le tout dans un laps de temps étonnamment bref et concentré.

L'ampleur du chaos qui s'en est suivi a engendré – troisième composante – un sentiment d'humiliation profond, et toujours actuel, au sein de la population russe. Celle-ci, réduite à l'impuissance, a été confrontée à la fois à une inflation galopante et à une paupérisation soudaine en même temps qu'elle assistait au bradage des richesses nationales au bénéfice d'oligarques sans scrupule, parfois conseillés ou inspirés par l'étranger. Elle a subi en même temps la fin de l'empire, le recul de ses frontières, les avancées de l'Occident sur son seuil, la perte du statut de grande puissance. Les années quatre-vingt-dix ont été des années noires, imprévisibles, souvent incompréhensibles, toujours accablantes. Une décennie plus tard, leur effet se fait toujours profondément sentir.

Ces trois clefs sont indispensables à quiconque cherche à comprendre le comportement souvent déroutant de la Russie d'aujourd'hui.

Un pays européen hors de l'Union européenne

La Russie de ce début de siècle n'est plus l'Union soviétique, dont la vision du monde était d'abord idéologique, et n'est que la lointaine héritière de la Russie des tsars. Mais elle emprunte beaucoup d'éléments de sa politique étrangère à ses deux incarnations

CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

La politique étrangère russe
et ses démons

précédentes. Toutefois, comme le fait remarquer l'un des observateurs les plus avisés de la Russie contemporaine, Dmitri Trenin, directeur du centre Carnegie de Moscou :

« Les ressorts de la politique étrangère russe d'aujourd'hui sont complètement différents du récent passé soviétique et du plus lointain passé tsariste. Alors que l'empire était dominé par la géopolitique eurasiatique, que l'Union soviétique promouvait un projet global, tant idéologique que politique, soutenu par le pouvoir militaire, l'affaire de la Russie est la Russie elle-même ; dit de façon différente le *business* de la Russie, c'est le *business* ! En contraste radical avec le passé soviétique, la Russie post-impériale figure parmi les pays les moins idéologiques du monde. (1) »

Sur les décombres de l'Empire soviétique, Vladimir Poutine, qui est en charge du destin de la Russie depuis dix ans (comme président de 2000 à 2008, puis comme Premier ministre), cherche avant tout à reconstruire la puissance russe. Son projet est simple, et comme il le déclare en permanence, il consiste à « faire de la Russie un pays du XXI^e siècle ». Il utilise pour cela, avec détermination et rudesse, les atouts dont il dispose et s'efforce de jouer simultanément toutes les cartes qu'il a en main.

La carte européenne, d'abord. « Nous ne sommes pas membres de l'Union européenne, mais nous sommes un pays européen », déclarait en juillet le président Medvedev dans une interview à des journalistes européens, à la veille du sommet du G20 de Toronto. Cette phrase indique bien que, dans l'esprit des dirigeants russes, l'Europe est un terrain d'action primordial pour la Russie, même s'il est loin d'être exclusif. Elle indique aussi, en creux, que la Russie entend entretenir des relations nourries avec ses partenaires européens pris individuellement plutôt qu'avec l'Union elle-même. Moscou affiche, en effet, à l'égard de celle-ci une indifférence souveraine. Elle ignore les institutions de Bruxelles et montre indifférence ou mépris pour certaines des politiques communes les plus solidement établies ou les plus soigneusement édifiées (l'exemple le plus frappant étant la politique européenne de sécurité et de défense, la PESC). Sur ce dernier point d'ailleurs, la diplomatie russe met en avant un concept qui lui est propre : elle propose un traité européen de sécurité, qui chapeauterait toutes les organisations existantes (dont l'OTAN et l'Union européenne) pour créer une nouvelle « architecture de sécurité collective euro-atlantique », concept

CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

La politique étrangère russe
et ses démons

qui éveille trop d'échos de la fameuse « maison commune » chère à Brejnev puis à Gorbatchev pour ne pas susciter les soupçons des Européens comme des Américains (2).

Mais c'est dans le domaine économique et singulièrement énergétique que la Russie entend développer des partenariats avec ses grands voisins européens. Elle utilise pour cela la « diplomatie du gaz » et prend soin de traiter avec Berlin, Paris ou Rome plutôt qu'avec Bruxelles. L'absence criante d'une politique européenne commune de l'énergie sert à merveille ses intérêts. Elle applique la même tactique aux partenariats qu'elle entend édifier avec les Européens dans d'autres industries comme l'automobile, l'aéronautique, l'espace ou d'autres domaines de haute technologie, même si la vision commune proclamée à Moscou et à Bruxelles consiste à créer ensemble un espace économique unifié. La dernière visite à Paris de M. Poutine a ainsi été dominée par trois dossiers très concrets : la vente d'un ou plusieurs navires de projection ou de commandement de classe Mistral, l'entrée d'EDF dans le consortium du projet de gazoduc South Stream et l'entrée de GDF-Suez dans le consortium du projet de gazoduc North Stream. Ce programme est révélateur du caractère très politique des projets de coopération mis en avant par la Russie, laquelle entend mettre de l'ordre dans ses relations aussi bien avec l'Europe occidentale qu'avec ses anciennes Républiques vassales d'Europe de l'Est ou de l'ancien empire soviétique. Elle se sert ainsi des coopérations bilatérales pour diviser et affaiblir l'Union européenne et, à travers elle, l'OTAN. Cette politique est efficace : avant la France du président Sarkozy, qui se prête volontiers au jeu de la Russie, l'Allemagne du chancelier Schröder puis d'Angela Merkel et l'Italie de Silvio Berlusconi ont ainsi été clientélisées par le biais de leurs intérêts gaziers.

En quête d'une parité avec les États-Unis

C'est qu'aux yeux des Russes, derrière l'Europe se profilent bien évidemment les États-Unis. Avant d'apparaître comme des partenaires éventuels, les Européens sont perçus d'abord et avant tout comme des alliés des États-Unis. Et la diplomatie russe – comme

CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

La politique étrangère russe
et ses démons

nostalgique de l'époque pas si lointaine où elle était celle de la seconde superpuissance – s'attache constamment à la recherche ou à la restauration d'un partenariat stratégique avec les États-Unis.

Cette quête assidue a subi, au fil des années, de constantes frustrations. Sous Boris Eltsine, pourtant tourné d'instinct vers Washington et vers l'Europe, la Russie a essuyé humiliation sur humiliation : elle a vu fondre son glacis, avec l'entrée dans l'OTAN, en peu d'années, de toutes les anciennes démocraties populaires d'Europe de l'Est et même, ajoutant l'insulte à la blessure, des anciennes Républiques soviétiques que sont la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie ; bien que membre du « groupe de contact » sur l'ancienne Yougoslavie, elle n'a pu davantage s'opposer, malgré son attachement traditionnel aux « frères orthodoxes » serbes, aux bombardements de Belgrade en 1999 ni à l'indépendance du Kosovo. Les choses se sont encore aggravées avec la politique unilatérale d'inspiration néoconservatrice de l'Administration de George W. Bush. Celle-ci, faisant fi des objections ou des objurgations de Moscou, lui a imposé successivement la guerre d'Irak, déclenchée en mars 2003 sans l'aval du Conseil de sécurité des Nations unies, le retrait unilatéral des États-Unis le 13 décembre 2001 du traité anti-missiles balistiques (ABM), considéré par Moscou comme la pierre angulaire du partenariat stratégique avec Washington, puis les prémices de l'installation en Pologne et en République tchèque d'un bouclier antimissile américain. Comme si ces initiatives ne suffisaient pas, l'Administration républicaine se prononçait en faveur de l'entrée dans l'OTAN de la Géorgie et de l'Ukraine, qui, au lendemain de la « révolution des roses » pour la première et de la « révolution orange » pour la seconde, avaient bruyamment rompu avec Moscou.

C'en était trop pour la Russie de Vladimir Poutine, qui avait cependant, au lendemain de l'attaque terroriste du 11 septembre 2001, proclamé sa solidarité avec les États-Unis, auxquels il avait été jusqu'à donner son assentiment à l'ouverture de bases en Asie centrale pour la conduite de la guerre en Afghanistan – se retrouvant *ipso facto* du bon côté de la barrière dans la guerre proclamée par M. Bush contre le terrorisme, et légitimant ainsi la seconde guerre de Tchétchénie. À partir de 2005, la diplomatie russe retrouvait des accents de guerre froide, s'en prenant vigoureusement à l'agressivité américaine et à l'Occident, alternant dans la plus grande tradition

CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

La politique étrangère russe
et ses démons

soviétique récriminations et rodomontades, et allant jusqu'à menacer de pointer ses missiles à moyenne portée sur les villes européennes.

Il faudra attendre l'entrée en fonctions, au début de l'année 2009, du président Barack Obama pour que le ton change, à la seule initiative d'ailleurs de celui-ci. Dès le mois de février, en dépêchant à la conférence de sécurité de Munich son vice-président Joe Biden pour y proposer de remettre les compteurs à zéro (*press the reset button*) avec la Russie, le nouveau président américain annonçait une ère nouvelle et ressuscitait l'espoir d'un dialogue stratégique plus confiant. Il devait, dans les mois qui suivirent, joindre le geste à la parole, remettant en cause, au grand dam de Prague et de Varsovie, l'installation d'un bouclier antimissile en Pologne et en République tchèque, et remisant progressivement au placard toute idée de nouvelle extension de l'OTAN à l'Ukraine et à la Géorgie. Mieux, la relance du dialogue stratégique entre les deux pays a été consacrée par la conclusion à Prague, le 8 avril 2010, d'un nouveau traité de désarmement nucléaire, dit nouveau traité Start (Strategic Arms Reduction Treaty), qui constitue pour Moscou comme pour Washington un grand succès diplomatique, s'inscrivant aux yeux de l'Administration Obama comme une étape sur la voie du désarmement nucléaire et à ceux de MM. Poutine et Medvedev comme l'affichage du maintien d'une parité tant recherchée avec les États-Unis. Ce retour au contrôle conjoint des armements semble ouvrir des perspectives nouvelles au dialogue russo-américain.

Moscou tend la main à Pékin

Si essentielles que soient à leurs yeux les relations avec les États-Unis et avec l'Europe, MM. Poutine et Medvedev entendent toutefois jouer sur tout le clavier dont ils disposent, comme en témoignent leurs initiatives diplomatiques de ces derniers temps.

La Russie s'est ainsi tournée avec insistance vers la Chine, naguère encore partenaire mais rivale au sein du monde communiste. Un vieux débat qui a agité les intellectuels russes tout au long du XIX^e siècle a ressurgi récemment sur le thème de la Russie comme puissance eurasiatique et a fait rage ces dernières années à Moscou. En recherchant une alliance avec la Chine, les dirigeants

CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

La politique étrangère russe
et ses démons

russe se préoccupent à la fois de sécurité, de stabilisation de l'Asie centrale et de leurs intérêts économiques. Au terme de longues négociations, M. Poutine est parvenu à conclure en 2005 un traité qui fixe définitivement la frontière entre les deux pays, normalisant enfin, au prix de concessions mineures, une situation si critique qu'elle avait jadis, avec les incidents de l'Oussouri en 1968, failli mener à la guerre. Au-delà de cette normalisation, Moscou et Pékin ont jeté les bases d'une coopération qui englobe à la fois la sécurité commune, les relations de voisinage avec les Républiques d'Asie centrale, le commerce frontalier et l'approvisionnement du marché chinois en hydrocarbures russes. La Chine et la Russie sont membres de l'Organisation de coopération de Shanghai, qui inclut à leurs côtés l'Ouzbékistan, le Tadjikistan, le Kazakhstan et le Kirghizistan, auxquels se sont joints en qualité d'observateurs la Mongolie en 2004, puis l'Inde, le Pakistan et l'Iran en 2005. La Russie et la Chine, qui maintiennent un dialogue régulier et ne votent guère l'une sans l'autre au Conseil de sécurité des Nations unies, ont même mené des manœuvres militaires conjointes en Asie centrale.

Il est clair que cette solidarité affichée est riche en arrière-pensées. La Chine est motivée à la fois par son appétit insatiable en ressources énergétiques et par son souci d'obtenir le soutien de la Russie pour contrôler les agissements des populations ouïgoures en Asie centrale. La Russie, elle, entend clairement jouer de la Chine comme d'une carte au service de son jeu complexe avec Washington, qui demeure au centre de ses préoccupations.

Au-delà de la carte chinoise, la Russie n'a pas renoncé à peser de tout son poids en Asie centrale, et, plus largement, sur les anciennes Républiques soviétiques indépendantes depuis 1991. Elle déploie une activité constante pour maintenir dans cet étranger proche une zone d'influence – notion centrale à la diplomatie russe depuis les tsars. Elle s'est efforcée de promouvoir depuis les années quatre-vingt-dix des institutions communes : Communauté des États indépendants (CEI, une manière de « Commonwealth à la russe »), Organisation du traité de sécurité collective (OTSC, qui se veut une réponse à l'OTAN), plus récemment projet d'union douanière Russie-Biélorussie-Kazakhstan. Elle utilise tous les moyens à sa disposition pour y maintenir une influence prépondérante, soit en jouant des intérêts économiques et de la présence d'importantes

minorités russes, soit en recourant à l'intimidation ou aux *conflits gelés* comme ceux de la Transnistrie, de l'Abkhazie ou du Haut-Karabakh qui lui servent de levier pour agir respectivement sur la Moldavie, la Géorgie ou l'Azerbaïdjan et l'Arménie. Garder le contrôle de l'*étranger proche* et y éviter la réédition de « révolutions de couleur » antirusses, comme en Ukraine et en Géorgie, constitue un souci primordial de la diplomatie russe.

Une politique multivectorielle

Plus récemment, celle-ci s'est essayée à jouer la carte d'une nouvelle solidarité avec les grands pays émergents. Les développements de la mondialisation ont suscité un intérêt croissant pour ces derniers, regroupés couramment sous l'acronyme BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine). La Russie s'est prise au jeu. Soucieuse d'élargir la gamme de solidarités qui lui permet de tenir la dragée haute aux États-Unis et à l'Europe, et sans doute de nouer des liens plus étroits qui se révéleraient utiles au sein du G20, la Russie a pris l'initiative de proposer des sommets annuels des BRIC, dont le premier s'est tenu en juin 2009 à Ekaterinbourg. En un sens, l'initiative est intéressante en ce qu'elle conteste la primauté du modèle libéral occidental, auquel elle cherche à donner un contrepoids. Mais elle rencontre vite ses limites et révèle ce qu'elle a d'artificiel. Rien n'unit vraiment les quatre puissances en dehors de leur caractère d'économies émergentes (qui d'ailleurs ne s'applique pas à la Russie). Elles sont plutôt rivales et entretiennent chacune avec les États-Unis des relations très différentes. Leur solidarité est illusoire. Et il est loin d'être sûr que la Russie puisse y trouver un relais efficace à son action diplomatique.

Reste le Moyen-Orient, où la Russie a traditionnellement fait entendre sa voix. Toutefois sa tentative d'y rentrer en scène se révèle difficile. L'Union soviétique y était jadis puissante et influente, aussi bien dans l'Égypte de Nasser que dans la Syrie d'Hafez el-Assad ou l'Irak de Saddam Hussein. Mais l'affaiblissement de la Russie post-communiste et l'invasion de l'Irak en 2003 ont marginalisé Moscou. La diplomatie russe ne dispose plus au Moyen-Orient de la même influence politique, et y a perdu ses moyens d'action traditionnels.

CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

La politique étrangère russe
et ses démons

La Russie fait certes partie du Quartet, aux côtés des États-Unis, de l'Union européenne et de l'ONU, mais s'y montre très passive, et reste inaudible dans la gestion du conflit israélo-palestinien. Son seul point d'ancrage véritable dans la région a longtemps été l'Iran, avec lequel Moscou s'est efforcé de maintenir une coopération diversifiée qui a été jusqu'à inclure la fourniture de combustible nucléaire pour la centrale de Buchehr. Cependant, les appétits nucléaires de l'Iran et la menace de prolifération que révèle sa volonté de développer la technologie d'enrichissement de l'uranium l'ont progressivement éloigné de la Russie. Celle-ci a mal vécu le rejet par Téhéran d'une offre de médiation à laquelle elle avait activement prêté la main à l'automne 2009, et s'est résolue à voter, en mai 2010, les nouvelles sanctions proposées par les États-Unis, la France et la Grande-Bretagne au Conseil de sécurité des Nations unies (entraînant dans son sillage le vote positif de la Chine). Toujours ambiguë, la relation Moscou-Téhéran est aujourd'hui très dégradée.

C'est donc bien dans toutes les directions que la Russie déploie son activité diplomatique et travaille à rétablir son statut de grande puissance perdu depuis 1991. Offrant deux visages différents mais complémentaires, le président Medvedev incarnant la modernité, le Premier ministre Poutine l'autorité, les dirigeants du Kremlin s'efforcent de reconstruire tous azimuts la puissance diminuée. Jouant de la multipolarité du monde nouveau issue de la guerre froide, ils déclinent donc une politique que le vocabulaire à la mode à Moscou qualifie de « multivectorielle ». Mais cette activité diplomatique souvent brouillonne et ponctuée d'à-coups traduit, en réalité, une profonde indétermination stratégique.

En mettant fin à la guerre froide, l'écroulement de l'Union soviétique a complètement bouleversé la donne stratégique mondiale. Paradoxalement, l'unipolarité, centrée depuis 1991 sur des États-Unis demeurés l'unique superpuissance, n'aura duré qu'un peu plus d'une décennie. Les attentats du 11 septembre 2001, les excès néoconservateurs de l'Administration Bush, l'émergence de la Chine et de l'Inde, puis la mutation économique accélérée par la crise de Wall Street de 2007-2008 se sont conjugués et ont donné naissance à un monde « post-américain », pour reprendre l'expression de Fareed Zakaria (3). Obsédée par la prépondérance américaine, la Russie s'est réjouie de l'avènement de ce monde multipolaire, qu'elle appelait de ses vœux

et dont elle cherche à jouer pour maximiser ses atouts. Mais elle peine à trouver dans ce monde nouveau une place à la mesure de ses ambitions et de ses nostalgies, tant elle apparaît davantage tournée vers son passé de grande puissance ou vers la préservation de ses avantages présents que vers la définition d'une stratégie d'avenir.

Nostalgie de la puissance impériale

La Russie n'a pas cessé de se rêver en grande puissance. Le langage et le comportement de ses dirigeants en témoignent. Ils pensent toujours, comme sous Nicolas I^{er}, Alexandre III ou Staline, en termes de zone d'influence, de glacis, de protection contre un encerclement largement imaginaire. Ils cherchent, à travers la notion d'*étranger proche*, à maintenir ou rétablir l'influence de la Russie dans son ex-empire, et à ériger en protectorat, les Républiques nouvelles qui en sont issues.

Ce comportement peut toutefois se révéler pragmatique et s'adapter à des situations particulières. Pour garder les États nouvellement indépendants dans son orbite, Moscou sait faire preuve de souplesse. En Asie centrale, elle a laissé la « révolution des tulipes » de 2005 mettre fin au règne du potentat local Askar Akaïev, sans chercher à intervenir. Elle n'est pas intervenue davantage au cours de ces derniers mois, lors des émeutes ethniques qui ont ensanglanté le Kirghizistan. En Ouzbékistan, toujours en 2005, elle s'est également abstenue de réagir quand le gouvernement de M. Islam Karimov a réprimé dans le sang un soulèvement populaire à Andijan. Le souci de maintenir la stabilité de l'Asie centrale l'a emporté, comme la hantise d'y voir se produire de nouvelles « révolutions de couleur ».

Avec la Géorgie, la Russie, excédée, a en revanche choisi la force en août 2008 en déclenchant une opération militaire soudaine et brutale destinée à administrer une leçon au président Saakachvili, activiste tourné avec trop d'impudence vers Washington et l'OTAN. Aux yeux de Moscou, il a franchi la ligne rouge lorsqu'il a voulu intervenir en Ossétie. La leçon administrée, la Russie, emportée par son élan, a reconnu les indépendances dont elle avait suscité la proclamation en Ossétie du Sud comme en Abkhazie, cédant à une véritable *hubris* que lui inspiraient à la fois l'euphorie des prix du

CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

La politique étrangère russe
et ses démons

pétrole et le crépuscule de l'Administration Bush, deux mois avant l'élection présidentielle américaine.

Par contraste, Moscou aura su faire preuve de davantage de patience avec l'autre grande dissidente, l'Ukraine. Celle-ci est si profondément liée à l'histoire russe qu'elle constitue un cas particulier. La Russie ne peut accepter une vraie indépendance de l'Ukraine, mais elle cherche à composer avec celle-ci, sans la remettre en cause. L'ouverture est venue cette année. Déconsidérés par leur échec économique, l'ampleur de la corruption et leurs propres dissensions, les dirigeants pro-occidentaux de Kiev se sont en effet effacés à l'issue de l'élection présidentielle de février 2010 au profit de M. Ianoukovitch, beaucoup plus proche de Moscou. MM. Medvedev et Poutine ont été prompts à tirer un avantage immédiat de ce bouleversement politique. Dès le 21 avril, le nouveau président ukrainien signait à Kharkov, avec son homologue russe M. Medvedev, un accord prolongeant de vingt-cinq années, à compter de 2017, le stationnement à Sébastopol de la flotte russe de la mer Noire, en échange d'une réduction très substantielle du prix du gaz russe livré à l'Ukraine. Cet accord est exemplaire des méthodes comme des objectifs de la politique de Moscou dans son étranger proche : la Russie y conforte ses intérêts stratégiques, y satisfait ses intérêts économiques et y affirme sa suzeraineté.

Les choses sont autrement difficiles en Europe de l'Est. Les anciennes démocraties populaires, dès la fin du protectorat soviétique, se sont empressées de rejoindre l'OTAN et d'adhérer à l'Union européenne. À l'abri de cette double protection, elles forment un noyau dur russophobe, au grand dam de Moscou, incitant un peu plus la diplomatie russe à éviter de traiter avec Bruxelles. Certaines de ces nouvelles Républiques, notamment les pays Baltes, ont même pris des mesures à l'encontre de leurs minorités russophones. La Russie ne peut que protester mais se garde de riposter. Plus habilement, elle s'est efforcée ces derniers mois, à l'occasion de la commémoration du massacre des officiers polonais à Katyn, perpétré sur l'ordre de Staline, et de l'accident aérien qui a coûté la vie à cette occasion au président Kaczynski, de se rapprocher de la Pologne en exprimant élégamment repentance et sympathie. L'opinion polonaise en a été touchée, et le climat des relations russo-polonaises, chroniquement difficiles, s'en est trouvé transformé.

CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

La politique étrangère russe
et ses démons

À cette nostalgie de la puissance impériale s'ajoute celle de la parité stratégique avec les États-Unis. Celle-ci conférait en effet à la Russie tous les attributs de la puissance. Même aux pires heures des relations russo-américaines, au cours de ces vingt dernières années la Russie s'est cramponnée aux vestiges du statut de superpuissance qu'incarnaient son arsenal nucléaire et la qualité de son industrie spatiale. On a vu comment l'approche nouvelle suivie par le président Obama a mené, en avril 2010, à un nouvel accord Start qui relance le dialogue stratégique et la politique de contrôle des armements. Mais l'acquis très positif de cet accord pour Moscou risque aussi d'entretenir les dirigeants russes dans l'illusion de la parité stratégique avec les États-Unis, au mépris du déséquilibre réel des forces. Cette évolution peut se révéler à double tranchant dans la mesure où elle dissuaderait la Russie de considérer avec plus de réalisme le poids réel dont elle pèse dans les affaires du monde.

Préserver *Russia Inc.*

Une autre contrainte fondamentale pèse sur la politique étrangère de la Russie et l'empêche de trouver sa place dans le monde du XXI^e siècle : la spécificité du modèle politico-économique qu'elle a créé sur les ruines du système soviétique, et le souci de ses dirigeants de le préserver à tout prix.

C'est en effet un modèle très *sui generis* que celui de la Russie poutinienne. En rétablissant, peu après son élection en 2000, un État autocratique et centralisé, en muselant les médias et en instituant, avec la décision de nommer au lieu d'élire les gouverneurs de province, une « verticale du pouvoir » autoritaire, Vladimir Poutine a sans doute répondu aux attentes d'une grande partie de la population qui aspirait, après les années Eltsine, à davantage d'ordre et d'autorité, et à la fin du chaos économique (4).

En corollaire au rétablissement d'un État autoritaire, M. Poutine a cherché à mettre au pas les oligarques qui, à la faveur de privatisations menées à la diable, avaient accumulé d'immenses fortunes, et les utilisaient pour se mêler de politique. Il a d'abord muselé ceux d'entre eux qui avaient construit des empires médiatiques, contraignant à l'exil Vladimir Goussinski puis Boris Berezovski.

CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

La politique étrangère russe
et ses démons

Mais c'est le démantèlement, à partir de 2003, de l'empire pétrolier de Ioukos et l'emprisonnement en Sibérie de son patron, Mikhaïl Khodorkovski, qui auront donné le signal le plus édifiant. Avec ce coup de force retentissant, dans la grande tradition des autocrates russes, M. Poutine a entendu donner aux oligarques une leçon majeure : le pouvoir politique peut s'accompagner de la conquête d'avantages économiques très substantiels ; mais le pouvoir économique ne doit pas chercher à se convertir en pouvoir politique.

Depuis lors, les choses sont claires. Les dirigeants de la Russie et leur entourage (les *siloviki*, anciens membres des services de sécurité, autour de M. Poutine, et les technocrates libéraux dans le sillage de M. Medvedev), ont accumulé d'immenses fortunes. Celle de M. Poutine est évaluée à quarante milliards de dollars. La préservation du système associant à sens unique pouvoir et argent devient une fin en soi. Elle fait obstacle à l'évolution du système vers davantage de libéralisme, et rend plus difficile son intégration dans le monde de l'économie globalisée.

Bien sûr, le président Medvedev offre un visage et tient un langage plus modernes. Publiant en septembre 2009 une tribune intitulée « Russie, en avant ! » dans *Gazeta.ru*, Dmitri Medvedev fustige sans ménagement tout ce qui ne marche pas dans l'économie russe, pourfend les forces rétrogrades et appelle à la modernisation et à l'ouverture. Mais le souci prioritaire de préserver le système de *Russia Inc.* donne à ses exhortations un caractère velléitaire. Moderniser l'économie impliquerait d'instaurer un véritable État de droit, d'ouvrir le pays sans réserve aux investissements étrangers, de libéraliser les échanges et de libérer l'initiative des classes moyennes, à l'instar de ce qu'ont su faire les grands pays émergents, la Chine, l'Inde, le Brésil ou la Turquie. Or la préservation du système implique au contraire qu'il ne soit pas touché à l'extrême concentration du capital, à la puissance des monopoles d'État, ni aux flux financiers qui bénéficient aux titulaires du pouvoir politique. L'arbitraire s'oppose à l'État de droit, la mainmise sur les ressources naturelles limite le champ des investissements étrangers, le contrôle étroit des industries stratégiques bride les apports de technologies étrangères, et le maintien du rôle prioritaire de l'État fait obstacle à des privatisations autres que partielles.

La valse-hésitation que danse la Russie avec l'Organisation mondiale du commerce apparaît comme le symbole de ses

contradictions. Les négociations avancent ou n'avancent plus au gré des coups de barre des timoniers, selon que l'emporte momentanément le souci d'ouvrir ou de réaffirmer le système. Une entrée de la Russie à l'OMC serait la clé de l'établissement d'un véritable État de droit dans le marché russe, et de la véritable intégration de la Russie dans l'économie mondialisée. Celle-ci ne peut s'accommoder de *Russia Inc.* sous sa forme actuelle. Le dilemme ne semble pas près d'être résolu.

Le complexe d'encerclement

Au-delà des éléments objectifs qui pèsent sur sa liberté d'action en politique étrangère (le souci de maintenir une zone d'influence dans l'étranger proche et celui de préserver le pouvoir politico-économique intégré des dirigeants), deux fantasmes hérités du passé lointain ou récent contribuent à expliquer que la Russie peine à trouver sa place dans le monde du XXI^e siècle.

Le premier concerne la place de la Russie en Asie. Le débat, on l'a vu, est ancien : de nombreux esprits proclament que la Russie est une puissance eurasiatique, et les dirigeants russes jouent cette carte. Mais la géographie peut être trompeuse. L'extraordinaire masse continentale de la Russie l'entraîne en effet jusqu'aux confins de la Chine et jusqu'au Pacifique, du Kamtchatka à Vladivostok. Or la Sibérie est vide : sur les quelque 150 millions d'habitants que comptait la Russie en 1992, au lendemain de l'effondrement de l'URSS, seuls huit millions habitaient l'Extrême-Orient russe. Encore ce chiffre a-t-il décru d'environ un quart depuis lors, beaucoup d'habitants de la Sibérie, qui s'y trouvaient exilés ou relégués par le pouvoir soviétique, ayant regagné la Russie d'Europe. La Russie est en réalité une puissance européenne qui dispose d'un prolongement immense en Asie, mais elle n'est pas une puissance asiatique. La pesée économique et démographique de la Chine à ses frontières constitue une menace qui se traduit aujourd'hui par une vive activité frontalière et une émigration chinoise sporadique et mal contrôlée, en fait grosse d'angoisses pour l'avenir.

La vérité est que la place de la Russie en Asie est problématique. En Asie centrale, l'affirmation des nouvelles Républiques s'est

CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

La politique étrangère russe
et ses démons

faite au détriment de la langue, de la culture et, par conséquent, du *soft power* russes (5). Les relations de voisinage avec la Chine sont difficiles en Extrême-Orient malgré la normalisation et les échanges économiques. La Russie entretient certes avec la Chine une relation de partenariat, mais on a dit toutes les arrière-pensées qui rendent celle-ci précaire et peut-être illusoire. Les relations de la Russie sont médiocres avec les autres puissances asiatiques. Elles n'ont jamais été bonnes avec le Japon, le contentieux sur les îles Kouriles n'ayant jamais été résolu depuis la Seconde Guerre mondiale et faisant obstacle à tout rapprochement. Elles ne sont pas meilleures avec la Corée, et restent empoisonnées par des relents de guerre froide. L'Inde, jadis partenaire privilégiée de l'URSS en Asie, regarde aujourd'hui ouvertement vers les États-Unis et se détourne d'une Russie qui n'a pas grand-chose à lui apporter. La dimension eurasiatique relève plus du rêve romantique que de la dure réalité géopolitique.

Mais autrement grave est le fantasme en vertu duquel la Russie continue de se voir menacée par les États-Unis, l'OTAN et l'Occident. Il s'agit ici d'une véritable obsession. Il n'est pour s'en convaincre que de jeter un coup d'œil au document publié le 6 février 2010 à Moscou qui expose la nouvelle doctrine militaire russe. Il affirme sans ambages que « le développement et l'élargissement de l'OTAN » figurent au premier rang des « dangers militaires extérieurs » qui pèseraient sur la sécurité de la Russie. Cette vision anachronique et dépassée, héritée de la guerre froide, exprime pourtant bien l'état d'esprit qui règne au sein non seulement de l'*establishment* militaire russe mais aussi d'une grande partie de la population, qui continue de percevoir les États-Unis et leurs alliés de l'OTAN comme une menace permanente. On touche ici au cœur de la psyché collective russe et du complexe obsidional qui dicte depuis deux siècles la politique étrangère de la Russie.

Le chaos et les humiliations des années quatre-vingt-dix n'ont rien arrangé. Le vieux complexe d'encerclement s'est trouvé ravivé par l'expansion rapide de l'OTAN dès la dissolution du pacte de Varsovie, aggravé par la brutalité de la politique néoconservatrice de l'Administration Bush, et exacerbé par les « révolutions de couleur » – dont tout Russe bien né est persuadé qu'elles ont été manigancées par la CIA et les services occidentaux. Il s'y ajoute que la dureté du

séisme économique qui a touché la Russie post-soviétique a achevé d'aliéner à l'Occident tous ceux qui croyaient au libéralisme économique et qui ont déchanté. Le sentiment anti-américain et anti-occidental hérité de soixante-quinze ans de communisme s'en est trouvé raffermi. Dans la Russie d'aujourd'hui, le monde est vu à travers ce prisme, et tout reste conçu et analysé en fonction de cette prétendue menace que ferait peser l'Occident.

Une crise identitaire

Cette vision déformée entraîne une conséquence grave : obsédée par ce qu'elle croit être la menace que les États-Unis et l'OTAN feraient peser sur sa sécurité, la Russie ne voit pas ses propres faiblesses stratégiques et ne se focalise pas sur les vrais dangers qui la guettent.

Le premier d'entre eux concerne sa démographie. Les données sont connues depuis les dernières décennies du régime communiste : la dénatalité, la faiblesse du système de santé, les ravages de l'alcoolisme et du sida, les accidents de la route dus à l'état déplorable du réseau routier se conjuguent pour entraîner un véritable dépérissement de la population. L'Union soviétique comptait 242 millions d'habitants en 1970, la Fédération de Russie 150 millions en 1992. Cette population est tombée aux environs de 140 millions. Le taux de fécondité est aujourd'hui de 1,3, l'espérance de vie de la population mâle est de 59 ans – soit vingt ans de moins qu'en Europe occidentale. La Russie perd aujourd'hui 800 000 habitants par an. Au rythme actuel, elle ne comptera plus que 100 millions d'habitants en 2050.

Encore faut-il préciser que la population de tradition musulmane se monte au-jour d'hui en Russie à vingt millions de personnes. Elle se répartit inégalement entre populations autochtones anciennes, principalement de langues turciques, et immigrées en provenance d'Asie centrale et du Caucase. L'islam politique toujours actif en Asie centrale malgré les répressions, et entretenu dans le nord de Caucase par l'interminable guerre de Tchétchénie et par d'incessants remous politiques (notamment au Daghestan et en Ingouchie), est identifié au FSB (service fédéral de sécurité de la

CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

La politique étrangère russe
et ses démons

Fédération de Russie) comme la deuxième menace pesant sur la Russie. À diverses reprises, des attentats attribués à divers courants islamistes ont ensanglanté Moscou et le Caucase – même si le FSB est soupçonné d'être à l'origine de certains, et si c'est le pouvoir russe que l'opinion rend responsable de la tuerie de Beslan. La Russie doit donc affronter à la fois le progrès du radicalisme islamique au sein de sa propre population musulmane et en Asie centrale (la fusillade d'Andijan n'avait-elle pas pour but de réprimer une insurrection islamiste ?).

Le troisième danger qui menace le rétablissement de la puissance russe réside dans la précarité de sa propre économie. La Russie est assise sur de considérables réserves d'hydrocarbures, situées pour l'essentiel dans l'Arctique, en Asie centrale et dans l'Extrême-Orient sibérien. Elle possède les premières réserves de gaz du monde, et ses ressources potentielles en pétrole sont encore inexploitées. Cette richesse lui permet de peser de tout son poids sur les affaires mondiales, et lui donne d'importants moyens d'influence sur ses voisins européens et asiatiques. Mais elle vit largement sur son capital et, faute de disposer des technologies les plus modernes en matière d'exploration, notamment dans l'*offshore* profond, est tributaire de partenariats avec les compagnies occidentales ou japonaises pour développer de nouvelles ressources sans lesquelles son capital ne se renouvellera pas. La puissance économique russe repose entièrement sur l'exploitation des ressources naturelles du pays. Par contraste, l'infrastructure est délabrée et négligée, et attire peu d'investissements. L'industrie, elle, reste très concentrée sur un petit nombre de secteurs manufacturiers, en grand besoin d'apports de capitaux et de technologies occidentaux. Le thème de la modernisation, cher à Dmitri Medvedev, n'a donc rien d'académique : faute d'une modernisation véritable l'appareil économique russe risque, dans les années qui viennent, de s'affaiblir dangereusement ou d'entrer en déliquescence. La crise économique de 2008 est en outre venue rappeler à la Russie, frappée de plein fouet par la crise financière comme par la chute de ses exportations d'hydrocarbures, combien elle était dépendante de l'économie mondiale : la récession s'est établie à - 8 % en 2008, le produit intérieur brut a perdu 27 % en 2009, les réserves de change ont fondu. Les aléas conjoncturels s'ajoutent donc aux faiblesses structurelles.

CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

La politique étrangère russe
et ses démons

Enfin, quatrième danger : le risque de prolifération nucléaire s'est considérablement accru ces dernières années, notamment en Corée du Nord et en Iran, et la Russie a trop longtemps fait preuve de complaisance à cet égard, comme si la prolifération ne menaçait que les intérêts de l'Occident et ne la concernait pas. Elle n'a pourtant aucun intérêt à voir s'installer à sa porte un Iran doté d'armes nucléaires qui menacerait sa sécurité et encouragerait le développement de l'islamisme. Sans doute les dirigeants ont-ils enfin pris conscience de ce danger : leur décision de voter à l'ONU les nouvelles sanctions à l'encontre de l'Iran semble en témoigner.

Les vrais dangers sont donc légion, autrement réels et diffus que la prétendue menace occidentale. Certains sont très idiosyncratiquement russes (la crise démographique, l'économie aux pieds d'argile). D'autres sont identiques à ceux qui menacent l'Occident : le terrorisme, l'islamisme radical, la prolifération nucléaire. Ces derniers devraient rapprocher la Russie du monde euro-atlantique et l'inciter à nouer des liens de partenariat plus étroits avec l'Union européenne comme à trouver un *modus vivendi* solide avec l'OTAN – voire, en définitive, peut-être à y adhérer. Mais la Russie n'est pas prête encore à effectuer le grand virage stratégique qui pourrait l'amener à s'ancrer solidement en Occident et à sortir de sa crise identitaire pour voir avec lucidité où résident ses vrais intérêts stratégiques.

Au terme de cet examen, la Russie apparaît donc bien à travers sa politique étrangère comme un État enserré dans un système politique conservateur et figé, attaché à jouir du présent et à perpétuer le règne de sa classe dirigeante, accroché aux attributs de la grandeur et aux signes extérieurs de la puissance (son appartenance au G8 et au G20, son siège permanent au Conseil de sécurité, son statut de puissance nucléaire militaire), sans engendrer l'une ni disposer vraiment de l'autre. La grande affaire de la Russie est bien la Russie elle-même, puisqu'il s'agit d'abord pour elle de se reconstruire, et elle se concentre sur le présent en rêvant au passé, sans trop se soucier de l'avenir. Si elle s'attache à mener une politique de puissance, c'est d'une puissance archaïsante et rétrograde qu'il s'agit, nostalgique et ombrageuse, qui n'est porteuse d'aucun message autre que celui qu'il faut compter avec elle.

CHRONIQUE DIPLOMATIQUE

La politique étrangère russe
et ses démons

Absorbé par les affaires du jour et par le souci de préserver les privilèges et la rente que la détention du pouvoir assure à ses dirigeants, le système semble aujourd'hui incapable de s'assouplir ou d'aller de l'avant dans la voie de la « modernisation » que Dmitri Medvedev l'exhorte à emprunter. Une forme de brejnévisation le guette et les conversations moscovites bruissent déjà du mot fatidique de *zastoï* (« stagnation ») tant chuchoté à l'époque Gorbatchev pour désigner – et achever de la discréditer – la période précédente. La Russie saura-t-elle enfin voir le monde tel qu'il est, et en tirer les leçons sur la conduite à tenir pour y redevenir réellement influente ? Ce serait l'intérêt évident de ce qu'il est encore convenu d'appeler l'Occident, qui est sans pouvoir véritable sur l'évolution de la Russie et qui n'a d'autre option que d'espérer qu'elle en vienne d'elle-même à s'orienter dans sa direction, de son propre gré et à son propre rythme.

1. Dmitri Trenin, « Russia redefines itself and its relations with the west », *The Washington Quarterly*, printemps 2007, p. 95.
2. Pour une présentation complète du projet de traité européen de sécurité, voir l'article du ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie, Sergueï V. Lavrov, dans la *Revue de défense nationale*, mai 2010.
3. Fareed Zakaria, *The Post-American World*, New-York, W.W. Norton Co., 2009.
4. Voir sur ce point François Bujon de l'Estang, « Le retour de la Russie », *Revue des Deux Mondes*, septembre 2007.
5. Sur la contraction de l'espace russophone en Asie, voir Hélène Carrère d'Encausse, *la Russie entre deux mondes*, Fayard, p. 138-142.

■ François Bujon de l'Estang, membre du comité de rédaction de la *Revue des Deux Mondes*, est ambassadeur de France. Il a été notamment conseiller diplomatique du Premier ministre de 1986 à 1988, ambassadeur au Canada de 1989 à 1991 et aux États-Unis de 1995 à 2002. Il est aujourd'hui président d'une grande banque américaine en France.