

Isabelle Facon

Maître de recherche à la Fondation pour
la Recherche Stratégique

La politique étrangère sous « Poutine III » : quels choix de partenariats pour la Russie ?

(11 mai 2012)

*Une version de ce texte paraîtra dans le dossier spécial que **La Revue** consacrera à la Russie dans son numéro 23, juin 2012*

Le 7 mai dernier, Vladimir Poutine a fait son retour au Kremlin pour un troisième mandat présidentiel. En politique extérieure, le nouveau mandat de Vladimir Poutine devrait prolonger les chemins empruntés et confirmer les inflexions apparues au cours des dernières années, si l'on en croit, en tout cas, les annonces que l'intéressé a faites à ce sujet à la veille du scrutin. En effet, à quelques jours de la présidentielle, il avait proposé un long article, « La Russie et un monde qui change », évoquant sa vision de la place de son pays sur la scène internationale¹. La Russie ne peut et ne veut pas s'isoler, indiquait-il d'emblée. Il est vrai qu'on a pu observer ces dernières années que, ses marges de manœuvre pour peser dans le jeu mondial demeurant

contraintes, Moscou ressent le besoin de s'appuyer sur un vaste réseau de partenariats pour amplifier sa présence internationale mais aussi, à terme et dans l'idéal, pour rénover son appareil de puissance érodé. Ainsi, les dirigeants russes se déclarent « prêts à une coopération concrète, mutuellement profitable, à un dialogue ouvert avec tous les partenaires étrangers ».

Le texte ne semble pas annoncer de rupture majeure dans les orientations de la politique extérieure : la Russie escompte toujours renouveler les termes de son partenariat avec les puissances occidentales, qu'elle juge peu satisfaisants, et entend poursuivre son effort pour restaurer les positions perdues dans l'ancienne Union soviétique – un thème pourtant étrangement absent de

l'article programmatique de Vladimir Poutine. Ce document confirme aussi certains rééquilibres liés au réaménagement en cours des rapports de puissance sur la scène mondiale au profit de l'Asie. Les innovations ne s'annoncent pas nombreuses, confirmant le caractère largement réactif de la diplomatie russe, même si le nouveau président semble placer beaucoup d'espoirs dans son projet d'« Union eurasiatique », dont il a commencé à dessiner les contours concrets à l'occasion de son entrée en campagne.

Avis aux « collègues » occidentaux : la balle est dans votre camp

Les propos de Vladimir Poutine sur les relations avec les pays occidentaux, qui apparaissent d'ailleurs, dans son article, après les enjeux asiatiques, trahissent une conjoncture peu propice à la concorde : le contexte russe pré-électoral favorisait une ligne assez ferme à l'égard de l'Occident, tandis que les profonds désaccords sur la Syrie, reposant en grande partie sur des divergences de visions ancrées de longue date concernant l'ordre international, dramatisaient les tensions. Ainsi, une nouvelle fois, par la voix de V. Poutine, Moscou reproche aux Etats-Unis leur obsession de l'invulnérabilité, qui, selon lui, s'exerce au détriment de la sécurité des autres ; la tendance des Occidentaux à « punir » les dirigeants étrangers qu'ils n'apprécient pas ; à s'affranchir du droit international ; à user d'un « recours à la force hypertrophié »²... La Russie, en 2012, s'estime toujours victime d'un traitement injuste de la part de l'Occident : « *il n'est possible d'assurer la sécurité dans le monde qu'avec la Russie, et non en tentant de la 'bousculer', de l'affaiblir, d'amoindrir ses positions géopolitiques, de porter atteinte à sa capacité de défense* » – une approche qu'auront confortée les critiques de certaines capitales occidentales sur les élections russes de 2011-2012.

Le « reset » des relations entre Moscou et Washington voulu et orchestré par l'administration Obama a certes porté ses fruits – intensification de la coopération sur l'Afghanistan, apaisement des désaccords sur l'Iran, signature d'un traité de désarmement nucléaire, entrée – enfin – de la Russie dans l'OMC... Néanmoins, ce « redémarrage » a d'ores et déjà atteint ses limites, circonscrites par des intérêts communs entre deux puissances que sépare cependant un profond décalage de puissance. Le *reset* n'a donc pas permis de dépasser le malentendu originel des relations entre la Russie post-soviétique et ses partenaires occidentaux, comme en témoigne la tension croissante sur la question des antimissiles, qu'il était sans doute risqué de présenter

comme l'un des domaines majeurs d'une intégration plus étroite entre la Russie et l'OTAN en matière de sécurité³.

En parallèle, la Russie semble s'intéresser moins au « *facteur européen* ». Tout en proclamant une nouvelle fois son pays « *partie inaliénable et organique de la Grande Europe et de la civilisation européenne* », V. Poutine semble prendre acte de la faiblesse actuelle de l'Union européenne sur la scène mondiale. Moscou ne compte plus sur l'Union comme acteur stratégique et de défense, encore moins comme levier pour tenter de peser sur les calculs américains – même si à cet égard, certains pays (Allemagne, France...) demeurent, à ses yeux, des soutiens possibles dans certaines circonstances⁴. Pour la Russie, la faiblesse européenne n'est pas une bonne nouvelle (sauf, sans doute, dans « l'étranger proche », comme cela sera évoqué plus loin). Car l'UE est le premier partenaire commercial de la Russie, et des sujets majeurs de l'agenda UE-Russie (partenariat énergétique, suppression du régime des visas...) risquent de rester en suspens dans les mois à venir, du fait de la focalisation de l'Union sur ses problèmes internes. Mais, prenant acte du repli sur soi de l'Europe, la Russie met la balle dans son camp, se concentrant sur le développement de ses positions dans la direction asiatique.

Asie : les partenariats d'avenir ?

La Russie, qui accueillera le sommet de l'APEC à Vladivostok cet hiver, considère ne pas avoir d'autre choix que de concevoir les voies d'une plus grande insertion en Asie. Comme tant d'autres avec elle ou avant elle, elle prend acte de l'accélération du déplacement du centre de gravité stratégique et économique du monde vers l'Asie. Elle a, de ce point de vue, un énorme rattrapage à effectuer, comme en témoignent la faiblesse de sa présence dans les flux commerciaux et d'investissements régionaux⁵, et sa difficulté à « habiter » son espace asiatique (le gouvernement russe n'a pas encore su enrayer le dépeuplement et la désindustrialisation de ses territoires extrême-orientaux).

L'accent « plus asiatique » de la diplomatie russe qui s'annonce pour le XXI^e siècle se nourrit du reste d'une tendance forte de la politique extérieure russe cherchant à s'appuyer sur les bonnes relations avec les pays émergents pour porter plus haut la voix de la Russie dans le jeu international – et ce, toujours dans le souci de se faire entendre des pays occidentaux, en premier lieu de Washington. Le BRICS bénéficie ainsi d'une « *importance prioritaire* » dans la diplomatie de Moscou parce que cette « *structure*

unique ... symbolise parfaitement le passage de l'unipolarité à un ordre mondial plus juste », écrit V. Poutine. Cette approche a été poursuivie surtout avec les émergents asiatiques – Chine, Inde –, ce qui est cohérent à la fois avec leur poids particulier dans l'économie globalisée et avec le fait que le territoire russe a des jonctions avec la « grande Asie ». Leur montée en puissance, relève la Russie, se réalise sans arrogance – un constat qui renvoie aux reproches de Moscou sur l'hégémonisme perçu des puissances occidentales. Ainsi, V. Poutine juge que le comportement de la Chine n'exprime pas de prétentions à la domination, même si sa voix porte « *de façon de plus en plus assurée* ». De plus, partageant sa « *vision d'un ordre mondial équitable* », elle a accepté, contrairement aux Occidentaux, de formaliser l'accord bilatéral sur les grands enjeux des relations de voisinage dans des documents juridiquement contraignants. La Russie peut donc sans crainte gonfler les « *voiles* » de son économie, notamment dans ses territoires extrême-orientaux, avec « *le vent chinois* » – pour peu qu'elle le fasse, « *évidemment, avec intelligence* ».

La « tâche asiatique » de la Russie est, en tout cas, immense, et pourrait détourner une partie de l'énergie diplomatique que Moscou consacre traditionnellement à l'Europe. Le jeu complexe d'équilibre entre les puissances asiatiques que la Russie semble chercher à jouer n'est pas forcément de nature à améliorer immédiatement son positionnement politique et stratégique régional. De plus, les émergents apparaissent parfois gênés par l'activisme de Moscou dans la valorisation du potentiel politique du BRICS (tactique qu'elle applique aussi pour l'Organisation de Coopération de Shanghai ou la troïka diplomatique Inde-Chine-Russie) – un état de choses que reflète peut-être l'article de V. Poutine lorsqu'il appelle à une coordination plus étroite des diplomates des membres du BRICS.

Union eurasiatique : un étranger toujours plus proche ?

Le texte de V. Poutine frappe par la quasi-absence de l'espace ex-soviétique. Cela traduit en soi le recentrage de Moscou, dans son action extérieure, sur une zone qui a de toute façon toujours fait l'objet d'objectifs et de stratégies singuliers – et ce avec plus de vigueur depuis les « révolutions de couleur » et la guerre en Géorgie. Vladimir Poutine a consacré un document spécifique à l'ex-URSS très peu de temps après avoir annoncé sa candidature à la présidentielle⁶. Ce faisant, Vladimir Poutine indiquait que l'ex-Union soviétique serait au cœur de ses priorités

diplomatiques en cas de succès à la présidentielle.

L'article d'octobre évoque un projet d'Union eurasiatique, qui, sur le modèle de l'UE, serait le prolongement ultime et élargi de l'intégration déjà engagée entre la Russie et plusieurs pays de l'ancienne URSS, incarnée par l'Etat d'union Russie-Biélorussie ; l'Union économique eurasiatique ; ou encore l'Organisation du Traité de sécurité collective. Le 1^{er} janvier 2012, par ailleurs, l'espace économique unique Russie-Biélorussie-Kazakhstan, pays déjà unis depuis le 1^{er} juillet 2011 par une union douanière, était lancé. Les responsables russes ont bon espoir de voir s'y adjoindre rapidement le Tadjikistan et le Kirghizstan. Moscou tente de donner à ses efforts destinés à renforcer sa présence auprès des Etats de l'ex-URSS une figure moins brutale, plus attrayante. Vladimir Poutine explique ainsi que l'Union eurasiatique est ouverte à tout Etat de la CEI, mais sur la base d'une « *décision souveraine de [cet] Etat, dictée par ses propres intérêts nationaux de long terme* »⁷.

La volonté de maîtriser les développements dans les espaces voisins répond au sentiment de Moscou d'y être de plus en plus contestée dans sa prédominance historique (par l'Europe, par les Etats-Unis, mais aussi par la Chine, et, dans une autre mesure, la Turquie). Et ce à un moment où la Russie ressent avoir particulièrement besoin de ces espaces. Comme zone de protection, le monde alentours étant chargé de crises en cours ou probables (contentieux avec l'OTAN, montée en puissance chinoise, troubles dans l'« AfPak », activation des ambitions des puissances dans l'Arctique, risque d'une crise militaire en Iran et possible impact sur le Caucase, Syrie...). Comme accès à d'autres régions stratégiques : la maîtrise géopolitique de l'ancienne zone impériale continue à être perçue, en Russie, comme une condition de la valorisation de sa propre stature territoriale, ce qui doit lui assurer, de fait, le statut d'acteur global auquel elle ne veut pas renoncer.

Il est clair que le succès de l'entreprise n'est pas garanti. Il est tout aussi clair que le grand enjeu en est l'Ukraine. Ainsi, l'UE pourrait voir compliqué son projet d'établir une zone de libre-échange avec l'Ukraine (mais aussi la Moldova, l'Arménie, la Géorgie)⁸. A moins que, ainsi que le suggèrent les écrits de V. Poutine, la Russie et l'UE trouvent des biais permettant de rendre compatibles ces projets. Il évoque ainsi « *un système de partenariat économiquement logique et équilibré entre l'Union eurasiatique et l'UE* », selon lui « *de nature à produire les conditions réelles pour un changement de la configuration géopolitique et géoéconomique de tout le continent* ». Cela rejoint l'idée russe d'Union d'Euro-

pe ou encore de Grande Europe proposée par un certain nombre de voix représentatives dans le débat stratégique russe et qui reposerait sur deux piliers – l’UE, l’Union eurasiatique. Le dispositif, indiquent en substance ces mêmes voix, offrirait aux Russes comme aux Européens une plus grande capacité à résister à la montée en puissance chinoise, voire à un ordre international dominé par un nouveau condominium – cette fois-ci sino-américain –, ou encore à la menace islamiste. Mais en arrière-plan, n’y a-t-il pas, aussi, de la part de la Russie, une volonté de faire admettre *de facto* par l’Union européenne le droit de Moscou à disposer d’une sphère d’influence, et sa préférence pour un partenariat stratégique fondé sur des intérêts communs plutôt que sur des valeurs communes ? De quoi compliquer l’effort de relance dont ont besoin les rapports UE-Moscou.

Conclusion

Face à la montée des incertitudes géopolitiques dans l’ensemble de son environnement, incertitudes qu’accentuent la crise économique et financière mondiale et l’accroissement des dépenses militaires dans de nombreux pays, la Russie porte plus que jamais un regard inquiet sur le monde. Ce regard inquiet cadre aussi avec la vision du monde de Vladimir Poutine qui, de par sa formation professionnelle, est spontanément motivé par une approche méfiante des partenaires étrangers. De ce point de vue, la façon dont sera gérée la montée, en Russie, d’une

contestation politique et sociale, sera déterminante – si le pouvoir russe se sent fortement déstabilisé de l’intérieur, il n’en retirera probablement qu’une vision encore plus craintive et défiante du monde extérieur, notamment des acteurs les plus puissants.

Dans ce cadre, en tout cas, la Russie tend à se concentrer sur des réflexes défensifs traditionnels. Elle annonce vouloir renforcer son armée, à coups d’acquisitions majeures de nouveaux équipements⁹. « *Nous ne devons tenter personne par notre faiblesse* », indiquait Vladimir Poutine dans son article de campagne présidentielle consacré aux questions de sécurité, soulignant la nécessité pour le pays de disposer d’une armée et d’une industrie de défense capables d’assurer la souveraineté de la Russie, le respect de ses partenaires et une paix durable¹⁰. Quant au projet d’Union eurasiatique, il renvoie au souci historique de la Russie de se doter d’un glacis pour mieux se protéger des désordres du monde.

Une chose est sûre : il ne s’agit pas pour Moscou de choisir entre l’Europe et l’Asie mais de peser sur l’une et sur l’autre et d’accroître ses positions dans les deux directions. A cela aussi est censée répondre l’Union eurasiatique, « *modèle d’association supranationale puissante, capable de devenir l’un des pôles du monde moderne et de jouer ce faisant le rôle de ‘lien’ effectif entre l’Europe et la dynamique région Asie Pacifique* »¹¹. La synthèse, à n’en point douter, ne sera pas facile à réaliser...◇

*Les opinions exprimées ici
n’engagent que la responsabilité
de leur auteur.*

Isabelle Facon
i.facon@frstrategie.org

Notes

1. « Rossiia i meniaïouchtchiïsia mir » [La Russie et un monde qui change], *Moskovskie Novosti*, 27 février 2012. Sauf mention contraire, toutes les citations utilisées dans le texte par la suite sont issues de cet article.

2. Par sa forme et son fond, cet argumentaire rappelle fortement le discours de Vladimir Poutine lors de la conférence sur la sécurité à Munich, en 2007, marquant toute la sensibilité de la Russie à l'égard de la politique occidentale, considérée comme insuffisamment respectueuse des avis et des intérêts des autres membres de la communauté internationale. La dénonciation s'adressait principalement à l'administration Bush, dont même les alliés déploraient le peu de souplesse et d'écoute à l'égard des alliés et partenaires, mais portait, en creux, tout le poids de la déception de Moscou face à ce qu'elle ressent toujours comme le manque de considération, voire la volonté de la marginaliser, dont elle aurait fait l'objet depuis la disparition de l'Union soviétique (voir le texte du discours : http://www.securityconference.de/archive/konferenzen/rede.php?menu_2007=&menu_konferenzen=&sprache=en&id=179&).

3. Cf. la réunion OTAN-Russie lors du sommet de l'Alliance à Lisbonne en novembre 2010.

4. Berlin et Paris sont d'ailleurs saluées dans l'article de V. Poutine pour leur aspiration à « *une Union européenne forte* » et leur souci de réaliser le « *puissant potentiel du partenariat entre la Russie et l'UE* ».

5. Julien Verceuil, « La croissance par l'Orient ? L'économie russe et l'Asie », dossier « La Russie en Asie », *Monde chinois*, n° 28, hiver 2011-2012 (coordonné par Isabelle Facon).

6. « Novyï integratsionnyï proekt dlïa Evrazii – bou-douchtchee, kotoroe rojdaetsia segodnia » [Un nouveau projet d'intégration pour l'Eurasie – un avenir qui prend naissance aujourd'hui], *Izvestiia*, 3 octobre 2011.

7. Ibid.

8. L'Union eurasiatique a également pour objectif de contrebalancer l'accroissement de la présence économique chinoise en Asie centrale.

9. Le programme d'armement 2011-2020 adopté fin 2010 met à disposition plus de 635 milliards de \$ pour l'effort d'équipement de l'armée.

10. « Byt' sil'nymi : garantii natsional'noi bezopasnosti dlïa Rossii » [Etre forts : les garanties de la sécurité nationale pour la Russie], *Rossiïskaïa Gazeta*, 20 février 2012.

11. « Novyï integratsionnyï proekt dlïa Evrazii – bou-douchtchee, kotoroe rojdaetsia segodnia », op. cit.

Retrouvez toute l'actualité et les publications de la Fondation pour la Recherche Stratégique sur :

WWW.FRSTRATEGIE.ORG