

**Isabelle Facon**

Maître de recherche à la Fondation pour  
la Recherche Stratégique

## Russie, Etats-Unis : la tension perpétuelle<sup>1</sup>

(juin 2013)

### Résumé

Le premier mandat de Barack Obama a été marqué par des avancées non négligeables dans la coopération entre les deux pays. Pour Moscou et probablement Washington, le *reset* n'a pas en soi échoué. On ne peut cependant que constater que sur de nombreux sujets, les ambiguïtés ne manquent pas. C'est ainsi, par exemple, que si la Russie estime avoir besoin de partenaires en Asie centrale, y compris les Etats-Unis, pour lutter contre les instabilités et le radicalisme politique et religieux sur son flanc sud, elle cherche à restreindre la présence militaire et stratégique américaine dans la région.

### Abstract

*The first Obama presidency was marked by a renewal of the relations between Washington and Moscow. In that perspective, for the Kremlin, like, probably, for the White House, the reset was not launched in vain. However on a variety of issues ambiguities still characterize the Russian-US relationships. Moscow policy towards its southern flank is an example, among many.*

---

1. Le texte de cette note est paru dans la *Revue Défense Nationale*, n° 760, mai 2013.

« USA-Russie : refroidissements, redémarrage... jusqu'à quand ? », s'interrogeait dans le titre d'un article publié au moment de la réélection de Barack Obama, un commentateur averti et informé de la politique extérieure russe<sup>2</sup>. Après avoir connu une dégradation rapide dans les années Bush, les relations russo-américaines s'étaient lentement améliorées sous l'égide de Barack Obama, déterminé à « redémarrer » (*reset*) le partenariat avec la Russie, identifié comme nécessaire pour un certain nombre de dossiers de sécurité : Afghanistan, effort international contre la prolifération des armes de destruction massive, désarmement nucléaire, lutte contre le terrorisme international... Pour autant, les propos de l'ambassadeur américain en Russie, Michael McFaul, promettant en janvier dernier que le président réélu poursuivrait la politique de redémarrage, ont été accueillis par des officiels russes avec scepticisme, la relation entre les deux États se trouvant de nouveau dans une phase de tension depuis plusieurs mois<sup>3</sup>.

Plus de vingt ans après la chute du Mur, a-t-on suffisamment de recul pour saisir les raisons qui font que les responsables russes et américains ne parviennent pas à ancrer durablement leurs relations sur des bases positives et constructives ?

### **Nouveau cycle de tensions pour les débuts d'« Obama 2 »**

À la fin du premier mandat de Barack Obama, la presse internationale évoque volontiers l'échec du « *reset* » engagé en 2009 par le 44<sup>e</sup> président américain et l'état déplorable dans lequel se trouvent les rapports russo-américains. Cette perspective ne manque pas de points d'appui. En octobre 2012, les États-Unis se sont retirés du groupe de travail sur la société civile relevant de la commission présidentielle bilatérale établie aux débuts du *reset*. La Russie a répondu au *Magnitski Act*, qui prévoit des sanctions contre des Russes accusés de violations des droits de l'Homme, par une loi mettant fin à l'adoption d'enfants russes par des familles américaines. Avant de quitter le Département d'État, Hillary Clinton a dénoncé les initiatives russes visant à renforcer les processus d'intégration au sein de l'espace post-soviétique, estimant nécessaire de les ralentir, voire de les empêcher. Sur le plan international et stratégique, les divergences sur la Syrie et sur la défense antimissile perdurent. Concernant ce dernier dossier, la Russie a menacé de déployer des missiles dans l'enclave de Kaliningrad, qui jouxte des pays de l'Alliance atlantique,

ou de se retirer du traité de désarmement nucléaire *New Start* signé en avril 2010, un des symboles du *reset*, si ses préoccupations sur le sujet n'étaient suffisamment prises en compte.

Et pourtant, le premier mandat de Barack Obama a été marqué par des avancées non négligeables dans la coopération entre les deux pays. Aux yeux de Moscou comme probablement de Washington, le *reset* n'a pas totalement échoué. Le gouvernement russe a apprécié le moindre engagement de l'administration Obama dans l'espace post-soviétique, de même que les contributions américaines à l'aboutissement de la négociation Russie-Géorgie dans la perspective de l'adhésion de la première à l'OMC, enfin effective fin 2012. La signature du *New Start*, plutôt avantageux pour la Russie compte tenu de l'état de son arsenal nucléaire stratégique, était aussi de nature à satisfaire Barack Obama, qui a fait de la progression de l'idée d'un monde sans armes nucléaires un point phare de son agenda de politique extérieure.

Si Moscou a pu se satisfaire de l'abandon par Obama du projet antimissile de l'administration Bush et du fait qu'il ait manifesté, toutes proportions gardées, un plus grand intérêt pour les questions et préoccupations russes à ce sujet<sup>4</sup>, Washington a de son côté salué les efforts de la Russie pour aider la coalition internationale en Afghanistan et sa plus grande souplesse sur le dossier nucléaire iranien. Tandis que la Russie optait pour l'abstention constructive lors de l'adoption au Conseil de sécurité de l'ONU de la résolution 1973 sur la Libye, on entendait de nouveau, de part et d'autre, des propositions sur la possible teneur d'une intégration entre la Russie et l'Otan<sup>5</sup>.

Ainsi vont les relations russo-américaines depuis le début des années 1990, passant d'étapes de rapprochement au nom d'intérêts plus ou moins conjoncturels – qui évoquent inmanquablement à des observateurs la formation d'une « grande alliance » entre les deux puissances – à des phases de tension élevée, suscitant non moins invariablement dans la presse internationale des conjectures sur les risques d'un « retour à la Guerre froide ». Avec le recul, on ne peut que constater que même sur les sujets reconnus d'intérêt commun, les ambiguïtés ne manquent pas.

4. À cet égard, il conviendra d'analyser les motivations des décisions récentes de l'administration Obama sur l'abandon de la dernière phase du programme de déploiement antimissile en Europe, et de suivre les effets de ces décisions sur les relations Moscou-Washington.

5. Voir, par exemple, *Institute of Contemporary Development* (Moscou), *International Institute for Strategic Studies* (Londres), *Towards a NATO-Russia Strategic Concept: Ending Cold War Legacies; Facing New Threats Together*, 2010.

2. Fedor Loukianov, *RIA Novosti*, 7 novembre 2012.

3. « Russie-USA : Obama poursuivra le 'redémarrage' (McFaul) », *RIA Novosti*, 22 janvier 2013.

Ainsi, sur l'Afghanistan, la Russie estime que les États-Unis n'ont pas fait le nécessaire pour lutter contre le trafic de drogue et s'inquiète de la possibilité que Washington cherche à se doter d'une présence militaire permanente en Asie centrale dans le contexte post-2014. Sur l'Iran, la Russie a fini par voter toutes les sanctions mais en s'efforçant de les atténuer et en soulignant constamment sa conviction que les sanctions sont d'une manière générale inefficaces (elle a d'ailleurs dénoncé les sanctions unilatérales de l'Union européenne et des États-Unis sur les exportations pétrolières de Téhéran). Moscou craint en outre que les États-Unis puissent en venir à intervenir militairement contre l'Iran, allongeant ce faisant la liste des opérations militaires occidentales réalisées depuis la chute du Mur, avec toujours, selon les Russes, des arrière-pensées politiques et géopolitiques bien éloignées des considérations humanitaires mises en avant par les responsables américains. En Asie centrale, la Russie ne cache pas qu'elle estime avoir besoin de partenaires, y compris les États-Unis, pour lutter contre la possible montée des instabilités et du radicalisme politique et religieux sur son flanc Sud, mais elle n'en a pas moins tenté par tous les moyens de restreindre la présence militaire et stratégique américaine dans la région.

### **Un contexte psychologique complexe**

L'instabilité qui caractérise depuis plus de vingt ans le climat des rapports russo-américains mine évidemment la confiance mutuelle entre les sociétés politiques et les opinions publiques des deux pays, les empêchant de modifier en profondeur leurs perceptions mutuelles. Dans les deux pays, engager un rapprochement avec l'autre peut exposer le gouvernement à des critiques internes. En Russie, il est toujours payant pour un responsable russe de dénoncer la posture internationale interventionniste américaine. Aux États-Unis, les campagnes présidentielles ont souvent été marquées par des propos très négatifs sur la « politique russe » menée par le Président sortant. Les différences de fonctionnement politique ne facilitent évidemment pas les choses. Il y a une forme au mieux d'agacement, au pire d'incompréhension de la part des dirigeants russes lorsqu'ils constatent que le Congrès peut imposer à la Maison-Blanche des décisions auxquelles celle-ci n'est *a priori* pas favorable...

Cette même instabilité amène la Russie à douter constamment de l'avenir des intentions de Washington, en conséquence de quoi le Kremlin ne baisse jamais la garde et tend, dans les périodes de meilleure entente, à chercher à maximiser ses

gains politiques sur les enjeux qui le préoccupent de façon prioritaire. Ses attentes et exigences dépassent alors systématiquement les initiatives et les concessions que les États-Unis veulent ou peuvent envisager, ce qui crée des frustrations du côté russe.

On a aussi parfois l'impression que Moscou cultive, plus ou moins consciemment d'ailleurs, la tension avec les États-Unis car le fait de s'opposer régulièrement – et assez vigoureusement – aux desseins américains renforce de fait la visibilité internationale de la Russie (du reste, pour beaucoup de pays comme, encore une fois, en Russie-même, la « résistance » affichée de Moscou aux États-Unis est appréciée comme un facteur susceptible de corriger les effets déstabilisants de la suprématie militaire américaine). D'une façon générale, Moscou attend sans doute trop de Washington, car si pour la première, le second demeure un élément central de la définition de sa politique étrangère, l'inverse n'est plus vrai, du fait du différentiel de puissance entre les deux États, du fait aussi que leurs priorités stratégiques respectives ne coïncident pas de façon profonde. Il semble parfois que les États-Unis ne saisissent pas véritablement l'évidence que, compte tenu des circonstances géopolitiques qui sont les siennes, Moscou ne peut se permettre, sur le dossier iranien ou sur le « défi chinois », d'opter pour des positionnements trop proches de ceux de Washington.

### **La Russie sur la défensive**

Au fond, face aux États-Unis, la Russie est dans la logique de se protéger, ce qui l'amène fréquemment à faire de la surenchère sur les sujets qui divisent les deux pays et à insister sur l'intérêt que représente toujours pour elle son potentiel nucléaire stratégique. Moscou se ressent en situation de grande vulnérabilité face à une puissance américaine qui ne cache pas son rejet des contraintes à son action extérieure et dont les capacités militaires et technologiques surpassent de loin celles de la Russie, qui peine à redresser son armée et à rendre efficace son industrie d'armement. Dans ce cadre, son opposition vigoureuse aux plans antimissiles de Washington relève probablement en partie d'une tactique de marchandage (faire monter les enchères sur ce dossier pour obtenir des assouplissements des États-Unis sur d'autres enjeux stratégiques du point de vue de Moscou). Mais elle traduit aussi une réelle alarme liée à la conviction, plus ou moins raisonnée, de la partie russe que les États-Unis, depuis la disparition de l'URSS, cherchent par tous les moyens à priver la Russie du seul levier militaire qui lui permette *a priori* et théo-

riquement de se prémunir contre la puissance militaire américaine, et en tout cas de justifier sa revendication d'une relation bilatérale se situant sur un pied d'égalité, de « grand à grand ».

S'ajoute à cela, depuis les manifestations qui ont accompagné et suivi les élections législatives et présidentielles de 2011 et 2012, un sentiment de plus grande fragilité interne, qui accentue la perception récurrente, au Kremlin, qu'il existe un risque que des « forces extérieures » cherchent à déstabiliser la situation politique en Russie en vue d'y orchestrer un changement de régime... Dans ce contexte, le choix de désigner, en janvier 2012, Michael McFaul comme ambassadeur des États-Unis ne pouvait qu'accentuer ces craintes, qui ont produit, entre autres, la décision de Moscou de mettre fin à l'action d'*USAID* sur son territoire en octobre 2012. Si ce spécialiste de la Russie a été l'un des artisans de la politique de *reset*, il est aussi connu, à Moscou comme ailleurs, pour ses positionnements actifs sur l'im-

portance de la démocratisation des pays issus de l'ex-URSS ; la ligne qu'il a poursuivie depuis qu'il est en poste à Moscou s'est d'ailleurs située, jusqu'à présent, sur ces deux registres.

Bien sûr, et enfin, la difficulté à modifier l'ambiance des relations bilatérales de façon durable tient aussi en partie au fait que les deux États demeurent capables théoriquement de s'anéantir l'un l'autre, ce qui dessine une toile de fond politique inévitablement tendue ; en témoigne leur difficulté à dépasser l'impasse de la discussion sur les défenses antimissiles. Dans ce cadre, le soubassement économique du partenariat, malgré une progression dans certains domaines au cours des dernières années, demeure trop mince pour diversifier et solidifier la relation, toujours centrée sur des problématiques de sécurité « lourdes », et pour permettre, comme c'est encore le cas dans les rapports Russie-Europe, d'absorber les chocs politiques. ♦

---

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

### **Auteur**

Maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS). Maître de conférences à l'École polytechnique.

[i.facon@frstrategie.org](mailto:i.facon@frstrategie.org)

### **Les dernières Notes de la FRS**

- Xavier Pasco, Le recentrage politique du secteur spatial de défense aux États-Unis, note n° 14/13, juin 2013
- Yves Boyer, La stratégie de rééquilibrage des États-Unis vers l'Asie-pacifique et la Chine, note n° 13/13, juin 2013
- Dr. Claudia Major, Dr. Christian Möling, Synergies between EU and NATO, note n° 12/13, June 2013

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

[WWW.FRSTRATEGIE.ORG](http://WWW.FRSTRATEGIE.ORG)