

Les relations États-Unis/Russie : une approche pragmatique

par **Thomas Graham**

Thomas Graham, après avoir été assistant spécial du président et directeur pour la Russie au Conseil national de sécurité, est directeur de Kissinger Associates.

Texte traduit de l'anglais (États-Unis) par Elsa Paroissien

Les relations Washington/Moscou sont aujourd'hui largement déterminées par l'héritage des 15 dernières années qui, pour des raisons propres à chacun des acteurs, ont dévalorisé l'idée d'un partenariat stratégique. Celui-ci est pourtant nécessaire, et l'installation de deux nouvelles administrations, en Russie et aux États-Unis, devrait permettre de le structurer, dans tous les domaines : nucléaire, énergie, économie, questions régionales, valeurs démocratiques.

politique étrangère

À Munich, en février 2007, Vladimir Poutine fustigeait les prétendus efforts américains pour la construction d'un monde unipolaire, avec une litanie de doléances : refus des États-Unis de négocier sur le contrôle des armements et la militarisation de l'espace, défense antimissile en Europe, extension de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), discrimination contre les investissements à l'Ouest des entreprises russes, interventions de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) surtout à l'Est de Vienne¹... La Déclaration pour un cadre stratégique sur les relations russo-américaines de Sotchi en avril 2008 a bien peu de chances, dans les circonstances actuelles, d'améliorer la situation.

Ce texte a été rédigé en juillet 2008. Cet article est issu du programme de recherche mené conjointement par le Centre of Strategic International Studies (CSIS) et l'Institut français des relations internationales (Ifri) « Europe, Russia and the United States Finding a New Balance ». Le programme transatlantique de l'Ifri bénéficie du soutien de France Télécom, de Ryan Charitable Trust et de la Fondation Daimler-Chrysler.

1. V. Poutine, « Vystupleniye i diskussiya na Myunkhenskoy konferentsii po voprosam politiki bezopasnosti », Discours à la Conférence de Munich sur la politique de sécurité, 10 février 2007, disponible sur <www.kremlin.ru/text/appears/2007/02/118097.shtml>.

Que s'est-il passé ?

Dans les deux pays, le sentiment prévaut que les choses se sont, depuis la liquidation de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS), terriblement mal passées – la faute en revenant à l'autre camp.

Le contexte psychologique n'était certes pas favorable. Les stéréotypes de la guerre froide sont tenaces dans les appareils – le Conseil national de sécurité (NSC), le Pentagone, la Central Intelligence Agency (CIA) – qui ont été institués sous cette période. Ironiquement, l'ajustement de l'Administration américaine aux nouvelles réalités (la Russie n'étant plus une priorité de sa politique étrangère) a eu un impact pernicieux : la gestion des relations au quotidien revenait à des responsables de rang intermédiaire, plus à l'aise dans la confrontation que dans la coopération constructive. En Russie, le processus bureaucratique fut différent, mais avec un même résultat : après la confusion des années 1990, l'appareil de sécurité nationale s'est à nouveau figé au début des années 2000.

Au-delà des stéréotypes, tout a conspiré à rétablir une dialectique de force qui a sapé les relations Moscou/Washington. Pour les États-Unis, les années 1990 ont été celles d'une croissance économique rapide, d'une montée en puissance, d'un insolent optimisme de première puissance mondiale. Pour la Russie, elles furent des années de troubles, de profonde humiliation nationale, marquées par un effondrement socio-économique sans précédent pour une grande puissance non défaite par la guerre. Les États-Unis devenaient une puissance révolutionnaire, bien décidée à user de sa puissance pour façonner le monde à sa convenance ; la Russie espérant un retour au statu quo antérieur à 1991, du moins pour son rang international. Les huit dernières années racontent une histoire différente : une reprise russe remarquable et inattendue, et des États-Unis rabroués dans leurs efforts pour modeler le monde, confrontés à des problèmes économiques internes de plus en plus graves. Une Russie confiante fait désormais face à des États-Unis empêtrés dans leurs doutes, même si la puissance russe fait toujours, en comparaison, pâle figure.

En dépit de leurs difficultés actuelles, les États-Unis restent le pays le plus puissant du monde, avec une véritable vocation mondiale qui trouve ses racines dans l'histoire et la psychologie nationale, même quand la population peut douter des compétences de ses dirigeants pour mener à bien leur mission. Le défi consiste à s'adapter à un monde où leur marge de supériorité se rétracte ; et la conciliation des intérêts des États-Unis avec ceux des autres grandes puissances devient primordiale. Par contraste, la Russie demeure sans doute l'une des grandes puissances les plus faibles et

les plus menacées, et elle doit faire face à d'immenses chantiers de modernisation et de diversification économique pour consolider son statut. Même si elle y parvient, elle demeurera largement distancée par les États-Unis, son économie étant plusieurs fois inférieure à l'économie américaine².

Les stéréotypes de la guerre froide et d'importantes asymétries façonnent donc la vision que chacun a des mesures prises par l'autre. L'automne 2004, encadré par l'attentat terroriste de Beslan en août-septembre et par la révolution orange en Ukraine en novembre-décembre, a été le moment décisif dans les relations entre George W. Bush et Vladimir Poutine. Peu de temps après Beslan, faisant implicitement référence aux États-Unis, Poutine parlait de forces qui utilisaient le terrorisme pour tenter d'arracher les morceaux les plus « savoureux » de la Russie, cette dernière, puissance nucléaire, continuant de représenter une menace pour elles³. Peu après la révolution orange, faisant de nouveau implicitement allusion aux États-Unis, Poutine mettait en garde ceux qui auraient cherché à organiser le monde « en fonction des principes de caserne d'un monde unipolaire⁴ ». C'en était fini du partenariat stratégique pour les Russes. Pendant ce temps, à Washington, on critiquait sévèrement les réformes politiques de Poutine au lendemain de Beslan – en particulier la fin de l'élection des gouverneurs – considérées comme porteuses de régression pour la démocratie. Peu de temps après, plus d'une centaine de meneurs d'opinion américains et européens publiaient une lettre ouverte dénonçant le travail de sape antidémocratique de Poutine, et appelant à une réévaluation des choix internationaux vis-à-vis de la Russie⁵. Ces critiques se sont renforcées après l'élection présidentielle ukrainienne de 2004, que nombre d'Occidentaux ont perçue comme un exemple éclatant d'ingérence russe. C'en était fini du partenariat stratégique pour les Américains.

Les débuts du second mandat du président Bush ont mis en lumière les tensions entre les deux pays. Le discours inaugural de 2005 cristallisait la position de son Administration en matière de politique étrangère, avec une dimension idéologique affirmée faisant de la promotion de la démocratie un principe essentiel, engageant les États-Unis « à rechercher et soutenir le

2. Les autorités russes aiment à citer un rapport de Goldman Sachs qui prévoit que la Russie deviendra la cinquième économie du monde d'ici à 2030. Selon ces prévisions, le produit intérieur brut russe représentera 10,6 % de celui des États-Unis en 2030, et 16,7 % en 2050. Voir D. Wilson et R. Purushothaman, *Dreaming with BRICs: The Path to 2050*, New York, Goldman Sachs Global Research Center, « Global Economics Paper », n° 99, 1^{er} octobre 2003, p. 9, disponible sur <www2.goldmansachs.com/ideas/brics/book/99-dreaming.pdf>.

3. « Obrashcheniye Prezidenta Rossii Vladimira Putina », Discours du président de la Fédération de Russie au Kremlin (Moscou), 4 septembre 2004, disponible sur Kremlin.ru.

4. « Vystupleniye na konferentsii Memorial'nogo fonda Dzhavakharlala Neru », Discours du président de la Fédération de Russie à New Delhi, 3 décembre 2004, disponible sur Kremlin.ru.

5. « An Open Letter to the Heads of State and Government of the European Union and NATO, September 28, 2004 », *Journal of Democracy*, vol. 16, n° 1, janvier 2005, disponible sur Journalofdemocracy.org.

Le discours inaugural de Bush en 2005 creuse le fossé avec les élites russes

progrès de mouvements et d'institutions démocratiques dans toutes les nations et toutes les cultures, avec pour but ultime de mettre un terme à la tyrannie dans le monde⁶ ». Le fossé entre cette position et celle des élites russes ne pouvait être plus large, mettant sous haute tension le sommet de Bratislava en février 2005. Les déclarations communes – sur la coopération pour la sécurité nucléaire, la coopération énergétique, l'Organisation mondiale du commerce (OMC)⁷ – et les engagements à poursuivre la collaboration sur un grand nombre de questions échouaient à masquer un mécontentement mutuel de plus en plus fort.

Ces trois dernières années, les Russes sont devenus de plus en plus explicites et fermes dans leur dénonciation de l'implantation de défenses antimissiles en Europe de l'Est, de l'expansion obstinée de l'OTAN vers les frontières russes, d'une présence américaine croissante dans l'ancien espace soviétique, de ce qu'ils perçoivent comme une ingérence des États-Unis dans leurs affaires intérieures. Pour Moscou, tous ces phénomènes trahissent au moins la réticence des États-Unis à accepter la Russie comme puissance de premier plan. De son côté, Washington reproche de plus en plus à Moscou ses ventes d'armes à des régimes peu recommandables, son instrumentalisation politique des exportations énergétiques – en particulier vis-à-vis des anciens États soviétiques –, sa politique plus dure dans cet ancien espace soviétique, sa dérive autoritariste et nationaliste en matière de politique intérieure. Pour les Américains, tout ceci vient saper les fondements d'un partenariat censé reposer sur un engagement mutuel à favoriser la démocratie et les valeurs libérales.

Bien qu'on mette en avant des deux côtés la relation entre les deux présidents, signe de la solidité des liens entre les deux pays, la fréquence, l'intensité et le contenu de ces relations ont fortement diminué à partir de 2001-2002, alors que les espoirs de partenariat stratégique étaient au zénith. D'autres moyens de communication ont connu un sort encore plus délétaire. La ligne installée entre la Maison-Blanche et le Kremlin lors du premier mandat pour discuter des questions stratégiques, s'est peu à peu dissoute au cours du second. Le Groupe consultatif pour la sécurité stratégique (US-Russia Consultative Group for Strategic Security, CGSS – le

6. Discours d'inauguration du second mandat du président George W. Bush's, Washington, D.C., disponible sur *Whitehouse.gov*.

7. « Joint Statement by President Bush and President Putin on Nuclear Security Cooperation », « Joint Statement by President Bush and President Putin on U.S.-Russian Energy Cooperation », « Joint Statement by President Bush and President Putin on Russia's Accession to WTO » et « U.S.-Russia Joint Fact Sheet : Bratislava Initiatives », 24 février 2005, disponibles sur *Whitehouse.gov*.

« 2+2 » constitué à l'origine par les ministres des Affaires étrangères et de la Défense), et les groupes de travail qu'il supervisait, étaient déjà moribonds au moment où ils étaient créés officiellement par la Déclaration de mai 2002. Le Groupe de travail antiterroriste s'est peu à peu évanoui. Les différents dialogues sur l'énergie ont perdu de leur intensité. Les efforts pour initier un dialogue sur l'ancien espace soviétique sont morts-nés. Mais en dépit de tous ces éléments, l'affirmation russe que le discours de Poutine à Munich en février 2007 constituait, au moins pour partie, un appel au dialogue n'est pas dénuée de vérité.

Le contexte actuel des relations États-Unis/Russie

À la fin du second mandat du président Poutine, les relations États-Unis/Russie reflètent les conflits de la guerre froide. La priorité est à l'équilibre des forces en Europe : expansion de l'OTAN, bases américaines en Bulgarie et en Roumanie, implantation de systèmes antimissiles, suspension du Traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE), situation dans les Balkans (en particulier au Kosovo), et dépendance européenne vis-à-vis de l'énergie russe. Certes, la guerre froide n'est pas vraiment de retour. Mais cette priorité relative donnée à l'Europe a détourné l'attention d'évolutions du système international qui auraient pu servir de base à un rapprochement entre les États-Unis et la Russie (et qui sous-tendaient d'ailleurs la Déclaration commune et sa promesse de partenariat stratégique).

Quelles évolutions ? Le monde est entré dans une période de bouleversements de durée incertaine, avec un déplacement historique de la dynamique mondiale de l'Europe vers l'Asie-Pacifique. Le Moyen-Orient – ou plus largement, le monde musulman – est engagé dans une bataille épique entre tradition et modernisation, qui pourrait menacer la sécurité énergétique mondiale. L'État nation, unité fondamentale du système international depuis la paix de Westphalie, a toujours le vent en poupe en Asie orientale et aux États-Unis, mais connaît des tensions fortes alors que l'Europe cherche à se doter d'une structure supranationale, que des États artificiels au Moyen-Orient se divisent sur des principes sectaires et ethniques. La mondialisation a permis une croissance inédite, mais elle a aussi déchaîné le chaos – terrorisme, délinquance sans frontières – et pose des défis trop larges pour les États ou les organisations internationales actuels – réchauffement climatique, pandémies, prolifération des armes de destruction massive (ADM). La croissance a produit un transfert historique des richesses de l'Occident vers les pays exportateurs comme la Russie, ou les puissances industrielles émergentes comme la Chine.

Dans ce monde, États-Unis et Russie ne sont pas rivaux ni menaçants l'un pour l'autre : les défis leur sont communs. La Russie, de par sa situation géographique, les États-Unis, de par leur rôle mondial, se doivent de construire de nouvelles relations avec l'Europe ; ils doivent faire face à l'instabilité au Moyen-Orient et au défi de la sécurité énergétique ; ils doivent gérer leurs relations avec la Chine émergente. En outre, les deux pays doivent composer avec le côté obscur de la mondialisation, et tous deux ont fort à gagner dans un renforcement de la gouvernance mondiale : Nations unies, G8, Banque mondiale, Fonds monétaire international (FMI).

Défis communs ne signifie pas pour autant intérêts communs. Et il existe des différences profondes entre les conceptions américaine et russe de l'ordre mondial. Mais les deux pays doivent s'interroger sur l'importance de l'autre pour réaliser leurs propres objectifs.

- États-Unis et Russie sont indispensables pour gérer la prolifération des ADM, le terrorisme nucléaire et la stabilité stratégique en général.
- Les États-Unis, plus grand consommateur d'énergie du monde, et la Russie, plus grand producteur d'hydrocarbures, sont centraux pour toute discussion sur l'avenir des ressources énergétiques.
- Le transfert de richesses en cours va donner à la Russie, à la Chine, et à l'Inde, entre autres, un rôle plus central dans la gestion de l'économie mondiale – service longtemps assuré par l'Europe et les États-Unis.
- En Asie orientale, l'intérêt de la Russie est à la modération de la Chine par la présence d'une grande puissance – les États-Unis – celui des États-Unis est de ne pas affaiblir la présence russe en Sibérie ni dans la Russie extrême-orientale – régions riches en ressources naturelles.
- Au Moyen-Orient, États-Unis et Russie ont tous deux des leviers pour promouvoir la stabilité.
- L'énergie russe est cruciale pour la santé économique de l'Europe, et les États-Unis restent essentiels pour sa sécurité et sa stabilité.
- Sur nombre d'autres questions – le nucléaire civil, les pandémies, le réchauffement climatique – les deux pays peuvent avoir une contribution scientifique majeure.
- Dans l'ancien espace soviétique, les deux pays ont une importance capitale pour la construction d'une sécurité et d'une économie durables.

Perspectives pour une amélioration

L'arrivée de nouvelles administrations, en 2008 en Russie et en 2009 aux États-Unis, peut constituer une nouvelle chance : sera-t-elle saisie ?

Les défis actuels de la Russie – modernisation des infrastructures et diversification économique – exigent une amélioration de ses rapports avec l'Europe et les États-Unis, sources essentielles des financements, des technologies, des savoir-faire dont la Russie a besoin. Les élites politiques russes savent qu'un affrontement avec les États-Unis ne serait pas favorable à la sécurité de leur pays. Certains éléments de cette élite pourraient cependant avoir intérêt à entretenir la tension avec les États-Unis, ne serait-ce que pour promouvoir leur situation personnelle (face à des forces plus libérales regroupées autour de Dmitri Medvedev) dans les inévitables manœuvres qui suivront la clarification des relations entre Poutine et Medvedev.

Aux États-Unis, la rhétorique de campagne n'a guère laissé entrevoir d'amélioration possible dans les relations avec Moscou – et il est trop tôt pour évaluer à quel point les responsabilités gouvernementales pourront faire évoluer les positions actuelles. Barack Obama a laissé entendre qu'il adopterait une approche plus mesurée, et qu'il était prêt à travailler avec la Russie sur un certain nombre de dossiers, mais il a tout de même repris un certain nombre de critiques, en particulier concernant les tendances autoritaristes de la Russie⁸.

Obama a laissé entendre qu'il adopterait une position plus mesurée

De plus, bien que la Russie et les États-Unis manifestent le désir d'améliorer leurs relations, bien que tous deux reconnaissent – à contrecœur – qu'ils n'ont d'autre choix que de collaborer sur certains dossiers, ils semblent peu souhaiter l'instauration de relations constructives à plus grande échelle, avec l'engagement plus systématique que supposerait un tel choix. Hors les milieux d'affaires, nul groupe de pression significatif ne cherche à promouvoir une amélioration radicale des relations ; et même dans ces milieux, les entreprises visent plus leurs propres objectifs que de meilleures relations russo-américaines en général.

Enfin, à Moscou comme à Washington, les bases nécessaires à l'établissement d'une coopération en profondeur font défaut. À Moscou, on affiche une confiance arrogante en la puissance grandissante de la Russie, d'où

8. Voir « Obama Statement on Russian Presidential Elections », 3 mars 2008, disponible sur *Barack-obama.com*.

des positions extrêmes excluant le compromis – ce qui semble légitimer la position américaine (comme pour les défenses antimissiles ou le Kosovo), et accentue le sentiment de compétition (comme pour les questions énergétiques, ou l’ancien espace soviétique). La soif de revanche après l’humiliation des années 1990 débouche sur la résistance à toute forme de coopération pour aider les États-Unis à réparer les dégâts de leurs propres erreurs politiques (comme pour l’Irak). À Washington, on affiche un scepticisme tenace quant à la durabilité de la reprise économique russe, et on souligne les immenses défis de modernisation avant même de se demander quels efforts sont nécessaires pour améliorer les relations avec un pays qui, aux yeux de Washington, n’a guère d’importance majeure sur le long terme.

Il est difficile d’imaginer l’électrochoc qui ferait radicalement changer d’avis Moscou et Washington ; ou quels développements de long terme pourraient avoir raison de la soif de revanche de Moscou, et persuader Washington que la Russie garde son importance à long terme. Mais une administration russe qui ferait preuve d’un engagement fort sur la voie de la modernisation – y compris en menant une lutte sérieuse contre la corruption – pourrait accélérer un changement de position de Washington ; de même, une nouvelle Administration américaine qui paraîtrait compétente et redonnerait confiance à son pays pourrait avoir un effet similaire à Moscou.

Vers des relations plus constructives

Si, contrairement aux apparences actuelles, les deux pays en venaient à décider qu’ils ont besoin d’établir des relations plus larges et constructives, que pourraient-ils faire ?

La première étape, essentielle, est de rétablir la confiance. D’où le retour au principe premier de la diplomatie : s’accommoder des intérêts de l’autre s’ils ne menacent pas ses propres ambitions. Les deux parties doivent mieux définir leurs intérêts et priorités, et s’écouter davantage : moins de cynisme de la part de la Russie, moins de ferveur idéologique de la part des États-Unis. D’où la nécessité de cadres de discussion, de négociation, d’exécution des décisions communes.

Quelle architecture ?

Deux disparités font obstacle aux bonnes relations : 1) les États-Unis sont en plus haute position sur la liste des priorités russes que la Russie sur celle des États-Unis, et 2) responsabilité et autorité sont plus largement diffusées

dans la bureaucratie américaine qu'en Russie. Et deux réalités doivent être conciliées. 1) Les relations États-Unis/Russie doivent relever des présidents : l'autorité présidentielle est nécessaire pour s'imposer sur la persistance des stéréotypes de la guerre froide, les rancœurs et les suspicions accumulées ces 15 dernières années. Mais l'engagement des présidents ne suffit pas ; le président américain ne peut seul consacrer à la Russie l'attention suffisante, compte tenu de ses autres priorités. 2) Or pour des raisons de protocole, le président russe n'engagera pas de discussions durables avec des responsables subalternes de l'Administration américaine, même investis des pleins pouvoirs.

Il est donc nécessaire que chaque côté investisse une personne de confiance, proche du président, et qui puisse s'exprimer d'autorité sur tous les chapitres des relations russo-américaines. Ces deux représentants pourraient jouer un rôle clé : pour préparer les décisions présidentielles, superviser les relations Washington/Moscou, les groupes de travail, les responsables de programmes spécifiques : non-prolifération, terrorisme, accords économiques et commerciaux, ou dossiers régionaux⁹.

Quel programme ?

Le nucléaire et les questions énergétiques

La clé de voûte de cette nouvelle relation pourrait bien être la coopération dans quatre types domaines : la stabilité stratégique, la non-prolifération, le terrorisme nucléaire et l'énergie, tous prioritaires pour les deux pays. Parce qu'ils ont chacun des responsabilités et des atouts singuliers pour traiter ces problèmes, les États-Unis et la Russie peuvent coopérer sur un pied d'égalité et imposer leur autorité.

Baucoup d'éléments de ce partenariat sont déjà en place : l'Initiative sur la sécurité nucléaire de Bratislava (2005), qui renforce la sécurité sur les sites nucléaires, en particulier en Russie, et développe les dispositifs d'urgence ; l'Initiative globale contre le terrorisme nucléaire menée par les États-Unis et la Russie, et qui compte maintenant plus de 50 pays membres ; le programme « Mégatonnes contre mégawatts », qui consiste à transformer l'uranium hautement enrichi des anciennes armes nucléaires soviétiques pour les utiliser dans des centrales électriques aux États-Unis ; la coopération dans le cadre de l'Initiative de sécurité contre la prolifération (Proliferation Security Initiative, PSI) conçue par les États-Unis ; et le

9. Pour les États-Unis, cet arrangement pourrait servir de modèle pour la gestion d'autres relations clés, comme par exemple avec l'Union européenne, la Chine, l'Inde et le Japon.

Traité de réduction des arsenaux nucléaires stratégiques (Strategic Offensive Reduction Treaty, SORT) de Moscou (2002). Parmi les éléments clés qui font défaut à cette coopération : l'accord sur un traité se substituant à START, qui expirera à la fin 2009 ; une forme pratique de coopération sur les défenses antimissiles ; l'Accord 123, qui pourrait servir de cadre à une coopération pour le développement de l'énergie nucléaire civile ; ainsi que le moyen de relier les différents programmes du Partenariat mondial pour l'énergie nucléaire (Global Nuclear Energy Partnership, GNEP) lancé par les Américains aux projets russes de centres internationaux de combustible nucléaire.

Plus difficile à mettre en place sera la coopération autour du pétrole et du gaz. Par le passé, de nombreux efforts dans ce sens ont échoué, en grande part du fait du décalage entre les intérêts des deux pays et de l'instabilité des développements du secteur de l'énergie en Russie. Ces 15 dernières années, les Américains se sont concentrés sur les moyens d'améliorer le climat pour les investissements américains dans le secteur russe de l'énergie, partant du principe que de telles améliorations aideraient aux réformes dans les autres secteurs économiques. De son côté, la Russie s'est attachée à refonder ce secteur énergétique, réaffirmant le

La coopération sur le pétrole et le gaz sera difficile

contrôle de l'État et la préférence russe pour les investissements. Des progrès dans la coopération pourraient être réalisés 1) si les États-Unis acceptaient la structure actuelle du secteur énergétique russe et se montraient prêts à envisager des investissements russes significatifs dans le secteur énergétique aux États-Unis, ainsi que des entreprises conjointes dans d'autres pays ; 2) si les Russes reconnaissaient qu'ils ont besoin des compétences de gestion et de savoir-faire des plus grandes compagnies américaines pour exploiter les gisements de zones difficiles (en particulier les gisements *offshore* dans le nord du pays), désormais cruciales pour que puisse se maintenir la croissance de la production russe.

Les deux parties doivent dépolitiser la question énergétique, et en particulier l'alimentation de l'Europe en gaz. L'Europe va avoir besoin de toute l'énergie que pourra lui fournir la Russie, et même davantage dans les décennies à venir. En plus des pipelines que la Russie a déjà construits, construit ou projette de construire, d'autres devront apporter l'énergie depuis l'Afrique du Nord ou le Moyen-Orient. L'effort ne peut être que collectif, et les entreprises russes, américaines, européennes, devraient toutes avoir un rôle à jouer. Responsables russes, américains et européens devraient reconnaître que la Russie n'a retiré que peu de marge de manœuvre de ses ressources énergétiques. En quoi la dépendance vis-à-vis

de la Russie a-t-elle changé l'orientation stratégique de l'Ukraine, de la Géorgie ou de tel pays de l'Union européenne (UE) ?

Les questions régionales

Concernant l'Europe, l'objectif devrait être de développer des institutions adaptées aux défis présents, notamment une structure paneuropéenne de sécurité reposant sur trois piliers : les États-Unis, une Europe unie, et la Russie. Ce qui nécessite de moderniser l'OTAN pour l'absorber dans une structure paneuropéenne plus large. Le Conseil OTAN/Russie, s'il avait été bien utilisé, aurait pu obtenir ce résultat, en élargissant progressivement la surface des questions sur lesquelles la Russie pouvait rejoindre les alliés sur un pied d'égalité pour les discussions, la formulation des solutions et leur mise en œuvre. Peut-on le revitaliser ? La question est ouverte mais mérite d'être posée. Il reste encore à explorer différents formats trilatéraux entre États-Unis, Europe et Russie pour certaines questions : le problème est de décider de la composition de la partie européenne : l'UE, des groupes d'États européens individuels, ou une combinaison des deux ?

Au Moyen-Orient, trois questions devraient focaliser l'attention : l'Iran (pas seulement pour sa dimension nucléaire, mais comme puissance régionale), le processus de paix israélo-palestinien, et l'Irak. Pour Israël et la Palestine, la question est de savoir comment amener progressivement le conflit à une solution stable et durable, en évitant au passage une nouvelle guerre. En Irak, le défi consiste à valoriser les enjeux commerciaux russes en échange d'une responsabilité accrue de la Russie dans l'aide à la stabilisation.

En Asie du Sud et de l'Est, le principal problème consiste à promouvoir un nouvel équilibre prenant en compte l'émergence de la Chine et de l'Inde. L'un des intérêts communs les plus évidents de la Russie et des États-Unis est le développement de la Sibérie et de la Russie extrême-orientale, le renforcement de la souveraineté russe sur ces territoires étant un élément clé d'un nouvel équilibre en Asie du Nord-Est. Les questions interdépendantes relatives à la sécurité et à l'énergie devraient servir de base à un dialogue plus structuré entre États-Unis, Russie, Chine, Japon et Corée du Sud. La lutte contre le terrorisme, la prolifération et le trafic de drogue servent déjà de base à une coopération en Asie du Sud, focalisée sur la stabilisation de l'Afghanistan, où les États-Unis doivent être plus ouverts au rôle de la Russie sur le terrain, en particulier concernant les infrastructures. Développer les infrastructures pour relier une économie indienne en pleine expansion à l'Asie centrale et aux régions russes adjacentes pourrait aider à créer un nouvel équilibre qui profiterait à toute la région.

Le rôle des institutions internationales est lié à ces questions régionales. On a beaucoup débattu de la réforme des Nations unies, et du Conseil de sécurité, mais un véritable changement ne semble pas à l'ordre du jour. En attendant, les États-Unis, la Russie et d'autres grandes puissances – au minimum la Chine, l'Inde, le Japon, et l'UE, sous une forme ou une autre – devraient envisager des arrangements *ad hoc* pour que se forme une instance assurant la gouvernance des problèmes internationaux les plus urgents : on peut penser par exemple à l'élargissement du G8.

Les questions économiques et commerciales

La récente Déclaration sur les relations stratégiques États-Unis/Russie est un bon point de départ pour une coopération économique¹⁰. Ce qui suppose que l'accession de la Russie à l'OMC soit obtenue fin 2008, qu'un nouveau traité d'investissements bilatéraux soit négocié, qui renforce la confiance des investisseurs, et que des dialogues sur les relations économiques et commerciales soient lancés dans les secteurs privé et public. Toutes ces étapes devraient favoriser le commerce et les investissements dans les deux sens, ce qui est crucial pour le soutien de l'opinion à l'amélioration des relations entre les deux pays. En outre, chacun doit s'assurer que les inquiétudes légitimes de sécurité nationale ne sont pas instrumentalisées pour nourrir des sentiments protectionnistes et élever des obstacles aux investissements. Chacune des parties doit donc prendre soin d'expliquer comment ses règles d'investissement dans les secteurs stratégiques peuvent être appliquées équitablement.

Les États-Unis et la Russie doivent également prendre en compte un certain nombre de problèmes liés à la gestion de l'économie mondiale, en coopération avec d'autres grandes puissances. La gouvernance du FMI, par exemple, devrait être réformée pour prendre en compte des changements dans la répartition de la puissance économique : il ne peut plus être dominé par les États-Unis et l'Europe. L'importance croissante des fonds souverains, et les inquiétudes sur leur éventuelle exploitation à des fins politiques mettent en lumière la nécessité d'une discussion approfondie sur leur utilisation, et sur les obligations des pays investisseurs et récipiendaires de ces fonds.

L'ancien espace soviétique

C'est là sans doute la question la plus délicate pour les relations États-Unis/Russie, et la compétition entre les deux pays semble devoir aller en grandis-

10. « U.S.-Russia Strategic Framework Declaration », 6 avril 2008, disponible sur Whitehouse.gov.

sant avec la reprise économique russe. Pour les deux pays, respecter la souveraineté et l'intégrité des États de la région devrait être un principe intangible. Au-delà, les États-Unis doivent accepter la place particulière que cet espace occupe dans le sentiment national russe. Les États de cette région ont fait partie de l'État russe pendant au moins deux siècles ; de ce temps commun restent de multiples liens politiques, économiques et personnels ; le contrôle de cette région conférait à la Russie son pouvoir géopolitique et était capital pour son sentiment de sécurité ; il reste d'ailleurs capital pour la perception de sa propre puissance. Mais les Russes doivent aussi reconnaître les réalités actuelles, et qu'avec la mondialisation, cette région ne peut plus être une zone d'influence exclusive de la Russie ; d'autres pays, y compris les États-Unis, ont des intérêts légitimes dans diverses parties de la région, et leur présence ne fera que s'accroître avec le temps. Le défi, pour les États-Unis et la Russie, n'est donc pas d'éliminer la concurrence – ce qui ne les mènerait nulle part –, mais d'empêcher cette concurrence d'éroder la confiance nécessaire à leur coopération sur d'autres sujets.

L'ancien espace soviétique ne peut être une zone d'influence exclusivement russe

Le défi le plus considérable est posé par l'Ukraine. Celle-ci a besoin de se distinguer de la Russie pour se définir comme nation ; mais, pour des raisons historiques, elle constitue inévitablement un élément de l'identité nationale de la Russie elle-même et est intimement liée au rôle de grande puissance de cette dernière. La dérive occidentaliste de l'Ukraine – qui résulte de ses débats de politique intérieure – doit être respectée, tout en accommodant les sensibilités russes. Cela sera difficile, et prendra du temps. En attendant, il ne s'agit pas d'accélérer artificiellement le processus, mais plutôt de le laisser se développer progressivement avec le temps, tandis que l'UE et l'OTAN régleront leurs différends avec la Russie et répondront – sans les fabriquer – aux demandes de l'Ukraine.

Les valeurs

Dans les affaires internationales, les intérêts constituent la monnaie d'échange – et non les valeurs. Il est pourtant impossible d'échapper au débat sur ces dernières : la Russie doit l'accepter. Tout est ici question de limites et d'angles d'approche. Les États-Unis doivent éviter de confondre soutien aux valeurs démocratiques et ingérence injustifiée dans les affaires de la Russie. Ce n'est pas seulement une question de respect envers la Russie, mais une question de raison quant aux résultats recherchés. Comme l'écrivait George F. Kennan voici un demi-siècle : « Les voies par lesquelles les peuples avancent sur le chemin de la dignité et de

la gouvernance éclairée sont les processus les plus profonds et les plus intimes de l'existence nationale. Il n'est rien de moins compréhensible pour les étrangers, rien pour quoi l'ingérence étrangère puisse faire moins de bien¹¹. »

Au lieu d'une discussion devenue stérile sur les valeurs démocratiques, États-Unis et Russie pourraient se concentrer sur les défis concrets pour maintenir la croissance et assurer leur sécurité au XXI^e siècle : migrations, corruption, inégalités de revenus, etc. Encourager les efforts naissants de rassemblement des experts autour des aspects pratiques de ces questions s'avérerait sans doute fructueux pour l'établissement de la confiance et du respect mutuels.

Faire face à la réalité avec pragmatisme

La voie de l'amélioration des relations États-Unis/Russie n'est certes pas sans encombres. Les déceptions de ces 15 dernières années sont lourdes de conséquences. Et les incertitudes actuelles rendent encore plus difficile de surmonter la méfiance. Il faut à présent se concentrer sur les défis concrets, et proposer des approches pragmatiques, des évaluations solides de ce que chaque pays peut apporter pour leur solution. Il ne faut surtout pas ignorer les différences réelles qui nous divisent, mais plutôt reconnaître qu'elles ne pèsent pas lourd en regard des défis communs à affronter.

À l'heure où de nouvelles administrations entrent en fonction dans les deux pays, il faut éviter la rhétorique et les actes suggérant l'existence d'un fossé existentiel entre deux puissances rivales irréconciliables. Et si les relations entre les deux pays devaient s'améliorer, résistons à la tentation de crier victoire trop vite, et de fantasmer un partenariat qui ne reposerait pas sur des réalités bien tangibles, au risque d'amorcer un troisième grand cycle d'espoir, de déception et de compétition. Comme toutes les plus grandes puissances, États-Unis et Russie ont avant tout besoin, pour affronter les défis qui leur sont communs, de relations normales fondées sur le respect.



MOTS CLÉS

Relations États-Unis/Russie, Énergie, Ukraine, Nucléaire

11. G. F. Kennan, « America and the Russian Future », *Foreign Affairs*, avril 1951, réédité dans *Foreign Affairs*, vol. 69, n° 2, printemps 1990, disponible sur Foreignaffairs.org.