Vladimir Poutine et la politique étrangère russe

Entre aventurisme et réalisme ?



Juin 2018



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche,

d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en

1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité

publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit

librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche

interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

Note réalisée dans le cadre de l'« Observatoire Russie, Caucase et Europe orientale », avec

 $le\ soutien\ de\ la\ Direction\ g\'en\'erale\ des\ relations\ internationales$

et de la stratégie (DGRIS)

ISBN: 978-2-36567-846-9

© Tous droits réservés, Ifri, 2018

Comment citer cette publication:

Bobo Lo, « Vladimir Poutine et la politique étrangère russe : entre aventurisme

et réalisme? », Russie.Nei.Visions, n° 108, Ifri, juin 2018.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél.: +33 (0)1 40 61 60 00 - Fax: +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail: accueil@ifri.org

Site internet: Ifri.org

Russie.Nei.Visions

Russie.Nei.Visions est une collection numérique consacrée à la Russie et aux nouveaux États indépendants (Biélorussie, Ukraine, Moldavie, Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Ouzbékistan, Turkménistan, Tadjikistan et Kirghizstan). Rédigés par des experts reconnus, ces articles policy oriented abordent aussi bien les questions stratégiques que politiques et économiques.

Auteur

Bobo Lo est un analyste indépendant. Il a été directeur des programmes Chine et Russie au Centre for European Reform ; directeur du programme Russie et Eurasie à Chatham House ; et adjoint au Chef de mission à l'ambassade d'Australie à Moscou. Il est chercheur associé au Centre Russie/NEI de l'Institut français des relations internationales (Ifri).

Bobo Lo est l'auteur de nombreuses publications sur la politique étrangère russe. Son dernier livre, *A Wary Embrace: What the China-Russia Relationship Means for the World*, a été publié par Penguin Random House pour le Lowy Institute en avril 2017. Son livre *Russia and the New World Disorder* (Brookings/Chatham House, 2015) a été sélectionné pour le prix Pushkin House 2016. Un précédent ouvrage de Bobo Lo, *Axis of Convenience: Moscow, Beijing and the New Geopolitics*, a été décrit par *Foreign Affairs* comme « la meilleure analyse à ce jour de l'une des plus importantes relations bilatérales du monde ». Parmi ses récents articles :

- « An Accident Waiting to Happen: Trump, Putin, and the US-Russia Relationship », Lowy Institute Analysis, octobre 2017;
- « Russie-Chine-Inde: un vieux triangle dans un nouvel ordre mondial? », *Russie.NEI.Visions*, Ifri, avril 2017.

Bobo Lo détient un master de l'université d'Oxford et un doctorat de l'université de Melbourne.

Résumé

Depuis son arrivée au Kremlin, Vladimir Poutine a été le maître d'œuvre d'un spectaculaire retour de la Russie sur la scène internationale. Dans les années 1990, la Russie n'avait de puissance régionale que le nom; aujourd'hui, elle s'affirme de nouveau comme un acteur global dont l'ambition et l'assurance n'ont jamais été aussi élevées depuis la fin de la guerre froide. Sa certitude d'être partie intégrante d'un nouvel ordre mondial ne reflète pas seulement un sentiment de légitimité historique, mais aussi une confiance retrouvée dans ses capacités.

Cependant, ces progrès masquent des faiblesses majeures. Malgré ses démonstrations militaires en Ukraine et en Syrie, et en dépit de l'indéniable habileté tactique de Vladimir Poutine, la Russie demeure, à de nombreux égards, une puissance faible. Elle peine à jouer un rôle moteur sur les questions internationales. Son influence s'érode dans l'espace post-soviétique. Son poids dans la zone Asie-Pacifique reste modeste. Sa capacité à influencer le processus de prise de décision des pays occidentaux est plus limitée que jamais. Dans la tradition réaliste incarnée par le président russe, un petit nombre de grandes puissances doivent gérer ensemble un système international classique centré sur les États. Or une telle vision ne correspond guère au monde instable et déstructuré d'aujourd'hui.

Poutine estime que les événements lui donnent raison et interprète chaque échec des dirigeants occidentaux comme une victoire personnelle. Cependant, pour s'imposer comme un acteur majeur de la scène internationale dans les prochaines décennies, la Russie doit se réinventer, en réduisant sa dépendance excessive à l'égard de la force militaire et de la subversion politique, et en déployant une influence plus sophistiquée et inclusive. Le succès d'une telle entreprise nécessitera une profonde modernisation intérieure, sans laquelle Moscou ne pourra conduire durablement une politique étrangère souveraine.

Abstract

In the course of his presidency, Vladimir Putin has presided over a remarkable expansion of Russian foreign policy. During the 1990s, Russia was a regional power in all but name. Today, however, we are witnessing the re-emergence of a global Russia, whose ambition and confidence are at a post-Cold War high. The conviction that it is integral to a new world order reflects not only a historical sense of entitlement, but also renewed self-belief.

But this progression masks major flaws. Despite impressive demonstrations of military might in Ukraine and Syria, and Putin's tactical dexterity, Russia remains a weak power in many respects. It has shown little capacity to lead on global issues. Its influence in the post-Soviet space is in long-term decline. Its footprint in the Asia-Pacific remains very modest. And its capacity to influence Western decision-making has rarely been weaker. The realist tradition embodied by Putin envisages a few great powers comanaging a classical, states-based international system. But in a fluid and disorderly world, such notions are delusional.

Putin feels vindicated by events and cheered by the failings of Western leaders. Yet if Russia is to be a global player in coming decades, it will need to reinvent itself. This would entail moving from an over-reliance on military power and political subversion to embracing more sophisticated and inclusive forms of influence. It would also depend on far-reaching domestic modernization as the key to sustaining a truly independent foreign policy.

Sommaire

INTRODUCTION	6
UN CONTEXTE INTERNATIONAL MOUVANT	8
LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE RUSSE EN ACTION	11
Gouvernance mondiale	11
L'espace post-soviétique	14
Le Moyen-Orient	18
La Russie et l'Asie-Pacifique	20
La Russie et l'Occident	23
Les enseignements de la politique étrangère russe	27
BILAN D'ÉTAPE	30
PERSPECTIVES D'AVENIR	34

Introduction

Au cours des dix-huit dernières années, Vladimir Poutine a été le maître d'œuvre d'un spectaculaire retour de la Russie sur la scène internationale. À son arrivée au Kremlin en janvier 2000, il avait hérité d'une situation particulièrement délicate. Sous son prédécesseur Boris Eltsine, la Russie avait continuellement revendiqué un rang international de premier plan¹, conservant un arsenal nucléaire significatif et son statut de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies. En réalité, elle n'était guère plus qu'une puissance régionale : sa « politique étrangère » était le produit d'un mélange de discours creux, de *bluffs* grossiers et de restrictions budgétaires. La situation actuelle est très différente. Si la Russie ne dispose pas de certaines capacités qui caractérisent un véritable acteur mondial, ses horizons sont devenus mondiaux et ses ambitions, de même que son assurance, se sont renforcées.

Le tableau n'en demeure pas moins contrasté. La politique étrangère russe ne connaît pas seulement des succès impressionnants, mais aussi des échecs majeurs. Certes, Vladimir Poutine a réaffirmé l'influence de Moscou dans des régions où elle avait été marginalisée, et présente systématiquement son pays comme un « pôle indépendant » dans les relations internationales. La Russie s'est aussi aliénée l'Occident, est devenue un *junior partner* de la Chine et a échoué à se moderniser. À bien des égards, elle est une puissance du XX^e siècle qui éprouve des difficultés à s'adapter aux réalités du XXI^e siècle et qui continue de s'accrocher à des notions anachroniques comme l'équilibre géopolitique et la diplomatie des grandes puissances.

Analyser la politique étrangère russe contemporaine n'est guère facile. Il ne suffit pas d'affirmer, comme l'ont fait nombre d'observateurs, que Moscou est guidé par une vision claire de ses « intérêts nationaux permanents ». En effet, la définition de ceux-ci ne fait pas consensus ; en outre, la notion même de permanence, dans un monde en proie à des changements aussi considérables qu'imprévisibles, est discutable. Enfin, les platitudes relatives à un système international polycentrique, à la souveraineté nationale et à une politique étrangère « indépendante »



ne permettent pas d'appréhender les relations toujours plus complexes que la Russie entretient avec le reste de la planète.

Cette note dépeint le paysage de la politique étrangère russe en cette période charnière de l'histoire mondiale. De toute évidence, l'ordre libéral dirigé par les États-Unis traverse une profonde crise –, accentuée (mais non provoquée) par l'élection surprise de Donald Trump. En parallèle, la montée en puissance de la Chine, de l'Inde et d'autres puissances non occidentales provoque des changements fondamentaux sur la scène internationale. L'émergence d'un nouvel ordre et la forme qu'il prendrait restent incertaines. Quelles sont les implications pour la Russie de ce monde en transition? S'imposera-t-elle comme l'un des vainqueurs de cette transformation mondiale, ou se retrouvera-t-elle parmi les laissés-pourcompte de ces vastes changements dont elle peine à saisir la véritable portée²?

Le contexte international actuel confronte la Russie aux plus grands défis qu'elle ait eu à relever depuis l'arrivée de Poutine au pouvoir. Or elle y est mal préparée sur le double plan matériel et psychologique. La facilité avec laquelle elle a annexé la Crimée, son intervention militaire décisive en Syrie et l'assurance affichée par Poutine lors de ses apparitions publiques tendent à dissimuler plusieurs réalités dérangeantes : celles d'un monde où les frontières nationales et la définition traditionnelle de la souveraineté sont de plus en plus remises en question ; où le pouvoir et l'influence sont plus diffus que jamais; et où la nature de la puissance elle-même est en pleine évolution. Même si les capacités militaires de la Russie demeurent considérables, les vrais leviers d'influence au XXIe siècle sont la puissance économique, le degré d'avancement technologique et le leadership moral. Dans tous ces domaines, ses résultats n'ont, jusqu'ici, pas été à la hauteur de son potentiel. Si elle souhaite rester un acteur de premier plan sur le long terme, elle devra changer sa perception de ce que signifie le statut de grande puissance. Alors qu'elle s'appuie aujourd'hui essentiellement sur les formes primitives de projection de puissance, comme la force militaire et la subversion politique, il lui faudra adopter des stratégies d'influence plus sophistiquées et plus inclusives³.

^{2.} B. Lo, Russia and the New World Disorder, Washington D.C./Londres, Brookings/Chatham House, 2015, p. 242-243.

^{3.} La Russie invoque régulièrement le *soft power*, mais elle en a une définition très différente de celle des pays occidentaux. À ses yeux, il s'agit moins de convaincre les autres acteurs en montrant le bon exemple que de mettre en œuvre des « mesures actives » (*aktivnye meropriâtiâ*) qui relèvent de l'héritage de la guerre froide. Ces mesures vont de la lutte contre la vision du monde véhiculée par les médias occidentaux à l'affaiblissement du fonctionnement des institutions occidentales, par exemple à travers des cyberattaques. James Sherr parle à cet égard de « *soft coercition* ». Voir J. Sherr, *Hard Diplomacy and Soft Coercion: Russia's Influence Abroad*, Londres, Chatham House, 2013.

Un contexte international mouvant

Le contexte international actuel est extrêmement mouvant. L'ordre libéral dirigé par les États-Unis se désagrège sans qu'un système alternatif n'émerge. Même si la mondialisation dominée par l'Occident est attaquée de toutes parts, elle demeure le principal paradigme économique. On assiste à la « désuniversalisation » progressive des normes et valeurs occidentales, mais celles-ci ne sont pas remplacées pour autant par un « modèle chinois » ensemble quelque autre normatif. La multipolarité « polycentrisme ») est souvent invoquée, mais aucun consensus n'existe sur l'implication de cette notion. Une certitude est que le « système » international n'a jamais été aussi divisé et désorganisé depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Il peut être tentant de voir en la Russie le premier bénéficiaire d'un tel contexte et d'affirmer qu'elle tire avantage du vide créé par le déclin du leadership américain et par les difficultés continuelles de l'Europe⁴. À la différence de la Chine, qui a prospéré au sein de l'ordre mondial libéral, la Russie s'est généralement considérée comme la victime de ce système, s'estimant cruellement exploitée par un Occident cynique. Il n'est pas surprenant, dès lors, que le régime de Poutine se soit réjoui des divers troubles que les États-Unis et l'Europe ont connus au cours des dix dernières années. Cette attitude relève en partie de la *schadenfreude*, les Russes considérant que l'Occident était puni pour sa supposée arrogance. Moscou est, toutefois, aussi conscient des bénéfices concrets que lui apporte l'affaiblissement occidental, au premier rang desquels une marge de manœuvre accrue pour s'imposer dans son voisinage et pour s'affirmer en tant que grande puissance.

Cependant, l'effritement de l'ordre américain est également porteur d'inconvénients significatifs. Tout d'abord, la chute d'un système, quel qu'il soit, provoque nécessairement incertitude et instabilité. L'idéal de Moscou serait l'instauration d'un « concert des grandes puissances » du XXI^e siècle, où les États-Unis, la Chine, la Russie et quelques autres acteurs de premier



plan exerceraient une gestion conjointe des affaires internationales⁵. Cependant, la mise en œuvre d'une telle vision en cette époque où la puissance est devenue beaucoup plus diffuse et où les normes internationales se sont étiolées.

La crise de l'internationalisme libéral, la montée en puissance d'une Chine aux ambitions mondiales, d'une Inde qui gagne en assurance et la résurgence de la Russie ont rendu le climat géopolitique particulièrement conflictuel. On a assisté, au cours de ces dernières années, à une flambée des tensions stratégiques entre puissances majeures : États-Unis/Chine, Chine/Japon, Inde/Pakistan, Iran/Arabie Saoudite, etc. Les tendances iconoclastes, de l'alter-mondialisme radical à l'islamisme terroriste en passant par le nationalisme xénophobe, se sont propagées. De nouvelles formes de confrontation ont émergé, telles que les cyberattaques et la « guerre hybride ». Les accords sécuritaires établis, notamment dans le domaine de la maîtrise des armements stratégiques, se sont érodés. Les « points chauds » se sont multipliés et la situation y est de plus en plus grave : péninsule coréenne, Moyen-Orient, mer de Chine du Sud, Ukraine, etc. Par conséquent, l'éventualité d'un conflit militaire opposant deux grandes puissances (ou plus) ne semble plus aussi inconcevable qu'il y a encore quelques années⁶.

La tradition réaliste à laquelle se réfère le Kremlin repose sur l'idée d'un système international classique, westphalien, cogéré par quelques grandes puissances. Cependant, le monde du XXIe siècle transcende de multiples façons les frontières nationales et remet en cause l'influence des grandes puissances. La mondialisation des échanges commerciaux, la multiplicité et l'ubiquité de l'information, le développement effréné des hautes technologies, l'accélération du changement climatique, les migrations incontrôlées, la pression croissante qui s'exerce sur la nourriture, l'eau et d'autres ressources, la « désuniversalisation » des normes et valeurs, rendent le monde de plus en plus difficile à gouverner. Les États phares jouent toujours un rôle prépondérant, mais il n'est plus possible d'affirmer qu'ils seraient capables d'imposer un « ordre mondial ». De fait, ils doivent non seulement coopérer mutuellement – ce qui n'est pas sans difficulté – mais également avec les puissances régionales et les États faibles, avec des acteurs étatiques et non étatiques, avec des groupes de pression de la société civile et des organisations internationales.

^{5.} Ibid.

^{6.} J. Borger, « Nuclear Risk at Its Highest since Cuban Missile Crisis, Says ex-Energy Secretary », *The Guardian*, 16 février 2018, www.theguardian.com.



L'intégration de ces nouvelles réalités s'annonce difficile pour la Russie. Au cours des dernières décennies, sa perception du monde a été largement fondée sur son rapport aux États-Unis, à la fois référence stratégique, « ennemi » principal⁷ et partenaire en matière de contrôle des armements. Or, cette approche ne permet guère de s'adapter efficacement à un environnement où les alliés, les adversaires et même les « partenaires stratégiques » sont des entités mouvantes, et où la nature même de la puissance et de l'influence devient insaisissable. Dans ce monde, le véritable défi de Moscou ne consiste pas à contester l'« unilatéralisme » américain, à établir un concert des nations rénové ou à édifier un « monde russe » (russkij mir) culturel et linguistique dans l'espace post-soviétique. Il s'agit plutôt, pour la Russie, de trouver des façons créatives de promouvoir ses intérêts dans un environnement toujours plus complexe et déstructuré.

Si la Russie aspire à conduire une politique étrangère indépendante et stratégiquement flexible, il lui faut impérativement mettre en œuvre un processus de modernisation intérieure qui lui fournira les moyens de ses ambitions croissantes. Avec une économie huit fois inférieure à celle de la Chine⁸, elle ne peut pas se reposer à long terme sur ses capacités militaires stratégiques et conventionnelles et sur l'efficacité de ses « mesures actives » pour prendre le dessus sur ses « ennemis⁹ ». Elle doit développer son *soft power* dans des domaines qu'elle a encore peu explorés comme les technologies de pointe, la sécurité alimentaire et hydrique, les énergies renouvelables et la résolution des conflits. La préservation de son statut de puissance majeure dépend de sa capacité à se réinventer pour devenir un contributeur de premier plan au bien commun, et ne plus être définie avant tout comme un fauteur de troubles.

^{7.} Le secrétaire du Conseil de sécurité nationale (et ancien directeur du FSB) Nikolaï Patrouchev a accusé les États-Unis de chercher à provoquer l'effondrement de la Russie et de vouloir s'approprier ses ressources naturelles. Voir « U.S. Wants Russia Collapse to Gain Its Resources – Security Council Head », *The Moscow Times*, 26 juin 2016, https://themoscowtimes.com; voir aussi l'interview qu'il a accordée au *Guardian* le 24 octobre 2014, www.theguardian.com.

^{8.} En PIB nominal. Voir *IMF World Economic Outlook Database*, FMI, avril 2017, <u>www.imf.org</u>. 9. Voir note [3].

La politique étrangère russe en action

Les textes sur lesquels repose la politique russe, tels que le Concept de politique étrangère et le Concept de sécurité nationale, consacrent de longs développements aux défis auxquels la Russie est confrontée dans le monde contemporain¹⁰. Toutefois, l'objectif de ces documents essentiellement de la communication : présenter la politique étrangère russe sous un jour « stratégique » et rationnel en exposant ses principes de façon cohérente. Ils ne laissent rien deviner du « brouillard de la diplomatie », ni du fait qu'une grande partie des décisions du Kremlin sont prises ad hoc. Dès lors, pour comprendre le fonctionnement de la politique étrangère russe, il faut se concentrer moins sur ce qui est dit que sur ce qui est fait (ou ce qui ne l'est pas).

Gouvernance mondiale

En matière de gouvernance mondiale, l'approche de Poutine repose sur deux prémisses fondamentales. Selon la première (évoquée plus haut), la Russie est aujourd'hui un acteur mondial dont les intérêts s'étendent bien au-delà de son voisinage immédiat. Certes, elle ne prétend pas (encore) être une *puissance* mondiale, ni même exercer son influence à l'échelle planétaire. En revanche, Moscou estime avoir toute légitimité pour s'impliquer dans la plupart des questions internationales et, plus généralement, dans la gouvernance mondiale. Sa certitude d'être partie intégrante d'un nouvel ordre mondial ne reflète pas seulement un sentiment de légitimité historique – sa nature innée de « grande puissance » (*deržavnost'*) – mais aussi une confiance restaurée dans ses capacités.

La seconde prémisse est de nature plus opérationnelle. En ces temps troublés, la Russie entend mettre en œuvre une approche éclectique de la gouvernance mondiale, combinant engagement bilatéral et diplomatie multilatérale. L'intérêt premier du bilatéralisme est qu'il permet des

10. Voir la section II (« Le monde moderne et la politique étrangère de la Fédération de Russie ») du Concept de politique étrangère de la Fédération de Russie, Ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie, 1^{er} décembre 2016, www.mid.ru; et section II (« La Russie dans le monde moderne ») de la Stratégie de sécurité nationale de la Russie, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 31 décembre 2015, www.ieee.es (traduction anglaise).



interactions directes avec les autres grandes puissances – les États-Unis et la Chine, bien sûr, mais aussi l'Allemagne, la France, le Japon et l'Inde. Qu'elles reposent sur la coopération ou la concurrence, ces interactions représentent, selon Moscou, l'élément déterminant de la politique internationale contemporaine¹¹.

Si les relations entre grandes puissances constituent le cœur de l'approche du Kremlin en matière de gouvernance mondiale, la diplomatie multilatérale en fournit le *cadre* institutionnel et normatif. Aux yeux de Moscou, le multilatéralisme peut prendre différentes formes: la participation active de la Russie à des instances bien établies comme le Conseil de sécurité de l'ONU, mais aussi son adhésion à des structures émergentes, par exemple la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (AIIB). Le multilatéralisme consiste également à coopérer avec des organisations dominées par l'Occident – le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale – tout en développant des mécanismes qui excluent les puissances occidentales, à l'instar des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud). Il s'agit enfin de prendre part aussi bien à des institutions mondiales qu'à des groupes régionaux comme l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS), l'Union économique eurasiatique (UEE) et l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC).

Par l'adoption de cette approche très large de la gouvernance mondiale, Moscou entend tirer tous les bénéfices de sa flexibilité stratégique et de son indépendance d'action. Une Russie capable de coopérer efficacement avec nombre de pays et d'organisations internationales n'a pas à craindre l'isolement diplomatique ou, au contraire, la dépendance excessive vis-à-vis d'un partenaire particulier. Elle peut dès lors chercher à incarner l'équilibre, aussi bien dans des régions spécifiques comme le Moyen-Orient qu'au niveau mondial entre les États-Unis et la Chine. Sa participation à de nombreuses institutions de gouvernance globale et régionale lui permet aussi de se positionner comme un citoyen international responsable et influent, capable de jouer un rôle décisif dans la résolution ou la gestion des conflits partout dans le monde. Sa collaboration au Plan d'action global commun sur le nucléaire iranien en constitue un exemple notable.

Toutefois, l'approche qu'a le Kremlin de la gouvernance globale relève moins d'une stratégie cohérente que d'un amalgame d'instincts ataviques, d'aspirations visionnaires et d'improvisations tactiques. Ainsi la Russie accorde-t-elle une importance variable aux différentes organisations internationales selon ses besoins du moment. En réalité, le multilatéralisme

^{11.} D. Trenin, « New World Order », interview accordée à la *Harvard Political Review*, 15 septembre 2017, http://harvardpolitics.com; A. Sushentsov, « "Telamons Holding the Sky": Russian Views on Evolving Global Balance of Power », Valdai Discussion Club, 2 mai 2017, http://valdaiclub.com.



et la gouvernance globale sont avant tout, pour Moscou, des moyens de promouvoir des intérêts nationaux souvent étroits.

On le constate tout particulièrement en analysant l'attitude russe envers deux organisations : le P5 (les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU) et les BRICS. Le P5 incarne l'égalité formelle de la Russie avec les États-Unis et un ordre mondial multipolaire centré sur le « concert des grandes puissances ». Dès lors, il représente l'autorité de légitimation ultime. Le droit de véto dont dispose Moscou est fondamental car il lui donne les moyens de bloquer, au nom du « droit international », toute décision occidentale qui lui déplaît – comme dans le cas de la Syrie. Cette instrumentalisation du droit permet à Moscou d'entretenir une forme de « confusion morale ». À cet égard, il est révélateur que, sur le dossier syrien, un grand pays démocratique comme l'Inde a eu tendance à soutenir le légalisme procédurier de Moscou contre les arguments occidentaux en faveur d'une intervention humanitaire¹².

L'inefficacité avérée du Conseil de sécurité en matière de gestion des conflits n'importe guère à Moscou. D'une part, dans la résolution des crises, les Russes misent plutôt sur les formats bi- ou trilatéraux ; d'autre part, la priorité du Kremlin n'est pas l'efficacité opérationnelle de l'ONU, mais le statut et l'influence de la Russie en son sein.

Cette attitude intéressée apparaît aussi dans le rapport aux BRICS. Moscou souligne régulièrement l'importance de ce groupe, dont les accomplissements restent largement symboliques. La création de la Nouvelle banque de développement (NDB) et du Fonds de réserve d'urgence (Contingent Reserve Arrangement – CRA) témoigne à première vue d'une volonté de mettre en œuvre des projets concrets, mais ces instances demeurent largement sous-financées¹³. Si Moscou tient au groupe des BRICS, c'est avant tout parce qu'il incarne une vision alternative de la gouvernance globale, où la Russie occupe une place centrale tandis que l'Occident y est marginalisé.

Cette attention portée aux symboles se manifeste également dans l'approche du Kremlin à l'égard des questions essentielles de gouvernance mondiale, qu'il s'agisse des grands dossiers traditionnels comme la résolution des conflits, la maîtrise des armements stratégiques et

^{12.} Voir K. Pethiyagoda, « India on Syria – the Rising Power's Position on a Global Conflict », *Huffington Post*, 14 janvier 2016, www.huffingtonpost.com.

^{13.} En théorie, la NDB doit être dotée d'un capital initial de 50 milliards de dollars sur une période de sept ans, versé à parts égales par les cinq membres des BRICS. En réalité, cette somme n'atteindra qu'environ 10 milliards de dollars. Voir l'entretien avec Leslie Maasdorp, vice-président et directeur financier de la NDB, *in* A. Guryanova, « The BRICS New Development Bank Outlines Its Major Priorities », Russia Direct, 1er septembre 2016, www.russia-direct.org.



conventionnels et la sécurité énergétique, ou de sujets plus « modernes » tels que la lutte contre le terrorisme, le changement climatique, la cyberguerre et la guerre de l'information. Deux grands types d'approches peuvent être définis : quand la Russie veut obtenir des résultats, elle dialogue directement avec les parties concernées. Ainsi, en ce qui concerne la maîtrise des armements stratégiques, elle préfère conserver le cadre des accords bilatéraux avec les États-Unis plutôt que de s'engager dans des mécanismes multilatéraux trop complexes de son point de vue. De même, elle considère que les conditions de ses exportations de gaz vers l'Europe devraient être négociées directement avec les pays consommateurs, au lieu d'être soumises aux règles intrusives d'institutions supranationales comme l'UE et son Troisième paquet énergie¹⁴.

En revanche, Moscou privilégie la voie multilatérale quand il considère les progrès sur des dossiers comme non prioritaires, voire indésirables. Cela vaut également pour les sujets dans lesquels il ne s'engage pas sérieusement mais où il veut démontrer sa bonne volonté, comme la lutte contre le changement climatique. Ainsi, au lieu de s'inquiéter des effets du réchauffement de la planète, le Kremlin se félicite de la fonte de la calotte glaciaire dans la mesure où ce phénomène la rapproche du jour où la Voie maritime du nord (Northern Sea Route – NSR) et le développement commercial de l'Arctique deviendront réalité. Moscou a cependant signé l'accord de Paris sur le changement climatique en 2016. Rejoindre le consensus international sur cette question lui a permis d'afficher un positionnement d'acteur responsable – un calcul qui est apparu pertinent quand, peu après, Donald Trump a annoncé que les États-Unis se retiraient de l'accord¹⁵.

L'espace post-soviétique

Vladimir Poutine combine deux types d'approche de l'espace postsoviétique : l'approche bilatérale et l'approche intégrationniste. La première est plus concrète, la seconde plus visionnaire et plus abstraite.

^{14.} Le troisième paquet énergie de l'UE comporte, parmi d'autres dispositions, des règles relatives au « découplage » des activités de production et de distribution du gaz. Même si cette disposition ne vise pas spécifiquement les entreprises russes, elle remet directement en cause les pratiques monopolistiques de Gazprom en Europe centrale et orientale.

^{15.} Donald Trump a annoncé le 1^{er} juin 2017 le retrait des États-Unis de l'accord de Paris sur le climat. L'article 28 de l'accord précise que les pays désireux de le dénoncer sont dans l'obligation d'attendre trois ans après son entrée en vigueur (intervenue le 4 novembre 2016), et que cette dénonciation ne prend effet qu'à l'expiration d'un délai supplémentaire d'un an; mais d'autres mécanismes pourraient permettre un retrait américain plus rapide. Voir M. Park, « Three Ways Trump Could Dump Paris Climate Change Agreement », CNN, 1^{er} juin 2017, https://edition.cnn.com.



Les récents événements ont été plutôt positifs du point de vue des relations bilatérales de Moscou avec les anciennes républiques soviétiques. La mort de l'indéboulonnable président de l'Ouzbékistan Islam Karimov et son remplacement par le Premier ministre Chavkat Mirzioïev rendent possible une coopération plus stable et plus étroite avec Tachkent. La modernisation militaire en cours en Azerbaïdian, qui repose sur l'importation d'armements russes, incite le président Ilham Aliev à se montrer accommodant envers le Kremlin. La dépendance militaire et économique persistante du Bélarus à l'égard de la Russie a fait de Minsk un partenaire généralement très conciliant, malgré des manifestations de défiance occasionnelles¹⁶. Enfin, le Kazakhstan du président Noursoultan Nazarbaïev reste l'allié le plus fiable de Moscou parmi toutes les anciennes républiques soviétiques. Globalement, les dysfonctionnements, la fragilité sécuritaire et la faiblesse économique de ces États (à l'exception partielle du Kazakhstan) les obligent à mener des politiques très conciliantes à l'égard de Moscou.

Cette tendance générale admet deux exceptions notables : la Géorgie et l'Ukraine. Même après la fin de la carrière politique de l'ancien président Mikheïl Saakachvili, la Géorgie a continué de suivre un cap pro-européen, en dépit du fait qu'elle n'a guère de chances de rejoindre l'UE ou l'OTAN. La reconnaissance par Moscou des indépendances de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud représente un obstacle significatif à un rapprochement stratégique avec Tbilissi. Le Kremlin ne semble cependant pas s'en préoccuper outre mesure, du fait de la vulnérabilité chronique de la Géorgie et de l'impossibilité de son accession à l'OTAN.

Il n'en va pas de même pour l'Ukraine, qui représente certainement le plus grand échec de la politique étrangère de Poutine. L'annexion de la Crimée et l'intervention militaire russe dans le sud-est de l'Ukraine ont provoqué une rupture qui semble irréparable avec Kiev. Loin de prévenir l'intégration de l'Ukraine dans une Europe centrée sur l'UE, les actions de Moscou l'ont accélérée. Elles ont également donné une nouvelle raison d'être à l'OTAN ; sévèrement endommagé les relations de la Russie avec plusieurs des principaux États européens, en particulier l'Allemagne et la France ; jeté le discrédit sur les projets intégrationnistes autour de la Russie telles que

16. Les flirts épisodiques du président bélarusse Alexandre Loukachenko avec l'UE n'ont pas empêché Minsk de coopérer étroitement avec Moscou sur des dossiers essentiels comme les exercices militaires *Zapad-2017*, qui comptent parmi les plus importants organisés depuis la fin de la guerre froide. Voir E. Schmitt, « Vast Exercise Demonstrated Russia's Growing Military Prowess », *The New York Times*, 1^{er} octobre 2017, www.nytimes.com.



l'UEE ; et déclenché des sanctions occidentales qui ont aggravé la situation de l'économie russe, déjà en stagnation¹⁷.

Sur le dossier ukrainien, le Kremlin souhaite parvenir à un règlement qui entérinerait le rattachement de la Crimée à la Russie et lui permettrait de conserver le contrôle du Donbass. Un tel accord garantirait également la non-accession de l'Ukraine à l'OTAN (ou à l'UE), offrirait à Moscou une influence politique sur Kiev et confirmerait tacitement la reconnaissance par l'Occident d'une « sphère d'intérêts privilégiés » russe dont ferait partie l'Ukraine (et le Bélarus). Cependant, les élites russes du pouvoir n'envisagent pas la réalisation d'un tel scénario à court terme. Au contraire, elles prévoient un creusement du fossé entre Moscou et Kiev, et que l'Ukraine restera une pomme de discorde majeure entre la Russie et l'Occident¹8. Dans ce contexte, l'objectif du Kremlin est essentiellement préventif: s'assurer que l'Ukraine, si elle parvient à demeurer en dehors de l'orbite de Moscou, soit au moins faible et vulnérable aux pressions russes.

En parfaite cohérence avec cette approche, la Russie n'a pas l'intention de reconstituer tout ou partie de l'Union soviétique. Elle veut contrôler et non conquérir. Dans la plupart des cas, elle se satisfait du *statu quo*, les anciennes républiques soviétiques étant gouvernées par des régimes autoritaires eux aussi allergiques à la « contagion » des valeurs démocratiques occidentales. Ceci explique son absence de nervosité à l'égard de l'expansion de l'influence économique chinoise en Asie centrale et audelà. Même si ce phénomène représente à long terme un défi pour ses propres intérêts, Moscou a des priorités plus urgentes : renforcer la dimension économique du partenariat sino-russe tout en développant la coopération sécuritaire et politique avec Pékin, et bénéficier de l'effet d'aubaine lié à la Belt and Road Initiative (BRI) lancée par la Chine.

17. Comme l'a souligné James Sherr, « quatre années de guerre n'ont pratiquement rien apporté de positif à la Russie. Elle fait de nouveaux ennemis, mais pas de nouveaux amis ». Voir « Donbas Peacekeepers Proposal a Classic Putin Gambit », Chatham House, 16 octobre 2017, www.chathamhouse.org. Certains ont affirmé que Poutine avait été « forcé » d'annexer la Crimée et d'intervenir dans le sud-est de l'Ukraine car, s'il n'avait pas réagi au renversement de Ianoukovitch, son régime aurait été en grand danger. Un manque de réaction de sa part aurait également pu encourager l'OTAN à s'emparer de la base de la flotte russe de la mer Noire à Sébastopol. Mais ces tentatives de rationalisation ne sont guère convaincantes. Après le choc causé par les protestations populaires de 2011-2012, Poutine avait méthodiquement consolidé son autorité, si bien qu'en 2013 il était plus puissant que jamais. Quant à une éventuelle conquête par l'OTAN de la base de Sébastopol, cette idée semble absurde, ne serait-ce qu'en raison des risques qu'elle impliquerait. Il est bien plus probable que les principales raisons de l'intervention russe aient été l'amour-propre et l'orgueil — ceux de Poutine et ceux de la Russie. Le président russe était d'autant plus déterminé à faire une démonstration de force qu'il avait été humilié par la Révolution orange en 2004.

18. Voir I. Timofeev, « Theses on Russia's Foreign Policy and Global Positioning (2017-2024) », Centre for Strategic Research and Russian International Affairs Council, juin 2017, p. 19, http://russiancouncil.ru; voir aussi D. Trenin, « Russia's Evolving Grand Eurasia Strategy: Will It Work? », Centre Carnegie de Moscou, 20 juillet 2017, http://carnegie.ru.



Ces considérations expliquent le relatif désintérêt du Kremlin pour l'UEE en faveur d'un nouveau cadre majeur d'intégration, la Grande Eurasie¹⁹. La notion de Grande Eurasie anticipe une reconfiguration de l'ordre mondial qui verra la Chine, et non les États-Unis, monter en puissance; dans cette perspective, la collaboration avec Pékin constitue le meilleur moyen de préserver un statut international. L'époque où la Russie pouvait aspirer à être l'acteur dominant en Eurasie est révolue: son projet est désormais plus contre-hégémonique qu'hégémonique. Au mieux, elle peut espérer la mise en place d'une sorte de concordat stratégique dans lequel l'influence chinoise prépondérante serait (partiellement) compensée par des attributions importantes offertes aux autres acteurs régionaux²⁰.

Pour y parvenir, Moscou doit, comme dans le domaine de la gouvernance mondiale, employer tous les moyens à sa disposition, de l'approfondissement de ses relations bilatérales avec les grands pays d'Asie tels que le Japon et l'Inde à la consolidation des structures multilatérales régionales. Ce calcul « contre-hégémonique » permet d'expliquer pourquoi la Russie s'est autant battue pour que l'OCS intègre l'Inde, le Pakistan et, à l'avenir, l'Iran, et l'importance qu'elle continue d'accorder à des organisations telles que l'OTSC ou l'UEE. Aussi inefficaces que soient ces structures, leur existence même renforce le réseau russe de relations régionales, tout en contribuant à l'établissement d'un environnement stratégique multipolaire en Eurasie.

L'approche qu'a Poutine de l'espace post-soviétique suggère l'existence entre ces pays d'une unité conceptuelle qui pourrait se matérialiser de façon concrète si les conditions nécessaires étaient réunies. Or, les circonstances actuelles ne sont guère favorables à la mise en œuvre de projets de grande ampleur. En dépit des espoirs placés dans l'idée de Grande Eurasie, la désagrégation de l'Eurasie post-soviétique devrait s'intensifier. Les tensions croissantes entre les puissances asiatiques rendent la région de plus en plus vulnérable à des conflits géopolitiques. Dans le même temps, les anciennes républiques soviétiques restent mal préparées aux défis qui se posent à elles dans de nombreux domaines : légitimité à long terme des dirigeants et succession politique, stabilité économique, tensions interethniques, extrémisme islamiste et terrorisme. Dans un environnement aussi mouvant, la priorité immédiate de Moscou n'est pas la transformation du continent

^{19.} Poutine a annoncé le lancement du projet de « Grande Eurasie » lors de son discours au Forum économique de Saint-Pétersbourg le 17 juin 2016. Voir http://en.kremlin.ru.

^{20.} D. Trenin, «Russia's Evolving Grand Eurasia Strategy: Will It Work?», op. cit.; voir aussi D. Yefremenko, «The Birth of a Greater Eurasia», Russia in Global Affairs, 13 février 2017, http://eng.globalaffairs.ru.



mais plutôt la gestion au quotidien de ses relations bilatérales dans l'espace post-soviétique, du Bélarus à l'Ouest jusqu'au Kirghizstan à l'Est.

Le Moyen-Orient

Le décalage entre le discours et la pratique de la politique étrangère russe est particulièrement flagrant au sujet du Moyen-Orient, en particulier de la Syrie. Officiellement, l'objectif premier de Poutine dans cette région serait de renforcer la sécurité pour mieux prévenir la menace du terrorisme international²¹. Ceci est en partie vrai, compte tenu de la nombreuse population musulmane de Russie²² et l'instabilité chronique du Caucase du Nord. Toutefois, les priorités géopolitiques l'emportent largement sur les considérations sécuritaires. L'invocation du « terrorisme international » a largement servi à légitimer les objectifs fondamentaux de Moscou : confirmer le retour de la Russie en tant que puissance extérieure incontournable au Moyen-Orient et renforcer ainsi sa crédibilité en tant qu'acteur global²³.

Pour mettre en œuvre ses objectifs au Moyen-Orient, le Kremlin est contraint à un équilibrisme délicat. Depuis son arrivée au pouvoir, Poutine a toujours entretenu une coopération étroite avec Israël, dont un sixième de la population est originaire d'Union soviétique. En parallèle, il a également cultivé les partenariats de la Russie avec l'Iran et la Syrie, ennemis de l'État hébreu. Plus récemment, il a opéré un rapprochement modeste avec l'Arabie Saoudite, dont la rivalité croissante avec l'Iran représente l'une des plus grandes menaces pour la sécurité de la région²⁴. La Russie coopère aussi avec la Turquie, partenaire économique important mais aussi État membre de l'OTAN.

Un tel contexte favorise la flexibilité au détriment des « grandes idées » ou des alliances politico-militaires. Moscou cherche à se positionner à la fois comme un allié efficace et fiable (pour la Syrie), un partenaire économique essentiel (pour la Turquie), un contrepoids face à l'Occident (pour l'Iran), un important fournisseur d'armes (pour la Syrie, l'Algérie, l'Égypte, l'Iran, la Turquie), un chef de file de la lutte contre le terrorisme international

^{21.} Voir le Concept de politique étrangère de la Russie (2016), op. cit.

^{22.} On estime généralement qu'il y aurait en Russie 20 millions de musulmans, soit environ 15 % de la population. Voir « Closed Streets, Sea of People : 200,000+ Muslims Celebrate Eid Al-Fitr in Moscow », Russia Today, 5 juillet 2016, www.rt.com.

^{23.} D. Trenin, « Demands on Russian Foreign Policy and Its Drivers : Looking Out Five Years », Centre Carnegie de Moscou, 10 août 2017, http://carnegie.ru.

^{24.} L'une des manifestations du réchauffement des rapports russo-saoudiens a été la visite du roi d'Arabie saoudite Salmane à Moscou en octobre 2017. Ce fut le premier déplacement d'un monarque saoudien dans la capitale russe.



(pour Israël) et un bon « citoyen international » dont le rôle serait vital pour contenir les nombreuses tensions qui traversent la région²⁵.

La Russie possède indéniablement d'importants intérêts géopolitiques, sécuritaires et économiques au Moyen-Orient. Cependant, c'est en tant que théâtre de la politique mondiale que la région intéresse le plus Moscou. Vladimir Poutine cherche à imposer son pays comme le garant incontournable de l'ordre mondial – la guerre en Syrie offre l'opportunité d'en faire la démonstration éclatante. Parallèlement, il prend soin d'adapter sa politique aux capacités de la Russie afin de ne pas se charger d'un fardeau trop lourd : ainsi, il ne cherche pas à remplacer l'influence américaine dans la région, ni même à rivaliser avec elle. Le Kremlin a retenu les leçons historiques d'une « surextension impériale » et n'a pas oublié ce que signifie l'enlisement dans un conflit militaire sans fin. C'est pourquoi il accorde une importance fondamentale à un règlement politique en Syrie : non pour la paix en tant que telle ou par volonté de faire cause commune avec l'Occident en éradiquant à ses côtés le « terrorisme international », mais pour consolider ses gains stratégiques en minimisant les coûts et les risques.

La tâche sera cependant difficile. Jusqu'à présent, Poutine a su exploiter aussi bien les faiblesses des décideurs occidentaux — erreurs de perception, manque chronique de volonté politique, tergiversations... — que les divisions de l'opposition anti-Assad. Au niveau régional, il a profité d'un environnement sécuritaire et stratégique désorganisé où l'Arabie Saoudite et l'Iran se regardent en chiens de faïence, où les États-Unis ont perdu leur crédibilité morale et politique (notamment récemment par le retrait de l'accord sur le nucléaire iranien), et où les Européens sont marginalisés. En comparaison, la Russie apparaît comme un acteur déterminé, doté d'objectifs clairs et se donnant les moyens de les atteindre. Même si la brutalité de ses méthodes lui a valu des critiques, celles-ci ont eu bien moins d'importance que l'« effet de stupeur » suscité par sa force militaire.

Néanmoins, la Russie ne peut se contenter de profiter des erreurs et incohérences des autres pour conserver son nouveau statut d'acteur majeur au Moyen-Orient. Elle doit jouer un rôle de premier plan dans la recherche de solutions aux défis de long terme auxquels la région est exposée. Or, cette plus grande responsabilité entraîne une plus grande vulnérabilité – moins en termes de menaces physiques (comme les pertes militaires) qu'en termes de visibilité économique et politique. Avec le temps, l'action de la Russie dans cette région pourrait finir par être considérée selon les mêmes standards – et avec la même sévérité – que celle des États-Unis et, par le passé, celles du Royaume-Uni et de la France.



Le cas syrien illustre bien cette problématique. Moscou a partiellement réussi à mettre en place des zones de désescalade où le conflit est géré, dans les faits, à travers une dévolution et une division de l'autorité. Il s'agit d'un résultat tangible, mais ce succès demeurera tactique et fragile s'il n'est pas renforcé par un règlement politique plus vaste. C'est justement dans ce dernier domaine que la Russie peine à se montrer efficace. Certes, elle a lancé le processus d'Astana et organisé une réunion de haut niveau à Sotchi²⁶. Cependant, les mêmes faiblesses qu'elle a précédemment su exploiter – les divisions de l'opposition anti-Assad et les rivalités régionales entre Riyad, Téhéran et Ankara – constituent des obstacles majeurs au règlement durable qu'elle recherche²⁷.

Vladimir Poutine doit relever des défis immenses alors qu'il ne dispose que d'une fraction des ressources dont bénéficiait l'administration Obama. Qui paiera pour la reconstruction post-conflit en Syrie, et à quelles conditions? Bachar Al-Assad peut-il faire partie de la solution ou doit-il être sacrifié pour le bien de tous et au nom des intérêts géopolitiques de long terme de la Russie? Moscou est-il capable de maintenir une position équilibrée entre Riyad, Jérusalem et Téhéran? Comment résoudre la pire crise des réfugiés depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale? Enfin, comment prévenir une nouvelle vague de terrorisme islamiste? Ces questions cruciales ne dépendent certainement pas de la seule Russie. Toutefois, si celle-ci veut accomplir son ambition de devenir un acteur régional et mondial de premier plan, elle doit trouver des solutions; dans le cas contraire, son nouveau statut d'intermédiaire régional sera progressivement remis en cause et s'étiolera.

La Russie et l'Asie-Pacifique

La région Asie-Pacifique occupe une place de plus en plus significative dans la politique étrangère russe. L'attention accrue portée à cette zone se reflète dans les Concepts de politique étrangère et de sécurité nationale, mais aussi dans le nombre élevé de visites de haut niveau, le resserrement des liens économiques, le renforcement de la participation russe aux structures multilatérales asiatiques et les projets visant à développer l'Extrême-Orient russe. Si Moscou a longtemps eu une approche essentiellement instrumentale de l'Asie-Pacifique, celle-ci revêt désormais pour lui une

^{26.} Voir H. Meyer, « Putin Stages Syria Peace Talks Boycotted by Assad Opponents », Bloomberg, 30 janvier 2018, www.bloomberg.com; M. Suchkov, « Hosting Syria Talks in Sochi Presents Challenges for Russia », Al-Monitor, 17 janvier 2018, www.al-monitor.com.

^{27.} D. Trenin, « Putin's Plan for Syria », *Foreign Affairs*, 13 décembre 2017, <u>www.foreignaffairs.com</u>. Voir aussi N. Kozhanov, « Russia in Syria: Life After the Islamic State », *Eurasia Daily Monitor*, vol. 14, n° 152, https://jamestown.org.



importance cruciale. Au sein de l'élite, il existe un consensus sur le fait que l'avenir de la Russie en tant que puissance du XXI^e siècle dépend de la qualité de son interaction avec cette région particulièrement dynamique.

Le Kremlin éprouve cependant des difficultés pour mettre en œuvre sa politique asiatique, essentiellement en raison de facteurs externes. En particulier, l'environnement géopolitique de l'Asie-Pacifique s'est fragmenté; la relation Washington-Pékin demeure toujours aussi crispée, et les tensions stratégiques et sécuritaires entre la Chine et le Japon et la Chine et l'Inde se sont accentuées. Malgré les récentes avancées diplomatiques entre Trump, le dirigeant nord-coréen Kim Jong-un et le président sud-coréen Moon Jae-in, la situation sur la péninsule coréenne reste extrêmement instable. Même si Moscou a moins tendance qu'auparavant à s'engager dans des jeux d'équilibre, ses tentatives de se rapprocher de l'Asie continuent d'être envisagées avec méfiance.

Le développement du partenariat sino-russe met en évidence le dilemme auquel la Russie est confrontée. À bien des égards, il s'agit du plus grand succès de la politique étrangère de Poutine. Même s'il est excessif de parler d'une « entente autoritaire », Moscou et Pékin ont aujourd'hui atteint une proximité inédite dans leur histoire commune. Les deux pays ont réussi à contrecarrer les efforts occidentaux visant à renverser Assad. Leurs liens économiques bilatéraux se sont considérablement développés²⁸. La coopération militaire, via les ventes d'armes et les exercices conjoints, est à son apogée. Leurs opinions coïncident sur de nombreuses questions internationales, de l'Iran à la Corée du Nord. Des divergences importantes subsistent certes encore; mais la Chine n'en est pas moins devenue le partenaire privilégié de la Russie. Moscou estime que son soutien à Pékin est essentiel pour contrebalancer l'« unilatéralisme » américain prééminence normative de l'Occident, pour maximiser la flexibilité stratégique russe et pour ouvrir de nouvelles opportunités économiques dans la région Asie-Pacifique²⁹.

Cependant, les autres acteurs asiatiques se méfient de cette relation florissante. Ils estiment que, dans le couple sino-russe, Pékin a la haute main et a donc la capacité de forcer Moscou à adopter des positions prochinoises. S'agissant notamment du projet BRI, Poutine espère profiter de la dynamique économique chinoise à travers l'initiative de la Grande Eurasie, tandis que le Premier ministre indien Narendra Modi y voit un outil destiné à asseoir la domination de la Chine sur l'espace eurasien et une menace

^{28.} Les échanges commerciaux russo-chinois ont été multipliés par plus de quinze entre 1999 (5,7 milliards de dollars) et 2012 (88 milliards).

^{29.} Pour une analyse plus détaillée de la relation sino-russe, voir B. Lo, *A Wary Embrace*, Melbourne, Penguin Random House Australia, 2017.



réelle pour les intérêts géopolitiques indiens en Asie du Sud et en Asie centrale³⁰. Par ailleurs, Moscou soutient la Chine sur le dossier pakistanais, négligeant l'avis de New Delhi, qui considère Islamabad comme le premier soutien du terrorisme dans la région et le plus grand danger pour la sécurité de l'Inde³¹.

Les tensions sont tout aussi vives concernant le Japon. Tokyo estime que le partenariat sino-russe encourage l'attitude conquérante de Pékin dans le Pacifique occidental: la Chine peut agir avec l'assurance d'une impunité quasi totale car elle sait que la Russie la soutient³². Tokyo déplore également que Moscou s'aligne sur Pékin sur le dossier nord-coréen, exacerbant ainsi la menace posée au Japon par les programmes nucléaires militaires de Pyongyang.

Le partenariat sino-russe a, ainsi, un certain coût. Plus sa relation avec Pékin est étroite, plus la Russie peine à améliorer ses rapports avec les autres pays d'Asie³³. Même si la volonté politique du Kremlin est indéniable, la façon dont la Russie interagit avec l'Asie est déterminée avant tout par les relations conflictuelles entre les États-Unis et la Chine, par la crise qui l'oppose elle-même à l'Occident, par les tensions stratégiques entre la Chine et l'Inde et par l'animosité sino-japonaise.

Par conséquent, la « politique asiatique » de Moscou se résume le plus souvent à un simple produit de sa « politique chinoise³⁴ ». Bien que Poutine tente de renforcer les liens de son pays avec Tokyo, New Delhi et les membres de l'Association des Nations du Sud-Est asiatique (ASEAN), le partenariat sino-russe demeure l'alpha et l'oméga de son approche de l'Asie. Aucune réunion internationale « clinquante », comme le Forum économique oriental de Vladivostok, ne peut masquer cette réalité. Malheureusement pour Moscou, la perception de son sino-centrisme grandissant a eu pour effet de réduire son influence dans l'Asie-Pacifique. Cela a également affaibli sa capacité à peser sur la nature du partenariat sino-russe qui, de plus en plus, évolue selon les *desiderata* de Pékin.

^{30.} Voir, par exemple, Indrani Bagchi, « India Slams China's One Belt One Road initiative, Says It Violates Sovereignty », *The Times of India*, 14 mai 2017, https://timesofindia.indiatimes.com.

^{31.} Cela s'est particulièrement manifesté lors du sommet 2016 des BRICS à Goa, quand Modi a cherché sans succès à inclure dans le communiqué final une condamnation de l'organisation Jaish-e-Mohammed, basée à Islamabad.

^{32.} Ce sujet est souvent revenu dans les conversations que j'ai eues ces dernières années avec de nombreux décideurs politiques et penseurs japonais.

^{33.} On le constate par exemple à propos du conflit en mer de Chine méridionale. Le Kremlin a formellement adopté une attitude de neutralité sur la question de l'appartenance des territoires contestés, mais s'est élevé contre l'« internationalisation » du conflit par les puissances (les États-Unis) et institutions (la Cour permanente d'arbitrage de La Haye) occidentales.

^{34.} B. Lo, A Wary Embrace, op. cit., p. 58-61.



La dissolution de l'UEE dans la vision quasi mystique de « Grande Eurasie » constitue une reconnaissance tacite de cette réalité³⁵.

La Russie et l'Occident

Les relations russo-américaines sont au plus bas depuis la fin de la guerre froide. Certains observateurs ont d'ailleurs qualifié la situation actuelle de « nouvelle guerre froide³⁶ » ; en réalité, la situation est encore plus grave. La probabilité d'une confrontation militaire entre la Russie et les États-Unis (et leurs alliés de l'OTAN), même si elle demeure relativement faible, n'a jamais été aussi élevée depuis trente ans³⁷.

Dans une large mesure, le problème est lié au manque de clarté des intentions des deux parties - une opacité exacerbée par une profonde défiance et de multiples griefs réciproques. Les événements de ces dernières années – l'intervention de l'OTAN en Libye, le conflit syrien, l'annexion de la Crimée et l'invasion du sud-est de l'Ukraine par la Russie, l'ingérence de Moscou dans l'élection présidentielle américaine de 2016 – ont sapé les fondements mêmes d'une relation « normale » entre Moscou et Washington. L'arrivée de Donald Trump à la Maison-Blanche, dont certains observateurs espéraient qu'elle susciterait un dégel, a donné lieu au contraire à une escalade des tensions. La politique de Washington à l'égard de Moscou s'est significativement durcie – aussi bien sur les sanctions que sur l'Ukraine, sur l'OTAN, sur la défense antimissile et sur le contrôle des armements³⁸. La nouvelle Stratégie de sécurité nationale des États-Unis (NSS) désigne explicitement la Russie (de même que la Chine) comme une puissance révisionniste qui souhaite « affaiblir l'influence américaine dans le monde et nous séparer de nos alliés et partenaires³⁹ ». La Stratégie de

^{35.} En mai 2015, la Russie et la Chine ont signé un accord visant à coordonner les actions de l'UEE et de la Ceinture économique de la Route de la soie (SREB), qui fait partie du projet BRI. Cependant, cet engagement politique n'a pas produit de résultats concrets. Pékin a reçu quarante propositions relatives à la connexion Chine-Europe à travers l'espace de l'UEE, mais n'a donné suite à aucune d'entre elles. Voir A. Gabuev, « Belt and Road to Where? », Centre Carnegie de Moscou, 8 décembre 2017, http://carnegie.ru.

^{36.} Cette formule a été employée pour la première fois par Edward Lucas dans son livre de 2008, *The New Cold War*. Elle a depuis été reprise par de nombreux observateurs occidentaux et russes. Voir, par exemple, R. Legvold, « Managing the New Cold War: What Moscow and Washington Can Learn From the Last One », *Foreign Affairs*, juillet-août 2014, www.foreignaffairs.com.

^{37.} Ce risque a été mis en évidence par la mort de quelque 20 ressortissants russes (souvent qualifiés de « mercenaires ») sous les missiles américains dans la région de Deir ez-Zor (Syrie orientale). Voir J. Borger et M. Bennetts, « Scores of Russian Mercenaries Killed by US Airstrikes in Syria », *The Guardian*, 13 février 2018, www.theguardian.com.

^{38.} B. Lo, « An Accident Waiting to Happen – Trump, Putin, and the US-Russia Relationship », Lowy Institute Analysis, 25 octobre 2017, www.lowyinstitute.org.

^{39. «} National Security Strategy of the United States of America », décembre 2017, p. 25, The White House, www.whitehouse.gov.



défense nationale (NDS) dresse un tableau encore plus sombre : « La première menace qui pèse sur la prospérité et la sécurité des États-Unis est la *réémergence d'une concurrence stratégique de long terme* [italiques d'origine, N.d.A.] de la part de puissances révisionnistes⁴⁰. » En d'autres mots, la Russie et la Chine sont désormais perçues comme des menaces plus graves pour les intérêts américains que le terrorisme islamiste et la Corée du Nord.

Moscou et Washington ont parfois évoqué la possibilité de coopérer contre le « terrorisme international », mais leurs conceptions divergentes sur le sujet limitent leurs possibilités de rapprochement. Les deux parties ont évidemment intérêt à perpétuer les traités existants de contrôle des armements en prorogeant jusqu'en 2026 le Traité de réduction des armes stratégiques (New START) et en préservant le Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI)⁴¹. Cependant, les perspectives sont moroses. Le gouvernement américain accuse la Russie d'enfreindre ses obligations prises au titre du Traité FNI⁴², tandis que le déploiement d'éléments du bouclier antimissile américain en Pologne et en Roumanie irrite Moscou.

Au cours des dix dernières années, Moscou a constamment cherché à affaiblir l'Alliance atlantique en profitant des divergences entre Washington et les principales capitales européennes – sans grand succès. L'érosion du consensus transatlantique sur la sécurité qu'espérait le Kremlin ne s'est pas produite. Au contraire, on observe un renforcement de la détermination et de l'assurance des Européens dans leurs relations avec Moscou : l'attachement de la chancelière allemande Angela Merkel à une Europe fondée sur le respect des règlements existants et centrée sur l'UE, ainsi que la victoire d'Emmanuel Macron à l'élection présidentielle française de 2017, en sont des indicateurs. La perspective d'un assouplissement anticipé des sanctions de l'UE ne semble plus d'actualité.

^{40. «} Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America : Sharpening the American Military's Competitive Edge », p. 2, US Department of Defense, www.defense.gov.

^{41.} Le traité New START a été signé par Poutine et Obama en 2010 et ratifié un an plus tard. Il limite le nombre d'ogives nucléaires déployées à 1 550 pour chaque partie. Sa validité est d'une durée de dix ans après son entrée en vigueur (c'est-à-dire jusqu'en 2021), après quoi il peut être prorogé (ou non) pour cinq années supplémentaires. Le traité FNI a été signé par Reagan et Gorbatchev en 1987. Il interdit à la Russie et aux États-Unis de posséder des missiles nucléaires et à charge conventionnelle de courte portée (500-1 000 km) et de portée intermédiaire (1 000-1 500 km), ainsi que leurs lanceurs.

^{42.} M. Gordon, « Russia Deploys Missile, Violating Treaty and Challenging Trump », *The New York Times*, 14 février 2017, www.nytimes.com. Le missile dont il s'agit est le 9M729 GLCM, un missile de croisière dont la portée dépasse nettement les 500 km d'après Washington. Pour une présentation plus détaillée de la controverse, voir S. Pifer, « The Future of the INF Treaty », témoignage devant la souscommission « sécurité et défense » du Parlement européen, Brookings, 25 janvier 2018, www.brookings.edu.



Confronté à ces réalités, Poutine a changé de tactique. La ligne dure adoptée à l'égard de Washington dans les dernières années de la présidence de Barack Obama a été abandonnée au profit d'une approche plus nuancée. Implicitement, Moscou juge que Donald Trump, malgré son apparente hardiesse, est un président faible, qui n'a pas la capacité de faire des concessions substantielles à la Russie. Dès lors, du point de vue russe, il est préférable d'attendre, de ne pas se bercer d'espoirs irréalistes, de mettre en valeur les (très rares) éléments positifs de la relation bilatérale, et de coopérer quand cela est possible, par exemple sur les mesures destinées à réduire l'intensité du conflit syrien. Cette approche a été illustrée par la prudence avec laquelle le Kremlin a géré les entretiens Trump-Poutine tenus d'abord en marge du sommet du G20 à Hambourg en juillet 2017⁴³, puis lors du sommet de la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (APEC) à Da Nang, au Vietnam, quelques mois plus tard⁴⁴. Plus récemment, en janvier 2018, le déplacement à Washington des chefs de trois agences de renseignement russes – un événement sans précédent – a illustré la volonté de Moscou d'établir un semblant de dynamique constructive⁴⁵.

Ce comportement à l'égard de l'administration Trump vise à faire apparaître la Russie comme un acteur modéré et raisonnable. Ces considérations tactiques masquent toutefois un objectif stratégique. Celui-ci se fonde sur le postulat que même lorsqu'ils semblent dysfonctionnels, les États-Unis demeurent de loin le pays le plus puissant et le plus influent du monde, en dépit de l'essor de la Chine. Dès lors, la Russie doit trouver un moyen de coexister avec eux et d'éviter une confrontation qui serait catastrophique⁴⁶. Une telle vision des choses n'est pas sans rappeler la « coexistence pacifique » de l'époque Khrouchtchev, mais l'approche de Poutine est plus ambitieuse. En effet, elle ne se limite pas à ce qu'un

^{43.} Le Kremlin s'est félicité du climat positif de ces rencontres, sans manifester toutefois d'enthousiasme excessif. Il a salué l'accord portant sur la mise en place d'une zone de désescalade dans le sud de la Syrie, ainsi que la décision de créer un groupe de travail conjoint sur la cybersécurité. Et il a réagi avec calme rapide au rapide abandon de cette dernière initiative.

^{44.} Même si aucun entretien bilatéral formel entre Trump et Poutine ne s'est tenu à Da Nang, plusieurs rencontres brèves mais cordiales se sont tenues entre les deux présidents en marge de ce sommet. Voir « Trump, Putin Shake Hands, Chat Multiple times at Asia-Pacific Summit », CNN, 11 novembre 2017, http://edition.cnn.com.

^{45.} V. Frolov, « Why the Directors of Russia's Intelligence Agencies Visited Washington », *The Moscow Times*, 8 février 2018, https://themoscowtimes.com.

^{46.} La prudence du Kremlin est illustrée par sa réaction très mesurée à la frappe de missile effectuée par les États-Unis dans la région de Deir ez-Zor en février 2018, qui a causé la mort de nombreux soldats russes. Le porte-parole du président Dmitri Peskov a initialement affirmé ne pas avoir connaissance de cet incident et a appelé à se méfier des allégations trompeuses colportées par les médias. Voir « Moscow Won't Acknowledge the Deaths of Russian Mercenaries in US Airstrikes on Syrian Targets, but the Evidence is Mounting », *Meduza*, 14 février 2018, https://meduza.io.



observateur a qualifié d'« endiguement stratégique⁴⁷ » ; elle envisage la mise en place d'un équilibre mondial où les États-Unis, la Russie, la Chine et les autres principales puissances (l'Inde, le Japon, l'Allemagne, la France) redonneraient vie à un concert des nations.

Dans ses relations avec l'Europe aussi, Moscou a dernièrement adopté une attitude plus modérée, de façon certes sélective. Si, par le passé, la Russie a cherché à interférer dans certaines élections, notamment aux Pays-Bas et en France, et récemment encore soutenait ouvertement les partis européens d'extrême droite, son approche a changé : elle se rapproche de nouveau des courants politiques *mainstream* dans les principaux pays, tels que l'Allemagne et la France⁴⁸. Le fait que le président Macron ait été reçu comme invité d'honneur au Forum économique de Saint-Pétersbourg a confirmé le retour d'un certain pragmatisme. Cette réorientation est due à la prise de conscience des limites de l'influence russe et de la nécessité de s'adapter à certaines réalités, aussi désagréables soient-elles.

Malgré l'évolution du *modus operandi* du Kremlin, ses objectifs généraux en Europe n'ont cependant pas varié. Le plus important d'entre eux est de nature géopolitique : il s'agit de réaffirmer le rôle central de Moscou dans les affaires du continent. La Russie souhaite y être un acteur clé au même titre que l'Allemagne et la France, peser significativement sur la gouvernance politique et sécuritaire, et se voir reconnaître un droit de regard sur son voisinage occidental, avant tout sur l'Ukraine et le Bélarus.

De manière générale, les élites au pouvoir se montrent réalistes sur la situation actuelle et les perspectives des relations russo-occidentales. Elles reconnaissent qu'en dépit des déclarations équivoques de Donald Trump, les États-Unis resteront la puissance militaire dominante en Europe; que l'alliance transatlantique n'implosera pas; et que l'UE ne disparaîtra pas dans un proche avenir. Cependant, elle estime que la période est favorable à un bilatéralisme revigoré. Dans le domaine énergétique par exemple, elle met l'accent sur des projets comme le Nord Stream II et évite autant que possible les contraintes liées au Troisième paquet énergie de l'UE et à ses dispositions sur le « découplage » des activités de production et de distribution de l'électricité et du gaz⁴⁹. Au niveau politique, cela implique de travailler avec Berlin et Paris à la recherche d'un règlement de la crise ukrainienne et à la réduction des effets des sanctions européennes. Il y a toutefois des limites au pragmatisme russe. L'implication de la Russie dans

^{47.} I. Timofeev, « Russia and NATO: A Paradoxical Crisis », Valdai Discussion Club, 26 juin 2017, http://valdaiclub.com.

^{48.} À cet égard, la visite de Poutine à Paris en mai 2017 a été l'un des premiers signaux du changement d'approche opéré par le Kremlin.

^{49.} Voir note [14].



l'empoisonnement de Sergueï et Ioulia Skripal sur le territoire britannique a montré qu'en certaines occasions, l'hostilité viscérale de Moscou pouvait éclipser son jugement et lui faire prendre des risques inconsidérés; en l'occurrence, cette manifestation concrète de la menace russe a renforcé l'unité occidentale.

Il est important, enfin, de souligner ce que la Russie n'a *pas* l'intention d'obtenir en Europe. Contrairement aux craintes de certains décideurs politiques occidentaux, rien n'indique que Poutine aspirerait à remettre la main sur les États baltes. L'annexion d'un territoire périphérique et majoritairement peuplé de Russes ethniques comme la Crimée s'est révélée compliquée et coûteuse; celle des États baltes – qui sont membres de l'OTAN et, en tant que tels, protégés par l'article V du Traité de l'Atlantique nord – serait incommensurablement plus difficile⁵⁰. Même si l'on ne peut pas exclure de nouvelles incursions territoriales à l'avenir, elles demeurent peu probables. Le but principal des exercices militaires *Zapad-2017* consistait moins à répéter un scénario militaire sérieusement envisagé qu'à accroître l'ascendant psychologique de la Russie. À Moscou, entretenir l'inquiétude en Pologne et dans les États baltes est considéré à la fois comme un but en soi et comme une façon de tester la solidarité de l'OTAN dans des situations de stress⁵¹.

Les enseignements de la politique étrangère russe

Le panorama ci-dessus permet de tirer plusieurs enseignements sur la politique étrangère de Vladimir Poutine. En premier lieu, cette politique est fondamentalement réactive. Si les documents officiels mettent en exergue de grandes idées (la mise en place d'un « système de relations internationales polycentrique », la vision d'une Grande Eurasie), en pratique, les décisions sont généralement prises en réaction à des événements imprévus, comme la révolution du Maïdan en Ukraine ainsi qu'à des tendances extérieures plus lourdes, comme l'affirmation internationale de la Chine.

Deuxièmement, la politique étrangère russe est perméable à toutes sortes de pressions politiques et économiques. Ainsi, l'accent qu'a mis Poutine sur les thèmes « nationaux et patriotiques » depuis 2011-2012 a été essentiellement dicté par la nécessité de renforcer sa légitimité populaire dans

^{50.} L'article V du Traité de l'Atlantique nord affirme : « Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles, survenant en Europe ou en Amérique du Nord, sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties. »

^{51.} Voir A. Sushentsov, « Zapad Wargames and Living in Uncertainty », Valdai Discussion Club, 29 septembre 2017, http://valdaiclub.com.



un contexte de crise économique⁵². Dans ce type de situation, des pressions internes peuvent inciter le pouvoir à se détourner des choix plus « rationnels » en matière de politique étrangère qu'il avait faits initialement.

Il ne faut pas pour autant sous-estimer l'importance des facteurs structurels de long terme. La mémoire historique, les réalités géopolitiques, la culture stratégique et politique imprègnent l'« éducation » de l'élite au pouvoir et imprègnent tous les aspects de ses interactions avec le monde extérieur⁵³. L'idée selon laquelle Moscou agirait de manière purement pragmatique et non idéologique n'est qu'une fiction que la Russie cherche ellemême à diffuser. Les convictions et les préjugés ne sont pas anecdotiques, même s'ils ne se traduisent pas toujours par des politiques spécifiques.

Les principes et les réflexes ataviques conservent donc une importance certaine, mais ils sont constamment ajustés en fonction des circonstances et des besoins du moment. Sous Poutine, les moyens, les fins et les messages se caractérisent par leur grande flexibilité. La Russie est très attachée à son identité de « grande puissance » ; mais elle se présente comme un « citoyen international » qui contribue à la lutte contre le terrorisme, qui promeut des méthodes pacifiques pour résoudre les crises, comme celle de l'Iran et de la Corée du Nord et qui affirme que les Nations unies constituent le fondement d'une gouvernance mondiale équitable⁵⁴. Dans l'espace post-soviétique, l'opportunisme (ainsi que la capacité d'adaptation) du Kremlin se reflète dans l'abandon progressif de cet organe relativement fermé qu'est l'Union économique eurasienne au bénéfice du concept de Grande Eurasie, nettement plus inclusif. En Syrie, la Russie cherche à préserver ses gains – un rôle central au Moyen-Orient et une image internationale renforcée – mais reconnaît qu'elle n'y parviendra pas par les seuls moyens militaires ou en liant trop étroitement ses intérêts à ceux du régime Assad. Un processus diplomatique et une solution politique, aussi incertains soient-ils, s'imposent.

Cette approche flexible n'est pas seulement une réponse aux exigences d'un monde désorganisé, mais est aussi dictée par les limites des capacités russes. En théorie, la Russie dispose de multiples moyens de projeter sa puissance et son influence. En réalité, ces moyens sont peu nombreux et restreints. Par exemple, un vaste arsenal nucléaire ne confère plus, de nos

^{52.} L'économie russe a subi un ralentissement prolongé à partir de 2011 et est entrée en récession en 2015. Elle a, depuis, connu une légère reprise, mais le taux de croissance estimé pour 2017 ne dépasse pas 1,5 %, un niveau modeste qui ne devrait pas augmenter sensiblement dans les prochaines années. Voir R. Connolly, « Stagnation and Change in the Russian Economy », Russian Analytical Digest, n° 213, Center for Security Studies, 7 février 2018, pp. 5-8, www.css.ethz.ch.

^{53.} Pour plus de détails sur les facteurs structurels qui influent sur l'élaboration de la politique étrangère russe, se reporter à B. Lo, *Russia and the New World Disorder*, op. cit., p. 13-22.

^{54.} Le Concept de politique étrangère russe de 2016 souligne « le rôle central coordonnateur de l'ONU en tant qu'organisation principale régissant les relations internationales ».



jours, le même poids géopolitique qu'à l'époque de la guerre froide. La puissance militaire de la Russie ne l'a pas empêchée de « perdre » politiquement l'Ukraine – au contraire, ses succès opérationnels ont accéléré ce processus. Le recours du Kremlin à la « guerre hybride » a été abondamment débattu, de même que son rôle dans le discrédit jeté sur les démocraties occidentales des États-Unis jusqu'en Europe de l'Est. Là aussi, l'impact de ses actions a été exagéré. Donald Trump a remporté l'élection présidentielle américaine de 2016 non pas en raison de l'ingérence de Moscou, mais parce qu'il a su tirer profit du profond désenchantement de nombreux Américains et exploiter la campagne désastreuse d'Hillary Clinton. Aux Pays-Bas et en France, les agences russes ont déployé des efforts considérables pour promouvoir les partis d'extrême droite au détriment des formations traditionnelles, mais ces manœuvres se sont soldées par des échecs.

Bilan d'étape

À bien des égards, la politique étrangère de Vladimir Poutine a été couronnée de succès. Sous sa présidence, la Russie s'est métamorphosée. D'une superpuissance discréditée dont l'exigence d'être considérée comme une égale des autres grands États ne suscitait que la moquerie, elle est devenue un acteur important que chacun prend au sérieux. Certains pays, comme la Chine, voient en elle un partenaire « stratégique ». D'autres, essentiellement en Occident, la perçoivent comme une menace majeure à la sécurité et à la stabilité internationales. En tout état de cause, tous les pays adaptent désormais leur politique étrangère en tenant compte de l'évolution de la place de la Russie dans le monde. Ceci constitue un motif de fierté aussi bien pour l'élite poutinienne que pour la population russe en général.

Vladimir Poutine est aussi parvenu à élaborer une politique étrangère apparemment cohérente en comparaison de celles, pour le moins confuses, de la plupart des puissances occidentales. Avant même l'accession de Donald Trump à la Maison-Blanche, l'administration Obama était devenue synonyme d'indécision américaine. Les tergiversations d'Obama, en particulier son refus d'honorer les divers ultimatums qu'il avait posés au régime d'Assad⁵⁵, ont ouvert la voie à l'intervention militaire russe en Syrie en septembre 2015. Poutine a montré à cette occasion qu'il n'hésiterait pas à agir de façon implacable pour protéger les intérêts russes – ce qui a renforcé son image de leader habile, surpassant ses homologues occidentaux « incapables ».

Aujourd'hui, les comparaisons apparaissent encore plus avantageuses pour le locataire du Kremlin. Le chaos instauré à Washington par la faute d'un président défaillant ; le Brexit ; les tensions constantes au sein de l'UE... La comparaison avec ces tendances donne l'image d'une politique étrangère russe « solide ». Dans un environnement mondial où la plupart des dirigeants sont dépourvus de véritable vision stratégique et semblent tituber d'une crise à une autre, les actions résolues de Poutine le distinguent de ses pairs.

55. La volte-face concernant la « ligne rouge » qu'Obama avait annoncée en août 2012 est l'une de ces tergiversations. Un an plus tard, le régime d'Assad a lancé une attaque chimique contre son propre peuple dans la Ghouta, près de Damas. Obama est alors revenu sur son engagement, laissant le Congrès décider de la conduite à suivre. Pour diverses raisons, notamment partisanes, le Congrès a rejeté l'option militaire. Il est très probable qu'Obama n'ait jamais sérieusement envisagé une intervention militaire, et ait cherché un moyen d'échapper à sa promesse. Voir G. Kessler, « President Obama and the "Red Line" on Syria's Chemical Weapons », *The Washington Post*, 6 septembre 2013, www.washingtonpost.com.



En outre, le président russe est parvenu à générer, au sein de sa population, un large soutien au concept de « renaissance de la Russie ». Il s'agit d'un succès d'autant plus notable que l'ancien « contrat social » – le bien-être matériel en échange de la docilité politique – s'est érodé. La popularité de Poutine a atteint des niveaux sans précédent après l'annexion de la Crimée et la promulgation des sanctions occidentales ; plus il est attaqué en Occident, plus il est estimé dans son pays⁵⁶.

Toutefois, bien des forces de la politique étrangère de Poutine sont aussi, dans une certaine mesure, des faiblesses. Son penchant pour les « coups » tactiques l'a conduit à se focaliser excessivement sur les gains immédiats et la satisfaction de l'orgueil de grande puissance propre à la Russie, au détriment d'objectifs de long terme. Sa réaction à la crise ukrainienne en 2013-2014 a illustré cette contradiction : l'intervention russe a été une réussite du point de vue opérationnel, mais contre-productive au niveau stratégique. Elle a également mis en évidence les limites des capacités de Moscou, y compris dans son voisinage. Le Kremlin est capable d'intimider, mais pas de proposer une vision attractive à laquelle les autres États pourraient adhérer de leur plein gré. Le contraste avec les récentes initiatives de Pékin en Eurasie est à cet égard instructif. Quand Poutine se fait l'avocat d'une « Grande Eurasie », il reconnaît tacitement que la Russie ne peut pas obtenir de succès significatifs sans le soutien actif de cette grande puissance économique qu'est la Chine.

Par ailleurs, la surprise tactique est, par sa nature même, un phénomène fragile et fugace. Jusqu'en 2017, le Kremlin a pu agir à sa guise en profitant des atermoiements de l'administration Obama et des appréhensions des Européens. Les lacunes de la puissance russe étaient compensées par la capacité de Poutine à entretenir l'image d'un dirigeant plus déterminé, plus agile et plus inflexible que ses adversaires occidentaux. Cette réputation lui a permis de prendre davantage de risques, comme l'a illustré l'intervention en Syrie. Or, la situation a changé. L'imprévisibilité de Trump et la montée des sentiments antirusses à Washington ont remis en cause les calculs de Moscou⁵⁷. Cette évolution accroît la probabilité d'actions militaires dont les conséquences sont difficiles à anticiper, comme le tir de missiles américains contre la base d'Al-Chaayrate en avril 2017, et les frappes conjointes conduites par les États-Unis, le Royaume-Uni et la France contre les centres de production et de stockage d'armes chimiques

^{56.} Même s'il faut toujours considérer ces sondages avec circonspection, le taux d'approbation de l'action de Poutine s'est stabilisé à un peu plus de 80 %. Voir <u>www.levada.ru</u>.

^{57.} See L. Shevtsova, « Survival in the Trumpian World », *The American Interest*, 22 février 2017, www.the-american-interest.com; voir aussi A. Barbashin, « A Sober View of the Putin-Trump "Bromance" », Intersection, 12 juillet 2017, http://intersectionproject.eu.



syriens en avril 2018⁵⁸. Certes, ces actions ont eu des conséquences limitées. En revanche, la situation serait nettement plus difficile à gérer si les États-Unis intervenaient militairement contre la Corée du Nord ou l'Iran, ou adoptaient une ligne plus agressive contre Pékin en matière de politique commerciale ou sur le dossier de la mer de Chine du Sud. Dans de telles circonstances, l'habileté tactique de Moscou ne lui suffirait pas à compenser l'absence d'une approche plus stratégique.

Dès lors, Poutine est confronté à un problème majeur. Malgré toutes ses démonstrations de force, la Russie demeure dans bien des domaines une puissance faible. La taille de son économie est comparable à celle de l'Australie, six fois moins peuplée⁵⁹. Elle accuse un retard technologique sur la plupart des pays occidentaux et, de plus en plus, sur des puissances émergentes comme la Chine et l'Inde. En dépit d'un taux d'alphabétisation élevé, ses universités sont mal classées au niveau mondial⁶⁰ et la fuite des cerveaux est sensible. L'image de la Russie à l'étranger est généralement défavorable, aussi bien en Occident que dans le reste du monde⁶¹. Elle ne semble ni pouvoir ni vouloir jouer un rôle moteur sur les dossiers planétaires majeurs du XXI^e siècle comme la lutte contre le changement climatique. Son influence dans l'espace post-soviétique décline inéluctablement, et sa présence en Asie demeure très modeste. Moscou a les moyens de mettre dans l'embarras les gouvernements occidentaux, mais sa capacité de peser sur le processus de prise de décision aux États-Unis et en Europe n'a jamais

58. Le 7 avril 2017, l'USS *Ross* et l'USS *Porter* ont lancé 59 missiles Tomahawk sur la base militaire gouvernementale de Shayrat, près d'Homs, en réaction à l'attaque chimique qui avait visé le village de Khan Shaykoun quelques jours plus tôt. L'effet opérationnel de la frappe a été limité, notamment parce que Washington avait pris soin d'avertir les Russes au préalable, ce qui a permis à ces derniers de déplacer vers des sites plus sûrs la plupart des avions stationnés sur la base (ainsi que le personnel militaire russe). Un an plus tard, les frappes américaines, britanniques et françaises ont sévèrement endommagé les usines d'armes chimiques syriennes. Néanmoins, cette action a été conduite de façon à éviter toute escalade avec la Russie.

59. En PIB nominal. Voir *IMF World Economic Outlook Database*, FMI, avril 2017, www.imf.org.
60. L'Université d'État de Moscou (MGU-Lomonossov) est le seul établissement russe présent dans le top 300 (à la 188e place) du classement des meilleures universités mondiales établi par *Times Higher Education*. Voir « World University Rankings 2016-2017 », www.timeshighereducation.com. La MGU est un peu mieux placée dans d'autres classements (93e du classement de Shanghai, ou ARWU pour Academic Ranking of World Universities ; et 95e du classement mondial des universités QS). Mais il est parlant que seule cette dernière liste comprend également d'autres institutions russes dans le top 300 : l'Université d'État de Saint-Pétersbourg est 240e, celle de Novossibirsk est 250e et l'Institut Bauman de Moscou est 291e.

61. Voir M. Vice, « Publics Worldwide Unfavorable toward Putin, Russia », Pew Global Attitudes Survey, 16 août 2017, www.pewglobal.org. Il existe plusieurs exceptions notables : la Chine (où, curieusement, le sondage n'a pas été effectué); le Vietnam (79 % d'opinions favorables à Poutine et seulement 9 % d'opinions défavorables); les Philippines (54-24); la Grèce (50-45); et l'Inde (29-13; mais plus de la moitié des personnes interrogées ne se sont pas prononcées, ce qui est sans doute un signe d'indifférence). Plusieurs pays, généralement considérés comme bienveillants à l'égard de Moscou, ont donné des résultats inverses à ceux attendus : le Venezuela (22-65); le Brésil (19-60); la Turquie (20-74); et Israël (28-69). La moyenne mondiale s'est établie à 26-60.



été aussi réduite. Cette longue liste de faiblesses est d'autant plus inquiétante que, dans le monde actuel, la Russie n'est plus en concurrence avec le seul Occident, mais avec un nombre d'acteurs toujours plus élevé.

Perspectives d'avenir

Il est peu probable que la politique étrangère russe évolue significativement à court terme. Poutine semble convaincu que cette politique a jusqu'ici été couronnée de succès, selon les critères qui lui importent le plus. La Russie est devenue un acteur éminent des affaires mondiales comme régionales. Elle a réussi à rééquilibrer à son avantage ses relations avec l'Occident. Sa politique étrangère bénéficie d'un soutien écrasant au sein de sa population. Un nationalisme russe renaissant, fondé sur la réaffirmation des « valeurs spirituelles et morales traditionnelles », s'est imposé comme l'un des piliers de la légitimité du régime. La politique étrangère russe apparaît comme l'une des rares constantes dans un monde où les hiérarchies internationales, les normes et les institutions internationales ne cessent de fluctuer.

Le peu d'options dont dispose Poutine rend d'autant moins envisageable un changement de cap rapide. Certes, il pourrait chercher à transformer le pays à travers une modernisation d'envergure. Cependant, un tel processus durerait des décennies et ses effets pourraient ne pas être perceptibles avant longtemps. Surtout, une telle modernisation impliquerait de révolutionner le système de relations politiques et de gouvernance en Russie, ce qui mettrait en danger la pérennité du régime. Dès lors, il n'est guère surprenant qu'en politique étrangère comme intérieure, Poutine donne la priorité à des actions spectaculaires aux conséquences immédiates. De ce point de vue, la modernisation des capacités stratégiques et conventionnelles de la Russie, la renaissance des traditions militaires au sein de la société et les démonstrations de force en Ukraine et en Syrie apparaissent tout à fait logiques.

À plus long terme, le scénario le plus probable pour la politique étrangère russe est celui de la continuité. La réélection de Poutine pour un quatrième mandat en mars 2018 suggère qu'il restera la personnalité politique dominante du pays pendant encore plusieurs années, en tant que président ou dans un rôle « père de la nation » – une fonction similaire à celle qu'a occupée Deng Xiaoping à la fin de sa vie⁶². La composition de son premier cercle évoluera sans doute – ce processus est d'ailleurs déjà



engagé⁶³ —, mais l'attitude générale envers le reste du monde n'en sera pas affectée. Il faut s'attendre à des invocations régulières du statut de puissance mondiale indépendante de la Russie; à une insistance sur sa flexibilité stratégique; et à de fréquentes décisions « inattendues » destinées à la fois à atteindre des objectifs concrets et à déconcerter les ennemis en leur rappelant à quel point Moscou peut être imprévisible.

La Russie cherchera à collaborer avec l'Occident, mais de façon sélective et ponctuelle, accordant sa priorité aux échanges commerciaux, aux investissements étrangers et aux transferts de technologies. Elle s'efforcera aussi de tirer parti de son « partenariat stratégique » avec Pékin, à la fois de façon bilatérale et à travers des projets comme la Grande Eurasie, tout en espérant réduire sa dépendance à l'égard de la Chine. Sa politique dans l'espace post-soviétique restera largement « prophylactique » : l'intégration eurasienne demeurera un but affiché, mais le Kremlin se concentrera surtout sur le renforcement des régimes autoritaires, sur la lutte contre l'influence occidentale (extérieure comme intérieure) et sur la préservation de rapports étroits avec les élites au pouvoir dans des pays clés tels que le Kazakhstan, le Bélarus et, peut-être l'Ouzbékistan. Enfin, Moscou ne relâchera pas ses efforts visant à affaiblir autant que possible l'État ukrainien.

Avec le temps, la nécessité d'une modernisation de grande ampleur pourrait apparaître inévitable à certaines personnalités de l'équipe au pouvoir, mais pas nécessairement à V. Poutine lui-même. Cette prise de conscience pourrait survenir du fait d'une pression économique croissante, de la montée du mécontentement populaire ou de la compréhension que le système se trouve dans une impasse⁶⁴. Si le processus de changement se met en œuvre sans heurts, ses effets sur la politique étrangère russe seront limités. Les principes fondamentaux resteront inchangés, même si les modalités de l'interaction de la Russie avec les pays et organisations occidentaux pourraient devenir plus paisibles si le régime se focalisait davantage sur ses réformes internes. Moscou ne réduira pas la voilure de ses engagements internationaux, surtout dans les régions stratégiques que sont l'espace post-soviétique, l'Europe de l'Est, le Moyen-Orient et l'Asie-

^{63.} En août 2016, Poutine a remplacé le chef de son administration présidentielle, son allié de longue date Sergueï Ivanov, par un homme beaucoup plus jeune (44 ans) et très peu connu, Anton Vaïno. Voir « Putin Gets New Right-Hand Man as Chief of Staff Exits », Reuters, 12 août 2016, www.reuters.com. Poutine a également remplacé un certain nombre de gouverneurs dans les régions. Voir « String of Changes in Governor Hits Russian Regions as Elections Approach », RT, 28 septembre 2017, www.rt.com.

^{64.} Cela rappellerait dans une certaine mesure la prise de conscience au sein du Politburo, à la fin des années 1980, que le système de gestion administrative soviétique était atrophié et devait absolument être réformé. Mais une fois ce constat fait, définir la marche à suivre s'est révélé autrement plus difficile. Voir R. Service, *The End of the Cold War*, Basingstoke, Pan Macmillan, 2015, p. 53-64.



Pacifique. Cependant, il y aura moins de démonstrations de force destinées uniquement à rappeler la puissance russe au reste du monde.

Même si le régime de Poutine ne semble pas sur la voie de l'effondrement, une telle possibilité n'en est pas moins envisageable. La rapide désintégration d'une Union soviétique que l'on croyait inébranlable rappelle qu'il convient de rester prêt à toute éventualité. Une combinaison similaire de difficultés économiques, de perte de confiance du régime, de désenchantement de la population, de montée du nationalisme et de pressions extérieures pourrait provoquer l'effritement du poutinisme. La véritable incertitude concerne moins la possibilité d'un tel scénario que la nature du système qui s'imposerait alors.

Une possibilité à ne pas écarter est l'installation d'un régime nationaliste virulent combinant xénophobie à l'intérieur et politique étrangère agressive – non seulement à l'égard de l'Occident, mais aussi de la Chine et de tout autre pays soupçonné de vouloir remettre en cause le positionnement international de la Russie. Un tel cas de figure serait plus dangereux que le phénomène Trump aux États-Unis : en Russie, les contrepouvoirs institutionnels (entre autres) qui ont jusqu'à présent atténué les pires excès de la Maison-Blanche sont nettement plus faibles.

Certains observateurs brandissent ce scénario pour présenter Poutine comme le meilleur espoir d'une coopération stable avec l'Occident⁶⁵. Une éventuelle prise de pouvoir par les ultra-nationalistes en Russie se produirait très probablement dans une période de profonde incertitude politique, de crise économique et d'ébullition sociale. Un État en déréliction aurait tendance à réagir de façon impulsive et le risque d'une confrontation serait alors élevé.

Dès lors, la meilleure solution pour la Russie et pour le monde serait une transformation pacifique du système Poutine. Cela n'impliquerait pas nécessairement que la Russie devienne une démocratie libérale similaire à la France ou à l'Allemagne. Elle trouverait plutôt sa propre voie en se réinventant en tant que puissance du XXI^e siècle disposant de multiples leviers d'influence. La transformation pourrait être lente et progressive, mais elle provoquerait un changement fondamental dans le fonctionnement politique du pays. Celui-ci ne serait plus dominé par un pouvoir arbitraire et pyramidal, par le militarisme, le gigantisme et la dépendance envers ses ressources naturelles; il deviendrait un acteur indépendant, mais



pleinement intégré dans les affaires du monde, apaisé, sûr de ses capacités et de sa place sur la scène internationale⁶⁶.

Cette perspective paraît actuellement peu vraisemblable. Cependant, les circonstances fluctuent, et même le régime le plus rétif à toute évolution est susceptible de connaître une transformation en profondeur. D'ailleurs, la demande d'un changement systémique se fait déjà sentir. L'expert Dmitri Trénine estime ainsi qu'au cours des cinq prochaines années, le régime devra choisir entre trois options : « réformer l'économie et démanteler la configuration politico-économique existante ; engager une mobilisation économique tous azimuts pilotée par l'État ; ou préserver le système actuel et se retrouver confronté à un déclin continu et, peut-être, au final, à un soulèvement populaire⁶⁷ ».

Il faut cependant faire preuve de réalisme quant aux limites du changement et à l'articulation entre réformes domestiques et politique étrangère « libérale ». On considère souvent, en Occident, que les démocraties sont intrinsèquement plus pacifiques, plus éclairées et plus efficaces dans la conduite de leur politique étrangère que les États autoritaires. Or les preuves manquent à l'appui de ce postulat, qui semble d'autant plus absurde au vu du chaos dans lequel se déroule le mandat de Donald Trump et de la confusion dans laquelle le Royaume-Uni est plongé depuis le Brexit. En définitive, l'attitude russe sur la scène internationale dépend de variables bien plus vastes que la nature de son système politique. Cette attitude dépendra de circonstances favorables à l'intérieur du pays comme à l'extérieur de ses frontières ; de la capacité de ses dirigeants à prendre la pleine mesure des défis énormes auxquels le pays est confronté ; et de leur détermination à prendre des décisions difficiles et à s'y tenir face à l'adversité.

^{67.} D. Trenin, « Looking Out Five Years : Ideological, Geopolitical, and Economic Drivers of Russian Foreign Policy », Centre Carnegie de Moscou, 22 août 2017, http://carnegie.ru.

Les dernières publications de Russie. Nei. Visions

- P. Baev, « L'évolution de la politique russe en matière de lutte antiterroriste : de la Tchétchénie à la Syrie », Russie.Nei.Visions, n° 107, Ifri, avril 2018.
- J.-R. Raviot, « Le "poutinisme": un système prétorien? », Russie.Nei.Visions, n° 106, Ifri, mars 2018.
- S. Fainberg, « Spetsnaz, contractuels, volontaires : qui sont les "hommes de guerre" russes en Syrie? », Russie.Nei.Visions, nº 105, Ifri, décembre 2017.
- C. Pajon, « Japon-Russie : les limites d'un rapprochement stratégique », Russie.Nei.Visions, n° 104, Ifri, octobre 2017.
- M. Souslov, « Le "Monde russe": la politique de la Russie envers sa diaspora », Russie.Nei.Visions, n° 103, Ifri, juillet 2017.
- A. Marin, « Minsk-Pékin : quel partenariat stratégique ? », Russie.Nei.Visions, n° 102, Ifri, juin 2017.
- I. Facon, « Défense ukrainienne : une réforme difficile face à des défis multiples », Russie.Nei.Visions, n° 101, Ifri, mai 2017.
- B. Lo, « Russie-Chine-Inde : un vieux triangle dans un nouvel ordre mondial ? », Russie.Nei.Visions, n° 100, Ifri, avril 2017.
- M. Laruelle, « Le kadyrovisme, un rigorisme islamique au service du système Poutine ? », Russie.Nei.Visions, n° 99, Ifri, mars 2017.
- E. Karine, « L'Asie centrale à l'épreuve de l'islam radical », Russie.Nei.Visions, n° 98, Ifri, février 2017.
- P. Baev, « La Russie et l'Europe centrale et orientale : entre confrontations et connivences », Russie.Nei.Visions, n° 97, Ifri, novembre 2016.

Si vous souhaitez être informé des parutions par courrier électronique (ou recevoir davantage d'informations), merci d'écrire à l'adresse suivante : souin@ifri.org



