

L'Europe marginalisée

Politique internationale, n° 118, hiver 2007 - 2008

Les relations entre l'Union européenne, la Russie et les États-Unis reposent aujourd'hui sur l'équation suivante : vigueur de l'action américaine en Europe et aux marches de la Russie + durcissement intérieur et extérieur de la politique du Kremlin = marginalisation de l'UE. Cette dernière n'a pas su anticiper le retour des logiques de puissance que l'on observe depuis le début de ce siècle. À son grand dam, l'Amérique a choisi, sous George W. Bush, une voie très éloignée du *soft power* cher aux Européens ; quant à la Russie, elle n'est pas devenue un partenaire aimable et compréhensif, comme Bruxelles l'avait espéré au moment de la transition post-soviétique. Au contraire, même : renforcée dans ses ambitions par sa puissance retrouvée, elle se considère de nouveau comme un « Grand » qui n'a de comptes à rendre à personne. Dans ce contexte, l'UE, qui ne parvient toujours pas à parler d'une seule voix, risque fort de se trouver durablement marginalisée sur l'espace euro-atlantique.

Risques de marginalisation énergétique

Cadre général

Les chiffres sont éloquentes. Au niveau mondial, l'UE représente 2,9 % de la production de pétrole et 7,1 % de la production de gaz. Or elle pèse 18,6 % de la consommation de pétrole et 17 % de la consommation de gaz. Elle importe donc la majeure partie de ses hydrocarbures. Et au cours des années à venir, ces importations vont sans doute augmenter — ce qui accentuera la dépendance énergétique de l'Union à l'égard de ses principaux fournisseurs, au premier rang desquels figure la Russie. La situation de cette dernière est radicalement inverse : elle produit 12,3 % du pétrole et 21,3 % du gaz de la planète, mais sa part dans la consommation mondiale ne représente, respectivement, que 3,3 % et 15,1 %.

En théorie, les États-Unis (qui sont, eux aussi, des importateurs nets d'hydrocarbures), la Russie et l'Union européenne sont des « partenaires énergétiques ». Plusieurs accords ont été signés au cours du premier mandat de Vladimir Poutine (2000-2004) afin de renforcer leur confiance mutuelle. En octobre 2000, Bruxelles et Moscou ont entamé un « dialogue énergétique » censé garantir approvisionnements russes à l'Europe et investissements européens en Russie. De même, en octobre 2002, Moscou et Washington ont noué un « partenariat énergétique » destiné à faciliter l'implantation russe sur le marché nord-américain et les investissements américains en Russie. Dans la pratique, les exportations de gaz russe vers l'UE représentent 84,8 % du total des exportations russes et 26,3 % de la consommation européenne. Les exportations de pétrole en provenance de l'espace post-soviétique à destination de l'UE représentent 83,3 % des exportations de cette zone et 38,7 % de la consommation européenne. Quant aux exportations de pétrole en provenance de l'espace post-soviétique à destination des États-Unis, elles ne représentent que 1,79 % de la consommation américaine. Enfin, 75 % des recettes d'exportation de la Russie dépendent directement du seul marché européen de l'énergie. Ces derniers chiffres rappellent l'étroitesse de l'interdépendance énergétique russo-européenne, mais aussi l'importance relativement faible de la relation énergétique américano-russe, qui dispose donc d'un fort potentiel de développement.

Algèbre de la sécurité énergétique

Les relations énergétiques se sont politisées au cours du second mandat de Vladimir Poutine (2004-2008). Depuis la crise ukrainienne (janvier 2006), États-Unis, Russie et UE peinent à dédramatiser leurs échanges énergétiques. Des pays consommateurs, comme la

Pologne, voudraient que l'énergie relève des compétences de l'Otan tandis que des pays producteurs, comme l'Iran, agitent le spectre de la mise en place d'une OPEP du gaz¹. Des arguments de nature stratégique se mêlent à des préoccupations commerciales sans qu'une claire hiérarchisation soit toujours possible. Résultat : présentées comme un « facteur de coopération » au début des années Poutine, les relations énergétiques sont progressivement devenues facteur de tension.

En répugnant à concevoir leur sécurité énergétique en termes géopolitiques, ce sont les Européens qui apparaissent en décalage par rapport à leurs partenaires. Car Moscou et Washington panachent naturellement discours de protection de leurs intérêts, de régulation des marchés et de conquête de nouvelles zones de production. Cette timidité de l'UE est d'autant plus paradoxale que l'Europe dispose d'atouts non négligeables. Certes, elle ne possède pas d'importantes réserves en propre ; mais trois des quatre premières compagnies énergétiques mondiales sont européennes (British Petroleum, Shell et Total). Obsédée par la libéralisation des marchés et minée par ses divisions, l'UE ne parvient pas à élaborer une position politique commune qui lui permettrait d'apparaître comme un acteur énergétique crédible. Ce manque de crédibilité se retrouve dans les propos lapidaires d'un responsable de la diplomatie énergétique américaine : « J'ai cessé d'aller à Bruxelles. C'est une perte de temps. Il est plus fructueux de parler directement aux compagnies européennes impliquées, car elles comprennent les enjeux »² (2).

L'algèbre énergétique de l'UE s'apparente à une équation complexe à plusieurs inconnues. Pour l'UE prise dans son ensemble, la « sécurité énergétique » signifierait l'accès à des ressources suffisantes à des prix raisonnables, et supposerait une interdépendance assumée avec Moscou. Une approche qui ne correspond que partiellement à celle de la Russie³ (3). Cette dernière comprend la « sécurité énergétique » comme un accès aussi libre que possible à des marchés solvables, accompagné de garanties d'investissements de long terme de la part des pays consommateurs. Quant aux Etats-Unis, la « sécurité énergétique » implique avant tout, à leurs yeux, le bon fonctionnement des marchés énergétiques mondiaux, dont ils s'estiment les garants. Ils souhaiteraient, en outre, transformer l'énergie en « bien public global ». C'est pourquoi ils s'efforcent de promouvoir une *multi pipeline diplomacy* destinée à diversifier les routes d'exportation en contournant les pays dont les régimes sont jugés peu conciliants, comme la Russie ou l'Iran. Conçue au départ pour le marché pétrolier, cette notion est désormais étendue aux marchés gaziers (nord-américain, européen et asiatique).

Gazprom et la libéralisation du marché gazier

Depuis 1978, la libéralisation du marché gazier nord-américain s'est faite par le biais d'une segmentation de la chaîne de production : achat, transport, stockage, distribution et vente au consommateur final. L'UE voudrait s'en inspirer : Cette segmentation aurait valeur de modèle afin de permettre une meilleure fluidité, une meilleure transparence, ainsi qu'une intégration des trois marchés régionaux (Amérique du Nord, Europe, Asie). Quant à la Russie, ses réserves et ses infrastructures peuvent lui permettre de jouer un rôle décisif dans l'interconnexion des marchés régionaux... ou, au contraire, dans leur cloisonnement. La Russie est appelée au venir au gaz ce que l'Arabie saoudite est au pétrole.

En théorie, libéralisation ne rime pas avec monopole. Les États-Unis et l'UE cherchent à casser le monopole de Gazprom (sur la production, le transit et l'exportation du gaz russe). Mais, qu'on le veuille ou non, l'augmentation de la demande renforcera mécaniquement la

¹ Andrew Monaghan, « Energy Security – What Role for NATO ? », *Nato Defense College, Research Paper*, n° 29, octobre 2006 ; Dominique Finon, « La Russie et l'Opep du gaz : vraie ou fausse menace ? », *Russie.Nei. Visions*, n°24, novembre 2007.

² Entretien, Washington, Département d'Etat, juin 2007.

³ Ce développement s'appuie sur la cinquième session du XII^e séminaire IFRI / MGIMO sur les questions de sécurité, Paris, octobre 2006.

centralité de la Russie. Moscou a parfaitement saisi l'occasion de renforcer ses positions que lui offre la libéralisation du marché européen du gaz. Monopoliste sur l'amont, Gazprom prône une libre concurrence sur l'aval afin d'entrer directement en contact avec le consommateur européen (dans un premier temps, uniquement avec le consommateur industriel). Pour inciter Moscou à changer de comportement, les Européens se rattachent, avec l'énergie du désespoir, à la Charte de l'Énergie⁴ (4)... sans comprendre que la Russie ne se sent tenue par aucun modèle contraignant.

Le débat sur le caractère inévitable du partenariat énergétique avec la Russie s'est progressivement déplacé sur celui de la fiabilité des approvisionnements de Gazprom⁵ (5). Ce déplacement est dû aux signaux extrêmement contradictoires envoyés par la partie russe, qui semble aujourd'hui n'agir que dans une perspective de court terme. Le fonctionnement de Gazprom, le niveau actuel de ses investissements, sa stratégie industrielle et l'état de ses réserves soulèvent des interrogations sur sa capacité à honorer ses volumes d'exportation à moyen terme sans recourir massivement au gaz d'Asie centrale. L'inquiétude est d'autant plus importante que Gazprom devra bien continuer de satisfaire la demande intérieure russe, qui ne cesse d'augmenter.

L'UE se trouve confrontée à un problème qu'elle a, en partie, créé elle-même. En effet, la libéralisation de son marché gazier devait encourager la concurrence entre fournisseurs ; mais, compte tenu de la hausse de la demande, elle a surtout attisé la concurrence entre compagnies européennes pour acheter du gaz russe. Cette concurrence laisse une impression de « chacun pour soi » qui alimente le discrédit frappant l'UE. Les États-Unis s'inquiètent ouvertement de sa dépendance croissante à l'égard de la Russie, inquiétude qui les conduit à recommander aux *think tanks* européens de préparer des scénarii d'interruption volontaire et prolongée des approvisionnements russes⁶ (6).

Lobbying trans-caspien

Les divisions de l'UE se retrouvent dans les débats récurrents sur le tracé des gazoducs. Ces débats portent sur la connexion entre le marché européen et la région de la Caspienne, présentée comme une source d'approvisionnement alternative à la Russie⁷ (7).

Dans les milieux proches de la Maison-Blanche, on assiste actuellement à une dénonciation de l'« invasion énergétique » menée par la Russie en Europe ainsi que de la lenteur européenne à réagir. En tardant à concrétiser des projets comme celui du gazoduc trans-caspien Nabucco, l'UE permettrait à Gazprom de promouvoir des voies d'approvisionnement destinées à maintenir l'enclavement de la Caspienne, au premier rang desquelles le projet South Stream, un gazoduc qui devra relier la Russie à l'Europe *via* la mer Noire⁸ (8). C'est pourquoi on entend régulièrement dire que l'union face à Moscou serait un bon moyen de refonder le partenariat transatlantique : l'UE et les États-Unis pourraient adopter un « comportement de bloc » dans leurs relations avec la Russie, en dépit des profondes différences qui existent entre leurs situations énergétiques respectives. Ce type

⁴ Ni la Russie ni les États-Unis n'ont ratifié la Charte de l'Énergie. Sur le premier point : Thomas Gomart, « Politique étrangère russe : l'étrange inconstance », *Politique étrangère*, n°1, 2006. Sur le second : Adrian Dellecker, « Le *Kremlin Inc* : le système juridique au service de l'industrie énergétique », *Politique étrangère*, n° 4, 2007.

⁵ Sur ce débat, voir : Christophe-Alexandre Paillard, « Gazprom : mode d'emploi pour un suicide énergétique », *Russie.Nei.Visions*, n°17, mars 2007 ; Jérôme Guillet, « Gazprom, partenaire prévisible : relire les crises énergétiques Russie-Ukraine et Russie-Bélarus », *Russie.Nei.Visions*, n°18, mars 2007.

⁶ Entretiens, Washington, Département de l'Énergie, juin 2007.

⁷ *BP Statistical review of World Energy*, June 2007. La zone composée de l'Azerbaïdjan, du Kazakhstan, du Turkménistan et de l'Ouzbékistan représente 5 % des réserves mondiales de gaz, 5,16 % de la production mondiale et 3,22 % de la consommation mondiale. Ces chiffres sont évidemment à mettre en regard des chiffres du potentiel russe cités plus haut.

⁸ Zeyno Baran, « EU Energy Security: Time to End Russian Leverage », *The Washington Quarterly*, n° 4, 2007, pp. 131-144.

d'argumentaire, fréquent dans les milieux officiels et les cercles d'experts, est toutefois pondéré par les compagnies énergétiques, européennes comme américaines, pour lesquelles le contournement systématique de la Russie est un non-sens en termes d'approvisionnements et de fonctionnement des marchés⁹ (9).

On le comprend : les hésitations de l'UE lui valent, pour l'heure, de jouer un rôle relativement passif sur le dossier énergétique. Mais ce n'est pas le seul domaine dans lequel on constate la marginalisation de l'Union face au couple russo-américain...

Réalités de la marginalisation stratégique

Cadre général

Second nœud gordien des relations entre l'UE, la Russie et les États-Unis : le dossier stratégique — un dossier rendu, depuis l'affaire Loukos (2003), indissociable de la thématique de l'« impérialisme énergétique ». En Europe, cette combinaison des aspects stratégique et énergétique a été relayée et nourrie par les nouveaux membres de l'Union, comme la Pologne ou les pays Baltes, pour lesquels la Russie représente toujours une menace militaire.

À Washington aussi, les dossiers énergétique et stratégique interagissent fortement. Enlisés en Irak, obsédés par l'Iran et préoccupés par l'Afghanistan, les États-Unis ne considèrent plus la Russie comme une priorité stratégique, mais comme un partenaire ambivalent. Reste qu'on constate, ces derniers temps, un durcissement de la politique américaine envers Moscou. Amorcé début 2006, ce durcissement trouve son point d'orgue en juin 2007 avec le discours que George W. Bush prononce à Prague. Le président américain y assimile le comportement international de la Russie à celui de la Chine. Comme ceux qui l'ont précédé, ce discours évoque l'inquiétude de la Maison-Blanche à l'égard de l'évolution intérieure de la Russie et établit un lien direct entre cette crispation à l'intérieur et la politique extérieure du Kremlin.

En Russie, la hantise de l'encerclement demeure un réflexe profondément ancré dans la mentalité des élites, notamment militaires. Depuis l'arrivée aux affaires de Vladimir Poutine, le pays a connu deux ruptures stratégiques. D'abord le 11 Septembre, qui l'a rapproché de l'Occident au nom de la lutte commune contre le « terrorisme international ». Ensuite les « révolutions de couleur » qui ont vu, dans plusieurs pays de l'« étranger proche » de la Russie, la chute de régimes alliés au Kremlin et leur remplacement par des équipes dirigeantes considérées comme étant pro-américaines. Le court rapprochement entre Moscou et Washington n'y a pas survécu. Ces « révolutions » ont convaincu l'équipe Poutine qu'elle devait contrecarrer une influence occidentale agressive à ses portes. Sa puissance retrouvée l'encourage à redéfinir ses relations avec les États-Unis, l'Otan et l'UE afin de compenser les pertes stratégiques et économiques concédées lors des années de transition. Le Kremlin assimile aujourd'hui ces pertes à un « pillage » mené sous couvert d'assistance par les Américains et les Européens.

Algèbre stratégique

Les élites russes défendent le principe d'un *great power* essentiel à l'équilibre régional, indispensable à la stabilité euro-atlantique et déterminant à l'échelle globale. Cependant, cette tendance est corrigée par une opinion désireuse de s'ouvrir à l'étranger¹⁰ (10). Les enquêtes d'opinion indiquent la répugnance des Russes à tout mode de domination impériale par la contrainte militaire. Dans ces enquêtes, l'Inde arrive en tête des pays les

⁹ Entretien, à Washington, avec un responsable d'un groupe énergétique, juin 2007.

¹⁰ John O'Loughlin and Paul F. Talbot, « Where in the World is Russia ? », *Eurasian Geography and Economics*, n°1, 2005, pp. 23-50.

plus amicaux à l'égard de la Russie, suivie de près par la Finlande, l'Allemagne et la France. À l'instar de la Chine, les États-Unis sont davantage perçus comme un pays hostile¹¹ (11). L'intérêt initial de Moscou pour la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) s'est inversé à la faveur du double élargissement de 2004, qui a confirmé l'Otan dans son statut de principal acteur de sécurité sur le continent européen. Le durcissement des positions russes s'explique par trois facteurs étroitement liés : l'action américaine aux marches de la Russie, considérée comme une suite de provocations ; l'affaiblissement global des États-Unis en raison de leur enlèvement en Irak ; et l'effacement stratégique de l'UE. L'objectif actuel de Moscou a été clairement exprimé : il s'agit de faire consacrer son regain de puissance par les Occidentaux en les forçant à reconnaître le principe d'une « zone d'influence russe ».

Un examen rapide du potentiel militaire de la Russie, des États-Unis et de l'UE indique que la situation est fortement déséquilibrée, ce qui ne contribue évidemment pas à dédramatiser leurs échanges. En 2006, la dépense moyenne par soldat s'élevait en Russie à 3 800 dollars. Cette somme, quoique peu élevée (à titre de comparaison, elle est de 190 000 dollars aux États-Unis, 94 000 dollars en Allemagne et 12 700 dollars en Turquie), a augmenté de 350 % depuis 2000. Globalement, l'augmentation des dépenses de défense depuis l'arrivée de Vladimir Poutine correspondrait à une hausse de 500 %¹² (12). La Russie reste cependant éloignée des standards occidentaux. Son PIB par habitant représente 16 % du PIB par habitant des États-Unis et se situe au niveau de pays comme le Mexique. En 2005, la dépense militaire russe était estimée à 58 milliards de dollars, alors que la dépense américaine s'élevait à 495 milliards de dollars et celle cumulée des pays de l'UE à 240 milliards¹³ (13).

La Russie demeure également la deuxième puissance nucléaire mondiale avec un arsenal qui comporte une composante terrestre (500 missiles balistiques), une composante sous-marine (12 sous-marins) et une composante aérienne (80 bombardiers). La qualité de cet arsenal et sa modernisation font l'objet d'interprétations contradictoires¹⁴ (14). Il en va de même dans le domaine spatial. La domination américaine reste écrasante, mais n'empêche nullement Washington de s'inquiéter du renouveau du programme de la Russie, qui pourrait lui permettre d'élaborer des capacités antisatellite crédibles. Du côté russe, la question de la survie du secteur spatial a cédé la place à celle de son développement, en relation avec la réorganisation du secteur des industries d'armements. Le contraste avec ce qui se passe en Europe n'en est que plus saisissant : du côté européen, le développement du secteur spatial est bloqué par des querelles de leadership entre États membres d'une part, et entre acteurs institutionnels de l'autre¹⁵ (15).

En matière opérationnelle, la comparaison des outils militaires n'a guère de sens. Il faut pourtant noter la réorganisation des forces armées russes qui, pour reprendre une formule bien connue, ne sont jamais aussi fortes qu'elles prétendent l'être et jamais aussi faibles qu'elles en donnent l'impression. La multiplication des exercices d'envergure a rappelé l'existence de réelles capacités de projection. Du côté européen, en revanche, le développement capacitaire reste modeste au regard des ambitions affichées. L'UE peine à acquérir une crédibilité stratégique aux yeux de Washington comme à ceux de Moscou, à un tel point que l'un des porte-parole officiels du Kremlin a pu déclarer sans ciller, en juin

¹¹ Stephen White, « Russia and "Europe" : the Public Dimension », in Roy Allison, Margot Light and Stephen White, *Putin's Russia and the Enlarged Europe*, RIIA/Blackwell, Londres, 2006, pp. 130-159.

¹² Chiffres in: Zoltan Barany, *Democratic Breakdown and the Decline of the Russian Military*, Princeton University Press, Princeton, 2007, p. 55.

¹³ IISS, *The Military Balance 2007*, Routledge, Londres, 2007.

¹⁴ Pour une évaluation à la baisse du potentiel nucléaire russe : Kier Lieber and Daryl Press, « The Rise of US Nuclear Primacy », *Foreign Affairs*, March-April 2006. Pour une évaluation à la hausse : Eugene Rumer, *Russian Foreign Policy beyond Putin*, IISS, Adelphi Paper, n° 390, 2007, pp. 69-70.

¹⁵ Sur ces différents points, voir le dossier coordonné par Laurence Nardon « L'espace, un nouveau champ stratégique », *Politique étrangère*, n°2, 2007 : James Lewis, « La dynamique de l'arsenalisation de l'espace », p. 260 ; Andreï Ionine, « Une heure stratégique pour le spatial russe », pp. 278-279 ; Florence Autret, « Quelle organisation pour l'Europe spatiale ? », *Politique étrangère*, pp. 290-291.

2007 : « Nous sommes prêts à prendre nos responsabilités en matière de sécurité européenne »... avant d'ajouter « avec les Américains »¹⁶ (16).

Systemes anti-missile : où est l'UE ?

Quatre dossiers stratégiques font aujourd'hui l'objet de tractations triangulaires entre la Russie, les États-Unis et l'UE : le dossier nucléaire iranien ; l'indépendance imminente du Kosovo; les systèmes anti-missile que les Américains projettent d'installer en Pologne et en République tchèque, officiellement pour prévenir la menace balistique iranienne ; et l'élargissement de l'Otan.

Sur la question du système anti-missile, la marginalisation stratégique de l'UE est particulièrement frappante. Les Européens ont des perceptions très divergentes de la menace iranienne et de l'avancée de ses programmes nucléaire et balistique. Par ailleurs, les systèmes anti-missile déployés en Pologne et en République tchèque apparaissent pour les pays d'Europe de l'Est comme une réassurance vis-à-vis de Moscou, même s'ils ne suffisent évidemment pas à remettre en cause la crédibilité de la dissuasion russe¹⁷ (17). La Pologne est allée jusqu'à demander aux Américains la mise en place sur son territoire, outre les dix intercepteurs nécessaires au système anti-missile, de missiles air-sol *Patriot*. Même si Varsovie s'est vu opposer une fin de non-recevoir par Washington, de telles demandes alimentent la suspicion du Kremlin... et l'impression générale que l'UE n'exerce qu'une influence très limitée sur ses membres.

Le débat sur le système anti-missile s'est, pour l'heure, limité au duo russo-américain. Entre Washington et Moscou, des propositions aussitôt suivies de contre-propositions se sont multipliées, sans que les Européens soient consultés. Ce dossier n'a pu être abordé dans un cadre multilatéral — celui de l'Otan — que grâce à l'insistance d'Angela Merkel, en avril 2007. Des pays comme l'Allemagne, le Canada ou la Norvège ont exprimé des réserves, en raison des conséquences de ce déploiement sur les relations Otan-Russie. Mais, pour Washington, de tels échanges n'ont pas vocation à remettre en cause le bien-fondé de ce projet, d'autant que des pays comme la Bulgarie, la Grèce, la Roumanie et la Turquie souhaiteraient que ce système couvre le sud-est de l'Europe.

Sur ce dossier comme sur les autres, l'UE n'est pas en mesure d'élaborer une position commune. Javier Solana a invité les Européens à « en discuter »... tout en reconnaissant que l'UE n'aurait pas prise sur le processus final de décision. En un mot, cet épisode révèle le déficit stratégique de l'UE ainsi que la dégradation de la relation transatlantique. En s'en remettant implicitement à l'Otan sur des sujets d'une telle importance, l'UE continue de se décrédibiliser aux yeux de Moscou.

Vers une marginalisation idéologique ?

Termes idéologiques

Longtemps, l'UE s'est présentée comme étant une puissance d'un nouveau type : un *soft power* perpétuel, capable d'imprégner ses partenaires de ses règles, de ses valeurs et de ses lois. Cette approche se retrouve dans des outils comme la PEV (Politique européenne de voisinage) qui ne dissipe pas une ambiguïté fondamentale : l'UE souhaite-t-elle seulement stabiliser sa périphérie ou bien aussi, préparer son adhésion ? Les pays

¹⁶ Séminaire russo-germano-américain, Berlin, DGAP, juin 2007.

¹⁷ Thomas Bauer and Florian Baumann, « Missiles for Europe? U.S. plans expose Europe's strategic weakness », CAP, Policy Analysis, n°3, juillet 2007, p. 5.

concernés sont, en tout cas, engagés dans un dialogue bilatéral avec Bruxelles par le biais de « plans d'action » spécifiques¹⁸ (18).

La Russie a toujours refusé d'être un objet de la PEV et exige de maintenir avec l'UE une relation « d'égal à égal ». Ses dirigeants actuels n'accordent plus à l'UE valeur de modèle. Sous Poutine, le Kremlin a forgé une doctrine qui repose sur deux principes : la « spécificité russe » et la « démocratie souveraine ». Le premier principe signifie que l'organisation du pouvoir et le rythme de développement du pays seraient hérités de son passé. La Russie posséderait une culture politique propre, qu'il faudrait intégrer à tout processus de réforme. Le second principe permet de justifier la restriction des libertés publiques et revient à dire que la Russie refuse toute forme d'influence extérieure sur son territoire. Plus profondément, l'histoire du pays, dans ses composantes impériale comme soviétique, sert de référence à toute l'action de Vladimir Poutine, soucieux de se montrer à la hauteur de ce qu'il perçoit comme un héritage glorieux et prestigieux. Le président russe agit en vertu d'une logique de restauration qui dépasse sa personne et se retrouve dans de nombreux aspects de la culture politique russe, en particulier dans sa culture stratégique. À la différence des Etats-Unis, les élites politico-militaires en Russie considèrent le passé comme le meilleur cadre de compréhension du présent et de préparation de l'avenir¹⁹ (19).

George W. Bush est arrivé au pouvoir à la Maison-Blanche quelques mois après l'entrée de Vladimir Poutine au Kremlin. Sous ses deux mandats, la politique étrangère américaine a connu plusieurs phases distinctes. Même si la politique des néo-conservateurs n'a plus les moyens de ses ambitions²⁰ (20), Washington n'aurait pas renoncé à changer le monde. Avec le concept de *transformational diplomacy*, qui apparaît officiellement en janvier 2006, le Département d'État cherche à concilier une lecture plus réaliste des relations internationales avec la doctrine Bush du premier mandat. À cette nouvelle lecture devraient désormais s'ajouter des moyens d'action moins rudimentaires sur le plan idéologique : le *nation building* fait l'objet d'une méthodologie plus élaborée ; les élections sont vues comme une condition nécessaire mais plus forcément suffisante à la démocratisation ; et cette dernière n'est plus considérée comme la solution à tous les problèmes de sécurité. Cependant, l'objectif de long terme n'a pas changé : il s'agit toujours de parvenir à transformer des régimes autoritaires en démocraties stables²¹ (21), ce qui oppose nécessairement les États-Unis à la Russie dans l'espace post-soviétique. Cette différence d'approche est ainsi résumée par un diplomate américain : « Moscou est toujours en train de gérer le passé ; nous avons, nous, la volonté politique de créer un futur »²² (22).

« Promotion de la démocratie » et « terrorisme international »

Le thème de la « promotion de la démocratie » cher à l'administration Bush n'a jamais empêché Washington de collaborer avec des régimes autoritaires au Caucase et en Asie centrale. Dès 2003, des experts se sont inquiétés de la contradiction existant entre les principes de la « promotion de la démocratie » et les moyens utilisés dans le cadre de la GWOT (*Global War on Terror*). Leurs interrogations avaient, à l'époque, provoqué une vive réaction de la part des autorités, encore convaincues des vertus de l'imposition de la démocratie par la force²³ (23). Par la suite, les révolutions de couleur survenues en Géorgie (fin 2003), en Ukraine (fin 2004) et au Kirghizistan (mars 2005) ont, nous l'avons dit, provoqué une montée des tensions entre Moscou et Washington.

¹⁸ Thomas Gomart, « UE et Russie : un équilibre à trouver entre géopolitique et régionalisme », *Russie.Nei.Visions*, n°10 (b), mai 2006.

¹⁹ Dale Herspring, *The Kremlin and the High Command*, Lawrence, University Press of Kansas, 2007, p.13.

²⁰ Justin Vaïsse, « L'hiver du néoconservatisme », *Politique Internationale*, n°110, hiver 2006.

²¹ Justin Vaïsse, *États-Unis : le temps de la diplomatie transformationnelle*, *Cahiers de Chaillot*, n° 95, décembre 2006, p. 11.

²² Entretien, Washington, Département d'Etat, juin 2007.

²³ Thomas Carothers, « Promoting Democracy and Fighting Terror », *Foreign Affairs*, janvier-février 2003. Voir la vive réponse de Paula Dobriansky (Under Secretary for Global Affairs), *Foreign Affairs*, mai-juin 2003.

Sur la question de la « promotion de la démocratie » comme sur celle de la lutte contre le « terrorisme international », l'UE apparaît en retrait des États-Unis comme de la Russie. Trop hésitante, l'Union a donné l'impression de suivre les « révolutions de couleur » à contretemps, même si — il faut le souligner — elle est parvenue à jouer un rôle de médiation lors de la « révolution orange » ukrainienne. Mais, à la différence des Russes et des Américains, les Européens (là encore avec des différences selon les pays), se sont toujours tenus à distance de la GWOT, considérant qu'une guerre sans limitation dans le temps ni dans l'espace risquait fort de ne pas distinguer objectifs militaires et objectifs politiques. Une attitude sur laquelle il faudrait capitaliser : le sens de la mesure et de la retenue dont l'UE a globalement fait preuve en matière de lutte contre le terrorisme, ainsi que sa propension à toujours souligner le primat des moyens judiciaires sur les moyens militaires, mériterait une bien meilleure exploitation diplomatique. Plusieurs voix au sein de l'UE, notamment en France, préconisent la constitution d'une doctrine d'« encouragement à la démocratie » qui permettrait aux Européens d'occuper le terrain des valeurs tout en se distinguant plus nettement des États-Unis.

En guise de conclusion...

Par son influence énergétique, politique et stratégique, la Russie conditionne une bonne part du projet européen. Elle est désormais sortie de la logique d'assistance dans laquelle l'UE l'a longtemps enfermée, logique valorisante pour l'Europe mais inadaptée à un pays qui affiche aujourd'hui la troisième réserve mondiale de changes et des ambitions internationales. Cette relation ne peut plus être envisagée sous le prisme étroit de l'APC (Accord de Partenariat et de Coopération), du « dialogue énergétique » ou des « quatre espaces »²⁴ (24), c'est-à-dire sous le seul prisme des mécanismes institutionnels et des sommets semestriels.

Il est urgent de reconnecter la politique russe de l'UE aux enjeux régionaux (impact sur le voisinage commun), transatlantiques (impact sur la sécurité européenne, qui continue de dépendre du degré et de la nature de l'implication américaine) et globaux (impact sur l'Asie centrale et les échanges avec la Chine, l'Inde ou l'Iran). Pour l'UE, il ne s'agit évidemment pas de choisir entre les États-Unis et la Russie mais, plus simplement, d'éviter que ces deux pays ne choisissent pour elle. Sans verser dans une vision simpliste de « condominium » ou de « retour de la guerre froide », l'UE doit s'adapter aux conséquences des logiques de puissance. Même s'il est toujours nécessaire, son logiciel habituel du *rule of law* ne suffit plus, dans le contexte actuel, à élaborer une stratégie cohérente. Il est certain qu'elle a une voix spécifique à faire entendre face aux Américains comme face aux Russes. Encore faut-il que ces derniers la reconnaissent comme un acteur crédible.

Thomas Gomart

Directeur du centre Russie / Nouveaux États indépendants à l'Institut français des relations internationales (IFRI). Enseignant à l'École spéciale militaire de Saint-Cyr. Auteur, entre autres publications, de: *Double détente, les relations franco-soviétiques de 1958 à 1964*, Publications de la Sorbonne, 2003 (prix Jean-Baptiste Duroselle de l'Institut de France).

²⁴ En mai 2003, la Russie et l'UE ont adopté une déclaration conjointe visant à renforcer leur coopération. Il s'agissait de mettre en place, à long terme et conformément aux dispositions de l'Accord de partenariat et de coopération (APC), quatre espaces communs : un espace économique, un espace de justice et affaires intérieures, de sécurité et de justice, un espace de sécurité extérieure et un espace de recherche et d'éducation. Ces feuilles de route ne sont pas des documents juridiques contraignants mais plutôt des documents à usage interne destinés aux appareils administratifs à Moscou et à Bruxelles.