

Thomas GOMART

Vladimir Poutine ou les avatars de la politique étrangère russe

Depuis son arrivée au pouvoir, Vladimir Poutine poursuit un double objectif: assurer le développement économique de la Russie pour affirmer son indépendance, et multiplier les échanges diplomatiques pour devenir un interlocuteur privilégié des grandes puissances et peser dans le jeu international. Pour cela, il s'est beaucoup consacré à la politique étrangère en s'efforçant de réorganiser le processus de décision. Rompant avec l'isolement identitaire prôné par son prédécesseur, il mène ainsi une habile diplomatie, où intérêts économiques rejoignent enjeux de sécurité, et emprunte la voie du dialogue multilatéral pour faire entendre son pays. Enfin, la lutte contre le terrorisme international se surajoute à l'« économisation » de la politique étrangère russe et facilite encore l'intégration du pays dans une sorte de globalisation militarisée.

Politique étrangère

Vladimir Poutine a réussi là où Boris Eltsine a échoué : créer une nouvelle image de la Russie. Avec son style sobre et tranchant, le président russe s'est imposé sur la scène internationale grâce à une intense activité diplomatique. Il apparaît aujourd'hui comme un partenaire fiable qui est parvenu à donner de la constance à sa politique étrangère tout en dissimulant partiellement un durcissement intérieur et la gravité de la situation en Tchétchénie. Son image moderne et efficace repose sur une habile communication politique, qui lui permet de masquer le décalage entre l'omniprésence diplomatique de la Russie et sa réelle situation politico-économique.

En dépit de sa faiblesse structurelle, la Russie est plus influente en 2003 qu'en 2000¹. Dans le même temps, V. Poutine a redonné un sen-

Thomas Gomart est Marie Curie Fellow au Department of War Studies (King's College, Londres) et chercheur associé à l'Ifri.

1. D. Herspring et P. Rutland, « Putin and Russian Foreign Policy », in D. Herspring, *Putin's Russia. Past Imperfect, Future Uncertain*, New York, Rowman and Littlefield Publishers, 2003, p. 250.

timent de sécurité à une population épuisée par dix années d'instabilité². A la veille des élections présidentielles (mars 2004), sa politique étrangère fait l'objet de différentes approches³. Avec la guerre en Irak, les sommets de Saint-Pétersbourg et de multiples contacts bilatéraux, l'année 2003 offre une série d'événements permettant un bilan. Traditionnellement, la politique étrangère de Moscou fait l'objet de deux lectures. La première, descriptive, vise à l'analyser de manière géographique ou thématique. La seconde, plus théorique, la présente en fonction de ses lignes de force conceptuelles⁴.

Au croisement de ces deux voies, on s'efforcera ici de relier le champ de conception aux champs d'application de cette politique. Aux prévisibles questions sur les rapports continuité/rupture et moyens/objectifs s'ajoute une interrogation sur la manière, probablement inédite, avec laquelle V. Poutine combine l'image, le discours et les actes. La politique de Moscou a gagné en crédibilité et connaît désormais une très forte personnalisation. Le président russe a en effet privilégié des thèmes, des modes d'intervention, qui lui permettent d'exister sur la scène internationale et de donner un sens aux revendications de son pays. Son habileté manœuvrière, son pragmatisme, sur lesquels les observateurs s'accordent, peuvent au demeurant détourner l'attention de son projet ou masquer l'absence de celui-ci. Sans doute moins visionnaire que tacticien, le président russe gère, s'adapte, plus qu'il n'innove et ne bâtit. Il est parvenu à donner une cohérence à la politique russe en recentrant sur lui-même le système de décision, en jouant de la dialectique économie/sécurité et en utilisant au mieux les

2. J. Millar et S. Wegren, « Introduction: Policy and Security Challenges in Russia », in S. Wegren (dir.), *Russia's Policy Challenges. Security, Stability and Development*, New York, ME Sharpe, 2003, p. xviii.

3. Pour une lecture *policy-oriented*, voir B. Lo, *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*, Londres, Blackwell Publishing/RIIA, 2003. Pour une lecture alarmiste, voir S. Blank, « Putin's Twelve-Step Program », *The Washington Quarterly*, n° 1, hiver 2002, p. 147-160. Pour une lecture soulignant l'attitude constructive de Moscou, voir I. Facon, « La politique extérieure de la Russie de Poutine », *Annuaire français de relations internationales*, vol. IV, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 550-567.

4. Pour une réflexion sur les invariants, voir B. Lo, *Russian Foreign Policy in the Post-Soviet Era. Reality, Illusion and Mythmaking*, New York, Palgrave MacMillan, 2002. Pour une actualisation des grilles de l'époque soviétique, voir C. Wallander (dir.), *The Sources of Russian Foreign Policy after the Cold War*, Oxford, Westview Press, 1998. Pour une mise en perspective historique, voir F. Splidsboel-Hansen, « Past and Future Meet: Aleksandr Gorchakov and Russian Foreign Policy », *Europe-Asia Studies*, n° 3, mai 2002, p. 377-396. Pour une classification géopolitique, A. Tsygankov, « Mastering space in Eurasia: Russia's geopolitical thinking after the Soviet break-up », *Communist and Post-Communist Studies*, n° 1, mars 2003, p. 101-127. Pour une réflexion sur la notion de *great power*, voir F. Umbach, « Russia as a "Virtual Great Power": Implications for its Declining Role in European and Eurasian Security », *European Security*, n° 3, automne 2000, p. 87-122.

possibilités offertes par la lutte contre le « terrorisme international ». Ces caractéristiques, éprouvées lors de son premier mandat, laissent subsister plusieurs incertitudes pour l'avenir.

Un système recentré

En politique étrangère, la rupture est nette entre le double mandat de B. Eltsine et celui de V. Poutine. Depuis sa nomination comme Premier ministre (été 1999), ce dernier a fait du chemin. Il existe bel et bien un « phénomène Poutine⁵ », celui d'un fonctionnaire ordinaire qui s'impose, l'air de rien, dans le cercle des principaux dirigeants mondiaux et parvient à y faire valoir ses vues. Sa personnalité demeure énigmatique : Janus tour à tour réformateur audacieux et dangereux sectateur. Quoi qu'en disent ses détracteurs, V. Poutine incarne la politique étrangère russe et semble lui avoir donné un sens. Ses nombreux voyages à l'étranger et ses contacts internationaux au plus haut niveau ont contribué à asseoir son pouvoir intérieur⁶. Dès son élection, il a fait assaut d'amabilités dans les grandes capitales tout en faisant preuve d'une certaine froideur avec celles qui critiquaient son action en Tchétchénie. Se présentant comme l'homme du renouveau, il a très vite donné l'image d'un dirigeant informé, ouvert au monde et conscient de la nécessité de réformer en profondeur la Russie. Pour éviter l'isolement de son pays, il était essentiel de faire taire les critiques sur son instabilité chronique, sur la toute-puissance des milieux d'affaires, sur ses liaisons dangereuses avec les *rogue states*. De ce point de vue, l'objectif est atteint.

Sur le plan intérieur, la reconstruction de l'Etat autour d'une « verticale du pouvoir » et de la « dictature de la loi » est la priorité affichée. La modernisation du pays passe par un développement économique impliquant de lourds investissements étrangers. V. Poutine s'est efforcé d'imbriquer, autant que possible, politique étrangère et développement économique, en cherchant à insérer son pays dans les processus de globalisation sans jamais perdre de vue les questions de sécurité. Ce double objectif – progression vers l'intégration économique et focalisation sur les enjeux de sécurité – s'est traduit par le

5. B. Lo, *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*, op. cit., [3], chapitre 1.

6. L. Shevtsova, *Putin's Russia*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2003, p. 147.

développement de relations non conflictuelles avec le plus grand nombre possible de pays. A la différence de son prédécesseur, qui a parfois conduit une politique de tension avec ses partenaires (notamment occidentaux) sans en avoir les moyens, V. Poutine a évité d'inutiles combats. Préférant les arrangements tactiques à la rivalité stratégique, il a délaissé les provocations au profit d'une patiente présence et d'un usage parcimonieux de son pouvoir de nuisance. Pour le Kremlin, cet effort de dialogue tous azimuts visait à se créer des options : positions intermédiaires entre un splendide isolement suicidaire et une intégration occidentale déstabilisatrice. Ce changement de posture a incontestablement modifié le regard de la communauté internationale sur la Russie, d'autant que V. Poutine n'a jamais renoncé à exercer une influence mondiale et a affirmé sa présence sur tous les grands dossiers.

Cette recherche d'un rôle mondial avec des moyens limités, combinée à une orgueilleuse lucidité, a conduit plusieurs observateurs à tracer un parallèle entre l'action de Vladimir Poutine et celle de Charles de Gaulle après 1958⁷. La référence au gaullisme pour illustrer le souci d'indépendance nationale, de contestation de la puissance américaine, ou l'obsession de grandeur, est présente dans le discours politique russe depuis le début des années 1990⁸ : V. Poutine s'est aussi, à plusieurs reprises, explicitement référé au général de Gaulle (ainsi qu'à Ludwig Erhard). Discutable sur bien des points, cette comparaison est intéressante en creux et illustre la difficulté des décideurs russes à changer d'époque. De Gaulle a su décoloniser en proposant une nouvelle présence au monde (équilibre entre construction européenne et indépendance nationale), alors que la rhétorique impériale domine encore à Moscou et qu'aucun projet politique pouvant mobiliser les énergies et fournir un cap n'est formulé. Le président russe jouit aujourd'hui d'une autonomie sans précédent en politique étrangère ; ce qui ne signifie nullement qu'il soit invulnérable, son sort étant étroitement lié à celui de sa politique⁹. Tacticien, il dispose, en fait, des moyens d'un visionnaire. Mais, chez cet homme qui a rapidement

7. Voir, par exemple, V. Nikonov, « La Russie et l'Occident : des illusions au désenchantement », *Critique internationale*, n° 12, juillet 2001, p. 188-189 ; M. Evangelista, « Putin : A New de Gaulle? », *PONARS Policy Memo*, n° 253, octobre 2002.

8. B. Lo, *Russian Foreign Policy in the Post-Soviet Era*, op. cit., [4], p. 59-60.

9. D. Lynch, *La Russie face à l'Europe*, Paris, IES, « Cahiers de Chaillot », n° 60, mai 2003, p. 24.

troqué ses habits de fonctionnaire intermédiaire contre ceux d'homme d'Etat, des signes de renfermement commenceraient à poindre¹⁰. En raison de son passé et de sa conception de la société, les questions internationales sont probablement plus faciles à résoudre pour lui que les problèmes intérieurs ; la politique étrangère est devenue sa chose, l'expression la plus achevée de son pouvoir.

Le soutien immédiat apporté aux Etats-Unis après le 11 septembre 2001 est souvent présenté comme l'acte fondateur de la politique étrangère de V. Poutine. Cette décision personnelle présentait des risques vis-à-vis des militaires et rompait avec la confusion de la période Eltsine¹¹. Elle a changé l'image d'une Russie qui mise désormais ouvertement sur la solidarité occidentale. Elle a révélé le sens historique du président russe, ainsi que sa confiance dans son propre pouvoir¹². Elle correspond pourtant moins à un tournant qu'à l'accélération d'un rapprochement enclenché dès l'été 1999. La nomination de V. Poutine a coïncidé avec la reprise des hostilités en Tchétchénie, mais aussi avec les enseignements politico-diplomatiques du Kosovo. Hostile à la guerre menée par l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), la Russie est sortie de la crise isolée et déconsidérée. Le coup d'éclat de l'aéroport de Pristina (juin 1999) a pu flatter les militaires russes, entretenant une illusion de puissance ; il a surtout marqué l'impasse à laquelle menait une opposition frontale avec Washington et les principales capitales européennes. La nouvelle équipe a compris que l'OTAN occupait une position centrale dans la gestion de la sécurité européenne et que les tentatives de la contourner étaient vaines. En ce sens, le Kosovo a agi comme un révélateur obligeant Moscou à reconsidérer sa politique¹³. Cette prise de conscience a abouti au nouveau partenariat entre l'OTAN et la Russie (mai 2002), l'un des principaux succès de V. Poutine – bien qu'aucune crise n'ait permis, pour l'heure, d'en apprécier la solidité.

Ce redéploiement politique s'est traduit par une nouvelle répartition du pouvoir et une réorganisation du processus de décision. Dans la

10. P. Baev, « Putin the Pacifist? », *Russia and Eurasia Review* (The Jamestown Foundation), vol. 2, n° 7, avril 2003, p. 2.

11. O. Antonenko, « Putin's Gamble », *Survival*, n° 4, hiver 2001-2002, p. 49.

12. L. Shevtsova, « Power and Leadership in Putin's Russia », in A. Kuchins, *Russia after the Fall*, Washington D.C., Carnegie, 2002, p. 76-77.

13. V. Baranovsky, « The Kosovo Factor in Russia's Foreign Policy », *The International Spectator*, n° 2, avril-juin 2000, p. 113-130.

pratique, le recul du ministère de la Défense est net. Il était déjà perceptible sous Evgueni Primakov. Un temps rival politique de Poutine, Primakov exerce encore une influence intellectuelle sur la communauté diplomatique russe, avec sa doctrine d'une diplomatie tous azimuts permettant à la Russie de tenir un rôle mondial¹⁴. Avec le 11 septembre, la guerre en Afghanistan et la guerre en Irak, le président russe a réussi le tour de force de donner du contenu à cette doctrine (en recourant d'ailleurs parfois aux services de son auteur), tout en se rapprochant de Washington et des grandes capitales européennes. En début de mandat, V. Poutine s'est appuyé sur le Conseil de sécurité russe, dont il avait été le secrétaire général¹⁵. Puis il s'est efforcé de redonner aux ministères le poids correspondant à leurs attributions afin d'unifier et de coordonner sa politique. A cet égard, le ministère des Affaires étrangères retrouve une position centrale dans l'élaboration et la conduite de la politique russe, notamment du fait de son rapprochement avec les services de renseignements (Vyacheslav Trubnikov, ancien directeur du SVR [le Service de renseignements extérieurs], et Anatoly Safonov, ancien directeur-adjoint du FSB [le Service fédéral de sécurité], sont ainsi devenus vice-ministres des Affaires étrangères) et de son expertise. V. Poutine s'appuie moins sur l'administration présidentielle que son prédécesseur, tout en ménageant Alexander Voloshin (envoyé en mission à Washington en février 2003 pour désarmer les tensions), et accentue l'influence des services spéciaux, qui jouent un rôle-clé dans la lutte contre le « terrorisme international ». Au cours de ce premier mandat, le tandem Alexeï Kudrin (ministre des Finances) – Guerman Gref (ministre du Développement économique et du Commerce) a joué un rôle déterminant dans l'effort d'intégration de la Russie dans les processus de globalisation et sa présentation aux milieux d'affaires internationaux. L'influence d'Andreï Illarionov, conseiller économique du président, qui ne se prive pas de fustiger certaines orientations gouvernementales, ou d'Anatoly Tchoubaïs, le père des privatisations, est plus difficile à apprécier. Mais ces hommes souhaitent à la fois une intégration rapide dans les organisations économiques internationales et un soutien occidental aux réformes structurelles du pays.

14. E. Primakov, « My rabotaem po vsem azimutam », entretien, *Trud*, 3 décembre 1997.

15. C. Vendil, « The Russian Security Council », *European Security*, n° 2, été 2001, p. 67-94.

La dialectique économie/sécurité

La politique de V. Poutine consiste à imbriquer développement économique et politique étrangère afin de réduire le décalage entre l'omniprésence diplomatique de la Russie et son poids réel. La politique étrangère doit contribuer à la mise en valeur des ressources du pays, ce qui correspond à une inversion par rapport à l'époque soviétique. Pour autant, il serait réducteur d'expliquer les choix de V. Poutine par la seule dimension économique, en particulier énergétique. La structure mentale des décideurs a été façonnée par les problématiques de sécurité, même si une première génération de managers commence à émerger. Les acteurs de la politique étrangère sont, dans leur grande majorité, venus aux problématiques de la mondialisation par un prisme géopolitique : puissance militaire, questions territoriales, perception de la menace, équilibre stratégique sont des notions qui, en Russie, déterminent plus qu'ailleurs le rapport au monde¹⁶. Elles saturent les représentations aux dépens de la compétitivité économique, de la capacité d'innovation ou de l'influence culturelle.

La vigueur de cette dialectique économie/sécurité se ressent sur deux plans. Le complexe militaro-industriel continue à peser de manière significative sur l'activité économique du pays, maintenant des capacités de recherche notamment dans le domaine aéronautique et garantissant un important volume d'exportations¹⁷. L'armée, et plus largement les *siloviki* (armée, police, services spéciaux), pèsent lourdement sur l'état d'esprit de la société¹⁸. L'influence des militaires, kgbistes et miliciens reconvertis dans tous secteurs, est essentielle pour comprendre l'atmosphère du pays et les blocages auxquels il se heurte. Son évolution globale reste indissociable de celle de son outil militaire, tant les rapports civilo-militaires y conditionnent la vie politique, l'activité économique et la vision du monde. Souligner cette donnée n'est nullement agiter le spectre d'un coup de force mais rappeler une évidence, à l'heure où certains présentent la Russie comme un marché émergent comparable aux autres et résument sa politique étrangère à

16. B. Lo, *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*, op. cit., [3], p. 72.

17. C. Gloaguen, « Le complexe militaro-industriel russe », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1032, février 2003, p. 4-17.

18. T. Gordadze, « Le tournant géostratégique de Poutine et l'armée russe », *Critique internationale*, n° 17, octobre 2002, p. 29.

une diplomatie du pétrole ou du gaz. La délicate réforme de l'outil militaire aura non seulement des répercussions sur la présence au monde de Moscou (capacité à se doter de forces projetables), mais aussi sur la transition démocratique.

Dans son message annuel au Parlement (mai 2003), V. Poutine a fixé un triple objectif : doublement du produit intérieur brut (PIB) en dix ans, lutte contre la pauvreté et modernisation de l'outil militaire. La faiblesse structurelle de la Russie présente des risques pour sa stabilité intérieure et, par conséquent, pour ses rapports avec l'étranger. En dépit de sa croissance, le pays hésite, dans l'actuel contexte pré-électoral, à poursuivre les réformes structurelles alors qu'apparaissent des signes d'instabilité financière (surévaluation du rouble). La nouvelle image de la Russie a pourtant permis son retrait de la liste des pays non coopératifs établie par le GAFI (Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux). Le président russe est également parvenu à se faire admettre comme membre de plein droit du G8 : incontestable succès pour un pays dont le PIB est inférieur à celui de la Chine, de l'Inde ou des Pays-Bas. Ce processus, enclenché par Boris Eltsine, devrait porter Vladimir Poutine à la présidence du sommet prévu pour 2006.

Cette quête de statut s'inscrit dans une stratégie visant à utiliser au mieux les possibilités du multilatéralisme. Sur un plan général, depuis la chute de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS), la Russie s'est efforcée de défendre le rôle de l'Organisation des Nations unies (ONU) dans la prévention des conflits et la gestion des crises, le Conseil de sécurité étant la seule enceinte où elle pouvait parler d'égal à égal avec les grandes puissances¹⁹. Sur un plan régional, Moscou cherche également à utiliser les possibilités du multilatéralisme. A ce titre, les sommets de Saint-Petersbourg (mai-juin 2003) ont illustré les balancements géopolitiques d'un président qui cherche à passer de la participation à l'animation dans plusieurs forums, et à exercer par là une influence mondiale. Après avoir reçu Hu Jintao, V. Poutine a présidé les sommets de l'Organisation de coopération de Shangai (OCS) et de la Communauté des Etats indépendants (CEI),

19. A. Kassianova, « Russian Diplomacy in the 21st Century. Multilateralism Put to Work », *PONARS Policy Memo*, n° 262, octobre 2002.

ainsi que les sommets bilatéraux avec l'Union européenne (UE) et les Etats-Unis, avant de participer au G8 d'Evian.

Premier partenaire commercial de Moscou, l'Union européenne cherche à construire un espace économique européen intégrant la Russie. Moscou et Bruxelles ont multiplié les groupes de travail, y compris sur la sécurité, depuis l'accession au pouvoir de V. Poutine, qui entend toujours parler d'égal à égal avec les dirigeants de l'Union. Pour le Kremlin, la position de la Russie ne saurait être comparée à celle des pays candidats à l'intégration européenne, pour la plupart d'anciens satellites. A Saint-Pétersbourg, la Russie et les Quinze étaient symboliquement à la même table, les Dix étaient tenus en marge²⁰. Ce souci constant d'obtenir une position dominante s'exprime *a fortiori* dans la CEI ou l'OCS, alors même que Moscou n'a pas grand chose à apporter sur le plan économique, si ce n'est la valorisation de son potentiel énergétique, qui nécessite une stabilisation des zones correspondantes. Les questions territoriales et de sécurité figurent d'ailleurs en bonne place sur l'agenda de ces forums.

Candidate à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) depuis dix ans, la Russie est aujourd'hui le premier exportateur mondial non membre de l'OMC²¹. L'accession, qui demeure une priorité, exige encore de profondes restructurations dans les secteurs sensibles de l'énergie et de l'agriculture. A plusieurs reprises, les autorités gouvernementales ont rappelé leur intention d'utiliser la politique étrangère pour défendre et promouvoir les intérêts économiques. En janvier 2003, Igor Ivanov, ministre des Affaires étrangères, et Arkady Volsky, président de l'Union des industriels et entrepreneurs (mélange hétéroclite d'anciens apparatchiks et de jeunes oligarques encouragé par le Kremlin), ont signé un accord destiné à améliorer le soutien aux entreprises russes à l'étranger. Il a été complété, en mars 2003, par un accord avec la Chambre de commerce et d'industrie russe (dirigée par Evgueni Primakov), destiné à encourager les exportateurs russes²². L'ambivalence économie/sécurité de Moscou se ressent aussi bien en Europe, avec la mise en place d'un partenariat énergétique destiné à

20. E. Chinyaeva, « Putin's Summitry », *Russia and Eurasia Review* (The Jamestown Foundation), vol. 2, n° 12, juin 2003, p. 2.

21. J. Vercueil, « La Russie et l'OMC », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1031, janvier 2003, p. 58-65.

22. M. Smith, *Russian Business & Foreign Policy*, CSRC, n° F82, mai 2003, p. 1.

sceller un destin commun, qu'en Asie centrale, où Moscou redéfinit les modalités de sa présence²³.

Si la pression des grands groupes énergétiques se ressent dans un certain nombre de situations²⁴, elle ne suffit pas à expliquer la politique du Kremlin. La guerre en Irak et la mise au pas de la compagnie pétrolière Yukos en témoignent. Au cours de la crise irakienne, V. Poutine a tenu compte des intérêts pétroliers russes, mais ces derniers n'ont pas été déterminants : sa politique a surtout été inspirée par son souci de préserver l'autorité de l'ONU et de limiter autant que possible l'unilatéralisme américain. Il a ainsi pu rééquilibrer une politique jugée trop favorable aux Etats-Unis par une partie des élites russes, sans s'attirer les foudres de Washington, car il a eu l'habileté de rester en retrait de ses homologues allemand et français. L'affaire Yukos peut être lue comme le signe d'une limitation de l'« économisation » de la politique étrangère. Le Kremlin n'est sans doute pas mécontent de voir émerger, avec la fusion Sibneft/Yukos, un champion de taille mondiale échappant au contrôle des majors étrangères. L'approche des échéances électorales donne lieu, comme en 1996, à une intense lutte de pouvoirs, que l'opposition *siloviki*/oligarques ne suffit probablement pas à expliquer. Au-delà de l'avenir de Mikhaïl Khodorkovski, numéro un de YukosSibneft et première fortune du pays, c'est le degré d'indépendance de V. Poutine à l'égard des différentes factions qui est en jeu. Sur le plan international, l'affaire est d'importance, car elle risque d'altérer l'image d'adaptation aux normes économiques internationales que le président russe s'est évertué à donner²⁵. Plus profondément, ces luttes présentent le risque de neutraliser les principaux atouts économiques du pays, au moment où les interrogations sur ses voies d'insertion dans le système post-industriel²⁶ se multiplient. Le capitalisme russe est à la croisée des chemins, dans ses équilibres internes comme dans son rapport au monde.

Le terrorisme comme alpha et oméga

A l'instar de la dialectique économie/sécurité, la lutte contre le « terrorisme international » structure l'action de V. Poutine. Ces derniers

23. D. Trenin, « Southern Watch: Russia's Policy in Central Asia », *Journal of International Affairs*, n° 2, printemps 2003, p. 128.

24. M. Smith, *Russia's Energy Diplomacy*, CSRC, n° F75, mars 2002.

25. J. Evans, « Putin lets go of his free-market image », *Euromoney*, n° 412, août 2003, p. 34-39.

26. S. Luniyov et G. Shirokov, « Skladyvanie novoi mirovoi sistemy i Rossia », *Pro et Contra*, n° 4, automne 2002, p. 26-45.

mois, la Russie a subi des actions terroristes sur l'ensemble de son territoire. Les autorités les relient à la guerre en Tchétchénie, présentée par le Kremlin depuis son déclenchement comme une « opération anti-terroriste ». Cette dernière ne mobilise pas moins de 80 000 hommes sur le terrain et fait l'objet de tentatives de règlement politique (référendum critiqué en mars et élections en octobre 2003). Omniprésent dans le discours de politique étrangère, le terrorisme devient, au plan interne, un leitmotiv. Pour Moscou, plus proche en la matière de Tel-Aviv et de Washington que des capitales européennes²⁷, le principal foyer de déstabilisation se situe en Tchétchénie et dans la vallée de Pankissi, en Géorgie. Reconnaissons au discours du Kremlin une constance dans ce domaine : la dénonciation d'un « terrorisme international » et d'un arc de crise allant des Philippines et de l'Indonésie jusqu'aux Balkans et au Caucase ne date pas du 11 septembre. Par sa position géographique, la Russie serait une cible particulièrement exposée à la menace d'une « guérilla totale²⁸ ».

Depuis son arrivée au pouvoir, V. Poutine présente le terrorisme comme la principale menace et érige volontiers son pays en rempart de la civilisation face à ces nouvelles hordes. En ce sens, l'émergence d'un « terrorisme international » le 11 septembre 2001 a facilité l'intégration sécuritaire de la Russie²⁹. Moscou, qui a toujours souligné la dangerosité du régime des Talibans et qui envisageait dès mai 2000 des frappes en Afghanistan³⁰, a analysé, à la différence des autres capitales, la crise en Macédoine (premier semestre 2001) à la fois comme une conséquence de l'intervention de l'OTAN au Kosovo et comme celle de l'expansion du « terrorisme international »³¹. Cette analyse illustre le changement de ses priorités. La dénonciation du « terrorisme international » s'est progressivement substituée à la dénonciation de l'élargissement de l'OTAN, et le 11 septembre a facilité ce glissement, la participation russe ayant été, pour la première fois, souhaitée par Washington³². Moscou apporta alors un soutien immédiat et signifi-

27. T. Gomart, « Moskva vse bliže k Vashingtonu i Tel'-Avivu », *Nezavisimaia gazeta*, 16 juillet 2003.

28. I. Fedorov, « A Global Web of Terror », *International Affairs* (Moscou), n° 3, 2003, p. 93-101.

29. B. Lo, *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*, *op. cit.*, [3], p. 85.

30. V. Pouillot, « La Russie et la communauté atlantique, vers une culture commune de sécurité », *Etudes internationales*, n° 1, mars 2003, p. 44.

31. T. Gomart, « Les dilemmes de la coopération : prévention des conflits, gestion des crises et résolution des conflits », in D. Lynch, *EU/Russian security dimensions*, Paris, IES, « Occasional Papers », n° 46, juillet 2003, p. 36-37.

32. V. Baranosky, « 11 septembre : une vision russe », *Politique étrangère*, n° 1, 2002, p. 18.

catif et les événements rendirent son discours audible et crédible pour nombre de capitales occidentales. Comme le dit Sergueï Ivanov, ministre de la Défense, devant l'Académie militaire russe, le 18 janvier 2003, la guerre contre le terrorisme a remplacé la guerre froide.

Au fond, l'ambition actuelle de la Russie est de créer un système global de sécurité dans lequel elle occuperait une position de pivot. Pour l'heure, sa participation aux processus de globalisation passe avant tout par les questions de sécurité. Son influence se fait par exemple ressentir sur l'agenda du G8, qui a accordé beaucoup d'attention à ces questions lors des sommets de Kananaskis (juin 2002) et d'Evian (juin 2003). Les officiels russes insistent sur le rôle central que doit jouer l'ONU pour contrecarrer la menace terroriste³³. Dans la pratique, ils agissent surtout de manière bilatérale. Moscou développe ainsi une stratégie systématique de groupes de travail, plus ou moins informels, avec de nombreux pays³⁴. La liste des contacts établis (Etats-Unis, Royaume-Uni, Inde, Chine, Pakistan, Italie, Japon, Pologne, Canada, Turquie, France, Israël) illustre la volonté russe de tisser un réseau de relations lui permettant de profiter de sa position géopolitique et de faire valoir une expertise revendiquée dans le Caucase et en Asie centrale, deux zones d'instabilité majeures. Par ce biais, la Russie réhausse son importance, en se présentant comme un partenaire central pour des pays qui se trouvent dans des situations très dissemblables. Parallèlement, et poursuivant la même logique, elle déploie une intense activité dans le cadre de l'OCS³⁵, tout en reconnaissant à l'OTAN un rôle-clé en raison de ses capacités de projection.

Cette ambition de construire un système global de sécurité lui permet de se présenter comme « le portail de référence » en matière de renseignements. Sur ce terrain, Moscou est à son aise et pense, à tort ou à raison, pouvoir exercer une forme de leadership auprès des autres capitales. En mars 2002, les Russes ont réuni les représentants des services spéciaux de 39 pays pour discuter des modalités de la lutte contre le « terrorisme international »³⁶. Moscou a intérêt à valoriser ses capacités

33. A. Safonov, « The World Needs a Global Antiterrorist System », *International Affairs* (Moscou), n° 2, 2003, p. 33.

34. A. Meshkov, « 2003: Crucial Year for Fighting Terrorism », *International Affairs* (Moscou), n° 1, 2003, p. 9.

35. M. Esenov, « The Anti-Terrorist Campaign and the Regional Security System », in O. Antonenko et K. Pinnick, *Russia's New Southern Border: Western Siberia-Central Asia*, Londres, IISS, 2003, p. 26-28.

36. G. Bennett, *Vladimir Putin & Russia's Special Services*, CSRC, n° C108, août 2002, p. 38.

d'*intelligence*, notamment pour s'imposer comme interlocuteur privilégié à Washington³⁷. Dans le même temps, cette posture lui permet de justifier des relations officielles, ou officieuses, avec les *rogue states*, en laissant entendre qu'elle peut jouer un rôle de médiation, voire, parfois, conduire certaines actions. Vis-à-vis de ses partenaires occidentaux, cette posture implique aussi que soit garantie la sécurité de ses frontières avec les pays d'Asie centrale et du Caucase. Un renforcement de sa présence militaire et un accroissement de l'*intelligence sharing* à son initiative sont donc probables dans cette région³⁸.

*
**

Globalement, la stratégie de V. Poutine correspond à une nouvelle évaluation de la menace. Le président russe a pris acte de l'hégémonie américaine et tente d'en tirer le meilleur parti, quitte à tenir un discours attendu sur la construction d'un monde multipolaire. Les effets positifs de cette politique se traduisent aussi par la confiance retrouvée des diplomates et experts russes, qui, après des années d'humiliations, ne cachent pas leur satisfaction d'être les relais d'une Russie active, écoutée et respectée. Certains considèrent même qu'en réalité, ce n'est pas la Russie qui s'est rapprochée de l'Occident, mais ce dernier qui s'est rallié à la vision russe des nouvelles menaces³⁹. La Russie aurait ainsi été le précurseur d'une sorte de globalisation militarisée.

Cette stratégie n'est pas sans risques car elle est tous azimuts. Vouloir entretenir des rapports non conflictuels avec l'ensemble des pays est, *a priori*, une démarche sage. Vouloir maintenir à tout prix des contacts et une coopération avec des régimes instables tout en prétendant lutter contre la prolifération des armes de destruction massive peut s'avérer contradictoire. La délicate gestion du dossier iranien sera l'heure de vérité des rapports russo-américains⁴⁰, plus que ne l'a été le dossier irakien : pour convaincre définitivement, V. Poutine va devoir clarifier ses choix. Si la coopération nucléaire civile peut être discutée, il est

37. E. Stepanova, « Partners in Need. U.S.-Russian Cooperation on and Approaches to Anti-terrorism », *PONARS Policy Memo*, n° 279, octobre 2002.

38. O. Antonenko et K. Pinnick, « Russia's Foreign and Security Policy in Central Asia: The Regional Perspective », *Russia's New Southern Border: Western Siberia-Central Asia*, *op. cit.*, [35], p. 6-7.

39. B. Kendall, « Russia: A Question of Trust », *RUSI Journal*, n° 2, avril 2003, p. 41.

40. R. Einhorn et G. Samore, « Ending Russian Assistance to Iran's Nuclear Bomb », *Survival*, n° 2, été 2002, p. 51-70.

plus délicat dans le contexte actuel de présenter l'Iran comme un possible partenaire de la lutte contre le « terrorisme international », comme l'a fait Vyacheslav Trubnikov, Premier vice-ministre des Affaires étrangères, le 23 janvier 2003. Encore que, dans ce domaine, la prudence soit de rigueur. La lutte contre le terrorisme présente surtout le risque de la simplification et du manichéisme. Le danger existe aujourd'hui de voir le terrorisme prendre le pas sur tous les autres aspects de la politique étrangère russe, et donc remettre en question l'« économisation » de cette politique, qui reste pourtant la clé de voûte de la reconstruction du pays. C'est là l'un des enjeux du prochain mandat présidentiel.

La politique étrangère de V. Poutine est tributaire de son héritage et de l'état du pays. En d'autres termes, elle reste celle d'une puissance régionale à dimension mondiale. L'analyse continuité/rupture et moyens/objectifs est favorable à V. Poutine qui, par sa lucidité et son activisme, a imposé une nouvelle image de son pays. Sa politique se distingue pourtant moins par des orientations nouvelles, ou des inversions stratégiques, que par un discours plus mûr, plus responsable. L'enjeu véritable réside à présent dans la capacité du président à formuler un projet politique, afin que la Russie ne soit pas reliée au monde seulement par les approvisionnements énergétiques, le commerce des armes ou l'*intelligence sharing*. Le deuxième enjeu consiste à ne pas laisser la lutte contre le terrorisme, légitime, devenir une fin en soi, c'est-à-dire dicter le rapport à l'étranger, en particulier à l'étranger proche.

Certains considèrent qu'une Russie encore faible tire actuellement le meilleur parti de ses atouts ; d'autres, qu'en exploitant autant la veine sécuritaire, elle cultive en secret ses vieux démons. La Russie n'est probablement pas seule dans ce cas : paradoxalement, la globalisation se traduirait par un repli sur soi dans une recherche systématique de sécurité. En ce sens, la Russie s'est rapprochée de nous. ■