
Ukraine : la crise commence

**Corentin Brustlein, Dominique David,
Étienne de Durand, Thomas Gomart,
Tatiana Kastouéva-Jean,
Laurence Nardon, Vivien Pertusot**

Mai 2014

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.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité des auteurs.*

ISBN : 978-2-36567-278-8
© Ifri – 2014 – Tous droits réservés

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
Email : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Sommaire

INTRODUCTION	2
LA SITUATION INTERIEURE EN UKRAINE A LA VEILLE DES ELECTIONS DU 25 MAI	4
Tatiana KASTOUEVA-JEAN	
LES CONSEQUENCES DE L’AFFAIRE DE CRIMEE SUR LE POSITIONNEMENT INTERNATIONAL DE MOSCOU	7
Thomas GOMART	
CRISE UKRAINIENNE : D’UNE ARCHITECTURE A L’AUTRE	11
Dominique DAVID	
UKRAINE : VERS UN NOUVEL ORDRE DE SECURITE EUROPEEN ?	14
Étienne de DURAND	
CRISE UKRAINIENNE ET EQUILIBRES NUCLEAIRES	17
Corentin BRUSTLEIN	
L’UE ET LA CRISE UKRAINIENNE : LES QUATRE ENSEIGNEMENTS.....	20
Vivien PERTUSOT	
LE DEBAT AMERICAIN FACE A LA SITUATION UKRAINIENNE	23
Laurence NARDON	

Introduction

Il y aura un avant et un après. En Ukraine, en Russie, dans toute l'Europe, ailleurs.

La disparition de l'Ukraine comme entité souveraine – on en est plus près que jamais – serait un coup de tonnerre en Europe. Parce que l'espace qui lui survivrait serait très difficilement gérable, ouvrant le risque d'une longue guerre civile dans le style Balkans-années 1990. Et parce que la Russie est incapable de gérer seule cet espace où les Occidentaux n'ont guère l'envie de s'investir profondément.

Si l'Ukraine survit comme telle, ce que tout le monde devrait souhaiter y compris à Moscou, ce sera sans la Crimée, et dans un statut au moins provisoirement dominé, dans le meilleur des cas sous la tutelle d'un accord international l'aidant à se relever économiquement et redéfinissant sa position géopolitique (entre UE et Russie...); dans le plus mauvais, sous une tutelle directe de Moscou, qui ne pourrait être que contestée, et violemment, en interne.

La Russie poutinienne est-elle le monstre de rationalité, le champion d'échecs que s'effraient à décrire certains médias? Voire... Les échecs ne sont pas toujours ceux qu'on pense : les difficultés s'annoncent grandioses pour Moscou. Contre le gain de la Crimée et la garantie (enfin !) que Kiev n'intégrera pas l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), le Kremlin hérite d'un voisin chaotique, d'un net refroidissement de ses relations avec l'UE et les États-Unis, d'une marginalité nouvelle dans les instances internationales. Certes, la Russie dit clairement sa volonté de redéfinir les rapports politiques en Europe, de redessiner un système institutionnel qui la prendrait davantage en compte. Mais après avoir viré en arrière toute vers l'ancienne Europe des rapports de forces, que pourra-t-on crédiblement négocier? Et la tentation des renforcements, des « réassurances » militaires, pourra-t-elle être évitée?

Le bruit de fond militaire n'est pour l'heure pas trop prenant. Mais il existe bien. Au niveau nucléaire : n'est-ce pas ce nucléaire qui, au fond, nous garantit contre la duplication, un siècle après, de 1914? Sans oublier que l'aventure actuelle pourrait avoir quelque effet sur le « désir de nucléaire », et donc sur le rythme de la prolifération, ainsi que sur les projets de désarmement, voire de dénucléarisation... Les implications militaires existent aussi au niveau conventionnel : que nous dit la crise actuelle de la force russe, et quelles conséquences en tirer pour nos propres dispositifs militaires, au

premier chef dans une Europe qui aime s'imaginer dans un monde postnational et postmilitaire ?

Une Europe aux abonnés quasi-absents. La crise prend à contre-pied une Politique européenne de voisinage (PEV) brouillonne, éclaire l'impuissance militaire de l'Union de Lisbonne et son incapacité à s'entendre sur une stratégie commune face à un problème fondamental dans son voisinage, tant demeurent prégnants les intérêts nationaux, et non politiques les mécanismes bruxellois.

Et loin, très loin, l'Amérique... Une Amérique finalement assez peu présente dans la crise, mais qui se voit, en un temps d'incertitude sur son propre positionnement stratégique, renvoyer la question fondamentale de ces 20 dernières années – qu'elle n'a pas plus que les autres les moyens de trancher : le système international retournerait-il à grande vitesse vers une structure d'affrontement classique dont Moscou pourrait, avec Pékin, constituer l'épicentre ? Ou, bon an mal an, reste-t-il stable, avec de bons moyens d'amortir les cahots ici ou là inévitables ?

Sur l'ensemble de ces thèmes et bien d'autres encore, l'Ifri présente ici quelques brèves introductions à l'ensemble des débats ouverts par les événements ukrainiens. La crise ukrainienne ne fait que commencer.

D. D.

La situation intérieure en Ukraine à la veille des élections du 25 mai

Tatiana Kastouéva-Jean

Pneus entassés, tentes, mémoriaux improvisés avec photos et bougies : la place de l'Indépendance à Kiev – Maïdan –, laissée ouverte, contribue à maintenir une pression forte sur le gouvernement actuel : si leurs attentes sont déçues, les manifestations pourraient à tout moment revenir sur Maïdan. Répondre à une telle pression tient de la gageure. Outre le facteur russe, essentiel à cette étape de la crise ukrainienne, la situation politico-économique interne est d'une fragilité extrême et le jeu de certains acteurs politiques semble bien trouble à la veille de l'élection présidentielle du 25 mai.

Trois défis essentiels

Les autorités de Kiev ont trois préoccupations immédiates : la préservation de l'intégrité territoriale, l'état des structures de défense et de maintien de l'ordre (armée et police) et la situation économique globale, dont la situation énergétique.

Depuis plusieurs semaines, le spectre de la perte de territoires à l'Est pèse sur Kiev. La menace n'est plus seulement hypothétique depuis les référendums sur l'indépendance qui se sont tenus le 11 mai dans les régions de Donetsk et de Lougansk. La propagande des médias russes, très suivie par les populations russophones dans l'Est du pays, a joué son rôle. Il faut aussi, peut-être surtout, souligner les erreurs et manquements des autorités de Kiev, qui ont échoué à nouer un dialogue direct avec la population de ces régions et à la rassurer. Les signes d'ouverture au débat sur la décentralisation et la fédéralisation ont tardé à venir. La mort des activistes prorusses, brûlés vifs à Odessa, et les victimes de l'opération chaotique contre les séparatistes à l'Est ont fini d'aliéner les Ukrainiens de l'Est. Illégaux mais en apparence très suivis, les référendums de Donetsk et de Lougansk expriment moins un désir d'indépendance (ou

Tatiana Kastouéva-Jean est responsable du Centre Russie/NEI de l'Ifri.

d'adhésion à la Russie) qu'un rejet du gouvernement de Kiev. La plus grande attention doit désormais être portée à la situation d'Odessa et de Kharkiv. Vladimir Poutine les a récemment regroupées, au même titre que Lougansk et Donetsk, dans la « Novorossiia » (Nouvelle Russie), vocable désignant la région qui avait été transférée à l'Ukraine par le gouvernement bolchevique dans les années 1920, « Dieu seul sait pourquoi ».

L'état déplorable de l'armée ukrainienne, et surtout des forces de maintien de l'ordre, est à la base de l'impuissance de Kiev. Victime d'un désinvestissement massif, l'armée s'est affaiblie pendant des années au profit des forces de maintien de l'ordre. Mais ces dernières, gangrenées par la corruption, sont plus fidèles aux oligarques locaux qu'au pouvoir central. L'exemple des Berkouts, unités spéciales de police anti-émeute, accusées d'avoir tiré sur la foule à Kiev en février et dissoutes par le nouveau pouvoir, n'a fait que renforcer cet état d'esprit.

Sur le plan économique, le gouvernement ukrainien a réussi à négocier des prêts avec le Fonds monétaire international (FMI – 17,01 milliards de dollars), l'UE (Union européenne – 1 milliard d'euros) et les États-Unis (1 milliard de dollars). Or la dette extérieure du pays est évaluée à plus de 140 milliards de dollars, dont 32 milliards de dette publique. La devise nationale, la hryvnia, a perdu un tiers de sa valeur depuis le début de l'année. L'inflation est montée en avril à 103,3 %. Gazprom réclame le remboursement d'une dette de 3,5 milliards de dollars, ainsi qu'un prépaiement pour les livraisons futures : le risque de coupure du gaz russe est donc bien réel dès juin 2014, à l'instar de ce qui s'est passé en 2006 et en 2009. Pour l'heure, l'existence d'une menace extérieure a eu pour effet d'assurer un soutien exceptionnel au gouvernement d'Arsenyi Yatseniouk et de repousser au second plan les problèmes socio-économiques. Mais la question de la capacité du pouvoir central à mener de vraies réformes structurelles reviendra rapidement sur le devant de la scène.

Le jeu dangereux de certains acteurs politiques

La propagande russe dépeint les autorités de Kiev comme une junte de fascistes arrivée au pouvoir par un coup d'État. Dans les faits, trois membres du gouvernement actuel (sur 18) appartiennent au parti nationaliste *Svoboda*. Le *leader* de ce dernier, Oleg Tiagnibok, est crédité de 1,4 % d'intentions de vote à la présidentielle. Dmitro Yarosh, *leader* du *Pravy Sektor* (Secteur droit), qui se compose de néonazis, nationalistes et activistes de l'autodéfense, attire encore moins, avec 1,3 %. Il est probable que ces forces seront marginalisées par les prochaines élections.

Le gouvernement de Yatseniouk peut tout de même se prévaloir de quelques avancées politiques. En mars, il a signé la

partie politique de l'Accord d'association avec l'UE. La *Rada* (Parlement) a adopté plusieurs lois défendant les libertés et la transparence : pour la création d'une compagnie de télévision et de radio indépendante, pour l'accès à l'information, pour les appels d'offres publics. Ces lois ont été adoptées par ces mêmes députés qui, au début de l'année encore, votaient les lois répressives de Viktor Yanoukovitch... La plasticité des élites ukrainiennes est surprenante. Elle pose entre autres le problème de la pérennité de la ligne politique actuelle, du risque que toute réforme soit hypothéquée si le contexte politique venait à changer à nouveau. Les organisations non gouvernementales (ONG) ukrainiennes qui ont œuvré pour l'adoption de ces lois craignent que la « fenêtre d'opportunité » actuelle ne se referme rapidement.

Maïdan a été un soulèvement populaire contre un système corrompu et oligarchique. Or les Ukrainiens se retrouvent aujourd'hui à choisir entre l'oligarque Petro Porochenko (crédité de 23 %-27 % des voix à la présidentielle) et l'ancien Premier ministre Ioulia Timochenko (11-13 % des voix). Dans ces conditions, le manque de renouvellement des élites étant flagrant, la lutte contre la corruption, annoncée comme objectif premier par l'ensemble des forces politiques, ne peut être que très limitée : les lustrations ne concerneront que les personnes mêlées aux plus grands scandales.

L'oligarchie ukrainienne continue à jouer un rôle de premier plan. Certains oligarques ont accepté des postes de gouverneur dans leur région et font preuve de loyauté vis-à-vis des autorités centrales de Kiev. Dans ces régions, les mouvements séparatistes ont pu être maîtrisés rapidement, comme à Dniepropetrovsk. Donetsk constitue l'exemple contraire : Rinat Akhmetov, homme le plus riche du pays, principal financeur du Parti des régions et proche du clan de l'ancien président Yanoukovitch, mène un jeu ambivalent et dangereux entre Moscou et Kiev.

Le jeu trouble de plusieurs acteurs politiques alimente donc les incertitudes. Du fait de sa faiblesse dans les sondages, Ioulia Timochenko est soupçonnée de vouloir faire reporter les élections et prolonger une situation où la moitié du gouvernement est affiliée au parti *Batkivchina* dont elle est l'égérie, et la candidate. En refusant de négocier, elle occupe la position la plus dure vis-à-vis des séparatistes.

La tenue des élections du 25 mai constitue un palier décisif à franchir pour l'Ukraine. Les Occidentaux jugent essentiel que ce scrutin ait lieu et se déroule correctement. Dans l'hypothèse contraire, l'Ukraine pourrait glisser, selon les propos de François Hollande, vers « le chaos et le risque de guerre civile ». De toute son histoire, l'Ukraine n'en a jamais été aussi proche.

Les conséquences de l'affaire de Crimée sur le positionnement international de Moscou

Thomas Gomart

Le 27 mars 2014, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté une résolution sur l'« intégrité territoriale de l'Ukraine », soulignant que le référendum organisé en République autonome de Crimée et dans la ville de Sébastopol le 16 mars n'avait aucune validité. Cent pays ont adopté cette résolution ; 11 pays ont voté contre (Arménie, Bélarus, Bolivie, Cuba, Fédération de Russie, Nicaragua, République populaire démocratique de Corée, Soudan, Syrie, Venezuela et Zimbabwe), et 58 se sont abstenus (parmi lesquels : Chine, Brésil, Inde et Afrique du Sud). Deux jours plus tôt, la Russie avait été exclue du G8. Ironie de l'histoire, elle avait été invitée, en 1997, à rejoindre le G7 alors que son économie était moribonde, par souci occidental de ne pas l'humilier et de prendre en compte son poids géopolitique. À cette résolution et à cette exclusion sont venues s'ajouter les sanctions prises par les États-Unis et l'Union européenne (UE). Moscou a accepté de payer un coût diplomatique élevé pour son annexion de la Crimée.

En réalité, à Moscou, les enjeux en Ukraine ne se formulent pas en termes diplomatiques, mais en termes de sécurité. Pour comprendre les ressorts du comportement de la Russie, il faut commencer par dissocier politique étrangère et politique de sécurité, puis par relier les niveaux local, régional, international et global, afin de saisir la vision générale qu'elle a de ses environnements extérieurs. À la faveur de cette crise aiguë se joue l'être au monde de la Russie, membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies et, à ce titre, garant – en principe – de l'ordre international. La stabilité de ce dernier, dans sa dimension européenne, est aujourd'hui directement menacée.

Thomas Gomart est directeur du développement stratégique de l'Ifri.

Une Grand Strategy russe ?

La situation actuelle ne peut être analysée sans prendre en compte la culture stratégique de Moscou qui plonge ses racines dans les héritages impérial et soviétique. Avec les États-Unis et la Chine, la Russie serait un des rares pays à envisager une *grand strategy*¹, c'est-à-dire à conduire une action politico-militaire de long terme, capable de modifier ses environnements. C'est du moins ce que croient encore ses élites politiques à la différence de ses élites économiques. Dans la culture stratégique russe, l'Ukraine a toujours occupé une position singulière, en raison non seulement des liens historiques entre Kiev et Moscou, mais surtout de l'importance géostratégique du territoire ukrainien. Riverain de la mer Noire, au croisement des influences austro-hongroise, polonaise et ottomane, celui-ci est la pièce maîtresse de la logique de glacis qui sous-tend la vision de sécurité de Moscou.

Fondamentalement, la Russie représente un exemple unique d'organisation politico-militaire construite sur la durée dans une opposition et une résistance aux forces venant de l'Ouest². Au cœur de la culture stratégique russe se trouvent les notions de glacis et de profondeur stratégique, impossibles à concevoir sans l'Ukraine. Sur cette traditionnelle posture défensive et territoriale se greffe une non moins traditionnelle posture offensive, à partir d'opérations spéciales en dessous du niveau de la guerre. Cette double posture, défensive et offensive, est garantie par une stratégie nucléaire, qui demeure l'alpha et l'oméga de la politique de sécurité de Moscou. Depuis son arrivée au Kremlin, la reconstruction de l'outil militaire russe est la priorité de Vladimir Poutine ; celui-ci vise, avant tout, la primauté conventionnelle dans sa « sphère d'intérêts privilégiés ».

Prestige, force militaire, puissance énergétique

Un triptyque résume l'action extérieure de Vladimir Poutine depuis 14 ans : politique de prestige visant à retrouver les positions et la considération perdues au cours des années 1990, politique rendue possible par la reconstruction de l'outil militaire et la renationalisation du secteur de l'énergie³. Cette quête de prestige destinée à redonner sa fierté au peuple russe « humilié » par la chute de l'URSS se heurte, dans le contexte actuel, à trois réalités, qui ne devraient pas manquer de jouer à plus ou moins brève échéance. La première concerne le

¹ A. Monaghan, « Putin's Russia: Shaping a "Grand Strategy" ? », *International Affairs*, n° 5, 2013, p. 1221-1236.

² M.T. Poe, *The Russian Moment in World History*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2006.

³ P. Baev, *Russian Energy Policy and Military Power*, Londres, Routledge, 2008.

modèle politico-économique de la Russie, qui entre dans une phase de stagnation : pour dire les choses rapidement, Moscou a fait le choix d'une politique de « puissance pauvre », parfaitement conforme à sa tradition, au détriment d'une adaptation aux conditions réelles de la mondialisation. La deuxième concerne l'évolution idéologique du régime, qui contrecarre son opposition intérieure par un durcissement et un discours nationaliste assumé. Quelques semaines après les Jeux olympiques de Sotchi, l'annexion de la Crimée a renforcé la popularité de Poutine. Une nouvelle fois, la conflictualité vient alimenter un régime qui repose fondamentalement sur l'étroitesse de ses relations civilo-militaires. Vladimir Poutine est le seul dirigeant international à incarner à ce point le chef politique et le chef militaire.

Novaïa Rossiïa

Les inflexions de son discours sont toujours à suivre avec attention pour anticiper les évolutions. À ce titre, le concept de *Novaïa Rossiïa* traduit les contours flous d'un « monde russe » à rassembler grâce à une confiance retrouvée. Vladimir Poutine se veut l'héritier d'un messianisme russe. Il pense en termes de civilisation-nation et se défie ouvertement des constructions supranationales comme l'Union européenne ou des processus d'intégration régionale. De ce point de vue, Moscou est confronté à un double défi. La Russie, à l'instar de la Chine, est exclue des projets d'accords commerciaux géants initiés par Washington (TTIP et TTP) ; elle en a, à juste titre, une lecture géostratégique, qui accélère son futur face-à-face avec la Chine. En outre, l'économie russe n'a pas la taille critique suffisante (2,9 % des exportations mondiales) pour prétendre peser significativement sur les équilibres eurasiatiques entre les poids économiques européen et chinois. Ses ressources énergétiques restent le principal atout d'une économie de rente difficile à moderniser. Avec la crise en Ukraine, Moscou perd également une occasion de présenter son Union douanière comme une dynamique vertueuse.

De manière paradoxale, cette crise rappelle à quel point la Russie conçoit sa sécurité dans l'espace européen, tout en intensifiant progressivement ses échanges avec les pays asiatiques, au premier rang desquels figurent la Chine et le Japon. Or, les éléments éclairés des élites russes savent pertinemment que l'ordre de sécurité asiatique n'est pas stabilisé. Néanmoins, la Russie se sent suffisamment confiante – ou inconsciente – pour déstabiliser son flanc occidental et entrer dans une période de tensions durables avec l'UE, son principal partenaire commercial et son partenaire naturel au regard de l'histoire.

Vladimir Poutine a décidé d'incarner la désoccidentalisation du monde en misant sur un déclin jugé irréversible des pays européens et, dans une moindre mesure, des États-Unis. C'est sans doute ce positionnement qui est le plus préoccupant à moyen terme,

dans la mesure où il pourrait rompre avec un ancrage européen de la Russie qui, à la différence de la Turquie, a toujours directement contribué au concert européen. En misant sur le déclin européen, la Russie va se retrouver avec la Crimée, seule.

Crise ukrainienne : d'une architecture à l'autre

Dominique David

La Russie met-elle à bas l'architecture de l'Europe post-guerre froide ? Nous entraîne-t-elle vers une nouvelle et irresponsable anarchie ? Le procès instruit par nombre de commentateurs occidentaux dénonce pêle-mêle le mépris du traité sur les forces conventionnelles en Europe (traité FCE, qui organisait le déploiement des forces classiques des deux anciens blocs au centre de l'Europe), l'ignorance du mémorandum de Budapest (scellant la dénucléarisation de l'Ukraine et garantissant sa sécurité) et l'assassinat prémédité de la Charte de Paris (qui proclame, entre autres, l'intangibilité des frontières sur le Vieux Continent).

On connaît les arguments russes. Le traité FCE n'a pas été ratifié par les Occidentaux dans sa version révisée et, surtout, il organisait un équilibre entre alliances, schéma qui n'existe plus, tant du fait de la disparition du Pacte de Varsovie que de la progression de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) vers l'est. Le mémorandum de Budapest garantit l'Ukraine contre une intervention armée extérieure, ce qui n'a pas été le cas en Crimée. Enfin la Charte de Paris n'interdit pas la modification des frontières, mais leur déplacement *par la force* – ainsi que d'ailleurs les Occidentaux l'ont démontré au Kosovo.

L'essentiel est au-delà de cet échange faussement juridique entre la vertu outragée occidentale et l'hypocrisie russe. L'architecture politico-juridique de l'Europe, telle qu'héritée de l'effondrement du Pacte de Varsovie et de l'URSS, est effectivement mise en cause par Moscou, qui considère que cet ordre mésestime ses intérêts de puissance et que le rapport conjoncturel des forces est favorable à sa volonté de perturbation.

Pour Moscou, l'ordre instauré au début des années 1990 est bien la couverture d'une stratégie occidentale de *roll-back* – au demeurant explicitée par Zbigniew Brzezinski –, une stratégie qui a usé avec constance de trois moyens : la promotion par l'Union

Dominique David est directeur exécutif de l'Ifri.

européenne (UE) d'un mirage d'ouverture économique, qui se ferait au détriment des intérêts (commerciaux, monétaires, etc.) russes, une menace permanente de *regime change* travestie en invocation de valeurs démocratiques et une irrépressible avancée de l'OTAN, sous forme d'extension de l'Alliance et de déploiements de systèmes (en particulier antimissiles) que le Kremlin croit menaçants. La crise est pour Moscou une réponse à ces trois manœuvres, qu'elle pense à l'œuvre à Kiev, sans se tromper complètement mais avec une bonne dose de paranoïa.

Sous cette paranoïa s'affirme un puissant sentiment de déclassement historique – le dispositif post-guerre froide a été adopté sans combat par une Russie à terre – et d'humiliations conjoncturelles mais répétées : Kosovo, extensions de l'OTAN, retrait américain unilatéral du traité concernant la limitation des systèmes antimissiles balistiques (ABM), décisions de déploiement des systèmes antimissiles en Europe, Irak 2003, Libye 2011, Syrie... Un sentiment qui explique largement, avec une propagande envahissante, la mobilisation de l'opinion russe derrière Vladimir Poutine.

Le juriste et l'architecte

Nous savons la Russie quelque peu schizophrène : son art, entre Dostoïevski et Tchekhov, nous le dit depuis longtemps. Medvedev et Poutine constituent à cet égard les deux faces d'une étrange pièce, exhibant alternativement un juridisme pointilleux ou la pure prise en compte des rapports de force. Mais tous deux s'opposent au sentiment, devenu dominant à l'ouest de l'Europe, qui voudrait que, désormais, le droit suffise à créer l'histoire. À Moscou, l'ordonnancement juridique est bien vu comme l'enregistrement *hic et nunc* des rapports de puissance, comme une cristallisation des rapports de force, d'un état de développement transitoire de la société internationale. Une vision quelque peu néomarxiste, mais que peuvent comprendre, paradoxalement, les juristes qui voient le droit comme une matière vivante, créé par des sociétés en perpétuel changement.

La question est donc : peut-on distinguer entre les dispositifs qui peuvent évoluer et les principes qui doivent perdurer pour affirmer un progrès politico-juridique global, entre les adaptations à un contexte géopolitique changeant et les normes sans lesquelles toute coexistence tournerait à la confrontation ? Au premier rang de ces normes figurent le droit des peuples à la démocratie, c'est-à-dire à choisir leur propre destin politique, et le respect des espaces géographiques où s'exerce cette souveraineté, c'est-à-dire des frontières des unités politiques, et au premier chef des États. On disputera longtemps encore de la Crimée. Mais ce qui est en cause aujourd'hui, c'est la survie de l'Ukraine en tant qu'entité politique. Si cette dernière devait éclater, sous l'effet de divisions internes ou sous les coups de boutoir russes, l'abcès deviendrait dangereux pour l'ensemble de

l'Europe. Si l'espace de souveraineté ukrainienne est sauvegardé, la nécessaire négociation de redéfinition de l'organisation du continent reste possible.

Une négociation à trois niveaux. Le sauvetage de l'Ukraine (économique par une aide internationale combinée et institutionnel par un recours au fédéralisme), la redéfinition de son statut géopolitique (Moscou parle de « neutralisme », terme inapproprié : ce qui est en cause, c'est le positionnement des alliances militaires en Europe) et la révision des grandes règles de la cohabitation de sécurité sur le continent.

Il s'agit bien de *négocier*. Ce qui suppose que les Occidentaux en général et les Européens en particulier aient une ligne politique, et une position qui leur permette de négocier. Avoir une ligne politique, c'est reconnaître enfin, et pas seulement dans les déclarations, que la Russie pèse lourd en Europe et que l'on ne peut se passer d'elle, en l'ignorant ou en ne lui proposant que des accords techniques. Les Européens n'ont jamais eu depuis 20 ans de ligne unitaire et claire en la matière, n'ont jamais vraiment parlé *politique* avec Moscou : aujourd'hui, passer directement des montages techniques au bombardement de torse militaire serait catastrophique. Se doter d'une position de négociation, c'est néanmoins convaincre le Kremlin que nous n'acceptons pas tout, en particulier pas les diktats du rapport de forces. La faiblesse européenne, telle que vue du Kremlin, s'appelle : juridisme, décadence, démilitarisation morale, dispersion. Pour contrebattre cette image qui donne à Moscou l'impression d'avancer dans un espace vide, il faut manœuvrer rapidement, et c'est sans doute aux principaux pays de l'UE de le faire. La coordination de l'Allemagne, de la France et de la Pologne serait à cet égard cardinale. De même que l'émergence, enfin, d'une politique européenne de l'énergie, qui amorcerait une moindre dépendance vis-à-vis de Moscou.

Les signaux qui nous parviennent de Russie sont contradictoires. Sous les tombereaux de propagande pointent des messages politiques plus fins. L'ambiguë position du Kremlin est sans doute au mieux rendue par Vladimir Poutine : « Celui qui ne regrette pas la disparition de l'URSS n'a pas de cœur ; celui qui veut la reconstruire n'a pas de tête »... Se saisir des impasses mais aussi des opportunités actuelles pour redéfinir les rapports politiques en Europe – dans une situation où Moscou, contrairement aux apparences et aux propagandes, se trouve dans une situation largement défensive –, c'est aider la Russie à savoir jusqu'où ne pas aller trop loin. C'est aussi, en perspective, clore un après-guerre froide dont nous n'avons pas su voir qu'il n'était que transitoire.

Ukraine : vers un nouvel ordre de sécurité européen ?

Étienne de Durand

La crise en Ukraine constitue une surprise stratégique, non pas tant au vu de l'attitude russe ou de la mollesse et de la désunion européennes, assez prévisibles l'une comme l'autre, qu'en raison des effets produits par leur combinaison.

La paranoïa persistante à l'égard de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et le durcissement de la politique russe sont observables depuis plusieurs années déjà, qu'il s'agisse d'un nationalisme grandissant et assumé, de déclarations inamicales ou de manœuvres militaires agressives répétées, comme si Moscou cherchait à tester la réactivité des pays européens. En sens inverse, l'Europe a procédé, sous l'effet de la crise, à un désarmement systématique. À ce désarmement matériel s'ajoute un désarmement intellectuel plus grave encore, qui rend les Européens généralement incapables de penser les rapports de force. Depuis la fin de la guerre froide, la plupart des pays européens ont (dé)construit leur posture de défense à partir du présupposé que la guerre froide était enterrée et, à vrai dire, que la possibilité même de la guerre en Europe, une fois passée la « crise » yougoslave, était définitivement écartée et comme conjurée – une forme d'irénisme confinant à la pensée magique se substituant ainsi au raisonnement stratégique.

Le heurt entre ces deux évolutions contradictoires met à jour l'impuissance concrète des Occidentaux qui se réfugient, faute de politique crédible, dans la condamnation verbale et le recours par défaut aux sanctions, face à un adversaire pourtant moins puissant mais politiquement uni, nettement plus déterminé et parfaitement à l'aise avec la logique des rapports de force, comme avec la propagande et ce que l'on pourrait appeler les « opérations (militaires) ambiguës », c'est-à-dire en dessous de la ligne d'horizon politiquement significative.

L'Occident est ainsi pris doublement en défaut et comme à contre-pied. Stratégiquement, l'évidence communément répétée

Étienne de Durand est directeur du Centre des études de sécurité de l'Ifri.

selon laquelle la défense collective constitue une problématique de guerre froide appartenant au passé est éclairée pour ce qu'elle est : une erreur d'analyse, qui mêle suffisance et paresse intellectuelle. Il en va de même pour la notion rassurante d'une dissuasion nucléaire forcément en mesure de bloquer toute escalade, tout scénario trop important pour être couvert par le « kit expéditionnaire » que forme ce qui reste des armées européennes. Politiquement, nous peinons à admettre que la Russie peut n'être ni un ennemi avéré et structurel, ni une nation amie ou alliée. Barack Obama ne croyait pas si bien dire en parlant d'un « retour au XIX^e siècle », sauf qu'il faisait un contresens ; Vladimir Poutine est moins égaré dans le passé que nos dirigeants ne le sont dans une vision manichéenne ne laissant place qu'à deux extrêmes : l'opposition idéologique irréductible de la période bipolaire et l'utopie postmoderne pour laquelle il n'existe que des partenaires, ou des *rogue*.

Ré-assurer les Européens ?

Le sort de l'Ukraine importe au plus haut point aux pays d'Europe orientale, et donc à toute l'Union européenne (UE). L'apathie n'est donc pas une option pour l'Europe occidentale, sauf à entériner la régionalisation, voire une renationalisation, des politiques de sécurité en Europe, avec tous leurs effets déstabilisants et même belligènes. On ne peut non plus se reposer entièrement sur les États-Unis. Malsaine en général dès lors que la sécurité européenne est en cause, cette facilité est désormais dangereuse, les Américains étant travaillés par la tentation du *retrenchment*, processus que nous n'avons pas intérêt à accélérer à l'occasion d'un désaccord sur l'Ukraine.

Il est donc urgent de réagir, à court comme à moyen terme. Cette réaction suppose de partir d'abord d'une appréciation réaliste de la situation : les Européens sont divisés, collectivement affaiblis, trop dépendants des États-Unis militairement et peu préparés à gérer des problèmes comme celui-ci. Ils doivent donc, dans la durée, allier prudence et fermeté, réduire leur dépendance énergétique à l'égard de Moscou, consolider leurs moyens de puissance, entre autres militaires, et se mettre en situation de comprendre à nouveau – et d'expliquer à leurs opinions – les rapports de forces. Dans l'immédiat, il convient d'éviter d'idéologiser le débat sur la Russie et de raisonner en termes par trop moraux. Mais le constat est clair et sans appel : la Russie a remis en cause les principes fondateurs de l'ordre européen tels qu'entérinés par l'Acte final d'Helsinki (1975) en utilisant la force pour modifier des frontières internationalement reconnues, et ce en fonction de ce qu'elle estime être ses seuls intérêts et sans qu'aucune situation extraordinaire ne le justifie, contrairement par exemple à l'intervention otanienne de 1999 contre la Serbie, après une guerre civile meurtrière de trois ans en Bosnie.

La bonne réponse consiste donc à se donner les moyens d'une véritable stratégie de réassurance au sein de l'OTAN – l'UE n'étant pas crédible, en l'espèce, aux yeux de nos partenaires. Politiquement, il est d'abord indispensable d'affermir l'unité européenne face à Moscou, en partageant les risques et les coûts et en interdisant aux Russes de jouer les uns contre les autres – à terme, il faudra par exemple mutualiser les risques portant sur les approvisionnements énergétiques. Il importe, surtout, de ne pas s'engager dans une logique de sanctions économiques extrêmes, qui accablent la Russie sans répondre aux demandes sécuritaires de nos alliés. À l'inverse, l'Alliance atlantique doit officiellement mettre fin à la politique des « trois non », par laquelle elle s'était engagée à ne pas déployer de contingents militaires « substantiels » ni d'armes nucléaires tactiques dans les nouveaux pays membres. Militairement, les alliés vont devoir redevenir sérieux sur la composante classique de leur défense, seule à même de permettre une entrée en jeu crédible de l'« ombre portée » de la dissuasion nucléaire.

Être crédible face à un adversaire symétrique implique ainsi de se refocaliser en partie sur la défense collective, d'organiser des exercices à grande échelle et pas seulement d'états-majors, de revenir à une planification sérieuse sur des scénarios « durs », enfin de réorienter partiellement la programmation, en l'axant sur les clés de la haute intensité – capacités C4ISR (Computerized Command, Control, Communications, Intelligence, Surveillance, Reconnaissance), volume global et disponibilité des forces de l'Alliance, en particulier celles affectées à la Force de réaction (NRF), puissance de feu terrestre et donc chars, artillerie et autres hélicoptères d'attaque, instruments de la supériorité aérienne (en particulier les capacités SEAD [Suppression of Enemy Air Defenses]). Il convient sans doute aussi de réactiver à petite échelle quelques mécanismes typiques de guerre froide, comme les dépôts de matériels prépositionnés (sur le modèle des POMCUS [Prepositioning of Materiel Configured in Unit Sets]) et les exercices de déploiement rapide.

Enfin et surtout, les pays européens doivent impérativement cesser de désarmer en désordre et amorcer un mouvement inverse de réarmement, accompagnant à la fois la sortie de la crise économique et la fin de l'ordre irénique de l'après-guerre froide en Europe. Nous n'y reviendrons pas, pas plus d'ailleurs qu'à la guerre froide, et il faut donc organiser le nouvel ordre européen à la fois avec et contre la Russie.

Crise ukrainienne et équilibres nucléaires

Corentin Brustlein

La crise actuelle autour du sort de l'Ukraine n'est pas une crise nucléaire au sens où avaient pu être ainsi qualifiées celles de Cuba ou de Suez. Elle n'oppose pas frontalement deux puissances nucléaires, et la menace d'emploi de l'arme nucléaire n'a pas été brandie. Pour autant, cette crise comporte bien une dimension nucléaire, qu'on aurait tort de négliger. D'abord parce que la dynamique de développement de la crise a été et reste influencée par l'arsenal nucléaire russe. Ensuite parce que les initiatives russes de déstabilisation de l'Ukraine auront un double impact, sur la crédibilité du régime de non-prolifération nucléaire et sur les perspectives de progrès futurs en termes de désarmement.

Gérer une crise face à une puissance nucléaire sanctuarisée

Les événements d'Ukraine confrontent les intérêts, et la crédibilité, de la Russie et de l'Occident. Indépendamment de leurs divisions et faiblesses propres, l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) comme l'Union européenne (UE) se trouvent fortement contraintes, dans leur réponse aux initiatives militaires de Moscou, par l'existence d'un arsenal nucléaire russe encore pléthorique, qui compte encore près de 2 000 armes stratégiques et un nombre probablement équivalent d'armes non stratégiques¹.

La crise ukrainienne n'est pas la première occurrence opposant la Russie aux pays membres de l'Alliance atlantique, mais les intérêts en jeu de part et d'autre dans les situations récentes étaient bien différents. En Géorgie, à l'été 2008, les provocations de

Corentin Brustlein est chercheur au Centre des études de sécurité de l'Ifri.

¹ H.M. Kristensen et R.S. Norris, « Russian Nuclear Forces, 2014 », *The Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 70, n° 2, 2014, p. 75-85.

Mikhaïl Saakachvili et la faiblesse des intérêts occidentaux militaient pour une réaction limitée. Au Kosovo en 1999, à l'inverse, les exactions serbes, la faiblesse comme l'éloignement russes avaient rendu possible l'opération Force alliée, campagne de bombardements de plusieurs mois qui allait à l'encontre des intérêts de Moscou. L'Ukraine représente un troisième type de scénario, dans lequel Moscou est directement impliqué, voit dans l'issue de la crise un enjeu majeur, réalise un fait accompli en Crimée et déstabilise par des moyens irréguliers (forces spéciales, milices, propagande, cyber-guerre, etc.) un État voisin désireux de se rapprocher de l'Occident.

La possession d'un arsenal nucléaire écrasant, combinée à des capacités conventionnelles excellentes dans certains domaines clés (notamment la défense sol-air longue portée), offre ici à la Russie un avantage fort en termes de maîtrise de l'escalade, réduit la crédibilité des pressions occidentales et contraint lourdement les éventuelles options militaires². Si l'annexion de la Crimée et la déstabilisation de l'Est de l'Ukraine sont hors champ d'application de la dissuasion de l'OTAN, elles ont bien été réalisées à l'ombre de la dissuasion nucléaire russe³.

L'Ukraine et l'avenir de l'ordre nucléaire

En annexant la Crimée, en attisant des foyers de contestation dans l'Est de l'Ukraine, la Russie agit en violation claire des engagements pris en 1994 dans le cadre du mémorandum offrant à Kiev des garanties de sécurité en échange de son adhésion au traité de non-prolifération (TNP). Certes, l'Ukraine n'avait, à la fin de la guerre froide, qu'un contrôle physique – et opérationnel – des armes nucléaires stationnées sur son sol et n'a donc pas, à proprement parler, renoncé à une capacité nationale en retour des engagements pris par Moscou, Washington et Londres. Pour autant, le mépris flagrant affiché par un membre permanent du Conseil de sécurité envers des engagements librement contractés deux décennies plus tôt est alarmant, tant pour l'ordre international que pour le régime de non-prolifération.

Les garanties de sécurité données aux signataires du TNP tiennent une place essentielle dans le marchandage devant convaincre ces derniers d'abandonner l'ambition de se doter de l'arme nucléaire⁴. Il ne semble pas que la crise ukrainienne ait sensiblement affecté les discussions de la session de préparation de la conférence

² F.E. Morgan, *Dancing with the Bear. Managing Escalation in a Conflict with Russia*, Paris, Ifri, 2012, « Proliferation Papers », p. 33-44.

³ C. Brustlein, « À l'ombre de la dissuasion : la sanctuarisation agressive », *Les Grands Dossiers de Diplomatie*, octobre-novembre 2013, p. 12-16.

⁴ N. Roche, « L'interventionnisme de M. Poutine en Ukraine remet en cause l'ordre nucléaire », *Le Monde*, 11 mars 2014.

d'examen du TNP qui s'est réunie du 28 avril au 9 mai 2014. Il n'en reste pas moins que le révisionnisme russe envoie un signal désastreux aux proliférants potentiels : à ceux qui redoutent la perspective d'une mise en pièces de leur territoire et d'un changement de régime, mais aussi à ceux qui souhaitent invoquer la vacuité des garanties de sécurité offertes, afin d'affaiblir le régime de non-prolifération et de servir leurs propres ambitions⁵.

La crise ukrainienne semble surtout enterrer durablement ce qui subsistait de l'agenda de Prague promu par l'administration Obama en faveur du désarmement nucléaire. Les perspectives d'une avancée significative étaient déjà bien maigres avant l'affaire ukrainienne, tant l'administration américaine apparaissait isolée. Bien seule face à une Russie rejetant des réductions supplémentaires des arsenaux nucléaires et insistant au contraire sur la nécessité de limiter les capacités américaines de défense antimissile balistique (DAMB) – un énoncé inacceptable pour Washington. Seule, aussi, face à un Congrès refusant toute réduction unilatérale des arsenaux et toute concession à Moscou qui, avant même de remettre en cause les frontières européennes, avait accueilli Edward Snowden et apparemment violé le traité de 1987 sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI).

Il est dorénavant impensable que Barack Obama mobilise son capital politique pour tenter de relancer l'agenda de Prague par des mesures substantielles de désarmement nucléaire, qui apparaîtraient comme étant en décalage profond avec l'aggravation de la relation avec la Russie et une dangereuse concession à l'égard d'un pays expansionniste. La Chambre des représentants entend au contraire augmenter la pression sur Moscou, en tentant d'obtenir de l'administration un renforcement et une accélération du déploiement de capacités de DAMB en Pologne : la mise en service du système *Aegis Ashore* serait avancée à 2016 et, d'ici-là, des *Patriot PAC-3* américains seraient redéployés. Un geste politique symbolique qui, mis en œuvre ou non, fait écho à la nécessité croissante, pour Obama, d'opérer un changement de priorités stratégiques et d'abandonner ce qui pouvait lui rester d'espoir en matière de désarmement.

⁵ La Libye avait renoncé à un programme nucléaire balbutiant en échange d'une normalisation de ses relations avec l'Occident, ce qui n'a pas empêché la guerre de 2011, dont l'issue n'a nullement échappé aux candidats éventuels à la prolifération. La comparaison avec l'Ukraine est pourtant trompeuse, puisqu'une normalisation ne saurait être que contingente, là où une garantie de sécurité explicite et officielle ne peut être qu'un engagement durable.

L'UE et la crise ukrainienne : les quatre enseignements

Vivien Pertusot

La crise ukrainienne est remplie d'enseignements pour l'Union européenne (UE). Les identifier exige de dépasser l'habituel constat des divisions entre États membres – les crises de ces dernières années ont suffisamment apporté d'eau au moulin de cette rhétorique –, et même le présent enjeu des sanctions. Cette crise éclaire en effet quelques traceurs importants. En premier lieu, les « jeunes » États membres ne se sont pas approprié la dimension militaire de l'Union ; pour eux, l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) reste la seule instance qui compte. Le deuxième enseignement concerne la Politique européenne de voisinage (PEV). Cette crise est une nouvelle gifle pour la PEV, et face à la Géorgie ou à la Moldavie, l'Europe continue de bricoler : bien optimiste qui se lancerait dans une réforme de fond de la PEV... Troisième enseignement : l'Union demeure une institution où l'on met en avant le potentiel économique des initiatives plus que ses enjeux politiques. La proposition polonaise de création d'une union énergétique en est la preuve : le Premier ministre Donald Tusk sait que ses arguments économiques réuniront davantage que son fondement fondamentalement politique. Enfin, la crise semble confirmer certains énoncés, qui identifient la rupture stratégique majeure de l'Europe non plus entre atlantistes et européistes, mais entre l'Ouest et l'Est du continent¹. À force de vouloir construire un partenariat avec la Russie, l'UE et les États membres les plus éloignés géographiquement ont ignoré les inquiétudes de leurs voisins de l'Est.

La défense de l'Europe est à l'OTAN

La Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) n'a connu, ces dernières années, que des succès d'estime. Elle a lancé

Vivien Pertusot est responsable du bureau Ifri-Bruxelles.

¹ H. Biehl, B. Giegerich et Alexandra Jonas (dir.), *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies across the Continent*, Wiesbaden, Springer VS, 2013.

quelques missions, qui ont souvent peiné par une génération de forces lente, des résultats inégaux et un engagement politique commun pas toujours au rendez-vous. Mais pourquoi donc évoquer la PSDC dans la crise ukrainienne ? Justement parce que son absence des débats en dit long sur son état.

Pays Baltes, Pologne et Roumanie semblent presque l'avoir oubliée. Plus précisément, d'aucuns avaient hier sous-estimé le peu d'intérêt que nombre de « jeunes » États membres ont pour la PSDC dès que leurs intérêts stratégiques fondamentaux sont en jeu. La défense de l'Europe et la PSDC : presque une antithèse... Il est éclairant de lire la clause de solidarité du traité de Lisbonne au prisme de la crise. Elle ne s'applique que dans les cas d'attaques terroristes ou de catastrophes naturelles ou d'origine humaine. Nulle mention de la défense du territoire, non tant que les risques de confrontation étaient ou restent limités, mais parce que pour beaucoup « défense collective » reste une métaphore pour parler de l'OTAN.

La PSDC s'est, en fait, limitée à ce qu'elle est pour nombre d'États : une plateforme pour des missions souvent civiles et peu dimensionnantes militairement. Que le Royaume-Uni soit un des principaux partisans d'une mission civile PSDC en Ukraine pour soutenir le pays dans sa réforme du secteur de sécurité intérieure n'a donc rien d'étonnant : le besoin est avéré, et l'UE est mieux équipée pour ce type de missions que l'OTAN.

La PEV : bricoler plutôt que réformer

Sans doute pas élément déclencheur, la signature, ou plutôt la non-signature, de l'Accord d'association entre l'UE et l'Ukraine en novembre dernier, fut l'événement de trop. La crise ukrainienne illustre une fois encore que la PEV est avant tout un outil technocratique, fort peu adaptée aux situations de tensions.

Ne jetons pas le bébé avec l'eau du bain : la PEV ne peut grand-chose en Ukraine aujourd'hui. Le sujet est beaucoup plus pertinent pour la Géorgie et la Moldavie. Les deux pays sont voisins de la Russie, globalement pro-européens, et anxieux après les derniers agissements de Moscou, dont ils ne connaissent que trop bien les leviers de pression. Et l'UE est bien en peine de les rassurer, au-delà de la vague garantie que l'Europe est à leur côté... Une accélération du processus de signature de l'Accord d'association ne serait qu'une mesure de court terme, qui, en réalité, créera plus d'attentes qu'elle n'en comblera.

Au constat d'impuissance face aux partenaires orientaux fait écho une succession de discours bien intentionnés. Aimables énoncés qui ne peuvent cacher le fait que la PEV a besoin d'une réforme de fond, que personne ne semble enclin à engager, et d'une dimension stratégique plus forte.

Le primat de l'économique

En Europe centrale et orientale, la sécurité de l'approvisionnement énergétique est un des principaux enjeux. Le Premier ministre slovaque Robert Fico l'a souligné : « Tout commence et tout finit par l'énergie. » Ce slogan calibré pour Twitter cache un message fondamentalement politique : l'Europe doit en finir avec sa dépendance énergétique vis-à-vis de la Russie. C'est l'objectif du plan polonais de création d'une union énergétique. Certaines de ses propositions sont tranchées ; ainsi la Commission européenne serait-elle chargée de négocier, au nom des États membres, les termes d'un contrat unique avec la Russie en matière de fourniture énergétique. Pourtant, la substance politique de l'initiative se cache derrière une rhétorique économique et de compétitivité. L'approche n'est pas surprenante, tant elle domine les travaux de la Commission dans le domaine de la sécurité des approvisionnements.

La Pologne sait surtout que sa proposition n'aurait aucune chance d'aboutir si la Russie était présentée comme son principal moteur. Mais le timing de la proposition n'est évidemment pas anodin ! C'est à croire que le dessein politique de l'Union ne peut se façonner que par défaut, au gré des évolutions successives, plutôt que par une impulsion claire.

Une nouvelle division Est/Ouest ?

L'élargissement de l'UE et de l'OTAN, combiné à la tentative d'établir des relations apaisées et constructives avec la Russie, semblaient avoir pris le pas sur les craintes récurrentes des pays d'Europe de l'Est à l'encontre de leur grand voisin. Moscou n'était plus un problème, mais une clé à manœuvrer habilement pour démêler d'autres conflits et ouvrir de nouveaux marchés.

La crise ukrainienne pourrait bien redistribuer les cartes. Elle semble confirmer les hypothèses émises par certains sur le fait que la rupture stratégique présente en Europe ne sépare plus les atlantistes des européistes, mais l'Est et l'Ouest. À l'appel à une démonstration de solidarité univoque émis par l'Est, les pays d'Europe de l'Ouest répondent par un appel à l'apaisement. À la désignation de la Russie comme défi stratégique, fait écho le constat que beaucoup de crises du Sud nécessitent un engagement tout aussi important de l'Europe. Cette divergence n'est pas nouvelle, mais elle est exacerbée par la crise ukrainienne, et constitue un enjeu majeur pour le rapprochement des visions stratégiques européennes.

Le débat américain face à la situation ukrainienne

Laurence Nardon

On se souvient qu'en décembre dernier, au plus fort des manifestations de la place Maïdan, le sénateur John McCain (adversaire d'Obama en 2008) et son collègue démocrate Chris Murphy avaient rendu visite aux insurgés pour les encourager. Quelques jours avant, le sous-secrétaire d'État pour les Affaires européennes Victoria Nuland avait distribué des petits gâteaux, au même endroit, en signe de soutien.

Ces interventions ne pouvaient qu'être considérées comme des provocations à Moscou. Malgré la tentative de redémarrage (*reset*) des relations russo-américaines qu'avait engagée la secrétaire d'État Clinton en 2009, les relations entre la Russie et les États-Unis étaient déjà tendues. N'était-il pas imprudent de jeter de l'huile sur le feu ? Mais si, comme beaucoup le pensent, les dirigeants russes actuels considèrent les relations internationales comme un jeu à somme nulle, gagnant-perdant, on peut croire qu'adopter un profil plus conciliant n'aurait pas changé grand-chose.

L'hostilité de la Russie ramène les diplomates américains sur un terrain connu. Il y a encore dans les couloirs de *Foggy Bottom* (le « Quai d'Orsay » américain) un certain nombre d'ex-soviétologues qui donnent à l'administration le sentiment rassurant de bien connaître l'adversaire. Même si elle n'est pas aux affaires à l'heure actuelle, Condoleezza Rice en est un bon exemple. Il est vrai que les relations Est/Ouest de la guerre froide semblent rétrospectivement plus faciles à cerner que la situation syrienne, pour ne prendre que cet exemple. Témoin de cette nostalgie, le succès de la série télévisée *The Americans*, diffusée depuis janvier 2013. Elle met en scène un couple d'espions soviétiques « américanisés », menant une vie apparemment sans histoire dans le Washington des années 1980.

Laurence Nardon est responsable du programme États-Unis de l'Ifri.

Des débats multiples

Les évolutions récentes et inquiétantes de la politique russe vis-à-vis de l'Ukraine ont pourtant déclenché plusieurs débats de fond aux États-Unis.

À propos des sanctions contre la Russie d'abord. En ce qui concerne les États-Unis, celles-ci prévoient des refus de visas et un gel des avoirs concernant environ 70 personnes et 20 entreprises ayant des liens avec le gouvernement russe ou l'ex-gouvernement ukrainien. Le débat porte sur l'efficacité de ces sanctions, en termes d'impact économique et de résultat politique, et sur l'opportunité d'ajouter à la liste les dirigeants de la firme Gazprom, ce qui mettrait à coup sûr en danger les importations de gaz européennes. Plus récemment, se sont ajoutées les interrogations sur la vente par la France de deux navires militaires à la Russie. On réfléchit également aux étapes supplémentaires qui devraient être franchies par l'Occident au cas où la Russie poursuivrait sur une voie d'annexion. Les pays Baltes, membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), seraient couverts par l'article 5 en cas d'agression. Et à titre de démonstration, les Américains organisent actuellement un certain nombre d'exercices militaires en Pologne et dans les pays Baltes. Mais le déclenchement d'opérations proprement militaires sous l'égide des Occidentaux constituerait un saut dans l'inconnu, lourd de conséquences. Les États-Unis n'y sont aujourd'hui certainement pas prêts.

Plus largement, la crise ukrainienne encourage un débat d'idées aux États-Unis sur la nature des relations internationales aujourd'hui et le rôle que doit y jouer Washington. Le magazine *Foreign Affairs* présente les deux faces de la discussion. Pour Walter Russell Mead, d'un côté, la crise signale le retour d'une géopolitique à l'ancienne, faite d'affrontements géographiques et culturels. L'idée selon laquelle la fin de la guerre froide marquait le passage définitif à un nouveau paradigme pacifique, libéral et démocratique des relations internationales, était une illusion. Fiona Hill, de la Brookings, est sur une ligne similaire lorsqu'elle dit que la guerre froide n'a jamais cessé, qu'elle s'est simplement transformée. La Russie joue ici le rôle de l'ennemi pérenne et la question devient celle de la responsabilité personnelle du président Poutine dans le choix de cette posture.

G. John Ikenberry considère, au contraire, que la situation internationale évolue selon une tendance positive. Pour lui, les puissances qui seraient tentées de contester l'ordre international actuel, Russie, Chine et Iran principalement, sont en réalité acquises à sa logique. Il décrit la Russie et la Chine comme des puissances certes dictatoriales, mais aujourd'hui encerclées de démocraties et participant de leur plein gré au système économique mondial. Le système international reste par ailleurs sécurisé par l'équilibre nucléaire de la terreur. Enfin, l'agressivité russe, qu'explique un sourd ressentiment

contre l'Ouest depuis les années 1990, ne se traduit certainement pas par l'expression d'un projet alternatif pour l'ensemble du monde.

Ces échanges entre universitaires trouvent leur reflet le plus véhément dans l'éternelle dispute entre politiques américains sur le rôle des États-Unis dans le monde. Celle-ci retrouve les lignes habituelles du débat politique américain sur la politique étrangère et voit s'opposer les isolationnistes, les interventionnistes réalistes ou idéalistes. Il est certain que les États-Unis ont été historiquement très présents en Europe. Que doivent-ils faire aujourd'hui ? Est-il plus difficile de laisser tomber les Européens que les Syriens ? L'esprit partisan est à l'œuvre, sur ce sujet comme sur tant d'autres.