

L'Europe dans la politique étrangère russe : nécessaire, mais plus suffisante



Thomas Gomart

Mai 2010

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.

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.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

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

Centre Russie/NEI

© Droits exclusivement réservés – Ifri – Paris, 2010

ISBN : 978-2-86592-710-4

IFRI

27 RUE DE LA PROCESSION
75740 PARIS CEDEX 15 – FRANCE
TEL. : 33 (0)1 40 61 60 00
FAX : 33 (0)1 40 61 60 60
E-MAIL : ifri@ifri.org

IFRI-Bruxelles

RUE MARIE-THERESE, 21
1000 BRUXELLES
TEL. : 32(2) 238 51 10
FAX : 32 (2) 238 51 15
E-MAIL : info.eurifri@ifri.org

SITE INTERNET : www.ifri.org

Russie.Nei.Visions

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

Cette collection respecte les normes de qualité de l'Ifri (*peer-review* et suivi éditorial).

Si vous souhaitez être informé des parutions par courrier électronique (ou obtenir des informations complémentaires), vous pouvez écrire à l'adresse suivante : info.russie.nei@ifri.org

Derniers numéros

– Mark Katz, « La politique russe au Grand Moyen-Orient ou l'art d'être l'amie de tout le monde », *Russie.Nei.Visions*, n°49, avril 2010 ;

– Jeffrey Mankoff, « Quelle sortie de crise pour la Russie ? », *Russie.Nei.Visions*, n°48, mars 2010 ;

– Bobo Lo, « La Russie, la Chine et les États-Unis : quel avenir pour ce triangle stratégique ? », *Russie.Nei.Visions*, n° 47, février 2010.

Retrouvez la bibliothèque de la collection *Russie.Nei.Visions* en ligne via Pearlrees : <www.pearltrees.com/ifri.russie.nei/map/1_87829/>.

Auteur

Thomas Gomart dirige le centre Russie/NEI de l'Ifri et la collection *Russie.Nei.Visions*. Ses dernières recherches portent sur les relations civilo-militaires en Russie et sur les relations triangulaires entre la Russie, les Etats-Unis et l'Europe. Il a récemment publié : « OTAN-Russie : la "question" russe est-elle européenne ? », *Politique étrangère*, n° 4, 2009.

Sommaire

RÉSUMÉ	4
INTRODUCTION	5
L'EUROPE : MODÈLE, PARTENAIRE ET CONCURRENTE	7
Un modèle désiré	7
Un partenaire inévitable	9
Un concurrent politique	10
L'EUROPE : NI CENTRALE, NI MARGINALE	13
Perceptions des menaces : logique défensive et logique offensive	13
L'Europe dans le cadre transatlantique	15
Les autres zones prioritaires	17
QUELLE PLACE POUR L'EUROPE DANS LE PROJET DE PUISSANCE DE LA RUSSIE ?	19

Résumé

S'interroger sur la place de l'Europe dans la politique étrangère russe est nécessaire au regard de l'évolution récente de cette dernière. En effet, l'Europe est de loin le premier partenaire de la Russie. Cependant, la Russie développe un discours de pays émergent pour souligner la perte d'influence rapide des Européens sur les affaires mondiales. L'Europe est toujours nécessaire, mais n'est plus suffisante aux yeux de Moscou. La Russie anticipe une marginalisation de l'Europe, tout en sachant que son propre degré de marginalisation dépend, en grande partie, du type de relation qu'elle parviendra à nouer avec elle. Pour s'en convaincre, il s'agit de voir comment l'Europe est passée du statut de modèle à celui de concurrent politique. Il s'agit également de replacer l'Europe parmi les différentes options de la diplomatie russe pour en apprécier l'importance relative, avant de décrire le projet de puissance de la Russie qui se veut désormais global.

Introduction

S'interroger sur la place réservée à l'Europe dans la politique étrangère russe implique un premier constat. D'un côté, le dilemme historique de la Russie – comment se rapprocher de l'Europe, tout en préservant son identité ? – rejoue actuellement dans le cadre du « partenariat de modernisation » souhaité par Moscou et Bruxelles. De l'autre, ce dilemme s'explique historiquement par la centralité de l'Europe dans les affaires du monde. Or, celle-ci se modifie avec le glissement rapide du système-monde vers l'Asie-Pacifique. Dans le discours, la Russie anticipe un déclassement de l'Occident en soulignant l'arrivée des « émergents » parmi lesquelles elle se range. Dans cette optique, l'Europe devient une composante, au même titre que les autres, de sa politique étrangère. Parallèlement, la Russie cherche à poursuivre son redressement économique et son retour d'influence internationale, qui passent en partie, l'un et l'autre, par l'intensification de ses échanges avec l'Europe. Ces nouveaux rapports de force internationaux modifient le dilemme russe – comment se positionner par rapport à l'Europe pour forger son identité globale ?

En d'autres termes, l'Europe est toujours nécessaire, mais désormais insuffisante aux yeux de Moscou. Dans le cadre de la politique étrangère de Vladimir Poutine et Dmitri Medvedev, l'importance accordée à l'Europe varie en fonction des cinq facteurs suivants, classés par ordre d'importance : les équilibres stratégiques globaux, la géopolitique mondiale de l'énergie, les relations de sécurité avec la sphère dite « d'intérêts privilégiés », la relation commerciale avec l'Union européenne (UE) et les relations avec le groupe des BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine).

En Europe et au Caucase, Moscou continue à donner, avec des nuances, une valeur stratégique aux six pays visés par le Partenariat oriental de l'UE (Biélorussie, Moldavie, Ukraine, Géorgie, Arménie et Azerbaïdjan). Les relations entretenues par ces pays avec l'OTAN demeurent au centre de ses préoccupations. Cette zone-tampon entretient un sentiment d'insécurité ressenti en Russie et dans certains pays de l'UE. La Russie se trouve aujourd'hui dans un système de concurrence et d'alliance avec cette dernière, qui est à la fois son principal partenaire commercial et le principal cadre d'intégration politique sur le continent. Vladimir Poutine et Dmitri Medvedev doivent conduire leur politique étrangère en fonction de la contradiction suivante : la Russie anticipe une

Cet article reprend des éléments présentés lors des deux interventions suivantes : « Russia's Foreign Policy Towards Europe in 2009: What Has Been the Main Driver ? », Boston, American Association for the Advancement of Slavic Studies, 13 novembre 2009 ; « L'Europe vue de Moscou », Paris, IHEDN, 15 février 2010.

marginalisation de l'Europe des affaires mondiales, tout en sachant que son propre degré de marginalisation dépend, en grande partie, du type de relation qu'elle parviendra à nouer avec elle.

L'Europe : modèle, partenaire et concurrente

L'orientation actuelle de Dmitri Medvedev vis-à-vis de l'Europe demeure étroitement tributaire des années Gorbatchev, Eltsine et Poutine. Or, en vingt ans, l'attitude de Moscou s'est profondément modifiée, voire inversée, dans le rapport entre la norme et la puissance. Soucieuse d'intégrer tout ou partie des normes européennes au début des années quatre-vingt-dix, la Russie défend aujourd'hui une logique de puissance classique, qui conteste le pouvoir normatif de l'UE et prétend formuler des options alternatives. Souvent présentée comme essentiellement pragmatique, la politique russe à l'égard de l'Europe comporte aujourd'hui une forte charge idéologique. La Russie poursuit une stratégie consistant à se présenter comme un « pays normal » dont les pratiques politiques ressemblent à celles de l'Occident. Cette volonté de normalisation et de dépolitisation permet surtout d'offrir l'image d'un pays n'ayant nullement besoin d'être normalisé par les autres, et en premier lieu par l'Europe¹. Au cours des années 2000, le corpus idéologique de la Russie s'est reconstitué pour fournir un stock d'anticorps lui permettant de résister aux influences extérieures, puis de produire des substances actives sur son environnement.

Un modèle désiré

À la fin de la période soviétique, la « nouvelle pensée » (*novoe myshlenie*) est encouragée par Mikhaïl Gorbatchev pour accompagner les transformations suivantes : ouverture au monde, réduction des armements, retrait d'Afghanistan, retrait des pays satellites, affirmation des principes démocratiques et respect des droits de l'homme. Cette « nouvelle pensée » fournit le cadre conceptuel de passage d'une superpuissance militaire, pour laquelle toutes les ressources doivent être allouées à l'effort militaire, à une puissance plus raisonnable, c'est-à-dire soucieuse de renoncer à sa dimension impériale et de normaliser son mode de fonctionnement intérieur, ainsi que son rapport aux autres. Cette mutation historique s'est faite dans un mouvement de convergence avec

¹ A. Makarychev, « Rebranding Russia: Norms, Politics and Power », CEPS Working Document, n° 283, février 2008, p. 29-30.

l'Ouest en général et l'Europe en particulier². Point important souvent éludé : le projet de Mikhaïl Gorbatchev n'a jamais été un renoncement au socialisme, mais une refondation collective basée sur le respect des droits individuels. En ce sens, Gorbatchev était directement inspiré par le modèle social-démocrate européen et le principe de l'État-providence.

La période de « transition » des années quatre-vingt-dix reste associée dans l'esprit des élites russes à une période de désillusion intérieure et de déclin extérieur. Elle aurait abouti au succès de la mise en place de l'économie de marché au prix d'un coût social élevé, mais à l'échec de la démocratie. La première aurait réussi en raison de la claire vision des choses de l'équipe d' Egor Gaïdar, alors que la seconde aurait échoué à cause de l'absence d'une telle vision³. Ce tournant a traduit une conception politico-économique davantage inspirée par le modèle libéral anglo-saxon de dérégulation que par le modèle continental de protection⁴. L'objectif poursuivi était alors explicitement de dépolitiser la vie économique. Au cours de la première phase de la transition, l'équipe dirigeante considère encore que démocratie et économie de marché sont indissociables. La politique étrangère d'Andreï Kozyrev cherche, quant à elle, à faire simultanément de la Russie une démocratie irriguée par sa nouvelle culture politique et une « grande puissance » en raison de la permanence de sa culture stratégique.

Outre l'introuvable équilibre institutionnel entre la Présidence et le Parlement qui, dès 1993, trace les limites de la conversion politique, le rapport de la Russie à l'Europe se modifie profondément à la faveur de la première guerre de Tchétchénie. En effet, cette guerre est lue en Europe comme l'expression du militarisme russe, combinée à une pulsion néo-impériale faisant peu de cas des droits de l'homme. Côté russe, cette guerre est vécue comme une opération de survie de la Fédération de Russie, qui avait renoncé pacifiquement à son empire quelques années auparavant. Parallèlement, les États-Unis, relayés par plusieurs pays européens, encouragent l'élargissement de l'OTAN, qui alimente une fièvre obsessionnelle des élites russes dont la culture stratégique repose sur la hantise de l'encerclement et la défense de la profondeur stratégique. La perspective de l'élargissement (OTAN et UE) constitue un pouvoir d'aimantation de premier plan pour les anciens satellites de Moscou, désireux de rejoindre l'Europe transatlantique pour précisément échapper à l'influence russe. Les États-Unis envisagent cycliquement l'installation de systèmes anti-missiles perçus par la Russie comme une menace pesant directement sur la crédibilité de son arsenal nucléaire. Ils encouragent une politique énergétique visant à contourner le territoire russe. L'accumulation des différends et des revers diplomatiques entraîne un profond sentiment de frustration au sein des élites russes, sentiment qui trouve son point d'orgue en 1999 avec le Kosovo. Elles prennent alors conscience de leur marginalisation stratégique et de la nécessité de reconsidérer leur politique

² R. English, *Russia and the Idea of the West*, New York, Columbia University Press, 2000, p. 5.

³ A. Åslund, *Russia's Capitalist Revolution*, Washington, Peterson Institute, 2007, p. 6-7.

⁴ Entretien avec Egor Gaïdar, décembre 2008.

de sécurité⁵. La réunification du continent européen s'est faite sans eux. Le Kosovo a pour effet de les ressouder contre l'OTAN qui, sous couvert de défendre les valeurs démocratiques, défend ses intérêts afin d'imposer son ordre en Europe⁶. Plus profondément, le règlement de la guerre froide s'est au départ construit sur une vision convergente entre dirigeants russes et occidentaux avant de se transformer progressivement en tensions et rivalités⁷.

Un partenaire inévitable

Ce retournement du modèle ne doit pas masquer une tendance lourde des relations avec l'UE : l'intensification continue des échanges économiques. L'UE représente aujourd'hui plus de 55 % de son commerce extérieur. Moscou ne peut tout simplement pas se détourner de l'Europe si elle souhaite poursuivre son développement. Il existe un parallèle entre la forte croissance russe au cours des années Poutine (+55 % de PIB entre 2000 et 2008) et l'intensification des relations avec l'UE. En 2008, l'UE a exporté vers la Russie pour un montant de 105 milliards d'euros, alors que la Russie exportait vers l'UE pour un montant de 172 milliards d'euros. À titre de comparaison, l'Ukraine a exporté vers la Russie pour un montant de 10 milliards d'euros, alors que la Russie a exporté vers l'Ukraine pour un montant de 17 milliards d'euros. Ces chiffres généraux ne doivent pas masquer les disparités régionales qui existent entre pays membres dans leur commerce avec Moscou. En 2007, la balance commerciale de la Russie est excédentaire avec 21 des 27 États membres et déficitaire avec les six pays suivants : Allemagne, Autriche, Danemark, Irlande, Malte et Slovaquie. En matière d'investissements, la Russie opère principalement en Europe et au sein de la partie européenne de la Communauté des États Indépendants (CEI) : en 2008, la Biélorussie absorbe 58 % des investissements russes au sein de la CEI suivie par l'Ukraine qui absorbe 23 % des investissements russes. Au premier trimestre 2009, les investissements internationaux de la Russie s'orientent vers les pays suivants par ordre décroissant : Chypre, les Pays-Bas, les États-Unis, le Royaume-Uni, la Biélorussie, les Îles vierges, la Suisse, Gibraltar, l'Allemagne et l'Ukraine. Il faut souligner une double tendance. D'une part, certains de ces investissements sont encouragés par les autorités russes afin d'accompagner l'internationalisation des grands groupes. D'autre part, ces investissements traduisent le souci des porteurs d'actifs de diminuer leur exposition au risque sur leur propre marché, et s'apparentent à de

⁵ V. Baranovsky, « The Kosovo Factor in Russia's Foreign Policy », *The International Spectator*, n° 2, avril-juin 2000, p. 113-130.

⁶ D. Averre, « From Pristina to Tskhinvali: the Legacy of Operation Allied Force in Russia's Relations with the West », *International Affairs*, n° 3, 2009, p. 575.

⁷ D. Deudney et J. Ikenberry, « The Unravelling of the Cold War Settlement », *Survival*, vol. 51, n° 6, décembre 2009-janvier 2010, p. 48-49.

l'évasion fiscale⁸. L'orientation des flux financiers de la Russie renforce son ancrage à l'Europe.

Le rapport à l'Europe est souvent résumé à l'énergie. Vu de l'extérieur, Moscou politiserait les approvisionnements énergétiques pour placer l'Europe dans une situation de dépendance. Moscou aurait ainsi réussi à stopper l'élargissement de l'OTAN en raison de ses liens énergétiques privilégiés avec Berlin, Paris et Rome⁹. La situation est évidemment un peu plus complexe, et il semble pour le moins rapide d'établir un lien direct entre des accords gaziers de long terme et un positionnement diplomatique sur l'OTAN. Néanmoins, en 2007, l'UE a importé 251 bcm (milliards de m³) de gaz naturel : 123 de Russie, 85 de Norvège, 32 d'Algérie et 9 de Libye. En 2008, l'Allemagne (40 bcm), l'Italie (25 bcm) et la France (10 bcm) représentaient 60 % des importations de gaz russe en Europe. Les autorités russes et Gazprom ne font pas mystère du caractère vital des exportations gazières sur le marché européen, qui demeurent une source de revenus essentielle à l'économie russe et au fonctionnement actuel de son modèle politico-économique. Sur le plan politique, un courant influent défend une approche pan-européenne faisant des ressources énergétiques le ciment d'une entente euro-russe¹⁰. Sur le plan industriel, la stratégie gazière de la Russie doit s'adapter à l'effort de diversification poursuivi par les Européens et à la montée en puissance du gaz non conventionnel aux États-Unis, et éventuellement dans certains pays d'Europe. Moscou doit être en mesure de maintenir ses volumes d'exportation à un moment où ses champs traditionnels déclinent, ce qui oblige à enclencher une nouvelle phase d'exploration-production. Par ailleurs, la volonté de Gazprom de remonter dans la chaîne de valeur en investissant dans l'aval contraint le monopole russe à repenser son modèle économique en fonction des groupes énergétiques européens, mais aussi des groupes énergétiques russes désireux de se développer sur le marché du gaz. La mise en parallèle des plans politique et industriel place encore l'Europe au centre de la stratégie énergétique russe pour les années à venir.

Un concurrent politique

La conception d'une UE partenaire trouve des limites immédiates avec le régime de visas. Obstacle au développement des échanges humains, il symbolise à lui seul la coexistence de deux sphères et de deux modèles sur le continent européen. Plus profondément, cette coexistence serait en train de changer de nature. Prenant acte de la difficulté européenne à se

⁸ A. Panibratov et K. Kalotay, « Russian Outward FDI and its Policy Context », *Columbia FDI Profiles*, n° 1, octobre 2009.

⁹ K. Smith, « Russia-Europe Energy Relations, Implications for US Policy », Washington, CSIS, février 2010, p. 1.

¹⁰ M. Margelov, « A Strategic Union with Europe Based on an Energy Union », *Russian Journal*, vol. 45, n° 3, 18 février 2010, p. 11.

transformer en acteur international, la Russie chercherait à promouvoir une vision alternative à l'idée d'Europe en considérant que celle-ci aurait été privatisée par l'UE, qui se serait ainsi arrogée le droit de définir les contours de l'identité européenne¹¹.

De ce point de vue, un tournant est intervenu au cours du premier mandat de Vladimir Poutine. Sa volonté de se rapprocher de l'UE s'est clairement exprimée lors de ses voyages à l'étranger, en particulier en France en octobre 2000. Cette orientation est cependant vite déçue sous l'effet combiné de plusieurs facteurs comme le désaccord sur Kaliningrad en 2002¹². La guerre d'Irak révèle les profondes divisions des Européens, décrédibilise l'UE et ouvre un espace diplomatique à une Russie ayant retrouvé une part de confiance en elle. Le double élargissement de 2004 intervient dans un contexte de stabilisation intérieure avec la réélection de Vladimir Poutine et d'un regain de puissance, qui s'accroît avec la dégradation de la situation en Irak et de la montée des prix de l'énergie. À cela s'ajoute deux ruptures profondes : le traumatisme de Beslan¹³ sous-estimé par l'Europe qui n'y voit qu'un avatar de la guerre de Tchétchénie et la « révolution orange » en Ukraine.

La combinaison de ces événements modifie le regard porté par la Russie non seulement sur l'Europe mais surtout sur les États-Unis. À mesure que la Russie retrouve de la puissance et une capacité d'influence, Washington retrouve de la centralité dans la politique étrangère russe. Cela se traduit très directement dans l'attitude de Moscou à l'égard de l'UE, qui perd rapidement de son attrait politique. L'UE est parvenue à exister comme acteur diplomatique en assurant une médiation dans le conflit russo-géorgien. Cependant, Moscou rejette ses prétentions à transformer les pays visés par le Partenariat oriental et entend préserver sa « sphère d'intérêts privilégiés ». Lors de la guerre de Géorgie, Moscou a transgressé le tabou du recours à la force pour défendre ses intérêts en dehors des frontières de la Fédération si la situation l'exigeait. C'est un message explicite qui a profondément modifié la tonalité de sa politique à l'égard de l'Europe.

Parallèlement, Moscou développe un argumentaire de contestation à la fois politique et économique du modèle de l'UE, souvent décrite comme une bureaucratie molle et indécise. Cette tendance s'estompe avec les effets de la récession traversée par la Russie (-8,5 % de son PIB en 2009) et la nécessité de progresser en vue du nouvel accord, qui doit servir de base juridique aux échanges entre les deux parties. Les élites russes préconisent « un capitalisme d'État », en évoquant les vertus d'un

¹¹ R. Sakwa, « The Outsiders : Russia and Turkey in the Greater Europe », *Russie.Nei.Visions*, à paraître en mai 2010.

¹² T. Bordatchev, *Novyj strategičeskij soŭz. Rossiâ i Evropa pered vyzovami XXI veka : vozmožnosti « bolšoj sdelki »* [Une nouvelle alliance stratégique. La Russie et l'Europe face aux défis du XXIème siècle : les possibilités d'un « grand arrangement »], Moscou, Éditions Evropa, 2009, p. 76-93.

¹³ NDLR : En septembre 2004, plus d'un millier de personnes sont prises en otages dans une école de Beslan en Ossétie du Nord (Caucase). Après l'assaut par les forces de l'ordre, le bilan officiel fait notamment état de 331 morts, dont 172 enfants. Cette prise d'otages est revendiquée par Chamil Bassaïev, leader de la mouvance radicale des séparatistes tchétchènes.

développement économique basé sur un étroit contrôle politique. Avec de notables nuances, les élites russes rejettent de plus en plus ouvertement l'équation entre économie de marché et démocratisation politique. Elles s'emploient à déconstruire le principe de la norme tel que l'UE le présente et à contester le monopole de cette dernière sur la définition de la démocratie, en considérant que toutes les notions doivent faire l'objet d'une approche spécifique, c'est-à-dire relativiste, au cours de phases de négociations¹⁴. Il s'agit à la fois pour Moscou de défendre la normalisation au regard des valeurs universelles pour éviter d'être objet de conversion et, dans le même temps, de ne pas se sentir responsable de ces valeurs universelles. L'approche pragmatique, technocratique et experte masque, en réalité, un souci non pas d'absorption progressive de la norme européenne, mais au contraire un souci de discuter, au cas par cas, l'élaboration de la norme. La Russie poursuit une idéologie du relativisme lui permettant de dénoncer les « doubles standards » et d'éroder le capital symbolique de l'Europe.

Ce cadre idéologique conduit à se demander si l'Europe n'est pas devenue une idée du passé¹⁵. Or, sur ce point, il semble que la politique russe à l'égard de l'Europe épouse un phénomène de génération. Même s'il ne faut pas tirer de conclusion définitive d'enquêtes d'opinion par définition conjoncturelles, il apparaît que le modèle européen a fortement perdu de son attraction au cours des dix dernières années. La génération montante (20-30 ans) est beaucoup moins attirée par l'Occident que la génération précédente (40-50 ans). En s'enrichissant dans des proportions inespérées au regard de sa situation au début des années quatre-vingt-dix, la population russe ne s'est pas occidentalisée. En termes sociologiques, elle rejette le modèle socio-politique occidental, mais adopte un comportement de plus en plus individualiste. En 2008, 50 % des Russes répondent négativement à la question de savoir si la société occidentale représente un bon modèle pour la Russie (25 % répondent positivement). Cela ne traduit nullement un retour à l'*homo sovieticus*, mais au contraire à un comportement capitaliste assez primaire : pour leur vie de tous les jours, les Russes croient davantage aux opportunités et menaces du capitalisme que les Européens.

¹⁴ A. Makarychev, *op. cit.* [1].

¹⁵ A. Åslund et A. Kuchins, *The Russia Balance Sheet*, Washington, Peterson Institute/CSIS, 2009, p. 99-114. Chiffres et interprétations de ce paragraphe proviennent de cette référence.

L'Europe : ni centrale, ni marginale

Dans les faits, l'Europe occupe une position centrale pour l'économie russe. Le système de sécurité de la Russie demeure très largement orienté vers l'Europe, alors même que l'origine des menaces est en train de se déplacer. Dans le discours des élites russes, la place de l'Europe diminue en raison de la perte d'influence de cette dernière et de la volonté de la Russie d'apparaître comme une puissance émergente à potentiel global.

Perceptions des menaces : logique défensive et logique offensive

Dans la culture stratégique russe, les menaces viennent principalement de l'Ouest. La Russie se présente souvent comme un pays ayant résisté aux influences occidentales¹⁶. Comme possible alternative temporelle et spirituelle, la Russie s'est toujours davantage sentie menacée par les « hérétiques que par les infidèles »¹⁷. Cet héritage ne peut se dissiper en quelques années, mais explique l'impossible linéarité du cheminement vers l'Occident. Dans la doctrine officielle, l'analyse des menaces et des risques reste encore focalisée sur l'OTAN dont l'élargissement a été jugé déstabilisant et agressif¹⁸. La hantise d'un encerclement venant de l'Occident façonne les représentations des militaires russes car ils redoutent la capacité d'allonge des forces de l'OTAN, capables de frapper la Russie dans sa profondeur. Cette perception des menaces justifie le maintien d'un dispositif militaire massif et d'une organisation politique faisant de la sécurité intérieure et extérieure leur priorité. Le rééquilibrage en cours des relations civilo-militaires au profit du leadership politique mérite une attention particulière¹⁹. Il devrait avoir pour principal effet de redistribuer les responsabilités au sein de la chaîne des commandements, en particulier en matière de planification stratégique. Cela devrait

¹⁶ M. Poe, *The Russian Moment in World History*, Princeton, Princeton University Press, 2003.

¹⁷ J. Garrard et C. Garrard, *Russian Orthodoxy Resurgent*, Princeton, Princeton University Press, 2008, p. 141.

¹⁸ Th. Gomart, « NATO-Russia: Is the 'Russian Question' European? », *Politique étrangère* (numéro en anglais), n° 4, 2009, p. 123-136.

¹⁹ Th. Gomart, « Russian Civil-Military Relations : Is there Something New with Medvedev ? », US Army War College, à paraître.

relativiser l'importance portée à l'Europe au regard des menaces transnationales et de la montée en puissance de l'Iran et de la Chine.

Les efforts du Kremlin pour promouvoir l'Organisation du Traité de sécurité collective (OTSC) sont à relier à ses efforts pour imposer le principe d'une « sphère d'intérêts privilégiés ». Moscou poursuit un triple objectif avec ce système d'alliance dont la cohérence opérationnelle reste à éprouver. Moscou souhaite disposer d'un système de postes avancés dans le prolongement de sa tradition de glacis, exercer une forme de domination militaire – plus à la demande que permanente – sur son voisinage et enfin accumuler de la puissance au Caucase et en Asie centrale pour mieux peser sur l'Europe et les États-Unis. Pour atteindre le premier objectif, Moscou solidifie ses relations bilatérales, selon des modalités *ad hoc*, avec la Biélorussie en Europe, l'Arménie au Caucase et le Kazakhstan en Asie centrale. Pour atteindre le deuxième objectif, Moscou modernise son outil militaire à la lumière des enseignements opérationnels de la guerre de Géorgie, enseignements tirés à des fins internes mais aussi externes²⁰. Pour le troisième objectif, il s'agit d'établir une forme d'équivalence entre l'OTSC et l'OTAN. Moscou souhaite valoriser au mieux son influence en Asie centrale dans son dialogue avec l'OTAN, qui cherche une issue politique à son engagement militaire en Afghanistan.

À cette logique reposant fondamentalement sur une vision territoriale destinée à préserver l'autonomie stratégique de la Russie, s'ajoute une logique offensive désireuse de globaliser sa présence. Comprenant les mutations du système international, la Russie s'efforce de projeter sa puissance de manière géostratégique. Elle ne limite pas ses ambitions au contrôle territorial, direct ou indirect, mais cherche à s'inscrire dans les flux mondiaux, et dans la mesure du possible à capter ceux qui sont à sa portée. L'énergie constitue évidemment le moyen privilégié de globaliser sa présence. Cette approche se retrouve dans son approche des approvisionnements gaziers, mais aussi dans sa volonté de remonter dans la chaîne de valeur des industries pétrolière, charbonnière et du nucléaire civil en soutenant les compagnies nationales dans leurs efforts d'internationalisation. Les autorités russes font le pari suivant, qui concerne directement l'Europe dont le besoin en énergie devrait s'accroître significativement dans les prochaines années : la raréfaction des énergies fossiles ouvre une fenêtre d'opportunité pour un enrichissement rapide et une influence globale. L'objectif n'est certainement pas de se limiter au marché européen, mais de limiter la concurrence, en particulier pour le gaz, sur ce marché naturel.

La logique offensive pour exercer une influence globale passe également par les ventes d'armes. La Russie a trois clients principaux : l'Inde, la Chine et l'Iran. En outre, elle vend des systèmes d'armes à la Syrie, au Venezuela ou à l'Algérie. En plus des revenus financiers indispensables à la modernisation de son industrie de défense, ces ventes

²⁰ R. McDermott, « Russia's Conventional Armed Forces and the Georgian War », *Parameters*, vol. XXXIX, n° 1, 2009, p. 67-68.

délimitent un espace diplomatique intermédiaire, utile dans le cadre de sa politique à l'égard de l'Europe.

L'Europe dans le cadre transatlantique

Il ne fait guère de doute que l'OTAN demeure l'acteur de référence en matière pour la Russie, ce qui la conduit à mener une politique spécifique vis-à-vis de pays n'appartenant pas simultanément à l'UE et à l'OTAN comme la Suède, la Finlande ou la Norvège et la Turquie. Le souci d'altérer la cohésion occidentale en jouant sur le lien entre les États-Unis et l'Europe est une constante de la politique étrangère de Moscou, en privilégiant la voie bilatérale. De ce point de vue, le retour de la France dans les structures intégrées de l'OTAN (avril 2009) a été interprété à Moscou, en dépit de l'argumentaire des autorités françaises sur la constitution d'un pilier européen au sein de l'Alliance, comme les derniers feux d'une autonomie stratégique européenne. Pour Moscou, l'OTAN demeure prioritaire, dans la mesure où son élargissement a été jugé déstabilisant et agressif. Il faut de ce point de vue souligner l'impact de la « révolution orange », qui a été interprétée par les élites russes comme le fruit d'une volonté occidentale d'attirer l'Ukraine dans son orbite, mais aussi comme une révolution fomentée par les États-Unis pour se propager jusqu'en Russie²¹. Cela conduit à rappeler le caractère hautement sensible de l'Ukraine dans la politique russe vis-à-vis de l'Europe et des États-Unis. En raison de sa plasticité et de son rôle dans le transit énergétique, l'Ukraine demeure une des priorités de Moscou : l'élection de Viktor Ianoukovitch devrait apaiser les appréhensions de Moscou, même si des dossiers lourds comme le statut de la flotte de la mer Noire demandent encore à être réglés²². À l'égard de l'OTAN, plusieurs courants existent au sein des élites russes²³. Le premier estime que la Russie et l'OTAN pourraient s'accorder sur un équilibre destiné à préserver leurs sphères d'influence respectives. Le deuxième courant, très minoritaire, envisage toujours une adhésion à l'OTAN et aux valeurs occidentales. Le troisième courant, très actif dans les milieux parlementaires, considère que l'OTAN continue envers et contre tout à préparer une invasion de la Russie.

Les relations Russie-OTAN dépendent du développement des relations russo-américaines. Façonnées par la « guerre froide », ces

²¹ D. Trenin, « Russia's Spheres of Interest, Not Influence », *The Washington Quarterly*, n° 4, 2009, p. 15.

²² Le 21 avril 2010, les présidents Medvedev et Yanoukovitch ont conclu un accord liant la présence de la flotte russe à Sébastopol au prix du gaz. La présence russe à Sébastopol est prolongée de 25 à 30 ans. En échange, la Russie s'engage à faire bénéficier à l'Ukraine d'un tarif réduit pour son gaz pour une période de dix ans.

²³ R. Allison, « Russian Security Engagement with NATO », in R. Allison, M. Light et S. White, *Putin's Russia and the Enlarged Europe*, London, Blackwell, Chatham House Papers, 2006, p. 99-105.

relations demeurent axées sur le dialogue nucléaire²⁴. L'importance accordée par Moscou à son dialogue avec Washington s'explique par le primat de l'arme nucléaire comme élément de légitimité internationale. Au cours du second mandat de Vladimir Poutine, Moscou a développé un fort antiaméricanisme, tout en cherchant systématiquement des signes de reconnaissance de la part de Washington, afin notamment de renforcer son poids stratégique aux yeux des Européens. Le nucléaire détermine aujourd'hui comme hier l'orientation de la politique de sécurité de la Russie. C'est le nucléaire qui lui donne une crédibilité militaire, ainsi que l'attribut ultime de puissance. Dans le même temps, les élites russes sont parfaitement conscientes du changement de paradigme de la sécurité globale. Néanmoins, la Russie a opté pour une forme de solitude stratégique, en estimant que, dans le contexte actuel, sa survie et son développement étaient garantis par son autonomie nucléaire et son potentiel énergétique, ni l'une ni l'autre ne l'encourageant à nouer des partenariats contraignants.

C'est dans ce contexte que l'administration Obama a lancé le *reset*, c'est-à-dire une politique destinée à ne plus ignorer la Russie en matière stratégique, tout en cherchant à créer des convergences ponctuelles sur des dossiers comme l'Iran ou l'Afghanistan. L'héritage de l'administration Bush limite la marge de manœuvre de l'administration Obama²⁵. Cette ouverture suscite du scepticisme à Moscou, mais rend possible des échanges suivis sur des dossiers sensibles. Même si elle demeure ambivalente, la position de la Russie au sujet de l'Iran se durcit depuis septembre 2009. Sous Vladimir Poutine, le Kremlin a développé le thème de la *spécificité* pour définir sa position internationale afin de se soustraire aux prescriptions occidentales. Moscou a réagi à la fois diplomatiquement et idéologiquement à la politique américaine dans sa zone d'influence. Une autre lecture voit dans l'antiaméricanisme russe le cœur de la politique étrangère de Vladimir Poutine, bien avant son discours de Munich en 2007²⁶. Vis-à-vis des États-Unis comme de l'Europe, le point clé de la politique russe réside dans l'affirmation de son autonomie stratégique. Moscou considère que les Européens sont en passe de décrocher militairement, alors que les États-Unis pourraient opter pour une forme d'isolationnisme au terme de leurs aventures irakienne et afghane. Dans cette optique, l'enjeu pour la Russie est de poursuivre un effort constant et coûteux, au regard de son potentiel économique, pour entretenir une logique de puissance avec les États-Unis et la Chine²⁷.

²⁴ Th. Graham, « US-Russia Relations, Facing Reality Pragmatically », in Th. Gomart et A. Kuchins, *Europe, Russia, and the US, Finding a New Balance*, Washington/Paris, CSIS/Ifri, juillet 2008.

²⁵ Th. Gomart, « Obama and Russia: Facing the Heritage of the Bush Years », *Russie.Nei.Visions*, n° 39, avril 2009.

²⁶ Th. Ambrosio, *Challenging America's Global Preeminence, Russia's Quest for Multipolarity*, Burlington, Ashgate, 2005.

²⁷ B. Lo, « Russia, China and the US: From Strategic Triangularism to the Postmodern Triangle », *Russie.Nei.Visions*, n° 47, février 2010.

Les autres zones prioritaires

Dans son rapport à l'Europe, la Russie exploite la montée en puissance des « émergents » auxquels elle se réfère fréquemment. Profitant de l'effet d'aubaine créé par le rapport de Goldman Sachs présentant le groupe BRIC comme des économies à fort potentiel, la Russie exploite de plus en plus systématiquement la marque BRIC²⁸. Selon Goldman Sachs, les BRIC représentaient en 2003 15 % du poids économique du G6 (Allemagne, États-Unis, France, Italie, Japon et Royaume-Uni)²⁹. En 2025, ils devraient en représenter plus de la moitié et, en 2045, les dépasser. Au sein de ce groupe, la Russie fait figure d'exception, dans la mesure où elle serait le seul pays dont la population pourrait atteindre le niveau de vie du G6 en PIB par habitant. Parallèlement, l'assimilation de la Russie aux BIC (Brésil, Inde et Chine) est ouvertement contestée et fait l'objet de controverses régulières dans les médias occidentaux³⁰. Néanmoins, dans sa relation avec l'Europe, la Russie exploite le thème de l'émergence pour donner de la substance au capitalisme d'État, c'est-à-dire un système dans lequel l'État se présente comme leader dans le domaine économique et cherche à obtenir un gain politique de sa position sur les marchés³¹. En termes diplomatiques, la Russie a organisé le premier sommet des BRIC à Ekaterinbourg en juin 2009, sommet qui a suscité un certain scepticisme de la part des Occidentaux car il a surtout permis d'offrir une tribune internationale au président iranien. Il a été suivi d'un deuxième sommet à Brasilia en avril 2010.

Dans son rapport à l'Europe, la Russie instrumentalise la Chine, qui représente en 2007 16 % des importations de l'UE (devançant les États-Unis avec 13 % et la Russie avec 10 %) et représente 6 % des exportations de l'UE (derrière les États-Unis avec 21 %, la Suisse avec 7 % et à égalité avec la Russie avec 6 %)³². À l'instar de la Chine, la Russie occupe un double positionnement : elle utilise la marque BRIC sur le terrain économique et son statut de membre permanent du Conseil de sécurité sur le terrain politique. En outre, la Russie recourt à une symbolique de puissance en mettant en scène sa puissance militaire, en particulier dans sa composante nucléaire, navale et spatiale. Elle alterne recours au *soft power* comme la préparation des Jeux Olympiques de Sotchi en 2014 le rappelle, et au *hard power* comme le prouve la résolution de Moscou lors de la guerre de Géorgie. La marque BRIC est une création à destination principalement des Occidentaux pour illustrer le changement

²⁸ C. Roberts, « Russia's BRICs Diplomacy : Rising Outsider with Dreams of an Insider », *Polity*, n° 1, 2010, p. 38-73.

²⁹ D. Wilson et R. Purushothaman, « Dreaming with BRICs : The Path to 2050 », Goldman Sachs, *Global Economics Paper*, n° 99, octobre 2003.

³⁰ Voir par exemple : N. Roubini, « Quels sont les vrais pays émergents ? », *Les Echos*, 16 novembre 2009 et en réponse : K. Hirn et .-M. Laporte, « Eloge de la Russie », *Les Echos*, 9 décembre 2009.

³¹ Ia. Bremmer, « State Capitalism Comes of Age: the End of the Free Market ? », *Foreign Affairs*, vol. 88, n° 3, mai 2009.

³² Eurostat, septembre 2009.

du centre de gravité du système mondial. Discutable sur bien des points, ce regroupement permet à la Russie de se projeter et de se singulariser par rapport à l'UE, qui est pourtant indispensable au développement de son économie. La pertinence du groupe BRIC réside surtout dans l'évolution de la relation sino-russe compte tenu du différentiel de potentiel entre les deux pays. Côté occidental, la portée du rapprochement sino-russe fait l'objet d'évaluations diverses³³. Côté russe, l'option chinoise est souvent utilisée pour obtenir des infléchissements de la part des partenaires occidentaux dans les domaines militaire, énergétique et diplomatique.

À cet effort d'image globale, la Russie ajoute une démarche spécifique vis-à-vis de certaines régions où elle défend ses intérêts, démarche qui tend à se singulariser vis-à-vis des Européens ou alors à les marginaliser. C'est évidemment le cas de l'Asie centrale où le poids économique de l'UE (premier investisseur étranger) ne correspond pas à sa visibilité politique. Ce sera sans doute le cas pour l'Arctique, qui est en train de devenir une zone prioritaire pour Moscou en raison de ses richesses fossiles ; Moscou s'est efforcé avec succès de prendre un avantage symbolique sur les revendications de pays européens comme la Norvège³⁴. En ce qui concerne le Moyen-Orient, la Russie est membre du Quartet (avec l'UE, l'ONU et les États-Unis) pour la résolution du conflit israélo-palestinien depuis 2003. En outre, la Russie, les États-Unis et l'Europe (Allemagne, France et Royaume-Uni) coopèrent sur le dossier iranien. Compte tenu de l'étroitesse des liens russo-israéliens et des ventes d'armes russes à la Syrie et à l'Iran, la Russie demeure un acteur de premier plan au Moyen-Orient. En devenant observateur à l'Organisation de la conférence islamique en 2003, la Russie a entrepris de redessiner ses relations avec l'islam politique, en cherchant à se distinguer des positions occidentales. Cela a notamment conduit Moscou à nouer des relations officielles avec le Hamas et des relations officieuses avec le Hezbollah, tout en cherchant à construire un islam à la russe pour ses minorités musulmanes³⁵. En dépit de quelques succès économiques et diplomatiques, la percée russe en Afrique ou en Amérique latine semble, en revanche, relativement limitée³⁶.

³³ Pour une lecture contestant une alliance sino-russe durable : B. Lo, *Axis of Convenience*, Moscow, Beijing, and the New Geopolitics, Washington, Brookings, 2008. Pour une lecture soulignant le tournant chinois de la politique russe : A. Tsygankov, « What Is China to Us ? Westernizers and Sinophiles in Russia's Foreign Policy », *Russie.Nei.Visions*, n° 45, décembre 2009.

³⁴ A. Oreshenkov, « Arctic Diplomacy », *Russia in Global Affairs*, n° 4, 2009, p. 121-132.

³⁵ R. Dannreuther, « Islamic Radicalization in Russia: an Assessment », *International Affairs*, n° 1, p. 111-120.

³⁶ S. Blank, « Russia in Latin America: Geopolitical Games in the US's Neighborhood », *Russie.Nei.Visions*, n° 38, avril 2009.

Quelle place pour l'Europe dans le projet de puissance de la Russie ?

Puissance régionale à prétention globale, la Russie entretient des rapports paradoxaux avec l'Europe : elle anticipe un déclassement géostratégique de cette dernière alors même que les ressorts de son modèle économique, au-delà de la rente énergétique, rendent improbables sa propre autonomie ; elle cherche à globaliser sa politique afin de peser davantage sur les orientations de son premier partenaire commercial. Il semble possible d'identifier les grandes lignes du projet de puissance de Moscou et d'y replacer l'Europe de la manière suivante :

– *Préserver son autonomie stratégique* : le discours des élites russes est assumé ; elles ne redoutent pas les conséquences d'une « solitude stratégique », qui correspond à leurs yeux au parcours historique de leur pays au regard des autres puissances³⁷. Cette posture leur permet de souligner une forme de renoncement de la part des dirigeants européens, qui auraient glissé dans une vision post-moderne, alors même que les logiques de confrontation seraient de retour. Elles développent une vision d'un monde multipolaire, instable et brutal, qui ne correspond plus au credo européen. Cette autonomie stratégique doit se décliner sur les plans politique et diplomatique en transformant la Russie en producteur de normes, et non plus seulement en consommateurs de normes européens.

– *Saisir les opportunités offertes par globalisation* : le rapport entretenu par les élites russes avec la globalisation repose sur une hésitation fondamentale, qui se retrouve à plusieurs moments clés de l'histoire russe³⁸. Les processus globaux entraînent de profonds changements de société, qui finissent tôt ou tard par affecter la stabilité du pouvoir. Cela conduit les autorités à prendre des mesures de contrôle, au risque de manquer de nouvelles opportunités de développement. La thématique de la modernisation développée par Vladimir Poutine, récemment réactualisée par D. Medvedev, s'inscrit dans ce cercle vicieux à un moment toutefois où l'économie russe n'a jamais été aussi intégrée à l'économie-monde. Dans cette optique, l'Europe est vue comme le portail territorial le plus naturel pour accéder aux flux de la globalisation. Un des

³⁷ Th. Gomart, « Russia Alone Forever ? The Kremlin's Strategic Solitude », *Politique étrangère*, numéro spécial, World Policy Conference, 2008, p. 23-33.

³⁸ C. Wallander, « Global Challenges and Russian Foreign Policy », in R. Legvold, *Russian Foreign Policy in the Twenty-First Century and the Shadow of the Past*, New York, Columbia University Press, 2007, p. 444-445.

enjeux pour la Russie consiste donc à s'inscrire dans les flux mondiaux au-delà des seuls flux énergétiques.

– *Obtenir une victoire symbolique* : les élites russes cherchent à faire consacrer le retour de puissance de leur pays, en particulier sur le continent européen. En effet, la fin de la guerre froide n'est pas assimilable à une défaite de la Russie soviétique, mais à la fin de la domination occidentale sur les affaires du monde. Elles ont vécu les années dites de transition, qui ont correspondu aux élargissements de l'OTAN et de l'UE comme une période d'humiliation au cours de laquelle la Russie ne pouvait que subir des décisions prises dans un cadre transatlantique. De ce point de vue, l'addition de la défaite en Tchétchénie (1994-1996), de l'intervention de l'OTAN au Kosovo (1999) et du naufrage du sous-marin Koursk (2000) a profondément altéré le prestige militaire de la Russie aux yeux de ses propres élites. Pour Vladimir Poutine comme pour Dmitri Medvedev, il s'est agi à la fois de le restaurer sur le plan interne, avec la seconde campagne de Tchétchénie (1999-2008), et sur le plan externe avec la guerre de Géorgie. En raison de sa culture stratégique, le recours à la force demeure le moyen privilégié de la Russie pour se faire respecter sur la scène internationale, en premier lieu au Caucase et, en second lieu, en Europe.

Ces trois objectifs globaux forment un corpus largement partagé par les élites russes, qui continuent à concevoir leur pays comme une puissance classique. Cela les conduit à poursuivre trois objectifs opérationnels, qui se trouvent actuellement au centre de l'activité diplomatique de Moscou.

– *Conserver une suprématie nucléaire avec les États-Unis* : la délicate négociation du traité START (Strategic Arms Reduction Treaty) a été au cœur des discussions russo-américaines jusqu'à l'accord signé en avril 2010. Cette négociation a dépassé ce cadre bilatéral, dans la mesure où elle touchait au noyau dur de l'identité internationale de la Russie. Celle-ci considère que son arsenal nucléaire demeure non seulement la garantie ultime de sécurité, mais aussi l'attribut essentiel de son statut de puissance mondiale. Négocier sur le nucléaire reste le principal moyen de maintenir une relation spéciale avec les États-Unis et ainsi de se démarquer par rapport aux autres puissances nucléaires.

– *Limiter régionalement la perte de puissance globale* : la montée en puissance de la Chine et de l'Inde, combinée à l'institutionnalisation du G20 relativise l'influence d'une Russie qui appartient au G8 sans être membre de l'OMC (Organisation mondiale du commerce). Dans certaines régions du monde, et notamment au Moyen-Orient, la Russie prend soin de se distinguer de la ligne occidentale. Dans son voisinage immédiat, elle cherche à renforcer son influence en profitant de la crise pour reprendre certains actifs (en particulier en Biélorussie et en Ukraine), en exploitant sa maîtrise de l'espace informationnel en langue russe et en rappelant sa domination militaire. Cela devrait conduire la Russie à surexploiter sa position centrale dans le domaine énergétique, dans la mesure où cette position est génératrice de revenus immédiats et d'influence globale.

– *Neutraliser l'Ukraine et marginaliser la Géorgie* : l'hostilité de Moscou à l'élargissement de l'OTAN s'est traduite en objectif clair

depuis 2004 : stopper l'expansion de l'OTAN dans le voisinage immédiat de la Russie. Cet objectif est pour l'heure atteint. Pour le consolider, la Russie devrait s'employer à neutraliser l'Ukraine, c'est-à-dire à la laisser se rapprocher de l'UE à partir du moment où elle renoncerait à rejoindre l'OTAN. Reste une inconnue de taille mais décisive pour que Moscou maintienne sa domination navale en mer Noire: l'avenir de Sébastopol. En ce qui concerne la Géorgie, l'objectif de Moscou est de sécuriser l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud dans la perspective des Jeux Olympiques de Sotchi, qui devraient, selon les autorités russes, apporter des retombées positives à la Russie, mais qui pourraient aussi susciter des contestations orchestrées sur la nature de sa présence au Sud Caucase.

Pour conclure, la politique étrangère de la Russie à l'égard de l'Europe est incontestablement plus active aujourd'hui qu'elle ne l'était au début des années 2000. Son approche normative de l'Europe s'est transformée sous l'effet combiné de deux facteurs : la perte d'influence d'une UE élargie mais divisée sur des dossiers cruciaux comme l'Irak et le regain de puissance de Moscou à la faveur de sa forte croissance au cours de la période 2000-2008. Pour Moscou, il s'agit d'obtenir désormais des résultats tangibles de cette modification du rapport de forces, alors même que son interdépendance avec l'UE s'est renforcée au cours de la dernière décennie. Pour obtenir ces résultats, la Russie s'est engagée dans une série de négociations parallèles : initiative Medvedev, processus de Corfu lancé en juin 2009 dans le cadre de l'OSCE, union douanière Russie-Biélorussie et Kazakhstan, nouvel accord avec l'UE, processus de Genève sur la Géorgie et traité START avec les États-Unis. Cette multiplication des initiatives diplomatiques est la traduction d'un dogme partagé par les élites russes : l'avènement d'un monde multipolaire et interdépendant justifie le maintien d'une autonomie stratégique.