

# La difficile recherche d'une nouvelle place dans le monde

*Les relations entre la Russie et l'Occident sont empreintes d'incompréhension : Poutine est populaire parce qu'il a rendu à la Russie sa fierté, tandis que les Occidentaux critiquent les dérives antidémocratiques du Kremlin, produisant un regain de tension entre la Russie et l'Occident. Le successeur de Vladimir Poutine ne pourra pas mener une politique fondamentalement différente : l'importance accordée à l'équilibre des relations internationales, à l'instauration d'un monde multipolaire, le consensus autour des intérêts nationaux auront pour effet la continuité de cette diplomatie pragmatique et complexe.*

## Nina Bachkatov

Nina Bachkatov est éditrice de <[www.russia-eurasia.net](http://www.russia-eurasia.net)>, chargée de cours adjointe à l'ULg et maître de conférences à l'université libre de Bruxelles.

La politique étrangère russe est à l'image de la politique russe en général : de plus en plus difficile à décoder au fur et à mesure que l'on approche de la fin de la présidence de Vladimir Poutine et que le processus de décision est monopolisé par des cercles restreints au sein même du Kremlin.

Mais elle est aussi efficace si cette efficacité se mesure à la capacité du président Poutine de terminer sa deuxième présidence en ayant rempli son contrat initial : rendre à la Russie une place indispensable sur la scène internationale. Ce succès participe à sa popularité persistante, que les Occidentaux tendent à expliquer par une absence d'alternative ou d'informa-

tion. En fait, les Russes lui savent gré de leur avoir rendu une fierté nationale qui les avait désertés pendant les années Eltsine et ont le sentiment que le pouvoir défend enfin les intérêts nationaux.

Dans le même temps, cette volonté de retrouver une place centrale se heurte à la vision de l'Occident pour qui la Russie a perdu la guerre froide et, à ce titre, doit se réformer en adoptant les standards politiques et économiques des vainqueurs. Si elle ne le fait pas, croit-on en Occident, c'est que la demande populaire est bâillonnée par des dirigeants autoritaires qui ont embarqué le pays dans une dérive antidémocratique. Ainsi se sont dévelop-

pées peu à peu les tensions actuelles, tandis que l'image de la Russie en Occident était en chute libre.

## **EFFICACITÉ D'ABORD**

Les deux mots qui qualifient le mieux la politique étrangère russe sous Vladimir Poutine sont pragmatisme et dé-idéologisation, ce qui n'exclut pas une bonne dose de cynisme et quelques zones floues dans les options diplomatiques.

Le problème est que le Kremlin n'a pas été très habile dans la manière de « vendre » cette politique et de convaincre ses partenaires, notamment les Occidentaux, que l'efficacité était le critère premier de ses choix. Ainsi, lorsque les compagnies russes signent des contrats avec des compagnies énergétiques européennes, court-circuitant le rêve d'une politique énergétique commune de l'Union européenne, ils ne font que choisir la politique industrielle la plus efficace pour optimiser la manne énergétique. Du côté occidental, ce pragmatisme industriel est interprété comme une tentative de diviser les Occidentaux (Européens contre Européens, Européens contre Américains), de faire pression sur les voisins (ce que les Occidentaux considèrent comme du « néo-impérialisme » et une volonté de punir des régimes « pro-occidentaux ») et, de manière générale, d'utiliser son énergie comme une « arme politique ».

Ce pragmatisme peut ainsi déboucher sur la situation que nous connaissons aujourd'hui, lorsque la politique mal comprise de l'un conduit l'autre à prendre des mesures protectrices qui, perçues

comme hostiles par l'autre partie, entraînent les partenaires dans une spirale de méfiance puis d'hostilité.

Pour ne citer qu'un texte, celui de *The Economist* du 18 mai 2007 est représentatif : « La haine russe de l'Amérique offre une couverture pour un autoritarisme croissant, le nationalisme, et la concentration de l'argent et du pouvoir entre les mains de membres des services secrets, actuels et anciens. »

Désormais, pour les Américains, mais aussi les Européens, toute tentative de résister à la pression américaine (que ce soit la politique au Moyen-Orient, l'indépendance du Kosovo ou des choix de société) est interprétée comme un moyen de consolider le pouvoir autocratique du président Poutine ; l'intervention de l'État dans l'économie est présentée comme la conséquence de l'État de non-droit qui s'est développé en Russie ; la remise en cause du droit de propriété, y compris la révision des contrats arrachés à la Russie en période de quasi-banqueroute, est perçue comme une attaque contre la démocratie. Quant à la société civile, elle n'est jugée acceptable que si elle copie les schémas existant en Occident, faisant l'impasse sur toutes les organisations de base qui existent dans le pays, sans subsides ni supports étrangers.

## **UNE QUESTION D'OUTILS**

Dans ce contexte, le renouveau russe devait à un moment ou à un autre susciter une tension avec les « vainqueurs de la guerre froide » dont la diplomatie russe n'a pas mesuré l'ampleur et qu'elle n'a pas

anticipée suffisamment. Pire, à partir du moment où cette tension n'a plus pu être dissimulée derrière les textes alambiqués des communiqués communs, la Russie est elle-même retombée dans ses vieux clichés, incapable de croire que les critiques des dirigeants européens reflétaient une inquiétude sincère face à la concentration des pouvoirs ou à la situation des droits de l'homme en Tchétchénie; ou de croire que derrière toute critique ne se cachait pas nécessairement un russophobe ou un donneur de leçon arrogant.

<sup>1</sup> Ouverte en décembre 2005, lorsque les négociations sur le nouveau prix des livraisons de gaz échouent et que Gazprom coupe les livraisons à l'Ukraine le 1<sup>er</sup> janvier 2006. L'Ukraine pompe du gaz en transit vers l'Union européenne, réduisant l'approvisionnement de plusieurs pays européens.

<sup>2</sup> Anna Politkovskaïa, figure de proue du journal d'opposition *Novaïa Gazeta*, est tuée de plusieurs balles dans le hall de son immeuble en octobre 2006; Alexandre Litvinenko meurt à Londres en novembre 2006, empoisonné au polonium 210.

De toute évidence, la Russie a un problème pour trouver sa place dans le nouveau monde de l'après-guerre froide et pour identifier les canaux par lesquels elle peut le mieux exercer son influence.

Depuis l'effondrement de l'URSS, la position russe comme grande puissance continue à reposer sur sa qualité de membre permanent du conseil de sécurité de l'ONU et sa possession d'une force nucléaire de dissuasion. Récemment, elle a découvert qu'elle disposait d'une source de puissance nouvelle et inattendue, grâce à ses ressources naturelles, surtout l'énergie.

Mais si des générations de diplomates ont appris à maîtriser la technique des négociations aux Nations unies et à gérer les avantages offerts par l'arme nucléaire, la Russie s'est révélée maladroite dans la manière d'utiliser son outil énergétique. Il lui reste à apprendre comment l'utiliser comme une carotte et pas seulement comme un bâton.

Après la crise ukrainienne<sup>1</sup>, la Russie a découvert avec stupéfaction l'importance

de la perception des autres. Elle n'a toujours pas compris pourquoi l'Union européenne, au lieu de dénoncer l'Ukraine pour avoir pompé du gaz illégalement et avoir menacé la sécurité du transit, avait accusé la Russie de faire pression sur la direction ukrainienne « pro-occidentale » et de menacer la sécurité énergétique de l'Union. Ni pourquoi les Occidentaux ont pointé le Kremlin du doigt, automatiquement, après les assassinats de la journaliste Anna Politkovskaïa ou de l'ancien officier du FSB Alexandre Litvinenko<sup>2</sup>.

Pris de cours, étonnés, les Russes ont accusé l'Ouest de souffrir d'un « syndrome de l'après-guerre froide », de pratiquer la politique des doubles standards et de céder à leurs préjugés antirusse. Ils n'ont pas entièrement tort, mais cela ne suffit pas à expliquer l'impopularité de la Russie en Occident.

Si le pays est parvenu à reprendre une place d'acteur clé sur la scène internationale, il souffre bien d'un problème d'image de marque qu'il ne peut résoudre simplement en engageant à prix d'or des compagnies de relations publiques occidentales.

## AUTOSATISFACTION

Malgré tout, les Russes dressent un bilan positif de leur diplomatie durant les dernières années. Ils citent en premier lieu la place retrouvée de la Russie et comparent avec une certaine satisfaction sa situation en 2007 avec celle qui prévalait au début de l'an 2000. À l'époque, les Européens se répandaient en déclarations et articles expliquant qu'il fallait « remettre la Russie

à sa place » en la traitant comme ce qu'elle était désormais — une puissance de seconde zone. L'argument était essentiellement basé sur la situation économique de la Russie qui, à l'époque, encore sous le choc de la crise financière d'août 1998, en faisait un nain par rapport à bien des petits pays européens.

La même rhétorique prévalait à Washington. Il faudra près de cinq mois pour que George Bush se décide à rencontrer le président Poutine, après avoir d'abord rencontré tous les grands de ce monde qui « comptaient » aux yeux de la nouvelle administration présidentielle. Il s'agissait de montrer que la Russie, affaiblie et appauvrie, n'était pas une priorité pour les États-Unis.

La rencontre tardive aura lieu le 28 mai 2001, et se déroulera dans de bonnes conditions, éclipçant même le sommet européen qui suit immédiatement. Quelques mois plus tard, les événements du 11 septembre changent la carte politique mondiale. La participation de la Russie à la lutte internationale contre le terrorisme apparaît, à Washington et à Moscou, comme une occasion unique de réconciliation historique entre la Russie et l'Occident. Et notamment de réparer les séquelles de 1999, une année noire dans les relations entre l'Occident et la Russie, causées par l'intervention de l'Otan en Yougoslavie à laquelle la Russie s'était opposée en vain.

On connaît aujourd'hui les limites de cette coopération, même si certains aspects (notamment la présence de bases américaines en Asie centrale, le droit de

survol du territoire russe ou les échanges d'informations) représentent une révolution des mentalités. Mais la Russie semble s'en contenter, s'étant une fois pour toutes assurée qu'elle était perçue comme un partenaire indispensable pour lutter contre les nouvelles menaces que ce soit le terrorisme international, la prolifération nucléaire ou celle des armes de destruction massive. L'autre grand combat global du moment, le réchauffement de la planète, dépend plus de l'attitude de Washington que de Moscou.

Elle semble par contre prendre très au sérieux l'installation de systèmes de défense antimissiles en Europe centrale et refuse toute coopération aussi longtemps qu'elle n'a qu'un choix : se joindre à un projet sur lequel elle n'a pas été consultée à l'origine. Le « syndrome du Kosovo » est resté vivace et si coopération il y a, ce sera après un élargissement du cercle des acteurs impliqués, afin qu'il ne s'agisse pas d'une installation militaire purement américaine au cœur de l'Europe.

## **NOUVELLE FORCE ÉCONOMIQUE**

Mais c'est sur le front de l'économie internationale que la Russie se targue d'avoir fait un pied de nez magistral aux pythies de 1999-2001. Or c'est précisément sur ce terrain que Vladimir Poutine avait placé sa présidence, convaincu que seul le développement économique de la Russie lui permettrait de reprendre la place qu'il voulait lui rendre. Cette volonté, détaillée dans des dizaines de discours, est au cœur des doctrines de politique étrangère, de sécurité et de défense adoptées sous Poutine.

Ainsi s'explique l'importance accordée à la présidence du G-8 en 2006 et aux négociations pour l'entrée de la Russie dans l'Organisation mondiale du commerce. Dans le Panthéon des succès diplomatiques russes, on retrouve en tête la présidence du G-8, au terme de laquelle les ministres et hauts dignitaires russes feront un tour des capitales du monde afin de mettre en évidence les acquis de cette présidence. Malgré les réserves qu'elle a soulevées, et notamment la capacité d'un pays partiellement démocratique à présider le groupe des « plus grandes économies et démocraties du monde », le message du Kremlin transmis par ses émissaires était que la Russie, pour la première fois, avait organisé un événement de dimension globale — et qu'elle l'avait fait avec succès. Moscou pouvait difficilement être blâmée pour les maigres résultats du sommet final, qu'elle attribuait à la nature même du G-8.

Poutine a connu un autre grand moment de satisfaction personnelle, diversement apprécié en Occident — la cérémonie du 21 décembre 2006, à laquelle il a tenu à assister en personne. Il s'agissait de signer solennellement l'accord par lequel Gazprom acquérait une participation de 50 % et une action dans le projet Sakhaline 2, un projet de 20 milliards de dollars jusqu'alors aux mains de Shell, Mitsui et Mitsubishi, sans participation russe. Pour la Russie, c'était un moyen de montrer qu'il était loin le temps où, un genou en terre, elle était contrainte d'accepter les conditions et les contrats désavantageux des compagnies étrangères.

## LA COMPLEXITÉ OCCIDENTALE

D'un autre côté, le succès du G-8 en 2006 n'a pas empêché les conflits que l'on voit se développer en 2007, y compris lors de la réunion du G-8 sous présidence allemande. C'est encore une fois la situation interne de la Russie qui la place en porte-à-faux par rapport à ses partenaires, avec au centre une question mêlant politique intérieure et extérieure, à savoir la demande d'extradition Andreï Lougovoï pour son implication dans la mort d'Alexandre Litvinenko<sup>3</sup>.

Et l'adhésion de la Russie à l'OMC semble retardée une nouvelle fois, avec les menaces de la Commission européenne de remettre en question son soutien à la candidature russe, qu'elle avait pourtant promis quelques mois auparavant. À Washington, la question risque de devenir l'otage de la campagne électorale pour les présidentielles.

Si le regain de tension est récent et préoccupant, il a le mérite d'obliger les deux partenaires à se poser les questions récurrentes et jamais résolues. Notamment le type de collaboration que les partenaires russes et occidentaux veulent ou peuvent avoir, les conditions et surtout le but de cette collaboration.

Dès 2001, il était clair pour les Russes qu'une quasi-alliance avec l'Ouest, notamment les États-Unis, telle qu'elle avait existé dans les années nonante n'était pas réalisable, mais qu'une politique étrangère ouvertement antiaméricaine n'était pas souhaitable. Une option possible à l'époque était le modèle chinois, ni pro-ni anti-occidental, évitant toute forme de

<sup>3</sup> Lougovoï, un ancien officier des services secrets et proche de Litvinenko à l'époque, apparaît comme le principal suspect au terme de l'enquête de Scotland Yard. Les Britanniques, fin mai 2007, demandent son extradition et espèrent que leurs partenaires du G-8 les appuieront durant le sommet du 6 juin. Entretemps, Lougovoï a organisé une conférence de presse et accusé l'entourage de l'oligarque exilé Boris Berezovski d'avoir organisé le meurtre avec la complicité tacite des services secrets britanniques.

« partenariat stratégique » et consistant en une coopération flexible avec l'Ouest : être d'accord quand elle répond à ses intérêts, refuser une coopération si contraire aux intérêts nationaux ; le tout, sans émotion ni scandale.

Mais, pour la Russie, suivre le modèle chinois signifie aussi rester à l'écart du reste de l'Europe, une option dont elle ne veut pas, surtout avec les élargissements de l'Otan et l'Union européenne à « encaisser » puis à gérer.

### **LE RENDEZ-VOUS RATÉ AVEC L'UE**

Il existait en 2001 un élément nouveau susceptible d'ouvrir une nouvelle époque dans les relations entre la Russie et l'Union européenne — la volonté européenne de développer une politique étrangère et de sécurité plus autonome vis-à-vis de Washington. Très rapidement, des voix se sont fait entendre pour « ne pas laisser la Russie diviser l'Europe et les États-Unis ».

Malgré le succès du sommet de Saint-Petersbourg en juin 2003, l'argument sera repris par les nouveaux membres de l'Union, avant même que l'élargissement soit officiel. Ces pays, surtout les pays Baltes et la Pologne, se présentent comme des éléments réalistes au sein d'une Union tentée, par naïveté et ignorance, par les sirènes russes.

De son côté, la Russie a répondu aux attaques par une attitude inutilement dure (inutile dans la mesure où elle ne poursuivait aucun but diplomatique précis) et la relation s'est ainsi trouvée prise dans une spirale où les méfiances et les récri-

minations des uns confirmaient les méfiances et les récriminations des autres. Tous les domaines qui étaient apparus comme des terrains idéaux pour assoir la coopération sont devenus des sources de discorde, que ce soit la volonté européenne de s'impliquer dans les conflits gelés de l'ex-URSS<sup>4</sup> ou la sécurité énergétique. De fil en aiguille, le processus de dialogue s'est enrayé et les partenaires tendent désormais à considérer qu'il n'est de solution satisfaisante pour l'un qui ne soit une défaite pour l'autre.

Même la CEI (Communauté des États indépendants), qui représentait un autre terrain de coopération pour l'Union et la Russie, est devenue une source de rivalité. Malgré ses ressources inférieures, la Russie était parvenue à assurer sa primauté dans la CEI sans susciter de tensions avec les Occidentaux et les Chinois. Mais, là aussi, les choses ont changé avec l'adoption de la Politique de nouveau voisinage de l'Union européenne, lancée en mai 2004 tout de suite après l'élargissement, et que la Russie perçoit comme une intrusion hostile dans son arrière-cour.

Les révolutions colorées, dans lesquelles l'Occident continue à voir un processus de démocratisation malgré les résultats actuels<sup>5</sup>, ont suscité une crispation en Russie, mais paradoxalement un regain d'intérêt pour des organisations régionales comme la CEI et l'Organisation de coopération de Shanghai, dont la Russie est un pilier. Car les pays d'Asie centrale et du Caucase, ainsi que leurs voisins directs, sont obsédés par la crainte de la déstabilisation régionale que pourrait entraîner un « changement de régime » à

<sup>4</sup> Les textes européens parlent de plus en plus souvent de « conflits gelés en Europe ».

<sup>5</sup> Domination totale du président en Géorgie ; chaos et lutte des clans renouvelée au Kirghizstan ; instabilité politique en Ukraine.



l'américaine bien plus qu'ils ne craignent, comme on le croit volontiers en Occident, une « contagion démocratique ».

### **QUEL HÉRITAGE APRÈS POUTINE ?**

Le successeur de Poutine va hériter de cette situation complexe, globalement positive pour la diplomatie russe si on la compare avec la situation de 2000, mais en retrait par rapport aux espoirs des années 2003-2005, lorsque Poutine était perçu en Occident comme un réformiste qui avait lutté contre les oligarques et fait voter des lois qui sécurisaient les investisseurs.

La Russie sait qu'elle ne peut s'offrir le luxe de développer des coopérations avec les uns, qui pourraient être interprétées comme un geste hostile envers d'autres. D'où le souci, qui continuera sous la nouvelle présidence en 2008, d'être présente dans toutes les parties du monde et de garder un équilibre entre toutes ces relations, notamment entre l'Occident et l'Asie. C'est un volet essentiel de la vision d'un monde « multipolaire », qui est au cœur de la politique étrangère russe et lui permet d'éviter le dilemme entre accepter un système mondial dominé par les États-Unis dans lequel la Russie pourrait n'avoir qu'une influence limitée, et rester à l'écart du processus de globalisation.

Cette volonté d'équidistance s'étend aux composantes de ces différents espaces. En Asie par exemple, la Russie refuse de baser sa relation avec le continent sur la seule Chine et montre depuis plusieurs années une attention accrue aux autres grands pays comme l'Inde, le Japon ou le Pakistan, sans que ces relations soient tri-

butaires des régimes politiques en place. En Europe, Moscou coopère de façon multilatérale avec l'Union européenne quand cela est possible, mais sans négliger les coopérations bilatérales et en estimant, à juste titre, que ce n'est pas elle qui divise l'Europe, mais l'Europe qui est incapable de développer une politique unie qui soit plus qu'un alignement sur le plus petit commun dénominateur (y compris la « solidarité » contre la Russie) ou qu'un alignement sur les vues de Washington au nom du « lien transatlantique ». En Afrique, il s'agit de ne pas laisser le terrain ouvert à une nouvelle rivalité entre la Chine et les États-Unis. En Amérique latine enfin, il s'agit de trouver des partenaires commerciaux réticents face à la domination des grandes institutions financières et commerciales.

Bref, si le style peut changer avec un nouveau président, le consensus autour des intérêts nationaux, même s'il est essentiellement « en creux » (« ce qui est inacceptable pour la Russie »), est désormais tel qu'il serait utopique d'attendre un bouleversement diplomatique en 2008 et encore plus un retour aux années nonante. Une époque qui continue à susciter la nostalgie des Occidentaux, si l'on en croit les nécrologies et éloges funèbres rédigés à l'occasion de la mort récente de Boris Eltsine, l'homme à qui on a tant pardonné aussi longtemps qu'il laissait les oligarques dominer les médias, acheter les candidats et les hommes politiques, ouvrir aux grandes multinationales l'accès aux ressources naturelles russes et laisser tout ce monde rapatrier ou placer leurs capitaux à l'étranger. ■

