

Question d'Europe
n°379
25 janvier 2016

La Russie et l'Occident : dix contentieux et une escalade inévitable ?

Maxime Lefebvre [1]

Résumé :

On a pu avoir l'illusion, à la fin de la guerre froide, que l'effondrement du bloc communiste et la désintégration de l'URSS, concomitants de la défaite de Saddam Hussein contre la « communauté internationale » unanime en 1991, annonçaient l'avènement d'un « nouvel ordre mondial » (George Bush père), le triomphe des valeurs occidentales de la démocratie et de l'économie libérale (la « fin de l'Histoire » de Fukuyama), et l'unification du continent européen (la « maison commune » de Gorbatchev). Les guerres qui ont accompagné l'éclatement de la Yougoslavie ont vite rappelé à la réalité et au « retour de l'histoire » (Guillaume Parmentier).

Dans ce contexte, l'accomplissement très largement pacifique des indépendances des républiques de l'ancienne URSS peut surprendre rétrospectivement : les conflits ont été très limités et cantonnés à la périphérie de l'ancienne URSS (Transnistrie en Moldavie ; régions sécessionnistes d'Abkhazie, d'Adjarie et d'Ossétie du sud en Géorgie ; Haut Karabakh entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan) et la « Communauté des Etats indépendants » (succédant à l'URSS) a maintenu les liens entre les nouvelles républiques indépendantes, ce qui a permis de gérer la désintégration de l'URSS. Mais l'antagonisme est progressivement réapparu entre l'Occident et la Russie, atteignant avec la crise ukrainienne une acuité sans égal sur le continent depuis la fin de la guerre froide, et plaçant l'ensemble des acteurs devant une situation très compliquée à gérer.

Le conflit ukrainien n'a pas surgi du néant. Il représente plutôt l'exaspération paroxystique d'une confrontation de plus en plus acharnée entre la Russie et « l'Occident », et met à jour la tectonique des plaques géopolitiques à l'œuvre depuis la redéfinition des frontières à la fin de la guerre froide. C'est une véritable dynamique de confrontation qui s'est développée depuis un quart de siècle, où les rapports de force internationaux interagissent avec des ressorts profonds au sein de la Russie comme des sociétés occidentales. De même que des historiens ont pu se demander qui, de l'expansionnisme stalinien et du *containment* américain, portait la responsabilité première de la guerre froide, il faudra laisser aux

historiens de demain le soin de discuter la part que portent respectivement les Occidentaux et les Russes dans le retour à la confrontation. Expliquer l'enchaînement causal n'est pas justifier, mais aide à comprendre, et comprendre est nécessaire pour agir et définir une stratégie. Pour la commodité du propos, égrenons la succession de dix contentieux, depuis la Tchétchénie jusqu'à l'intervention russe en Syrie.

LA TCHÉTCHÉNIE

Les deux guerres de Tchétchénie (1994-1996 puis 1999-2000) ont choqué l'Occident. Motivée par les craintes du pouvoir central vis-à-vis des tendances centrifuges au sein de la Fédération russe, la brutalité de l'armée russe, exterminant sans ménagement les Tchétchènes musulmans pour les amener à la soumission (au moins 100 000 morts), dans la pure tradition de la répression tsariste puis soviétique, a été perçue par la majorité des élites occidentales comme la preuve ou la révélation que la Russie post-communiste n'était pas gagnée aux valeurs occidentales, voire qu'elle ne les partagerait sans doute jamais et devait continuer à être traitée comme un adversaire. Un adversaire d'autant plus commode aux yeux des « Occidentalistes » qu'il ressoude l'Occident et renverse la prophétie en forme de *Schadenfreude* d'Alexandre Arbatov, conseiller diplomatique de Mikhaïl Gorbatchev : « nous allons vous rendre le pire des services, nous allons vous priver d'ennemi ».

1. Les propos tenus dans cet article n'engagent que lui.

La répression russe en Tchétchénie est intervenue au moment même où les nationalistes serbes (brandissant l'étendard de la culture slave et orthodoxe) tentaient d'écraser les Bosniaques puis les Kosovars musulmans. Ce n'est pas un hasard si c'est dans ce contexte de désillusion après la fin de la guerre froide que Samuel Huntington a produit sa théorie du « choc des civilisations », la guerre de Yougoslavie voyant justement s'affronter les civilisations occidentale, orthodoxe et musulmane. C'est aussi à cette époque que s'est structurée l'asymétrie entre l'espace de l'ancienne URSS, où la Russie est en position de s'imposer par la force, et celui des Balkans, où ce sont les Occidentaux qui peuvent imposer leur loi, quitte, comme au Kosovo, à forcer la Russie.

L'ÉLARGISSEMENT DE L'OTAN

Puisque la guerre froide avait conduit à la création de l'OTAN et du Pacte de Varsovie, la fin de la guerre froide aurait pu aboutir à la fin des alliances militaires en Europe. Les grands accords conclus dans le cadre de l'OSCE en 1990 (Charte de Paris pour une nouvelle Europe, traité sur les forces conventionnelles en Europe organisant le désarmement massif des deux anciens blocs) n'ont cependant pas été suivis de la disparition de l'OTAN, tandis que le Pacte de Varsovie – rendu sans objet par la démocratisation de l'Europe orientale – était dissous en 1991, juste avant l'éclatement de l'URSS. Bien loin de se dissoudre, l'OTAN est devenue le pilier majeur de l'architecture de sécurité européenne. Sous la présidence Clinton (1992-2000), elle s'est engagée dans une politique d'élargissement aux nouvelles démocraties d'Europe orientale, à commencer par la Pologne, la Hongrie et la République tchèque (sommet de Madrid de 1997, décidant un élargissement entré en vigueur en 1999). L'OTAN est ensuite passée de 19 à 26 membres en 2004 (englobant les autres pays Baltes, incorporés à la Russie avant 1914 et à nouveau à l'URSS entre 1940 et 1991) puis de 26 à 28 en 2009 (Albanie, Croatie). L'OTAN s'est affirmée en même temps comme l'outil militaire principal pour régler les crises de l'ex-Yougoslavie dans les années 1990 (Bosnie puis Kosovo), face aux déboires des « casques bleus » de l'ONU en Bosnie.

Du fait de cette prévalence maintenue de l'OTAN, la relation OTAN-Russie est devenue centrale dans l'architecture européenne de sécurité, beaucoup plus que les arrangements conclus dans le cadre de l'OSCE qui ont peu à peu perdu leur caractère structurant et novateur. Un Acte fondateur OTAN-Russie a été conclu en 1997, à un moment où beaucoup à l'Ouest voulaient encore faire confiance à Boris Eltsine et souhaitaient lui offrir une compensation à l'élargissement aux nouvelles démocraties d'Europe centrale. Après la brouille occasionnée par la guerre du Kosovo, une nouvelle Charte OTAN-Russie a été conclue en 2002, au moment où était décidé le deuxième élargissement de l'OTAN vers l'est, et où la Russie et les Occidentaux coopéraient dans la lutte contre le terrorisme et dans les opérations en Afghanistan, suite aux attentats du 11 septembre 2001. Ces arrangements avaient vocation à établir un partenariat et une coopération entre l'OTAN et la Russie (réunion périodique d'un Conseil OTAN-Russie), et à rassurer la Russie sur le fait que l'élargissement de l'OTAN n'était pas dirigé contre elle (avec des garanties que des « forces substantielles de combat » ne seraient pas stationnées sur le territoire des nouveaux pays membres). Mais ils n'étaient pas dénués d'arrière-pensées : côté occidental, il fallait éviter de donner un droit de veto à la Russie (raison pour laquelle l'adhésion de la Russie à l'OTAN n'a jamais été proposée) et consolider les nouvelles démocraties (stratégie d'élargissement de la communauté des démocraties à économie de marché, sous l'administration Clinton) ; côté russe, l'expansion de l'OTAN à l'est a été perçue comme se faisant au détriment des intérêts et de la sécurité de la Russie (l'enclave russe de Kaliningrad, par exemple, partie de l'ancienne Prusse orientale allemande, se trouvait encerclée par des pays de l'OTAN, et les minorités russophones des pays Baltes se trouvaient placées sous garantie de l'OTAN).

Bien qu'il ait été accompagné d'arrangements négociés, l'élargissement unilatéral de l'OTAN fait partie de la somme des griefs de la Russie à l'encontre des Occidentaux. Ce n'est sans doute pas un hasard si les crises les plus récentes et les plus violentes de la confrontation (conflit géorgien de 2008, conflit ukrainien de 2014) sont survenues après que le sommet de l'OTAN à Bucarest (avril 2008) a promis

l'adhésion de la Géorgie et de l'Ukraine à l'OTAN – et bien que, depuis 2009, l'administration Obama et ses partenaires européens ont mis un frein à cette politique.

LE KOSOVO

Le Kosovo peut être vu comme l'un des points de départ de l'unilatéralisme militaire américain et occidental. Contrairement au cas de la Bosnie qui avait donné lieu à une gestion concertée du conflit avec la Russie (autorisation des frappes de l'OTAN par l'ONU en 1993, création du « groupe de contact » [2] en 1994, paix négociée à Dayton en 1995), le conflit du Kosovo a vu les Occidentaux rompre avec la Russie en déclenchant des frappes de l'OTAN contre la Serbie sans l'autorisation formelle du Conseil de sécurité de l'ONU. Le Kosovo, peuplé à une vaste majorité d'Albanais musulmans, avait perdu son autonomie en 1989 et vivait sous oppression, et la population albanophone commença à s'insurger en 1998, profitant des trafics d'armes en provenance d'Albanie à la suite de la grave crise interne dans ce pays en 1997. Les Occidentaux, relativement unanimes sur ce point (en tout cas les 5 puissances occidentales du groupe de contact : Etats-Unis, France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie), n'avaient aucune confiance dans Milosevic et sa surenchère nationaliste ; après avoir tenté une politique de règlement négocié appuyée sur des sanctions successives, à chaque fois décidées par le groupe de contact et approuvées par l'ONU, ils ont considéré que seul l'usage de la force empêcherait une répression massive et une épuration ethnique, ce qui a conduit aux frappes militaires conduites par l'OTAN entre mars et juin 1999. La Russie s'est alors retirée du groupe de contact (rétabli plus tard) mais a accepté de revenir travailler à un scénario de sortie de crise, ratifié par l'ONU, actant la perte de contrôle serbe sur le Kosovo et le déploiement de l'OTAN, mais réaffirmant l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie (dont faisait encore partie, à l'époque, le Monténégro). Le retour à la paix mit fin à l'exode ethnique des Albanais ; il n'empêcha pas des représailles à l'égard de la minorité serbe, entraînant la fuite d'une partie de cette minorité et obligeant à mettre en place des mesures de protection pour le

reste (notamment dans l'enclave du nord de Mitrovica, où la population serbe est restée majoritaire).

Le conflit s'est envenimé à nouveau lorsque les Occidentaux ont souhaité faire évoluer le Kosovo vers l'indépendance, considérant que c'était la seule manière de consolider la stabilité de la province (soumise à une agitation chronique) et de la région. Vladimir Poutine avertit en 2006 que le Kosovo serait un « précédent » pour le règlement des conflits gelés dans l'ex-URSS. Après une ultime tentative de trouver une solution négociée avec les Serbes et les Russes, les membres occidentaux du groupe de contact décidèrent au début 2008 de reconnaître unilatéralement l'indépendance du Kosovo. Le Kosovo est reconnu par une centaine de pays dans le monde et a entamé son rapprochement avec l'Union européenne (négociation d'un accord de stabilisation et d'association) ainsi qu'un processus de normalisation avec la Serbie (par la médiation de l'UE). Il n'est cependant reconnu ni par la Russie ni par la Chine (ce qui hypothèque son adhésion à l'ONU), ni par 5 pays de l'Union européenne hostiles aux séparatismes (Espagne, Grèce, Chypre, Slovaquie, Roumanie). La Serbie est partagée entre forces pro-européennes qui seraient prêtes à renoncer au Kosovo comme prix à payer pour l'adhésion à l'Union européenne (ce qui serait l'occasion de régler pour de bon la question du Kosovo), et forces nationalistes qui s'y refusent et s'appuient sur la Russie.

POUTINE

Devenu Premier ministre en 1999, Vladimir Poutine, ancien officier du KGB, est intronisé par Boris Eltsine comme son successeur et élu Président en 2000, puis réélu pour un second (et en principe dernier) mandat en 2004. Le nouvel homme fort de la Russie tourne le dos aux années libérales et anarchiques de l'ère Eltsine (dont le désordre avait culminé dans la crise financière de 1998), restaure un pouvoir autoritaire (la « verticale du pouvoir » ; le rôle des « structures de force » ou *siloviki*, comme le FSB, successeur du KGB), s'appuie sur les sentiments nationalistes russes (d'autant plus sensibles qu'ils ont été humiliés dans les années 1990) et les valeurs traditionnelles (alliance avec le clergé orthodoxe), et remet la main sur les ressources énergétiques accaparées par les « oligarques », ce qui lui

2. Comprenant six puissances (Etats-Unis, Russie, France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie)

permet de rétablir la puissance financière de l'Etat russe (qui se désendette et accumule les réserves de change). Ce faisant, il pose un défi à ceux qui, en Occident et notamment aux Etats-Unis, espéraient après la fin de la guerre froide une Russie soit occidentalisée, soit affaiblie. Au départ, la relation avec George W. Bush (qui dit avoir « vu l'âme de Poutine dans ses yeux ») n'est pas mauvaise, du fait de la coopération contre le terrorisme islamiste. Elle se tend ensuite, notamment lorsque point la perspective d'une installation durable au pouvoir du président russe. Celui-ci ne défie pas frontalement l'Occident et respecte la Constitution qui ne lui autorise que deux mandats consécutifs, mais il trouve un subterfuge : en 2008, il fait élire président son Premier ministre Dmitri Medvedev et prend sa place, tout en continuant à contrôler de facto l'Etat (chef de la majorité et contrôle des « structures de force ») ; puis il fait modifier la Constitution pour faire passer la durée des mandats à 6 ans, et se fait réélire président en 2012 (D. Medvedev redevenant Premier ministre) pour une nouvelle séquence de deux mandats, avec la perspective de rester jusqu'en 2024 (en cas de réélection en 2018).

Les Occidentaux ont voulu croire que la parenthèse Medvedev pourrait être synonyme d'ouverture : c'est à cette époque que les Etats-Unis d'Obama ont lancé un « reset » (2009), que l'Union européenne a conclu un « partenariat de modernisation » (2010) avec la Russie, et que celle-ci est entrée dans l'Organisation mondiale du commerce (2011). Mais la consolidation et le renforcement du pouvoir de Vladimir Poutine en ont fait de plus en plus l'anti-modèle des démocraties occidentales, d'autant qu'il s'est accompagné, outre du renforcement de l'Etat, d'une restriction de plus en plus forte des libertés civiles et de la disparition physique d'opposants (emprisonnement de l'oligarque M. Khodorkovski, finalement libéré en 2013, et de l'avocat S. Magnitski ; assassinats de la journaliste Anna Politkovskaïa en 2006 et de l'homme politique libéral Boris Nemtsov en 2015). Il existe encore une opposition en Russie, mais dans un contexte de repli nationaliste et d'apathie de la société civile (qui n'est pas sans rappeler le cas voisin de la Biélorussie du dictateur A. Loukachenko), les luttes d'influence au sein du pouvoir paraissent avoir plus d'importance que le débat démocratique, comme à l'époque soviétique [3].

LE RAPPORT DE FORCE POLITICO-MILITAIRE

Après la fin de la guerre froide et l'éclatement de l'URSS, la consolidation du nouvel ordre territorial et l'établissement d'une stabilité stratégique sur le continent européen sont devenus des enjeux majeurs. La conclusion d'accords de désarmement dans le cadre de l'OSCE, puis la politique d'élargissement de l'OTAN, ont constitué des moments de consolidation de l'architecture européenne de sécurité. Dans l'ex-URSS, les conflits ont été localisés et la Russie s'est imposée comme puissance de médiation (Transnistrie, Abkhazie et Ossétie du sud, Haut Karabakh) tout en élaborant dès 1992-1993 la doctrine de « l'étranger proche » visant à préserver son influence dans les anciennes républiques constitutives de l'URSS. La création d'organisations régionales, non seulement la Communauté des Etats indépendants (qui a succédé à l'URSS), mais aussi le traité de sécurité collective de Tachkent en 1992 (devenu organisation en 2002), et le maintien d'infrastructures militaires de l'ancienne armée soviétique (comme la base de Sébastopol en Crimée, port d'attache de la flotte russe de la mer Noire), visaient à préserver cette hégémonie russe qui s'accompagnait aussi de très vieux liens de solidarité (physiques, humains, culturels) au sein de l'ex-URSS. Désormais, il n'y a plus que cinq pays, les plus dépendants de la Russie, qui font partie de l'organisation du traité de sécurité collective (Arménie, Biélorussie, Kazakhstan, Kirghizistan, Tadjikistan), et la Russie essaie de constituer avec les mêmes pays un bloc économique (l'union économique eurasiennne) faisant pendant à l'Union européenne.

La position de la Russie vis-à-vis des « conflits gelés » est depuis le début ambiguë, apparaissant comme une force de paix et de médiation, mais profitant aussi de la non résolution de ces conflits pour maintenir une emprise stratégique et entraver la pénétration occidentale (il est difficile pour la Géorgie, l'Azerbaïdjan, la Moldavie, et à présent l'Ukraine, qui n'ont pas le contrôle de l'intégrité de leurs territoires, de rejoindre l'OTAN, le traité de Washington obligeant en principe les Etats parties à se porter secours contre un agresseur extérieur). Les Occidentaux ont donc fait de plus en plus pression sur la Russie pour qu'elle œuvre à régler ces conflits, en lui demandant de retirer ses troupes là

3. Voir Arnaud Dubien (<http://www.la-croix.com/Actualite/Monde/Arnaud-Dubien-En-Russie-les-vrais-debats-se-deroulent-en-coulisses-2015-09-11-1354878?ref=yfp>)

où elle en a (Moldavie, Géorgie). Au sommet de l'OSCE à Istanbul fin 1999, juste après l'affaire du Kosovo, la Russie a pris l'engagement de retirer ses troupes de Moldavie et de réduire ses équipements en Géorgie : c'est le non-respect de cet engagement, considéré par les Occidentaux comme un engagement ferme portant sur l'ensemble des forces russes (alors que les Russes veulent en exclure les forces de maintien de la paix ou de surveillance de dépôts de munitions), qui a fait de la question des « conflits gelés » le différend stratégique n°1 des Occidentaux avec la Russie, et qui empêche depuis 2002 l'adoption d'une déclaration politique à chaque rencontre ministérielle annuelle de l'OSCE (le sommet d'Astana en 2010 n'ayant accouché que d'une déclaration « commémorative »).

A ce contentieux limité, mais pesant lourd sur le plan géostratégique, des conflits « gelés » (*frozen*) ou « prolongés » (*protracted*), s'est ajoutée une escalade plus générale du rapport de force politico-militaire, en particulier entre Etats-Unis et Russie. Les Etats-Unis ont relancé à la fin de l'administration Clinton (1999) leurs projets de bouclier antimissiles national, qui dataient de la présidence Reagan et avaient été abandonnés, et sont allés jusqu'à se retirer en 2001 du traité russo-américain ABM (*Anti-ballistic missile*) de 1972 qui limitait le nombre de systèmes antimissiles stratégiques de part et d'autre, puis à faire accepter par l'OTAN en 2004 le principe du déploiement de systèmes antimissiles de théâtre, officiellement pour contrer la menace de pays proliférants (radars en République tchèque, systèmes antimissiles en Pologne). La Russie a vu dans ces projets une menace à la fois pour sa propre dissuasion nucléaire au niveau stratégique global et pour les équilibres politico-militaires dans son voisinage, au moment où l'OTAN s'élargissait vers l'est. Elle continue d'agiter la menace du déploiement de missiles Iskander (de portée tactique, moins de 500 km) dans l'enclave de Kaliningrad, malgré la révision à la baisse du projet antimissile de l'OTAN sous l'administration Obama. Surtout, la Russie a décidé en 2007 de suspendre le traité sur les forces conventionnelles en Europe (dans le cadre de l'OSCE), du fait que les Occidentaux refusaient de ratifier sa version adaptée (agréée en 1999) à cause du non-respect des engagements d'Istanbul sur les conflits gelés. L'OTAN a suspendu le traité FCE vis-à-vis de la Russie en 2011.

Le cadre commun de maîtrise des armements entre la Russie et les Occidentaux s'est ainsi considérablement étioilé : il existe encore entre Américains et Russes dans le domaine des armes nucléaires stratégiques (nouveau traité START de 2010, entré en vigueur en 2011 pour une période de 10 ans) ou des armes nucléaires intermédiaires (traité FNI de 1987, toujours en vigueur) ; il est inexistant dans le domaine des armes nucléaires tactiques (alors que Russes et Américains disposent encore de milliers de têtes nucléaires tactiques, hérités de la période de la guerre froide, et que la probabilité d'un emploi de l'arme nucléaire tactique par la Russie si elle considère ses intérêts vitaux menacés dans un conflit ne doit pas être considérée comme nulle) ; il est réduit à des mesures de confiance dans le domaine conventionnel en Europe (« document de Vienne » prévoyant des notifications de manœuvres militaires au-delà d'un certain seuil, et des inspections réciproques ; traité « ciel ouvert » permettant le survol mutuel de l'espace aérien). Dorénavant, une forme d'escalade militaire entre OTAN et Russie, certes encore limitée, a repris du fait du conflit ukrainien (engagement des pays occidentaux à accroître leurs dépenses militaires, la Russie ayant doublé les siennes depuis dix ans ; mesures de « réassurance » prises par l'OTAN – présence militaire continue par rotations, renforcement de la force de réaction rapide - vis-à-vis des pays frontaliers de la Russie, notamment les pays Baltes, sans remettre en question l'engagement pris en 1997 de ne pas y déployer de manière permanente des forces substantielles de combat ; gesticulations militaires de l'armée russe, y compris sur mer et dans les airs).

LES RÉVOLUTIONS DE COULEUR

En Géorgie (« révolution des roses », 2003) puis en Ukraine (« révolution orange », 2004) et au Kirghizistan (« révolution des tulipes », 2005), des dirigeants « pro-occidentaux » arrivent au pouvoir en contestant des élections entachées de fraudes. En Ukraine, la victoire du « pro-russe » Ianoukovitch entraîne des protestations populaires sur le Maïdan, la place de l'indépendance à Kiev, et l'organisation d'un nouveau scrutin dont Iouchtchenko sort clairement vainqueur. Cette crise suscite de fortes tensions entre

Vladimir Poutine et les Européens, canalisées par l'action modératrice de Jacques Chirac et Gerhard Schröder auprès du président russe, tandis que le Président polonais Alexander Kwasniewski et le Haut Représentant de l'Union européenne, Javier Solana, s'emploient à obtenir de nouvelles élections à Kiev.

Les « révolutions de couleur » ne peuvent être considérées comme des « changements de régime », dans la mesure où elles sont la conséquence de processus électoraux normaux mais entravés. Vladimir Poutine n'a pu s'opposer au mouvement, et les néoconservateurs américains (notamment Robert Kagan) ont félicité l'Union européenne pour son action dans la crise ukrainienne. Mais pour le président russe, ces « révolutions de couleur » (il est vrai en partie financées par les Occidentaux et notamment par la fondation Soros), venant après les démonstrations de force américaines en Afghanistan (2001) puis en Irak (2003), ont été perçues comme des manœuvres géopolitiques des Etats-Unis visant à affaiblir la Russie et à détacher d'elle les anciennes républiques de l'URSS.

Ces analyses géopolitiques ont leur part de vérité, elles renouent avec les vieilles théories (Mackinder, Kennan) qui ont inspiré la politique du *containment*. La politique américaine, dès les années 1990, a consisté à pénétrer la région, à accéder aux hydrocarbures de la mer Caspienne et de l'Asie centrale, à encourager des corridors énergétiques traversant le Caucase vers la Turquie (oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan ouvert en 2005, gazoduc Bakou-Tbilissi-Erzorum ouvert en 2006), à créer des organisations régionales alternatives aux organisations centrées sur la Russie, en particulier le GUAM lancé en 1996-1997 (Géorgie, Ukraine, Azerbaïdjan, Moldavie), et même à établir (avec le consentement de Moscou) des bases en Asie centrale (Kirghizistan, Ouzbékistan) pour soutenir les opérations alliées en Afghanistan. Zbigniew Brzezinski, ancien conseiller pour la sécurité nationale de Jimmy Carter, n'a pas fait mystère des intentions américaines dans son livre *Le grand échiquier* (1997) : il explique que les Etats-Unis doivent faire pièce à la résurgence de l'impérialisme russe, que la Russie ne peut redevenir un empire sans l'Ukraine, et que l'Ukraine doit s'arrimer à l'Europe à travers la consolidation de la « colonne vertébrale géostratégique » constituée de la

France, de l'Allemagne, de la Pologne et de l'Ukraine ; il suggère plus largement aux Etats-Unis de s'appuyer sur les « pivots géopolitiques » que sont l'Azerbaïdjan, l'Ouzbékistan (un moment membre du GUAM) et l'Ukraine.

Avec les « révolutions de couleur », la compétition géopolitique (empire américain contre empire russe) rejoint l'antagonisme des valeurs (démocratie contre autoritarisme) comme à l'époque de la guerre froide. Vladimir Poutine qualifie en 2005 la disparition de l'URSS de « plus grande catastrophe géopolitique du XXe siècle » et à partir de 2007 (discours à la conférence de sécurité de Munich) il remet en cause le rôle de l'OSCE considérée comme une organisation servant les intérêts occidentaux (les engagements démocratiques et les mandats des institutions définis dans les années 1990, le rôle de surveillance électorale assuré par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme à Varsovie et les accords de désarmement). La stratégie russe trouve sa cohérence : la compétition géopolitique face à l'Ouest, le maintien des emprises stratégiques (les « conflits gelés ») pour entraver la stratégie américaine des « pivots géopolitiques », l'opposition des valeurs.

La question des valeurs, de la démocratie et des droits de l'Homme, de la légitimité des gouvernements en place, devient centrale dans le rapport russo-américain. Dans son deuxième mandat, l'administration Bush, enlisée en Afghanistan et en Irak, n'a plus les moyens de lancer de nouvelles opérations militaires mais mène campagne contre les « postes avancés de la tyrannie » et, sans y inclure explicitement la Russie, veille à ce que le président Poutine quitte bien le pouvoir à l'issue de son deuxième mandat. Celui-ci organise la transition, et soutient des régimes menacés par les Etats-Unis comme Cuba, le Venezuela, le Nicaragua, l'Iran et la Biélorussie (pays ostracisé du fait de son régime autoritaire, non membre du Conseil de l'Europe et soumis aux sanctions occidentales, et qui subit l'influence russe). La mentalité obsidionale se renforce en Russie avec la crise ukrainienne, la nouvelle doctrine militaire (fin 2014) et la nouvelle stratégie de sécurité nationale (fin 2015) fixant même comme objectif de prévenir un changement de régime imposé de l'extérieur. A l'OSCE, la Russie n'est pas isolée dans sa contestation des standards occidentaux en matière

de démocratie et de droits de l'Homme, se retrouvant dans le même camp que la Biélorussie, plusieurs pays d'Asie centrale et même l'Azerbaïdjan.

LE RÔLE DE L'UNION EUROPÉENNE ET L'ARME ÉNERGÉTIQUE

Avant même l'OTAN, l'Union européenne se lance dans une politique d'élargissement, encouragée par l'Allemagne et le Royaume-Uni, vis-à-vis des nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale (cf. l'adoption des « critères de Copenhague » en 1993). Mais l'élargissement de l'Union européenne a demandé beaucoup de préparation et ces pays sont entrés dans l'OTAN avant d'entrer dans l'Union européenne.

La Russie n'a pas contesté l'élargissement de l'Union européenne comme elle a contesté celui de l'OTAN. En 1994, des accords de partenariat et de coopération sont conclus par la Communauté avec la Russie et l'Ukraine, et celui avec la Russie entre même en vigueur en premier (1997). L'Union européenne lance en 2002-2003 sa « politique de voisinage » envers les « nouveaux voisins » de l'est et les voisins de la Méditerranée. La Russie entend alors être traitée d'égal à égal, comme un partenaire à part, et non comme un voisin parmi d'autres ; Chirac et Schröder, alliés avec Poutine contre Bush dans l'affaire irakienne, encouragent la conclusion des « quatre espaces » de coopération entre l'UE et la Russie (économie, sécurité intérieure et extérieure, éducation – recherche – culture), négociés entre 2003 et 2005, au moment où s'opère le grand élargissement de l'Union européenne à l'est (2004). L'Union européenne envisage ensuite la négociation de nouveaux accords avec la Russie et l'Ukraine, qui aurait dû démarrer simultanément en 2007 sous la présidence allemande de l'Union.

Mais la relation UE-Russie se grippe sous l'effet des nouveaux Etats membres, qui imposent peu à peu leurs propres contentieux avec le grand voisin difficile de l'est. La Pologne des frères Kaczynski bloque le démarrage des négociations UE-Russie à cause d'un embargo russe sur les viandes polonaises ; elle est bientôt rejointe par la Lituanie qui a ses propres contentieux (un oléoduc non réparé dont dépend une raffinerie en Lituanie). Il faut des trésors de diplomatie pour que la négociation du nouvel accord UE-Russie

puisse enfin démarrer en 2008, un an après l'Ukraine. Mais cette négociation est suspendue une première fois après le conflit géorgien, puis une deuxième fois après le conflit ukrainien (elle n'a pas repris à ce jour). Le dossier russe devient alors une épreuve pour l'unité et la cohésion des Européens. A un camp majoritaire réaliste (Allemagne, France, Italie, Espagne, Portugal, Benelux, Autriche, Finlande, Grèce, Chypre, Slovénie, Hongrie, Slovaquie...) s'oppose une minorité plus intransigeante (notamment pays Baltes, Pologne, Suède, Royaume-Uni). La Russie divise les Européens dans les deux sens de l'expression : les intérêts et les sensibilités divergent entre les Etats membres, et la Russie exploite ces divisions pour promouvoir ses propres intérêts. Les réalistes mettent l'accent sur l'interdépendance économique et énergétique, les durs sur les droits de l'Homme et les contentieux stratégiques. Le compromis se fait en poussant la politique de voisinage (en envoyant par exemple une mission douanière de la Commission européenne chargée de veiller à ce que les échanges avec la Transnistrie se fassent dans le cadre de l'intégrité territoriale moldave, à partir de 2005 – mission EUBAM) et en maintenant la perspective d'une coopération avec Moscou.

Les dossiers énergétiques deviennent un enjeu de la bataille, et sont complexes. La Russie fournit un quart du gaz et du pétrole consommés dans l'Union européenne, mais cette dépendance est variable selon les Etats membres (faible ou nulle pour la Suède et le Royaume-Uni, par exemple, et peu importante pour la France) ; la Russie est inversement dépendante des achats de ses clients européens, et aussi des pays de transit (au milieu des années 2000, 80 % du gaz importé de Russie par l'Union européenne transite par l'Ukraine ; désormais, ce n'est plus que la moitié). En quittant le pouvoir en 2005, Gerhard Schröder lance la construction du gazoduc *Nordstream* qui permet d'alimenter directement l'Allemagne et l'Europe occidentale par la mer Baltique (il est entré en fonction en 2011 et sa capacité est sur le point d'être doublée). Alors que l'URSS n'avait jamais interrompu les approvisionnements à l'Europe, la Russie coupe deux fois l'alimentation en gaz de l'Ukraine en plein hiver, en janvier 2006 puis en janvier 2009, afin d'imposer ses conditions tarifaires, et elle recommence en 2014 et

2015 après le second conflit ukrainien. Elle coupe aussi l'approvisionnement en pétrole de la Biélorussie en janvier 2007, pour les mêmes raisons. L'affrontement prend d'autres tournures : la Russie essaie de construire un gazoduc sous la mer Noire pour contourner par le sud les pays de transit (projet « *Southstream* ») ; l'Union européenne promeut le projet Nabucco qui doit diversifier les approvisionnements en attirant les hydrocarbures de la mer Caspienne à travers la Turquie – ces deux projets sont actuellement abandonnés. L'Union européenne soumet par ailleurs Gazprom aux lois de son marché intérieur (séparation entre les activités de production et de distribution) et déclenche contre le géant russe une procédure pour abus de position dominante en 2012. Elle favorise aussi la diversification des sources d'énergie (y compris par le marché du gaz liquéfié) et les systèmes d'inversion de flux permettant d'arracher l'Ukraine aux pressions russes en cas de nouvelles coupures.

L'escalade a été jugée sévèrement dans certains pays. La Slovaquie par exemple a subi avec mécontentement les effets négatifs des crises gazières russo-ukrainiennes sur son économie. Claude Mandil, directeur de l'Agence internationale de l'énergie, a rendu un rapport sur la sécurité énergétique de l'Europe à la veille de la présidence française de l'Union en 2008, dans lequel il constatait que trois pays seulement (le Qatar, l'Iran et la Russie) pouvaient assurer l'approvisionnement de long terme de gaz de l'Europe, et citait à cette occasion ce proverbe russe : « on a réveillé l'ours qui dormait tranquillement dans la forêt, et on s'étonne qu'il saccage tout autour de lui ». Même dans la pire phase du conflit ukrainien, qui a vu l'Union européenne rompre presque complètement la relation avec la Russie et adopter des sanctions contre elle, la Commission (contrairement au service européen pour l'action extérieure) est toujours restée une force de médiation dans les dossiers énergétiques, et a contribué au règlement des différends russo-ukrainiens.

LE CONFLIT GÉORGIEN

L'arrivée au pouvoir de M. Saakachvili en Géorgie en 2004 est suivie d'un éloignement croissant d'avec Moscou. Certaines évolutions s'accomplissent

pacifiquement, comme la récupération de l'Adjarie et la fermeture d'une base russe. Mais les tensions s'accroissent en Abkhazie et en Ossétie du sud, deux régions sécessionnistes frontalières de la Russie. Le président géorgien est encouragé, dans sa politique de récupération de ces territoires, par les Américains et une partie des Européens. Sous pression américaine, et malgré les réticences de la France et de l'Allemagne qui empêchent l'octroi d'un « plan d'action pour l'adhésion », le sommet de l'OTAN à Bucarest (avril 2008) affirme que la Géorgie et l'Ukraine « seront membres de l'OTAN », ce qui constitue sans doute pour les Russes le franchissement d'une ligne rouge.

Lorsque la France prend la présidence de l'Union européenne au second semestre 2008, les incidents militaires se multiplient. C'est le président géorgien qui lance une attaque en Ossétie du sud (7 août), suivie le lendemain d'une riposte russe qui avait été préparée. En quelques jours, l'armée géorgienne est défaite et l'armée russe se retrouve aux portes de la capitale géorgienne. En sa qualité de président du Conseil de l'Union européenne, le président Nicolas Sarkozy prend alors – seul – l'initiative d'une médiation entre Moscou et Tbilissi dans la nuit du 12 au 13 août, ratifiée le lendemain par les ministres européens des Affaires étrangères réunis à Bruxelles. Il a obtenu l'engagement de Moscou de retirer ses forces sur les lignes antérieures aux hostilités. Mais l'équipe Poutine-Medvedev, sous la pression évidente du premier, pousse son avantage et reconnaît à la fin du mois l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du sud, ce qui est sans doute une manière de rendre aux Occidentaux la monnaie de la pièce du Kosovo. Cela signifie que les Russes ne se retirent pas sur les lignes initiales, comme le prévoyait l'accord (après les cessez-le-feu de 1992-1993, les Géorgiens avaient gardé le contrôle d'une partie de l'Abkhazie et de l'Ossétie du sud). Une mission civile de l'Union européenne se déploie à partir de septembre pour surveiller le retrait russe jusqu'aux frontières des deux territoires. C'est sur cet acquis incomplet que l'Union européenne accepte de normaliser la relation avec la Russie, et de redémarrer la négociation du nouvel accord, suspendue à la fin août.

Le conflit géorgien laisse un goût amer dans le camp occidental. Certains veulent y voir la conséquence de l'aventurisme du président géorgien, qui a

endossé le rôle de l'agresseur initial, est lâché par les Américains (fin de l'administration Bush), et finit par payer son échec en devant quitter le pouvoir (2013). D'autres considèrent que la Russie a pour la première fois utilisé la force militaire contre un Etat voisin et n'a pas respecté l'accord conclu en août, et que l'Union européenne a trop vite normalisé les relations. Les républiques d'Abkhazie et d'Ossétie du sud ne sont reconnues que par une poignée d'Etats qui ne sont pas de première importance (Nicaragua, Venezuela, Nauru), elles sont plus que jamais dans la dépendance de Moscou qui les considère comme des emprises stratégiques (accroissement de l'accès à la mer Noire grâce à l'Abkhazie, contrôle du débouché du tunnel stratégique de Roki reliant l'Ossétie du nord et l'Ossétie du sud), et la perspective de les récupérer s'est définitivement éloignée pour Tbilissi, qui est placée devant un redoutable dilemme dans son rapprochement avec l'OTAN (soit passer sous la protection de l'OTAN en excluant *de facto* les deux régions, que l'OTAN ne peut s'engager à récupérer ; soit privilégier son intégrité territoriale et renoncer à la protection de l'OTAN). La Géorgie choisit une stratégie d'apaisement après le départ de M. Saakachvili.

LE CONFLIT UKRAINIEN

Alors que la relation s'apaise entre la Russie et les Etats-Unis avec le changement de présidents (Medvedev en Russie, Obama aux Etats-Unis), elle devient antagonique sur les dossiers économiques et commerciaux entre la Russie et l'Union européenne. Les autorités russes ont longtemps affecté une superbe indifférence face au rapprochement économique entre l'Ukraine et l'Union européenne, et même face à la perspective d'une adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne, non sans se réjouir secrètement, sans doute, qu'une majorité d'Etats membres de l'Union européenne, la France et l'Allemagne au premier chef, ne souhaitent guère ouvrir une nouvelle perspective d'adhésion à un pays comme l'Ukraine. Mais à partir de 2009, la politique de voisinage à l'est prend le nom nouveau de « partenariat oriental » (promu notamment par la Pologne et la Suède, et accepté par Nicolas Sarkozy qui venait de lancer son Union pour la Méditerranée au sud) et donne l'impression qu'elle

veut faire entrer les voisins de l'est (les trois pays du Caucase, la Moldavie, l'Ukraine, voire la Biélorussie) dans le marché unique (libéralisation des échanges, convergence réglementaire, association aux politiques de l'Union), en excluant la Russie avec laquelle les laborieuses négociations d'un nouvel accord de partenariat tournent au dialogue de sourds. Le sommet du partenariat oriental à Vilnius à la fin 2013 aurait dû être un couronnement, mais l'Arménie et l'Ukraine se dérobent en dernière minute aux accords d'association négociés avec l'Union européenne, et seules la Géorgie et la Moldavie les paraphent (l'Azerbaïdjan et la Biélorussie restant à distance).

Certains reprochent à l'Union européenne de n'avoir pas voulu entendre les objections russes, formulées tardivement. Il est vrai que des accords de libre-échange de l'Union européenne avec l'Ukraine ne sont pas incompatibles avec des accords de libre-échange entre l'Ukraine et la Russie ; il est vrai aussi que l'Ukraine ne peut être à la fois dans une union douanière avec la Russie et dans une zone de libre-échange (incluant une convergence réglementaire) avec l'Union européenne, et que celle-ci lui a demandé de choisir. Depuis lors, Bruxelles a accepté de rediscuter avec Moscou mais l'accord d'association a été confirmé sans modification avec le nouveau pouvoir ukrainien.

La Russie entend créer autour d'elle sa propre zone d'intégration économique. Si les premiers projets (union Russie - Biélorussie en 1996, Communauté économique eurasiatique ou *Eurasec* en 2000) ne sont guère mis en œuvre, une union douanière voit le jour en 2010 entre Russie, Biélorussie et Kazakhstan et l'Eurasec se transforme en Union économique eurasiatique en 2014. C'est pour détacher l'Ukraine de l'Union européenne que Vladimir Poutine met sur la table à la fin 2013 une aide massive (réduction significative du prix du gaz, prêt de 15 milliards \$) au président « pro-russe » Ianoukovitch (élu, régulièrement, en 2010). Il obtient aussi un ralliement de l'Arménie et du Kirghizistan à son union eurasiatique.

Mais l'Ukraine est déchirée entre ses aspirations pro-européennes, surtout dans l'ouest, et ses liens économiques et culturels avec la Russie, surtout dans l'est et le sud (près d'un cinquième de la population étant ethniquement russe, et une proportion plus importante russophone). Le revirement de

V. Ianoukovitch sur l'accord d'association est aussitôt suivi de protestations massives de la population à Kiev et dans une grande partie du pays, qui suscitent la sympathie et les encouragements des dirigeants et des medias occidentaux. L'Union européenne ne pouvant être médiatrice dans un conflit où elle était elle-même partie, ce sont les trois ministres des affaires étrangères du « Triangle de Weimar » (Allemagne, France, Pologne) qui négocient une solution politique (soutenue du bout des lèvres par la Russie) prévoyant des élections anticipées (accord du 21 février 2014). Le pouvoir de V. Ianoukovitch s'effondre pourtant dès le lendemain sous la pression de la rue. Vladimir Poutine réagit avec violence à la perspective de voir basculer l'Ukraine dans le camp occidental : il orchestre son propre narratif (le pouvoir légitime a été renversé par un « coup d'Etat » organisé par des néonazis) et agit avec autant de détermination que de dissimulation, exploitant les maladresses du nouveau pouvoir (qui annonce son intention de supprimer le statut du russe comme langue officielle à côté de la langue ukrainienne). Des hommes organisés prennent le contrôle de la Crimée à la fin février, sans rencontrer il est vrai beaucoup de résistance (la population est très majoritairement russe et la péninsule n'a été rattachée qu'en 1954 à l'Ukraine), appellent au secours l'armée russe, et un référendum organisé hâtivement (17 mars) ratifie l'annexion de la Crimée à la Russie - tandis que l'assemblée générale de l'ONU apporte son soutien à l'intégrité territoriale de l'Ukraine à une écrasante majorité (100 voix contre 11). Une mission d'observateurs de l'OSCE commence à se déployer à travers le pays (hors Crimée) à partir du 21 mars avec le consentement, donné à Vienne, de la Russie comme de l'Ukraine : c'est le premier pas dans la désescalade du conflit, au moment où l'Union européenne décide les premières sanctions contre Moscou. Mais un soulèvement armé commence au début avril dans le Donbass, région caractérisée par sa forte population russe et ses liens économiques étroits avec la Russie (industrie lourde). La Russie fournit une aide indirecte (services secrets, mercenaires ou « volontaires », armements) - son implication n'a été reconnue par le Kremlin que très récemment. C'est en survolant le Donbass qu'un avion civil est abattu par un missile de fabrication russe en juillet 2014, faisant presque 300 victimes, surtout néerlandaises.

En prenant prétexte d'un « coup d'Etat » orchestré de l'extérieur et en s'appuyant sur le « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », la Russie a violé de façon flagrante les règles du droit international : l'intégrité territoriale de l'Ukraine, les règles de non recours à la force (même si Moscou a agi à visage masqué), et le Mémorandum de Budapest (1994) par lequel elle garantissait les frontières de l'Ukraine en échange de l'abandon par Kiev des armes nucléaires stationnées sur son sol. En privé, les diplomates russes justifient l'écart aux normes par une politique occidentale qui a privilégié le fait accompli et ne sait pas écouter. L'Union européenne (et Angela Merkel en particulier, loin de partager la russophilie de son prédécesseur) n'a pas eu d'autre choix que de s'aligner avec les Etats-Unis dans une politique de sanctions sans précédent contre la Russie : rupture du dialogue politique ; interruption des négociations en cours ; sanctions ciblées - interdictions de séjour, gel des avoirs - contre des personnalités russes impliquées dans l'agression contre l'Ukraine, mais pas contre Poutine ni contre le ministre des Affaires étrangères ; et enfin sanctions économiques à partir de juillet 2014 (embargo technologique et interdiction de l'accès des banques russes aux marchés de capitaux européens).

L'Union européenne ne pouvait plus prendre le rôle d'une médiatrice, et d'autres médiateurs (Secrétaire général de l'ONU ou du Conseil de l'Europe, présidence suisse de l'OSCE) n'avaient pas suffisamment de poids politique pour s'impliquer efficacement. La France et l'Allemagne prennent l'initiative d'intervenir pour freiner l'escalade du conflit. François Hollande profite des commémorations du Débarquement en Normandie (6 juin 2014) pour inviter V. Poutine et P. Porochenko, fraîchement élu président ukrainien, ce qui permet une première rencontre entre les deux chefs d'Etat et le lancement du « format Normandie » associant également Angela Merkel. A la suite d'une contre-offensive des séparatistes à la fin du mois d'août contre l'opération « antiterroriste » ukrainienne, Kiev et Moscou négocient en septembre, à Minsk, des accords prévoyant un cessez-le-feu dans l'est de l'Ukraine et un processus de règlement. Une nouvelle escalade sur le terrain oblige à nouveau le président français et la chancelière allemande à s'impliquer personnellement dans la négociation au sommet d'un nouvel accord

à Minsk (12 février 2015). Sous la supervision de la France et de l'Allemagne au niveau politique (format Normandie), de l'OSCE au niveau diplomatique (groupe de contact trilatéral associant Russie, Ukraine et séparatistes), et des observateurs de l'OSCE sur le terrain, le conflit perd en intensité. Mais de lourdes hypothèques pèsent sur l'objectif d'une réintégration des régions orientales au sein de l'Ukraine, et le risque est que se fige un maxi - « conflit gelé » (par référence aux autres « conflits gelés » de Moldavie et du Caucase), butant sur la question des élections libres dans le Donbass - et aussi sur le statut de la Crimée. Le *statu quo* a au moins un avantage stratégique vu du Kremlin : à défaut d'obtenir un statut de neutralité de l'Ukraine, que les Occidentaux n'ont jamais voulu discuter au nom du droit souverain de chaque pays à choisir ses alliances, il rend impossible, comme pour la Géorgie, une adhésion de l'Ukraine à l'OTAN et contribue à affaiblir ce pays vis-à-vis de Moscou.

LE CONFLIT SYRIEN

Dans le conflit syrien, qui n'a cessé de s'amplifier depuis que le pouvoir de Bachar el Assad a commencé à subir l'onde de choc du « printemps arabe » en 2011, Vladimir Poutine paraît mû par quelques principes fondamentaux et constants : le soutien aux pouvoirs « légitimes » en place (ne pas accepter les changements de régime par la force ou par la rue ; éviter à Bachar el Assad le sort de Kadhafi, renversé en 2011 par une intervention de l'OTAN qui avait extrapolé le mandat donné par le Conseil de sécurité de l'ONU), le combat contre le terrorisme islamiste sunnite (éviter la contagion aux musulmans du Caucase), les intérêts de la Russie au Moyen-Orient (la maintenir comme puissance régionale), et plus globalement le statut de la Russie comme puissance globale, politique et militaire (afin d'améliorer le rapport de force avec les Occidentaux).

Très vite, sur le dossier syrien, les positions se crispent entre les Occidentaux, soucieux de faire émerger une opposition démocratique qui se substituerait au régime de Bachar el Assad, et la Russie, qui défend le pouvoir en place. A l'été 2013, alors que Bachar el Assad commence à utiliser son arsenal d'armes chimiques pour la répression, et que les Occidentaux envisagent

d'intervenir militairement (l'administration Obama en a fait une « ligne rouge » et la France se déclare prête à agir, même si le Royaume-Uni et l'Allemagne restent en retrait), Vladimir Poutine réussit un véritable coup en proposant le désarmement chimique de la Syrie. Il évite ainsi l'intervention occidentale (que Barack Obama, dans sa posture de retenue stratégique, ne désirait guère) et atteint deux objectifs : poser la Russie comme puissance responsable (dans la lutte contre la prolifération) et prolonger la vie du régime syrien.

Lorsqu'en 2014 l'Etat islamique en Irak au Levant commence à s'étendre considérablement, il devient peu à peu une menace commune qui unit les Occidentaux, les monarchies arabes, et la Russie. Les Américains et leurs alliés commencent à bombarder les positions islamistes en Irak et en Syrie à l'été 2014 (la France n'étend ses opérations à la Syrie qu'un an plus tard) et les Russes commencent leurs frappes en Syrie en septembre 2015. Derrière la menace commune, les Russes et les Occidentaux restent partagés sur le sort à réserver à Bachar el Assad. Mais ce qui est en jeu dans ce conflit pour la Russie, c'est son retour à la table de négociation comme acteur incontournable, tout comme elle l'a été dans la crise nucléaire iranienne (accord du 14 juillet 2015), en ayant évidemment aussi comme objectif de mieux défendre ses intérêts par ailleurs.

L'ESCALADE ET SES CORDES DE RAPPEL

L'escalade des tensions Occident-Russie depuis une quinzaine d'années, avec son jeu d'actions et de réactions, trace une trajectoire lourde dont il ne sera pas facile de dévier. La Russie a été vue comme un anti-modèle occidental et l'est progressivement devenue : par la nature du pouvoir russe, de plus en plus autoritaire, de plus en plus liberticide, défendant les « valeurs traditionnelles » face à la « décadence » des mœurs occidentales, raisonnant en termes westphaliens (souverainisme, non-ingérence, partages d'influence, disputes territoriales à somme nulle, puissance militaire, action des services secrets) face à des Européens ancrés (mais pas complètement) dans un modèle post-national, post-moderne et post-westphalien (le « soft power », la coopération économique, l'attrait irrésistible des valeurs occidentales).

Il faut toutefois se garder d'une présentation schématique : les Occidentaux ont plus d'une fois recouru à la puissance militaire, et leurs interventions militaires n'ont pas toujours été nécessaires, ni bien calibrées ; ils savent manier le « hard power » (comme le montrent les sanctions adoptées contre la Russie) et raisonnent également en termes géopolitiques (ce qui explique aussi les divergences entre pays européens face à Moscou) ; ils doivent aussi questionner leur politique dans l'espace post-soviétique, qui n'a pas eu que des succès.

L'antagonisme Occident-Russie est là pour durer. Il s'ancre dans la divergence des valeurs, et ressuscite une forme d'opposition idéologique qui rappelle la guerre froide, même si elle doit être replacée dans un contexte plus large : les Occidentaux veulent étendre les valeurs démocratiques, tandis que la Russie veut constituer une coalition avec les puissances émergentes – notamment les BRICS – contre les ingérences occidentales. Si l'administration Obama s'est caractérisée par sa retenue, rien ne dit qu'une nouvelle administration américaine ne montrera pas davantage ses muscles. Dans un contexte difficile et qui va le rester, il serait sage de garder le sens du temps long (la patience stratégique, en se souvenant par exemple qu'il a fallu douze ans pour que les négociations nucléaires avec l'Iran aboutissent, et une durée similaire entre l'Acte d'Helsinki et l'effondrement du communisme), et de rester réaliste sur la méthode, en prenant en compte les contraintes qui pèsent sur l'action des responsables. On peut en citer quatre.

Première contrainte : l'évolution de la Russie. Un peu comme Milosevic en Serbie, Poutine appuie son pouvoir sur un cocktail de nationalisme, d'autoritarisme et de quête de succès extérieurs. Il est populaire et peut durer longtemps encore, l'exemple d'Alexandre Loukachenko en Biélorussie (au pouvoir depuis 1994) et d'autres dirigeants de pays issus de l'ex-URSS doit faire réfléchir. Les Occidentaux ne doivent ni abdiquer leurs valeurs et l'objectif de long terme de démocratiser la Russie, ni diaboliser Poutine plus que d'autres dans l'antagonisme global entre les sociétés démocratiques et les régimes autoritaires (sans parler des problèmes dans certains pays occidentaux comme la Hongrie ou la Pologne). Ils devraient plutôt définir une stratégie visant à ouvrir la société russe et à aider

ceux qui sont persécutés – ce qui passe par le dialogue et la diplomatie, comme cela s'est fait avec l'adoption de l'Acte d'Helsinki (1975) vis-à-vis du bloc soviétique. Deuxième contrainte : l'asymétrie stratégique. Comme l'ont montré les deux derniers conflits en Géorgie et en Ukraine, les Occidentaux ne peuvent pas faire ou encourager la guerre dans l'espace post-soviétique sans le mettre à feu et à sang, ils ne peuvent pas élargir davantage l'OTAN sans envenimer la situation, ils doivent compter avec une puissance qui considère que cette région fait partie de ses intérêts vitaux (historiques, économiques, culturels, stratégiques), qui est en position de force pour les défendre, et qui est aussi une puissance nucléaire. Les moyens de pression, tels que les sanctions, ont des effets, et ont probablement contribué à freiner la politique de force de Moscou ; mais l'économie russe est surtout affaiblie par la baisse du prix des hydrocarbures et il n'est pas certain que les sanctions économiques permettront d'obtenir des avantages stratégiques (bien que leur levée soit conditionnée par l'Union européenne au retour du Donbass à l'Ukraine). Il n'est pas non plus évident qu'une politique d'escalade militaire de la part de l'OTAN, avec une militarisation du flanc Est, réponde à la réalité d'une « menace » russe qui n'a plus grand-chose à voir avec la menace soviétique (le budget militaire cumulé des pays de l'OTAN équivaut à dix fois celui de la Russie, qu'on qualifie parfois de « puissance pauvre »).

Troisième contrainte : le coût de l'escalade. Elle vaut pour les deux parties. Les sanctions coûtent à l'économie européenne. Elles coûtent encore plus à l'économie russe, et la Crimée et le Donbass n'ont rien gagné de la rupture des liens avec Kiev. A quoi s'ajoute le coût des potentialités inexploitées de la coopération avec un pays qui est le premier marché d'Europe (en nombre d'habitants) et un réservoir de matières premières. L'Union européenne doit aider l'Ukraine, mais ses moyens (la politique de voisinage ; déjà 3 milliards € d'aide macro-financière) ne sont pas illimités. Quant à donner une perspective d'adhésion aux pays du voisinage oriental, c'est une voie que l'Union européenne n'est pas en état de prendre vu ses difficultés internes. L'escalade militaire aussi aurait un coût, même s'il devient vital pour les Européens de renforcer leurs moyens de défense dans un monde qui

s'éloigne des espérances de la fin de la guerre froide. Quatrième contrainte : la gestion de la stabilité mondiale. C'est plutôt aux Etats-Unis de pondérer les choses, alors que la puissance chinoise est la seule qui puisse contester à long terme leur prépondérance stratégique (le budget militaire chinois représente déjà le tiers du budget militaire américain, si l'on s'en tient aux chiffres officiels). Est-il dans leur intérêt de pousser la Russie dans les bras de la Chine ? Il y a des intérêts communs avec la Russie, comme la lutte contre la prolifération, contre le terrorisme, contre la criminalité organisée, et même la préservation de l'environnement. Et la Russie, membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, est un partenaire incontournable pour gérer bien des crises, comme en Iran et en Syrie.

La Russie est-elle devenue une menace pour la sécurité européenne ? La réponse doit être bien pesée, alors que les Européens s'apprêtent à réviser leur stratégie européenne de sécurité de 2003. Nous ne sommes plus dans le monde bipolaire de la guerre froide, avec le bras de fer entre deux systèmes et une situation

stabilisée de « paix impossible, guerre improbable », comme disait Raymond Aron. Il faut plutôt ramener le conflit russo-occidental à sa mesure : les séquelles de la décomposition de l'URSS et la volonté de la Russie de ne plus accepter de recul stratégique et de défendre – y compris par la force – son influence régionale. La situation actuelle est complexe : elle se présente comme celle d'« amis impossibles » (en raison de l'opposition sur les valeurs et les principes), de « guerres possibles » (Géorgie et Ukraine) et de « coopérations probables » (sur certains sujets). Fixer au bon endroit le curseur entre dialogue (coopération) et fermeté (sanctions de l'UE, mesures de réassurance de l'OTAN), œuvrer à la désescalade, c'est l'enjeu d'une stratégie qui doit se donner du temps et de la mesure, en combinant le rapport de force et la diplomatie.

Maxime Lefebvre,

Diplomate, ancien ambassadeur de France auprès de l'OSCE, et professeur à Sciences Po. Il a publié *La construction de l'Europe et l'avenir des nations* (Armand Colin, 2013).

Dates marquantes des dix contentieux de la relation Russie - Occident

- 1994** : Début de la répression russe en Tchétchénie
- 1997** : Acte OTAN-Russie et décision du premier élargissement de l'OTAN
- 1999** : Guerre du Kosovo. Sommet de l'OSCE à Istanbul. Arrivée de V. Poutine au pouvoir
- 2003-2004** : Révolutions de couleur en Géorgie et en Ukraine
- 2004** : Elargissement de l'Union européenne à l'Est
- 2008** : Guerre en Géorgie
- 2014** : Crise russo-ukrainienne
- 2015** : Intervention militaire russe en Syrie

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.