

LA RUSSIE EN EUROPE: DÉFIS STRATÉGIQUES

Alors que l'importance économique de la Russie a augmenté en Europe ces dernières années, ses relations politiques se sont détériorées. La Russie a de nouveau, sous Poutine, des ambitions redoublées de grande puissance et défend de plus en plus des intérêts et des valeurs différents de ceux de l'Occident. Les espoirs d'une identité post-impériale et démocratique de la Russie se sont fortement estompés. L'Europe et les Etats-Unis doivent essayer de préserver leurs intérêts par une combinaison de coopération et de concurrence stratégique.



Des relations tendues: Vladimir Poutine au sommet UE-Russie à Bruxelles, le 21 décembre 2012.

On ne peut pas avoir de sécurité en Europe sans la Russie ni contre elle – c'est un mot d'ordre qui se retrouve dans le débat sur la politique de sécurité européenne. La Russie est perçue en Europe comme un acteur central de la politique étrangère et de sécurité. Moscou accorde aussi beaucoup d'importance à cette perception et se met en scène de manière correspondante. En tant que membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, la Russie empêche par exemple des sanctions contre la Syrie. Elle fait prévaloir vis-à-vis de l'Europe son rôle de fournisseur d'énergie important. Le Kremlin soutient en outre des républiques dissidentes comme la Transnistrie, l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud et s'assure ainsi des moyens de pression. Il reste donc aussi à déterminer comment garantir la sécurité en Europe avec la Russie.

Ce problème se pose d'autant plus que les dirigeants russes sont de plus en plus

intransigeants sur le plan de la politique étrangère. L'OTAN et les Etats-Unis sont considérés comme une menace. Les dirigeants russes essaient par conséquent d'affaiblir l'influence des Etats-Unis en Europe. La Russie veut en outre imposer une zone d'influence dans son voisinage, ce qui est contraire aux intérêts de l'UE qui se propose de rapprocher ces Etats de sa propre zone économique et d'intégration. L'aspiration russe à la participation va de pair avec une politique intérieure de plus en plus autoritaire, comme l'illustrent bien les mesures plus rigoureuses contre les organisations civiles. La direction russe essaie simultanément d'isoler le pays des influences extérieures.

Il y a derrière cette évolution des ambitions croissantes de grande puissance de la part des dirigeants russes. D'abord poursuivies de manière relativement pragmatique, ces ambitions ont été de plus en plus idéolo-

gisées et dirigées contre l'Occident dès le milieu des années 2000. En politique intérieure, l'aspiration à un statut de grande puissance, exprimée avec de plus en plus d'assurance, et la focalisation sur l'accroissement externe de sa puissance ont servi à détourner l'attention de la paralysie de la volonté de réforme intérieure.

La politique d'hégémonie russe défie de plus en plus les modèles et plans d'intégration de l'Occident produits en Europe. S'il n'y a toujours pas de changement politique à l'avenir, il faut anticiper des affrontements croissants portant sur les intérêts et les valeurs dans la politique de voisinage et de sécurité et dans les relations économiques. L'UE et les Etats membres de l'AELE doivent développer une stratégie pour relever ce défi. La coopération avec la Russie continue d'être possible et judicieuse dans certains domaines.

La Russie comme grande puissance souveraine

Les objectifs mondiaux des dirigeants russes reposent sur deux hypothèses fondamentales: premièrement, la Russie aurait, en raison de son histoire singulière et de son incroyable expansion territoriale, droit au statut de grande puissance. Et, deuxièmement, un ordre mondial multipolaire serait désirable car cette Russie exerce davantage d'influence. La Russie se propose de renforcer les principes de souveraineté de l'Etat et de non-ingérence dans les affaires intérieures en tant qu'éléments centraux de ce nouvel ordre mondial multipolaire. Ces principes doivent cependant avoir une portée limitée pour les Etats dans la zone d'influence russe. Au-delà de cela, il n'y a guère d'idées quant au fonctionnement de cet ordre.

La forme d'expression de l'aspiration russe à être une grande puissance a changé au fil du temps. Jusqu'au milieu des années 2000, Moscou se concentrait surtout sur la remise en question prudente du rôle mondial dominant occupé par les États-Unis à partir de 1990. On a par exemple pu le constater lors du conflit du Kosovo et dans la guerre d'Irak. La Russie a essayé de bloquer et de délégitimer l'opération des États-Unis par un veto au Conseil de sécurité de l'ONU. Moscou n'utilisait pas la puissance militaire en dehors de la Russie.

L'axe a changé vers 2006. Se basant sur une nouvelle interprétation de l'histoire russe, le Kremlin a développé de nouveaux concepts centrés sur l'État. La Russie s'est de plus en plus démarquée de l'Occident et a souligné ses valeurs traditionnelles propres. L'importance d'un État fort a par exemple été dégagée, car des périodes d'État faible allaient historiquement de pair avec un certain chaos. Un État fort et le patriotisme ont donc eu la priorité par rapport à la reconnaissance de l'individu.

La Russie devait aussi démontrer sa force sur le plan international car les influences et critères occidentaux avaient en particulier pour but, de l'avis de Moscou, de saper l'État fort. L'accent a par conséquent été mis davantage, en politique étrangère et de sécurité, sur la concurrence stratégique et la parité nucléaire avec les États-Unis, ce qui a entraîné une récurrence dans les modèles de conflit de la confrontation entre les blocs. La guerre de Géorgie de 2008 et la reconnaissance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud par la Russie devaient par exemple forcer les États occidentaux à voir les choses en face en ce qui concerne leur intervention et reconnaissance (majoritaire) du Kosovo.

Pour atténuer les conséquences négatives de la guerre de Géorgie et de la crise économique mondiale, la Russie a adopté brièvement en 2008, sous le président Dmitri Medvedev, une politique un peu plus coopérative et axée sur des réformes économiques. Un accord frontalier a été conclu avec la Norvège en 2010. La décision, prise après maintes tergiversations, de rechercher une adhésion de la Russie à l'OMC était également un signe important que le pays ne s'isole pas sur le plan international. Même si la Russie a réagi avec un nouveau protectionnisme à l'adhésion, les conséquences à long terme seront positives.

Sous le président Vladimir Poutine réélu en 2012, l'attitude est redevenue plus agres-

sive. Poutine a augmenté les dépenses militaires et intensifié les efforts d'intégration dans la zone postsoviétique au lieu d'accélérer les réformes de diversification de l'économie dépendant des matières premières. La Russie se montre inflexible dans le conflit syrien. Les espoirs occidentaux que la Russie puisse se transformer graduellement en partenaire sur le plan international restent donc toujours déçus.

La dimension de la politique intérieure

Les dirigeants russes cultivent aussi leur antagonisme vis-à-vis de l'Occident pour des raisons de politique intérieure. La définition ciblée de l'identité de la Russie comme grande puissance centrée sur l'État et culturellement autonome sert à préserver le pouvoir de l'élite politique. Il est ainsi plus facile de refuser des critères externes et de rendre des «forces extérieures» responsables des problèmes internes. Cette tentative de construction identitaire et cette conjuration de symboles de menace externes jouent un rôle croissant dans l'étalement du régime russe qui a de plus en plus de problèmes de légitimation. La popularité de Poutine reposait aussi, en plus des succès économiques et de la stabilité politique et économique atteinte par rapport aux années 1990, sur la perception que la Russie était de nouveau une grande puissance. Maintenant, une partie de la population ressent cependant de plus en plus cette «stabilité» comme la sclérose d'un régime inefficace et corrompu. C'est pourquoi les dirigeants russes instrumentalisent progressivement la politique étrangère comme facteur de légitimation pour compenser le déclin du succès économique. Des réformes intérieures signifieraient en effet, du moins pour des parties de l'élite existante, une perte de pouvoir.

Les perspectives libérales sont systématiquement désavantagées dans ce discours dominé par l'élite au pouvoir. Les acteurs axés sur les réformes ont été marginalisés, alors que des forces des services de sécurité ont gagné du terrain. Le ministre-président Medvedev, plus libéral que Poutine, n'est plus guère capable de s'imposer. L'ancien ministre des Finances Alekseï Koudrine et l'idéologue Vladislav Sourkov, qui plaident en faveur de réformes économiques, d'une réduction des dépenses militaires et d'une ouverture politique, ont abandonné leurs postes. L'opposition, les organisations civiles et les scientifiques libéraux sont eux aussi de plus en plus régentés. L'intensification de la légitimité

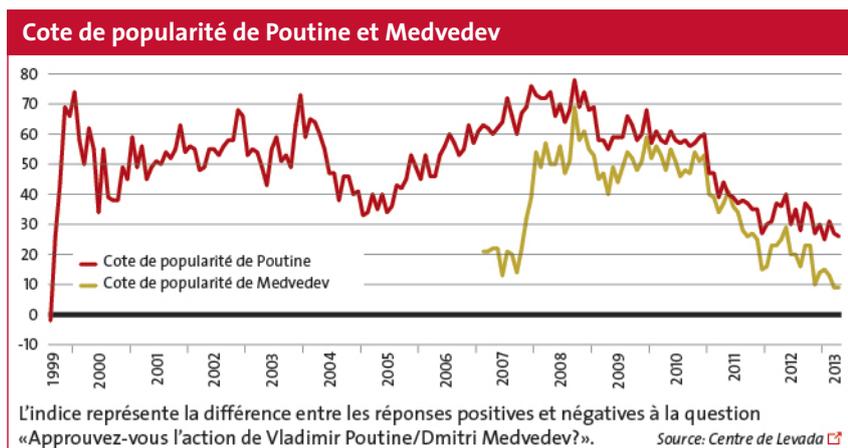
des dirigeants russes par des réformes internes réussies au lieu d'une suremphase sur le statut mondial a été reléguée à un avenir lointain.

Une politique étrangère coopérative peut rapidement entraîner dans ce climat une perte de légitimité du régime, ce qu'a prouvé la critique nationaliste de l'accord frontalier avec la Norvège. Simultanément, ces courants nationalistes renforcent encore une politique étrangère agressive comme l'a clairement montré la guerre de Géorgie. Un changement de cap vers une politique étrangère plus coopérative n'est donc guère envisageable sans changement préalable de la direction politique.

Tensions

La politique des dirigeants russes oppose explicitement la Russie à l'Occident. Des accords coopératifs sont difficiles à trouver pour de nombreux points de litige, ce qui apparaît clairement tant dans les questions de politique de sécurité que dans la politique de voisinage et énergétique. En politique de sécurité, les dirigeants russes adoptent une perspective pure de politique de puissance que Moscou justifie par le comportement des États occidentaux après 1990, quant les États-Unis avaient étendu unilatéralement leur puissance en élargissant l'OTAN bien que les politiciens allemands et américains aient assuré à l'Union soviétique en 1990, en contrepartie de la réunification pacifique de l'Allemagne, qu'ils ne feraient rien pour réduire la sécurité de l'Union soviétique. L'élargissement de l'OTAN à l'Est a cependant menacé la Russie, c'est du moins ce que prétendent les dirigeants russes. Les priorités des anciens États membres du pacte de Varsovie en matière de politique de sécurité sont aussi ignorées que le changement du contexte géopolitique et du rôle de l'OTAN.

La défense antimissile prévue par les États-Unis, avec ses bases dans les pays d'Europe de l'Est, constitue un point de litige central. Moscou avait déjà critiqué depuis longtemps, mais surtout dans les milieux militaires, les plans de Washington visant à mettre en place une défense antimissile nationale et la résiliation en 2002 du traité ABM (*Anti-Ballistic Missile*). Le Kremlin craignait que ce projet ne réduise la capacité de frappe nucléaire secondaire de la Russie et avait mis en garde contre une perte de la stabilité stratégique ainsi qu'une relance de la course aux armements. La critique n'a été exprimée à voix haute que lorsque le stationnement de missiles prévu en Europe



de l'Est «aux frontières de la Russie» a été connu, bien que ces derniers ne puissent rien contre des missiles atomiques russes en route vers les Etats-Unis.

Pour Washington, le stationnement de missiles dans les Etats d'Europe de l'Est était important en raison de la politique d'alliance. Elle aurait ainsi pu exacerber par un armement défensif le souhait des nouveaux alliés de «boots on the ground». Mais c'est justement cette attache des Etats-Unis à l'Europe de l'Est que veulent éviter les dirigeants russes. C'est pourquoi leur critique s'adressait surtout aux missiles d'interception en Europe. Moscou a même menacé de frappes préemptives. La réduction du projet n'a pas non plus pu apaiser les dirigeants russes: le président américain Barack Obama a renoncé en 2009 aux missiles d'interception à installations fixes prévus à l'origine et réduit en outre début 2013 le plan de remplacement d'un système mobile. Le Kremlin insiste cependant sur son exigence maximale d'un accord juridiquement contraignant selon lequel les missiles ne seront pas dirigés sur les armes nucléaires russes. Des offres de l'OTAN pour le couplage informationnel des systèmes de défense n'ont pas suffi.

Les dirigeants russes veulent simultanément utiliser leur supériorité numérique dans les armes nucléaires non stratégiques pour renforcer leur position. La Russie possède, comparativement au reste du monde, plus du double de têtes d'ogive nucléaires pouvant être utilisées sur des missiles porteurs d'une portée inférieure à celle des missiles intercontinentaux. Les dirigeants russes les voient comme une compensation de la supériorité conventionnelle de l'OTAN. La Russie ne veut donc négocier un désarmement des armes nucléaires non stratégiques que si l'on négocie simultanément de nouveaux systèmes d'armes

développés par les Etats-Unis qui offrent la capacité de frappes conventionnelles globales rapides. Les Etats-Unis doivent en outre retirer au préalable toutes les armes nucléaires américaines non stratégiques encore stockées en Europe occidentale.

En ce qui concerne la sécurité collective en Europe, le Kremlin veut non seulement remonter le temps sur le plan de la politique de puissance mais aussi sur le plan conceptionnel. Il plaide en faveur du droit de souveraineté absolu des Etats et refuse toute ingérence dans les affaires intérieures. Le président Medvedev a présenté en 2009 un contrat sur un ordre de sécurité européen qui aborde exclusivement les conflits interétatiques et redéfinit le principe de l'«indivisibilité de la sécurité»: les parties au contrat ne peuvent, en vertu de ce dernier, rien entreprendre qui puisse être considéré par un autre Etat comme une menace à sa sécurité. La Russie veut par là imposer en fin de compte un droit de veto contre l'OTAN et la coopération de défense de l'UE. Pareil contrat changerait simultanément les principes de base de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Selon l'OSCE, la sécurité englobe non seulement la dimension de la politique de sécurité mais aussi la dimension des droits de l'homme et la dimension économique-sociale. C'est la bête noire du Kremlin car cela offre de son point de vue la base d'une ingérence dans les affaires intérieures. Un renforcement de l'OSCE n'est donc dans l'intérêt de la Russie que si elle peut y imposer une atténuation de la dimension des droits de l'homme, en particulier de l'observation électorale.

Les tensions croissantes entre la Russie et l'Occident apparaissent aussi dans le voisinage commun où la concurrence entre la Russie et l'UE s'est intensifiée. La Russie considère que ses voisins occidentaux font

partie de sa sphère d'influence. L'UE essaie par contre d'encourager dans ces pays des réformes sur le plan de la démocratie et de l'économie de marché et de les rapprocher davantage de son propre espace économique et juridique. L'Ukraine est au centre de la controverse. L'UE a négocié avec Kiev un accord d'association comportant aussi, en plus d'un accord de libre-échange, des aspects politiques, sociaux et juridiques ainsi qu'une coopération en politique étrangère et de sécurité. L'accord veut représenter une alternative à l'adhésion à l'UE. Le Kremlin ne considère pas l'Ukraine comme un pays souverain à part entière. Moscou veut obtenir qu'elle adhère, avec la Biélorussie et le Kazakhstan, à la communauté économique eurasienne avec laquelle elle se propose de lier davantage à elle les pays postsoviétiques. La Russie promet, en guise de stimulant, un meilleur accès au marché ainsi que des prix du gaz plus intéressants. Les dirigeants ukrainiens essaient de faire traîner en longueur la difficile décision entre la Russie et l'UE.

Moscou ne se montre pas disposée à contribuer à une solution dans le conflit autour de la république de Transnistrie dissidente de la Moldavie. Comme la Moldavie aspire également à une adhésion à l'UE et va bientôt signer un accord d'association, la Russie torpille un processus d'unification. Du point de vue russe, la Moldavie ne peut s'attendre à un soutien de ses efforts de réintégration de la Transnistrie que si elle abandonne ses ambitions vis-à-vis de l'UE et devient également membre de la communauté économique eurasienne. Moscou utilise une nouvelle fois son gaz naturel comme moyen de pression. La Russie menace la république dissidente de recouvrer ses dettes de gaz naturel ajournées qui représentent plus de la moitié du produit national brut annuel de la Moldavie.

Les relations économiques russes avec l'UE sont étroites et multiples. On espère que l'adhésion de la Russie à l'OMC les intensifiera encore plus. Les réalités politiques limitent cependant ce potentiel. Comme Moscou accorde une plus grande importance au contrôle étatique qu'au développement économique, l'intérêt russe pour une intégration plus étroite et une adoption des standards de l'UE s'est réduit. Les négociations sur un nouvel accord de partenariat coïncident donc. Il y a aussi de plus en plus de conflits dans l'approvisionnement en gaz naturel. Les dirigeants russes veulent aussi instrumentaliser les livraisons de gaz naturel sur le plan de la

politique de puissance. Ils ont donc restreint les investissements étrangers dans la production de gaz naturel alors que seul le groupe étatique Gazprom possède un monopole d'exportation. Gazprom aspire en outre à une position dominante par le biais de la construction et du contrôle de pipelines dans l'UE. L'UE a essayé pour sa part de rendre le marché du gaz naturel plus flexible et transparent et de limiter le contrôle des producteurs de gaz naturel sur les pipelines. Pour empêcher cela, Moscou essaie maintenant de saper le droit de l'UE par l'intermédiaire d'accords avec des Etats membres individuels de l'UE.

Stratégie nécessaire

La coopération avec la Russie est actuellement difficile et une amélioration n'est pas en vue. L'aspiration russe au statut de grande puissance est instrumentale – elle sert à la stabilité du régime. Sans changement de régime, la Russie n'adoptera donc pas non plus à l'avenir d'identité post-impériale et ne deviendra pas un partenaire stratégique pour les Etats occidentaux. Les autres Etats européens ont donc besoin d'une stratégie pour manier la Russie. Ils doivent définir leurs propres positions et les défendre aussi dans des domaines centraux.

La stratégie doit aussi définir les domaines et les conditions d'une coopération. La coopération avec la Russie est possible là où la Russie profite de faibles coûts et de gains de statut élevés, par exemple dans des forums multilatéraux comme le G8 et le G20. L'OMC est un cas limite à cet égard. Mais elle est, de l'avis russe, trop faible pour empêcher des mesures protectionnistes. La Russie est aussi intéressée par une coopération économique pour renforcer sa propre économie et gagner de l'influence. Il existe en outre des possibilités de coopération par un équilibre des intérêts dans la lutte contre des menaces non étatiques comme le terrorisme.

Une coopération dans le domaine du contrôle de l'armement est aussi dans l'intérêt de l'Occident. Elle permet de créer une plus grande transparence, d'instaurer la confiance, d'éviter la prolifération et de rendre plus difficile aux dirigeants russes la création de stéréotypes de l'ennemi. Pour la défense antimissile, il faut trouver une réponse adéquate aux objections russes de nature militaro-stratégique, par exemple au changement de la parité nucléaire par la défense antimissile. Mais elle ne peut cependant pas nuire au pla-

cement des missiles d'interception en Europe et à leur utilisation. Les Etats-Unis pourraient ici, en guise d'offre de coopération, proposer un nouveau traité de désarmement des missiles balistiques.

La Russie et la Suisse

Le Conseil fédéral a aussi, dans le cadre d'un bilan de la situation en politique étrangère, défini à côté d'autres pays la Russie comme pays prioritaire pour les relations bilatérales de la Suisse en 2005. L'importance de la Russie a été confirmée dans la Stratégie de politique étrangère 2012, l'importance de l'UE et de ses Etats membres ayant cependant aussi été réitérée de plus belle par la même occasion. C'est sur cette toile de fond que les relations helvético-russes se sont intensifiées ces dernières années. Le «partenariat stratégique» recherché se reflète entre autres dans un échange continu au niveau gouvernemental et ministériel.

Au niveau économique, les relations financières sont en point de mire. La Suisse est une place financière importante pour le capital de Russie. La part des matières premières russes dans le négoce des matières premières, très important pour la performance économique suisse, est aussi notable. Une grande partie des exportations de pétrole russe est par exemple traitée par l'intermédiaire de négociants en matières premières domiciliés en Suisse. Environ un tiers du pétrole négocié en Suisse proviendrait de Russie. Le trafic commercial réel avec la Russie est par contre relativement négligeable: la valeur des importations de Russie s'élevait en 2012 à environ 0,54 milliard de CHF, celle des exportations à env. 2,96 milliards de CHF.

Le fait que la Suisse représente depuis la guerre russo-géorgienne de 2008 les intérêts russes en Géorgie et les intérêts géorgiens en Russie est important du point de vue politique et profite aux contacts institutionnels fréquents. Les efforts de médiation suisses ont aussi porté des fruits puisqu'ils ont contribué à dissuader la Géorgie de bloquer l'adhésion de la Russie à l'OMC, ce qui a tracé la voie de la Russie

dans l'Organisation mondiale du commerce en 2011/12.

L'intensification des relations helvético-russes recèle certains avantages pour les deux parties. La Russie profite par exemple du soutien suisse dans la mise en place de la place financière moscovite, dans l'accroissement de son efficacité énergétique et dans la modernisation économique ou dans la réforme du droit pénal et du système pénitentiaire des mineurs. Sur le plan politico-stratégique, la Suisse est surtout intéressante pour la Russie en tant que jeteuse de ponts potentielle vis-à-vis de la phalange des Etats européens membres de l'UE et de l'OTAN. La Suisse a par exemple réagi de manière moins négative que les autres Etats occidentaux, du moins dans le ton adopté, à la proposition russe d'un nouveau traité de sécurité. La Suisse profite à son tour de ses bons contacts avec Moscou par exemple dans le cadre de la présidence russe au G20 de cette année. La Suisse a été invitée pour la première fois à participer à la rencontre des ministres des Finances et des gouverneurs des banques centrales du G20. Une invitation au sommet du G20 en septembre 2013 ne s'est cependant pas concrétisée.

La Suisse a pu, par sa coopération intensifiée avec la Russie, approfondir ses relations avec un pays influent sur le plan stratégique et améliorer son profil international. Mais elle doit simultanément, dans le sens d'une pondération des intérêts, aussi garder à l'esprit les objectifs stratégiques de la Russie et s'assurer de ne pas perdre du côté des Etats voisins européens et d'autres partenaires ce qu'elle gagne en influence à Moscou.

Editeur responsable: Daniel Trachsler
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Expert ayant contribué à cette analyse:
Jonas Grätz
jonas.graetz@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement:
www.css.ethz.ch/cssanalysen

ISSN: 2296-0228

Parus précédemment

- N° 134: La NSS 2014: sur la voie d'une doctrine Obama?
- N° 133: Conseil de l'Europe: l'heure des réformes
- N° 132: Lashkar-e-Taiba: une organisation locale, des ambitions mondiales
- N° 131: Haut-Karabagh: obstacles à une solution négociée
- N° 130: La CPI: attentes élevées, bilan mitigé
- N° 129: Whole of Government: entre intégration et démarcation