

LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA RUSSIE DE POUTINE

ACQUIS, DIFFICULTÉS ET CONTRAINTES

PAR

ISABELLE FACON (*)

Officiellement, les autorités russes se félicitent du bilan de la politique extérieure de leur pays en 2002 : « *il n'y a pratiquement eu aucun problème international important à la résolution duquel la Russie n'a pas participé* », estimait, le 31 décembre 2002, le chef de la diplomatie, Igor Ivanov, dans le quotidien *Rossiïskaïa Gazeta*. Selon certains sondages, l'opinion publique est également satisfaite, considérant que les positions du pays dans la vie politique internationale se sont renforcées.

Lors d'une interview donnée à l'agence de presse RIA-Novosti le 27 décembre 2002, Igor Ivanov saluait le « *renforcement du rôle de [la Russie] dans les affaires mondiales* » et jugeait que la ligne établie par le Président Poutine depuis son élection « *apporte aujourd'hui de réels résultats sur le plan du renforcement de la sécurité de la Russie, de la contribution à son développement économique et de la sauvegarde des intérêts vitaux des citoyens* ». La mise en valeur du rôle joué par le chef de l'Etat dans l'obtention de succès diplomatiques traduit non seulement la proximité de nouvelles échéances électorales (législatives en décembre 2003, présidentielles au printemps 2004), mais aussi le fait que Vladimir Poutine apparaît comme l'architecte central de la politique extérieure, tant dans sa coordination que dans la définition des approches qui la fondent.

Ces approches, relativement innovantes pour certaines d'entre elles, ont été définies bien avant le 11 septembre 2001 – dès l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine. Les événements internationaux consécutifs aux attentats aux Etats-Unis apparaissent susceptibles d'en influencer le développement. La complexité des recompositions internationales et celle des rapports de force internes au sein des milieux dirigeants russes invitent à s'interroger sur la nature de cette influence.

(*) Chargée de recherches à la Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS).

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE SELON POUTINE :
« ÉCONOMISATION », RATIONALISATION, PRAGMATISME

La politique étrangère au service des intérêts économiques du pays

Dès son arrivée au pouvoir, Vladimir Poutine a défini un certain nombre de principes devant sous-tendre, de manière systématique et prioritaire, les initiatives du pays sur la scène internationale. Le principe sans doute le plus valorisé réside dans l'« économisation » de la politique extérieure. L'essence de cette ligne, qui prolonge des tendances pré-existantes (1), a été plus d'une fois explicitée par le ministère russe des Affaires étrangères (MID) comme « *une politique étrangère active [visant à] former les conditions optimales pour la poursuite de la croissance économique et pour [favoriser] les activités des milieux d'affaire russes* » (2). Dans cette perspective, le gouvernement russe doit attirer des investissements et des technologies occidentaux. Il s'agit là d'un facteur essentiel de l'esprit de conciliation marqué par le Kremlin dans sa politique envers les pays occidentaux au cours des trois dernières années, reposant sur la conscience de ce qu'un environnement politique général détérioré n'est pas de nature à encourager les investisseurs étrangers ou à faire tomber les barrières qui perdurent sur les transferts de technologies.

En conséquence, Moscou, affirmant qu'« [u]ne priorité essentielle de la politique extérieure de la Fédération de Russie dans le domaine des relations économiques internationales consiste à contribuer au développement de l'économie nationale, ce qui est inenvisageable dans le contexte de la globalisation sans une inclusion large de la Russie dans le système des relations économiques mondiales » (3), a intensifié sa campagne pour obtenir des pays occidentaux qu'ils la reconnaissent comme économie de marché et l'assistent dans ses efforts pour rejoindre l'OMC (4). Le Kremlin a par ailleurs rehaussé l'importance du traitement des dossiers économiques dans les relations avec l'en-

(1) Cf. Celeste WALLANDER, « The Economization, Rationalization, and Normalization of Russian Foreign Policy », *PONARS Policy Memoes*, n° 1, août 1997, 6 p.

(2) Igor IVANOV, ministre des Affaires étrangères, interview à *RIA-Novosti*, 27 décembre 2002. Les autres « *objectifs principaux* » de la politique extérieure russe sont les suivants : sauvegarder la sécurité du pays ; assurer la formation d'un ordre international équitable, « *juste et démocratique* », fondé sur les normes du droit international ; travailler à la formation d'une ceinture de bon voisinage et de stabilité aux frontières de la Russie ; protéger les droits et intérêts des ressortissants à l'étranger ; promouvoir une perception positive de la Russie dans le monde (Concept de politique extérieure, 28 juin 2000, Section « Principes généraux »).

(3) Concept de politique extérieure, Section « Les priorités de la Fédération de Russie dans la résolution des problèmes globaux ».

(4) Pour un aperçu des objectifs, politiques et difficultés du gouvernement russe par rapport à la perspective d'adhésion à l'Organisation Mondiale du Commerce, cf. Randall STONE, « Russia and the World Trade Organization », *Ponars Policy Memoes*, n° 233, décembre 2001, 5 p.

semble de ses partenaires, qu'il s'agisse de l'Union européenne (5), des Etats-Unis, de la Chine (6), de l'Inde, de Cuba ou du Vietnam, en passant par le Japon et les deux Corées. Le ministère des Affaires étrangères a été amené à renforcer la dimension économique de ses activités, et en particulier à travailler de manière plus étroite, non seulement avec le ministère du Développement économique et du Commerce, mais aussi avec les entreprises (7). Les ambassades sont également mises activement à contribution dans la promotion des intérêts des acteurs économiques russes (8).

L'économisation de la politique extérieure russe reflète aussi la prise en compte par les autorités russes du poids croissant du facteur économique dans les rapports de puissance dans la vie internationale. Le « *passage rapide à la croissance économique* » est d'ailleurs conçu par les autorités russes comme l'une des conditions décisives pour que la Russie puisse « *s'assurer une place valable dans le monde* » (9). Dans ce cadre, le Kremlin s'efforce d'obtenir des dividendes politiques de ses initiatives économiques internationales. Cette approche concerne en particulier l'espace ex-soviétique, dans lequel la Russie de Poutine entend renforcer ses positions, comme l'indique l'ensemble des déclarations officielles, qui font de la CEI la première priorité régionale de la politique extérieure (10). La Russie a usé de leviers économiques pour affirmer ses intérêts dans cette zone. La politique d'acquisition par de grandes sociétés russes, dont Gazprom et UES, le monopole de l'électricité russe, de parts dans des entreprises stratégiques (raffineries, oléoducs, etc.) dans les pays de la CEI a constitué un élément important de cette politique. Le jeu sur la dépendance énergétique de certains de ces Etats, en particulier la Géorgie, en est un autre.

(5) Celle-ci occupant une place particulière dans la « diplomatie économique » de la Russie en tant que premier partenaire commercial (avec lequel elle réalise près de 40 % de son commerce extérieur, jusqu'à 50 % après l'élargissement de l'Union) et premier investisseur étranger en Russie. Les préoccupations et les attentes des officiels russes portent plus particulièrement, dans ce cadre, sur la levée de certaines mesures commerciales jugées discriminatoires, le partenariat énergétique et la formation d'un espace économique commun (à ce sujet, cf. Céline BAYOU, « Les relations Russie-Union européenne, vers quelle intégration ? », *Courrier des pays de l'Est*, n° 1025, mai 2002, pp. 4-16).

(6) Les diplomates russes présentent comme un des succès notables de 2002 les progrès enregistrés dans les échanges commerciaux sino-russes, qui ont augmenté de près de 40 % pour atteindre un montant de 12 milliards de dollars (chiffre portant sur les échanges officiels : cf. le site Internet www.strana.ru, dernière consultation le 26 décembre 2002). Au cours des dernières années, les relations économiques avec la Chine avaient été source de déceptions pour Moscou. Les auteurs du Concept de politique extérieure regrettaient que les deux pays ne soient pas parvenus à « *porter les relations économiques au niveau des relations politiques* » (Moscou et Pékin s'étaient promis, dans le cadre de leur partenariat stratégique proclamé en avril 1996, d'augmenter leurs échanges commerciaux à 20 milliards de dollars en 2000).

(7) Igor Ivanov reconnaît que cette mission n'est encore qu'imparfaitement remplie par le MID, par exemple pour ce qui concerne les PME (*RIA-Novosti*, 27 décembre 2002).

(8) *Rossiïskaïa Gazeta*, 25 juillet 2002.

(9) Concept de politique extérieure, section « Le monde contemporain et la politique extérieure russe ».

(10) L'une des convictions motivant la politique internationale de Vladimir Poutine et rassemblant un consensus large au sein des élites politiques, diplomatiques, militaires et intellectuelles est que la Russie ne pourra promouvoir efficacement ses positions internationales si elle ne parvient pas à renforcer son influence et sa présence auprès des Etats de l'ex-URSS.

L'année 2002 a marqué la consolidation de la politique du Kremlin visant à valoriser les positions internationales du secteur national de l'énergie (11). La « diplomatie de l'énergie » est conçue comme un vecteur de présence internationale, non seulement économique, mais aussi politique (12). Experts et responsables russes avancent fréquemment que le pétrole et le gaz seront des facteurs importants dans les processus d'intégration au sein de la CEI et du renforcement des relations avec la Chine. A travers le dialogue énergétique avec l'UE, lancé en octobre 2000 et selon lequel l'UE envisage de doubler ses importations d'énergie russe à l'horizon 2020, Moscou espère créer un lien « organique » avec l'Union et conférer ainsi davantage de poids à la partie russe du partenariat russo-européen, partenariat pour l'heure déséquilibré à son détriment (13). De même, le gouvernement russe, parmi les efforts qu'il fournit en vue de valoriser son importance aux yeux des Etats-Unis, vante l'intérêt que l'Administration Bush, en quête de diversification de ses approvisionnements énergétiques, notamment pétroliers, aurait à accroître la part de la Russie dans ces approvisionnements. Les deux pays, déclarant en mai 2002 leur intention de développer une « *nouvelle relation stratégique* », soulignaient d'ailleurs que le partenariat dans le domaine de l'énergie devrait en être une dimension importante (14). La Russie espère ainsi, avec les Etats-Unis comme avec l'UE, que le développement du partenariat énergétique, qui doit permettre de contribuer à moderniser le secteur national de l'énergie et ainsi préserver les fondements de cet axe majeur de la « diplomatie économique » russe (15), constituera dans le même temps un facteur de stabilisation des relations politiques.

(11) En 2000, un institut du pétrole et de l'énergie, le MITEK, était créé au sein du MGIMO, l'Institut d'Etat des relations internationales qui prépare les diplomates russes. La mission du MITEK est de former pour les entreprises de l'énergie des spécialistes du droit international, de l'économie mondiale, des finances et du *management* en vue de les aider à défendre plus efficacement leurs intérêts dans les forums internationaux. En mai 2001, Igor Ivanov appelait à un soutien gouvernemental plus affirmé au profit des entreprises du secteur de l'énergie.

(12) Cf. Mark A. SMITH, « Russia's Energy Diplomacy », *Conflict Studies Research Centre*, F75, mars 2002, 7 p.

(13) Si l'UE est le premier partenaire commercial de la Russie, cette dernière ne représente que 3 à 4 % du commerce extérieur de l'Union. En 2000, la part de la Russie dans le commerce extérieur de l'UE était de 4 % pour les importations totales de l'UE et 1,9 % pour ses exportations. La Russie était, en 2000, le 6^e partenaire commercial de l'Union. Cf. le site Internet <http://europa.eu.int/comm/external-relations/russia/intro/index.htm>.

(14) A l'occasion de ce sommet russo-américain, qui se tint à Moscou, un accord de coopération dans le domaine de l'énergie était signé et un groupe de travail *ad hoc* constitué. En octobre se déroulait, à Houston, le premier forum russo-américain sur l'énergie, suscitant l'espoir du Premier ministre russe Kasianov de voir cette réunion « déboucher... sur de nouveaux projets d'investissement et aider... à établir un climat de confiance et de compréhension mutuelles dans les nouveaux domaines de notre coopération stratégique ».

(15) Le ministre de l'Energie russe, Igor Iousoufov, soulignait en février 2002 l'intérêt de son pays pour les hautes technologies américaines dans le domaine de l'extraction et de la transformation du pétrole, en espérant que des transferts de ces technologies permettront à réduire le déficit de compétitivité entre le secteur de l'énergie russe et celui des pays de l'OPEP. Le partenariat énergétique avec l'Union européenne prévoit également des investissements européens dans le secteur russe de l'énergie et des transferts de technologies.

Multivectorialité contre multipolarité

Par ailleurs, le Président Poutine a tenté de mettre en cause la prédominance du « facteur américain » dans la définition et la mise en œuvre de la politique internationale du pays. Le chef de l'Etat russe, fréquemment relayé par Igor Ivanov, a déclaré, dès le début de son mandat, que les Etats-Unis ne devaient être considérés que comme une priorité parmi d'autres de la diplomatie russe. Le Concept de politique extérieure n'évoque les Etats-Unis, dans la liste des priorités régionales de l'activité diplomatique, qu'après la CEI, l'OSCE, l'UE, l'OTAN, les pays d'Europe centrale et orientale, les pays baltes et les Balkans. Cette « prise de distance » a fréquemment été imputée par les observateurs extérieurs au fait que les premiers « pas » de la présidence Poutine ont coïncidé avec la période la plus aiguë de la crise des rapports avec les Etats-Unis (16). Il est également indiqué que le chef de l'Etat russe n'a pas de connexions au sein des cercles diplomatiques et intellectuels qui ont développé et entretenu l'« américanocentrisme » de la politique extérieure de Moscou. Enfin, beaucoup de commentateurs estiment que le président russe n'avait d'autre choix que de prendre en compte le désintérêt croissant de Washington à l'égard de Moscou, désintérêt qui menaçait de s'accroître sous une administration républicaine.

Cependant, cette approche est aussi motivée par des causes plus profondes. La nouvelle équipe dirigeante prend acte de ce que « l'obsession américaine » de la Russie dans les années 1990 a suscité une négligence coupable de sa part sur d'autres dossiers internationaux (cette analyse est développée en particulier pour ce qui concerne l'UE (17)) et, en tout cas, des distorsions dans les choix de politique extérieure. D'une part, en raison du désir largement répandu au sein des élites politiques, diplomatiques et militaires russes de recréer un lien stratégique privilégié avec les Etats-Unis, nombre d'initiatives de la Russie sur la scène internationale ont été motivées principale-

(16) Reflétant les divergences fondamentales apparues entre la Russie et les Etats-Unis sur l'OTAN, la gestion des crises dans les Balkans, les questions de désarmement et les défenses antimissiles, ainsi que le problème irakien, le Concept de politique extérieure évoque les Etats-Unis en des termes surtout négatifs, relevant les « importantes difficultés » qui obèrent les rapports bilatéraux, de même que « l'existence de divergences sérieuses, voire, dans certains cas, fondamentales ». A tous ces contentieux s'ajoutera la mise en cause, par le candidat républicain George Bush, dans le cadre de sa campagne présidentielle, de la « politique russe » menée par son adversaire démocrate Al Gore dans les années Clinton (la question de la « fatigue russe » ressentie par les responsables américains est traitée en détails par Anne de TINGUY, « Vladimir Poutine et l'Occident : l'heure est au pragmatisme », *Politique étrangère*, n° 3, juillet-septembre 2001, pp. 516 et suiv.).

(17) A la veille de l'élargissement de l'Union, le partenariat demeure difficile et insuffisamment consistant dans beaucoup de domaines, ce qui reflète, entre autres problèmes, la tendance de la Russie à voir dans l'UE et dans ses relations avec elle un « outil » à utiliser dans ses rapports avec Washington, une attitude qui a gêné considérablement et durablement le développement du partenariat politique et de sécurité avec l'UE. De fait, si l'actuelle équipe dirigeante russe semble avoir saisi la vanité et le caractère contre-productif de cette approche, celle-ci n'en a pas moins créé du côté de l'UE une réserve importante et toujours prégnante (cf. Isabelle FACON, « Les relations politiques et de sécurité entre la Russie et l'Union européenne », *Recherches et Documents*, n° 28, FRS, septembre 2002, 133 p., avec les contributions de Lena Jonson, chercheur à l'Institut suédois des affaires internationales, et de Mark Smith, chercheur au Conflict Studies Research Centre).

ment par la poursuite d'objectifs spécifiques dans les rapports avec Washington. En outre, ce désir est contrecarré par le décalage dans les ressources dont les deux pays disposent respectivement. Cela génère des frustrations en Russie – dans les cercles du pouvoir, dans les médias, dans l'opinion publique (18) – et, par conséquent, des attitudes de confrontation. Vladimir Poutine déplore ces attitudes, dont il souligne le caractère contre-productif : d'une part, elles portent atteinte à l'image internationale de la Russie, accusée d'être incapable de dépasser le syndrome de la superpuissance déchu; d'autre part, elles entravent les négociations avec les Etats-Unis et, par extension, avec d'autres partenaires, comme les pays européens.

Le Président Poutine a donc voulu « dépassionner » les relations entre son pays et les Etats-Unis en tentant de rééquilibrer la dépense des ressources et des énergies diplomatiques en l'orientant vers d'autres priorités, dont la CEI et l'Europe (19). D'une certaine manière, ces efforts reviennent à une démarche de « désidéologisation » de la politique extérieure russe, sous-tendue depuis le milieu des années 1990 par le concept de la « multipolarité », terme qui désigne les efforts intensifs fournis par le Kremlin pour lutter contre l'« hégémonisme » perçu des Etats-Unis. Ce terme s'est progressivement effacé du discours officiel russe au profit du concept de « multivectorialité », défini par Igor Ivanov comme caractérisant une politique « *dans laquelle les différentes orientations géographiques et priorités ne se contredisent pas, mais se complètent entre elles* » (20), tandis que la quête de la multipolarité repose sur une logique négative, dans la mesure où elle a pour motivation fondamentale de chercher à saper l'influence internationale et régionale des Etats-Unis, en Asie comme en Europe. La diversité des partenariats reste donc un objectif pour la Russie – comme élément indissociable de la politique d'économisation (21), comme résultat de la position géographique

(18) En 2000, Dmitriï Trénine, directeur adjoint du Centre Carnegie de Moscou, écrivait que « *de nombreux hommes politiques et commentateurs russes souffrent de manière quasi pathologique de leur admiration face à la force américaine... Ils continuent avec une délectation tout bonnement masochiste à comparer la Russie contemporaine avec les Etats-Unis selon les principaux indicateurs de la puissance nationale (taille du PIB, des dépenses fédérales et surtout volume des dépenses militaires, etc.), alors que pareilles comparaisons ont perdu [tout] sens et ne servent qu'à aiguïser la honte et le sentiment d'humiliation nationale* » (« *Nenadiojnaia strategii* » [Une stratégie infondée], *Pro i Contra*, t. 6, n° 1-2, hiver-printemps 2001, p. 51).

(19) Un certain nombre de chercheurs russes estiment que l'orientation vers l'Europe est importante du point de vue de l'auto-identification de la Russie en tant que puissance eurasiatique et du dépassement du « syndrome de la superpuissance » (cf. Irina KOBRINSKAYA, « 'Parallels' and 'Verticals' of Putin's Foreign Policy », *PONARS Policy Memoes*, n° 263, octobre 2002, p. 4).

(20) Ainsi, souligne Igor Ivanov, le rapprochement récent avec les Etats-Unis a permis d'améliorer les rapports avec l'Union européenne (*RIA Novosti*, 27 décembre 2002). Selon Sergueï Karaganov, le directeur du Conseil pour les politiques étrangère et de défense et spécialiste renommé des questions internationales, la Russie peut se féliciter d'avoir contribué, dans l'environnement post-11 septembre, au rapprochement entre la Chine et les Etats-Unis et entre ces derniers et l'Europe, alors que jusqu'à un passé récent, Moscou tendait principalement à jouer sur les contradictions entre ces acteurs (cf. le site Internet www.strana.ru, dernière consultation le 24 décembre 2002).

(21) Les responsables russes voient ainsi les pays asiatiques – Chine, Inde, Japon, Corée du Sud – comme des partenaires essentiels de la diplomatie économique de leur pays. Les enjeux en Asie portent principalement sur le développement des régions sibériennes et extrême-orientales de la Fédération de Russie, qui appelle les pays de la région à y investir. L'Asie constitue de surcroît le principal débouché des ventes d'armements russes (la Chine et l'Inde sont les deux premiers clients de l'industrie de défense russe).

spécifique du pays (22). Ces partenariats doivent cependant reposer sur la défense d'intérêts objectifs et non sur l'impératif politique prioritaire de faire obstacle à l'affirmation de « l'hyperpuissance américaine ».

Cette approche doit permettre à la Russie de disposer d'une plus grande marge de manœuvre dans le choix de ses partenariats. Moscou semble moins intéressée à entretenir des liens avec certains « alliés » dont l'intérêt était surtout d'offrir théoriquement au Kremlin des cartes à jouer dans la relation avec Washington. C'est dans cette perspective que les officiels russes expriment plus ouvertement leurs critiques à l'égard du régime de Saddam Hussein ou qu'ils ont fermé la base russe de Lourdes, à Cuba. L'apaisement relatif des relations avec les Etats-Unis pourrait aussi permettre à Moscou de réaménager ses rapports avec la Chine, déséquilibrés à bien des égards au profit de Pékin, vis-à-vis de laquelle le Kremlin nourrit toujours une certaine méfiance (23). Ce réaménagement se réaliserait sur des bases plus saines, car plus détachées des enjeux liés à Washington (24).

Une participation plus constructive pour un engagement international maximal

L'apaisement recherché dans les rapports avec les Etats-Unis doit contribuer à un objectif majeur de la politique étrangère russe telle que la conçoit Vladimir Poutine : un engagement international accru de la Russie. L'intense activité diplomatique dans laquelle s'est engagé le Président Poutine dès son arrivée au pouvoir témoigne de cette ambition d'assurer la présence internationale de son pays en dépit du « *caractère limité des ressources* [dont il dispose] *pour soutenir la politique extérieure du pays* » (25), sur le plan économique comme militaire (26). D'ailleurs, la reconnaissance ouverte par les autorités russes de ces contraintes, considérée comme pouvant contribuer à compenser le déficit de moyens (contrairement à la recherche illusoire d'un partenariat d'égal à égal avec l'unique superpuissance), est perçue comme un premier gage d'engagement constructif.

(22) Comme le souligne Anne de TINGUY, l'équipe de Vladimir Poutine entend « *continuer à tirer parti de son statut d'Etat eurasiatique en confortant les partenariats établis avec la Chine et l'Inde* » (*op. cit.*, p. 516).

(23) Cette méfiance s'exprime en filigrane dans le Concept de politique extérieure, qui indique la volonté des autorités russes de développer, avec la Chine, « *une coopération mutuellement avantageuse* ». Sur le thème de la « menace chinoise », cf. Alexey G. ARBATOV, « Military Reform in Russia », *International Security*, vol. 22, n° 4, printemps 1998, pp. 91-92 ; Alexander LUKIN, « Perceptions of China Threat in Russia and Russian-Chinese Relations », Paper for the International Conference « China Threat Perceptions from Different Continents », Hong Kong, 11-12 janvier 2001.

(24) Dmitrii Trénine n'est pas le seul à Moscou à juger risqué de développer le partenariat stratégique avec la Chine autour d'objectifs liés trop largement à la quête de multipolarité : « *refusant de devenir le junior partner des Etats-Unis, la Russie peut se transformer en vassale de la RPC* » (Dmitrii TRENINE, *op. cit.*, p. 54).

(25) Concept de politique extérieure, section « Le monde contemporain et la politique extérieure de la Russie ».

(26) Sur l'approche russe de l'importance du facteur militaire comme outil de présence et d'influence dans le jeu international, cf. Isabelle FACON, « Facteurs permanents et fédérateurs de la politique extérieure russe : entre blocage et renouvellement », *Revue d'Etudes comparatives Est-Ouest*, 2000, vol. 31, n° 2, pp. 176-183 et « Le facteur militaire russe dans les relations internationales », *Slavica Occitania*, n° 11, 2000, pp. 95-129.

En corollaire, la Russie doit, plutôt que poursuivre la politique essentiellement défensive menée au cours de la décennie 1990, prendre l'initiative et pratiquer le dialogue et l'ouverture – et non, comme dans les années Eltsine, la « *politique de la chaise vide* » (27). Cette ouverture doit aider la Russie à consolider ses positions internationales en lui offrant une plus grande latitude pour expliquer ses points de vue dans un climat plus propice à la prise en compte de ses intérêts. Cela suppose tout d'abord de ne pas mettre en cause l'interaction avec les pays *leaders* de la vie internationale, même en présence de divergences majeures. Cette conception s'est illustrée par l'assouplissement, à partir de 2000, des positions de la Russie concernant des dossiers sur lesquels elle avait pourtant déclaré, non sans virulence, son opposition au cours des années 1990. C'est le cas, notamment, de l'élargissement de l'OTAN. Depuis 2000, Moscou a nettement atténué l'intensité de ses positions critiques à ce sujet, insistant davantage sur son espoir de voir les effets négatifs de l'expansion de l'Alliance atlantique compensés par l'aménagement d'une relation de coopération renouvelée lui permettant de faire réellement entendre sa voix dans le jeu de sécurité européen (28). Le même développement a été observé dans l'attitude de Moscou sur la question des défenses antimissiles (la Russie estimant que les projets américains en la matière pouvaient être abordés par Moscou avec une moindre appréhension s'ils allaient de pair avec des compensations dans le domaine de la maîtrise des armements et des coopérations dans les défenses antimissiles avec les pays occidentaux).

Il s'agit en définitive d'« *établi[r] un cadre stable comme l'instrument le plus efficace de la réalisation de la politique extérieure russe* » (29). Dans cette entreprise, le Kremlin a bénéficié de l'impact positif, pour son image internationale, de la stabilisation relative de l'économie russe depuis 1999, ainsi que de ses efforts pour rendre une certaine cohérence aux processus décisionnels (bien que cet impact positif ait été atténué par certaines des pratiques qui ont permis cette « remise en ordre » interne et, surtout, par le conflit en Tchétchénie). C'est dans cet environnement que se produisent les attentats du 11 septembre 2001. Pour Igor Ivanov, « *le 11 septembre a été plutôt une étape qui a influencé non pas tant la politique extérieure de la Russie que la façon de penser et le comportement des Etats-Unis et de l'Occident en général* » (30). De fait, les ajustements opérés par le Président Poutine dans les approches internationales de son pays ont jeté les bases d'un environnement propice à une réaction particulièrement positive des pays occidentaux au soutien affirmé de Moscou aux Etats-Unis au moment des attentats du 11 septembre. Le dialogue russo-américain s'est nettement intensifié; un

(27) Pour reprendre l'expression d'Anne de TINGUY, *op. cit.*, p. 516.

(28) Dès février 2000, Vladimir Poutine, recevant le Secrétaire général de l'OTAN, affirmait sa volonté de relancer les relations avec l'Alliance atlantique, gelées par la crise du Kosovo.

(29) Irina KOBIRINSKAYA, *op. cit.*, p. 4.

(30) *Rossiïskaïa Gazeta*, 31 décembre 2002.

renforcement des mécanismes de dialogue sur la sécurité avec l'UE a été aménagé dès octobre 2001 ; un nouveau conseil Russie-OTAN donnant théoriquement à la première une voix égale à celle des dix-neuf membres de l'OTAN sur certaines questions d'intérêt commun a été constitué (mai 2002). En outre, c'est avec l'étiquette flatteuse de « partenaire incontournable » de la communauté internationale dans la lutte contre les nouveaux défis de sécurité que Moscou participe aux efforts internationaux sur la crise coréenne ou le conflit israélo-palestinien, alors que dans les années 1990 elle avait été largement marginalisée dans les processus diplomatiques relatifs à ces problèmes. En outre, l'UE et Washington ont reconnu la Russie comme économie de marché et Moscou est depuis juin 2002 membre à part entière du G8 (31), événements présentés de part et d'autre comme devant permettre d'accélérer l'entrée de la Russie dans l'OMC et d'offrir aux entreprises russes un accès facilité aux marchés. De fait, le soutien inconditionnel apporté par le Kremlin aux Etats-Unis et à la coalition antiterroriste a été analysé comme confirmant la volonté d'ancrage de Moscou dans la vie internationale. Pour les pays occidentaux, il s'agissait donc de parachever, par des gestes forts, l'engagement d'une Russie dont, depuis l'éclatement de l'URSS, ils craignent les instabilités et la volonté éventuelle de repli sur soi.

Dans ses choix de politique étrangère, l'actuelle équipe dirigeante a renoncé à afficher des ambitions dont la réalisation est compromise par la crise des moyens que traverse le pays depuis la dislocation de l'URSS. Elle est en effet consciente de ce que ces ambitions, exprimées dans la décennie 1990, mais condamnées à l'échec, ont créé des tensions et des frustrations au sein de la société russe. De surcroît, en étant source de confrontations ou de blocages dans le dialogue avec les partenaires occidentaux, ces aspirations insatisfaites ont privé le Kremlin de leviers diplomatiques vitaux car susceptibles de compenser partiellement le caractère restreint des ressources disponibles pour la conduite de la politique internationale. De ce point de vue, il semble que les évolutions consécutives au 11 septembre 2001 dans les relations entre la Russie et les pays occidentaux puissent avoir un effet paradoxal. Certes, elles paraissent « récompenser » les efforts de l'équipe Poutine en rendant à la Russie une plus grande visibilité internationale. De plus, elles lui donnent *a priori* une chance de retirer des dividendes politiques et économiques de son approche plus constructive des relations internationales – autant d'éléments susceptibles d'apaiser les tensions liées à la perte du statut de superpuissance et de contribuer à normaliser l'image que le pays a de lui-même. Cependant, ces mêmes évolutions ne risquent-elles pas de mettre en cause ces processus, non seulement récents et fragiles, mais aussi contestés dans le débat intérieur, en réactivant les attentes des élites

(31) Il s'agit là d'une avancée importante pour la Russie : le Concept de politique extérieure exprime toute l'importance que les autorités russes attachent à la participation de leur pays à ce forum.

et de l'opinion russes à l'égard des Etats-Unis, mais aussi en manifestant les faiblesses de la Russie, notamment sur le plan économique ?

LIMITES ET CONTRAINTES INTERNES DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE RUSSE

Officiels comme experts russes, jugeant que l'année diplomatique de la Russie a été positive, ajoutent systématiquement qu'elle ne l'a été que « globalement » ou « généralement ». Ces termes, exprimant une appréciation mitigée, révèlent les tensions perceptibles dans le débat interne sur le contenu et les effets de la politique étrangère. Tandis que la voix officielle souligne que le 11 septembre 2001 a permis au Kremlin de capitaliser les initiatives prises au cours des trois dernières années en vue de redynamiser la politique extérieure – en en révélant la profondeur et en encourageant par conséquent les pays occidentaux à y répondre enfin de manière active –, certains représentants de la diplomatie, du Parlement et de l'armée russe, ainsi que de nombreux analystes, considèrent au contraire que l'après-11 septembre a démontré que les orientations privilégiées par le Président russe sont erronées. A plusieurs reprises, Vladimir Poutine a eu à fournir un « travail d'explication » de sa politique internationale auprès de la haute hiérarchie militaire comme de la communauté diplomatique dans des réunions dont le climat n'était pas dénué de tensions (32). De fait, la politique présidentielle engagée en 2000 et supposée être « couronnée » par les évolutions post-11 septembre ne fait pas l'objet d'un consensus entier à Moscou.

Des acquis contestés : le « facteur américain »

Les sujets de critique les plus fréquemment évoqués portent sur la réalité de la volonté des Etats-Unis de « récompenser » la Russie de son soutien et de la traiter véritablement en partenaire, ce qui laisse à penser que le projet de rendre moins émotionnelles les relations russo-américaines se heurte à des réflexes et des inerties fortes au sein des cercles de pouvoir et de réflexion russes. Andranik Migranian, professeur au MGIMO, l'Institut des relations internationales qui forme les diplomates russes, n'est certes pas seul à estimer que Moscou développe avec Washington « *un partenariat limité fondé sur les conditions* [fixées par les] *Etats-Unis* » et ne dispose, dans ce partenariat, que de la place du *junior partner* (33). A ses yeux, la présence américaine en Asie centrale, le retrait américain du Traité ABM, la décision de poursuivre

(32) Entretiens à Moscou, octobre 2002.

(33) Emission « *Vremena* », *Pervyi Kanal*, 22 décembre 2002, sur le site Internet du MID www.mid.ru.

l'élargissement de l'OTAN, en y invitant les pays baltes (34), la politique américaine vis-à-vis de l'Iraq constituent autant de justifications de cette analyse pessimiste.

Les porte-parole de la présidence et du MID justifient leurs initiatives en évoquant leur conformité aux « nouveaux » principes de la politique extérieure russe et en soulignant les conséquences positives. Sur le problème de l'Asie centrale, c'est le thème de la politique étrangère au service de la sécurité du pays et celui de la reconnaissance des contraintes de la Russie qui sont mis en exergue, notamment par le chef de la diplomatie : « *en quoi avons-nous fait des concessions en Asie centrale, alors qu'a été éradiquée une réelle source de menace pour notre sécurité nationale aux frontières méridionales dans le cadre de la coalition internationale ?* » ; et d'ajouter que la Russie seule n'aurait pu répondre efficacement à ces défis (35). Les arguments relatifs à l'engagement constructif de la Russie dans le jeu international et au besoin d'améliorer son image à l'extérieur sont mis en exergue pour ce qui concerne la question sensible du Traité ABM. Le Kremlin fait valoir que la modération de sa réaction à la décision américaine de se retirer du Traité (décembre 2001) a permis à la Russie de sauvegarder ses intérêts en obtenant de Washington un nouvel accord de réduction des armements nucléaires offensifs, ce qui n'était initialement pas acquis, et d'y gagner en respectabilité internationale en démontrant son attachement à l'architecture de la stabilité stratégique en n'engageant pas de mesures de rétorsion comme elle en avait brandi la menace (36).

Toutefois, les critiques formulées dans le débat intérieur ne restent pas sans impact sur les positions officielles de la Russie. C'est souvent au ministre de la Défense, Sergueï Ivanov, dont on sait qu'il est l'un des plus proches alliés politiques du Président Poutine, que revient la mission d'évoquer toutes ces questions de manière moins positive, ce qui vise, d'une part, à répondre aux critiques exprimées dans le débat interne, d'autre part, à signaler que le Kremlin est en position d'attente à l'égard des Etats-Unis, en termes de prise en compte de ses intérêts. C'est ainsi que Sergueï Ivanov a fréquemment rappelé que la présence américaine en Asie centrale n'était

(34) Selon de nombreux commentaires, la décision de l'Alliance d'inviter sept nouveaux membres lors du Sommet de Prague de novembre 2002 permet d'affirmer que le nouveau conseil Russie-OTAN ne sera guère plus utile, du point de vue de la sauvegarde des intérêts nationaux de la Russie, que feu le Conseil conjoint permanent, que les officiels russes considéraient comme un forum de discussions dans lequel étaient entérinées des décisions prises au préalable entre les membres de l'Alliance sans que la Russie ait véritablement la possibilité de faire entendre et faire respecter ses points de vue.

(35) Emission « *Vremena* », *Pervyi Kanal*, 22 décembre 2002. Au cours de la même émission, Dmitrii Rogozine, président de la commission des affaires internationales de la Douma, jugeait fondé, en l'absence de ressources nationales suffisantes, de s'appuyer sur les moyens des partenaires étrangers pour la réalisation des intérêts propres de la Russie.

(36) Le Kremlin ajoute à son argumentaire le fait qu'il n'a pas cédé aux pressions américaines l'enjoignant de se retirer également du Traité : les officiels russes estiment que cela ne peut qu'avoir qu'un impact positif sur l'image de la Russie auprès de tous les pays qui, en Europe comme en Asie, s'inquiétaient des conséquences possibles de l'abandon du Traité ABM pour les équilibres stratégiques et les régimes de non-prolifération internationaux.

pas de nature à préoccuper la Russie, à condition qu'elle soit destinée à être « *temporaire* ». Il déclarait, le 31 décembre 2002, que la Russie devait inclure, dans le débat interne sur les menaces militaires, l'invalidation, par les États-Unis, du Traité ABM et la poursuite de l'élargissement de l'OTAN (37). Ces propos tranchent avec la teneur des déclarations des officiels russes sur ces deux processus, évoqués depuis 2000 en termes relativisants, c'est-à-dire comme des choix davantage erronés que menaçants pour la Russie. Certaines initiatives internationales récentes de la Russie montrent l'influence de ceux qui, au sein des élites diplomatiques et/ou militaires, appellent le Kremlin à davantage de fermeté. On pense notamment au « regain », en fin d'année 2002, du discours sur les perspectives d'un triangle stratégique Russie-Chine-Inde, l'une des propositions les plus marquantes de l'artisan principal de la politique de multipolarité, Evguénii Primakov, ministre des Affaires étrangères de la Russie de janvier 1996 à septembre 1998. Les signes de ces rapports de force internes relatifs aux objectifs de politique extérieure sont les plus visibles dans la politique vis-à-vis de l'ex-URSS : détermination des autorités russes dans les rapports avec la Géorgie dans le contexte de l'arrivée d'instructeurs militaires américains, efforts de consolidation du Traité de sécurité collective de la CEI, décision de déployer des forces au Kirghizistan (38), *etc.*

Bien souvent, les politiques et analystes qui regrettent le manque de réponses satisfaisantes de la part des États-Unis à la « nouvelle » politique extérieure de la Russie, notamment après le 11 septembre, accusent Washington de ne pas tenir compte des nouvelles réalités internationales et de poursuivre des objectifs somme toute très classiques – érosion des positions géopolitiques de la Russie en Eurasie, réduction de l'influence russe en Europe, atténuation de la valeur des attributs de puissance internationale résiduels de Moscou (39), *etc.* Ces analyses traduisent en réalité la difficulté d'adaptation des élites politiques, diplomatiques et militaires russes qui, de nouveau, mettent en exergue le « facteur américain » et les arguments qui sous-tendent le concept de multipolarité selon lesquels « *ce sont principalement les États-Unis, désireux d'affaiblir au maximum l'ancien concurrent, qui menacent le rôle de grande puissance de la Russie* » (40). Cela trahit également, en corollaire, le fait que la politique revenant à reconnaître les faiblesses de

(37) *Interfax*, 31 décembre 2002.

(38) Zamira ESHANOVA, « Central Asia : Diplomatic Visits Highlight US, Russian Competition », *RFE/RL*, 3 décembre 2002.

(39) Les deux principaux de ces attributs résident dans la puissance nucléaire de la Russie et son siège de membre permanent au sein du Conseil de sécurité. Pour les détracteurs de la politique actuelle du Kremlin, l'accord de désarmement signé à Moscou en mai 2002 ne permet pas en réalité de préserver la parité stratégique entre les deux pays. De même, l'attitude de l'Administration Bush vis-à-vis de l'Iraq a été analysée par certains à Moscou comme une tentative supplémentaire de miner l'autorité des Nations Unies et, à travers elle, celle de la Russie (pour une analyse détaillée de la manière dont les autorités russes utilisent le potentiel de l'ONU dans la mise en œuvre de leurs objectifs internationaux, cf. Alla KASSIANOVA, « Russian Diplomacy in the 21st Century, Multilateralism Put to Work », *PONARS Policy Memoes*, n° 262, octobre 2002, 4 p.).

(40) Dmitrii TRENINE, *op. cit.*, p. 53.

la Russie et la nécessité de revoir à la baisse ses ambitions internationales n'est pas accepté de tous. Le Concept de politique extérieure, publié il y a moins de trois ans, salue d'ailleurs encore l'ampleur du rayonnement international de la Russie et les facteurs qui font qu'elle reste une grande puissance en dépit de ses problèmes intérieurs. Au sein de la communauté des experts également se développe un vif débat entre tenants du concept de la multipolarité et défenseurs d'une posture moins défiante vis-à-vis des Etats-Unis (41).

La tendance à la reconcentration du débat de politique étrangère autour du « paramètre américain », traduisant la réactivation des réflexes d'une grande partie de l'appareil diplomatique qui reste nostalgique du rapport de superpuissance à superpuissance, ne se fait pas uniquement sur un mode négatif. Certaines forces ne partagent pas le sentiment de ceux qui estiment que les Etats-Unis ne sont pas sincères dans leur volonté d'établir un nouveau partenariat avec la Russie. Elles estiment (ou veulent croire) au contraire que les événements consécutifs au 11 septembre offrent potentiellement une occasion à Moscou de recréer un lien privilégié entre Russie et Etats-Unis sur une base plus équitable. Cet ensemble de réactions négatives et positives, largement répandues dans les élites politiques, diplomatiques, militaires, dont le renouvellement ne se fait que lentement, va en tout cas dans le sens d'une politique extérieure de nouveau très motivée par le lien avec le partenaire américain. Cette tendance, si elle devait se prolonger et s'approfondir, ne sera probablement pas sans conséquences sur les choix internationaux de la Russie. Les experts russes des questions internationales ne sont pas en accord sur la nature de ces conséquences potentielles. Sergueï Rogov, le directeur de l'Institut des Etats-Unis et du Canada (ISKRAN), se félicite de ce que le rapprochement avec les Etats-Unis n'ait pas été accompagné d'une détérioration des relations de la Russie avec l'Europe, la Chine ou le Japon (42). Toutefois, tous ne partagent pas cet avis : Evguénii Primakov appelle à la vigilance sur ce point, considérant que la politique extérieure ne devrait pas s'orienter sur « *un soutien inconditionnel aux Etats-Unis et tourner le dos aux autres pays... Il est nécessaire de combiner le développement des relations avec les Etats-Unis avec des relations stratégiques avec l'Europe et d'autres pays* » (43).

En tout état de cause, ces mouvements et ces tensions internes pourraient créer des difficultés pour le Président Poutine, et ce, d'autant plus qu'il a concentré fortement, au cours des dernières années, les processus décisionnels sur la politique extérieure autour de sa personne, au point qu'au sein du MID des voix s'exprimeraient de plus en plus ouvertement pour regret-

(41) Pour de plus amples détails, cf. Eitvydas BAJARUNAS, « Putin's Russia : Whither Multi-Polarity ? », *Conflict Studies Research Centre*, F76, mars 2002.

(42) *Nepszabadsag*, 18 décembre 2002.

(43) *RIA-Novosti*, 23 juillet 2002.

ter la tendance de la présidence à contourner le ministère (44). Dans ce contexte, les questions de politique étrangère pourraient être mobilisées davantage que d'ordinaire dans les campagnes électorales à venir. Dans le contexte relativement conflictuel qui vient d'être évoqué, cela pourrait susciter une « pause » ou un recul de la politique extérieure dans ses paramètres renouvelés.

L'« ékonomisation », facteur de distorsions

L'importance attachée aux objectifs économiques dans la conduite de la politique extérieure russe ne va pas sans distorsions, des distorsions qui se sont aussi manifestées dans le contexte de l'après-11 septembre. D'une part, bien que les processus décisionnels aient fait l'objet d'efforts de rationalisation au cours des dernières années, les experts s'accordent à reconnaître que cette « remise en ordre » n'a pas mis fin aux interventions et influences « perturbatrices » de certains acteurs. L'ékonomisation de la politique extérieure a renforcé la main des acteurs économiques, ce qui pourrait ne pas toujours aller dans le sens des intérêts défendus par ailleurs par les dirigeants russes sur la scène internationale (pourtant, les secteurs de l'économie les plus tournés vers les marchés internationaux comptent au nombre des soutiens les plus solides de la ligne présidentielle). Il semble ainsi que les compagnies pétrolières les plus puissantes aient pu interférer avec la politique de la Russie sur la question iraquienne, contribuant à envoyer des signaux selon lesquels Moscou serait prête à un *deal* avec Washington – prise en compte des intérêts commerciaux russes dans un éventuel régime iraquien post-Saddam contre « discrétion » de la Russie sur une éventuelle opération militaire américaine – risquant d'aller à l'encontre des efforts parallèles du Kremlin pour « sauver » la crédibilité des Nations Unies. C'est en tout cas ce que laissent entendre différents commentaires de personnalités bien informées sur les rapports de force au sein des processus décisionnels, tel Sergueï Rogov, selon lequel « nous ne devrions pas confondre les intérêts de Loukoïl avec les intérêts nationaux » (45).

En outre, l'ékonomisation peut être source d'un renforcement des préoccupations des pays occidentaux quant à la fermeté de l'engagement de la Russie dans le domaine de la lutte contre la prolifération – un thème qui figure en bonne place dans le « nouveau » dialogue russo-américain comme dans le dialogue de sécurité avec l'UE et à l'agenda du nouveau conseil Russie-OTAN. Or, certaines mesures prises au cours des dernières années laissent à penser aux experts et aux responsables occidentaux que la Russie pourrait se montrer assez laxiste par rapport à ses engagements de non-prolifération au nom des intérêts commerciaux de certaines entreprises aux pro-

(44) Entretiens à Moscou, octobre 2002.

(45) *Nepszabadsag*, 18 décembre 2002.

duits potentiellement « sensibles » (46). Il en va ainsi, par exemple, de la décision d'amender le décret présidentiel sur les exportations nucléaires afin d'autoriser l'exportation, dans certains cas, de matières et de technologies nucléaires vers des pays non entièrement couverts par les garanties de l'AIEA. Certains s'inquiètent par ailleurs des conséquences possibles de la latitude qu'octroie, selon eux, le gouvernement russe au ministère de l'Énergie atomique dans sa quête de débouchés pour une industrie nucléaire nationale en crise.

L'un des domaines dans lesquels le Kremlin semble attendre le plus de « rétributions » de son soutien à la coalition antiterroriste est l'économie. D'ailleurs, la reconnaissance par l'UE et les États-Unis de la Russie comme économie de marché apparaît comme un geste politique suscité par la volonté de manifester un accueil positif aux initiatives de Moscou dans l'après-11 septembre. Dans ce contexte, l'économisation de la politique extérieure risque de contribuer, paradoxalement, à la « ré-américanisation » de l'action diplomatique russe. Le Président Poutine semble concevoir l'économisation non seulement comme un appui au développement économique national, mais aussi comme un moyen d'atténuer la sensibilité de la question du choix des partenaires extérieurs, ce choix devant désormais reposer sur la prise en compte d'un besoin objectif (celui d'attirer des investissements étrangers et de promouvoir les exportations), et non sur des considérations relatives à l'identité et la « vocation » de la Russie (47). Or, dans l'après-11 septembre, les attentes économiques de Moscou portent beaucoup sur le rôle possible des États-Unis, compte tenu de leur poids dominant dans les institutions économiques et financières internationales. Les déceptions russes sur les « réponses » de Washington à la bonne volonté de la Russie se retrouvent sur le dossier économique comme sur d'autres. Par exemple, la presse russe commente régulièrement, en termes négatifs, le fait que l'amendement Jackson-Vanik, adopté en 1974 en raison du non-respect par l'URSS du droit à l'émigration des juifs et soumettant la Russie à des restrictions commerciales, soit toujours en vigueur. De même, les commentateurs sont nombreux à souligner qu'au-delà du discours, Washington semble indécis dans sa volonté de développer un partenariat énergétique avec la Russie.

Certains experts occidentaux reconnaissent que les plaintes de la Russie sur les barrières économiques qui continuent à lui être imposées par les pays

(46) Cf. « Unclassified Report to Congress on the Acquisition of Technology Relating to Weapons of Mass Destruction and Advanced Conventional Munitions », CIA, janvier 2002. Cf. le site Internet www.cia.gov/cia/publications/bian/13; « Hearing on Russia and China – Non-Proliferation Concerns and Exports Controls », 6 juin 2002, sur le site Internet www.senate.gov/gov-affairs/060602witness.htm.

(47) Irina KOBRINSKYA, *op. cit.* Sur la question plus large des « questions d'identité fondamentales » auxquelles la Russie reste soumise, cf. Robert LEGVOLD, « Russia's Unformed Foreign Policy », *Foreign Affairs*, vol. 80, n° 5, septembre-octobre 2001, pp. 62-75.

occidentaux ne sont pas toutes infondées (48). Dans le même temps, les obstacles qui perdurent sur la voie de l'intégration de la Russie dans l'OMC tiennent pour la plus large part aux problèmes structurels de l'économie russe (49). Même du côté des experts russes qui saluent le projet du gouvernement de faire de la politique extérieure un vecteur du développement socio-économique du pays, des doutes s'expriment, soulignant que la Russie, en l'état actuel des choses, n'y est probablement pas prête (50). De la même manière, les perspectives de l'engagement des partenaires étrangers dans le secteur de l'énergie russe sont contraintes par des problèmes spécifiques de l'économie de la Russie, dont un cadre juridique et fiscal qui demeure globalement dissuasif pour les investisseurs étrangers. Des experts russes font valoir que l'économisation de la politique extérieure russe risque d'avoir des effets décevants dans sa dimension asiatique également, si les autorités russes ne mettent pas en place une politique de développement pour les régions dans lesquelles elles souhaitent attirer les investissements étrangers (Sibérie et Extrême-Orient). En bref, les conditions internes de l'internationalisation et de l'intégration de l'économie russe dans l'économie mondiale ne sont pas réunies. Ainsi, les déceptions qu'expriment les Russes sur le manque de volonté présumé des partenaires extérieurs d'aider à l'insertion de leur pays dans le jeu économique mondial témoignent surtout de ce que l'ouverture croissante de la Russie à ce jeu est source de tensions internes parce qu'elle place les élites de ce pays devant ses déficiences, qui se traduisent notamment par la faiblesse de son poids dans l'économie mondiale (51). Le risque en est de contribuer à la subsistance du « complexe d'infériorité » des élites et de l'opinion russes par rapport au statut international de leur pays – même si le fait que la Russie ait rompu sa dépendance à l'égard du FMI et que sa situation économique se soit stabilisée depuis 1999 ont quelque peu atténué ce complexe.

À ce stade, il est important de relever un autre point de « résistance » dans les représentations internationales d'une partie des élites politiques et diplomatiques russes, qui appréhendent la perspective de l'intégration croissante de leur pays dans les équilibres économiques internationaux. La crise financière de 1998 a renforcé ces appréhensions ancrées de longue date en nourrissant la conviction de ce que la globalisation présente des risques pour les pays économiquement faibles (52). Ces approches se reflètent explicitement dans le Concept de politique extérieure. Dans ce contexte, le risque existe

(48) Randall STONE, « Russia and Multilateral Institutions », *PONARS Policy Memoes*, n° 271, octobre 2002, 4 p. Cet auteur souligne que les pays occidentaux se sont montrés plus enclins à fournir des aides à la Russie susceptibles de promouvoir leurs exportations vers ce pays qu'à lui accorder des avantages commerciaux (pp. 2-3).

(49) Cf. Randall STONE, « Russia and the World Trade Organization », *op. cit.*

(50) Cf. à ce sujet les analyses de Mikhaïl TITARENKO, directeur de l'Institut de l'Extrême-Orient de l'Académie des sciences russe (site Internet www.strana.ru, dernière consultation le 26 décembre 2002).

(51) Selon une source officielle russe citée par Robert Legvold, la Russie ne compte que pour 1,5 % du PIB mondial, contre 21 % pour les États-Unis.

(52) Robert LEGVOLD, *op. cit.*

probablement que les déceptions justifiées ou injustifiées, réelles ou feintes par rapport à la volonté des pays occidentaux de réellement soutenir la Russie dans son intégration économique internationale soient en réalité instrumentalisées par les forces qui, en Russie, demeurent méfiantes à l'égard de ces processus.

CONCLUSION

Le Président Poutine a redéfini les objectifs de la politique étrangère en donnant la priorité à la formation d'un environnement international stable permettant de soutenir de manière optimale les activités économiques et commerciales de la Russie. Reconnaisant le caractère restreint des ressources dont dispose le pays pour promouvoir sa présence et ses intérêts sur la scène internationale, il opte pour des buts plus réalistes. Dans le même temps, il entend, à travers une diplomatie active, une ouverture au dialogue, désormais privilégiée par rapport aux réflexes de confrontation, accroître autant que possible l'engagement et la marge de manœuvre internationaux de son pays. Par ailleurs, il se montre conscient des blocages, voire des choix contestables du strict point de vue des intérêts objectifs de la Russie, suscités par la nostalgie, encore très prégnante dans les milieux diplomatiques et militaires, du partenariat de « grand à grand » avec les Etats-Unis des années de Guerre froide. Dans ce cadre, le chef de l'Etat russe considère qu'une condition préalable essentielle d'une participation constructive de la Russie à la vie internationale réside dans la normalisation de la place de Washington dans les priorités de politique extérieure.

Les événements consécutifs au 11 septembre 2001 ont quelque peu accéléré les progrès de la Russie dans la réalisation de certains de ces objectifs. Reconnue par les pays occidentaux, Etats-Unis en tête, comme un partenaire incontournable de la lutte contre les « nouveaux défis de sécurité », la Russie a pu parachever son ré-engagement actif dans la vie internationale. Dans le même temps, les évolutions internationales post-11 septembre pourraient mettre au cause les efforts fournis par l'équipe Poutine pour relativiser le poids des Etats-Unis dans la définition de la politique extérieure russe, en suscitant des attentes ou des crispations excessives par rapport à la politique américaine. Certes, il est évident que le ré-engagement actif de Moscou dans les affaires mondiales et son intégration dans la vie économique internationale nécessitent des relations stables et fortes avec Washington. En outre, face à la « perplexité » des organisations de sécurité internationales, peinant à redéfinir leur rôle et leur action dans un environnement marqué par des menaces auxquelles elles sont souvent mal préparées, beaucoup de pays manifestent la même tendance que la Russie à se tourner vers les Etats-Unis. Cependant, cette tendance a, dans le « cas russe », des implica-

tions spécifiques, liées au poids symbolique des Etats-Unis dans la difficile adaptation identitaire de la Russie, ancienne « deuxième superpuissance ».

Par ailleurs, Moscou attend de son soutien à la coalition antiterroriste des dividendes relatifs à son intégration économique internationale, y compris sur les marchés de l'énergie. Les limites qui risquent de se dessiner dans la réalisation de ces aspirations, limites tenant pourtant davantage aux problèmes économiques propres de la Russie qu'à une volonté défaillante de ses partenaires de la soutenir dans son projet d'insertion accrue dans la vie économique internationale, pourraient également jouer au détriment du projet de Vladimir Poutine, en réactivant les appréhensions internes face aux perspectives à cette intégration. Ces risques sont d'autant plus forts que la présidence tend à imposer les changements « par le haut », sans toujours associer très étroitement les acteurs du jeu politique et institutionnel à ses décisions, ce qui renforce les résistances et les inerties présentes au sein des administrations, notamment le ministère des Affaires étrangères et celui de la Défense.

Dans ce contexte, la « question iraquienne » figure comme un test majeur pour les ajustements promus par Vladimir Poutine dans la politique étrangère. En cas d'intervention militaire contre l'Iraq, Moscou fera probablement preuve de modération dans la dénonciation, comme elle l'a fait pour le retrait américain du Traité ABM en décembre 2001 et pour la nouvelle « vague d'élargissement » de l'OTAN décidée à Prague en novembre 2002. Néanmoins, une opération militaire en Iraq pourrait ébranler les soutiens intérieurs de la politique internationale poursuivie par le Kremlin, en faisant apparaître les Etats-Unis comme étant toujours et résolument indifférents aux positions et aux intérêts, qu'ils soient politiques ou économiques, de leur partenaire russe.