



Les points de crispation de la politique étrangère russe

Note réalisée par Laure DELCOUR, directrice de recherche à l'IRIS

avec le soutien du Centre d'Analyse et de Prospective
du Ministère des Affaires Etrangères

Février 2008

A la veille d'une succession encadrée à la tête de l'Etat et dans un contexte de forte réaffirmation de la diplomatie russe, le CAP a confié à Laure Delcour¹ une étude sur les déterminants de la position russe sur cinq des principaux dossiers stratégiques (nucléaire iranien, Kosovo, bouclier anti-missile, traité FCE, projets d'élargissement de l'OTAN à d'anciennes Républiques soviétiques), objets d'une crispation croissante du discours russe.

Fondant ses propos sur une récente mission de terrain, l'auteur relève que l'âpreté de la Russie à défendre ses positions recouvre des motivations diverses, parfois peu explicitées. Sur certains des dossiers, la Russie défend des intérêts stratégiques (Iran, élargissement de l'OTAN) ; dans d'autres cas (Kosovo), elle s'attache à des positions de principe qui peuvent sembler déconnectées de ses propres intérêts ; les motivations apparaissent enchevêtrées s'agissant de l'attitude vis-à-vis du traité FCE et du projet américain de bouclier anti-missile. Dans l'ensemble, la Russie apparaît plus crispée dans les dossiers gérés au plus haut niveau (Kosovo) et dans ceux où les militaires jouent un rôle important dans la définition de la position russe (bouclier anti-missile notamment). Ces crispations révèlent une articulation de plus en plus étroite entre les trois dossiers qui mettent la Russie directement au contact des Etats-Unis ou de l'Alliance atlantique (bouclier anti-missile, traité FCE, élargissement de l'OTAN). En s'opposant, la Russie cherche d'abord à se poser en Etat avec lequel il faut compter. Ce qui lie ces cinq dossiers, c'est la volonté de la Russie de faire entendre sa voix sur la scène internationale. Mais la méthode choisie ne lui garantit pas un gain d'influence.

Ces positions russes, parfois paradoxales, gagnent en cohérence lorsque sont pris en compte les enjeux intérieurs, incontestable priorité du Kremlin. L'unité et la stabilité de la Fédération apparaissent ainsi comme les lignes directrices de la présidence Poutine, après les bouleversements des années 1990 et plus encore la révolution orange en Ukraine, rupture majeure pour la Russie. C'est à travers le prisme de ces enjeux intérieurs que sont examinées les problématiques de politique étrangère (la fermeté de Moscou sur le Kosovo, déconnectée des intérêts de la Russie dans les Balkans et en Europe, s'expliquant au regard des enjeux d'unité du territoire russe). Dmitri Medvedev pourrait infléchir le ton de la diplomatie russe à son arrivée au Kremlin, mais, sur le fond, la priorité donnée aux affaires intérieures et le couplage entre enjeux internes et dossiers internationaux sont peu susceptibles d'évoluer.

¹ Directrice de recherches à l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS)

On the verge of a well-framed presidential election and in a context of a strong reaffirmation of the Russian diplomacy, the CAP asked Laure Delcour² a study that shows the determining elements of the Russian position on five cases regarding the major strategic matters (Iranian nuclear program, Kosovo, the anti-missile shield, the ECF treaty, the enlargement of the NATO to former Soviet republics), all subject to some tensions in the Russian discourse.

Laure Delcour has done a recent field research which helped her finding that the harshness of the Russian speech hides various motivations. On the one hand, Russia defends her strategic interests in both the Iranian case and the NATO enlargement. On the other, like for Kosovo, Russia sticks to its principles even if it appears to be far from her priorities. Also, The Russian motivations seem very mixed-up regarding the ECF treaty and the American anti-missile project. In fact, the Russian speech is tense depending on the priority level it has in the head of state and also in the cases where military implications in defining the Russian position are important.

The tension reveals a strong articulation between the three files that connect directly Russia to the U.S or the NATO. Russia wants to play a more and more determining role on the international stage but the chosen way to do so does not guarantee her success.

These apparent paradoxical positions find a logical explanation when one looks at the implications these decision can have on the internal policy which are the first Kremlin priorities.

Indeed, the union and stability of the country have been President Putin's priority after the crisis of the 1990' and especially after the Ukrainian Orange Revolution, a major breach in Russian History.

It is only by examining these internal facts that one can understand Russian foreign policy (Moscow's firmness on the Kosovo can be explained by the strong will of maintaining the Russian territorial unity) Dmitri Medvedev can inflect the Russian diplomacy tone but the mix between internal policy and interests and the foreign policy issues are not very likely to change.

Dans un discours esquissant devant le Conseil d'Etat le bilan de ses deux mandats à la tête de la Fédération de Russie, Vladimir Poutine concluait au « retour de la Russie sur la scène internationale en tant qu'Etat fort »³. Largement remarquée, l'assurance nouvelle de la diplomatie russe s'est manifestée ces derniers mois sur les principaux dossiers stratégiques, en particulier le nucléaire iranien, le statut du Kosovo, le projet américain de bouclier anti-missile, le traité sur les Forces Conventionnelles en Europe (FCE) et les projets d'élargissement de l'OTAN à d'anciennes Républiques soviétiques (Ukraine et Géorgie).

Sur chacun de ces dossiers, la Russie a fait entendre en 2007 une voix de plus en plus dissonante de celles des grandes puissances occidentales. Les positions de la diplomatie russe quant à l'indépendance du Kosovo ou l'élargissement de l'OTAN étaient déjà largement connues. Mais, au fil du temps, la Russie a fait preuve d'un raidissement dans son discours sur ces questions. Elle a également adopté d'emblée un ton offensif dans sa réaction au projet américain de bouclier anti-missile en Europe centrale, dévoilé en 2007. Ainsi, ce n'est pas tant la nature des positions soutenues par Moscou que le raidissement de la diplomatie russe dans leur défense qui constitue l'évolution marquante depuis un an.

La pugnacité du discours de politique étrangère et la multiplication des tensions avec les pays occidentaux interviennent aussi dans un contexte intérieur en pleine évolution.

² Research Director at the International Relations and Strategy Institute

³ Discours devant le Conseil d'Etat sur la Stratégie de Développement de la Russie jusqu'en 2020, Moscou, 8 février 2008,

http://www.kremlin.ru/appears/2008/02/08/1542_type63374type63378type82634_159528.shtml (texte russe)

http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2008/02/08/1137_type82912type82913_159643.shtml (texte anglais)

L'impact des changements internes sur la diplomatie russe et l'existence d'une corrélation avec les positions défendues par la Russie sur la scène internationale ne peuvent être négligés, dès lors qu'ils affectent la vision de politique étrangère pour les années à venir. Le durcissement observé en 2007 dans la vie politique russe coïncide en effet avec la préparation de la succession de Vladimir Poutine et avec des échéances électorales importantes qui pourraient s'avérer porteuses de changements. La bonne santé économique de la Russie est également un élément à prendre en compte, aussi bien pour l'évolution intérieure que pour les futures orientations de la politique étrangère.

Dans cette période charnière pour la Russie, il est malaisé de discerner la ligne directrice qui guide la diplomatie russe derrière la rhétorique anti-occidentale imprégnant le discours des autorités. Dans quelle mesure chacun des points de crispation entre la Russie et l'Occident représente-t-il un élément structurant de la politique étrangère russe? Plusieurs facteurs apparaissent fondamentaux pour juger du caractère central de ces dossiers : le degré de polarisation des acteurs de la politique étrangère russe (catégories d'acteurs impliqués dans le discours et dans le processus de décision pour chaque dossier), le type d'arguments mobilisés (identification claire d'intérêts nationaux, recours au droit international, perception d'une menace) et l'existence d'une articulation entre plusieurs de ces dossiers.

I. Quel agenda de politique étrangère ? Les paradoxes de la position russe sur les grands dossiers internationaux

La Russie se montre âpre à défendre ses positions dans chacun des cinq dossiers étudiés, donnant ainsi une image de crispation de sa diplomatie. Par-delà cette image générale, les points de vue russes peuvent sembler paradoxaux. Ainsi, les positions sont crispées à l'extrême sur la question du Kosovo, dont plusieurs experts soulignent la faible importance pour la Russie, alors que le discours russe semble moins fermé dans des dossiers où la Russie a de réels intérêts stratégiques (par exemple le nucléaire iranien).

Le Kosovo

Dans le discours de politique étrangère russe, le Kosovo est le dossier le plus prégnant, sur la durée la plus longue. La question de l'indépendance de l'ex-province serbe a mobilisé de façon récurrente tous les acteurs du circuit de politique étrangère, qui chacun à leur tour se sont fait les interprètes de la position russe. Mais, si de nombreuses voix se sont élevées pour s'opposer à l'indépendance kosovare, la prise de décision sur ce dossier est centralisée au plus haut niveau. La gestion directe de ce dossier par le Kremlin semble ainsi indiquer le caractère central du Kosovo pour la politique étrangère russe.

L'implication directe du Président n'est cependant pas dénuée de risques. En apparence forte car fondée sur le droit international, la position de la Russie est fragilisée par les contradictions découlant de la thèse du « précédent » et l'impuissance à empêcher une indépendance unilatérale du Kosovo.

L'opposition très ferme de la Russie à l'indépendance du Kosovo s'appuie avant tout sur le principe de l'intégrité territoriale et les résolutions multilatérales adoptées sur la question. Alors que les liens historiques et religieux avec la Serbie, voire le panslavisme, sont souvent évoqués en Occident pour expliquer la position russe sur le Kosovo, ces arguments ne sont pas explicitement utilisés à Moscou. La Russie se réfère en revanche à la Charte des Nations-Unies et à la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations-Unies. Le président Poutine a ainsi jugé l'application du plan de Martti Ahtisaari contraire à la Charte⁴. Moscou rappelle aussi que le projet d'une indépendance unilatérale s'inscrit en

⁴ Entretien de Vladimir Poutine avec le Premier ministre Serbe Vojislav Koštunica, 9 mai 2007.

violation de la résolution 1244, qui réaffirme l'attachement à l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie tout en appelant à une autonomie substantielle du Kosovo⁵. La Russie a donc prôné sans relâche une solution négociée acceptable pour les deux parties, par exemple sur le modèle des accords de Dayton⁶. Elle a en revanche fait valoir que le droit international deviendrait « lettre morte »⁷ en cas de déclaration unilatérale de l'indépendance.

Ce recours constant au droit international confère un poids indéniable au discours russe. Mais la thèse du « précédent », fondée sur une posture plus réaliste et élaborée pour montrer aux puissances occidentales les risques de contagion d'une indépendance déclarée unilatéralement, contribue à l'affaiblir. Selon Moscou, l'exemple du Kosovo pourrait entraîner des réactions en chaîne, notamment dans le Caucase. Certaines régions sécessionnistes (en particulier l'Abkhazie et l'Ossétie du sud) ne manqueraient pas de se prévaloir du précédent kosovar pour s'affranchir de la tutelle géorgienne. Mais, en fin de compte, cette comparaison et ses conséquences placent la Russie dans une situation inconfortable. Selon toute probabilité, si l'Abkhazie ou l'Ossétie devenaient indépendantes, Moscou refuserait d'intégrer ces régions qu'elle aide depuis des années dans leur lutte contre le pouvoir géorgien, et qui pourraient alors vouloir la rejoindre. Dès lors, la Russie se contente de pointer les conséquences de l'indépendance kosovare sur la stabilité du Caucase du sud, sans pour autant appuyer davantage les velléités séparatistes abkhazes et ossètes.

La crispation du discours des autorités sur le Kosovo dissimule également une réelle impuissance sur ce dossier, dont la Russie est pleinement consciente. Le fait que l'indépendance ait été décrétée unilatéralement rend impossible l'utilisation du droit de veto au sein du Conseil de sécurité. La Russie n'est pourtant pas dénuée de moyens de pression, aussi bien dans le cadre multilatéral (par exemple en faisant pression sur le Secrétaire général) que sur le terrain (par exemple en veillant à ce que la sécurité des Serbes restés au Kosovo soit assurée⁸). Il est cependant probable qu'après des protestations contre le caractère illégal de cette indépendance, Moscou suivra la ligne choisie par les Serbes, comme le laisse entendre le discours récent des autorités. La décision symbolique du gouvernement serbe, le 14 février, d'annuler par avance « les actes et les activités des autorités intérimaires du Kosovo qui proclament l'indépendance unilatérale » permet à la Russie de masquer son impuissance derrière la souveraineté serbe.

Au-delà de la quête d'une porte de sortie honorable, la position russe doit s'analyser, comme les autres dossiers, dans le contexte plus large du rapport aux pays occidentaux. Aux yeux de la Russie, c'est bien la politique occidentale dans l'ex-Yougoslavie qui est en cause. Les tensions actuelles seraient ainsi le résultat des erreurs commises par l'Union européenne et les Etats-Unis pendant quinze ans, d'abord lors de l'éclatement de la Yougoslavie (à un moment où la Russie, considérablement affaiblie, n'était pas en mesure d'agir), et surtout pendant le conflit du Kosovo en 1999. L'intervention de l'OTAN en Serbie en 1999 est jugée à la fois anachronique (la possibilité de conflits sur le sol européen paraissant éliminée avec la fin de la guerre froide⁹), asymétrique et contraire au droit international. Cette intervention a constitué un réel traumatisme pour la Russie, qui pour la première fois depuis l'effondrement de l'URSS s'opposait fermement à l'Occident dans un contexte de tensions liées à l'élargissement de l'OTAN.

Pourtant, ce n'est pas l'OTAN mais bien l'Union européenne qui est considérée comme l'acteur central dans l'ex-Yougoslavie. A ce titre, la question du Kosovo renvoie aux contradictions du rapport de la Russie à l'Union européenne. D'une part, le discours russe

⁵ Résolution 1244 (1999) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4011e séance, le 10 juin 1999.

⁶ Entretien avec Dmitri Trenin, Directeur adjoint du Carnegie Endowment Centre, 29 janvier 2008.

⁷ Cf. déclaration de Sergueï Lavrov, Ministre des Affaires étrangères, 13 février 2008.

⁸ Comme l'a récemment demandé l'ambassadeur russe aux Nations-Unies, Vitaly Tchourkine, cf. la déclaration du 14 février 2008.

⁹ Entretien avec Fiodor Loukianov, Rédacteur en chef de *Russia in Global Affairs*.

minimise l'existence d'une position européenne en soulignant les différences entre Etats membres à propos de l'indépendance du Kosovo¹⁰. Railler l'incapacité à forger une position commune tout en jouant des différences entre Etats membres est une constante de la politique russe à l'égard de l'UE. Mais, d'autre part, quelle que soit la posture politique des interlocuteurs rencontrés à Moscou, le problème kosovar est perçu comme un problème d'abord européen, à résoudre par l'UE. Pour les plus critiques, l'Union est jugée responsable de « n'avoir rien fait »¹¹ au début des années 1990. Pour les occidentalistes, la solution aux tensions actuelles se trouve dans l'intégration de la Serbie et d'un Kosovo largement autonome au sein de l'Union européenne¹². Au nom de la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU, la Russie rejette pourtant le déploiement d'une force européenne qui remplacerait la MINUK au Kosovo, sans décision préalable du Conseil de sécurité ayant recueilli l'accord de Belgrade et Priština.

Néanmoins, ni les tensions avec les puissances occidentales, ni la crainte d'un précédent ne suffisent à expliquer la position russe. La question du Kosovo révèle un hiatus entre, d'une part, le discours très ferme tenu par les autorités, et, d'autre part, la faiblesse des intérêts de la Russie. Au regard de ces derniers, le dossier du Kosovo n'est pas une priorité pour la politique étrangère russe¹³. Ainsi, la Russie n'a rien à gagner d'une radicalisation de la Serbie. Comme l'ont souligné plusieurs interlocuteurs, elle espérait une victoire de Boris Tadic aux élections présidentielles serbes. Une Serbie plus proche de l'Europe est en effet mieux à même de servir les intérêts russes, en particulier dans le domaine de l'énergie. C'est dans cette perspective que s'inscrivent les accords signés fin janvier entre les compagnies Serbiagaz et Gazprom sur la construction d'un tronçon du gazoduc South Stream (Russie-Bulgarie), et entre le gouvernement serbe et Gazprom Neft pour la privatisation de la principale compagnie pétrolière du pays, Naftna Industrija Srbije. Dès lors, le discours de politique étrangère sur le Kosovo semble déconnecté des intérêts de la Russie à moyen ou long terme. Cette dissociation rend paradoxale la gestion directe du dossier par le Kremlin.

Le projet américain de bouclier anti-missile

D'emblée, le projet américain de déploiement d'un bouclier anti-missile en Europe centrale s'est imposé comme un sujet central dans la politique étrangère russe, au point d'être à l'origine du changement de ton de Moscou à l'égard de l'Occident. C'est en effet en réaction à ce projet que Vladimir Poutine a prononcé un discours virulent lors de la 43^{ème} Conférence sur la sécurité de Munich, en février 2007.

Le rejet du bouclier anti-missile repose d'abord sur le sentiment que la Russie en est « la seule cliente »¹⁴. Dans la vision officielle, si le bouclier était réellement destiné à l'Iran, les installations prévues – notamment les missiles intercepteurs - seraient déployées ailleurs qu'en Europe centrale, par exemple en Turquie comme l'a suggéré à plusieurs reprises Vladimir Poutine. Cette analyse interfère avec la position russe sur le dossier iranien, selon laquelle l'Iran ne constitue pas une menace nucléaire à court, voire à moyen terme¹⁵.

¹⁰ « Un lavage de cerveau actif est en cours pour convaincre les dubitatifs au sein des rangs européens de la nécessité de reconnaître « promptement » le Kosovo en cas de proclamation d'indépendance unilatérale par Pristina ». Déclaration de Mikhaïl Kamynine, porte-parole du Ministère des Affaires étrangères, 29 janvier 2008, www.mid.ru. Cf. également, sur le même site, le compte-rendu de la discussion de Sergueï Lavrov avec son homologue chypriote, 15 février 2008.

¹¹ Entretien avec Fiodor Loukianov, 28 janvier 2008.

¹² Entretien avec Tatiana Parkhalina, Directrice du Centre for European Security, INION, Académie des Sciences, 29 janvier 2008.

¹³ Entretiens avec Fiodor Loukianov et Dmitri Trenin.

¹⁴ Conférence de Sergueï Kisliak, vice-Ministre des Affaires étrangères pour les questions de sécurité et de désarmement, Moscou, 31 janvier 2008.

¹⁵ Certains des interlocuteurs rencontrés à Moscou ont cependant remis en cause la position officielle, confirmant la version américaine selon laquelle l'interception doit effectivement être située sur les territoires centre-européens pour des missiles venant d'Iran. Entretien avec Tatiana Parkhalina, 29 janvier 2008.

La clé de voûte de l'argumentation russe tient néanmoins davantage au cadre global dans lequel s'inscrit ce bouclier anti-missile, qui pour Moscou n'est pas une action isolée mais relève d'une nouvelle course aux armements¹⁶ déclenchée par les Etats-Unis, peu désireux de se conformer à leurs engagements en matière de désarmement. Cette analyse a conduit les plus hautes autorités politiques et militaires à durcir leur discours, surtout après l'échec de la contre-proposition formulée par Vladimir Poutine lors du sommet du G8 d'octobre 2007 à Heiligendamm, qui en dépit de ses ambiguïtés¹⁷ se voulait à la fois un gage de bonne volonté donné aux Occidentaux et un test de bonne foi. Ce raidissement s'est d'abord manifesté par des menaces : celles proférées par le chef de l'état-major russe, le général Balouevski, d'un retrait unilatéral du traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI), celles de Sergueï Ivanov, alors considéré comme dauphin de Vladimir Poutine, de placer de nouveaux missiles dans la région de Kaliningrad. Surtout, le projet de bouclier anti-missile a été utilisé pour justifier le désengagement russe des traités internationaux de limitation des armements et la modernisation des armes stratégiques. Les allégations selon lesquelles les Etats-Unis entraînent le monde dans une nouvelle course aux armements, réitérées de manière plus ou moins explicite dans les derniers discours de Vladimir Poutine¹⁸, légitiment le doublement en six ans du budget pour l'acquisition de nouvelles armes stratégiques, dans un contexte de croissance économique qui limite la part de ces dépenses militaires dans le PIB. La suspension de l'application du traité FCE, effective depuis décembre 2007, découle de la même analyse : elle reflète la volonté de la Russie de ne pas se plier à des engagements internationaux qu'elle serait seule à respecter.

La spirale dans laquelle se sont engagées les autorités autour du bouclier anti-missile signifie-t-elle pour autant que celui-ci est devenu le dossier primordial de la diplomatie russe ? Il revêt certainement un caractère central dans la mesure où la grille d'analyse développée autour du bouclier est désormais utilisée pour se référer à d'autres questions, en particulier le traité FCE et l'élargissement de l'OTAN. Cependant, aucun des interlocuteurs rencontrés à Moscou ne croit à une menace sérieuse pour la Russie : alors que le radar prévu en République tchèque ne couvre qu'une petite partie du territoire européen de la Russie, le bouclier ne pourrait pas intercepter d'éventuels missiles russes, en particulier les missiles mobiles tirés de Sibérie. Dès lors, l'opposition de la Russie s'apparente à une position de principe¹⁹ davantage qu'à une perception de danger. Cette interprétation est confortée par la posture attentiste de Moscou. Alors que les discussions sont actuellement bloquées tant sur le plan bilatéral que multilatéral (Conseil OTAN-Russie), l'initiative est laissée aux Etats-Unis, jugés responsables de la dégradation des relations. Les attentes sont fortes vis-à-vis du futur Président américain, qui sans remettre en cause l'ensemble du projet pourrait ralentir sa mise en œuvre ou déplacer les installations. La focalisation sur les réactions américaines reflète donc ce qui, au fond, motive la position russe dans ce dossier : la volonté de peser à nouveau sur le cours des affaires mondiales, d'être reconnue comme grande puissance et surtout traitée d'égal à égal par les Etats-Unis. Au fond, le discours russe dénote une certaine nostalgie pour le dialogue de superpuissance à superpuissance. De surcroît, la position défendue par la Russie témoigne à la fois de la persistance d'une grille d'analyse traditionnelle, héritée de la guerre froide, et de la montée en puissance des

¹⁶ Discours devant le Conseil d'Etat sur la Stratégie de Développement de la Russie jusqu'en 2020, Moscou, 8 février 2008.

¹⁷ Au-delà même des problèmes posés par une éventuelle coopération russo-américaine en Azerbaïdjan, sur une base louée par la Russie, les autorités russes ont passé sous silence les différences entre le radar de Gabala (système de pré-alerte) et celui prévu par les Américains en République tchèque (radar de diapason X servant à guider des missiles intercepteurs basés au sol). Cf. entretien avec Tatiana Parkhalina, 29 janvier 2008.

¹⁸ Discours de Vladimir Poutine devant le Conseil d'Etat sur la Stratégie de Développement de la Russie jusqu'en 2020, Moscou, 8 février 2008.

¹⁹ Entretien avec Fiodor Loukianov, 28 janvier 2008.

militaires qui ont joué un rôle crucial auprès du Président dans ce dossier où la diplomatie russe a été marginalisée²⁰.

L'élargissement de l'OTAN

A bien des égards, l'élargissement de l'OTAN à des pays de la CEI serait considéré à Moscou comme un revers pour la Russie. L'adhésion de l'Ukraine ou de la Géorgie à l'Alliance atlantique témoignerait d'abord de l'échec de Moscou à se présenter comme un pôle d'attraction dans son « étranger proche » et à développer des partenariats solides avec ses voisins. La mise en œuvre d'un « Dialogue intensifié » entre l'Ukraine et l'OTAN depuis 2005 et avec la Géorgie depuis 2006, l'adoption à Tbilissi d'une « Déclaration sur l'adhésion complète et urgente de la Géorgie à l'OTAN » en mars 2007, l'intention ukrainienne d'adhérer prochainement au Plan d'Action pour l'Adhésion²¹ renvoient d'abord la Russie au processus de décomposition de l'Empire. La dimension symbolique et psychologique de l'élargissement de l'OTAN est donc cruciale, en particulier dans le cas de l'Ukraine²². Dans les perceptions russes, la filiation établie entre la Rus' kiévienne et l'Etat russe, puis la longue histoire partagée après l'intégration de l'Ukraine à l'Empire des tsars font de Kiev une « partie intégrante [de notre] pays »²³. L'adhésion ukrainienne à l'OTAN serait pour la Russie un véritable traumatisme, une amputation, un « coup porté à la conscience russe »²⁴. Le choc serait d'autant plus rude que l'OTAN est perçue souvent comme une menace, dans la lignée de la guerre froide, parfois comme une organisation anachronique. Dans cette dernière vision qui s'inspire d'une approche réaliste, l'OTAN aurait dû disparaître en même temps que les menaces qui ont suscité sa création²⁵. En suivant ce point de vue, l'élargissement ne constitue pas une agression à l'encontre de la Russie, mais il est perçu négativement dans la mesure où il fait partie des mécanismes développés par l'Alliance atlantique pour continuer à se perpétuer sans que des réponses adaptées soient apportées aux nouvelles menaces.

Cependant, au-delà de la dimension symbolique, la Russie rejette l'élargissement de l'OTAN pour des raisons stratégiques. Sur ce plan aussi, une différenciation est établie par les experts russes entre l'adhésion de l'Ukraine et celle de la Géorgie. Cette dernière ne semble pas représenter un point de crispation majeur pour deux raisons. Tout d'abord, le fait même que Tbilissi rejoigne l'OTAN est mis en doute à court ou moyen terme : l'intégration de la Géorgie semble impossible aux experts russes tant que les conflits dits « gelés » ne seront pas résolus²⁶. De plus, cette adhésion n'aura pas de conséquences fondamentales pour les intérêts sécuritaires russes. Il en va tout autrement pour l'Ukraine, pays plus puissant, arrière-cour de Moscou et pivot géopolitique. L'adhésion de l'Ukraine marquerait en effet une seconde étape significative dans le renforcement des capacités militaires de l'OTAN, après l'intégration de la Pologne. Or, si la Russie, trop faible dans les années 1990, n'a pu empêcher les pays d'Europe centrale (en particulier Varsovie) de rejoindre l'Alliance atlantique, elle doit le faire à tout prix dans le cas de l'Ukraine, qui représente à ses yeux des enjeux symboliques et stratégiques bien plus importants.

²⁰ « Le pouvoir s'est procuré auprès des militaires le scénario du pire ». Entretien avec Dmitri Trenin, 29 janvier 2008.

²¹ Lettre adressée le 15 janvier 2008 par le Président Viktor Iouchtchenko, le Premier Ministre Ioulia Timochenko et le président du Parlement Arsenii Iatseniouk au secrétaire général de l'OTAN Jaap de Hoop Scheffer, demandant le bénéfice du Plan d'action pour l'adhésion à l'occasion du sommet de l'Alliance à Bucarest début avril.

²² Voir la réponse de Vladimir Poutine lors de la conférence de presse conjointe avec Viktor Iouchtchenko le 12 février 2008: « Pouvez-vous imaginer une base de l'OTAN à Sébastopol, ville d'exploits héroïques de la marine de nos deux pays ? Imaginez-vous seulement l'impact émotionnel que cela aurait en Ukraine et en Russie ? », www.kremlin.ru

²³ Entretien avec Fiodor Loukianov, 28 janvier 2008.

²⁴ Ibidem.

²⁵ C'est notamment le point de vue exprimé par Alexandre Saveliev, entretien le 30 janvier 2008.

²⁶ C'est le point de vue défendu par Fiodor Loukianov, entretien le 28 janvier 2008.

Le discours russe sur l'élargissement de l'OTAN s'est graduellement durci. La Russie a certes indiqué à plusieurs reprises que l'adhésion ukrainienne était une affaire intérieure²⁷. Instruite par l'échec cuisant subi par sa diplomatie lors de la révolution orange, Moscou est consciente de l'inutilité d'une opposition frontale avec l'Ukraine sur cette question. Elle se garde d'autant plus d'interférer que la population ukrainienne elle-même, selon les derniers sondages, est dans sa majorité hostile à l'adhésion à l'OTAN ; dans ce contexte, toute ingérence serait vaine, voire contre-productive. Mais par le biais d'intimidations de plus en plus fréquentes, Moscou tente de susciter le doute vis-à-vis de cette intégration dans l'Alliance atlantique, voire le sentiment anti-OTAN au sein de la population ukrainienne. La question de fond posée par la Russie est bien : « Etes-vous prêts à devenir nos ennemis ? »²⁸, comme le reflètent les propos de Vladimir Poutine à l'issue de sa rencontre avec son homologue ukrainien²⁹.

Outre l'exploitation du sentiment anti-occidental prégnant dans une partie de l'opinion ukrainienne, la diplomatie russe pourrait avoir recours à d'autres moyens de pression, comme le régime des visas ou l'énergie³⁰. La résolution du récent conflit gazier entre Gazprom et l'Ukraine, si elle résulte d'un compromis d'ensemble sur l'énergie³¹, ne peut être totalement dissociée des signaux récemment envoyés par Kiev à Moscou sur la question de l'OTAN³². L'existence de ces moyens de pression vis-à-vis de l'Ukraine explique aussi le choix d'une approche minimisant la confrontation directe sur l'adhésion à l'Alliance atlantique. Pour accroître son influence dans ce dossier, la Russie insiste de plus en plus sur l'articulation des problèmes (*linkage*). En reliant la question de l'adhésion ukrainienne à l'OTAN à celle du bouclier anti-missile, Vladimir Poutine a durci son discours et ainsi confirmé que l'intégration de Kiev dans l'Alliance atlantique était une ligne rouge à ne pas franchir³³.

Le traité sur les Forces Conventionnelles en Europe (FCE)

Le raidissement de la position russe sur le traité FCE est avant tout lié à la perception d'une rupture dans l'équilibre des forces.

L'argument central exploité par les autorités russes est celui d'une asymétrie dans l'application du traité FCE. La ratification et la mise en œuvre, par la Russie³⁴, du traité actualisé signé en 1999 témoigneraient de la bonne volonté de Moscou en même temps qu'elle constitue une contrainte à laquelle continuent d'échapper les membres de l'OTAN. Si l'état

²⁷ Cf. les propos de Vladimir Poutine lors de la conférence de presse du 12 février 2008, à l'issue de la réunion de la commission intergouvernementale russo-ukrainienne : « Si l'Ukraine souhaite limiter sa souveraineté, c'est sa propre affaire. Nous n'avons aucun droit d'intervenir dans ce processus ».

²⁸ Entretien avec Dmitri Trenin, 29 janvier 2008.

²⁹ Lors de sa conférence de presse du 12 février, Vladimir Poutine a ainsi indiqué que l'Ukraine, si elle était libre d'adhérer à l'OTAN, devait en connaître les conséquences – parmi lesquelles l'éventualité que la Russie pointe un jour ses missiles nucléaires vers Kiev.

³⁰ Entretien avec Fiodor Loukianov, 28 janvier 2008.

³¹ L'Ukraine a renoncé à augmenter les tarifs de transit pour le gaz russe, mais elle a obtenu satisfaction sur l'élimination des intermédiaires dans les livraisons de gaz russe à l'Ukraine.

³² Alors que Ioulia Timochenko a confirmé l'organisation d'un référendum sur l'adhésion ukrainienne à l'Alliance atlantique, Viktor Iouchtchenko a assuré Vladimir Poutine que l'Ukraine interdirait (le cas échéant dans sa Constitution) le déploiement de bases militaires de l'OTAN sur son territoire si cela préoccupait la Russie. Il a en outre proposé des consultations régulières avec Moscou sur la coopération entre l'Ukraine et l'OTAN.

³³ Quoique peu relayée auprès du pouvoir et dans les médias, une opinion très minoritaire considère l'élargissement de l'OTAN à l'Ukraine comme une chance pour la Russie. L'adhésion de Kiev à l'Alliance atlantique équivaudrait *in fine* à un gain d'influence pour Moscou, dans la mesure où elle permettrait de circonscrire, voire de diminuer le sentiment anti-russe dans une ex-république soviétique qui est aussi un carrefour stratégique. Cette adhésion offrirait également à la Russie la possibilité de sécuriser ses frontières tout en externalisant les coûts de ce processus sur l'Alliance atlantique. Cf. opinion exprimée par Tatiana Parkhalina.

³⁴ Ainsi que la Biélorussie, le Kazakhstan et l'Ukraine.

de fait dénoncé par la Russie n'est pas nouveau, l'évolution du contexte international début 2007 (notamment le projet américain de bouclier anti-missile) a conduit les autorités à durcir leur position et à suspendre l'application du traité FCE. Dans son discours sur l'état de la nation en avril 2007, le président Poutine a explicitement revendiqué le lien entre le projet américain et l'évolution de la position russe sur le traité FCE³⁵. La Conférence extraordinaire de Vienne (juin 2007) a montré à quel point la question du FCE s'imbriquait à la fois dans les rapports tendus qu'entretient la Russie avec son ex-Empire et avec l'Occident. Les revendications de la Russie (renégociations d'ensemble incluant les pays baltes et surtout disparition du régime des flancs) confirment que Moscou considère de plus en plus ses anciens satellites comme une ligne de front sur laquelle se juxtaposent plusieurs points de crispation.

Dans le cas du dossier FCE, la non-ratification par les membres de l'OTAN du traité adapté, puis l'échec des discussions 2+2 avant l'expiration du délai signifié par le Président Poutine et l'absence de réactions américaines et européennes sont perçus comme une volonté de négliger la Russie. Le fait même que la problématique du traité FCE ait tout récemment été discutée avec l'OTAN en Lituanie, pays qui n'a pas adhéré au traité FCE, est considéré par la Russie comme une preuve de la mauvaise foi des Etats-Unis et de leurs alliés³⁶. Dans ces conditions, le moratoire décidé sur l'application du traité FCE doit avant tout être interprété comme un signal envoyé aux Etats-Unis, affirmant que la Russie ne se laissera pas traiter comme un « pays de seconde zone »³⁷ en acceptant des obligations asymétriques. Il est intéressant de souligner que le discours des interlocuteurs rencontrés à Moscou, divergent sur les autres questions, est unanime dans le dossier du traité FCE. Tous s'accordent également pour prédire un avenir sombre, avec un probable retrait russe du traité si les pays de l'OTAN ne font pas d'avancées vers la ratification du traité adapté.

Le nucléaire iranien

Le désaccord entre la Russie et les Etats-Unis semble à première vue moins profond sur le dossier iranien : le refus de voir l'Iran développer des armes nucléaires est en effet partagé. Pourtant, le discours russe sur le nucléaire iranien témoigne bien de divergences avec les Etats-Unis et l'Europe, qui portent essentiellement sur l'analyse de la situation actuelle et les solutions à mettre en œuvre.

La position russe sur ce dossier s'inscrit clairement dans la continuité de la politique étrangère menée depuis 1991. Elle doit donc être analysée dans un cadre plus large que le contexte actuel et les seules tensions liées au nucléaire iranien, en particulier à la lumière de la relation étroite développée avec l'Iran sous la présidence de Boris Eltsine (ventes d'armes, coopération au Tadjikistan et en Afghanistan, et surtout lancement de la construction d'un réacteur nucléaire à Bushehr). En dépit de quelques tensions dans la relation russo-iranienne (par exemple à propos du statut de la mer Caspienne), la Russie était alors bien placée pour être informée de l'état des recherches iraniennes. Sous l'égide d'Evgueni Primakov, ses services de renseignements avaient alors classé l'Iran comme « Etat au seuil du nucléaire »³⁸, susceptible de développer la technologie si la décision politique était donnée.

L'argumentation russe actuelle repose sur deux piliers : premièrement, il n'existe pas aujourd'hui d'informations crédibles sur une éventuelle militarisation du programme nucléaire iranien³⁹ ; deuxièmement, l'Iran affirme ne pas souhaiter l'arme nucléaire et utiliser

³⁵ « Les pays de l'Otan construisent des bases militaires à nos frontières et, en outre, prévoient aussi de baser des éléments de systèmes de défense antimissile en Pologne et en République tchèque. Dans ce contexte, j'estime opportun de décréter un moratoire sur l'application de ce traité par la Russie - en tout cas jusqu'à ce que tous les pays l'aient ratifié et commencé à l'appliquer de façon stricte ».

³⁶ Entretien avec Anton Khlopkov, Directeur exécutif du PIR Centre, 29 janvier 2008.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Entretien avec Evgueni Primakov paru dans *Security Index*, (81)1, printemps 2007.

³⁹ Entretien avec Anton Khlopkov, 29 janvier 2008.

l'enrichissement de l'uranium à des fins civiles⁴⁰. Ces deux éléments justifient aux yeux des autorités russes leur coopération avec l'Iran dans le domaine nucléaire⁴¹. Surtout, ils légitiment pour Moscou le choix d'une attitude internationale coopérative à l'égard de Téhéran, visant à engager davantage l'Iran dans le commerce bilatéral ou dans des collaborations touchant à des domaines-clés pour l'amener à se développer. Tout en partageant avec l'Occident le rejet d'un nucléaire iranien à usage militaire, la Russie réfute donc une attitude trop dure qui, selon elle, pousserait Téhéran à adopter une posture maximaliste et à se radicaliser⁴². La Russie a donc œuvré, au sein des Nations-Unies, pour que les résolutions aboutissant à des sanctions ne soient pas trop sévères. Elle s'est en revanche montrée hostile à la formulation de pré-conditions (arrêt de l'enrichissement de l'uranium) aux négociations.

Moscou défend en effet d'importants intérêts en Iran. Même si les liens sont également commerciaux, les priorités de la Russie sont avant tout sécuritaires. L'élargissement de l'OTAN a conduit la Russie, dès les années 1990, à rechercher de nouveaux partenariats dans son voisinage. Dans un contexte de tensions croissantes avec les Etats-Unis, l'Iran – comme la Chine – apparaît comme un partenaire potentiel. C'est bien dans cette perspective qu'il faut analyser l'invitation à rejoindre l'Organisation de Coopération de Shanghai en tant qu'observateur (statut de Téhéran depuis 2005). Ainsi, le dossier iranien s'articule avec celui de l'élargissement de l'OTAN et, bien entendu, avec celui du bouclier anti-missile. L'analyse que produit Moscou de ces questions la conduit en effet à rechercher de nouveaux points d'appui. Il ne s'agit pas de se détourner des Etats-Unis et de l'Europe, mais la Russie se présente de plus en plus comme un intermédiaire obligé du « dialogue entre les civilisations » et c'est dans ce cadre qu'elle veut inscrire sa diplomatie multi-vectorielle. L'Iran est également pour Moscou un partenaire important sur le plan régional. Les deux pays défendent des positions similaires dans le conflit du Nagorno-Karabakh, et le silence de Téhéran pendant les conflits en Tchétchénie a été apprécié par Moscou. Au-delà, la Russie voit dans ses liens avec l'Iran un moyen de renforcer son influence au Moyen-Orient, région qui revêt une importance économique et sécuritaire croissante dans sa diplomatie⁴³.

L'élaboration de la position russe sur le dossier iranien laisse entrevoir des différences entre les acteurs de politique étrangère. Le ministère des Affaires étrangères et le Ministre Sergueï Lavrov sont favorables à une solution diplomatique dans le cadre de négociations internationales, sur lesquelles l'administration présidentielle se montre plus critique : elle souhaiterait voir la Russie défendre avant tout ses propres intérêts sécuritaires et commerciaux⁴⁴. Ces différences expliquent aussi l'envoi de signaux contradictoires sur le dossier iranien.

Au total, la Russie apparaît davantage crispée dans les dossiers gérés au plus haut niveau (Kosovo) et dans ceux où les militaires jouent un rôle important dans la détermination de la position russe (bouclier anti-missile notamment). Ces crispations dénotent aussi une articulation de plus en plus étroite entre les trois dossiers qui mettent la Russie directement au contact des Etats-Unis ou de l'Alliance atlantique (bouclier anti-missile, traité FCE, élargissement de l'OTAN). Pourtant, même si elle est à la recherche de

⁴⁰ C'est l'analyse d'Evgueni Primakov, *op.cit.*

⁴¹ Cf. abrogation de l'accord signé en 1995 entre le vice-Président américain Al Gore et le Premier ministre Viktor Tchernomyrdine, en vertu duquel les ventes d'armes russes à l'Iran devaient cesser à l'expiration des contrats signés, soit fin 1999; et signature d'un accord en février 2005 prévoyant la fourniture d'uranium russe pour le réacteur de Bushehr.

⁴² Entretien avec Anton Khlopkov, 29 janvier 2008.

⁴³ En témoignent les déplacements de Vladimir Poutine en 2007 (Arabie saoudite, Qatar, Jordanie).

⁴⁴ Entretien avec Anton Khlopkov, 29 janvier 2008.

points d'appui pour rééquilibrer sa diplomatie, la Russie n'a pas véritablement instauré d'autres partenariats durables⁴⁵.

II. Les affaires intérieures, première priorité et facteur structurant de la politique étrangère russe

Le point de vue défendu par la Russie dans les grands dossiers internationaux semble à bien des égards paradoxal ; pourtant, il gagne en cohérence lorsque sont pris en compte les enjeux intérieurs.

Ainsi les problématiques de politique étrangère sont-elles d'abord examinées à travers le prisme des affaires intérieures. Cette grille d'analyse n'est pas nouvelle dans la diplomatie russe sous la présidence Poutine. Le soutien apporté aux Etats-Unis au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 était étroitement lié au conflit mené en Tchétchénie ; Vladimir Poutine avait alors vu dans cet appui l'opportunité de légitimer sa lutte contre le « terrorisme international ».

Les révolutions dites « de couleur » dans l'ex-URSS (la révolution des roses en Géorgie fin 2003, surtout la révolution orange en Ukraine fin 2004) constituent sans aucun doute une rupture majeure pour la Russie. En même temps qu'elles marquent un échec cuisant pour sa diplomatie⁴⁶ et traduisent son incapacité à se présenter comme une force d'attraction dans son « étranger proche », elles instillent la crainte d'une déstabilisation du pays, par un phénomène de contagion. L'impact de ces changements sur la Russie se traduit à la fois par un durcissement très net sur le plan intérieur (modifications de la loi électorale, encadrement des activités des ONG, suppression de l'élection des gouverneurs) et par un couplage désormais systématique entre politique intérieure et politique extérieure.

Ce couplage conduit à s'interroger sur les priorités intérieures de la présidence Poutine. Celles-ci apparaissent clairement dans le discours bilan prononcé par Vladimir Poutine devant le Conseil d'Etat le 8 février. Alors que la politique étrangère n'est évoquée qu'en dernier lieu, la défense de l'intégrité territoriale et de la stabilité y apparaît clairement comme la ligne directrice de la politique menée depuis 8 ans, et aussi comme le grand succès de Vladimir Poutine. Selon l'actuel chef de l'Etat, la Russie de la fin des années 1990 s'apparentait à une « mosaïque de territoires », dont certains s'étaient déclarés souverains ou avaient adopté des lois contraires à celles de la Fédération. La Russie de 2008 est au contraire un Etat fort et uni. En contrepoint, on trouve une image dépréciative de la Russie sous la présidence Eltsine, largement répandue auprès des Russes aujourd'hui. Cette période correspond en effet à un effort de démocratisation, mais aussi à l'affaiblissement économique et international de la Russie et, finalement, au désordre intérieur. Ces trois éléments restent, qu'on le veuille ou non, associés pour la plupart des Russes. C'est également dans cette perspective qu'il faut analyser les propos de Vladimir Poutine sur « l'effondrement de l'URSS, plus grande catastrophe géopolitique du XXème siècle ». Ils ne correspondent sans doute pas à une nostalgie impériale, encore moins idéologique, mais bien à une vision de la dissolution de l'URSS comme source d'instabilité et de conflits.

⁴⁵ En particulier, l'adoption de positions souvent similaires avec la Chine au Conseil de sécurité (Kosovo, Iran) reflète des concertations avec Pékin, mais pas nécessairement une stratégie longuement mûrie répartissant les rôles entre ces deux dossiers. La Russie reste en première ligne sur ces questions parce qu'elle a, d'une manière ou d'une autre, des intérêts forts à y défendre. L'appui de la Chine lui est nécessaire pour renforcer sa position, en contrepartie sans doute d'un soutien russe sur la question du Soudan (cf. les réticences manifestées par la Russie pour le vote d'une résolution de l'ONU condamnant les actions des rebelles au Tchad).

⁴⁶ Fiodor Loukianov analyse la révolution orange comme le plus grand échec de politique étrangère de Vladimir Poutine.

C'est donc en gardant à l'esprit les impératifs internes de stabilité qu'il faut analyser la position actuelle de la Russie dans les grands dossiers internationaux. La fermeté de Moscou sur le Kosovo, la gestion directe de cette question par le Kremlin ne sont compréhensibles qu'en référence à la question de l'intégrité territoriale russe, au-delà des renvois officiels à l'Ossétie du sud ou à l'Abkhazie. Bien que la menace de séparatismes régionaux semble pour l'instant écartée, l'unité nationale demeure un enjeu fondamental pour la Russie ; ainsi, l'Extrême-Orient russe pourrait être happé dans l'orbite économique chinoise et distendre graduellement les liens avec Moscou. L'attachement proclamé au principe de l'intégrité territoriale s'inspire donc surtout des défis intérieurs. La rhétorique anti-occidentale qui se développe autour du bouclier anti-missile, de l'élargissement de l'OTAN et du traité FCE reflète certes des intérêts de politique étrangère ; mais elle doit aussi s'entendre à usage interne, comme un ciment national.

III. Perspectives pour l'après-Poutine

Si les impératifs intérieurs fournissent une grille d'analyse pertinente pour décrypter les positions internationales de la Russie, la rhétorique anti-occidentale qui cimente ces positions conduit cependant à s'interroger sur les ressorts futurs de la diplomatie russe.

Autant que l'indicateur d'une volonté de puissance, cette rhétorique est un signe de la faiblesse de la Russie. Son utilisation croissante reflète deux phénomènes majeurs. Tout d'abord, le recours à une vision classique et réaliste des relations internationales, désormais omniprésente et en grande partie héritée de l'époque soviétique. Cette vision conduit la Russie à surestimer l'importance des acteurs traditionnels des relations internationales et des lignes de partage dessinées au cours de la guerre froide, surestimation très visible dans les dossiers de l'élargissement de l'OTAN, du traité FCE et du bouclier anti-missile. La mobilisation croissante de cette vision témoigne de la montée en puissance des militaires dans le débat et la prise de décision en matière de politique étrangère⁴⁷, évidente dans les trois dossiers mentionnés. Or, l'influence grandissante des militaires montre aussi – c'est là le second phénomène majeur – que la Russie n'a pas réussi à construire une approche alternative des relations internationales et de la place qu'elle peut y occuper. Au fond, l'arrogance et la pugnacité du discours russe dénotent aussi une grande incertitude.

La situation économique joue alors un rôle fondamental. Le ton plus incisif de la Russie sur la scène internationale s'appuie sur les performances économiques du pays (croissance de 8,1% en 2007)⁴⁸. Mais la viabilité des performances économiques est sujette à caution. Hormis l'énergie et les matières premières, les productions russes sont à la fois peu présentes sur le marché mondial et peu compétitives. Vladimir Poutine en est conscient, qui a affirmé vouloir faire de la Russie un des pays les plus compétitifs au monde et qui a consacré la majeure partie de ses discours récents aux défis de la diversification économique et de l'innovation⁴⁹. Relever ces deux défis pour permettre à la Russie de développer de véritables avantages comparatifs sur la scène internationale sera sans doute la tâche majeure au cours de la période à venir.

Dans un contexte d'interdépendance économique croissante avec les pays occidentaux, l'héritage de la politique étrangère menée actuellement pourrait être lourd à porter et difficile à éliminer. La Russie d'aujourd'hui est un pays ouvert, dont les citoyens voyagent, utilisent Internet, commercent avec l'étranger. L'interdépendance avec l'Europe et

⁴⁷ Entretiens avec Alexandre Saveliev et avec Dmitri Trenin.

⁴⁸ Pour certains analystes, la croissance et le prix élevé du pétrole contribuent à l'inertie stratégique en permettant aux autorités d'éviter ou de repousser la définition d'une vision internationale. C'est le point de vue d'Alexandre Saveliev.

⁴⁹ Discours devant le Conseil d'Etat sur la Stratégie de Développement de la Russie jusqu'en 2020, Moscou, 8 février 2008, http://www.kremlin.ru/appears/2008/02/08/1542_type63374type63378type82634_159528.shtml (texte russe)

les Etats-Unis est incontestée ; en aucun cas, les partenariats développés avec d'autres pays (Chine, Inde) n'apparaissent comme des alternatives, d'autant que ces liens ne sont pas non plus dénués de méfiance. Dès lors, il sera malaisé pour le futur gouvernement russe de concilier cette ouverture avec un discours de politique étrangère de plus en plus tendu et hostile. L'enjeu, pour la Russie, est bien de s'extraire de cette spirale rhétorique dont les conséquences pourraient rapidement lui nuire. Pour qu'une issue soit trouvée, deux facteurs sont importants. La façon dont Dmitri Medvedev - non issu des rangs du KGB et réputé plutôt libéral- endossera les habits présidentiels sera importante dans la mesure où elle préjugera (ou non) d'un changement de ton. Si cette première condition est remplie, l'évolution de l'attitude des gouvernements occidentaux vers une approche plus coopérative pourra également influencer.

En conclusion, si les cinq dossiers étudiés sont centraux pour la diplomatie russe, ils le sont pour des raisons différentes et à des degrés divers. Dans certains des dossiers analysés, la Russie défend des intérêts stratégiques (Iran, élargissement de l'OTAN) ; dans d'autres, elle s'attache à des positions de principe qui peuvent en revanche sembler déconnectées de ses propres intérêts (Kosovo) ; enfin, pour d'autres questions les motivations sont enchevêtrées (traité FCE, bouclier anti-missile).

Quelles que soient les différences entre les dossiers et les paradoxes relevés, la crispation générale des positions défendues et l'articulation de plus en plus étroite entre les questions mettent en lumière deux grandes tendances de fond dans la diplomatie russe.

La première tient à la volonté de se faire entendre sur la scène internationale. La Russie veut apparaître comme « un Etat avec lequel il faut compter et qui est capable lui-même de défendre sa propre cause »⁵⁰. En contrepoint s'inscrit l'image de la Russie des années 1990, affaiblie et peu écoutée. Par réaction, la diplomatie de Vladimir Poutine « parle fort pour se faire entendre »⁵¹. Sur la scène internationale, l'auditeur qu'elle cible est sans conteste son ancien rival. L'opposition désormais presque systématique aux Etats-Unis traduit de profondes divergences d'analyses et d'intérêts, une irritation croissante face aux initiatives unilatérales américaines, mais aussi les réflexes hérités d'une époque de gestion bipolaire de la sécurité. Le changement de ton observé depuis le discours de Munich reflète donc d'abord une volonté de peser autant que les Etats-Unis dans les dossiers stratégiques. Mais la radicalisation du discours russe, si elle a permis à la Russie d'être davantage entendue, a aussi ses limites ; ainsi, Moscou n'a pas pu empêcher l'indépendance du Kosovo.

La seconde tendance de fond concerne le resserrement du lien entre situation intérieure et politique extérieure. A cet égard, la révolution orange ukrainienne constitue une rupture majeure pour la Russie dans la mesure où elle avive les craintes d'une déstabilisation venue de l'extérieur. Parce qu'elle marque un échec pour la diplomatie russe, elle constitue aussi un puissant incitatif pour se recentrer sur les enjeux intérieurs. Ainsi, un Etat capable de se faire entendre sur la scène internationale n'est pas seulement un pays qui sait s'opposer aux autres puissances ; c'est d'abord un Etat fort et uni. C'est donc surtout à l'aune des enjeux intérieurs que la Russie structure ses positions internationales ; alors que le ton de la diplomatie russe pourrait s'adoucir à l'avenir, cette deuxième tendance est peu susceptible d'évoluer avec Dmitri Medvedev (*Laure Delcour*).

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Entretien avec Fiodor Loukianov.