

Dr. Falk Bomsdorf :

Remarques sur la politique étrangère de la Russie dans la perspective particulière de la crise ukrainienne *

Permettez-moi tout d'abord quelques brèves remarques sur la politique étrangère russe, plus particulièrement dans la perspective du conflit en Ukraine. Bien entendu, je ne peux pas entrer trop dans les détails, et je vais donc m'efforcer de m'en tenir à l'essentiel. Les choses sont extrêmement compliquées, surtout parce que de toutes parts, des réalités très différentes se heurtent sans ménagement.

Si l'on examine la politique étrangère de l'ère Poutine, force est de constater que ces 13 années ont été marquées par **un seul** objectif : rendre à la Russie sa **grandeur**. Et sa **puissance**. Cette exigence prenait les attributs d'un axiome : elle n'avait au final besoin d'aucune justification. Poutine n'en a d'ailleurs donné qu'une explication des plus brèves : la Russie sera grande ou elle ne sera pas. Elle doit être forte, parce qu'on bat les faibles.

Poutine s'est attelé à son objectif en **deux phases**. Il a d'abord créé à l'intérieur les conditions indispensables pour pouvoir agir en politique étrangère. Pour dire les choses de manière succincte, Poutine a remis le pays en état de marche, à l'intérieur comme dans son rapport à l'extérieur, au plan économique et politique. Sa politique étrangère - souvent qualifiée de « pragmatique » - revêt en la matière une fonction surtout accessoire :

elle vise avant tout à garantir une consolidation interne, à accorder au pays une pause pour qu'il reprenne son souffle – une « Peredyska » – et à lui apporter de nouvelles ressources, pour qu'il puisse ensuite revenir sur la scène internationale avec des forces renouvelées.

Ce retour s'est effectué au cours du deuxième et, de facto, du troisième mandat de Poutine. Vu du Kremlin, la Russie a repris dans la politique internationale sa place traditionnelle d'acteur autonome et indépendant. L'achèvement de ce retour, et donc de la **première phase** de la politique étrangère de Poutine, ce fut son célèbre discours de Munich. Le Président russe l'a annoncé à l'Occident ébahi : la Russie est de retour ; Il faut nous prendre au sérieux ; Et il faut de nouveau compter avec nous. Le discours de Munich était à la fois un tournant et le point de départ de la **deuxième phase** de cette politique.

Dans cette **deuxième phase** qui s'achève actuellement, la Russie est revenue à sa vision traditionnelle de son propre rôle de « grande puissance ». Il n'est désormais plus question de moderniser le pays, et par conséquent, plus question non plus d'une fonction auxiliaire de la politique étrangère. Désormais, son rôle est plutôt de préserver la « grandeur de la Russie » et de l'accroître dans toute la mesure du possible. La Russie doit devenir **l'un** des pôles d'un monde multipolaire. Le Kremlin considère le pays comme une « puissance indispensable », au fond, comme le seul Etat souverain du monde – avec les Etats-Unis – un statut qui s'appuie aux yeux des dirigeants russes sur deux facteurs : Ils disposent de l'arme nucléaire et de ressources énergétiques, en l'occurrence du pétrole et du gaz. Dans cette phase, protéger « la vie et la dignité » des citoyens russes

où qu'ils se trouvent devient aussi une « priorité absolue ». En outre, la Russie est liée avec certains Etats, par des liens traditionnels d'amitié, selon la formule consacrée. Elle entretient avec ces Etats « des relations spéciales, qui puisent leurs racines dans l'histoire », et ils sont présentés comme des régions dans lesquelles la Russie a « des intérêts privilégiés ».

Au cours de cette deuxième phase, la création d'une « Union eurasiatique » est devenue l'objectif essentiel de la politique étrangère menée par Moscou. Selon le Kremlin, elle doit « faire partie intégrante d'une plus grande Europe » et devenir « une communauté harmonieuse » des économies nationales allant de Lisbonne à Vladivostok, dans laquelle prévalent les « valeurs communes de liberté, de démocratie, et les lois du marché ». En réalité, le projet d'Union eurasiatique doit faire concurrence à l'UE, et empêcher les Etats issus de l'ère soviétique de dériver vers d'autres horizons, et en particulier, bien sûr, vers l'Occident. Les Etats postsoviétiques devront adhérer à cette Union eurasiatique, l'Ukraine ayant à cet égard un rôle clé à jouer, puisque sans elle, l'Union ne sera pas considérée comme aboutie aux yeux du Kremlin.

Il semble que dans cette deuxième phase, le Kremlin ait commencé à réexaminer le caractère durable ou non des conséquences de la guerre froide. Il s'agit visiblement – et particulièrement pour le projet « d'Union eurasiatique » - d'un projet personnel de Vladimir Poutine. Il semble désormais que lorsque que Poutine déclare que la fin de l'Union Soviétique a été la plus grande catastrophe géopolitique du XXème siècle, il ne s'agit pas simplement d'une analyse de l'histoire, mais aussi du point de départ de la politique étrangère du Kremlin. Moscou part d'une position

de force, et emploie une tactique marquée par une grande confiance en soi sans la moindre volonté de se remettre en question.

Avec l'invasion de la Crimée par les troupes russes et son intégration dans la Fédération de Russie, c'est à dire cette annexion que les Russes eux-mêmes qualifient souvent d'Anschluss (en allemand !), c'est maintenant la **troisième phase** de la politique étrangère de Poutine qui s'est engagée. Reste à voir comment la qualifier : révisionniste, néo-impérialiste ou de confrontation et d'agression. Vraisemblablement, tous ces qualificatifs sont justes.

Quels ont été les motifs, quels sont les objectifs de la démarche de Poutine ?

Comme toujours dans la politique étrangère russe, le Kremlin poursuit vraisemblablement plusieurs objectifs, provenant de motivations diverses. On a donc affaire à une situation réunissant des motifs et des objectifs à court et à plus long terme qu'il est difficile de démêler les uns des autres. C'est d'autant plus vrai que la véritable décision d'envahir la Crimée a été prise à brève échéance lorsque Viktor Ianoukovytch a disparu de Kiev avant d'être aussitôt démis de ses fonctions – même si les plans pour cette éventualité existaient depuis longtemps.

Sur les motifs et les objectifs de la troisième phase de la politique étrangère de Poutine également, les avis et les perspectives divergent, chaque observateur a sa propre vision de la réalité. A mon avis, ce qui est déterminant, c'est la manière dont on comprend la Russie : La politique

étrangère de chaque Etat est déterminée par sa façon d'être, sa nature. Selon moi, avec Poutine, la Russie est revenue à sa vision traditionnelle de l'Etat, à ce qu'on a appelé le « système russe » : un Etat autocratique au pouvoir incontesté, une église orthodoxe soumise à cet Etat, le paternalisme, l'isolement choisi du pays, la priorité des intérêts de l'Etat sur les intérêts des individus, les ambitions de grande puissance vis-à-vis du monde extérieur.

C'est dans ces structures qu'on trouve les raisons de l'attitude de Poutine à l'égard de l'Ukraine – beaucoup d'éléments plaident pour cette analyse à mes yeux. Elles résultent de la nature d'un système de pouvoir personnalisé tel que l'incarne Vladimir Poutine.

L'objectif essentiel de ce régime, c'est de conserver le pouvoir, un pouvoir menacé à plusieurs égards, à l'intérieur même de la Russie comme depuis l'extérieur.

A l'intérieur, la société sur laquelle s'appuie le régime est loin d'être aussi stable qu'on l'affirme généralement. Il règne tout au mieux ce que l'on pourrait qualifier d'instabilité stable. C'est aussi ce qu'indiquent les sondages réalisés avant la conquête de la Crimée. Les segments politiquement et économiquement mobiles de la population se détournent du régime. Les strates de la société russe qui soutiennent traditionnellement le régime Poutine affichent un certain mécontentement. Certaines composantes de la bureaucratie et du monde des affaires ont commencé à douter de la capacité du Président Poutine à servir leurs intérêts. La répression, à laquelle le régime recourt de plus en plus,

complique encore la donne. Enfin, la détérioration de la situation économique restreint les possibilités qu'a l'Etat de séduire les Russes par de nouvelles mesures sociales généreuses.

Le Kremlin considère aussi que le **monde extérieur**, c'est à dire le voisinage de la Russie, comporte des risques. Des Etats florissants, dont l'économie prospère, et qui sont véritablement démocratiques, autour de la Russie, des Etats qui développent leur ressource essentielle, c'est à dire leur capital humain, s'ils voyaient le jour, représenteraient aux yeux du Kremlin une menace pour la survie du régime russe. Pour utiliser un exemple concret : Une Ukraine démocratique, prospère, offrant des perspectives à sa jeune génération, serait considérée par le Kremlin comme une grave menace pour la survie du régime. Lorsqu'il regarde le **monde extérieur**, le Kremlin, le pouvoir russe, ne peut donc se sentir en sécurité que s'il se voit entouré d'Etats similaires au sien, c'est à dire d'autocraties, de « démocraties dirigées », comme on les appelait autrefois.

C'est là que l'Occident entre en jeu. Il soutient particulièrement les Etats situés à la **périphérie de la Russie** : Pour étendre sa zone de sécurité, mais aussi parce que cela correspond à sa vision de la démocratie. C'est justement ce qui suscite la résistance du Kremlin. La conséquence, c'est que les différends internes entre les Etats issus de l'ère soviétique se transforment en confrontation entre la Russie et l'Occident. Les oppositions dans ces Etats se tournent vers l'Ouest, dans l'espoir d'y trouver un soutien. De son côté, le Kremlin veut les priver de cette perspective, pour ne pas mettre en péril son pouvoir à l'intérieur. Là-encore, l'Ukraine en est une bonne illustration.

La brève guerre remportée par la Russie contre l'Ukraine en Crimée – puisque c'est bien ce dont il s'agit concrètement – résout le principal problème de sécurité de Poutine à deux égards :

Vis-à-vis de **l'extérieur**, le risque d'une dérive rapide de l'Ukraine vers l'Occident, s'il n'est pas totalement écarté, est en tout cas reporté à plus tard, peut-être à jamais.

A l'intérieur, le règne de Poutine n'est plus menacé – et pour longtemps. L'opposition n'a plus la moindre chance. Elle est présentée comme la « cinquième colonne » de l'Occident, et réduite définitivement au silence – sous les applaudissements des quatre cinquièmes des électeurs. Par ailleurs, l'annexion de la Crimée – comme en son temps la guerre en Tchétchénie – peut être analysée comme une tentative du Kremlin pour perpétuer les structures de type soviétique dans la société russe, ou au moins pour en arrêter le délabrement. On peut d'ores et déjà affirmer que cette tentative a réussi : On constate de nouveau, comme par le passé, un retour à une société russe outrageusement primitive. En outre, l'annexion de la Crimée a entraîné dans la société russe une progression très rapide des sentiments hostiles à l'Occident, hostiles aux réformes, et plus généralement, hostiles à la démocratie, et elle a ravivé la nostalgie de l'ère soviétique. Et le « leader national », Poutine, est plus populaire que jamais.

L'annexion de la Crimée et son exploitation politique par le Kremlin montrent ainsi une fois de plus que la société russe est un groupe socio-culturel que l'on peut mobiliser surtout, et même peut-être exclusivement,

de manière négative ; Elle a besoin d'une menace extérieure – dans le cas d'espèce, le supposé « fascisme ukrainien » - sur laquelle prendre appui ; Elle se masse autour d'un chef aussi longtemps qu'elle croit avoir besoin d'une protection, et ne dispose pas d'une base démocratique solide.

Pour le Kremlin, l'annexion de la Crimée sert donc essentiellement à défendre son pouvoir, pour maintenir en place le système Poutine. C'est ce que je veux dire quand j'évoque les motifs de l'annexion liés à la structure même du régime.

La démarche agressive du Kremlin présente également un autre trait destiné directement au monde extérieur : l'annexion doit témoigner clairement de la grandeur de la Russie et signifier à l'Occident qu'il doit rester en dehors de la zone d'intérêt des Russes.

Que va-t-il se passer maintenant ?

Tout semble indiquer que Poutine n'est pas autant intéressé par la Crimée que par l'Ukraine en tant que telle. Par conséquent, il est probable qu'il continue de tout faire pour empêcher qu'elle ne se rapproche de l'Occident – sous quelque forme que ce soit. Pour cela, le Kremlin peut s'appuyer sur son pouvoir d'obstruction et entraver, voire empêcher totalement un rétablissement de l'Ukraine. Il peut en outre viser à déstabiliser l'Ukraine, en particulier l'Est du pays, à un point tel que les élections prévues pour la fin mai ne puissent pas s'y tenir, ou au moins pas d'y dérouler dans de bonnes conditions. Cela permettrait à la Russie de réfuter la légitimité du nouveau gouvernement ukrainien, librement élu à cette occasion. Enfin, le

Kremlin peut déstabiliser l'ensemble de l'Ukraine à un point tel qu'elle devienne un Etat défaillant et tombe tel un fruit mur dans l'escarcelle de Moscou.

La lutte pour l'Ukraine va donc se poursuivre. Et une solution militaire n'est en aucun cas exclue à ce stade. Cette lutte a pour corollaire l'extension du champ de bataille, comme on l'appelle déjà en Russie, avec – dans un premier temps – la Moldavie comme principale perspective ; la pression russe y est de plus en plus forte, parce que le pays souhaite également intégrer les structures occidentales.

Comment ce conflit peut-il être désamorcé ? On entend Moscou dire que le Kremlin pourrait s'accommoder d'une Ukraine qui se comporte en pays neutre, et qui fasse office de zone tampon entre la Russie et l'Union européenne. Sont-ce là des chants de sirènes ? Ou bien cela pourrait-il être le point de départ d'un projet commun, aussi incroyable que cela puisse paraître aujourd'hui : une remise sur pied de l'Ukraine avec la participation et les soutiens financiers de l'Europe et de la Russie ? L'objectif d'un tel projet serait de préserver l'unité de l'Ukraine, en mettant éventuellement en place des structures fédérales – vraiment fédérales – et en inscrivant le pays au plan politique entre la Russie et l'UE, à l'instar de la Finlande, comme l'a suggéré Kissinger ?

A ce stade se pose la question de la confiance. Quoi qu'on pense de l'action de l'UE dans le cadre du partenariat oriental, l'attitude du Kremlin éveille des soupçons considérables quant au sens des responsabilités des dirigeants russes : Ils remettent en question les résultats de décennies

d'efforts entrepris pour normaliser la relation entre la Russie et l'Europe. La Russie - ou plutôt le Kremlin - et les pays industrialisés occidentaux évoluent indiscutablement dans des dimensions politiques différentes et dans des directions opposées. Pour Moscou, il ne s'agit visiblement pas de mener à bien des projets concrets d'intégration, mais seulement de consolider davantage son statut particulier de puissance offensée, détentrice d'un droit de veto aux Nations-Unies (Heinrich Vogel).

Ajoutez à cela que la **troisième phase** de la politique étrangère de Poutine, **celle du révisionnisme et de la confrontation**, témoigne d'une singularité qui ne saurait être sous-estimée au regard de ses conséquences : L'une des caractéristiques de l'attitude Russe à l'égard de l'Ukraine a été – et, il faut malheureusement le dire, est toujours – qu'elle semble tirée tout droit d'un manuel de formation du KGB ou des forces armées russes. Tromperie et mensonges (jusqu'au plus haut niveau de l'appareil politique), négation des évidences, fausses accusations, désinformation, effet de surprise et vitesse d'opération – voilà les méthodes qui ont permis au Kremlin son agression militaire flagrante. Il s'est appuyé pour ce faire sur les mass-médias russes, notamment la télévision, le média essentiel, principale source d'information pour la majorité de la population russe. Les événements qui se déroulent en Ukraine y sont tronqués et déformés – à des fins clairement politiques. Les pays occidentaux y sont qualifiés « d'ennemis de la Russie » et présentés comme les alliés de « l'Etat ukrainien illégitime » - j'y vois pour ma part un acte d'agression. Si ces méthodes perdurent – et pour le moment, c'est le cas – et si elles devaient même devenir une des caractéristiques de cette troisième phase de la politique étrangère de Poutine, ce ne serait pas une bonne chose, ou pour

paraphraser la Chancelière : cela n'irait pas du tout.

Permettez-moi encore une remarque en guise de conclusion, par rapport à l'histoire russe. Du point de vue de l'histoire, la Russie s'est surtout développée dans sa dimension **spatiale**, et moins dans sa dimension **temporelle**. En d'autres termes, plutôt que de s'attacher à **intensifier** le développement d'un espace donné, les Russes ont sans cesse **étendu** cet espace à de nouveaux territoires. Le résultat, c'est que le pays grandit, mais ne s'améliore pas, et ne se renforce pas non plus. Pour la politique étrangère de la Russie, depuis la naissance de l'Etat russe et jusqu'à aujourd'hui, cela signifie qu'on a toujours **fait passer la puissance extérieure avant les besoins intérieurs** du pays. Comme l'exprimait Petr Struve, l'éminent économiste et homme politique russe : « Le bien-être intérieur de la Russie ... est subordonné à sa puissance extérieure et à la multiplication de cette puissance ». Aujourd'hui, les sociologues russes considèrent que cette attitude est un élément « constitutif et systémique », « substantiel et permanent » de la Russie et de sa culture politique. En d'autres termes, la Russie est continuellement confrontée à un choix stratégique : soit la **grandeur vis-à-vis de l'extérieur**, soit le **développement à l'intérieur**. Et la classe politique du pays choisit immanquablement la **grandeur**, au détriment du **développement**. La **modernisation de la Russie**, si nécessaire depuis des années, ou plutôt depuis des siècles, reste toujours à la traîne. Pour reprendre les propos du célèbre politologue moscovite Dmitriï Trenin, le pays préfère glisser dans la **marginalisation**.

La situation présente n'est-elle pas un nouvel exemple de ce phénomène

classique dans l'histoire du pays ? Une fois encore, on ajoute de l'espace au territoire russe. Et c'est l'espace post-soviétique, par lequel le Kremlin croit pouvoir redonner à la Russie son statut de « grande puissance ». Comme l'a dit l'un des acteurs de la propagande du Kremlin : Le conflit autour de l'Ukraine déterminera si la Russie est ou non une « velikaja derzava », une grande puissance.

Encore une fois, les Russes choisissent la grandeur plutôt que le développement. Cela ne présage rien de bon pour le pays ; Ni non plus pour l'Europe, qui a intérêt à ce que la Russie s'ouvre à la modernité, plutôt que de chercher à s'y soustraire comme elle le fait actuellement. Pour l'Occident qui, face à l'agression orchestrée par Poutine, incarne une fois de plus cette modernité, l'annexion de la Crimée soulève deux questions fondamentales, énoncées par l'analyste libéral bulgare Ivan Krastev : Les Etats-Unis peuvent-ils et souhaitent-ils encore garantir la sécurité des démocraties européennes, ou bien préfèrent-ils, au mieux projeter une force maritime, et pour le reste, se tourner vers l'Asie ? Et l'Allemagne est-elle suffisamment forte et soudée pour s'engager face à la Russie sur le terrain d'un conflit, qui refuse obstinément de devenir européen ?

*

La Suisse et ses voisins

Séminaire du Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

28 mars 2014

Panel 2 : La Suisse et la Russie : médiateurs entre l'Est et l'Ouest ?