

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2015

Volume XVI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA RELATION FRANCE-RUSSIE A L'EPREUVE

PAR

ISABELLE FACON (*)

Parmi les pays européens, la France a, compte tenu de ses responsabilités internationales et de ses liens avec la Russie, fait partie des principaux acteurs et médiateurs dans le contexte du conflit ukrainien depuis son point de départ à l'automne 2013. Elle s'est engagée, par la présence de son ministre des Affaires étrangères Laurent Fabius, dans l'effort de conciliation entre le président Ianoukovitch et les principales forces d'opposition à l'hiver 2013-2014. Par la suite, Paris a également tenté d'encourager les options diplomatiques dans un contexte qui n'y était pas nécessairement très propice : lancement du « format Normandie » de négociations (1), rencontre le 6 décembre 2014 entre François Hollande et Vladimir Poutine à l'aéroport de Vnoukovo, sur le chemin de retour du Président français suite à sa visite au Kazakhstan, initiative de février 2015 avec Angela Merkel... Ce positionnement assez actif relève d'une certaine tradition de la diplomatie française à l'égard de la Russie, qui avait, déjà, amené Paris à s'imposer comme médiateur dans le cadre du conflit en Géorgie, en 2008, et qu'ont amplement et en substance relayée, tout au long de la crise en Ukraine un certain nombre d'hommes politiques français, notamment parmi les députés, inquiets de la dégradation rapide des liens avec Moscou.

Pour autant, sur le dossier ukrainien, la France a opté, sur pratiquement toutes les dimensions de cette crise, pour les mêmes positions que ses alliés de l'Alliance atlantique et partenaires de l'Union européenne (UE). Ainsi, Paris a « *limité le dialogue politique* » avec la Russie « *à la suite de l'annexion de la Crimée* » (2) et mis en œuvre les sanctions décidées par l'UE ; a également été suspendu le transfert à la Russie des deux bâtiments de projection et de commandement type *Mistral*, bien que ces sanctions ne touchent pas ce contrat. La politique française s'explique évidemment par le jusqu'au-boutisme de la politique de Moscou sur « l'affaire ukrainienne », que le Kremlin l'interprète comme le fruit de manœuvres

(*) Maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, France) et maître de conférences à l'Ecole polytechnique (France).

(1) Le président russe Vladimir Poutine était accueilli en France les 5 et 6 juin 2014 à l'occasion des commémorations du Débarquement, ce qui a permis la création d'un « *format d'échanges* », pour reprendre le terme de la diplomatie française, pour le règlement du conflit en Ukraine (France, Allemagne, Ukraine, Russie). Cf. le site internet du ministère français des Affaires étrangères et du Développement international www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/russie/la-france-et-la-russie/.

(2) *Id.*

politiques occidentales destinées à faire basculer l'Ukraine dans le camp euro-atlantique. Pour certains observateurs russes, il faut comprendre la politique française sur l'Ukraine et la Russie comme le reflet de l'ordre des priorités de politique extérieure de Paris, dominées par la République centrafricaine et le Mali, ce qui l'aurait amenée à laisser d'autres donner le « la » (3). Cependant, la ligne française reflète également un changement de coloration dans la relation bilatérale franco-russe, qui s'est progressivement modifiée, normalisée et, en définitive, banalisée au cours des dernières années.

LA TRADITION DES RELATIONS FRANCO-RUSSES :
UN DIALOGUE POLITIQUE ET DE SÉCURITÉ
REPOSANT SUR DES CONVERGENCES NATURELLES

Jusqu'à un passé récent, la relation franco-russe, sur le plan politique, était généralement présentée en termes positifs par responsables et politologues des deux côtés, ce qui renvoie au fait que les deux pays ont souvent vu dans l'autre un allié utile dans leurs rivalités respectives avec d'autres acteurs sur le Vieux Continent (4). La relation bilatérale est, avant la crise en Ukraine, structurée notamment par le séminaire intergouvernemental (niveau Premiers ministres), dont la dernière session a eu lieu en novembre 2013. Les deux pays identifiaient suffisamment de proximité de vues sur nombre de questions de sécurité pour lui conférer, en 2002, une forme institutionnelle particulière – un Conseil de coopération sur les questions de sécurité, qui, siégeant au niveau des ministres des Affaires étrangères et de la Défense, s'est réuni à onze reprises entre 2002 et 2012. Y étaient abordées les grandes questions stratégiques (terrorisme (5), prolifération des armes de destruction massive, sécurité européenne...) et les dossiers de sécurité du moment. Dans le domaine économique, les relations France-Russie sont encadrées par le Conseil économique, financier, industriel et commercial (CEFIC). Les liens parlementaires sont coordonnés par la Grande Commission parlementaire France-Russie, organe permanent commun à l'Assemblée nationale française et à la Douma de la Fédération de Russie.

La densité relative du cadre institutionnel bilatéral reflète l'existence, entre les deux pays, d'un degré de convergence de vision stratégique assez

(3) Un commentateur russe cite des « sources proches de la Commission européenne et de la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité » estimant que « les autorités françaises ont une approche indifférente de ce qui se passe en Europe orientale ». Cf. Anton ZYKOV, « Prioritety vnešnej politiki Frantsii i oukrainskij krizis » [Les priorités de la politique extérieure de la France et la crise ukrainienne], 25 avr. 2014, disponible sur le site Internet www.foreignpolicy.ru. L'auteur semble vouloir contredire cette impression en soulignant que chez les socialistes comme du côté des forces de la droite traditionnelle et des centristes se sont exprimées des personnalités appelant les autorités françaises à critiquer plus fermement la position russe sur la crise en Ukraine.

(4) Jean-Christophe ROMER, « Les relations franco-russes (1991-99), entre symboles et réalités », *Annuaire français de relations internationales*, 2000, vol. I, p. 439.

(5) Un groupe bilatéral de lutte contre le terrorisme a été établi en 2003.

consistant. Au sortir de la Guerre froide, la France et la Russie avaient fait du thème de la multipolarité un fil conducteur de leur politique étrangère respective, avec des nuances mais dans une même perspective, celle de limiter la tendance interventionniste perçue des Etats-Unis, « l'hyperpuissance » d'Hubert Védrine, dans le jeu international. Le président Chirac voyait en la Russie « *un partenaire stratégique [...] vital du point de vue de sa vision non pas simplement d'un monde multilatéral, où les décisions sont partagées, mais d'un monde multipolaire, où le pouvoir est partagé* » (6). A partir des années 2000, les deux Etats ont en substance une lecture approuvée de l'ordre international effectivement devenu polycentrique : il ne va pas sans heurts entre les pôles de puissance, anciens et nouveaux, et cette situation peut engendrer des instabilités à l'échelle globale. Dans cette perspective, les initiatives françaises en vue de promouvoir le G20 ont été bien accueillies à Moscou, de même que le souci de Paris de rendre un certain nombre d'organisations internationales plus représentatives.

En outre, la France et la Russie, toutes deux membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, estiment, pour reprendre les termes du président Hollande, avoir « *des responsabilités à l'échelle du monde* » (7). Elles militent activement pour la gestion multilatérale des différends internationaux, pour que les Nations Unies demeurent le principal régulateur des relations interétatiques et l'acteur central pour ce qui concerne la légitimation du recours à la force. Un des épisodes les plus emblématiques de la « solidarité » franco-russe en la matière sera, en 2003, le front commun, avec l'Allemagne, contre le « projet » de guerre anglo-américaine en Iraq (8). En outre, le fait que les deux pays soient des puissances nucléaires facilite la compréhension mutuelle sur certains sujets. Ainsi, la France a pu manifester de l'ouverture sur la position de la Russie, inquiète du possible impact sur sa dissuasion des plans antimissiles occidentaux.

La sécurité européenne constituait une thématique sur laquelle Français et Russes convergeaient assez largement et naturellement. Avec l'Allemagne et quelques autres pays européens, la France a toujours considéré que la sécurité du continent passe par un amarrage solide de la Russie au reste de l'ensemble européen. Cette vision sous-tend la politique extérieure de la France de longue date, transcendant tous les courants politiques (9). Cela s'est manifesté, notamment, dans la détermination de Paris à chercher

(6) Thomas GOMART, « France's Russia policy: balancing interests and values », *The Washington Quarterly*, vol. XXX, n° 2, print. 2007, p. 147.

(7) Entretien du président de la République à la radio « Echos de Moscou », publié le 28 février 2013 à la page www.elysee.fr/interviews/article/interview-du-president-de-la-republique-a-la-radio-echos-de-moscou/ (publié le 28 février 2013).

(8) On notera qu'à cette époque, le ministère français des Affaires étrangères avait un temps estimé que « *la dynamique consécutive France-Allemagne-Russie [avait] permis au partenariat UE-Russie de passer un seuil qualitatif* », un espoir également nourri à Moscou. Cf. Thomas GOMART, *op. cit.*, p. 150.

(9) Jean-Christophe ROMER, *op. cit.*, p. 444.

à atténuer les griefs de Moscou sur l'élargissement de l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN). En ont témoigné son rôle en pointe sur la définition de l'« Acte fondateur OTAN-Russie sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles », signé à Paris le 31 mai 1997, soit avant que l'Alliance invite officiellement trois anciens « satellites » de Moscou, et l'établissement consécutif du Conseil conjoint permanent puis, en 2002, du Conseil OTAN-Russie – initiative de Londres soutenue par Paris (10). La France, qui a aussi été un des promoteurs actifs des « quatre espaces » de coopération structurant la relation UE-Russie, s'est également appliquée à raccrocher la Russie à des initiatives de l'Union européenne en matière de sécurité, par exemple en militant pour associer les forces armées russes à l'opération de l'UE au Tchad (Eufor, 2008 (11)). De la même manière, la France est l'un des pays européens qui ont manifesté une certaine attention à la proposition du président Medvedev portant sur l'élaboration d'une nouvelle architecture de sécurité européenne (12). Elle a également été le premier pays européen à signer avec la Russie un accord sur la facilitation des visas, « *question très sensible pour Moscou du point de vue politique, symbolique et économique* » (13).

Surtout, Paris a été très clair dans son effort pour freiner la perspective d'une adhésion des républiques ex-soviétiques à l'Alliance atlantique, considérant que cela constituait un risque pour la sécurité européenne – compte tenu de la sensibilité du sujet vu de Russie. Ce positionnement reflète en partie le fait que, au sein des élites françaises, l'idée que la Russie puisse considérer avoir des intérêts à défendre dans son voisinage immédiat ne choque pas nécessairement, alors qu'elle est inacceptable vue d'autres pays occidentaux (notamment aux Etats-Unis et dans les pays d'Europe centrale) (14). Lors du sommet de l'OTAN à Bucarest en 2008, la France a fait partie des Etats membres qui ont refusé l'octroi du Plan d'action pour l'adhésion à l'Ukraine et à la Géorgie. Si les Russes sont

(10) Arnaud DUBIEN, « France-Russie : nouveaux et défis d'un partenariat stratégique », *Notes de l'Observatoire franco-russe*, n° 1, oct. 2012, p. 8.

(11) Au total, plus de 100 pilotes et techniciens russes ont participé. Quatre hélicoptères de transport Mi8 MT russes étaient engagés dans cette mission. Une délégation d'officiers russes était venue pour quelques jours au Quartier général de l'Eufor, installé au Mont-Valérien près de Paris. Les militaires russes ont *a priori* apprécié cette expérience, globalement peu complexe et ne nécessitant pas le déploiement de moyens démesurés. D'après des entretiens conduits à Moscou, 2010.

(12) Une spécialiste de la Russie relève toutefois que toutes ces initiatives n'ont pas été de nature à « [bouleverser] les fondements des rapports entre l'UE, l'Alliance atlantique et la Russie » et à « susciter un débat sur la forme que pourrait prendre une association UE-Russie allant au-delà de l'Accord de partenariat et de coopération, ni à engager, dans le domaine de la sécurité, une réflexion sur un projet commun de grande envergure, voire sur la possibilité d'une adhésion de la Russie à l'Alliance atlantique qui aurait scellé la réconciliation russo-occidentale et imposé un autre regard sur l'ancien adversaire ». Cf. Anne DE TINGUY, « Ambivalence et distanciation. Perceptions de la Russie en France », *Russia in Global Affairs*, vol. XI, 2013, p. 27.

(13) Isabelle FACON, « Russia and the European great powers – France », in Kjell ENGELBREKT / Bertil NYGREN (dir.), *Russia and Europe. Building Bridges, Digging Trenches*, Routledge, 2010, p. 171.

(14) Sur fond de conflit en Géorgie, le président Sarkozy avait froissé certains des partenaires centre-européens de la France en déclarant qu'il jugeait « parfaitement normal que la Russie veuille défendre ses intérêts ainsi que ceux des Russes en Russie et des russophones à l'extérieur de la Russie ». Cf. « Géorgie : la Russie stoppe ses opérations militaires », www.challenges.fr, 12 août 2008.

nombreux à considérer que ce type de positions est « *déterminé non pas tant par des sentiments d'amitié envers la Russie que par des considérations pragmatiques* » (15), ce positionnement français n'en est pas moins apprécié du Kremlin. Tout cela a, clairement, facilité la médiation réalisée par la France au nom de la présidence de l'Union européenne lors du conflit en Géorgie la même année. Cette médiation avait été probablement aidée par le fait que Paris, au moment des révolutions de couleur en Géorgie et en Ukraine, était demeurée prudente dans ses réactions, en partie du fait de sa position critique sur le projet de « promotion de la démocratie » de l'administration Bush, favorablement accueillie par les nouveaux Etats membres de l'Union européenne, dans le voisinage commun à l'UE et à la Russie (16).

Cet ensemble de positionnements français sous-tend l'appréciation de la France par Vladimir Poutine dans son manifeste de politique étrangère pré-électoral publié début 2012 : il y présentait la France, avec l'Allemagne (17), comme un acteur moteur pour la vitalité du projet européen et, partant, pour l'ancrage de la Russie en Europe (18). La convergence sur les questions de sécurité européenne s'inscrivait dans un contexte qui voyait des éléments traditionnels de la ligne diplomatique des deux gouvernements se faire, pour ainsi dire, écho. Ainsi, Moscou a toujours souhaité une « émancipation » des pays européens à l'égard des Etats-Unis, *a fortiori* sur fond d'élargissement de l'OTAN, ce à quoi satisfaisait de fait le souci historique de Paris de chercher à amoindrir l'empreinte américaine dans le paysage de sécurité continental. D'ailleurs, différents responsables français ont pu voir dans un lien fort avec la Russie un des vecteurs de l'autonomisation relative de l'Europe en matière politique et de sécurité.

Cependant, si certains spécialistes russes veulent croire que le gouvernement français « *reconnaît pleinement* » que « *les chances de l'Europe de se transformer en pôle mondial de puissance sans coopération avec nous s'abaissent considérablement* » (19), il apparaît que cette vision n'est aujourd'hui plus aussi spontanément intégrée par les élites françaises que par le passé, une partie d'entre elles n'étant pas ou plus attirée par la perspective d'un espace économique et humain commun entre l'Europe et la Russie tel que proposé par Nicolas Sarkozy lors de la World Policy

(15) Sergeï Fiodorov, « Rossiïsko-frantsouzskie otnoçheniia : v poiskakh strategičeskogo partniorstva » [Les relations franco-russes : en quête d'un partenariat stratégique], *Perspektivy*, 6 mars 2010.

(16) Isabelle FACON, *op. cit.*, p. 172.

(17) En 1998, Paris, Berlin et Moscou avaient formé le « Triangle d'Iekaterinbourg », lequel, espéraient les trois parties, chacune selon ses référents, contribuerait à stabiliser les relations européennes post-Guerre froide et à donner plus de poids à un pôle européen dans le monde multipolaire en formation. La dernière réunion s'est tenue en 2006.

(18) « Rossiia i meniaouchchiisja mir » [La Russie et un monde qui change], *Moskovskie Novosti*, 27 fév. 2012.

(19) Sergeï Fiodorov, *op. cit.*

Conférence d'octobre 2008 (20) – même au nom d'enjeux ou de défis communs tels que les besoins de la lutte contre le terrorisme international ou la nécessité perçue de faire face à la montée en puissance de la Chine.

En tout état de cause, la crise en Ukraine a donné l'impression que le dialogue entre les responsables français et russes se situait bien en deçà de l'intense interaction intervenue entre Moscou et Berlin, même si celle-ci s'est progressivement faite plus rugueuse. Certes, cela s'explique par la gravité de la situation, qui a conduit la Russie à violer le droit international (annexion de la Crimée) et à soutenir directement les séparatistes dans l'est de l'Ukraine. Cela constitue également, probablement, un symptôme de l'atténuation, depuis plusieurs années, de la convergence de vision stratégique entre Paris et Moscou, contraignant le dialogue politique et de sécurité, marqué désormais par l'impression réciproque de ne plus se comprendre aussi bien que par le passé.

« FATIGUE » DE LA RUSSIE
ET « EUROPÉANISATION » DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE FRANÇAISE

En apparence, la relation France-Russie a gagné en substance au cours des dernières années. Elle a en tout cas pris des dimensions plus concrètes. Il était en effet fréquemment déploré que le niveau des relations économiques ne correspondait pas aux grandes déclarations d'amitié et d'entente politique régulièrement prononcées lors des rencontres franco-russes. Avec un dynamisme particulier depuis la présidence de Nicolas Sarkozy, la France s'est appliquée à rattraper son retard sur l'Allemagne, mais aussi l'Italie et plusieurs pays européens, sur le marché russe, prolongeant une tendance amorcée au début des années 2000 (21). Elle a en cela connu un certain succès, les positions économiques de la France se renforçant progressivement en Russie. En 2013, la France était, avec 4,1% de parts de marché, le troisième fournisseur européen de la Russie (après l'Allemagne et l'Italie), tandis que la Russie était le troisième marché de la France (hors UE et Suisse) (22). Il a été beaucoup reproché au président Hollande, lors de sa visite à Moscou en février 2013, d'avoir clairement privilégié les objectifs économiques au détriment des questions

(20) Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur les relations entre l'Union européenne et la Russie, à Evian le 8 octobre 2008, disponible sur le site Internet discours.vie-publique.fr/texte/087003141.html.

(21) La tendance était en effet déjà à la hausse à l'époque antérieure, le volume du commerce bilatéral entre les deux États triplant entre 2003 et 2008, pour atteindre plus de 20 milliards d'euros. Cf. Sergeï Fiodorov, *op. cit.* Les exportations françaises ont été multipliées par plus de quatre entre 2000 et 2013. Cf. la page Internet du ministère français des Affaires étrangères et du Développement international www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/russie/la-france-et-la-russie/. Sur l'évolution de la relation commerciale et économique bilatérale, cf. Arnaud DUBIEN, *op. cit.*, pp. 10 et suiv.

(22) Sur le plan des investissements, la France a « depuis 2006, substantiellement amélioré sa position. Le stock d'investissements directs français en Russie arrive, avec quelque 14 Mds d'euros en 2013, en 12^e position », ces investissements étant par ailleurs très diversifiés dans leurs secteurs de destination. Cf. la page Internet du ministère français des Affaires étrangères et du Développement international, *op. cit.*

politiques. Le contrat sur la vente de deux bâtiments de projection et de commandement type *Mistral* (2011) est venu symboliser et transcender cette tendance. Si Paris a présenté cette transaction sous un jour traditionnel du point de vue du discours classique français sur la Russie – la Russie est un partenaire, la Guerre froide est terminée –, le contrat traduisait en réalité avant tout « l'économisation » croissante des rapports franco-russes – et, d'une façon générale, le pragmatisme grandissant de la France, résolue à mener une « *diplomatie économique* » (23) –, masquant, en fait, une forme de banalisation de la nature de la relation au niveau politique. La partie russe, pour sa part, présentera opportunément la signature de ce contrat – auquel s'opposaient de nombreux représentants de l'industrie navale nationale mais aussi de la Marine – comme le symbole politique de la relation forte entretenue par Moscou avec l'un des poids lourds de l'Europe – que le Kremlin le fasse pour contrebalancer l'influence croissante, en Europe, des pays centre-européens ou pour faire mentir les faits d'un « affadissement » du lien avec Paris.

Du côté français, plusieurs facteurs expliquent ce dernier état de choses. Le durcissement perceptible du pouvoir russe, qu'il s'agisse de la scène intérieure ou de la politique internationale, a contribué à gêner le développement du dialogue bilatéral, rendant plus inconfortable le discours classique sur les liens privilégiés entre la France et la Russie. Dès 2006, d'ailleurs, des diplomates français exprimaient cela : « *La Russie se refait une santé et se comporte en puissance, ce qui est une bonne chose. Mais ce partenaire est de plus en plus enclin à refuser les formules de compromis. La coopération s'enlise* » (24). Cela s'est accentué avec la troisième élection de Vladimir Poutine. A tort ou à raison et quoi qu'il puisse en être dit aujourd'hui, Paris avait placé des espoirs en la personne de Dmitri Medvedev, Président de la Fédération de Russie de 2008 à 2012 – espoirs portant sur une libéralisation du jeu politique en Russie et sur une politique extérieure plus conforme aux attentes de ses partenaires occidentaux (de ce dernier point de vue, le choix de Moscou de s'abstenir sur le vote de la résolution 1973 du Conseil de sécurité de l'ONU, ouvrant la voie à l'intervention de l'OTAN en Libye, avait été considéré comme un signal favorable). Dans ce contexte, les conditions ouvertement « aménagées » de la succession Medvedev-Poutine à la présidence russe de 2012 ont d'autant plus exaspéré la classe dirigeante française. Lors de sa visite à Moscou en février 2013, le président Hollande a rencontré – brièvement

(23) Bertrand LANGLOIS, « Russie : l'opposition passe à l'as », *Le Figaro*, 28 fév. 2013. Le ministère français des Affaires étrangères précise que la nomination en 2012 de Jean-Pierre Chevènement en tant que Représentant spécial du gouvernement pour la Russie « témoigne de l'attention que la France accorde à ses relations commerciales avec la Russie » (cf. la page Internet du ministère français des Affaires étrangères et du Développement international, *op. cit.*).

(24) Un diplomate français cité par Laure MANDEVILLE, « Paris mal à l'aise face à son partenaire russe », *Le Figaro*, 22 sept. 2006.

et discrètement, certes – des représentants de l'opposition et de la société civile russes (25).

La France, par la voix de Nicolas Sarkozy, a pu s'inquiéter de la « brutalité » avec laquelle la Russie use de ses ressources énergétiques sur la scène internationale (26) – une position qui n'avait pas été bien reçue à Moscou (27). La guerre en Géorgie a contribué à alerter les responsables français sur l'intention de la Russie de défendre ses intérêts dans le « voisinage commun » à l'UE et à la Russie par tous les moyens, suscitant des inquiétudes exprimées entre autres par Bernard Kouchner, alors ministre des Affaires étrangères, sur la possibilité que le Kremlin puisse avoir d'« autres objectifs » (Crimée, Ukraine, Moldova...) (28) Le maigre succès rencontré par les autorités françaises dans leur effort pour engager Moscou sur la question des conflits gelés a probablement joué son rôle dans la lassitude à l'égard du partenaire russe. Tous ces éléments se sont conjugués pour rendre moins ferme l'idée que le partenariat privilégié avec Moscou élargit la gamme des options diplomatiques de Paris, pour qui le Kremlin devient un interlocuteur souvent embarrassant, surtout dans un contexte où « *la Russie est certainement l'un des sujets qui divisent le plus [l']Union européenne* » (29), vecteur central de la politique extérieure française. Si Paris a montré, comme indiqué précédemment, de la compréhension sur les positions russes sur l'élargissement de l'OTAN ou les défenses antimissiles, elle n'en a pas moins été fortement gênée par certaines contre-mesures prises par les Russes, telles que la suspension de l'application du Traité sur les Forces conventionnelles en Europe ou les menaces de cibler des missiles contre les futures installations antimissiles en Europe. La tonalité de la grande presse française sur la Russie et une certaine pression des organisations non gouvernementales (ONG) de défense des droits de l'homme sont des éléments de contexte à prendre en considération dans cette évolution du positionnement français – ces dernières années montrant une convergence plus forte entre la vision largement négative que ces acteurs, auxquels on peut ajouter une partie du monde académique (30), ont de la Russie et celle des autorités politiques. Il est intéressant que, pour certains, les ONG seraient influencées par la lecture dominante – critique – de la Russie portée par les principaux

(25) Lors de sa première visite à Moscou, le président Sarkozy avait rencontré des représentants de Mémorial, une ONG connue pour son engagement, entre autres, contre la « politique » de Moscou en Tchétchénie.

(26) Lors de son premier discours aux ambassadeurs, en 2007.

(27) Sergeï FIDOROV, « Vnechnepolititcheskaïa strategiia Sarkozy : natchalo ery postgollisma ? » [La stratégie de politique étrangère de Sarkozy : le début de l'ère du post-gaullisme ?], *Perspektivy*, 10 oct. 2007.

(28) Cité par Luke HARDING, « Russia: any country could be next, warns Ukrainian President », *The Guardian*, 28 août 2008.

(29) Laure DELCOUR, « France-Russie : la réinvention d'une relation spécifique », *DGAPanalyse*, n° 6, juil. 2010, p. 6.

(30) En parallèle, les enquêtes d'opinion expriment une détérioration de l'image de la Russie en France. Cf. Anne DE TINGUY, *op. cit.*, p. 21.

quotidiens français ; pour d'autres, cette dernière se ferait fort de reprendre le positionnement du gouvernement français.

S'impose en tout cas une tendance de fond au sein de l'exécutif français qui s'avère moins naturellement favorable à des relations politiques et de sécurité fortes avec la Russie. Le changement générationnel fait que les élites politiques apparaissent moins attachées à la tradition gaulliste de politique étrangère en général, de relations spéciales avec Moscou en particulier. Elles sont influencées en cela, pour ce qui concerne le « champ européen », par le double élargissement de l'OTAN et de l'Union européenne. Un spécialiste français de la Russie note ainsi au printemps 2007 que si, en France, bien des personnalités voient divers avantages dans l'axe informel Paris-Berlin-Moscou, d'autres y sont hostiles, considérant qu'au travers de ce format, la France et l'Allemagne « *ont négligé les nouveaux Etats membres [de l'UE et de l'OTAN], qui se sont battus durement pour obtenir leur nouveau statut européen, ainsi que les démocraties émergentes telles que l'Ukraine et la Géorgie* » (31). Ainsi, les diplomates français intègrent plus spontanément, le temps et la « fatigue » de la Russie aidant, les préoccupations des nouveaux alliés et partenaires centre-orientaux – une évolution sensible sous Nicolas Sarkozy que la présidence Hollande ne remet pas en question. Ce dernier point explique également sans doute le fait que, si la diplomatie française demeure extrêmement prudente sur le « désir d'OTAN » de Tbilissi et de Kiev, elle n'en est pas moins préoccupée par les modalités de la politique d'influence telle que la Russie la mène dans l'ex-Union soviétique (jeu sur les conflits gelés, pression énergétique...). Le président Sarkozy le dira en substance lors de son discours à la World Policy Conference de 2008 (32). Si la position française est assez discrète sur le sujet, les agissements de la Russie dans les deux territoires séparatistes de Géorgie (Ossétie du Sud et Abkhazie) (33), considérés comme ne respectant pas le plan de paix Sarkozy-Medvedev-Saakachvili 2008 – qui prévoyait le retour des troupes aux positions antérieures au conflit –, ne vont probablement pas dans le sens d'une grande satisfaction de Paris (34).

(31) Thomas GOMART, *op. cit.*, p. 151.

(32) Pour lui, « *la sécurité en Europe dépend aussi du renoncement définitif à l'ambition de 'sphères d'influence' et du respect de l'intégrité territoriale et de l'indépendance de chaque pays* », Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur les relations entre l'Union européenne et la Russie, *op. cit.*

(33) La Russie ayant reconnu l'indépendance des deux territoires en 2008, elle a signé avec les deux « nouveaux Etats » des accords lui permettant de disposer de bases militaires en Ossétie du Sud et en Abkhazie.

(34) La France avait fait l'objet de critiques, lorsque ce plan de paix fut connu, du fait qu'il n'évoquait pas l'intégrité territoriale de la Géorgie, suscitant nombre d'analyses sur « *l'habituelle complaisance française* » à l'égard de Moscou. Lorsque le président Hollande a annoncé, lors de sa conférence de presse du 5 février 2015, une nouvelle initiative diplomatique conjointe franco-allemande pour chercher une sortie de conflit en Ukraine, il a précisé que la nouvelle proposition de règlement serait « *fondée sur l'intégrité territoriale de l'Ukraine* ».

LA PERCEPTION RUSSE :
UNE POLITIQUE EXTÉRIEURE FRANÇAISE DÉPERSONNALISÉE

Une forme de « désenchantement » caractérise également la vision russe de la France depuis maintenant cinq à dix ans. La perception est largement répandue que la France aurait perdu de sa personnalité sur la scène internationale en s'éloignant de l'héritage gaulliste des relations avec Moscou, que Paris a cherché à cultiver même dans les années de Guerre froide, le général de Gaulle évoquant en 1959 son désir d'une « *Europe de l'Atlantique à l'Oural* ». Cet héritage, qui donnait à la Russie une place à part entière dans le paysage politique européen, transcendait les phases de tension entre Paris et Moscou – par exemple lorsque, dans les années 1990, le gouvernement français n'avait pas ménagé ses critiques face à l'intervention militaire russe en Tchétchénie ou suite à la participation de la France à l'opération de l'OTAN contre la Serbie en 1999, tant décriée en Russie (35). Vu de Moscou, Paris s'aligne désormais de plus en plus sur les positions des Etats-Unis et/ou des pays européens les plus atlantistes. Les lignes directrices de sa politique étrangère seraient plus fluctuantes, moins claires, faisant de la France un partenaire moins prévisible – un trait que déplore une diplomatie russe en quête de stabilité dans ses partenariats extérieurs.

Plusieurs « indices » ont attiré l'attention des politologues russes dans le changement de ligne stratégique de la politique extérieure française après l'élection de Nicolas Sarkozy. Si Bernard Kouchner était revenu, pour les atténuer, sur ses propos sur les risques d'une guerre avec l'Iran, ces derniers, tenus au tout début de la présidence Sarkozy par une personnalité déjà « mal notée » à Moscou du fait de son engagement sur la question du Kosovo, avaient été perçus, en Russie, comme « *une confirmation supplémentaire du changement de la ligne de politique étrangère de la France, de son rapprochement avec les Etats-Unis* » (36). Il est vrai que le retour, en 2009, de la France dans les structures militaires intégrées de l'OTAN n'a bouleversé ni les Russes, ni la relation bilatérale – pour un chercheur russe, cela « *s'explique par le fait que ni l'URSS en son temps, ni la Russie dernièrement n'avaient obtenu le moindre avantage du statut 'particulier' de Paris au sein de l'OTAN* » (37). Les responsables russes l'avaient cependant interprété comme un symptôme de la banalisation et de l'alignement en cours de la politique étrangère française, dont avait selon eux témoigné, un an plus tôt, la reconnaissance par Paris de l'indépendance du Kosovo.

(35) Evguenia OBITCHKINA, « Les relations franco-russes, hier et demain », *Russia in Global Affairs*, vol. XI, 2013, p. 34.

(36) Si des spécialistes russes de la France déplorent « *l'approche dure de la France dans la résolution du problème iranien, où la France s'est solidarisée de fait avec les Etats-Unis* » (cf. Sergeï FIODOROV, « *Vnechnepolititcheskaïa strategiiia...* », *op. cit.*), les autorités françaises ont toujours indiqué qu'elles considéraient que, sur ce dossier, la Russie avait été un partenaire utile et constructif, bien que son ralliement aux différents cycles de sanctions contre l'Iran ait presque systématiquement été difficile à obtenir.

(37) Evguenia OBITCHKINA, *op. cit.*, p. 36.

Certains politologues en auront même conclu que cela signifiait qu'il ne fallait pas « *compter sur une position excessivement indépendante de la France* » – en dépit de sa position compréhensive sur les appréhensions de la Russie sur l'élargissement de l'OTAN et sur les plans de déploiement de moyens antimissiles en Pologne et en République tchèque de l'administration Bush (38). Vu de Moscou, différents événements ont par la suite confirmé cette tendance préoccupante au sein de la diplomatie française. Il en est allé ainsi de l'insistance de la France pour imposer comme préalable à tout règlement de la crise syrienne le départ de Bachar el Assad (39). Par la suite, la Russie a continué à revoir sa position sur son lien avec la France quand cette dernière a, selon Moscou, participé au dévoiement du mandat donné à l'OTAN par le Conseil de sécurité de l'ONU pour la Libye – brisant ainsi la confiance de Moscou qui, cela a été précédemment rappelé, avait opté pour l'abstention. Moscou (avec la Chine et des responsables de l'Union africaine) protestera par la suite lorsque la France livrera des armes à l'opposition libyenne (40). Les liens qu'a déployés ces dernières années Paris avec le Qatar et l'Arabie saoudite ne sont pas du goût de Moscou, qui entretient avec ces mêmes Etats des relations difficiles.

La déception est forte aussi pour ce qui concerne l'évolution du positionnement de Paris sur la sécurité européenne. Lors de son discours à la World Policy Conference de 2008, Nicolas Sarkozy explique à son homologue russe Dmitri Medvedev qu'il est favorable à la discussion qu'il a demandée sur l'architecture de sécurité européenne. Cependant, il insiste également sur le fait que ce dialogue doit associer les Etats-Unis. Dans le même discours, il indique que ce dialogue devra également exclure « *l'ambition de 'sphères d'influence'* » dans le voisinage commun – dont il souhaite faire un « *champ de coopération, pas un terrain de rivalités* » –, critique assez peu voilée de la ligne de Moscou dans la zone concernée (41). Ce faisant, il achève de convaincre la Russie qu'il y a bien convergence de la position française vers les « préférences » des Etats-Unis ainsi que celles des nouveaux membres centre-européens de l'Union européenne et de l'OTAN – en rupture avec la période antérieure, quand des chercheurs russes pouvaient saluer « *l'indépendance de la position française, plus forte que celle de l'Allemagne, dans les relations avec la Pologne, la République tchèque et les Etats baltes* » (42).

Ces constats nourrissent l'analyse faite en Russie sur le fait que la France a vu son poids relatif en Europe, dans l'après-Guerre froide, se

(38) Sergei FIODOROV, « Vnechnepoliticheskaïa strategii... », *op. cit.*

(39) Le sujet a suscité une tension palpable lors de la première rencontre entre les présidents Hollande et Poutine à Paris, le 1^{er} juin 2012.

(40) « Russia criticises France over Libya arms drop », www.aljazeera.com, 30 juin 2011.

(41) Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur les relations entre l'Union européenne et la Russie, *op. cit.*

(42) Ioulia STRELTSOVA, « Nikolai Sarkozi. Perspektivy sotrudnichestva Rossii-Frantsii-ES » [Nicolas Sarkozy. Perspectives de la coopération Russie-France-UE], *Mirovaïa Ekonomika i Mejdounarodnye Otnochniia*, n° 11, 2007, p. 60.

restreindre sous l'effet de l'affirmation de l'Allemagne réunifiée d'une part, de l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale d'autre part (43). Vu de la diplomatie russe, cela fait de la France un partenaire moins « utile » qu'il a pu l'être du point de vue du souhait de Moscou de renforcer son poids sur la scène politique et de sécurité européenne. Ainsi, constate le Kremlin, Paris n'a pas su donner à l'Union européenne une véritable consistance en tant qu'acteur de sécurité, quand Moscou comptait sur l'affirmation d'une identité propre de l'Europe en la matière pour répondre à son souci bien compris de voir diminuer le rôle de l'OTAN sur la scène européenne – ce en quoi les autorités russes ont sans doute surestimé le volontarisme français, d'ailleurs (44). Le Kremlin remarque aussi que les positions de la France sur les antimissiles ou sur l'architecture de sécurité européenne n'ont guère d'impact sur la ligne de ses partenaires du monde euro-atlantique (45) ; son espoir que, par son action plutôt centrée sur le voisinage méridional de l'UE, la France saurait imposer « naturellement » une limitation de l'engagement de l'Union européenne dans le voisinage oriental (46) a été déçu.

Certains politologues russes vont au-delà dans leur analyse, en considérant que, mû par le souci de recouvrer son influence en Europe, Paris jugerait nécessaire de s'aligner plus fréquemment sur les positions des Etats-Unis et de leurs amis politiques d'Europe centrale et orientale – en rupture avec le positionnement, par exemple, d'un Jacques Chirac, qui n'avait pas hésité à déplorer le soutien de ces derniers à la guerre en Iraq à la veille de leur adhésion à l'UE (47). Dans cette lecture, Paris aurait ainsi sacrifié la « dimension russe » de sa position sur les équilibres continentaux au profit d'une politique plus ouverte aux arguments des Etats-Unis et des pays européens les plus atlantistes. En d'autres termes, son objectif de renforcer son poids relatif au sein de l'Europe, dans un contexte qui voit les relations de cette dernière avec la Russie se détériorer rapidement depuis plusieurs années, auraient amené la France à moins mettre en avant le partenariat avec la Russie et à y consacrer

(43) Sergeï FIODOROV, « Vnechnepolititcheskaïa strategiiia... », *op. cit.*

(44) Les Russes partagent la critique de nombreux Français selon laquelle, contrairement aux annonces faites à ce sujet, le retour de la France dans les structures militaires intégrées de l'OTAN ne s'est pas accompagné d'un effort réel en vue de renforcer le « pilier européen » au sein de l'Alliance (d'après des entretiens conduits à Moscou, nov. 2011). Il est cependant difficile de dire si cet état de choses tient davantage à une inconsistance dans la politique française ou si elle reflète le manque de volonté politique et de moyens financiers au sein des Européens.

(45) Arnaud DUBIEN, *op. cit.*, p. 13.

(46) Isabelle FACON, *op. cit.*, p. 172.

(47) Cependant, pour des chercheurs russes, la tendance s'était engagée avant, à la fin des années 1990, alors même que la France s'appliquait à tendre la main à la Russie dans le contexte de l'élargissement de l'OTAN, comme cela a été évoqué précédemment. Ainsi, selon eux, Paris, « qui se donnait à cette époque pour but prioritaire de confirmer son statut de puissance dotée d'une responsabilité mondiale, avait de plus en plus de mal à résister à l'attraction exercée par la superpuissance américaine, d'autant plus qu'il semblait alors que le monde était revenu à un modèle civilisationnel unique, sous l'égide des démocraties libérales occidentales. Le maintien de son appartenance au groupe des leaders ne permettait pas à Paris de développer parallèlement des relations privilégiées avec la Russie ». Cf. Evguenia OBITCHKINA, *op. cit.*, p. 30.

moins d'efforts. Il est plus que probable que le fait que Paris n'ait pas « questionné » l'orientation prise par le Partenariat oriental de l'Union européenne sous l'égide de la Pologne et de la Suède participe de cette analyse côté russe – cependant, la discrétion de la France à ce sujet semble tenir d'un mélange de facteurs transcendant diverses sensibilités au sein des élites françaises (la focalisation sur d'autres priorités régionales comme la Méditerranée et l'Afrique et, paradoxalement, le souci de ne pas froisser Moscou en s'investissant trop fortement dans cette entreprise). Dans ce contexte, la Russie tend naturellement à sous-estimer sa propre part de responsabilité dans le phénomène d'éloignement constaté dans sa relation avec la France, pour insister sur la volonté de rapprochement des élites politiques françaises avec les Etats-Unis comme principal facteur de cette évolution dans la relation bilatérale.

* *
*

En 2010, année croisée France-Russie, les officiels des deux pays firent encore référence à la relation privilégiée entre Paris et Moscou et à l'ampleur des intérêts partagés. Néanmoins et de manière accélérée depuis le milieu des années 2000, cette relation a évolué insensiblement, sous l'effet croisé du déclin de l'influence du consensus gaullo-mitterrandien dans la conduite de la politique étrangère française et de la réaffirmation de la puissance russe en des termes parfois déplaisants d'un point de vue européen. Le « retour » de Vladimir Poutine à la présidence russe, en 2012, n'était guère compatible, dans ses modalités, avec les options d'un exécutif français motivé, depuis plusieurs années, par une ligne diplomatique aux accents plus idéalistes (48) et intégrant désormais plus spontanément les préoccupations et intérêts des membres centre-européens de l'OTAN et de l'UE. Tandis que le Kremlin se raidit face à la critique extérieure sur la situation interne en Russie et sur les orientations de sa politique étrangère, en particulier de la part d'un monde occidental dont il estime avoir reçu trop de leçons dans les années 1990, la France a trouvé de plus en plus délicat d'assurer une interaction harmonieuse entre sa relation bilatérale avec Moscou et le cadre européen, peinant à démontrer les apports de la première au second (Partenariat UE-Russie). Paris ne goûte sans doute pas le discours désormais prégnant du Kremlin sur le déclin, voire la décadence morale, de l'Occident. Moscou, pour sa part, constatant les inflexions sensibles de la politique extérieure française vers plus

(48) Lors de la World Policy Conference d'Evian, en 2008, le président Sarkozy, demandant à son homologue russe, Dmitri Medvedev, « *une volonté de compromis* », avait appelé à inscrire la sécurité européenne « *dans un cadre rénové fondé sur nos intérêts mais aussi sur nos valeurs : l'histoire tragique de notre continent enseigne qu'il n'y a pas de sécurité durable qui repose seulement sur l'équilibre des forces. L'équilibre des forces, ce n'est pas le garant de la sécurité durable, il faut aussi la démocratie, il faut aussi les droits de l'homme qui sont des facteurs essentiels de stabilité. Il ne s'agit pas de donner des leçons à qui que ce soit. Chacun d'entre nous avons dans nos propres pays nos faiblesses. Mais c'est le message que porte l'Union européenne. C'est ce message que je porterai dans le dialogue que nous aurons avec la Russie sur cette question de la sécurité* », Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur les relations entre l'Union européenne et la Russie, *op. cit.*

d'atlantisme et d'interventionnisme, a privilégié de manière croissante les liens avec Berlin, considéré comme pesant davantage et de manière plus absolue sur la scène européenne, un choix par ailleurs sous-tendu par des échanges économiques beaucoup plus significatifs – il est difficile de dire si l'amenuisement perceptible de l'expertise scientifique en Russie sur la France (49) découle de ce dernier paramètre ou, plutôt, y a contribué.

S'il n'est pas question de rupture, une lente normalisation par rapport au dialogue politique singulier entretenu de longue date entre Paris et Moscou était donc engagée à la veille de la crise en Ukraine. Avant 2014, certains pensaient que la relation bilatérale pouvait y gagner, en devenant sans doute moins aimable et moins symbolique mais plus concrète et pragmatique, notamment dans le domaine économique. Cependant, le conflit en Ukraine a cassé durablement la confiance. Certes, le gouvernement français, en contexte de crise économique sur le plan national, n'est pas resté totalement insensible aux pressions des acteurs économiques engagés en Russie et dont beaucoup, à l'instar de parlementaires français, souhaiteraient certainement une plus grande fidélité à l'héritage gaullio-mitterrandien de la politique extérieure française, le jugeant plus propice au développement des intérêts économiques mutuels entre la France et la Russie. Paris a résisté autant qu'il était possible aux pressions de ses alliés et partenaires occidentaux sur la question du transfert du bâtiment de projection et de commandement *Vladivostok* construit pour la Russie sur les chantiers de Saint-Nazaire. Cependant, dans ce cadre, il s'est agi bien davantage pour Paris de calibrer les sanctions dans le sens le moins défavorable possible aux intérêts français, de résister à ce qui a été perçu comme des injonctions extérieures trop sévères et de préserver son image comme exportateur d'armements que de manifester de la clémence vis-à-vis de Moscou au nom de la traditionnelle amitié franco-russe. Aujourd'hui, d'ailleurs, le ministère français des Affaires étrangères pronostique pour l'avenir des relations commerciales bilatérales, comme conséquence de la situation en Ukraine, « *une situation durable d'imprévisibilité et de confiance détériorée* » et estime que « *les entreprises françaises pourraient souffrir de pertes de marché à long terme, la Russie se tournant, à la suite des sanctions occidentales, vers d'autres pays producteurs* » (50).

Certes, en novembre 2014, le ministre français des Affaires étrangères, soulignait de nouveau l'opposition de la France à la perspective d'une adhésion de l'Ukraine à l'OTAN (51). Il a ainsi déclaré : « *il y a des questions qui se posent des deux côtés* ». Côté russe, indique-t-il, la présence russe sur le territoire de l'Ukraine, « *soit directe, soit par séparatistes interposés* », n'est « *pas acceptable* ». Il poursuit en évoquant des déclarations « *très*

(49) Arnaud DUBIEN, « France-Russie : nouveaux et défis d'un partenariat stratégique », *op. cit.*, p. 14.

(50) Cf. le site Internet du ministère français des Affaires étrangères et du Développement international www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/russie/la-france-et-la-russie/.

(51) Entretien avec Patrick Cohen, France-Inter, 25 nov. 2014, disponible sur le site Internet www.franceinter.fr/emission-le-79-laurent-fabius-le-nucleaire-militaire-en-iran-serait-un-danger-considerable.

problématiques » du nouveau gouvernement ukrainien, lorsque ce dernier indique ne plus vouloir payer « *les pensions des gens qui se trouvent à l'Est* » ou que « *notre objectif maintenant, c'est que l'Ukraine rejoigne l'OTAN* », ce qui, pour L. Fabius, « *pose évidemment de gros problèmes* ». Lors de sa conférence de presse du 5 février 2015, au cours de laquelle il annonçait une nouvelle initiative diplomatique avec l'Allemagne sur le conflit en Ukraine, le président Hollande lui-même affirmait que « *la France n'est pas favorable à ce que l'Ukraine rentre dans l'Alliance atlantique* ». Ce faisant, Paris signale sa volonté d'éviter une guerre plus large en Europe, pas sa proximité avec Moscou – même si des hommes politiques français, dans ce contexte, évoqueront *in fine* le besoin de renouer le dialogue avec Vladimir Poutine, déplorant que les Etats-Unis aient « *fait de la Russie un adversaire* » (52), tandis que des médias français soupçonneront de la part des dirigeants français et allemands une excessive complaisance vis-à-vis du Kremlin.

Du reste, vu de Moscou, dans « l'affaire ukrainienne », la France a affiché ce qui est devenu son « suivisme » par rapport à Washington. Les responsables russes déplorent en particulier l'absence de réaction aux propos peu amènes de Mme Nuland sur l'Union européenne alors qu'elle évoquait, dans une conversation téléphonique opportunément rendue publique avec l'ambassadeur en Ukraine Geoffrey Pyatt, les préférences de Washington quant au gouvernement ukrainien idéal en perspective du départ de Viktor Ianoukovitch, qui était encore en poste. Il en va de même de l'acceptation passive par les Français, les Allemands et les Polonais du rejet, le 21 février 2014, de l'accord que leurs ministres des Affaires étrangères venaient de négocier entre V. Ianoukovitch et les principales forces d'opposition. Cette passivité européenne a été lue à Moscou, à tort ou à raison, comme une confirmation d'une intervention délibérée des Occidentaux dans la crise politique en Ukraine pour faire basculer cette dernière dans le camp euro-atlantique au détriment d'intérêts considérés comme vitaux par le gouvernement russe.

Des points de convergence sur l'international perdureront entre la France et la Russie, rendant le dialogue nécessaire. Moscou a affiché son soutien aux initiatives françaises au Mali. Les condoléances de Vladimir Poutine et la présence à Paris de Sergueï Lavrov, le ministre russe des Affaires étrangères, lors de la marche du 11 janvier 2015 suite aux attentats survenus en France visaient à rappeler que le terrorisme nécessite des coopérations internationales, au-delà des divergences politiques. Cependant, il semble bien qu'une page soit définitivement tournée dans les relations entre la France et la Russie.

(52) « Fillon 'félicite' Hollande sur le dossier ukrainien », *Le Figaro*, 11 fév. 2015.