

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

VLADIMIR POUTINE ET L'UKRAINE

PAR

RICHARD SAKWA (*)

Depuis la chute de l'Union soviétique en 1991, l'Ukraine représente une difficulté permanente pour la Russie. Au cours des derniers mois, cette difficulté est devenue une crise majeure. En 2014, la Russie est devenue l'objet d'un régime de sanctions qui a endommagé une économie déjà faiblissante et entraîné un éloignement à long terme du pays face à l'union euro-atlantique. Une fois de plus, l'Europe se retrouve divisée et les aspirations de la Charte de Paris de 1990 d'une « Europe entière et libre » ont été déçues. Cette issue aurait-elle pu être évitée ? Le présent article examinera la dynamique d'élaboration des politiques en Russie, en particulier l'interprétation de la situation par Vladimir Poutine. Contrairement aux observations sur ce dernier, prétendant qu'il vit dans une autre réalité », on peut affirmer que ses actes étaient en réalité des plus rationnels et logiques dans le contexte de la dynamique de la politique étrangère de Russie depuis son indépendance et de la relation du pays avec l'Ukraine. Nous n'affirmons pas pour autant que les actes de Poutine étaient toujours justes concernant les intérêts à long terme de la Russie et ne suggérons pas non plus qu'il faudrait soutenir les actes de la Russie, mais il est important de comprendre le cadre historique et conceptuel qui a provoqué la crise la plus grave en Europe depuis la fin de la Guerre froide. En ce qui concerne Poutine, la Guerre froide s'est achevée sur une paix asymétrique avec l'expansion du système de sécurité atlantique et la mise en défensive permanente de la Russie. Vladimir Poutine a estimé que les pratiques du système international étaient utilisées à des fins instrumentales par les puissances dominantes, débouchant sur une absence de respect de la loi, comme dans l'invasion anglo-américaine de l'Iraq en 2003. La position de Poutine est que le long retrait de la Russie était terminé, provoquant une série de confrontations qui ont culminé au sujet de l'Ukraine.

VISIONS DE L'EUROPE ET CONFLIT D'INTÉGRATIONS

La réaction de Poutine à la crise en Ukraine est influencée par deux cadres conceptuels majeurs. Le premier est son engagement envers l'idée d'une « Grande Europe » allant de Lisbonne à Vladivostok. Etant peut-être

(*) Professeur à l'Université du Kent (Royaume-Uni).

le dirigeant le plus pro-européen de la Russie, il a cherché à approfondir la relation de la Russie avec l'Union européenne (UE) aux débuts de sa présidence. Cela a résulté dans l'adoption, en novembre 2003, du concept d'Espace européen économique commun (EEEEC), fondé sur la déclaration de Saint-Pétersbourg en mai de cette même année, dont découlèrent diverses feuilles de route visant à développer les quatre espaces : économique, sécurité étrangère, justice et affaires intérieures, recherche et culture. Cependant, l'impression a persisté que la Russie était trop grande et trop brutale pour pouvoir intégrer l'UE. La relation entre la Russie et l'UE s'est détériorée à un rythme régulier au lieu de s'améliorer, en grande partie parce qu'aucun des acteurs n'avait de vision claire pour l'avenir de cette dernière. L'absence d'un objectif stratégique signifiait que la relation pouvait facilement être perturbée, surtout quand un certain nombre d'anciens Etats satellites de l'Union soviétique intégrèrent l'UE avec un lourd fardeau d'histoire et de récriminations.

L'idée d'une Grande Europe propose une vision multipolaire, donc non unicentree, et sans teinte idéologique unique. Il s'agit d'une représentation plus pluraliste de l'espace européen, s'inspirant d'une longue tradition européenne allant des divers plans de Richard Coudenhove-Kalergi pour l'intégration du continent aux idées gaullistes d'un espace commun européen allant de l'Atlantique au Pacifique, en passant par le rêve de Mikhaïl Gorbatchev d'une « *maison européenne commune* » transcendant la politique de blocs de l'époque de la Guerre froide. Poutine est l'héritier de cette tradition. Jusqu'à ce jour, il mentionne de manière répétée l'idée d'une Grande Europe. Dans un discours à Berlin le 26 novembre 2010, Poutine a appelé à l'unification géopolitique de l'ensemble de la « Grande Europe » de Lisbonne à Vladivostok, afin de créer un véritable « *partenariat stratégique* » (1). De manière assez surprenante étant donné la crise en Ukraine et la détérioration de ses relations avec l'UE, Poutine est revenu à l'idée de créer une zone de libre-échange de l'Atlantique au Pacifique au sommet russo-européen de Bruxelles du 28 janvier 2014 (2).

Par contraste, le projet d'Europe élargie se fonde sur une série de cercles concentriques émanant de Bruxelles, affaiblis aux bords mais ciblés sur un centre unique. Les inquiétudes russes sur le caractère de plus en plus hermétique et exhaustif de l'Alliance atlantique ont été amplifiées par le caractère intensivement individuel de l'Europe élargie. Ces peurs ont été encore intensifiées par le développement du Partenariat oriental (PO) à partir de mai 2008, ciblant les six anciens Etats soviétiques aux frontières de l'UE : la Biélorussie, la Moldavie et l'Ukraine, ainsi que l'Azerbaïdjan, l'Arménie et la Géorgie dans le Caucase du Sud. Le PO n'était pas considéré comme un progrès vers une adhésion à l'UE pour les Etats participants,

(1) Vladimir POUTINE, « Von Lissabon bis Wladiwostok », *Süddeutsche Zeitung*, 25 nov. 2010, disponible sur le site Internet www.sueddeutsche.de.

(2) Vladimir POUTINE, Déclaration au « Russia-EU Summit », 28 janv. 2014, disponible sur le site Internet eng.kremlin.ru/transcripts/6575.

mais tentait de créer une zone de confort le long des frontières de l'UE en liant ces pays à une orientation occidentale. Ce sont les origines du PO dans les parties les plus irréconciliables avec l'ancien bloc soviétique qui ont accru les inquiétudes de la Russie. En effet, le PO a été conçu par le ministre des Affaires étrangères polonais Radoslaw (Radek) Sikorski, qui a ensuite invité son homologue suédois Carl Bildt afin de donner plus de poids à l'idée lors des négociations internes à l'UE. Au lieu de trouver des moyens de transcender les divisions qui se creusaient sur le continent, ils ont entrepris de leur donner une forme institutionnelle. Le schéma ancien de relations bilatérales fut conservé mais approfondi, avec des accords d'associations devant être signés avec des pays d'Europe de l'Est individuellement. Ces relations bilatérales devaient ensuite être renforcées par l'approfondissement de relations économiques bilatérales grâce à l'établissement d'une « zone de libre-échange profonde et exhaustive » (DCFTA) (3). Le PO a été critiqué pour de nombreux motifs, notamment le manque de perspective d'une adhésion finale à l'UE, ainsi que le financement relativement limité venant soutenir ses aspirations. Cependant, il représentait le retour d'une politique de blocs en Europe. Alors que la Russie développait son propre projet d'intégration, le PO est devenu le sujet le plus épineux entre l'UE et la Russie. L'agrandissement de l'Europe élargie à la zone post-soviétique et l'Ukraine signifiait repousser l'influence russe et limiter ses prétentions géopolitiques. Les nationalistes ukrainiens préfèrent l'UE non pas pour ses valeurs, mais parce qu'elle incarne un ensemble d'intérêts qui va de plus en plus à l'encontre de ceux de la Russie. En d'autres termes, la nature exclusive et propriétaire de l'« Europe élargie » amplifiait l'exclusivité des visions étroites du développement étatique ukrainien.

Une autre idée-clef avancée par Poutine est celle de l'intégration eurasienne. Le catalyseur immédiat de la crise en 2013 était le conflit d'intégration. Depuis le début de son mandat de dirigeant en l'an 2000, le Président russe avait essayé d'insuffler de la vie dans la Communauté des Etats Indépendants (CEI), mais il a vite compris que cet organisme, le successeur très faible de l'Union soviétique établi en décembre 1991, n'était pas un organisme adapté à une intégration régionale véritable. La CEI a cherché à maintenir certains des liens les plus anciens, y compris les voyages sans visa et la mobilité de la main-d'œuvre, mais s'avéra finalement incapable de donner une vision d'une communauté reconstituée économique, encore moins politique. L'intégration eurasienne devait être le grand projet du troisième mandat de Poutine. Ce dernier a émis un article majeur dans *Izvestiya* le 4 octobre 2011 sur son programme, traçant les grandes lignes du plan de créer une union eurasienne. Il y louait le succès de l'union douanière avec la Biélorussie et le Kazakhstan, effectuée le

(3) Nathaniel COPSEY / Karolina POMORSKA, « The influence of newer member States in the European Union: The case of Poland and the Eastern Partnership », *Europe-Asia Studies*, vol. LXVI, n° 3, mai 2014, p. 430.

1^{er} juillet 2011, et la création, le 1^{er} janvier 2012, de l'espace économique unique entre ces trois pays, comprenant une législation normalisée et le libre mouvement des capitaux, des services et de la main-d'œuvre. Poutine dressait des plans pour étendre ce projet au Kirghizstan, au Tadjikistan et à l'Arménie afin de le faire évoluer en Union économique eurasienne et finalement en Union eurasienne (UEE) (4). L'insistance de Poutine sur le fait que l'UEE n'était pas une alternative, mais un complément à l'intégration européenne, consolidait l'argument soutenu encore aujourd'hui par la Russie que la voie de développement coopérative de la Grande Europe n'est pas finie.

La crise de l'Ukraine s'est déroulée dans le contexte de ces deux projets contrastés. D'un côté, la tension entre l'Europe élargie et la Grande Europe et, de l'autre, deux projets d'intégration : l'UE et l'UEE. A partir de mai 2008, le Partenariat oriental a ciblé les six anciens Etats soviétiques aux frontières de l'UE à l'Est : la Biélorussie, la Moldavie et l'Ukraine, l'Azerbaïdjan, l'Arménie et la Géorgie dans le Caucase du Sud. Les Etats participants au PO ne considéraient pas ce dernier comme une étape vers l'adhésion à l'UE ; il s'agissait de créer une zone de confort le long des frontières de l'UE en liant ces pays à une orientation occidentale. Une dynamique de concurrence s'est installée et a explosé en 2013-2014.

L'UKRAINE OU LE PARTENAIRE GÊNANT

L'Accord d'association (AA) était la pierre angulaire de l'effort de l'UE pour intégrer l'Ukraine à l'Europe élargie. Il devait être signé lors du troisième sommet du PO à Vilnius les 28-29 novembre 2013. Le volet économique de l'accord était un accord de libre-échange approfondi et complet (ALE approfondi et complet). Les négociations avaient été menées d'une manière extrêmement technocrate et le texte n'était même pas disponible en ukrainien jusqu'au dernier moment. Ses défenseurs ont soutenu qu'il offrait à l'Ukraine une alternative « civilisationnelle » à la Russie dans le cadre du « choix européen » du pays. L'argument allait devenir le thème-clef des candidats « pro-européens » à l'élection présidentielle du 25 mai 2014 et des partis tournés vers l'Europe lors de l'élection parlementaire du 26 octobre 2014 (Verkhovna Rada).

Depuis l'établissement du PO, Poutine avait à plusieurs reprises avancé divers formats d'une discussion trilatérale entre Moscou, l'UE et les pays de partenariat respectifs. L'Ukraine figurait en haut de la liste, avec divers plans de coopération pour moderniser son réseau de transport du gaz, puis gérer les problèmes commerciaux qui découleraient de la signature du DCFTA. De telles idées ont été rejetées à plusieurs reprises. A titre d'exemple, José Manuel Barroso, président de la Commission

(4) Vladimir POUTINE, « Novyi integratsionnyi proekt dlya Evrazii: budushchee, kotoroe rozhdaetsya segodnya », *Izvestiya*, 4 oct. 2011, p. 1 ; cf. le site Internet premier.gov.ru/events/news/16622.

européenne, aurait déclaré le 29 novembre, d'après les agences de presse : « *L'inclusion de la Russie dans les négociations pour l'élaboration d'un accord d'association entre l'UE et l'Ukraine est totalement inacceptable* ». C'est dans ce contexte que Moscou a déployé des efforts phénoménaux pour dissuader Kiev de signer l'accord, y compris en recourant à diverses sanctions et interdictions de commerce. L'objectif ultime était d'encourager l'Ukraine à intégrer ce qui devait devenir l'UEE, mais n'excluait pas nécessairement une association plus étroite avec l'UE. Certes, on aurait pu trouver des moyens d'assurer une meilleure compatibilité entre les deux zones de libre-échange et, avec de la bonne volonté, l'Ukraine aurait pu servir de pont. L'UE n'avait encore jamais rencontré d'opposition avec une puissance externe face à ses projets d'élargissement ; il lui manquait tout simplement l'expérience et le langage pour maintenir le dialogue avec une puissance qui refusait d'accepter la hiérarchie implicite au programme de l'Europe élargie.

Les relations entre la Russie et l'Ukraine n'avaient jamais été faciles dès les premiers jours de la chute de l'Union soviétique et la réaction russe avait désormais des airs de désespoir las. Le début des années 1990 avait été marqué par des conflits amers sur la dénucléarisation de l'Ukraine, sur le statut de la flotte de la mer Noire à Sébastopol en Crimée et sur les questions de délimitation des frontières. Poutine considérait la Révolution orange de 2004 comme un défi géopolitique, ainsi qu'un modèle de changement politique dont il redoutait l'arrivée en Russie. La question de l'énergie était l'une des plus épineuses dans les relations russo-ukrainiennes. Près de la moitié du gaz russe destiné aux marchés européens, fournissant plus du quart des besoins totaux de l'Europe, passe par les gazoducs ukrainiens. Les années 1990 ont vu d'interminables conflits sur les conditions tarifaires et de livraison et, dans les années Poutine, deux grandes « guerres du gaz » ont débouché sur des blocages d'approvisionnement pour les consommateurs d'Ukraine en janvier 2006 et en janvier 2009. Ces « guerres » étaient en grande partie le résultat de conflits intérieurs ukrainiens entre divers oligarches.

Fondamentalement, l'Ukraine a plus d'importance pour la Russie que n'importe quel autre pays. Elle lui est liée par mille ans d'histoire, des liens économiques profonds, ainsi qu'environ trois millions de travailleurs ukrainiens envoyant 10 milliards de dollars en mandats chaque année, ce qui représente à peu près 4% du produit national brut (PNB) ukrainien. Il y avait désormais le danger d'un éloignement permanent, accompagné d'une menace de sécurité. A ce moment, il était clair que les Etats-Unis avaient fait évoluer leur position pour devenir le principal opposant de la Russie. Le sommet du G20 en septembre 2013 à Saint-Pétersbourg fut marqué par un refroidissement des relations entre les deux pays, exacerbé par les tentatives de Washington d'organiser un boycott des Jeux olympiques d'hiver à Sotchi en février 2014.

Ainsi, à la fin 2013, l'Ukraine a été confrontée à un choix cornélien, qu'elle avait tenté d'éviter pendant vingt ans. L'échec de la réforme du secteur de l'énergie, une performance économique médiocre et une mauvaise gouvernance ont accru son ambiguïté géopolitique. L'AA promettait de bousculer le système afin de régler les problèmes internes, mais il était enchâssé dans un projet géopolitique plus large qui mettait l'Ukraine dans une position impossible. Le président Viktor Ianoukovitch n'était pas particulièrement « pro-russe », mais il comprenait que l'AA forcerait le pays à entreprendre des changements radicaux qui pourraient menacer sa propre position. Poutine avait insisté sur l'inquiétude de la Russie qu'une fois le marché ukrainien ouvert aux biens venant de l'UE, le marché russe serait inondé d'articles ukrainiens de mauvaise qualité cherchant de nouveaux marchés à l'Est. Diverses mesures brutales furent prises en 2013 pour avertir des dangers. Au cours de l'été 2013, des sanctions prenant la forme de restrictions tarifaires furent imposées aux chocolats Roshen du futur président Petro Porochenko et sur un certain nombre d'autres marchandises.

Le 21 novembre 2013, Ianoukovitch annonça qu'il retarderait la signature de l'AA. Ce n'était pas simplement parce qu'il était une « marionnette » pro-russe. Comme la plupart des autres dirigeants ukrainiens, il attisait depuis longtemps la rivalité entre Moscou et Bruxelles, dans une tentative pour obtenir le meilleur des deux mondes, et ses relations personnelles avec Poutine étaient très mauvaises. Il comprenait désormais que l'UE avait en réalité proposé très peu de contreparties dont l'Ukraine pourrait bénéficier immédiatement. Moscou, d'autre part, avait offert un emprunt de 15 milliards de dollars et une forte remise sur le prix du gaz. Cependant, l'accord avec la Russie ne signifiait pas que Ianoukovitch, fermait la porte à l'UE et il avait certainement l'intention de revenir vers Bruxelles. Néanmoins, après des mois de manifestations sur la place Maïdan, au centre de Kiev, il a pris la fuite dans la nuit du 21 au 22 février 2014. Dès lors, un gouvernement nationaliste ukrainien radical a pris les commandes du pays.

LA PENSÉE DE POUTINE

Au cours de la période précédant les Jeux olympiques à Sotchi, les médias occidentaux ont dépeint Poutine dans des couleurs sombres, exagérant grandement les déficits de gouvernance en Russie. Tandis que la crise se déployait en Ukraine, cette « aliénation » culturelle atteignait des niveaux extraordinaires, combattus sur le terrain de la définition d'une réalité politique contemporaine. Le secrétaire d'Etat américain John Kerry pataugeait dans la confusion la plus totale, ne comprenant pas ce qui motivait Poutine : « *On a presque l'impression qu'il crée sa propre réalité et son propre type de monde, divorcé de beaucoup de choses qui constituent la réalité du terrain pour tous ces gens, y compris les gens de son propre pays.* »

Il a fait ces commentaires le 28 avril 2014, le jour même où de nouvelles sanctions ont été imposées à la Russie (5). Kerry a noté, en particulier, les dangers des appels de Poutine au nationalisme, tout en rejetant l'idée que les actions de la Russie en Crimée étaient des réactions : « *De toute évidence, il y a un plan. Et il est exécuté avec une résolution singulière.* » En d'autres termes, Kerry imputait une intention malfaisante aux actions de la Russie, alors que Poutine réagissait face à ce qu'il considérait comme des défis. Il s'agissait d'une situation bien plus dangereuse que tous les événements de la Guerre froide, où l'ennemi, au moins, était compréhensible. La logique idéologique a donné au conflit une structure intellectuelle, tandis que cette ère renouvelée de compétition mondiale ne correspondait en rien aux schémas mentaux des combattants. La position américaine était le négatif de l'opinion russe selon laquelle les forces occidentales étaient derrière la radicalisation de la place Maïdan et du renversement des institutions gouvernementales.

Nous avons noté le contexte structurel de la réflexion de Poutine. Cependant, au gré du déroulement de la crise dans le pays voisin, le Président russe a été forcé de réagir à une situation en évolution rapide. Comme l'a dit Dmitri Trénine, le directeur du Centre Carnegie de Moscou et l'un des commentateurs les plus rusés en matière d'affaires internationales, « *le Kremlin ne pouvait absolument pas ignorer l'évolution de la situation en Ukraine, un pays d'une importance capitale pour la Russie. Le soulèvement armé à Kiev a fait venir au pouvoir une coalition d'ultranationalistes et de politiciens pro-Occident : le mélange le plus toxique que Moscou pouvait imaginer* ». Réagir au défi signifiait entrer dans un conflit à long terme avec les Etats-Unis, l'Ukraine étant « *le principal terrain de bataille de cette lutte. L'objectif principal est d'interdire l'accès de l'Ukraine à l'OTAN et des militaires américains à l'Ukraine. D'autres objectifs incluent le maintien de l'identité culturelle russe du sud et de l'est de l'Ukraine et que la Crimée reste russe* » (6). Dans ce contexte, il convient d'examiner les problèmes suivants pour comprendre l'approche de Poutine face à la crise de l'Ukraine.

Premièrement, l'idée que la Russie s'opposait à l'association de l'Ukraine à l'UE doit être tempérée par la compréhension que la lutte précédant la signature prévue de l'AA avec l'UE avait pour but de faire s'aligner l'Ukraine avec l'UEE, mais pas nécessairement d'obliger l'Ukraine à y adhérer. Poutine a tenté en partie d'engager l'UE dans un véritable dialogue sur les conditions auxquelles l'Ukraine pourrait signer une association avec l'UE, y compris sur les questions de sécurité. Cette campagne fut conduite à sa manière, lourde et antipathique, avec des interdictions, des boycotts et autres, accompagnés par la rhétorique féroce de son conseiller sur l'intégration eurasiennne, Sergueï Glazyev, mais certaines questions

(5) Gerald F. SEIB, « Kerry sees Ukraine crisis as uniquely Putin's », *Wall Street Journal*, 29 avr. 2014.

(6) Dmitri TRÉNINE, « Europe's nightmare coming true: America vs Russia... again », *The National Interest*, 29 juil. 2014.

authentiques ont été soulevées. Par-dessus tout, la Russie a averti de manière répétée qu'elle serait tenue de prendre des mesures pour empêcher des marchandises ukrainiennes de mauvaise qualité et des marchandises de l'UE ré-étiquetées d'inonder le marché russe, une fois que l'Ukraine aurait accès à des marchandises de l'UE de meilleure qualité. La compatibilité de deux zones de libre-échange est une question qui devrait et pourrait être réglée calmement par les technocrates des deux camps, mais qui a été politisée.

Deuxièmement, il y a l'opinion que la politique de Poutine reflétait « *les ambitions impérialistes de la Russie et ses aspirations à restaurer l'ancien empire soviétique* ». Pour Alexander Sergounin, ces « *analyses sont assez simplistes et souvent erronées concernant l'interprétation des sources du comportement et des intentions de la Russie* » (7). En effet, il y a un mythe persistant selon lequel la Russie, dès le départ, tentait de placer l'Ukraine sous son contrôle direct, plutôt que d'essayer simplement d'influencer ses décisions. Si cela était véritablement son but, le moment suivant le départ de Ianoukovitch le 22 février, aurait été le moment pour frapper. Pourtant, Poutine s'est concentré sur sa victoire en Crimée, risquant ainsi de se couper en permanence du reste de l'Ukraine. Les objectifs stratégiques de la Russie ont été remarquablement cohérents depuis les années 1990 jusqu'à la Révolution orange incluse : la Russie voulait s'assurer d'avoir à Kiev un gouvernement ami, qui garantirait les droits de tous les citoyens ukrainiens. En 2014, cela se traduit par la défense du russe en tant que seconde langue officielle et par le soutien à la fédéralisation du pays, qui accorderait ainsi un fort degré d'autonomie aux diverses régions de l'Ukraine.

Ces thèmes se reflétaient dans le discours de Poutine du 18 mars, jour où la Crimée s'est officiellement rattachée à la Fédération russe. Le discours passionné de Poutine condamnait les autorités post-Ianoukovitch à Kiev, les qualifiant d'« *héritiers idéologiques de Bandera, le complice d'Hitler au cours de la Seconde Guerre mondiale* ». Il justifiait la tentative d'échappée de la Crimée, notant que : « *Ceux qui se sont opposés au coup d'Etat se sont vus immédiatement menacés de répression. Naturellement, la première en ligne de mire fut la Crimée, la Crimée russophone. Voyant cela, les résidents de Crimée et de Sébastopol se sont tournés vers la Russie pour qu'elle les aide à défendre leurs droits et leurs vies, à empêcher les événements qui se déroulaient et se déroulent encore à Kiev, à Donetsk, à Kharkov et dans d'autres villes d'Ukraine. Naturellement, nous ne pouvions pas rester sourds à cet appel ; nous ne pouvions pas abandonner la Crimée et ses habitants en détresse. Cela aurait été une trahison de notre part.* »

Il expliquait la réaction de la Russie : « *D'abord, nous avons dû aider à créer les conditions pour que les habitants de la Crimée puissent, pour la première*

(7) Alexander SERGOUNINE, « Russian views on the Ukrainian crisis », in Thomas FLICHY DE LA NEUVILLE (dir.), *Ukraine : Regards sur la crise*, L'Age d'Homme, Lausanne, 2014, p. 55.

fois de leur histoire, exprimer paisiblement leur volonté concernant leur propre avenir. Cependant, qu'entendons-nous de la part de nos collègues d'Europe de l'Ouest et d'Amérique du Nord ? Ils disent que nous violons les normes du droit international. Au moins, et c'est une bonne chose, ils se souviennent de l'existence du droit international. Mieux vaut tard que jamais. »

Il a répété que la Russie n'avait pas excédé la limite numéraire des forces armées russes en Crimée. Il a ensuite brocardé l'Occident, reprenant les griefs qu'il avait déjà exposés lors de son discours à Munich en février 2007 et en en ajoutant d'autres : le traitement méprisant et insultant de la Russie comme une puissance déchuée, le bombardement de Belgrade en 1999, l'Iraq, l'Afghanistan, le Kosovo, la Libye, la Syrie, la défense antimissiles, l'agrandissement de l'OTAN aux frontières de la Russie et la tentative d'imposer une logique intransigeante à l'élargissement de l'UE, forçant les pays à choisir entre Bruxelles et Moscou. Il nota sans ambages : « *On nous a beaucoup menti* » (8).

Plus important, un thème nouveau a fait son apparition dans son discours, à savoir la défense des « compatriotes » russes (*sootchestvenniki*) concentrés dans les pays voisins. Poutine penchait vers l'ethnisation de la politique étrangère russe, mais son discours reflétait la confusion des questions identitaires qui hantait la Russie depuis son indépendance. Des ressources considérables avaient été consacrées à la stratégie de « puissance douce » du soutien du « monde russe » (*Ruskii mir*), y compris l'établissement d'une fondation éponyme, afin de faire avancer l'enseignement de la langue russe et autres projets du même acabit, mais l'ajout d'une dimension « ethnique » représentait un changement pour Poutine. Bien que la loi sur les « compatriotes » de 2010 se fût engagée à soutenir tous les individus ayant des liens culturels, historiques et même spirituels avec la Russie, la nouvelle priorité représentait la transition d'une politique étrangère réaliste et pragmatique vers une politique marquée par une inflexion nationaliste plus « romantique ».

Pour ce qui est de l'insurrection dans le Donbass, les rebelles étaient, de toute évidence, loin d'être les marionnettes de Poutine. Ce dernier leur avait déconseillé de mener un référendum sur l'indépendance le 11 mai, mais ils l'ont fait. Les insurgés eux-mêmes venaient principalement des communautés locales, bien qu'ils aient obtenu des soutiens au-delà des frontières, spontanés et volontaires pour la plupart. Poutine courait bel et bien le risque de devenir otage des forces qu'il avait libérées. La crise ukrainienne a renforcé l'aile nationaliste de la politique russe et, malgré le fait que la popularité de Poutine ait monté en flèche après le retour de la Crimée, la vague de sentiment national a également limité sa marge de manœuvre. Des idéologues tels qu'Alexander Douguine et Alexander Prokhanov, ainsi que des commandants sur le terrain tels qu'Igor Strelkov

(8) « Address by the President of the Russian Federation », 18 mars 2014 ; <http://eng.kremlin.ru/news/6889>.

furent mis sous les feux de la rampe. Leur idéal d'un Etat eurasien autoritaire était très différent du modèle d'intégration relativement libéral présenté dans les projets de Poutine pour l'Union eurasiennne.

Troisièmement, il existe peu de preuves que l'annexion de la Crimée puis le début des troubles à l'Est et au Sud ait fait partie d'un projet longuement mûri de séparer la « Novorossiia » (une région historique non définie) de l'Ukraine. Il ne fait aucun doute que la Russie ait cherché et exploité les points faibles de l'Ukraine, mais ses objectifs finaux n'étaient pas clairs. Une fois la Crimée prise, la Russie avait toutes les raisons de s'en tenir là. Cependant, le mouvement ukrainien pour la « fédéralisation » prit de l'élan, exprimant des inquiétudes véritables sur l'imposition d'une forme étroite d'étatisme ukrainien sur le reste du pays. Une fois de plus, cela menaçait le pluralisme qui est une composante essentielle de la nation ukrainienne. L'Ukraine avait déjà vécu le mandat du président Viktor Iouchtchenko entre 2005 et 2010 après la Révolution orange : il avait été le premier Président ukrainien à soutenir la réhabilitation de l'Organisation des ukrainiens nationalistes (OUN) et de Stephen Bandera, son dirigeant controversé, qui avait commis des actes de meurtre ethnique pendant l'occupation allemande à partir de 1941. Ainsi, les premiers événements du régime de février ont entraîné la crainte que la tradition pluraliste « malorusse » de l'Ukraine ne soit mise à mal.

La fédéralisation de l'Ukraine était certainement un objectif russe permettant la diversité des régimes et tempérant le monisme de l'Etat ukrainien unitaire, mais le démantèlement de l'Etat n'était pas au programme. Les fantasmes du démembrement de l'Ukraine pour obtenir un Etat de protectorat ami aux frontières, voire l'annexion pure et simple des territoires ont certainement été relayés par les médias russes, mais n'ont pas obtenu de soutien officiel. Si l'Ukraine s'était effondrée, la Russie se serait certainement installée sans délai, comme d'autres Etats, afin de protéger les civils et les installations (surtout les centrales nucléaires) et de rétablir l'ordre. Le degré auquel la Russie a fomenté les troubles dans le Donbass afin d'obtenir la dislocation et ainsi d'avoir un moyen de pression dans ses relations avec Kiev et d'aboutir à un démembrement éventuel de l'Ukraine est tout aussi obscur. Bien que la Russie ait probablement eu des plans de rechange, la Russie semblait réagir aux événements la plupart du temps, jusqu'à ce qu'elle prenne la décision de frapper en Crimée. Dans sa séance de questions-réponses sur *Ligne directe* le 17 avril, Poutine a répété que la décision d'envahir la Crimée n'avait pas été planifiée quelques semaines auparavant. Diffusés en quantité phénoménale dans les médias russes, les commentaires publics sur les événements en Ukraine avant le changement de régime du 22 février n'avaient même pas fait allusion à la réunification de la région avec la Russie. Ainsi, l'hypothèse la plus probable est que l'invasion représentait une réponse énervée et *ad hoc* au renversement de Ianoukovitch et à l'installation d'un gouvernement nationaliste antirusse à Kiev.

Quatrièmement, la Russie n'était pas du tout un ennemi. Sans aucun doute était-elle une voisine gênante, une amie difficile, irritante et en quête de réassurance, assaillie de toutes sortes de difficultés internationales et manquant affreusement de certitudes quant à sa place dans le monde. Cependant, il ne s'agissait pas d'une puissance révisionniste comme le Reich de Guillaume II l'avait été en 1914 et encore moins comme le troisième *Reich* de Hitler en 1939. Il s'agissait d'une puissance sur la défensive, en proie à une idéologie intérieure de plus en plus conservatrice, mais qui prétendait agir en défense du droit international, contrairement à bon nombre des puissances occidentales qui ont reconnu l'indépendance du Kosovo en 2008. En effet, l'essence même de la position de Poutine en politique mondiale est la défense du droit international. Le Président de la Fédération de Russie s'est sans cesse plaint du fait que c'étaient les puissances occidentales qui bafouaient régulièrement les règles du comportement international en toute impunité. Dans sa séance de questions-réponses sur *Ligne directe* le 17 avril, Poutine a répété que la Russie « *n'avait jamais eu l'intention d'annexer des territoires [...] Au contraire, nous allions consolider nos relations avec l'Ukraine en nous basant sur les réalités géopolitiques actuelles* ». Ce n'est que lorsque la situation a changé que le Conseil de sécurité russe a consenti à soutenir l'« *autodétermination* » du peuple de Crimée. Il a répété que l'invasion n'avait pas été « *planifiée à l'avance ou préparée* ». Il a reconnu que « *les soldats russes ont soutenu les forces d'autodéfense de la Crimée* ». En termes larges, il a soutenu que « *l'intention de séparer la Russie et l'Ukraine, de séparer ce qui est essentiellement une seule nation par de nombreux aspects, a été une question de politique internationale pendant des siècles* » (9).

A plusieurs reprises, Poutine est revenu au défi stratégique posé par les événements d'Ukraine. Lors d'une rencontre avec la presse le 24 mai, par exemple, il a souligné que : « *Certains des événements en Ukraine menacent directement nos intérêts, d'abord en matière de sécurité. Je parle de l'accession potentielle de l'Ukraine à l'OTAN. Comme je l'ai dit plus tôt, une telle accession pourrait être suivie par le déploiement de systèmes de frappes par missiles en Ukraine, y compris la Crimée. Si cela devait se produire, les conséquences géopolitiques pour notre pays seraient sérieuses. En fait, la Russie se verrait forcée de quitter le territoire de la mer Noire, alors qu'elle s'est battue pendant des siècles pour y avoir une présence légitime. Et ceux qui ont initié le coup d'Etat à Kiev, si ce sont véritablement des experts, auraient dû penser aux conséquences de leurs ambitions illégales* » (10).

Il a rejeté l'idée selon laquelle le désaccord au sujet de l'Ukraine représentait le début d'une nouvelle guerre froide, soutenant que « *personne ne s'en inquiète et je ne crois pas que cela va se produire* ».

(9) « Direct Line with Vladimir Putin », 17 avr. 2014, disponible sur le site Internet eng.kremlin.ru/news/7034.

(10) Vladimir POUTINE, « Meetings with heads of leading international news agencies », 24 mai 2014, accessible à la page eng.kremlin.ru/news/7237.

Dans ses remarques au Conseil de sécurité le 22 juillet, Poutine a classé les défis auxquels la Russie était confrontée dans l'ordre suivant : améliorer les relations inter-ethniques dans ce pays vaste et varié ; renforcer la stabilité et l'ordre constitutionnels à l'intérieur de la Russie ; promouvoir le développement économique et social, en particulier stimuler le développement des régions déprimées de la Russie ; et, enfin, le renforcement des forces armées. Selon Poutine, ces points faibles pourraient être utilisés par les Etats-Unis pour saper la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Russie. L'élément-clef était « *la neutralisation en temps et en heure des menaces intérieures et extérieures* » et l'une des manières d'y parvenir était de diminuer « *la dépendance de l'économie nationale et du système financier à des facteurs externes négatifs* ». Il revint à sa plainte récurrente sur le déploiement, prévu par les Etats-Unis, d'un système ABM aux frontières de la Russie : « *il s'agit d'un système d'attaque ; il fait partie du système de défense offensif des Etats-Unis à la périphérie* ».

Poutine reprit la version russe habituelle : « *aujourd'hui, nous entendons parler d'ultimatums et de sanctions. La notion même de souveraineté étatique est liquidée. Les régimes indésirables, les pays menant une politique indépendante ou se trouvant simplement sur le chemin des intérêts de quelqu'un d'autre sont déstabilisés. Les outils employés à cette fin sont les soi-disant révolutions colorées ou, en termes simples, des renversements instigués et financés à l'étranger* ». Selon lui, c'était le cas de l'Ukraine : « *des personnes sont arrivées au pouvoir par l'utilisation de la force armée et par des moyens inconstitutionnels* ». Il a reconnu qu'une élection avait eu lieu, mais « *pour une raison étrange, la puissance est revenue dans les mains de ceux qui avaient financé ou exécuté ce renversement. Pendant ce temps, sans même tenter de négocier, ils essaient de supprimer par la force la partie de la population en désaccord avec cette évolution. Au même moment, ils posent un ultimatum à la Russie : soit vous nous laissez détruire la partie de la population qui est ethniquement, culturellement ou historiquement proche de la Russie, soit nous introduisons des sanctions à votre encontre. Il s'agit d'une logique étrange et, bien sûr, inacceptable* » (11). Peu d'éléments laissaient imaginer qu'il y aurait eu une tentative de « détruire » la population russophone, mais après les premières actions malvenues du régime de février, qui menaçaient d'abroger une loi permettant aux langues minoritaires d'obtenir le statut de langue régionale, et le massacre d'Odessa du 2 mai, où au moins 48 manifestants anti-Maidan ont été tués, les craintes d'une marginalisation politique et culturelle accrue des russophones, pour dire le moins, s'étaient intensifiées.

Cinquièmement, l'objectif de Poutine était de s'assurer que les liens croissants de l'Ukraine avec l'UE ne portaient pas préjudice aux intérêts économiques et de sécurité de la Russie. Il est certain qu'à partir de 2008 au moins, la Russie a considéré avec davantage de suspicion l'élargissement

(11) « Security Council meeting », 22 juil. 2014, disponible sur le site Internet eng.kremlin.ru/news/22714.

de l'UE. Tous les nouveaux membres de l'UE étaient également membres de l'OTAN et, en même temps, les accords d'association eux-mêmes avaient profondément une dimension de sécurité. Du point de vue purement économique, le programme de l'Europe élargie répudiait le modèle des zones de libre-échange mutuellement négociées et compatibles et cherchait plutôt à réorienter fermement vers l'Occident les pays partenaires. Cadrer ainsi les associations comportait quelques bonnes raisons, puisque l'objectif était d'obtenir de véritables transformations dans le marché et les relations de gouvernance qui établiraient des économies de marché véritablement compétitives, compatibles avec les marchés de l'UE. Ce modèle avait bien fonctionné en Europe centrale et orientale, mais la structure des incitations y avait été bien plus forte – c'est-à-dire la promesse d'une adhésion à l'UE. L'accession ne figurait même pas au programme à moyen terme des pays du Partenariat oriental. Une approche plus progressive aurait peut-être été plus sage, consolidant les liens existants avec l'Est tout en soutenant la transformation des structures de régulation et de gouvernance. Moscou ne s'opposait certainement pas à une Ukraine libre et prospère ; on ne comprenait pas, tout simplement, pourquoi cela devait s'exprimer en des termes antirusse.

Sixièmement, Poutine a cherché à s'assurer que le statut de la Russie en tant que grande puissance était reconnu et que le pays pourrait agir sur la scène mondiale comme un pair respecté. Cependant, même lorsque la Russie cherchait à agir dans un esprit de coopération et non comme un rabat-joie, l'acte même d'une intervention indépendante provoquait la censure. Par exemple, l'initiative de la Russie de réguler la crise des armes chimiques en Syrie à la mi-2013 fut considérée comme un triomphe majeur de la politique étrangère du pays, mais a profondément irrité les États-Unis. En d'autres termes, Poutine a cherché à rompre avec ce qui semblait être une forme d'endiguement doux, mais cela a créé une réaction qui, en fin de compte, a mené à l'imposition d'une politique d'endiguement dur. La crise en Ukraine représentait l'opportunité de lancer une politique de néo-endiguement. Comme le soutient Sergueï Karaganov, l'Occident avait échoué à « *abandonner 'la politique de Versailles en gants de velours' envers la Russie, c'est-à-dire abandonner sa politique d'empiètement systématique sur les sphères des intérêts vitaux de la Russie* ». Il note que, plus tôt, une politique semblable contre l'Allemagne avait provoqué la flambée prévisible de sentiments revanchards et, en conséquence, la Seconde Guerre mondiale ; et « *maintenant nous avons la tragédie du peuple ukrainien, que cette politique a transformé en chair à canon du conflit géopolitique* » (12). C'est précisément le refus par la Russie d'accepter la subordination et son avancement des projets d'intégration de la « grande Eurasie » qui ont provoqué la crise en Ukraine.

(12) Sergueï KARAGANOV, « Towards the Great Ocean », *Rossiiskaya gazeta*, 26 août 2014.

Tel était le thème du discours de Poutine à Valdai le 24 octobre 2014. Il a rappelé à titre d'avertissement que les « *leçons de l'histoire* » enseignaient que « *les changements de l'ordre mondial – et ce que nous voyons aujourd'hui représentent des changements de cette ampleur – sont habituellement accompagnés, sinon par des guerres et des conflits dans le monde, du moins par des enchaînements de conflits intenses au niveau local* ». Il poursuivit en notant que « *le monde actuel est plein de contradictions* », dont l'une des plus grandes était que l'ordre mondial créé après la Seconde Guerre mondiale « *ne reposait pas seulement sur l'équilibre du pouvoir et les droits des pays vainqueurs, mais sur le fait que les 'pères fondateurs' du système se respectaient, n'essayaient pas de faire pression les uns sur les autres, mais tentaient d'atteindre des accords* ». Cela est le leitmotiv de l'approche de Poutine en matière d'affaires internationales, approche qui insiste sur la nécessité d'une « *reconstruction rationnelle* » du système afin d'assurer que le mécanisme des vérifications et des équilibres soit rétabli. Au lieu de cela, « *les États-Unis, s'étant déclarés les vainqueurs de la Guerre froide, n'en ont pas vu la nécessité. Au lieu d'établir un nouvel équilibre du pouvoir, essentiel au maintien de l'ordre et de la stabilité, ils ont pris des mesures qui ont jeté le système dans un déséquilibre profond* ».

Poutine a lancé une critique acerbe des puissances occidentales et des conséquences de la « *domination unipolaire* », laquelle « *a démontré de manière convaincante qu'avoir un seul centre de pouvoir ne rend pas les processus internationaux plus gérables* ». Il a averti que « *les sanctions sapent déjà les fondements du commerce mondial, les règles de l'OMC et le principe d'inviolabilité de la propriété privée* », ce qui « *ne faisait que renforcer la tendance de chercher à stimuler la souveraineté économique et financière et le désir des pays ou de leurs groupes régionaux de trouver des manières de se protéger des risques de la pression extérieure* ». Concernant l'Ukraine, il a noté une fois de plus : « *Nous avons dit à nos partenaires américains et européens que les décisions prises à la hâte en coulisses, par exemple sur l'association de l'Ukraine avec l'UE, sont bardées de risques sérieux pour l'économie* », par-dessus tout l'entrée de marchandises ukrainiennes et de l'UE en Russie par la porte arrière. Il loua le développement de l'UEE, mais appela à la « *coopération des structures régionales* » et au dialogue « *sur la nécessité de créer un espace commun pour la coopération économique et humanitaire, allant de l'Atlantique à l'océan Pacifique* ». Par-dessus tout, il a souligné que « *la crise en Ukraine est elle-même le résultat d'un déséquilibre dans les relations internationales* ». Dans ce contexte, il en est rapidement venu à nier que « *la Russie soit en train de tenter d'établir une sorte d'empire empiétant sur la souveraineté de ses voisins [...] La Russie n'a pas besoin d'une place exclusive ou spéciale de toute sorte dans le monde, je veux insister sur ce point. Nous respectons les intérêts des autres, mais nous*

voulons simplement que les nôtres soient pris en compte et que notre position soit respectée » (13).

Dans l'immédiat, les objectifs de Poutine étaient simples : conserver la Crimée, parvenir à un accord international selon lequel l'OTAN n'inclurait pas l'Ukraine et s'assurer qu'une pression adéquate était exercée sur Kiev afin de créer un ordre politique plus inclusif, y compris une véritable décentralisation. Plus largement, Poutine estimait que la crise en Ukraine était une conséquence d'un trouble général dans les affaires internationales, créé en grande partie par l'exclusion effective de la Russie du système de sécurité euro-atlantique et des déséquilibres générés par l'unipolarité. La Russie, à son tour, chercherait à s'isoler de la pression occidentale en créant un ensemble d'autres institutions économiques et financières indépendantes et en renforçant les institutions alternatives bilatérales et multilatérales, par-dessus tout en renforçant les partenariats avec la Chine, l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) et les autres pays du BRICS (Brésil, Inde et Afrique du Sud) et de manière générale en continuant d'affirmer l'indépendance de la Russie et son statut de grande puissance dans les affaires internationales. Il était clair que les sanctions et autres formes de pression de l'Occident n'allaient pas modifier la politique russe et ne faisaient au contraire que renforcer la vision du monde de Poutine. C'était là une recette pour une nouvelle division de l'Europe et une confrontation soutenue dans la politique mondiale.

LA LOGIQUE DU CONFLIT

Poutine n'est pas un idéologue, mais un réaliste politique pragmatique. Bien que passionné dans ses opinions et véhément dans sa condamnation des manquements des autres Etats, il reste rationnel et pragmatique. Par exemple, il avait bien conscience qu'en 1979 les Etats-Unis avaient attiré l'URSS dans le borbier de l'Afghanistan, précipitant la chute des Soviets. Encore marqué par l'épisode afghan, Poutine était bien conscient du danger de se voir aspiré dans une guerre au sujet de l'Ukraine, qui serait non seulement impossible à gagner mais aussi désastreuse pour toutes les parties impliquées. Les coûts du maintien ne serait-ce que des deux régions du Donbass seraient bien supérieurs aux capacités limitées de la Russie, tandis qu'une occupation à grande échelle de l'Ukraine était inconcevable, sauf si l'Etat tout entier venait à s'écrouler, auquel cas une intervention aurait dû être coordonnée avec d'autres Etats. En bref, une « guerre hybride » était une chose, mais les dangers de l'escalade et de l'expansion de la mission étaient bien connus.

Dans les affaires intérieures, Poutine agissait en tant que régulateur des conflits entre factions et institutions, garantissant les intérêts de l'élite

(13) Vladimir POUTINE, « Meeting of the Valdai International Discussion Club », 24 oct. 2014, disponible sur le site Internet eng.kremlin.ru/news/23137.

tout en gérant les relations entre l'oligarchie étatique et la société. Il était l'arbitre suprême, tirant sa force de toutes les factions et la société, mais gardant son indépendance. Ce système était satisfaisant pour tous dans une certaine mesure, mais jamais complètement. Il fournissait des biens publics important à court terme, mais était incapable de garantir une stratégie pour le développement à long terme, augmentant le blocage de la modernisation et le point mort politique (14). Ce système était vulnérable aux chocs externes et à la désintégration interne. Cela ne signifie pas que l'Ukraine serait l'instrument de la chute de Poutine. Son retour au pouvoir en 2012 a aliéné l'*intelligentsia* libérale, mais la réunification de la Crimée a fait revenir certains des nationalistes radicaux dans son camp. Ce qui a été perçu comme la trahison de l'insurrection au Donbass, cependant, a menacé d'aliéner les nationalistes et les eurasianistes, coupant Poutine de sa base « patriotique ». La mention par Poutine de la « Novorossiya » dans *Ligne directe* le 17 avril a incité beaucoup de gens à penser qu'il soutenait les insurgés en Ukraine, bien qu'il n'eût déjà pas approuvé les référendums sur l'indépendance du 11 mai. Malgré la déception des patriotes, il y eut peu de défis envers son régime en interne. Sa politique étrangère, quant à elle, était fortement soutenue en Russie, bien qu'elle ait été condamnée par une opposition libérale de plus en plus marginalisée.

Deux modèles de politique continentale se sont entrechoqués : l'Europe élargie et la Grande Europe. L'un était fondé sur le modèle éprouvé de l'Union européenne, dont l'arc de bonne gouvernance, de libéralisme économique et de providence sociétale devait se projeter toujours plus loin vers l'Est, une perspective de toute évidence attractive pour ceux qui vivent dans l'ombre de l'autoritarisme, de la corruption et de la pauvreté. L'autre s'inspirait de l'idée de Grande Europe inspirée par les interprétations géopolitiques de l'espace territorial, mais tentant de trouver des moyens de surmonter la logique du conflit qui découle inévitablement de la géopolitique. Le projet de Grande Europe cherchait en fin de compte à faire cesser la division du continent, en respectant les diverses traditions culturelles et de civilisation, mais en fondant l'unité sur les principes du libre-échange, de voyages sans visa et de l'affirmation d'un continent multipolaire mais uni dans les affaires mondiales, force modératrice face au militarisme de la puissance hégémonique. Cette perspective est également alléchante. Avec une bonne dose de pragmatisme et une bonne direction, ces deux visions de l'Europe étaient totalement compatibles. Elles auraient consolidé la « géométrie variable » déjà existante de l'intégration européenne pour créer une vision réellement multipolaire et pluraliste de l'unité continentale. Au lieu de cela, le projet de l'Europe élargie fut de plus en plus dévoré par un atlantisme rampant et a forcé les pays entre l'UE et la Russie à choisir l'un des deux. Le résultat en fut la crise en Ukraine

(14) Richard SAKWA, *Putin Redux: Power and Contradiction in Contemporary Russia*, Routledge, Londres/New York, 2014.

alors que divers modèles d'Etats entraient dans le conflit et que la crise de l'Ukraine s'invitait dans la politique européenne et internationale. Cette dernière, comme Poutine n'a jamais cessé de l'affirmer, résultait d'une tentative entièrement artificielle d'imposer le paradigme d'une victoire de la Guerre froide sur ce qu'il considérait comme une réussite commune : une fin pacifique de la Guerre froide.