



Annuaire Français de Relations Internationales
AFRI 2002, volume III
Editions Bruylant, Bruxelles

FACON Isabelle , "Le 11 septembre : un nouveau souffle dans les relations russo-américaines ?", AFRI 2002, volume III

Disponible sur <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/facon2002-2.pdf>

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : centre.thucydide@afri-ct.org

**LE 11 SEPTEMBRE :
UN NOUVEAU SOUFFLE
DANS LES RELATIONS RUSSO-AMÉRICAINES ?**

PAR

ISABELLE FACON (*)

Le soutien affirmé par le Président Poutine à son homologue américain au lendemain des attentats aux États-Unis a fait couler beaucoup d'encre. Certains observateurs ont parlé de la constitution d'une « alliance » russo-américaine. D'autres, plus prudents, ont salué la « chance historique » que ce soutien offrait aux deux pays pour donner un nouveau souffle à leurs rapports (des rapports qui se sont fortement détériorés tout au long des années 1990), et pour les faire sortir, enfin, des réflexes de la Guerre froide. Cependant, des avis moins optimistes se sont exprimés, dans la presse russe comme occidentale, sur les perspectives du développement des relations russo-américaines. Le caractère remarquable des réactions du Président russe aux événements du 11 septembre n'a-t-il pas créé un enthousiasme exagéré quant aux chances d'un renouvellement des relations russo-américaines, en faisant quelque peu « oublier » les fortes tensions qui les ont marquées dans les dix années qui ont suivi la fin de la Guerre froide ? Toujours est-il que certaines de ces tensions demeurent vivaces, en dépit de l'amélioration sensible du climat général des liens bilatéraux, et qu'à certains égards, les « suites » du 11 septembre pourraient les accentuer.

**LES ANNÉES QUATRE-VINGT-DIX : UNE DÉCENNIE D'ÉPREUVES
POUR LES RELATIONS BILATÉRALES**

La détérioration des relations russo-américaines s'est faite sensible surtout à partir du milieu des années 1990. Début 1996, Evguénii Primakov succède à Andreï Kozyrev à la tête du ministère russe des Affaires étrangères. Il adopte immédiatement une ligne beaucoup moins « ouverte » envers les États-Unis que celle de son prédécesseur. Ce dernier fut l'objet de critiques aussi nombreuses que vives sur son pro-américanisme, évalué par une bonne partie de l'opinion publique et de l'élite politique russes comme conduisant leur pays à « brader » ses intérêts au nom d'un illusoire « partenariat stratégique » avec Washington, et au profit d'une « hyperpuissance » américaine accusée de vouloir empêcher définitivement la Russie de

(*) Chargée de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS).

reprendre position sur la scène internationale. Certes, la politique d'Andreï Kozyrev bénéficiait du soutien des milieux d'affaires désireux de voir leur pays s'ouvrir sur le monde occidental. Elle était également approuvée par une partie de l'appareil diplomatique et des élites politico-militaires russes. Mais dans ce dernier cas, fait important à prendre en compte dans l'analyse des facteurs de la détérioration de la relation bilatérale, ce soutien reposait en grande partie sur l'espoir de ces acteurs de voir se reconstituer, sous une forme ou une autre, le « condominium » russo-américain, du moins un partenariat bilatéral privilégié sur les grands dossiers de politique internationale. Ces attentes ne pouvaient qu'être déçues, compte tenu de l'amointrissement des ressources (politiques, économiques, militaires, démographiques) de la Russie nouvellement indépendante (1). Ce facteur contribuera fortement à la détérioration progressive des perceptions russes des États-Unis et, partant, à celle des relations bilatérales.

De fait, les asymétries de situation entre les deux pays, asymétries qui se sont creusées au cours des années 1990, ne pouvaient être que de constat difficile pour les responsables russes, nombreux à vivre dans le souvenir du rapport gratifiant de superpuissance à superpuissance. D'une manière générale, la Russie tend à imputer au moins partiellement ses échecs de politique étrangère à la détermination des États-Unis de prévenir la restauration de l'influence de l'acteur russe dans le jeu mondial. Cela est vrai, d'une certaine manière : ces échecs tiennent en partie au fait que Moscou a traité toute une série de dossiers de politique étrangère en fonction du « facteur américain », et que la « priorité américaine » de son agenda diplomatique au début de la décennie 1990 lui a fait négliger la relation, pourtant stratégique, avec d'autres pays – en Europe comme en Asie et dans l'espace ex-soviétique, une négligence qui aura des conséquences durables pour les positions de la Russie sur la scène internationale.

La « nouvelle donne » dans les relations bilatérales est d'autant plus délicate à aborder par les diplomates et les militaires russes qu'une partie de l'élite politique et intellectuelle américaine, notamment au sein de la droite républicaine, affirme que la Russie n'est plus une priorité dans les politiques étrangère et de sécurité américaines. Ce thème sera d'ailleurs saillant dans la campagne présidentielle américaine en 2000 (2), puis dans les approches

(1) « *Le concept de partenariat équitable était dès le départ irréaliste en raison de la différence énorme et croissante – entre les potentiels des deux puissances* », estiment les experts du SVOP (Conseil pour les politiques étrangère et de défense), forme de « club » de réflexion non gouvernemental, bien introduit dans les milieux officiels (*Strategiia dlia Rossii : povestka dnia dlia prezidenta – 2000* [Une stratégie pour la Russie : agenda pour le Président – 2000], Vagrius, Moscou, 2000, p. 72).

(2) La « question russe » a occupé une place particulière dans cette campagne. Le candidat Bush a rattaché une partie de son argumentaire critique des politiques menées par son adversaire, le vice-Président Al Gore, qui a largement présidé à la « politique russe » de l'Administration Clinton, au débat *Who Lost Russia*, né aux États-Unis à la suite de la crise financière russe de 1998 et du scandale financier lié à la *Bank of New York*. La dégradation de la situation économique en Russie, l'instabilité de sa vie politique, la première guerre de Tchétchénie (1994-96), le développement de la corruption au cœur du pouvoir eltsinien avaient auparavant suscité une désillusion profonde au sein de l'Administration Clinton, qui aura tant misé sur les

de l'Administration Bush dans ses premiers mois aux commandes de l'Etat américain. Condoleezza Rice, conseillère du Président Bush pour la sécurité nationale, a qualifié la Russie de « *menace contre l'Occident en général* » et les pays européens en particulier (3). George Tenet, directeur de la CIA, a jugé publiquement que le Président Poutine tente de rétablir certains éléments du passé soviétique et condamné les activités proliférantes de la Russie, un thème sur lequel est revenu périodiquement Donald Rumsfeld, secrétaire d'Etat à la Défense (4). Ce type de propos a accentué la sensibilité de la question des défenses anti-missiles. En effet, en traçant explicitement un lien aussi direct entre certains comportements de la Russie et les menaces contre lesquelles est censé devoir être déployé le système anti-missiles qui suscite l'ire de Moscou, les responsables américains ne pouvaient qu'accroître l'irritation de leurs interlocuteurs russes. L'Administration Bush a par ailleurs critiqué la « politique » russe en Tchétchénie et le sort réservé aux médias dans la Russie de Poutine.

Les griefs et déceptions mutuels s'expriment également du côté des opinions publiques. Au vu des développements en Russie, la population américaine nourrit une perception plutôt négative de ce pays, un état de choses qu'a aggravé la seconde guerre de Tchétchénie. Les sondages d'opinion russes montrent dans un bel ensemble que la population russe aborde encore largement les Etats-Unis comme un pays adversaire, cherchant à miner les intérêts de leur pays sur la scène internationale. Dans un contexte si tendu, les stéréotypes mutuels du temps de la Guerre froide ne pouvaient que s'enraciner, ce qui a entravé les efforts entrepris de part et d'autre pour se doter d'une vision objective, non « émotionnelle » de l'autre. A ces circonstances sont venus s'ajouter l'élargissement de l'OTAN et les opérations militaires de l'Alliance dans les Balkans, lus par les autorités russes comme une confirmation de leurs « soupçons » sur les velléités hégémoniques de Washington

« réformateurs » et les « démocrates » censés entourer le Président Eltsine. Aujourd'hui encore, les experts soulignent les erreurs qui ont découlé de ce soutien « personnalisé », et déplorent que l'Administration Clinton n'ait pas davantage privilégié le soutien aux institutions supposées symboliser et garantir les progrès de la Russie sur la voie de la démocratie et de l'économie de marché. En outre, il est nécessaire d'évoquer, parmi les facteurs de la crise des relations russo-américaines, les attentes excessives des responsables américains quant à la rapidité de la transition politique et économique en Russie.

(3) *Le Figaro*, 10 février 2001.

(4) En effet, l'une des questions les plus pressantes que les Etats-Unis posent à la Russie porte sur la sincérité de son engagement en matière de non-prolifération. La *Task Force Baker-Cutler*, qui a été mandatée par le *Department of Energy* (DoE) pour effectuer un audit des programmes d'assistance au démantèlement des armes nucléaires de la Russie et à la sécurisation de ses sites nucléaires supervisés par le DoE, et qui a milité en faveur d'un renforcement de ces programmes, a considéré que le principal obstacle politique, de ce point de vue, demeure les transferts de technologies duales et balistiques de la Russie vers l'Iran (ainsi que l'intention apparente de Moscou de reprendre la vente d'armes conventionnelles à Téhéran). Les « relations nucléaires » ou balistiques entre la Russie et l'Inde et la Chine préoccupent également Washington. Il s'agit là d'un des points les plus délicats des relations russo-américaines. Si la plupart des experts russes les plus avertis en cette matière reconnaissent que certaines initiatives du ministère russe de l'Energie atomique se sont avérées réellement en contradiction avec l'engagement de la Russie envers les régimes de non-prolifération, ils estiment également que certains des accords incriminés par Washington n'ont aucune raison de l'être – comme la construction de la centrale de Bushehr en Iran.

et son intention de réduire l'importance de l'acteur russe dans le jeu mondial.

LE RAPPROCHEMENT RUSSO-AMÉRICAIN APRÈS LE 11 SEPTEMBRE :
UNE LOGIQUE PRÉEXISTANTE

Beaucoup d'observateurs ont présenté certains gestes consentis de part et d'autre au lendemain du 11 septembre 2001 comme de véritables « sauts qualitatifs » dans les rapports bilatéraux. Or, au-delà des initiatives du Président Poutine dans les premiers temps de la crise, saluées par tous les partenaires occidentaux de la Russie (5), il apparaît que beaucoup des signes perçus comme des efforts de rapprochement réciproque de Moscou et de Washington, liés aux impératifs de la lutte anti-terroriste et de la recomposition consécutive des équilibres internationaux, relevaient en fait d'une logique préexistante. Ainsi, les discours fréquemment tenus, au lendemain des attentats aux Etats-Unis, par les officiels russes comme américains sur la volonté commune de jeter les bases d'un « nouveau cadre stratégique » pour les relations bilatérales reflètent en fait les initiatives mutuelles des autorités russes et américaines depuis le sommet russo-américain de Ljubljana (juin 2001) engagées en vue de redéfinir les termes du rapport bilatéral.

Il est à cet égard important de relever que Vladimir Poutine s'est montré désireux de réduire le poids des réflexes psychologiques dans les relations russo-américaines, réflexes liés à la nostalgie, encore très prégnante au sein des élites politiques et militaires russes, de l'ancienne relation « de grand à grand ». Les autorités russes et américaines semblent en phase sur l'intérêt qu'il y aurait à diversifier la relation bilatérale en y atténuant la prédominance traditionnelle des aspects de sécurité militaire. Lors de sa visite à Moscou, en juillet 2001, Condoleezza Rice a parlé de la nécessité d'inscrire les rapports avec Moscou dans « un nouveau cadre », en des termes plus larges que ceux qui motivaient la relation bilatérale du temps de la Guerre froide. Il s'agit notamment de développer les aspects économiques de cette relation. D'ailleurs, Condoleezza Rice était accompagnée, lors de cette visite, des secrétaires d'État au Commerce et aux Finances.

Cette ligne converge avec l'un des axes prioritaires de la politique étrangère telle que la conçoit Vladimir Poutine, et qui met en exergue la nécessité de mettre cette politique au service des intérêts économiques du pays et de l'objectif de renforcement de son intégration à la vie économique internatio-

(5) Le Président russe aura été le premier chef d'État à contacter le Président Bush le jour des attentats. Dans le cadre de l'intervention en Afghanistan, il a ouvert l'espace aérien de son pays à des vols humanitaires américains, et accepté que les Etats-Unis utilisent le territoire de certaines républiques ex-soviétiques d'Asie centrale dans le cadre de la riposte anti-terroriste en Afghanistan (cf. « Une nouvelle donne russo-américaine ? » et « Asie centrale : fragilité des équilibres internes et difficile recomposition des alliances », in François Heisbourg et la Fondation pour la recherche stratégique, *Hyperterrorisme : la nouvelle guerre*, Odile Jacob, Paris, 2001, pp. 147-154 et pp. 165-172).

nale. Dans ce cadre, cependant, les autorités russes insistent sur le désir de rompre avec la position de dépendance vis-à-vis de la communauté financière internationale telle qu'elle s'était installée dans les années Eltsine. Manifestant une volonté ferme d'éviter de demeurer dans une situation de demandeur vis-à-vis du FMI, dont les mécanismes de décision sont dominés par les Etats-Unis, les responsables russes insistent sur l'effort qu'ils attendent des pays occidentaux en termes d'aménagement d'un meilleur accès à leur marché pour les produits russes, de suppression des restrictions sur les exportations de haute technologie et d'assistance pour renforcer la présence de la Russie dans la communauté économique internationale. Washington paraît « entendre » cette partie des attentes russes : elle a notamment proposé d'assister la Russie dans ses efforts pour intégrer l'OMC et envisagé de faire un geste sur le problème du remboursement de la dette (6). Parallèlement se manifeste un intérêt plus prononcé de la part de l'administration américaine pour un renforcement de la coopération économique avec la Russie. Les milieux d'affaires paraissent réagir plutôt positivement à la ligne économique poursuivie par le Kremlin. Au printemps 2001, la Chambre de commerce américaine appelait le Président Bush à soutenir les efforts du gouvernement russe en matière de réforme économique (7).

Pour ce qui concerne la relation de sécurité militaire, on a vu le Président Poutine adopter dès la fin 2000 une position plus souple sur la question des défenses anti-missiles. Cela traduisait sa conviction qu'opter pour une position de confrontation risquait de conforter les Etats-Unis dans leur tentation unilatéraliste, une tentation dont le Kremlin avait le sentiment qu'elle serait sans doute plus accentuée de la part d'une administration républicaine. Or Vladimir Poutine souhaite le maintien d'une dynamique bilatérale sur les questions de désarmement et de maîtrise des armements, dans un cadre balisé par des accords, et espère obtenir gain de cause sur ce point en échange d'une position plus conciliante sur l'avenir du Traité ABM. Une des évolutions les plus importantes, de ce point de vue, aura été la reconnaissance par Moscou de l'existence de la menace contre laquelle le bouclier anti-missiles dont veulent se doter les Etats-Unis est supposé être dirigé. Il s'agit là d'une forme de concession, même si par ailleurs le Kremlin insiste sur sa préférence pour des réponses non militaires à cette menace.

Un assouplissement se faisait apparemment jour également du côté américain dans le domaine stratégique. Lors de la rencontre entre George Bush et Vladimir Poutine en marge du sommet du G8 à Gênes en juillet 2001, il a été convenu que les deux parties débattaient simultanément des armements stratégiques défensifs et offensifs. D'une part, ce développement paraissait signifier l'intérêt des deux parties pour la poursuite du dialogue bilatéral sur le désarmement et l'*arms control*, ce qui correspond aux

(6) *RIA-Novosti*, 30 avril 2001.

(7) *RFE/RL Newslines*, 27 avril 2001.

attentes de Moscou, même si par ailleurs les officiels américains ont insisté sur le fait qu'il ne s'agissait pas de lier les deux aspects et qu'ils n'entendaient pas nécessairement relancer des négociations sur la maîtrise des armements, mais plutôt « *des consultations et des discussions* » (8). D'autre part, cette annonce paraissait signifier un rapprochement sur l'un des éléments principaux de la « compensation » que Moscou cherchait à obtenir pour des concessions sur les défenses anti-missiles, à savoir des réductions des deux arsenaux stratégiques à un niveau proche de ce que la partie russe propose. En raison de ses contraintes budgétaires, qui conduisent à une réduction « naturelle » de son potentiel nucléaire, la Russie ne pourra probablement maintenir, selon l'ensemble des sources, que 1 000 à 1 500 têtes nucléaires à l'horizon 2010-2015. De la même manière, le fait que l'opposition de la Russie à une nouvelle « vague d'élargissement » de l'OTAN se soit faite moins virulente que lors de la première vague a été interprété comme le signe d'une volonté de rapprochement de l'équipe dirigeante russe et de la reconnaissance du caractère contre-productif d'une attitude d'hostilité.

Ainsi, le 11 septembre 2001, les relations russo-américaines étaient déjà entrées dans une phase d'apaisement depuis plusieurs mois. Pourtant, en dépit de l'accélération du processus de rapprochement permise par les réactions de Vladimir Poutine aux attentats aux Etats-Unis, le sommet Bush-Poutine à Crawford, en novembre 2001, s'il a été l'occasion pour les deux pays de réaffirmer la nouvelle amitié entre les deux Présidents, n'a pas marqué une rupture réellement positive dans les relations. Le projet de diversifier le contenu de ces dernières s'est certes confirmé, la « thématique économique » ayant occupé une part importante des échanges lors de ce sommet. Dans le même temps, tout ce qui y a été envisagé n'avait rien d'inédit (« geste » sur la dette extérieure russe, soutien à la candidature de la Russie à l'OMC). Pour ce qui concerne la dimension du désarmement, l'Administration Bush a confirmé son intérêt pour le principe de nouvelles réductions des arsenaux nucléaires stratégiques à des niveaux conformes à ce que le Kremlin propose. Dans le même temps, les deux parties durent reconnaître la persistance des divergences sur la question des défenses anti-missiles, ce qui semblait annoncer la décision, prononcée le 13 décembre 2001, de l'Administration Bush de se retirer du Traité ABM.

DÉCEPTIONS

Le Président Poutine, avant comme après le 11 septembre, apparaît relativement seul dans un certain nombre de ses initiatives sur la scène internationale. Parmi ces initiatives figure le désir de réduire l'importance relative

(8) Condoleezza Rice, citée dans *The Washington Post*, 25 juillet 2001. Cela dit, les officiels russes ont très fréquemment recours eux aussi aux termes « discussions » et « consultations » plutôt qu'à celui de « négociations ».

des Etats-Unis par rapport aux autres priorités de la politique étrangère de la Russie, conformément à ce qu'annonçait le concept de politique étrangère défini par le chef d'Etat russe en juin 2000 (9). En corollaire, le Président Poutine a réduit la fréquence, dans ses discours, du recours au thème de la « multipolarité », élément central de la définition de la politique étrangère russe depuis le milieu des années 1990 et traduisant sans ambiguïté la volonté des autorités russes de s'opposer aux velléités hégémoniques perçues des Etats-Unis sur la scène internationale. Le retrait américain du Traité ABM a conforté, sur un mode négatif, la partie de l'élite politique et militaire russe qui continue à envisager les relations internationales à travers le rapport avec les Etats-Unis, que ce rapport s'exprime en termes d'attraction ou d'hostilité. Si la présidence russe a réagi calmement à la décision américaine sur le Traité ABM (10), des positions moins neutres se sont exprimées dans les milieux militaires (11) et au sein de la Douma (12). D'autres « suites » du 11 septembre pourraient venir nourrir les appréhensions et les critiques de ceux qui, au sein des élites politiques et militaires russes, n'approuvent pas la ligne de rapprochement, plus exactement d'assouplissement, avec les Etats-Unis défendue par le Kremlin, ligne dont ils doutent qu'elle soit susceptible de relativiser la tendance de Washington à l'unilatéralisme.

A cette déception s'ajoutent d'autres évolutions apparues après le 11 septembre qui mécontentent de nombreux responsables russes. Des personnalités politiques et la presse russes évoquent en particulier le risque de voir les Etats-Unis prendre durablement position en Asie centrale suite aux opérations en Afghanistan, une Asie centrale présentée par certains commentateurs comme « *le point chaud stratégique le plus récent pour la rivalité russo-américaine* » (13). Des inquiétudes s'étaient déjà manifestées à cet égard quand le Président russe ne s'était pas opposé au principe d'une coopération militaire entre les Etats-Unis et certains pays d'Asie centrale dans le cadre de la riposte anti-terroriste en Afghanistan. Cette attitude s'expliquait en partie par le fait que la Russie espérait que l'intervention en Afghanistan

(9) Ainsi, dans ce document, les Etats-Unis n'apparaissent qu'après bien d'autres acteurs – CEI, Europe, Europe centrale et orientale, pays baltes, Balkans. Le même document ne consacre que deux paragraphes aux Etats-Unis, en des termes plutôt négatifs; le souci de minimiser l'importance des relations bilatérales y est manifeste.

(10) Le Président russe a évoqué cette décision comme « *une erreur, et non une menace* ». Dans une *interview* donnée au *Financial Times*, il se félicitait même de ce que les Etats-Unis aient prononcé leur retrait selon les règles prévues dans le Traité (17 décembre 2001).

(11) Le général Ivachov, responsable des relations internationales au sein du ministère de la Défense jusqu'à son limogeage en juillet 2001, a estimé que le retrait des Etats-Unis du Traité ABM est porteur d'une grave menace pour la Russie, et dénoncé la volonté des Américains de « *se détacher des autres pays sur le plan technologique, et de renforcer [leur] rôle dominant dans le monde globalisé* » grâce aux avancées technologiques que le projet anti-missiles leur procurera. Il considère par ailleurs que la supériorité des Etats-Unis dans le domaine stratégique (combinaison armements offensifs et défensifs) risque de leur permettre de faire pression sur la Russie, militairement ou politiquement (*Strana.ru*, 17 décembre 2001).

(12) La chambre basse du Parlement, si « *calme* » au cours des deux dernières années, a adopté une résolution à 326 voix contre 3, dénonçant la décision américaine, « *erronée et déstabilisante parce que dans les faits elle ruine le système hautement efficace qui assurait la stabilité stratégique et ouvre la voie à une nouvelle étape de la course aux armements* ».

(13) *Reuters*, 22 janvier 2002.

contribuerait à éradiquer une partie des sources de déstabilisation de l'espace centre-asiatique liées à ce pays, un risque que la communauté de sécurité russe, au cours des dernières années, a présenté comme une menace majeure contre la sécurité nationale (14).

Mais cette « sérénité » n'avait pas été partagée par les militaires russes, qui considèrent aujourd'hui que leurs pronostics sur la volonté de Washington de s'installer de manière plus profonde dans la région, au détriment des intérêts russes, se réalisent. Le directeur du Service fédéral russe des gardes-frontières, le général Totskii, rappelait récemment que Moscou tolérerait une présence américaine sur le sol tadjik uniquement pour la durée de l'opération anti-terroriste en Afghanistan. Et l'idée est largement répandue à Moscou que les États-Unis vont utiliser les circonstances pour guider au mieux de leurs intérêts la recomposition des équilibres régionaux. La préoccupation du Kremlin porte notamment sur la volonté américaine de développer des voies d'acheminement des hydrocarbures présentes en Asie centrale, indépendantes des voies de transit contrôlées par la Russie. L'activité déployée par Moscou pour former une alliance avec les producteurs de gaz d'Asie centrale (Turkménistan, Kazakhstan, Ouzbékistan) traduit, entre autres choses, le besoin perçu par le Kremlin de faire entendre sa voix dans la région (15).

Sur ce terrain particulier, les choses sont probablement loin d'être figées. Les positions américaines sont apparemment hésitantes, ce qui traduit sans doute l'existence de divergences internes sur la durée et la nature de la présence américaine en Asie centrale (16). Quoi qu'il en soit, ces développements laissent entendre que la perspective de voir la Russie et les États-

(14) De nombreux commentateurs ont rappelé que la Russie avait elle-même envisagé d'engager des frappes contre les camps terroristes en Afghanistan. Cependant, au lendemain du 11 septembre, les positions des responsables russes quant à l'impact régional potentiel de l'intervention américaine en Afghanistan étaient partagées. Une partie de l'élite politico-militaire estimait que cette intervention pouvait avoir l'effet inverse – à savoir une déstabilisation en chaîne de la région, à laquelle la Russie devrait faire face sans en avoir nécessairement les moyens.

(15) Cf. Anna RAFF, « Presidents Get a Grip on Central Asia Gas », *Moscow Times*, 22 janvier 2002; Robert COTTREEM, « Putin Seeks Eurasian Alliance of Gas Producers », *Financial Times*, 22 janvier 2002.

(16) Le discours des officiels américains sur la question, dans sa variété, fait état d'interrogations quant au bien-fondé du développé et de la pérennisation de la présence américaine dans la région, et d'une réflexion interne sur l'intérêt relatif qu'elle représente dans la hiérarchie des enjeux stratégiques pour les États-Unis dans l'après-11 septembre. Ce discours alterne une ligne d'engagement ferme et des propos sur les « lacunes » des pays centre-asiatiques en matière de démocratie et de droits de l'Homme. Certaines voix indiquent que la présence américaine n'a pas vocation à être durable et est liée aux seuls impératifs des efforts de stabilisation en Afghanistan et dans l'ensemble de la zone. Tom DASCHLE, *leader* de la majorité au Sénat, qui a conduit une tournée en Asie centrale, juge que son « pays doit reconnaître que notre présence et notre relation avec le peuple de l'Ouzbékistan et les pays de la région ne sont pas uniquement pour l'avenir immédiat », mais pour une perspective beaucoup plus longue (*Reuters*, 18 janvier 2002). En visite à Moscou, Curt Weldon, membre de la Chambre des Représentants, réfutait les rumeurs selon lesquelles les États-Unis tiendraient des négociations secrètes avec l'Ouzbékistan et le Kirghizistan sur l'établissement d'une présence américaine de long terme en Asie centrale (*ORT Review*, 16 janvier 2002). Le général Tommy Franks, à la tête de la campagne américaine en Afghanistan, allait dans son sens en estimant que Washington n'envisageait pas de maintenir une présence militaire permanente dans la zone (*Reuters*, 24 janvier 2002). Même si les positions respectives des acteurs ne se dessinent pas encore clairement, l'impact négatif que la décision de s'implanter durablement pourrait avoir sur les relations avec la Russie et la Chine est certainement pris en compte dans les débats internes sur la question.

Unis trouver un *modus vivendi* sur la question des hydrocarbures des pays de l'ex-URSS et sur les possibles voies d'évacuation n'est pour l'heure pas établie. Ils invitent à considérer avec une certaine prudence les analyses des experts qui estimaient au lendemain du 11 septembre que l'un des éléments de la « récompense » que les Etats-Unis pourraient octroyer au Kremlin en échange de son soutien pourrait se trouver en ce domaine, et que l'amélioration des relations russo-américaines pourrait réduire l'importance, aux yeux des Américains, d'une politique visant à établir des voies d'acheminement contournant la Russie (17). Beaucoup dépendra, à cet égard, de la mesure dans laquelle la situation se stabilisera en Afghanistan et de l'intérêt que manifesteront peut-être de nouveau les Etats-Unis pour des voies d'évacuation par le sud.

L'évolution des positions américaines sur le dossier « désarmement et maîtrise des armements » n'est pas davantage de nature à rasséréner les officiels russes. Si la décision sur le retrait américain du Traité ABM a été accueillie par une réaction relativement posée de la part des autorités russes, cela tient largement au fait que Moscou espère encore infléchir la politique américaine sur les modalités des futures réductions d'armements stratégiques. Le Kremlin a indiqué qu'il juge nécessaire un dialogue sur la possibilité envisagée par Washington de reprendre les essais nucléaires souterrains. De la même manière, la préférence marquée par l'Administration Bush pour un stockage, plutôt que la destruction, des armements touchés par les réductions à venir a suscité des réactions négatives de la partie russe, qui appelle de ses vœux des processus irréversibles et vérifiables. De ce dernier point de vue, le manque d'enthousiasme manifesté par Washington pour inscrire les futures réductions dans le cadre d'un nouvel accord de désarmement assorti de mesures de vérification et de transparence ne peut que nourrir la préoccupation du Kremlin (18). Dans ce cadre, le maintien par l'équipe dirigeante russe de la ligne de non-confrontation signale entre autres l'espoir de jouer différentes cartes – comme les critiques formulées par certains pays, y compris des alliés européens des Etats-Unis (19), à l'encontre de ces positions américaines, critiques relayées dans le débat interne américain (20) – pour

(17) *Moscow Times*, 27 novembre 2001.

(18) Le ministre russe de la Défense, Sergueï Ivanov, a dit espérer que « le vide [en terme de stabilité stratégique créé par le retrait américain du Traité ABM] sera comblé, notamment à l'aide d'un traité entre la Russie et les Etats-Unis, visant à des réductions radicales des armes nucléaires stratégiques offensives sous un strict contrôle et une stricte vérification internationaux » (*Strana.ru*, 17 décembre 2001).

(19) C'est à ces pays que s'adressent les propos de Vladimir Poutine selon lesquels la décision du retrait du Traité ABM « n'est pas liée seulement à la Russie, c'est dans une bonne mesure le nouveau positionnement des Etats-Unis dans le monde, une nouvelle étape, un changement qualitatif de la politique extérieure des Etats-Unis » (*Top.rbc.ru*, 24 décembre 2001).

(20) De fait, côté américain, des voix s'élèvent pour dire qu'il serait inopportun de sortir complètement de la structure traditionnelle du dialogue bilatéral sur le désarmement, ne serait-ce que parce qu'elle offre certains avantages – en termes de transparence, de vérification. Avant même l'annonce par les Etats-Unis de leur retrait du Traité ABM, Strobe Talbott, sous-secrétaire d'Etat américain de 1994 à 2000, regrettait la tendance marquée de la nouvelle administration républicaine à vouloir sortir du cadre classique de l'*arms control*, une évolution dont il juge qu'elle n'est pas à porter « au crédit de l'Administration Bush » (interview avec Strobe Talbott, « A New End to the Cold War », *Strana.ru*, 28 novembre 2001). Il est possible que l'in-

obtenir de Washington une position plus conciliante. A cette fin, une attitude relativement ouverte de la Russie de Poutine, qui cherche depuis son arrivée au pouvoir à poser son pays en acteur raisonnable en ces domaines (21), est évidemment potentiellement plus fructueuse que le recours à un discours « dur ».

De la même manière, les observateurs russes relèvent que les Etats-Unis n'ont pas fait montre d'un grand enthousiasme à l'idée, par ailleurs soutenue par différents pays européens de l'OTAN, de concevoir une formule d'association plus étroite de la Russie à la prise de décisions sur la sécurité internationale dans le cadre de la relation entre la Russie et l'Alliance. La presse russe souligne également que sur le « front économique », les Etats-Unis ne paraissent pas davantage désireux de faire des gestes favorables aux intérêts de la Russie (22).

UNE QUESTION DE PRESTIGE INTERNATIONAL POUR LA RUSSIE, UN GAGE DE CRÉDIBILITÉ PERSONNELLE POUR VLADIMIR POUTINE

Dans tous les cas de figure précédemment évoqués, le prestige politique international de la Russie est en jeu. La prise de distance de plus en plus nette des Etats-Unis par rapport au cadre traditionnel de l'*arms control* met en cause, vue de Moscou, en quête de reconnaissance dans le jeu mondial, des processus « gratifiants ». D'une part, ce cadre représente l'un des derniers éléments de l'ancienne relation entre superpuissances, et ceux qui, nombreux au sein de l'élite politico-militaire russe, demeurés nostalgiques de cette relation, vivent difficilement l'évolution des positions américaines par rapport à ce cadre. Ce dernier représente en outre un point d'ancrage et de participation majeur de la Russie dans le jeu international, et, à ce titre, une forme de « recours » pour ce pays dans ses efforts pour s'affirmer sur la scène internationale, compte tenu du caractère par ailleurs restreint des ressources sur lesquelles il peut appuyer sa politique extérieure. En corollaire, Moscou voit dans les processus et les accords de désarmement une garantie, même partielle, d'une meilleure prise en compte de ses intérêts par les Etats-Unis, en dépit des obstacles qu'elle rencontre pour s'imposer dans le

tention affirmée au début de 2002 par l'administration américaine de renforcer les programmes d'aide au démantèlement des armes nucléaires de la Russie et à la sécurisation de ses sites nucléaires soit de nature à encourager les espoirs du Kremlin de voir Washington être capable de tenir compte des critiques exprimées dans le débat intérieur. De fait, la nouvelle administration avait initialement pour intention de revoir ces programmes à la baisse, ce contre quoi s'étaient exprimées de nombreuses personnalités politiques américaines.

(21) Moins d'un mois après son élection, le Président russe obtenait de la Douma la ratification du Traité Start II (attendue depuis sept ans) et celle du TICE. Ces avancées s'étaient accompagnées de propos dénonçant les risques posés, en terme de prolifération, par la non-ratification du TICE par les Etats-Unis et par la volonté de ces derniers de « se débarrasser » du Traité ABM.

(22) Le fait que l'amendement Jackson-Vanick reste en vigueur est l'un des arguments les plus fréquemment utilisés par les officiels russes à cet égard.

jeu international dans l'après-Guerre froide (23). On retrouve à ce stade la volonté de la Russie de s'insérer dans divers forums et structures pour pousser au mieux ses intérêts dans la vie internationale malgré ses faiblesses internes. Cette volonté correspond à une préoccupation majeure des autorités russes : le degré de participation de leur pays à la prise de décisions internationale sur les questions de sécurité.

L'un des objectifs affichés du soutien de Vladimir Poutine à la coalition anti-terroriste était, précisément, de voir les pays occidentaux répondre à cette préoccupation. Dans son discours au *Bundestag* le 25 septembre 2001, le chef de l'Etat russe appelait à une réponse coordonnée de la communauté internationale à la menace terroriste, et évoquait le besoin qu'il ressentait d'une « *affirmation des principes démocratiques dans les relations internationales* ». Et de proposer une nouvelle fois que son pays participe pleinement à l'élaboration et à la prise de décisions internationale face aux « nouveaux » défis de sécurité. Si, dans un premier temps, ces attentes semblaient devoir être prises en compte par les partenaires occidentaux de la Russie, c'est aujourd'hui une position de prudence qui paraît dominer, notamment pour ce qui concerne les modalités d'une association plus substantielle de la Russie à la prise de décisions dans le cadre de ses relations avec l'OTAN. Si Washington n'est pas le seul pays à manifester une position plus distante par rapport aux propositions audacieuses qui ont été faites à cet égard au lendemain du 11 septembre, notamment celle du Premier ministre britannique Tony Blair sur la constitution d'un Conseil à vingt, il est plus probable que sur ce point comme sur celui de l'élargissement de l'Alliance ou de la décision d'intervenir militairement dans les Balkans, les élites politiques et militaires russes imputent ces évolutions « décevantes » principalement à l'acteur américain.

L'affirmation d'une présence américaine durable en Asie centrale serait également perçue comme nuisible pour l'« aura » internationale de la Russie. Le Président Poutine a fait de la réaffirmation et de la consolidation des positions et de l'influence de son pays dans l'espace ex-soviétique la première des priorités de sa politique extérieure. La vision du Kremlin à cet égard est qu'il lui sera impossible d'imposer son pays comme grande puissance et acteur majeur des relations internationales si son autorité dans son ancien empire ne parvient à s'imposer. Au cours des dernières années, la présence d'acteurs extérieurs, notamment occidentaux, dans son ancienne périphérie, a poussé la Russie à considérer la question du maintien de son emprise sur cet espace comme un enjeu clef dans sa quête de reconnaissance par et d'affirmation face à la communauté internationale. C'est à la lumière

(23) Tel est le point de vue de Sergueï Rogov, directeur de l'Institut sur les Etats-Unis et le Canada (ISKRAN) et l'un des experts russes les plus en vue sur les questions de sécurité internationale. Selon lui, « le fait que le régime bilatéral de maîtrise des armements ait été préservé, que les Etats-Unis, restant l'unique superpuissance, aient formellement maintenu la parité militaro-stratégique avec la Russie, a été un facteur majeur de la protection des intérêts russes sur la scène internationale » (*Nezavisimaïa Gazeta*, 18 décembre 2001).

de ces conceptions qu'il convient d'analyser l'intensité du débat actuel en Russie sur la perspective de voir les Etats-Unis étoffer leur influence dans la région centre-asiatique.

L'ampleur des gestes que les Etats-Unis consentiront pour aider la Russie à s'insérer davantage dans le jeu économique mondial devient également sensible pour l'actuelle équipe dirigeante russe, dans la mesure où Vladimir Poutine défend depuis son arrivée au pouvoir la conviction qu'il convient de rehausser le poids du facteur économique dans la hiérarchie des facteurs de l'influence de l'Etat russe dans les relations internationales. Cette ligne correspond à la fois à la prise en compte de la globalisation des équilibres économiques mondiaux, du poids croissant du facteur économique dans les rapports de puissance sur la scène internationale, ainsi qu'à l'amointrissement des autres ressources sur lesquelles peut s'appuyer la « présence » de la Russie dans le jeu mondial (ressources militaires, notamment). Là encore, donc, le prestige international de la Russie est en cause, en même temps que sa modernisation intérieure.

CONCLUSION

Les attentes quant aux perspectives d'une alliance russo-américaine au lendemain du 11 septembre étaient exagérées, à double titre. D'une part, cet optimisme n'a pas suffisamment tenu compte des améliorations enregistrées dans les relations russo-américaines antérieurement, depuis le début du second semestre 2001. Certains gestes mutuels intervenus au lendemain du 11 septembre ont été présentés comme des ruptures positives majeures dans les rapports bilatéraux quand ils n'étaient que la confirmation ou le prolongement d'initiatives d'assouplissement apparues précédemment. D'autre part, les observateurs ont quelque peu négligé le fait que, dans ce cadre, les relations se trouvaient à l'état de sortie de crise, en phase de reconstruction, et qu'en conséquence les efforts de rapprochement fournis de part et d'autre demeuraient fragiles et ne faisaient pas l'objet d'un consensus entier en Russie et aux Etats-Unis.

Vladimir Poutine, sans doute sincère dans son « orientation occidentale », a voulu capitaliser les événements du 11 septembre pour la conforter, mais la question se pose du soutien interne dont il bénéficie. A cet égard, la demande formulée par la Douma, plutôt docile au cours des deux dernières années envers la présidence, d'être consultée par cette dernière quant à la réponse à apporter à la décision des Etats-Unis de se retirer du Traité ABM ne paraît pas anodine. Alexeï Arbatov, vice-président de la commission de défense à la Douma, expliquait récemment que cette décision, considérée par de nombreux officiels russes comme une traduction extrême des tendances unilatéralistes des nouveaux dirigeants américains, risquait de mettre le Président Poutine en difficulté. Ce dernier s'est employé à dédra-

matiser la situation, soulignant que « *tout ce qui a été fait ces derniers temps nourrit en nous la conviction que les relations entre nos pays vont se développer* », et à réaffirmer ses positions sur le besoin de diversifier la relation, en rappelant que la Russie voit dans les États-Unis l'un des partenaires les plus importants dans le domaine commercial et économique (24).

Mais de nombreux points de tension, actuels ou potentiels, persistent. Les responsables américains, après un temps de plus grande discrétion à cet égard, ont repris les critiques contre les agissements de la Russie en Tchétchénie. Ils expriment des inquiétudes quant aux pressions perçues de Moscou sur certains pays de l'ex-URSS – Ukraine et Géorgie en premier lieu. Parallèlement, les officiels russes exposent leurs vues sur les limites à ne pas franchir par les États-Unis dans le cadre de la lutte anti-terroriste. De ce point de vue, une intervention militaire américaine contre l'Iraq constituerait certainement un sujet de divergence entre Moscou et Washington. Le Président Poutine soulignait d'ailleurs, dans sa longue *interview* au *Financial Times*, qu'il n'avait « *nulle confirmation ni preuve que l'Iraq finance les terroristes contre lesquels nous luttons* ». Et le Kremlin affirme fréquemment sa volonté de voir les mécanismes de l'ONU « cadrer » les initiatives de la communauté internationale sur ce sujet comme, plus largement, dans la poursuite de la lutte contre le terrorisme.

Les efforts du Président Poutine pour redéfinir les termes des relations avec les États-Unis, notamment ceux visant à libérer ces relations du lourd « *bagage psychologique* » lié à la Guerre froide et qui a tant biaisé les rapports bilatéraux au cours des années 1990, sont sans aucun doute pertinents. Ils n'en demeurent pas moins fragiles, compte tenu des pesanteurs dans les perceptions et représentations des États-Unis qui perdurent au sein des milieux officiels russes. Jusqu'à présent, la politique extérieure de la Russie de Poutine a été largement motivée par la volonté du Président, dont beaucoup disent qu'il est son principal conseiller sur les questions de politique étrangère et de sécurité. Les changements qu'il cherche à soutenir dans les modes de définition de la politique extérieure – dépassionner les relations avec les États-Unis, réduire leur importance relative dans les priorités extérieures, rehausser la dimension économique dans la politique étrangère – n'ont pas rencontré jusqu'à maintenant de fortes résistances internes. En cela, le Président russe a bénéficié d'un contexte politique apaisé et de l'amélioration de la situation économique depuis 1999, qui lui a permis de placer son pays dans un rapport de forces moins défavorable, toutes proportions gardées, dans les relations avec les pays occidentaux.

Cependant, à l'heure où le calendrier électoral russe se resserre déjà (législatives en 2003), le débat politique interne connaît une forme de redynamisation. Dans ce cadre, le sentiment que Vladimir Poutine n'obtient rien de

(24) *Top.rbc.ru*, 24 décembre 2001.

Washington en retour de sa bonne volonté dans l'après-11 septembre pourrait mettre en cause son autorité personnelle et son effort de renouvellement des principes de la politique extérieure. Si, indéniablement, le climat politique international est plus propice que jamais à l'établissement d'un réel partenariat entre la Russie et les pays occidentaux, partenariat plus libre des stéréotypes de la Guerre froide, l'évolution de l'attitude des Etats-Unis à l'égard de Moscou constituera donc un facteur déterminant de la pérennité de la ligne de coopération défendue par le Président Poutine.