

LES RELATIONS ENTRE LES ETATS-UNIS ET LA RUSSIE DEPUIS LA CHUTE DE L'URSS

LA RECHERCHE PERPÉTUELLE D'UN «RYTHME DE CROISIÈRE»

PAR

JULIEN ZARIFIAN (*)

Les relations américano-russes post-soviétiques s'avèrent difficilement classables. Ni vraiment bonnes ni totalement mauvaises, importantes pour les deux pays mais beaucoup moins qu'elles ne l'ont été par le passé, plus autant centrales aux équilibres mondiaux mais pas pour autant dénuées d'enjeux géopolitiques, elles sont particulièrement complexes et peinent à trouver leur «rythme de croisière».

Plutôt difficiles dans l'ensemble depuis une vingtaine d'années, les relations entre Washington et Moscou sont souvent évaluées à l'aune de leurs temps forts négatifs et des divergences qui les façonnent. Toutefois, un examen minutieux montre qu'elles sont beaucoup moins uniformes qu'il n'y paraît. Si les motifs de désaccords demeurent nombreux, des terrains de coopération existent et les représentations négatives héritées de la Guerre froide, ainsi que leur caractère concurrentiel ne doivent pas masquer les moments de rapprochement, assez fréquents, qui ponctuent les relations bilatérales.

Afin d'explorer la complexité des rapports entre les anciens grands ennemis du monde bipolaire, leurs enjeux géopolitiques et leurs mouvements oscillatoires, nous distinguerons trois périodes principales, correspondant approximativement aux présidences parallèles de Bill Clinton à Washington et de Boris Eltsine à Moscou, de George W. Bush et de Vladimir Poutine et de Barack Obama et Dmitri Medvedev. La première période, de la chute de l'URSS à la fin de la décennie 1990, voit les deux États se rapprocher dans une atmosphère plutôt constructive. La deuxième période, de la fin des années 1990 à la fin de la présidence G.W. Bush est au contraire marquée par un durcissement des relations et par la multiplication des désaccords. La troisième période, plus courte que les précédentes, est caractérisée par le redémarrage (*reset*) voulu par le président Obama et permet une amélioration singulière des relations bilatérales.

(*) Maître de conférences en Civilisation américaine à l'Université de Cergy-Pontoise (France).

Toutefois et c'est là l'intérêt d'étudier dans le détail ces questions, le tableau est beaucoup plus nuancé que ces grandes lignes le laissent entendre. D'une part, les périodes de tension n'empêchent pas des coopérations, parfois poussées et les périodes d'amélioration générale n'empêchent pas les désaccords, parfois sérieux. D'autre part, sur le plan strictement chronologique, au moins deux sous-périodes viennent ponctuer les trois temps principaux et contrarient les tendances générales de ceux-là. Au milieu de la décennie 1990, tout d'abord, alors que la dynamique est plutôt positive, les relations américano-russes se crispent, en particulier du fait de désaccords et d'une concurrence géopolitique accrue en Eurasie. Puis, à l'inverse, les relations bilatérales connaissent une embellie assez spectaculaire à la suite des attentats du 11 septembre 2001, qui ne dure toutefois qu'assez peu de temps.

En fait, comme le résume parfaitement le politologue américain Paul Kubicek, depuis 1991, les relations oscillent entre coopération et confrontation (1), sans vraiment trouver leur souffle et leur identité.

LA PREMIÈRE DÉCENNIE DES RELATIONS AMÉRICANO-RUSSSES POST-SOVIÉTIQUES : ENGOUEMENT ET CRISPATIONS

Elles démarrent à proprement parler à la toute fin de l'année 1991, lorsque l'Union soviétique s'effondre et que l'administration G. H. Bush reconnaît l'indépendance de la Fédération de Russie. Malgré la surprise et les hésitations que suscite la chute de l'URSS à Washington, les dirigeants américains comprennent assez vite que les relations avec la Russie demeurent centrales pour leur pays. Si la nouvelle Russie n'est pas l'URSS, elle en conserve la plupart des armements, notamment nucléaires, et hérite du siège permanent de l'URSS au Conseil de sécurité de l'ONU, ce qui la rend d'emblée incontournable.

L'embellie consécutive à la chute de l'URSS

Pour le président Bush et son successeur Bill Clinton, l'objectif principal est ainsi tout d'abord de rompre avec les logiques de la Guerre froide et de se rapprocher du Kremlin en accompagnant le nouvel Etat russe vers la démocratie et l'économie de marché. La logique alors prédominante est que « *le problème russe* » était avant tout la conséquence de l'idéologie et de la structure de l'Etat communiste (2) et qu'une Russie intégrant le « monde libre », démocratique et adoptant l'économie de marché ne pouvait plus être considérée comme un ennemi, mais comme un partenaire. Même si certains,

(1) Paul KUBICEK, « Russian foreign policy and the West », *Political Science Quarterly*, vol. IV, n° 114, 1999, pp. 547-568, ici p. 547.

(2) Henry KISSINGER, *La Nouvelle Puissance américaine*, Fayard, Paris, 2003, 507 p., notamment p. 101.

notamment des intellectuels influents comme Henry Kissinger, Samuel Huntington ou même Francis Fukuyama, sont très circonspects, c'est suivant cette logique que la très symbolique Charte de Washington est signée en 1992 entre les présidents George H. Bush et Boris Eltsine, stipulant qu'«avec comme principe de départ de leurs nouvelles relations la confiance et le respect mutuels, les Etats-Unis et la Russie ne se considèrent pas comme des opposants mais développent des relations de partenariat et d'amitié» (3)

Côté russe, le désir de démocratisation est alors particulièrement fort et la volonté de rapprochement émanant de Washington est accueillie très favorablement par les leaders moscovites. Symbole de cette tendance de rapprochement à tout prix, le président Eltsine va même jusqu'à suggérer que son pays pourrait, un jour, intégrer l'OTAN (4). Au plan diplomatique, la Russie donne ainsi l'impression, pendant un temps, d'accepter le leadership américain sans réserves et soutient systématiquement les Etats-Unis et leurs décisions. Certes, dans le même temps, la Communauté des Etats indépendants (CEI) est créée à l'initiative de Moscou afin d'assurer l'intégration économique, puis politico-militaire dans l'espace ex-soviétique, mais elle est «assez largement le produit d'une improvisation» et «une bien faible priorité pour ceux qui dirig[en]t la Russie (5)».

Satisfaits de cette ligne politique du Kremlin, les Etats-Unis s'engagent ainsi pleinement dans une politique d'aide financière à la Russie, qui s'accompagne d'un soutien politique affiché au président Eltsine, apparaissant comme un réformiste sincère et un interlocuteur fiable. Cette politique de rapprochement et de soutien à la transition démocratique et économique (6) est d'autant plus soutenue que la Russie connaît, notamment en 1992-1993, de grandes difficultés économiques, potentiellement désastreuses pour toute l'Eurasie. Aider financièrement la Russie devient ainsi un défi majeur de la politique étrangère américaine et, entre 1992 et 2009, les Etats-Unis allouent près de 18 milliards de dollars à l'Etat russe.

Toutefois, l'essentiel de l'aide (environ 11 milliards de dollars) n'est pas destiné aux processus de démocratisation, aux réformes économiques ou à l'aide humanitaire, mais à des activités regroupées sous le libellé «Peace and Security» et essentiellement liées au démantèlement des arsenaux russes (7).

(3) The White House, Office of the Press Secretary, «Fact sheet on the Charter for American-Russia partnership and friendship», 17 juin 1992.

(4) Julianne SMITH, «The NATO-Russia relationship : defining moment or déjà vu?», IFRI/CSIS, nov. 2008, 16 p., notamment p. 2.

(5) Yann BREAUULT / Pierre JOLICŒUR / Jacques LÉVESQUE, *La Russie et son ex-empire. Reconfiguration géopolitique de l'ancien espace soviétique*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003, 347 p., notamment pp. 26-27.

(6) Cette politique est d'ailleurs appliquée à l'ensemble de l'espace ex-soviétique, par la Doctrine Clinton de l'«élargissement démocratique». Etablie en 1993, cette doctrine est fondée sur deux grands principes : élargir l'espace démocratique ainsi que l'espace du libre-échange et s'engager physiquement et diplomatiquement pour y parvenir. Elle s'accompagne, dans la pratique, d'une volonté affirmée d'élargir l'OTAN et d'y intégrer les pays issus du bloc communiste et permet une pénétration géopolitique efficace de la région.

(7) Jim NICHOL, «Russian political, economic, and security issues and US interests», *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, 4 nov. 2011, 65 p., notamment p. 64.

Elles sont permises par le programme Cooperative Threat Reduction Program (CTR ou «Nunn-Lugar»), encadré par les emblématiques accords START (Strategic Arms Reduction Treaty) (8) : visant à réduire les arsenaux nucléaires des deux superpuissances (9), ces traités, signés entre 1991 et 1993, témoignent de la volonté des dirigeants américains et russes de travailler ensemble et de leur capacité à le faire – bien que la ratification de START 2 prenne trois ans côté américain et sept côté russe.

Ce rapprochement significatif du début des années 1990 des deux ennemis est aussi symbolisé par le rapprochement Russie-OTAN. Débutées formellement dès 1991, les relations entre l'OTAN et la Russie connaissent un premier point d'orgue peu après, avec l'inclusion de cette dernière au Partenariat pour la paix de l'OTAN (PpP), stade poussé de coopération. Dans la foulée, le Kremlin manifeste son intérêt pour approfondir encore plus ses contacts avec l'Alliance atlantique, dans le cadre du PpP, mais aussi au-delà. Ainsi, malgré les réserves de certains membres de l'Alliance, la Russie obtient en 1995 un statut spécial (dit «16 + 1») au Conseil de l'Atlantique-Nord et au Comité politique. Puis, en 1997, l'«Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'OTAN et la Fédération de Russie», débouchant sur le Conseil conjoint permanent OTAN-Russie, est signé. Sur cette dynamique positive et en gage de bonne volonté, Boris Eltsine donne son approbation officielle à la première vague d'élargissement de l'OTAN à la Pologne, la République tchèque et la Hongrie.

Les premières complications

Cette période d'embellie des relations Russie-Occident, en particulier Russie-États-Unis, n'est toutefois pas allée sans quelques difficultés. Alors que les relations avec l'«Étranger proche», c'est-à-dire avec les ex-Républiques soviétiques, ne sont pas en tête de l'agenda dans les premiers temps suivant l'indépendance, ces questions redeviennent centrales à Moscou dès 1995-1996. Elles s'affirment peu à peu, selon Henry Kissinger, comme l'«*aspect le plus sensible, au plan psychologique, des relations des États-Unis et de la Russie*» (10). Au-delà de l'Étranger proche à proprement parler, c'est sur des questions relatives à l'influence en Eurasie que les choses achoppent entre la Russie et les États-Unis. Le dossier yougoslave (11) devient ainsi une pomme de discorde majeure entre les deux pays. Bien que

(8) Un traité START 3 est discuté à partir de 1997, mais n'aboutit pas et est remplacé par l'accord SORT que nous évoquerons plus loin.

(9) START 2 planifie une réduction des armements nucléaires de deux tiers, au terme de laquelle chacun des deux États partie ne devra pas disposer de plus de 3 500 ogives nucléaires stratégiques.

(10) Henry KISSINGER, «Overcoming Russian-US tensions», *San Diego Union Tribune*, 1^{er} avr. 2007.

(11) C'est-à-dire le processus d'éclatement de la Yougoslavie, essentiellement au cours des années 1990, en sept États indépendants (la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, le Kosovo, la Macédoine le Monténégro, la Serbie et la Slovaquie), au terme de conflits particulièrement violents que la communauté internationale a la plus grande peine à juguler.

des premiers désaccords apparaissent dès 1995 entre la Russie, proche de la Serbie chrétienne orthodoxe, et l'OTAN menée par les Etats-Unis, très critique à l'égard de Belgrade, Moscou s'avère tout de même un partenaire important, en participant sur le terrain aux opérations aux côtés des troupes otaniennes. C'est en fait dans la deuxième phase des tensions entre l'Alliance atlantique et le pouvoir yougoslave du Serbe Slobodan Milosevic que les choses se compliquent : l'OTAN, sur impulsion américaine, constatant que la voie diplomatique peine à atteindre des résultats, souhaite stopper les excès sanglants du régime Milosevic par la force, tandis que la Russie cherche à éviter à tout prix cette option et menace de mettre son veto à la demande que les Etats-Unis s'apprêtent à faire en ce sens au Conseil de sécurité de l'ONU (12). Sans mandat des Nations Unies, l'OTAN entame néanmoins des frappes aériennes contre la Yougoslavie. La tension monte considérablement entre la Russie et l'Occident et les frappes donnent aussi une très mauvaise presse à l'OTAN au sein de la population russe.

Outre l'OTAN comme révélateur des tensions, c'est en particulier les politiques étrangères des deux Etats envers l'Etranger proche russe qui s'avèrent incompatibles et hautement concurrentielles. Alors que la Russie reconsidère peu à peu ces régions – en particulier la mer Noire, le Sud Caucase et l'Asie centrale – comme stratégiquement importantes pour sa sécurité, le président Clinton, animé par diverses motivations (arrimer l'Eurasie à l'Occident, endiguer les conflits de la région, mettre la main sur les hydrocarbures caspiens et leur acheminement vers l'ouest, etc.), se différencie de son prédécesseur républicain et accorde une grande attention aux républiques ex-soviétiques. Dès 1993, suivant la Doctrine Clinton, les Etats-Unis s'impliquent ainsi diplomatiquement, politiquement et économiquement dans les affaires des pays de l'ex-URSS et y exercent une influence de plus en plus forte et multivectorielle.

L'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine en Russie ne va faire que confirmer cette concurrence entre la Russie et les Etats-Unis en Eurasie.

LE TANDEM VLADIMIR POUTINE-GEORGE W. BUSH ET LES RELATIONS BILATÉRALES

Après en avoir été quelques mois Premier ministre et Président par intérim, Vladimir Poutine est élu Président de la Fédération de Russie en mars 2000. Il hérite d'une situation difficile, tant au plan interne, c'est-à-dire en matière socio-économique, que s'agissant de la politique étrangère et de l'influence internationale.

(12) John NORRIS, *Collision Course : NATO, Russia, and Kosovo*, Greenwood Press, 2005, 360 p., notamment p. X.

Réaffirmation de la Russie... et embellie américano-russe consécutive au 11 septembre

V. Poutine est élu avant tout pour remettre la main sur l'économie, dans un état catastrophique, en mettant fin au règne des oligarques qui se sont bâti des fortunes en achetant à bas prix des pans entiers de l'économie soviétique; il est aussi élu pour trouver une issue favorable à la guerre en Tchétchénie, qui s'embrase à nouveau à l'automne 1999. Toutefois, la question de la grandeur de la Russie et de son rayonnement international, notamment dans l'Étranger proche, occupe une place de choix dans les priorités du nouveau Président (13). Celui-là cherche dès son arrivée au pouvoir à restaurer l'influence russe sur les territoires ex-soviétiques, en donnant l'impression de ne pas hésiter à se dresser contre l'Occident si nécessaire, en particulier contre les États-Unis. Au printemps 2001, les autorités russes créent ainsi l'Organisation du Traité de sécurité collective (OTSC) (14), qui, rassemblant autour de la Russie, la Biélorussie, l'Arménie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan, se présente comme une instance de coopération militaire et sécuritaire eurasiatique. Outre l'OTSC, qui symbolise le retour de l'influence russe dans les domaines militaire et sécuritaire dans l'ex-URSS, Moscou «développe [alors aussi] davantage ses relations avec les États de la CEI sur une base bilatérale, afin de mieux tenir compte des spécificités des différents pays, ce qui lui permet de renforcer ses positions. La Russie joue également des leviers économiques, notamment en matière de politique énergétique» (15).

Cette réaffirmation manifeste de la Russie dans l'espace ex-soviétique fait «grincer des dents» à Washington, du côté de l'administration Clinton, mais encore plus parmi ses opposants républicains. B. Clinton est d'ailleurs jugé par ces derniers trop passif et complaisant envers la Russie, notamment pendant la première guerre de Tchétchénie (1994-1996), où certains agissements de l'armée russe choquent l'opinion américaine et entachent quelque peu les bonnes relations d'alors. En 1999, George W. Bush, prononçant son premier discours de campagne pour les présidentielles qu'il remporte un an plus tard, présente d'ailleurs la politique de Clinton vis-à-vis de la Russie comme un échec (16). Condoleezza Rice, future conseiller du Président, puis Secrétaire d'État, qualifie quant à elle les relations américano-russes sous Clinton de «happy talk», cause majeure d'espairs déçus entre les deux

(13) Vladimir POUTINE, «Open letter to voters», 25 fév. 2000, publiée en russe dans *Izvestia, Kommersant* et *Komsomolskaya Pravda* et disponible en anglais sur le site Internet wikisource.org.

(14) Un Traité de sécurité collective est toutefois signé dès 1992 par la Russie, l'Arménie, la Géorgie – qui s'en retirera –, la Biélorussie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan, mais sa portée et ses prérogatives sont limitées.

(15) Isabelle FACON, «Elections présidentielles en Russie : les enjeux de la politique étrangère», *Les Jeudis du CHEAr | Ministère de la Défense | DGA*, 11 mars 2004, pp. 139-155, ici p. 140.

(16) Peter BAKER / Susan GLASSER, *Kremlin Rising. Vladimir Putin's Russia and the End of Revolution*, Scribner, New York, 2005, 453 p., notamment p. 124.

pays (17). Tout semble réunit, en 2001, après l'élection de George W. Bush, pour que les relations américano-russes entrent dans une nouvelle phase, faite de désaccord et de crispation.

Toutefois, les attentats du 11 septembre vont permettre un rapprochement significatif entre les deux Etats, en particulier entre les exécutifs américain et russe, que tout semblait pourtant opposer. Cette accalmie trouve d'ailleurs, contre toute attente, ses racines dès les premiers temps de la présidence G.W. Bush. En effet, si pendant sa campagne présidentielle George W. Bush se montre très sévère à l'égard de Moscou, le ton change à son arrivée au pouvoir. La nouvelle administration évoque peu les sujets qui fâchent, comme la Tchétchénie, et semble croire dans les bonnes intentions du Kremlin, qu'elle ne veut pas s'aliéner. Ce début de réchauffement s'illustre aussi alors par la bonne relation personnelle entre G.W. Bush et V. Poutine, dont la première rencontre officielle, en juin 2001 en Slovénie, s'avère très chaleureuse. Bush déclare alors : «*j'ai regardé cet homme [Poutine] droit dans les yeux. Je l'ai trouvé droit, franc et digne de confiance [...] J'ai pu comprendre le sens de son âme*» (18). Le Président américain propose à son homologue russe de «*faire l'Histoire ensemble*» (19). Avec les attentats du 11 septembre, les choses se précisent et le rapprochement prend une dimension stratégique.

A l'automne 2001, il apparaît clairement que les Etats-Unis ont besoin de l'appui de la Russie pour mener à bien les opérations antiterroristes contre Al Qaïda en Asie centrale et pour contenir les mouvements islamistes dans la région. Pour la Russie, il y a là une opportunité à saisir. S'allier aux Etats-Unis est à la fois l'occasion d'apparaître comme un acteur international crédible et de tirer les bénéfices, en particulier au plan économique, d'une normalisation des relations avec l'Ouest. C'est aussi l'occasion de montrer qu'elle est encore indispensable à toute opération géopolitique de grande ampleur en Eurasie et de garder un regard et même un contrôle actif sur les activités américaines dans la région. Du reste, soutenir les Etats-Unis dans la lutte contre le terrorisme permet également aux dirigeants russes d'amalgamer habilement les activistes tchétchènes au terrorisme islamiste et de tenter de profiter de la dynamique contre-terroriste qui se met en place pour éradiquer les résistances tchétchènes, d'autant que, outre le terrorisme tchétchène, la Russie et ses alliés d'Asie ne sont pas non plus à l'abri d'actions terroristes de la mouvance Al Qaïda et la popu-

(17) Condoleezza RICE, «*Campaign 2000 : promoting the national interest*», *Foreign Affairs*, janv.-fév. 2000, vol. LXXIX, n°1, disponible sur le site Internet www.foreignaffairs.org/20000101faessay5-p40/condoleezza-ric/campaign-2000-promoting-the-national-interest.html.

(18) James GOLDGEIER / Michael McFAUL, «*George W. Bush and Russia*» *Current History*, n° 657, oct. 2002, p. 317.

(19) Nathalie NOUGAYRÈDE, «*Crispations et désaccords se multiplient entre MM. Bush et Poutine*», *Le Monde*, 24 fév. 2005.

lation russe, très sensible à ces questions, est clairement favorable à tout soutien aux Etats-Unis dans cette lutte (20).

Ainsi, la Russie, dont le Président est le premier chef d'Etat étranger à appeler son homologue américain le 11 septembre 2001, décide très vite de coopérer pleinement aux premiers temps de la «Guerre globale contre la terreur» (*Global War On Terror*, GWOT, telle que labellisée par l'administration Bush) des Etats-Unis. «*Le 4 septembre, le président Poutine annon[ce ainsi] un plan en cinq points visant à soutenir les Etats-Unis dans la lutte au terrorisme en Afghanistan. Il s'engag[e] à : (1) partager des renseignements avec les homologues américaines; (2) ouvrir l'espace aérien russe pour fournir l'aide humanitaire en Afghanistan; (3) coopérer avec les Etats d'Asie centrale afin de garantir aux Américains un accès aérien similaire; (4) participer aux opérations de recherche et de sauvetage; et (5) accroître l'aide humanitaire et militaire à l'Alliance du Nord en Afghanistan*» (21).

Ce rapprochement stratégique majeur entre les deux pays est de nouveau symbolisé par les relations personnelles entre les présidents Bush et Poutine, qui atteignent des sommets fin octobre 2001, lors d'une visite officielle du Président russe aux Etats-Unis. Le président Bush reçoit son homologue russe dans son ranch de Crawford, au Texas, et déclare publiquement son amitié pour V. Poutine. Dans la foulée, quelques mois plus tard, les deux présidents se rencontrent à nouveau, à Moscou, et signent un accord pour redynamiser le processus START de réduction des arsenaux nucléaires : il s'agit du Strategic Offensive Reductions Treaty (SORT) ou Traité de Moscou, qui prévoit de faire passer le nombre d'ogives nucléaires de chacun des deux pays de 6 000 à 2 200 fin 2012 (22). La bonne entente américano-russe atteint alors sans doute un de ses niveaux les plus élevés depuis la chute de l'URSS et le potentiel de coopération entre les deux puissances semble considérable.

Retour à la «case tensions»

Toutefois, ce rapprochement sera, dans sa pleine dimension, d'assez courte durée et, dès 2002, plusieurs contentieux lourds assombrissent à nouveau les relations bilatérales.

Quelques semaines après la signature de cet accord sur la réduction des arsenaux nucléaires, les Etats-Unis décident de sortir du Traité ABM (Anti-Ballistic Missile) de limitation des armes stratégiques, datant de 1972, dans l'optique de déployer un nouveau système de défense antimissiles. Si le pré-

(20) Albert LEGAULT /André LALIBERTÉ / Frédéric BASTIEN, *Le Triangle Russie/Etats-Unis/Chine : un seul lit pour trois*, Presses Université Laval, Québec, 2004, 156 p., ici p. 97.

(21) *Id.*

(22) David SANGER /Michael WINES, «Bush and Putin sign pact for steep nuclear arms cuts», *New York Times*, 25 mai 2002.

sident Poutine cherche officiellement à relativiser, cela suscite les plus grandes incompréhensions côté russe.

Puis la guerre américaine en Iraq sonne véritablement le glas de l'embellie post-11 septembre et devient l'élément le plus visible et le plus symbolique de la nouvelle discorde américano-russe. La Russie, proche depuis longtemps de l'Iraq de Saddam Hussein, où elle a notamment des intérêts économiques non négligeables, décide de ne pas suivre la coalition menée par les Etats-Unis. Opposée dès les premiers temps à l'intervention militaire contre Bagdad, la présidence Poutine rejoint ainsi le camp des opposants à la guerre, mené par la France et l'Allemagne, et maintient ce cap durant le conflit armé. Elle sera même accusée, à plusieurs reprises, de transmettre des informations confidentielles concernant les plans d'attaques de la coalition américaine, récoltées par ses espions, au régime alors moribond de Saddam Hussein. Suite à ces difficultés, d'autres pans de la relation bilatérale se détériorent aussi. Ainsi, comme l'explique Thomas Graham, ancien assistant spécial du Président et directeur pour la Russie au Conseil national de sécurité du président George W. Bush, insistant en particulier sur les structures de dialogue et d'action bilatérales : «[...] *la fréquence, l'intensité et le contenu de ces relations ont fortement diminué à partir de 2001-2002, alors que les espoirs de partenariat stratégique étaient au zénith. D'autres moyens de communication ont connu un sort encore plus délétère. La ligne installée entre la Maison-Blanche et le Kremlin lors du premier mandat pour discuter des questions stratégiques, s'est peu à peu dissoute au cours du second. [...] Le Groupe de travail antiterroriste s'est peu à peu évanoui. Les différents dialogues sur l'énergie ont perdu de leur intensité*» (23).

Le nouvel antagonisme américano-russe est aussi lié à la montée en puissance, dans les cercles décisionnaires américains, des néo-conservateurs, dont la volonté d'affirmer l'hégémonie américaine au niveau mondial, au besoin par la force, ne peut être compatible avec le rôle eurasiatique – voire mondial – que veut jouer la Russie de V. Poutine. D'ailleurs, ceux qui s'affirment comme les plus influents en matière de politique extérieure au sein de l'administration Bush, en particulier les néo-conservateurs et leurs proches, au premier rang desquels le vice-président Dick Cheney, sont largement considérés comme anti-russes, voire russophobes (24).

Autre élément de la discorde des années 2000, qui concerne l'Etranger proche russe : la question des «révolutions» de velours dans l'espace ex-soviétique. La Géorgie, l'Ukraine et dans une moindre mesure le Kirghizistan sont en effet le théâtre de soulèvements populaires pacifiques qui, sou-

(23) Thomas GRAHAM, «Les relations Etats-Unis/Russie : une approche pragmatique», *Politique étrangère*, n° 4, 2008, pp. 745-758, ici pp. 748-749.

(24) Jonathan STEELE, «The West's new Russophobia is hypocritical – and wrong», *Guardian*, 30 juin 2006. Notons toutefois que la méfiance à l'égard de la Russie, voire les sentiments anti-russes, ne sont pas l'apanage des républicains en général et des néo-conservateurs en particulier. Ces sentiments transcendent en général les appartenances politiques, seuls diffèrent leur degré et leur intensité.

tenus au moins indirectement par les Etats-Unis, permettent l'arrivée au pouvoir de nouveaux dirigeants pro-occidentaux et sont perçus à Moscou comme une volonté des Etats-Unis d'affaiblir la Russie dans l'espace ex-soviétique.

S'agissant des structures euro-atlantiques, l'OTAN a aussi été, de nouveau, un bon baromètre de l'état des relations américano-russes. Déjà, l'intégration des Etats baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie) à l'OTAN, en 2004, est très mal perçue en Russie. Puis la volonté d'octroyer en décembre 2008 un MAP (*Membership Action Plan*), qui ouvre les portes de l'intégration totale à l'OTAN, à l'Ukraine et à la Géorgie, en grande partie grâce au soutien américain, est vécue comme une marque d'hostilité. Cela déclenche les foudres de Vladimir Poutine, lequel, lors d'un discours à Munich en mai 2007, compare l'unilatéralisme américain à la politique du III^e Reich (25). Le MAP n'est finalement pas accordé aux deux pays, du fait d'hésitations essentiellement de l'Allemagne et de la France – mais aussi sans doute de la partie américaine – consécutives à la guerre russo-géorgienne d'août 2008 dite «des Cinq jours». Le ton est toutefois monté d'un cran. Ce regain de tension atteint sans doute son paroxysme suite à la guerre des Cinq jours, dont les raisons profondes sont d'ailleurs en partie liées au rapprochement OTAN-Géorgie.

Enfin, dans ce contexte difficile, le souhait des Etats-Unis d'installer un bouclier antimissiles en Europe orientale, aux portes de la Russie (26), accroît encore la mésentente. Bien que l'administration Bush assure que ce bouclier est uniquement destiné à contrer d'éventuelles frappes d'Etats voyous, en particulier l'Iran, la Russie ne comprend pas l'intérêt sécuritaire de ce projet et le ministre des Affaires étrangères russe Sergueï Lavrov considère qu'il a «*un caractère anti-russe*» et qu'il constitue «*une menace potentielle*» (27).

BARACK OBAMA ET LA RUSSIE : SOUS LE SIGNE DU «REDÉMARRAGE»

Ce projet, fortement soutenu par l'administration Bush, est abandonné par l'administration Obama dès le début de son mandat, au printemps 2009 – bien que l'annonce ne soit officialisée qu'en septembre. Le nouveau Président américain, se démarquant de son prédécesseur, envoie ainsi un signal positif à Moscou.

(25) Fabrice NODÉ-LANGLOIS, «Les deux chefs d'Etat en fin de mandat pourraient signer un 'accord-cadre stratégique'», *Le Figaro*, 4 avr. 2008.

(26) Plus précisément, il s'agissait d'installer dix intercepteurs de missiles en Pologne et une station radar en République tchèque.

(27) Marie JÉGO, «Bouclier anti-missile : aucun accord entre M. Poutine et M^{me} Rice à Moscou», *Le Monde*, 13 oct. 2007.

Les débuts de la présidence Obama et le reset des relations américano-russes

Cette décision de l'administration Obama, certes pas uniquement motivée par la volonté de ménager la Russie – elle évite aussi des dépenses considérables, alors que son utilité immédiate, de l'aveu même de Washington, est loin d'être avérée –, est une des premières étapes de la politique d'apaisement puis de redynamisation des relations bilatérales voulues par le Président américain et labellisée «réinitialisation» ou «redémarrage» (*reset*). Il s'agit là d'une des toutes premières initiatives d'envergure de la nouvelle administration en matière de politique étrangère. A peine élu et pas encore entré en fonction, en décembre 2008, Barack Obama place en effet le curseur sur les relations avec la Russie et utilise d'emblée le terme *reset* dans un entretien en expliquant : «*je pense qu'il va être important pour nous de redémarrer [to reset] les relations américano-russes*» (28). Le mot *reset* est ensuite abondamment utilisé par les officiels américains et le Président lui-même, ainsi que par les observateurs, pour qualifier la politique de rapprochement américano-russe, initialisée par la partie américaine, mais menée, depuis, de concert par les deux Etats. L'objectif de ce redémarrage est de réinstaurer un climat de confiance entre les deux gouvernements et de mettre en œuvre leur coopération active sur un maximum de dossiers, dans une optique «donnant-donnant» et «gagnant-gagnant» affichée.

Si l'accent est aussi mis, côté américain, sur la société civile et les entreprises russes, envisagées comme des partenaires (29), ce sont bien les relations interétatiques qui sont au cœur du processus et ce sont ces relations qui enregistrent les progrès les plus significatifs. La signature d'un nouveau traité START («New START»), signé en avril 2010 et entré en vigueur en février 2011, en est un des éléments centraux. Il vise à réduire à 1 550 les ogives nucléaires de chacun des deux pays, ainsi que le nombre de lanceurs autorisés qui passent de 1 600 à 800 (30).

En matière de coopération diplomatique, des progrès importants sont aussi enregistrés et la Russie soutient de manière plus active les Etats-Unis sur les dossiers du nucléaire iranien et nord-coréen. Moscou, se démarquant alors nettement de sa posture traditionnelle, décide notamment de soutenir, en mai 2010, un *round* de sanctions onusiennes voulu par les Etats-Unis à l'encontre de l'Iran. De même, le Russie annule, à la dernière minute, en septembre 2010, la livraison de batteries antimissiles S-300 à la République islamique, auprès de laquelle elle s'était pourtant engagée. De son côté, l'administration américaine apporte son soutien, plus ou moins direct, à la

(28) Daniel DOMBEY, «Iraq policy critic named for veterans affairs», *Financial Times*, 8 déc. 2008.

(29) The White House, Office of the Press Secretary, «US-Russia relations: 'reset' fact sheet», 24 juin 2010.

(30) Lorraine MILLOT, «Etats-Unis et Russie pour un nouveau Start», *Libération*, 27 mars 2010.

Russie dans ses efforts pour intégrer l'Organisation mondiale du commerce, qu'elle intègre finalement en novembre 2011.

Sur un autre dossier central et particulièrement délicat pour les Américains, l'Afghanistan, la coopération américano-russe a aussi nettement progressé et le Kremlin s'affirme comme un partenaire central pour les Etats-Unis et l'OTAN. Bien que Moscou ne participe pas à la coalition otanienne en Afghanistan, l'International Security Assistance Force (ISAF), elle joue un rôle «*vital*» dans l'effort de stabilisation du pays, selon les termes de Daniel Russel, Secrétaire d'Etat adjoint (31). La Russie fournit des hélicoptères militaires à l'armée afghane et des armes à la police de ce pays et joue un rôle croissant dans la formation des troupes et des policiers afghans (32). Surtout, elle est particulièrement précieuse aux Américains et à l'OTAN dans le cadre du transport des troupes et du matériel vers et en provenance d'Afghanistan, ainsi que dans le stationnement et réapprovisionnement en carburant des avions de l'ISAF. Cette question est centrale pour les Etats-Unis, surtout dans le contexte de relations compliquées avec le Pakistan, par lequel transite traditionnellement une part importante des hommes et du matériel. La voie nord (Northern Distribution Network, NDN), qui traverse le territoire et l'espace aérien russes, offre une alternative particulièrement appréciée et est, depuis 2009, en pleine expansion. Entre juillet 2009 et juin 2010, grâce à l'*Afghanistan Air Transit Agreement*, plus de 35 000 militaires et officiels américains passent par la Russie pour atteindre le terrain afghan. Les entreprises russes permettent physiquement ces transits et fournissent 30 % du carburant utilisé par l'armée américaine en Afghanistan (33).

Sur d'autres dossiers diplomatiques moins médiatisés, comme le processus, maintenant gelé, de normalisation des relations arméno-turques ou les événements violents qui accompagnent le changement de pouvoir au Kirghizistan, au printemps et à l'été 2010, les deux grandes puissances collaborent, selon les propos officiels et nombre d'observateurs, activement.

Le *reset* permet aussi un travail commun accru sur de nombreux autres sujets, allant de la crise financière mondiale à la coopération militaire, en passant par le nucléaire civil, la non-prolifération nucléaire, les nouvelles technologies, l'environnement, le domaine de la santé, les programmes spatiaux, les échanges culturels, etc., en particulier dans le cadre de la «*Presidential Bilateral Commission*». Etablie à Moscou, en juillet 2009, lors de la première visite officielle de Barack Obama en Russie, cette commission, qui se compose de 18 groupes de travail, permet, entre les étés 2009

(31) US Department of State, «US-Russian relations: first year of the Obama administration», World Russia Forum, Washington D.C., 26 avr. 2010.

(32) Vassily KLIMENTOV, «Russie-Afghanistan-Etats-Unis: un jeu à trois depuis 2001», disponible sur le site Internet *diploweb.com*, 6 mai 2011.

(33) The White House, Office of the Press Secretary, «US-Russia relations...», *op. cit.*

et 2011, l'organisation de plus de 150 réunions débouchant, selon les documents officiels américains, sur des progrès significatifs dans les domaines cités plus haut.

Ces échanges et coopérations liés au *reset* vont de pair avec de nombreuses visites officielles au plus au niveau, où les présidents et ministres affichent leur bonne entente et leur volonté de maintenir un climat positif. Elles vont même de pair avec un certain soutien politique réciproque des deux présidences. La présidence Obama n'hésite pas à exprimer ses bons sentiments à l'égard de son homologue russe, en particulier au sujet de ses réformes dans le secteur de la justice (34) ou de ses efforts en matière d'«innovation» (concept qui inclut la promotion de l'entreprenariat, ouverture, la transparence, la liberté d'expression, la liberté quant à l'utilisation d'Internet, etc.) (35), tandis que Dmitri Medvedev va jusqu'à expliquer en juin 2011 : «[p]ersonne ne souhaite la réélection de Barack Obama à la présidence des Etats-Unis plus que moi» (36).

Les limites du reset

Salué et considéré comme un succès par de nombreux observateurs, en Russie, aux Etats-Unis et sur la scène internationale, le *reset* n'en rencontre pas moins des difficultés.

Déjà, il ne règle pas tous les désaccords entre les deux pays et ce n'est d'ailleurs pas son objectif. D'emblée, le président Obama explique que, s'il considère qu'il y a besoin de et matière à coopérer avec les Russes, ceux-là «doivent agir de telle manière à ne pas intimider leurs voisins» (37). La référence est faite ici en particulier à la Géorgie, en mauvais termes avec la Russie et alliée de Washington. La question géorgienne demeure une pomme de discorde entre les deux pays, que le *reset* ne parvient pas à atténuer. De même, sur le très médiatique dossier du nucléaire iranien, les positions des deux Etats, malgré le rapprochement de 2010 évoqué plus haut, sont loin d'être identiques. La partie russe ne semble pas convaincue que l'objectif de l'Iran est de se doter de la bombe et, contrairement aux Américains, est en général opposée à la multiplication des sanctions économiques à l'égard de Téhéran. D'ailleurs, selon certains observateurs, «[l]e soutien de Moscou aux sanctions en 2010, cité par les défenseurs du reset comme une preuve de son succès, [est] obtenu seulement après que les mesures sont considérablement revues à la baisse» (38). De même, sur d'autres questions sensibles, comme l'élargissement de l'OTAN ou même le projet de

(34) «Strengthening the rule of law in Russia should be part of new partnership with US, says Obama», *Daily Mail*, 6 juil. 2009.

(35) The White House, Office of the Press Secretary, «US-Russia relations...», *op. cit.*

(36) «Transcript : interview with President Dmitry Medvedev», *Financial Times*, 19 juin 2011.

(37) Daniel DOMBEY, «Iraq policy critic named for veterans affairs», *Financial Times*, 8 déc. 2008.

(38) James KIRCHIK, «A blow to Obama's Russia reset», *Wall Street Journal*, 13 nov. 2011.

bouclier antimissiles, qui s'avère plutôt modifié que totalement enterré par le président Obama (39), les problèmes ne sont pas réglés.

Enfin, les hésitations russes concernant le soutien à la rébellion anti-Kadhafi en Libye et la bonne entente entre Moscou et le Venezuela d'Hugo Chavez ou encore le régime controversé et violent de Bachar Al-Assad en Syrie posent de sérieux problèmes à l'administration Obama.

En outre, le *reset* n'a pas été facilité par l'accueil que nombre d'acteurs intellectuels et politiques lui ont réservé, tant en Russie qu'aux États-Unis. A Moscou, des critiques très dures sont exprimées à l'encontre du président Medvedev, régulièrement accusé de trahison et de déloyauté envers son pays, par des opposants ultranationalistes, mais aussi des généraux (40). Côté américain, le manque d'intérêt porté par l'administration Obama, selon certains, à la question des droits de l'homme en Russie est fortement critiqué et tend à fragiliser le *reset* dans l'esprit d'une partie de la classe intellectuelle américaine, en particulier parmi les observateurs conservateurs et néo-conservateurs. Au printemps 2011, un journaliste américain écrit par exemple : «*George W. Bush a même rencontré [Anna] Politkovskaya (41) alors qu'il était Président, passant directement d'une réunion au Kremlin à une rencontre avec les plus grands opposants intellectuels du Kremlin. Tout ça s'est terminé avec le 'reset' du président Obama*» (42). Ces critiques augmentent depuis l'automne 2011 et l'annonce officielle de la candidature de Vladimir Poutine à l'élection présidentielle de mars 2012 et encore plus du fait de la vague de protestations dénonçant des fraudes électorales aux élections parlementaires du 4 décembre 2011, fermement réprimée par la régime. Suivant une approche plus réaliste des relations internationales, il est aussi reproché au *reset* de ne pas réellement fonctionner : ses opposants expliquent notamment que la partie américaine a fait beaucoup de concessions, tandis que la partie russe est beaucoup plus prudente, en particulier sur le dossier du nucléaire iranien.

Parmi la classe politique, l'opposition républicaine n'est pas en reste. Des propos durs sont par exemple tenus à l'égard du *reset* par la représentante républicaine de Floride, Ileana Ros-Lehtinen, qui explique que «*la Russie prend chaque jour un peu plus l'apparence qu'elle avait à la période stalinienne*» et que «*[l']administration [Obama] doit stopper ses concessions au régime de Moscou*» (43). Le *Speaker* John Boehner monte lui-même au créneau en octobre 2011, affirmant que le *reset* avec la Russie est contraire aux intérêts américains (44). Dans le même temps, la présidentielle de 2012

(39) «Bouclier antimissiles : Barack Obama tente de rassurer Russes et Polonais», *RFI*, 28 mai 2011.

(40) Stephen COHEN, «Obama's Russia 'reset' : another lost opportunity?», *The Nation*, 1^{er} juin 2011.

(41) Anna Politkovskaya était une journaliste et militante des droits de l'homme russe, assassinée à Moscou en 2006.

(42) Seth MANDEL, «Book review : folly of Obama's 'reset'», *Washington Times*, 27 avr. 2011.

(43) Rehanna JONES-BOUTALEB, «US and Russia : where's the reset?», *Foreign Policy in Focus*, 15 août 2011.

(44) «Boehner assails Obama 'reset' with Russia», disponible sur le site Internet newsmax.com, 25 oct. 2011.

approchant, les candidats à l'élection primaire républicaine y vont aussi de leurs critiques; l'actuel favori républicain, l'ancien gouverneur du Massachusetts, Mitt Romney, indique par exemple que le *reset* doit se terminer (45). Ce rejet du *reset*, qui s'accompagne d'une grande fermeté à l'égard de la Russie, va, côté républicain, sans doute s'amplifier durant les primaires, nourri aussi par la répression, par le Kremlin, de la contestation populaire consécutive aux élections parlementaires de décembre 2011.

* *
*

Lorsque Hillary Clinton propose le redémarrage des relations bilatérales à son homologue russe Sergueï Lavrov, en mars 2009, lors d'une rencontre à Genève, une erreur de traduction complique l'annonce officielle de cette initiative importante et prometteuse. La secrétaire d'Etat Clinton, qui a prévu un petit sketch lors duquel elle offre au ministre Lavrov un commutateur rouge miniature de *reset* des relations, se retrouve quelques instants dans une situation peu confortable: tout en acceptant, avec le sourire, d'appuyer sur le bouton rouge avec elle, son homologue russe fait en effet remarquer à Hillary Clinton, que la traduction russe du mot *reset* inscrite sur le petit commutateur n'est pas exacte – le mot inscrit, «*peregruzka*», explique Lavrov, dans un très bon anglais et devant un parterre de journalistes, ne signifie pas, dans la langue de Pouchkine, «redémarrage», mais «surcharge»... Au-delà de la situation embarrassante dans laquelle se trouve, quelques instants, Hillary Clinton et de l'amateurisme étonnant et, au vrai, assez inquiétant des traducteurs et du *staff* de la Secrétaire d'Etat, cette anecdote illustre parfaitement le chemin accidenté des relations bilatérales et montre que, même quand les deux parties manifestent une réelle volonté de rapprochement, les choses ne sont jamais simples.

Devant s'accommoder d'une histoire commune difficile, ainsi que de sensibilités et d'intérêts géopolitiques souvent différents, les dirigeants américains et russes n'ont pu mieux faire, depuis une vingtaine d'années, que de maintenir des relations bilatérales irrégulières, «en dents de scie». Chaque période d'amélioration est suivie d'une période de tension et coopérations et désaccords s'entremêlent de manière assez aléatoire et chaotique.

C'est sans doute un peu problématique tant pour les deux Etats que pour les régions du monde et les dossiers diplomatiques impactés par les relations américano-russes, car il est plus aisé d'évoluer dans un climat de sérénité que de constamment naviguer à vue. Néanmoins, force est de constater que les deux anciens ennemis de la Guerre froide coopèrent sur de nombreuses questions et sont parvenus à ne jamais atteindre un point de non-retour sur celles où leurs vues divergent. L'examen des deux dernières décennies des

(45) «Obama's 'reset' with Russia must end», AFP, 9 oct. 2011.

relations bilatérales semble même montrer que les deux États savent s'accommoder de leurs divergences et acceptent parfois de «faire le dos rond» et de laisser l'autre prendre la main..., tout en mettant tout en œuvre pour reprendre le dessus au plus vite.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- Peter BAKER / Susan GLASSER, *Kremlin Rising. Vladimir Putin's Russia and the End of Revolution*, Scribner, New York, 2005, 453 p.
- Yann BREAULT / Pierre JOLICÉUR / Jacques LÉVESQUE, *La Russie et son ex-empire. Reconfiguration géopolitique de l'ancien espace soviétique*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003, 347 p.
- James GOLDGEIER / Michael McFAUL, «George W. Bush and Russia», *Current History*, n° 657, oct. 2002.
- Thomas GRAHAM, «Les relations Etats-Unis/Russie : une approche pragmatique», *Politique étrangère*, n° 4, 2008, pp. 745-758.
- Paul KUBICEK, «Russian foreign policy and the West», *Political Science Quarterly*, vol. IV, n° 114, 1999, pp. 547-568.
- Albert LEGAULT / André LALIBERTÉ / Frédéric BASTIEN, *Le Triangle Russie/États-Unis/Chine : un seul lit pour trois*, Presses Université Laval, Québec, 2004, 156 p.
- Jim NICHOL (coord.), «Russian political, economic, and security issues, and US interests», *CRS Report for Congress*, Congressional research Service, 4 nov. 2011, 65 p.
- John NORRIS, *Collision Course : NATO, Russia, and Kosovo*, Greenwood Press, 2005, 360 p.
- Condoleezza RICE, «Campaign 2000 : promoting the national interest», *Foreign Affairs*, vol. LXXIX, n° 1, janv.-fév. 2000.
- Sergei ROGOV, «Russia and the United States at the threshold of the twenty-first century», *Russian Social Science Review*, vol. XL, n° 3, 1999, pp. 12-49.
- Richard SAKWA, *Putin : the Choice for Russia*, Routledge, Londres, 2004, 272 p.
- Paul SAUNDERS, «The US and Russia after Iraq. Rebuilding a realistic relationship», *Policy Review*, n° 119, juin-juil. 2003.
- Julianne SMITH, «The NATO-Russia relationship : defining moment or déjà vu?», *IFRI/CSIS*, nov. 2008, 16 p.
- Martin SMITH / Graham TIMMINS, «Russia, NATO and the EU in an era of enlargement : vulnerability or opportunity?», *Geopolitics*, vol. VI, n° 1, été 2001.