

DOSSIER STRATÉGIQUE

LA RUSSIE ET L'UKRAINE, UN AN APRÈS L'ANNEXION DE LA CRIMÉE

Dirigé par Céline Marangé

• INTRODUCTION

DOCTEUR CÉLINE MARANGÉ
Chercheur à l'IRSEM

• UN AN APRÈS: L'UKRAINE AU MILIEU DU GUÉ

PROFESSEUR ANNE DE TINGUY
Professeur des Universités à l'INALCO et chercheur au CERI, Sciences Po.

• LES ÉTATS-UNIS ET L'UKRAINE: LA LASSITUDE DE L'HÉGÉMON

DOCTEUR JEFFREY MANKOFF
Chercheur et Directeur adjoint du Russia and Eurasia Program, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington.

• LA RUSSIE AU MOYEN-ORIENT: ENTRE VOLONTÉ DE PUISSANCE ET AMBITION
D'ÉTABLIR UN NOUVEL ORDRE RÉGIONAL

DOCTEUR SARAH FAINBERG
Chercheur, Institute for National Security Studies (INSS), Tel Aviv University.

• LA PERCEPTION DE LA RUSSIE DANS LES LIVRES BLANCS DE LA DÉFENSE FRANÇAISE

GÉNÉRAL DE DIVISION (2S) MAURICE DE LANGLOIS
Directeur du domaine Sécurité européenne et transatlantique, IRSEM

• TÉMOIGNAGE SUR LES PRÉLIMINAIRES DE LA CRISE POLITIQUE EN UKRAINE

AMBASSADEUR JACQUES FAURE
Ambassadeur de France en Ukraine de 2008 à 2011

• LE RÔLE DE L'EUROPE ET LES VOIES D'UNE SORTIE DE CRISE EN UKRAINE.
ENTRETIENS AVEC DEUX ANCIENS AMBASSADEURS DE FRANCE À KIEV

AMBASSADEUR JACQUES FAURE
Ambassadeur de France en Ukraine de 2008 à 2011
AMBASSADEUR PHILIPPE DE SUREMAIN
Ambassadeur de France en Ukraine de 2002 à 2005

AVERTISSEMENT

*Les opinions émises dans ce document n'engagent que leurs auteurs.
Elles ne constituent en aucune manière une position officielle du ministère de la Défense.*

INTRODUCTION

DR. CÉLINE MARANGÉ

Chercheur à l'IRSEM, domaine Pensées stratégiques comparées

Ce dossier stratégique consacré à la Russie et l'Ukraine poursuit deux ambitions : examiner, un an après l'annexion de la Crimée, certaines conséquences majeures du conflit ukrainien et nourrir la réflexion sur les origines de la crise de confiance avec la Russie. La gravité de la situation militaire et humanitaire en Ukraine, comme l'ampleur des répercussions politiques et économiques du conflit, incitent à focaliser le regard sur le présent. Pour imaginer le futur, sans doute faut-il aussi se prêter à un examen critique du passé et tenter de mieux cerner les fausses perceptions, les maladroites politiques et les partis pris ayant conduit à cette confrontation. Ce travail est d'autant plus urgent à mener que nombre de malentendus persistent et que les différends s'avivent à mesure que s'enlise le conflit militaire.

Le premier volet de ce dossier traite des répercussions de la guerre en Ukraine. Il s'intéresse à la fois à la situation intérieure ukrainienne et aux relations extérieures de la Russie. Anne de Tinguy dresse un bilan des évolutions de la vie politique en Ukraine depuis un an, soulignant combien l'élan de rassemblement national est fort, mais aussi combien les défis demeurent nombreux et l'issue des réformes incertaine. En contrepoint du discours russe dominant, prêtant aux Etats-Unis des intentions belliqueuses à l'égard de la Russie, Jeffrey Mankoff montre que la crise ukrainienne ne constitue pas une priorité de politique étrangère pour Washington qui a besoin de Moscou pour atteindre certains objectifs au Moyen-Orient. Sarah Fainberg met en exergue les ressorts de la diplomatie russe dans cette région du monde. Elle révèle que, tout en continuant à soutenir ses alliés de l'axe chiite, Moscou déploie une politique de séduction en direction de plusieurs pays sunnites traditionnellement alliés de Washington.

Le second volet de ce dossier stratégique s'attache à sonder les origines de la crise ukrainienne. Le général Maurice de Langlois analyse la dégradation de la perception de la Russie dans les Livres blancs sur la défense française depuis la fin de la Guerre froide, démontrant qu'elle est antérieure à la guerre de Géorgie, en août 2008. L'ambassadeur Jacques Faure, qui a représenté la France en Ukraine de 2008 à 2011, éclaire les prémices de la crise politique à l'origine du mouvement Euromaïdan, exposant l'imbrication des facteurs internes et externes. Enfin les ambassadeurs Jacques Faure et Philippe de Suremain partagent leur connaissance intime de l'Ukraine. Ils analysent les conséquences politiques du conflit et l'évolution de la société ukrainienne, puis s'interrogent sur le rôle de l'Europe et les voies d'une sortie de crise.

En complément, le lecteur pourra se reporter à d'autres publications électroniques de l'IRSEM, examinant la portée du [rapprochement de Moscou avec Pékin](#) ou bien les [effets des sanctions](#) occidentales sur l'économie, le régime politique et la stratégie militaire de la Russie.

Nous vous souhaitons bonne lecture et remercions chacun des contributeurs.

UN AN APRÈS: L'UKRAINE AU MILIEU DU GUÉ

PROFESSEUR ANNE DE TINGUY

Professeur des Universités à l'INALCO et chercheur au CERI, Sciences Po.

Un an et demi après le début de Maïdan, un an après l'annexion de la Crimée et le commencement de la guerre dans le Donbass, l'Ukraine est à un tournant de son histoire. Amputée d'une partie de son territoire, confrontée à un conflit déstabilisant dont l'issue reste incertaine, en proie à une situation économique et financière précaire, est-elle en train de devenir un État failli ? Ou assiste-t-on à l'an un d'un État-nation qui se relève en se dégageant de son héritage colonial et soviétique ? Au printemps 2015, l'heure n'est pas aux réponses définitives : les grandes tendances qui se dessinent révèlent un pays au milieu du gué. Le coût de « l'indépendance à tout prix » est élevé et les défis auxquels le pays est confronté sont impressionnants. Pour tenter de les relever, les Ukrainiens se sont rassemblés dans un immense élan national¹.

Un pays en guerre au bord du défaut de paiement

L'Ukraine est en guerre depuis maintenant un an. Le mouvement séparatiste du Donbass est devenu un conflit meurtrier et dévastateur qui, de source onusienne, a fait entre avril 2014 et la mi-février 2015, près de 6 000 morts et quelque 14 000 blessés. Selon les calculs, le conflit aurait par ailleurs causé entre 730 000 et un million de déplacés internes et de réfugiés (quelque 600 000 autres se sont réfugiés en Russie et dans les autres pays voisins)². A ces drames humains, s'ajoutent des dégâts matériels considérables : les combats ont dévasté infrastructures et voies de chemin de fer, tissu industriel, mines de charbon, etc., soit une grande partie du potentiel économique de la région, mais aussi immeubles d'habitation, hôpitaux et écoles.

L'issue de ce conflit reste très incertaine. L'opération « anti-terroriste » menée par Kiev au cours de l'été 2014 ne lui permet de reprendre le contrôle que d'une partie du territoire tombé aux mains d'insurgés militairement soutenus par la Russie. En septembre 2014, Kiev est contrainte de négocier : un accord de cessez-le-feu est signé le 5 septembre à Minsk sous l'égide de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe). En vain : dans les mois qui suivent, les séparatistes prennent ou reprennent le contrôle de lieux stratégiques. L'aggravation de la situation conduit, le 12 février 2015, aux accords de « Minsk-II », conclus cette fois sous l'égide de la Chancelière Merkel et du Président Hollande. Ce second cessez-le-feu peine à se mettre en place. Les séparatistes s'emparent le 18 février de la ville-carrefour de Debaltsevo. Par la suite, la violence diminue d'intensité mais ne disparaît pas. Le règlement d'ensemble du conflit est repoussé à décembre 2015, ce qui accroît les risques de reprise des hostilités. L'enlisement constitué de périodes de tension, d'affrontement et d'apaisement apparaît dès lors comme le scénario le plus probable. Au moment où l'Ukraine, dont la situation financière est périlleuse, s'engage sur la voie des réformes, ce conflit est déstabilisant.

Les tensions économiques et budgétaires ne datent pas de Maïdan. Après une période de forte croissance (2000-2007) pendant laquelle les réformes structurelles qui auraient dû être engagées ne l'ont pas été, l'économie a été touchée de plein fouet par la crise de 2008. En 2013, le pays est à nouveau en récession et lorsque Viktor Ianoukovitch quitte le pouvoir, ses caisses sont vides. Dans ce contexte, les événements qui se succèdent ont un fort impact : en 2014, le PIB recule de 7,5 %, les réserves de la banque centrale fondent, la monnaie nationale, la hryvna, perd la moitié de sa valeur (une dépréciation qui s'accélère au début de 2015), l'inflation, jusque-là restée faible, progresse (34 % en février 2015), la dette publique se creuse, etc³. Et les perspectives sont aggravées par l'incertitude internationale et le fort repli de l'activité industrielle, en particulier dans le Donbass. L'avenir de

cette région, qui est devenue une tête-de-pont des positions russes, et le coût pour Kiev de sa reconstruction sont une épée de Damoclès. Au bord du défaut de paiement, l'Ukraine n'a d'autre choix que de demander l'aide du Fonds monétaire international et une restructuration de sa dette.

La nation se rassemble, l'identité ukrainienne s'affirme

Le choc de l'amputation et de la guerre aurait pu conduire à la division et à l'éclatement du pays. Ce n'est pas ce qui s'est produit : dans l'adversité, le pays se rassemble. Les attitudes de la société depuis le début des événements, à la fin de l'année 2013, révèlent une volonté largement majoritaire, confirmée par les sondages, de maintenir un État unitaire. Le mouvement séparatiste reste circonscrit à une partie du Donbass qui ne représente qu'une petite portion du territoire national (3 % d'après le ministère de la Défense) : il ne se développe dans aucun autre oblast, ce qu'expliquent à la fois le faible soutien populaire dont il bénéficie, les politiques menées par certains gouverneurs (notamment par l'oligarque Igor Kolomoïski dans l'oblast de Dnipropetrovsk) et le rôle joué par des bataillons de défense formés sur la base du volontariat (et partiellement encadrés par les forces armées)⁴.

Les élections présidentielles et législatives apportent un nouveau témoignage de la cohésion nationale. En dépit de fortes tensions, elles se tiennent le 25 mai et le 26 octobre 2014 à la date prévue et se déroulent sur tout le territoire, à l'exception des oblast de Donetsk et de Lougansk et en Crimée. Réponse à l'agression étrangère et au séparatisme, une « union sacrée » se fait le 25 mai 2014 autour de Petro Porochenko, élu dès le premier tour avec 54,7 % des voix et une participation de 60 %. La polarisation qui caractérisait jusqu'ici le paysage électoral s'efface : il arrive en première position dans tous les oblast du pays, sans exception, ainsi que dans tous les districts sauf un. Par la suite, les différences régionales ne disparaissent pas, mais l'identité citoyenne s'affirme. Ainsi, lors des enquêtes menées dans toutes les régions (sauf le Donbass), l'identification locale (« je suis habitant de ma ville ») s'affaiblit au profit d'une autre, citoyenne (« je suis citoyen d'Ukraine »)⁵.

Le projet identitaire qui s'impose est dominé par la référence à l'Europe et à ce que celle-ci représente. Dès le début de Maïdan, les contestataires se réfèrent à ce qu'ils perçoivent être des valeurs européennes, ils protestent contre l'arbitraire du pouvoir et la corruption qui gangrène le pays, réclament une « Ukraine différente, européenne », un État de droit. Cette révolte, désignée comme « la révolution de la dignité », est née d'un sursaut civique. Neuf ans après la révolution orange déclenchée par des fraudes électorales massives, elle est un signe de la vitalité de la société civile. Celle-ci est confirmée par la qualité des scrutins de mai et d'octobre dont le déroulement est jugé par l'OSCE conforme aux normes démocratiques. Ces élections précisent les contours du projet identitaire : Petro Porochenko est élu sur un programme résolument pro-européen et, en octobre 2014, les urnes donnent la majorité aux partis pro-européens. Elles révèlent aussi la marginalisation des mouvements nationalistes : lors des présidentielles, leurs leaders ne recueillent respectivement que 1,16 % et 0,7 % des voix ; lors des législatives, aucun d'eux n'atteint la barre des 5 % nécessaires pour entrer au parlement. Ces résultats confirment que, contrairement au discours tenu par certains, en particulier par les dirigeants russes, il n'y a pas de « menace fasciste » en Ukraine. Par la suite, la société civile reste très présente. Le phénomène n'est pas nouveau. Dans les années qui ont suivi la révolution orange, le milieu associatif a été très actif. Aujourd'hui, citoyens ordinaires, associations et ONG jouent un rôle croissant, d'autant plus important qu'ils suppléent les carences de l'État, y compris dans le domaine de la défense. Les Églises sont elles aussi engagées dans ce qui est devenu un gigantesque chantier d'entraide et de solidarité.

Réformes : le début d'un processus qui sera douloureux

L'élan national est remarquable. Permettra-t-il le relèvement du pays ? Celui-ci ne se fera pas sans de profondes réformes structurelles. Le pouvoir, désormais soutenu par une majorité à la Rada, en est d'autant plus conscient que les attentes de la population sont très fortes et que le FMI a conditionné l'octroi de son aide (17,5 milliards en février 2015) à la mise en œuvre de sérieuses transformations. La stratégie « Ukraine 2020 », approuvée le 12 janvier 2015 par le Président Porochenko, et comprenant soixante-deux réformes, va dans ce sens. Et un certain nombre de démarches ont déjà été entreprises⁶. La lutte contre la corruption fait partie des priorités du gouvernement. Encadrée par une série de lois adoptées le 14 octobre 2014 qui prévoient entre autres un contrôle des revenus des hauts responsables de l'Etat, elle est placée sous le contrôle d'un Bureau national anti-corruption, organisme indépendant officiellement en activité depuis le 25 janvier 2015. Elle s'accompagne aussi d'une lustration (loi du 16 septembre 2014) qui prévoit d'exclure ou de démettre de leurs fonctions les responsables politiques et les hauts fonctionnaires qui, « en raison de leur comportement passé, pourraient constituer un danger » pour la démocratie. À ces mesures s'ajoute une réforme du système judiciaire (loi du 12 février 2015), destinée à améliorer l'impartialité et le professionnalisme des juges, dont l'urgence a été à maintes reprises soulignée.

D'autres initiatives concernent le secteur de l'économie, en particulier celui de l'énergie (pour répondre aux demandes du FMI, une forte hausse des prix domestiques du gaz, de l'électricité et du chauffage est annoncée début 2015), de l'enseignement supérieur (la loi du 1er juillet 2014 accorde davantage d'autonomie aux universités), de l'information (loi du 19 mars 2015 sur la télévision publique), etc. La réforme constitutionnelle fait partie des décisions les plus attendues. Le 2 juillet 2014, le président soumet à la Rada une série d'amendements à la Constitution, qui proposent notamment une nouvelle répartition des pouvoirs entre le président et le parlement et une décentralisation qui reçoit un avis positif du Conseil de l'Europe (Commission de Venise)⁷. Très présente dans les accords de « Minsk-II », la question de la décentralisation est au centre de la première réunion de la nouvelle Commission de la réforme constitutionnelle, qui s'est tenue le 6 avril 2015: Petro Porochenko redit son opposition à une fédéralisation, en se déclarant prêt à accepter un référendum national sur la forme d'organisation de l'Etat.

Le chantier ouvert est ambitieux, il bouscule les habitudes et remet en question nombre de positions acquises. Mais il ne fait que commencer. Et déjà des voix s'élèvent pour critiquer sa lenteur. La corruption continue à être forte, y compris au sein des instances dirigeantes et des forces armées. Le poids des oligarques demeure important dans la vie politique : plusieurs d'entre eux ont été élus ou réélus en octobre à la Rada. Le processus de « désoligarchisation » de la vie politique paraît long et complexe. Et la capacité des élites à se renouveler reste à confirmer. Pour mener à bien le projet de décentralisation, il faut encore préciser les textes, délimiter les compétences des parties concernées et trouver la majorité des deux tiers nécessaire à la modification de la Constitution. L'entreprise réformatrice est soutenue par la société ; elle l'est aussi par l'UE, les États Unis et la Géorgie. Néanmoins, elle est immense, compliquée par un conflit déstabilisant pour la nation, lourd pour les finances publiques et dont l'issue dépend très largement du grand voisin russe. Elle est, en outre, périlleuse car source de tensions : à titre d'exemple, les lois mémorielles du 9 avril 2015, qui confirment la volonté de rupture avec le passé soviétique, mais qui ont été adoptées sans réel débat, risquent de ne pas faire consensus. Les réformes seront aussi socialement et politiquement douloureuses. Le pouvoir et la société auront-ils la détermination, le courage et la capacité de les mener à bien ? L'avenir du pays en dépend.

Article terminé le 20 avril 2015

Anne de Tinguy est Professeur des Universités à l'Institut National de Langues et de Civilisations Orientales et chercheur au CERI - Sciences Po. Spécialiste reconnue de la politique étrangère de la Russie et de l'Ukraine, elle a contribué au développement des études ukrainiennes en France. Elle a dirigé *L'Ukraine, nouvel acteur du jeu international* (Bruxelles, Bruylant, 2001) et *Moscou et le monde. L'ambition de la grandeur : une illusion ?* (Paris, Autrement, 2008). Son livre *La grande migration. La Russie et les Russes depuis l'ouverture du Rideau de fer* (Paris, Plon, 2004) a été publié en russe (Moscou, Rosspen, 2012). Parmi ses récentes publications, on compte : « La Russie et le monde : les ondes de choc de la crise en Ukraine », *Annuaire français des relations internationales*, à paraître, 2015 ; 2014, « L'Ukraine après Maïdan. Vers de nouveaux équilibres internationaux en Europe », Paris, IFRI, *RAMSES 2015*, pp. 228-233 ; décembre 2014, « L'Eurasie déchirée. L'impact de Maïdan et des interventions russes en Crimée et dans le Donbass », dans [Tableau de bord des pays d'Europe centrale et orientale et d'Eurasie](#), Etudes du CERI n°210, pp. 15-19.

Notes

¹ Daubenton A., 2014, *L'indépendance à tout prix*, Paris, Buchet Chastel; Guillemoles A., 2015, *Ukraine. Le réveil d'une nation*, Paris, Les petits matins.

² Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2015, *Report on the Human Rights Situation in Ukraine, 1^{er} December 2014-15 February 2015*, 28 p. (9^{ème} édition); UNHCR, 6 février 2015.

³ IMF, 12 mars 2015, "Transcript of a Conference Call on the Extended Fund Facility Arrangement with Ukraine", Washington; COFACE, 20 mars 2015, *Etudes économiques et risque pays. Ukraine*.

⁴ Pour plus de détails, voir Armandon E., Delcour L., Tinguy (de) A., 1^{er} décembre 2014, *Un an de crise en Ukraine*, Etude pour la Direction aux Affaires Stratégiques du Ministère de la Défense, 1^{er} décembre 2014, disponible sur : www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/Ukraine-DAS-CERI-de%CC%81c-2014.pdf

⁵ Enquêtes Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation, Kyiv, de septembre 2014 et de décembre 2014-janvier 2015.

⁶ Le processus de réformes est suivi et analysé par ICPS (International Centre for Policy Studies), Kyiv, dans sa publication bimensuelle *Inside Ukraine* ; et par Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation, Kyiv, *Focus on Ukraine*, publication hebdomadaire ; voir aussi Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine, Government Office for the European Integration *Report on Implementation of the Association Agreement between the European Union and Ukraine - Sept. 2014-January 2015*, 26 fev. 2015, 27 p., www.kmu.gov.ua

⁷ Conseil de l'Europe, Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise), 12-13 décembre 2014, « Avis intérimaire relatif à la loi sur l'intégrité du gouvernement (loi de lustration) de l'Ukraine », Venise, ; 10-11 octobre 2014, « Avis sur le projet de loi portant modification de la Constitution de l'Ukraine soumis par le président de l'Ukraine le 2 juillet 2014 », Rome.



LES ÉTATS-UNIS ET L'UKRAINE : LA LASSITUDE DE L'HÉGÉMON

DR JEFFREY MANKOFF

Chercheur et Directeur adjoint du Russia and Eurasia Program, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington, États-Unis.

La crise en Ukraine a démontré à la fois les bénéfices et les embûches de ce qu'un membre de l'Administration américaine a un jour décrit, de manière impropre, comme le fait de diriger depuis l'arrière (*leading from behind*), en permettant aux alliés européens de Washington de prendre les devants dans l'élaboration d'une réponse. Le conflit ukrainien a été une surprise des plus inopportunes pour une administration américaine, occupée à combattre l'État islamique (EI), qui envisageait de différer son retrait d'Afghanistan et de mettre en œuvre son pivot en Asie, tout en cherchant à obtenir un soutien russe pour mener à bien nombre de ces objectifs. Malheureusement, le conflit en Ukraine est symptomatique d'une menace bien plus grande pour la stabilité et la sécurité de l'Europe, et il ne peut être résolu en des termes favorables qu'au prix d'une implication plus grande des États-Unis.

Priorité au combat contre l'État islamique

Il est certain que les États-Unis ont joué un rôle important dans la promotion d'un consensus avec et parmi ses alliés européens concernant le type et le niveau de sanctions imposés à Moscou¹. Néanmoins, sur le front diplomatique, Washington a pour l'essentiel cédé le pas à Berlin. Il a aussi laissé aux Européens la lourde responsabilité de renflouer l'économie ukrainienne, tout en refusant jusqu'à présent d'employer son *hard power* pour armer les militaires ukrainiens. Un bon moyen de mesurer le niveau d'implication de Washington dans la crise ukrainienne est de considérer les sommes qu'il a dépensées. L'assistance américaine inclut une garantie de prêt d'un montant de deux milliards de dollars (avec un milliard supplémentaire actuellement en négociation), ainsi qu'environ 400 millions de dollars d'assistance directe, dont des fournitures de matériels non létaux pour l'armée ukrainienne². En comparaison, le ministère américain de la Défense a déclaré, en octobre 2014, que l'engagement de Washington dans le conflit contre l'EI coûtait de sept à dix millions de dollars par jour, un chiffre qui va probablement augmenter parallèlement au niveau d'engagement américain³.

Si l'Administration Obama préfère « diriger depuis l'arrière » en Ukraine, c'est en partie en raison de la pléthore d'autres défis de sécurité auxquels elle est confrontée, et en premier lieu, de la campagne militaire contre l'EI. La rhétorique américaine, en commençant par le Président Obama, a mis l'accent sur la gravité de la menace de l'EI, tandis que les discussions concernant les actions militaires de la Russie en Ukraine se sont principalement concentrées sur la nécessité pour la Russie de respecter ses obligations internationales (la rhétorique américaine ne s'est durcie que récemment, depuis l'extension des combats et les violations continues des accords de cessez-le-feu de Minsk II)⁴. Alors que le *hard power* américain a été notablement absent en Ukraine, des avions de guerre américains bombardent activement des cibles de l'EI et le Pentagone fournit des armes aux combattants kurdes opposés à l'EI.

A certains égards, Moscou est un partenaire des États-Unis dans son combat contre l'EI, ainsi que pour d'autres priorités majeures de l'Administration américaine, ce qui complique davantage la situation. En 2012, c'est une initiative russe proposant au régime syrien de renoncer à ses armes chimiques qui a épargné à l'Administration Obama d'avoir à donner suite à son commentaire désastreux au sujet de la « ligne rouge ». Ces deux dernières

années, Moscou et Washington ont coopéré discrètement pour mettre en œuvre cet accord, alors même que de façon plus large, leur relation se détériorait. La Russie a également soutenu les efforts américains pour contenir les ambitions nucléaires iraniennes, une entreprise que l'Administration Obama considère sans doute comme sa meilleure opportunité de laisser une empreinte durable sur la politique étrangère américaine. Le fait que Washington estime avoir besoin des Russes pour mener à bien ses efforts au Moyen-Orient complique toute tentative d'affronter directement la Russie en Ukraine.

Fin du "reset" des relations russo-américaines

La logique sous-tendant cette oscillation rappelle en quelque sorte l'approche initiale de l'Administration Obama à l'égard de sa politique vis-à-vis de la Russie, une période désormais désignée comme le "reset" ou « la réinitialisation » et symbolisée par le large bouton rouge, qu'Hillary Clinton, alors Secrétaire d'État, a présenté au ministre russe des Affaires étrangères Sergueï Lavrov en 2009 à Genève. Comme le tour d'adresse actuel de l'Administration Obama au Moyen-Orient, le « reset » visait à obtenir la coopération de la Russie dans les domaines d'intérêt mutuel, tout en acceptant d'être en désaccord sur les autres points. Son objectif consistait à s'assurer que la Russie soutienne les initiatives américaines concernant l'Iran, l'Afghanistan et la non-prolifération. Jugé à l'aune de cet objectif limité, le "reset" a été un succès, même s'il n'a pas transformé les fondements de la relation russo-américaine.

Pendant cette période, la Maison Blanche pouvait arguer du fait que les motifs de désaccord (comme les mesures de répression contre la société civile russe ou les interprétations divergentes du « Printemps arabe ») faisaient pale figure face aux domaines d'intérêt commun. Cet argument est de plus en plus difficile à soutenir, alors que des forces armées russes se trouvent sur le sol ukrainien et qu'on compte plus de 6100 morts en Ukraine. Dans la pratique, pourtant, la logique sous-jacente demeure inchangée, l'Administration américaine insistant sur l'importance de conserver le soutien russe pour mener à bien ses initiatives au Moyen-Orient.

Confrontée à la difficulté de contenir l'EI et les ambitions nucléaires de l'Iran, ainsi qu'à celle de donner suite à l'engagement pris de réorienter la stratégie mondiale des États-Unis vers l'Asie Pacifique, l'Administration Obama a été lente à reconnaître la gravité du défi révisionniste russe actuellement à l'œuvre en Ukraine. Les actions militaires de la Russie ne visent pas seulement à morceler l'Ukraine, mais à remettre en cause le règlement post-1991 en Europe et à limiter la diffusion des normes et des valeurs européennes. L'Ukraine n'est pas membre de l'OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique nord); les États-Unis n'ont pas pour obligation explicite de la protéger de ses voisins plus grands. Pour autant, les espoirs que Washington fonde en faveur à la fois d'une Europe stable et d'une relation productive avec la Russie s'articulent autour de ce qui se passe en Ukraine et autour de l'Ukraine.

Vers un engagement plus franc?

Les ambitions révisionnistes de la Russie apparaissent de façon évidente aussi bien dans son soutien aux partis populistes et hostiles à l'UE en Europe (y compris en France) que dans l'offensive de propagande pratiquement mondiale, menées par des médias de masse russes en étroite coordination avec le Kremlin. L'agression russe en Ukraine reflète aussi l'ambition de restaurer une certaine version de la Russie impériale. Suivant cette vision, la Russie et l'Occident démocratique et libéral seraient mutuellement incompatibles, enfermés dans une lutte d'influence au long cours partout sur le continent européen.

Certes les représentants de l'Administration américaine reconnaissent la portée des actions russes. Cependant, le besoin de coopérer de façon au moins limitée, à un moment où les États-Unis craignent de dépasser à nou-

veau les limites, a incité Washington à faire preuve de circonspection à l'idée d'affronter Moscou directement. La Maison Blanche est poussée à s'affirmer davantage par des pressions extérieures⁵, y compris venant du Congrès, ainsi que par une frustration croissante à l'égard de l'intransigeance russe. Reste à savoir à quel moment Washington considèrera l'impact sur ses intérêts en Europe suffisamment fort pour compromettre ailleurs sa coopération avec la Russie.

La Russie est devenue une puissance révisionniste, au moins en Europe. Pour autant que les États-Unis et ses alliés attachent de la valeur au règlement qui a prévalu à la fin de la Guerre froide, notamment à l'adoption de valeurs libérales et la vision d'une Europe unie et libre, ils doivent se donner pour priorité de mettre en échec les objectifs révisionnistes de Moscou bien plus que cela n'a été le cas jusqu'à présent, en commençant par l'Ukraine. La capacité des Européens à porter ce fardeau est limitée par leur vulnérabilité économique (en particulier énergétique) et par leur difficulté à maintenir un consensus parmi les 28 membres de l'Union européenne. Seul Washington possède à la fois le pouvoir fédérateur et la capacité de mobiliser des ressources – financières, diplomatiques et, au bout du compte, militaires – pour assurer la survie d'un ordre qui a apporté la paix et la prospérité à l'Europe ces 25 dernières années.

Sous cette Administration, qui est la moins euro-péo-centrée depuis le XX^e siècle, Washington a mis du temps à reconnaître la signification de ce qui se passe aux portes de l'Europe. En Ukraine plus spécifiquement, il peut faire davantage, en déployant une diplomatie énergétique et en exerçant des pressions supplémentaires (militaires et non-militaires) à l'encontre de la Russie, de façon à gagner du temps pour permettre aux Européens de traiter d'autres aspects du défi russe. Opposer une rebuffade aux ambitions de la Russie en Ukraine est un premier pas – le plus important – pour renouveler l'engagement des États-Unis en faveur d'une Europe unie, libre et en paix.

Traduit de l'anglais par Céline Marangé.

Dr. **Jeffrey Mankoff** est chercheur et Directeur adjoint du programme de recherche sur la Russie et l'Eurasie au sein du [Center for Strategic and International Studies](#) à Washington. Il est l'auteur d'un ouvrage sur la politique étrangère russe intitulé *Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics* (Rowman & Littlefield, 2009). Il écrit et intervient régulièrement sur la sécurité internationale, la politique étrangère russe, la sécurité régionale dans le Caucase et en Asie centrale, ainsi que sur les conflits ethniques et la sécurité énergétique. Parmi ses récentes publications, on compte une discussion de [l'impact de la crise ukrainienne sur la relation entre Pékin et Moscou](#), une réflexion sur [l'avenir de la relation entre la Russie et les États-Unis](#) et une analyse de [l'intervention russe en Crimée](#), parue dans *Foreign Affairs*. Il est titulaire d'une thèse de doctorat en histoire diplomatique, soutenue à l'Université de Yale.

Notes

¹ Ewing J., Baker P., 28 juillet 2014, "[US and Europe Set to Toughen Russia Sanctions](#)", *The New York Times*.

² Déclaration de l'U.S. Department of State, 5 février 2015, "[U.S. Assistance for Vulnerable Populations in Ukraine](#)", Washington DC.

³ LoGiurato B., Macias A., 1^{er} octobre 2014, "[Here's How Much The War on ISIS Is Costing The US](#)", *Business Insider*.

⁴ Guynn J., 21 février 2015, "[Kerry on Ukraine: 'We're not going to play this game'](#)", *USA Today*.

⁵ Pifer S., Talbott S., Daalder I., Flournoy M., Herbst J., Lodol J., Stavridis J., Wald C., février 2015 [Preserving Ukraine's Independence, Resisting Russian Aggression: What the United States and NATO Must Do](#), Brookings Institution.

LA RUSSIE AU MOYEN-ORIENT : ENTRE VOLONTÉ DE PUISSANCE ET AMBITION D'ÉTABLIR UN NOUVEL ORDRE RÉGIONAL

DR SARAH FAINBERG

Chercheur, Institute for National Security Studies (INSS), Tel Aviv University, Israël.

La Russie se veut un « vieux routier » sur la carte du Moyen-Orient. C'est en effet pendant la Guerre froide que l'Union soviétique devient un acteur régional en contractant une série d'alliances avec l'Égypte, l'Irak, la Syrie, le Yémen, l'Algérie, la Libye, ainsi que le mouvement national palestinien. Après la période d'éclipse diplomatique des années 1990, Vladimir Poutine initie un retour de la Russie au Moyen-Orient où il aspire à restaurer la présence diplomatique et militaire de l'ère soviétique. A l'orée des années 2000, la Russie cherche à redevenir une puissance régionale et joue, pour ce faire, la carte chiite contre le croissant sunnite soutenu par Washington. Elle devient le premier allié stratégique de Téhéran et de Damas et, à travers eux, du mouvement Hezbollah au Sud-Liban. Parallèlement, Moscou maintient ses liens historiques avec le mouvement palestinien en soutenant le Fatah et en reconnaissant la venue au pouvoir, en 2006, du Hamas, catégorisé comme organisation terroriste par les États-Unis et l'Union européenne. Dans le même temps et de manière compartimentée, la Russie cherche à se rapprocher d'Israël, avec lequel elle avait, en 1991, restauré les liens diplomatiques rompus en 1967.

Toutefois, à l'hiver 2010-2011, ce retour de la Russie au Moyen-Orient est subitement mis à mal par le « Printemps arabe ». Aux yeux de Moscou, celui-ci relève de la même logique que celle des révolutions de couleur ou de fleurs qui ont agité la Géorgie, l'Ukraine et le Kirghizstan : il s'agirait des révoltes téléguidées par Washington afin d'affaiblir la Russie et le régime de Vladimir Poutine¹. Le « Printemps arabe » fait perdre à la Russie le peu de présence économique et politique qu'elle était parvenue à restaurer en Égypte, en Tunisie ou en Libye, tout en renforçant les mouvements islamistes au sein de la Fédération russe. Il pousse Moscou à revisiter sa stratégie moyen-orientale. Quels sont, dès lors, les objectifs de la Russie au Moyen-Orient ? Il ne s'agit plus seulement de renouer avec les alliés d'antan, mais de se doter d'une zone d'influence nouvelle en prenant en compte l'extrême volatilité de la région².

Un dessein géopolitique : une monnaie d'échange avec les États-Unis

Depuis la crise ukrainienne, on constate une intensification de la présence diplomatique et militaire russe du Tigre à l'Euphrate. Par-delà ses visées diplomatiques, politiques, économiques, et sécuritaires, la Russie poursuit au Moyen-Orient un vaste dessein géopolitique. Il s'agit de promouvoir, contre les États-Unis et l'axe sunnite, un nouvel ordre régional gravitant autour du centre iranien et de l'axe chiite, tout en ménageant les trois autres grandes puissances militaires de la région que sont l'Arabie Saoudite, la Turquie et Israël. A travers le renforcement de l'Iran, avec lequel la Russie veut contenir l'expansion du fondamentalisme sunnite en Syrie, en Irak et en Afghanistan, Moscou aspire à mettre un terme au délitement des frontières issues des accords de Sykes-Picot, maintenir la stabilité des États bordant la mer Caspienne et contenir le conflit israélo-palestinien.

La présence accrue de la Russie au Moyen-Orient est facilitée par la défiance de certains acteurs régionaux, de l'Arabie Saoudite et de l'Égypte en particulier, à l'égard de leur allié américain : ce dernier est perçu comme irresponsable, ainsi qu'en voie de désengagement de la région et de réorientation vers l'Asie Pacifique ("Pivot to Asia"). En se rapprochant de la Russie, ceux-ci espèrent faire pression sur Washington et tirer profit de la confrontation russo-américaine en Ukraine et de sa transplantation sur l'échiquier moyen-oriental. De fait, la

Russie cherche à détourner l'attention du dossier ukrainien, tout en augmentant la dépendance de l'Occident à son égard dans les dossiers du Moyen-Orient. Elle espère ainsi créer une monnaie d'échange qui lui permettrait d'obtenir, au minimum, une levée des sanctions économiques antirusses et, au maximum, la fin de l'expansion de l'OTAN dans son « étranger proche ». Aussi refuse-t-elle jusqu'à ce jour de se joindre à la coalition contre l'État islamique menée par les États-Unis. Officiellement, elle s'oppose à une attaque aérienne des bases de l'État islamique en appelant au droit international et au principe de l'inviolabilité de la souveraineté des États³. Selon le vice-ministre des Affaires étrangères et envoyé spécial au Moyen-Orient, Mikhaïl Bogdanov, elle soutient une « consolidation des efforts internationaux pour contrer les groupes terroristes en Syrie, en Irak et dans les autres pays du Moyen-Orient »⁴. Elle conditionne cet éventuel appui à l'obtention d'une autorisation formelle de l'ONU ou du régime d'Assad, avant de lancer des frappes aériennes. Il s'agit également pour Moscou de protéger les troupes de Bachar el-Assad qui pourraient être visées ou affaiblies par des frappes aériennes américaines en Syrie. Au demeurant, la Russie fait « monter les enchères » sur le dossier de l'État islamique, espérant augmenter le dividende diplomatique que pourrait lui conférer son soutien de la coalition arabo-occidentale en Irak et en Syrie.

Une stratégie moyen-orientale en deux temps

La Russie s'engage dans une politique *pragmatique et multi-vectorielle* de rapprochement avec les acteurs qu'elle considère clés au Moyen-Orient « post-Printemps Arabe » : l'Iran, l'Arabie Saoudite, la Turquie et Israël.

Tout d'abord, Moscou cherche à conserver ses liens, désormais contrariés, avec ses alliés d'antan : Iran, Syrie, Palestiniens (Fatah et Hamas). La Russie est la seule puissance occidentale à soutenir, dans les discours et dans les faits, le « droit inconditionnel » de l'Iran à développer un programme nucléaire civil. En effet, le Kremlin a longtemps nié l'existence d'un volet militaire clandestin dans le programme nucléaire iranien. Après avoir construit la première centrale nucléaire de Bushehr, entrée en service commercial en septembre 2013, le groupe nucléaire public russe *Rosatom* a conclu, en novembre 2014, un nouvel accord de coopération nucléaire (construction de huit réacteurs supplémentaires). En avril 2015, Moscou et Téhéran ont évoqué la construction de deux autres unités de la centrale nucléaire de Bushehr, ce qui permettrait de tripler la capacité de production nucléaire iranienne⁵.

Concernant le volet militaire, Moscou a longtemps été le principal fournisseur d'armes de la République islamique et, à travers elle, de la Syrie et du Hezbollah. En janvier 2015, le ministre de la Défense russe Choïgu s'est rendu à Téhéran pour signer un accord visant à renforcer la coopération militaire bilatérale russo-iranienne. Le 13 avril 2015, soit quelques jours après la signature d'un accord-cadre à Lausanne sur le programme nucléaire iranien, les Russes ont levé l'interdiction, en place depuis septembre 2010, de la livraison de cinq systèmes S300 à Téhéran. Leur livraison effective compliquerait une attaque aérienne israélienne et/ou américaine et changerait l'équilibre des forces dans la région. Moscou veut maintenir une influence sur l'Iran dans l'espoir de garder un semblant de contrôle russe sur le prix du baril de pétrole, qui connaîtra une baisse accrue lorsque l'Iran entrera à nouveau sur le marché du pétrole (des pertes évaluées à vingt-sept milliards de dollars par la Banque Centrale de Russie)⁶. La fin envisagée des sanctions sur le régime iranien et le maintien des sanctions économiques sur la Russie mettraient Moscou et son secteur énergétique dans une position des plus délicates, l'Iran abritant la quatrième réserve (attestée) de pétrole au monde et la seconde réserve mondiale de gaz naturel derrière la Russie. Par-delà ces considérations économiques, la Russie espère que l'Iran entrera à terme dans l'Organisation de Coopération de Shanghai (organisation eurasiatique regroupant la Russie, la Chine, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, le Kirghizstan et le Tadjikistan) de façon à mieux contrôler l'expansionnisme iranien dans le Caucase, en Asie Centrale et en Afghanistan.

Par ailleurs, Moscou offre un soutien inconditionnel au régime de Bachar el-Assad (non sans en reconnaître la brutalité). Le régime alaouite constitue son alliance la plus solide dans la région, les Iraniens négociant directement avec les Américains dans le cadre des tractations sur leur programme nucléaire. Il s'agit, en outre, de préserver la base navale de Tartous, l'unique base militaire russe au Moyen-Orient. Cependant, de manière concertée avec les Iraniens, la Russie s'est récemment montrée prête à accepter une diminution du pouvoir de Bachar el-Assad au sein d'un gouvernement d'union nationale.

Parallèlement, la Russie s'engage dans une politique de récupération des alliés américains, parmi lesquels elle cherche à se tailler une nouvelle clientèle dans le domaine énergétique et militaire : l'Arabie Saoudite, les Émirats arabes unis (en 2010-2014, la Russie représentait 9 % des importations d'armes des EAU)⁷, le Bahreïn, l'Égypte, la Jordanie, ainsi que la Turquie, pourtant membre de l'OTAN. Ainsi, depuis la mise en place de sanctions économiques contre la Russie en mars 2014, les visites du Président Poutine et de Mikhaïl Bogdanov, son représentant spécial au Moyen-Orient, se sont multipliées auprès des alliés américains. Malgré de vives divergences sur les dossiers syrien et ukrainien, Vladimir Poutine et le Président turc Recep Erdogan ont signé, le 1^{er} décembre 2014, un accord pour un projet énergétique impliquant la construction d'un gazoduc qui serait submergé en Turquie, ainsi que celle d'un terminal de gaz, localisé dans la région de Thrace. Ce nouveau contrat a été entériné suite à l'abandon du projet "South Stream" conçu pour approvisionner en gaz russe les pays d'Europe méridionale et orientale, tout en contournant l'Ukraine. Le 10 février 2015, Poutine s'est rendu en Égypte pour une première visite depuis 10 ans, et a signé un accord préliminaire concernant la construction, dans la région de Dabaa, d'une première centrale électrique nucléaire⁸. Selon le journal russe *Vedomosti* daté du 25 mai 2015, le Kremlin aurait donné son accord pour fournir au Caire 46 avions de chasse de suprématie aérienne MIG-29 (*Fulcrum* selon l'appellation de l'OTAN) pour une somme de 2 milliards de dollars : l'accord final serait en voie de finalisation⁹. Le 25 mars 2015, Moscou et Amman ont conclu un accord-cadre d'un montant de 10 milliards de dollars permettant la mise en œuvre de la première centrale nucléaire jordanienne¹⁰. Il est à noter que l'Arabie Saoudite, dont le contrat de coopération nucléaire avec la Corée du Nord, avait été validé en mars 2015, a également sollicité en 2014 la compagnie russe *Rosatom*¹¹. En juillet 2014, il avait bien été question de la signature d'un accord de coopération nucléaire (domaine civil)¹² entre les deux pays, mais la demande saoudienne reste en cours d'examen par Moscou. Dans le même temps, la Russie cherche à améliorer ses liens avec Israël, dont elle acquiert des drones et avec lequel le niveau d'échanges commerciaux a plus que doublé entre 2009 et 2013¹³. En 2014, le volume des échanges russo-israéliens s'élevait à 3,4 milliards de dollars, soit le double du volume des échanges russo-iraniens la même année¹⁴. Certes ce rapprochement procède de la nouvelle politique diasporique de Moscou promouvant la solidarité de la Russie envers tout « compatriote » russe ou russo-phonie de l'étranger (avec près d'un million de personnes, la communauté russophone représente près d'un citoyen israélien sur sept). Mais il s'agit essentiellement de garder un œil sur l'État hébreu qui pourrait porter atteinte aux intérêts russes en Iran, en Syrie et parmi les bases du Hezbollah au Sud-Liban.

De l'arme diplomatique à la diplomatie des armes

Pour servir sa stratégie multi-vectorielle au Moyen-Orient, la Russie recourt à la fois à *l'arme diplomatique*, à *la coopération énergétique* et à *la diplomatie des armes*. L'arme diplomatique lui est conférée par son statut de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, du Quartet (Etats-Unis, Union Européenne, Nations-Unies, Russie) et du groupe de négociation sur le nucléaire iranien P5+1 (cinq membres permanents du Conseil de Sécurité de l'ONU et l'Allemagne). Moscou cherche à s'ériger en médiateur incontournable des négociations sur le nucléaire iranien, ainsi que sur les conflits syrien et israélo-palestinien. Elle met son veto aux résolutions de

l'ONU condamnant le régime syrien.

Elle a organisé deux conférences intérimaires en janvier et avril 2015 (Moscou I et Moscou II), réunissant des membres de l'opposition syrienne (les membres du Conseil national syrien, protégés par la Turquie, n'ont pas répondu à l'invitation de Moscou) et des représentants du gouvernement Assad¹⁵. Capitalisant sur l'échec des initiatives de John Kerry auprès des Palestiniens et des Israéliens et exploitant la perception d'une crise américano-israélienne, la Russie a proposé d'inclure la Ligue arabe dans le Quartet et a accueilli, le 13 avril 2015, le Président de l'Autorité Palestinienne Mahmoud Abbas. En avril 2015 toujours, elle s'est immiscée dans la crise au Yémen où la Marine russe a initié une vaste opération d'évacuation de civils de toutes nationalités, tout en condamnant l'intervention saoudienne contre les insurgés *houthis* soutenus par l'Iran.

Si la Russie a réussi quelques coups de maître, notamment à l'été et l'automne 2013, en contribuant à stopper une intervention militaire américaine en Syrie, sa stratégie moyen-orientale ne produit pas toujours les effets escomptés. Elle continue à essuyer les critiques de la Ligue arabe – c'était particulièrement manifeste lors du Sommet de la Ligue arabe le 28 mars 2015 à Charm el-Cheikh –, qui lui reproche sa politique de soutien indéfectible à Bachar el-Assad. Par ailleurs, Moscou voit sa carte d'influence privilégiée, la diplomatie des armes, mise à mal par l'état de vétusté d'une partie de son industrie militaire et par la concurrence grandissante avec la Chine, devenue le troisième exportateur d'armes mondial après les États-Unis et la Russie.

Vient ensuite la *diplomatie des armes*, le levier central de la politique étrangère russe depuis la période soviétique. En 2010-2014, le Moyen-Orient représentait le troisième marché des exportations d'armes russes après l'Asie (Chine et Inde principalement) et l'Amérique latine. Il couvre, en effet, le tiers des exportations de *Rosoboronexport*, agence publique détenant le quasi-monopole de la négociation des contrats d'armement. Le Moyen-Orient constitue, en outre, la part des ventes d'armes russes au taux de croissance le plus élevé¹⁶. La Russie se réserve, en particulier, le privilège de vendre (ou de refuser de vendre) des "*game changers*", c'est-à-dire des systèmes d'armes offensives ou défensives capables de transformer l'équilibre des forces dans la région, comme le système russe de missiles antiaériens S300.

Tel est, du reste, le paradoxe de la diplomatie russe au Moyen-Orient. Officiellement Moscou s'oppose à la prolifération d'armes de destruction massive (ADM) et à la nucléarisation de cette région du monde. La Russie ne souhaite pas que l'Iran acquière la bombe nucléaire, laquelle entraînerait rapidement l'accès de l'Arabie Saoudite à cette même arme et renforcerait la capacité d'influence de Téhéran sur l'Asie Centrale et le Caucase. Elle a aussi systématiquement condamné la capacité de dissuasion nucléaire attribuée à Israël. Dans le même temps, elle se place en pourvoyeur d'armes (nucléaires y compris) de choix auprès de ses alliés chiites et dans les pays du Golfe. Si la vente d'armes représente des profits moindres que la vente des hydrocarbures, elle constituait – de source présidentielle russe – près de 15 milliards de dollars en 2014. Grâce aux ventes d'armes, la Russie parvient également à pénétrer des marchés dominés auparavant par les Occidentaux et à signer de nouveaux contrats énergétiques. Ces exportations permettent de financer le secteur recherche et développement du complexe militaro-industriel russe qui suit un plan de modernisation, tout en ayant un effet d'entraînement sur l'ensemble de la production civile russe¹⁷.

Un souci de sécurité intérieure : contenir l'islam radical

La montée de l'islamisme dans le nord-Caucase, au Daguestan, dans la région de la Volga, en particulier au Tatarstan, mais aussi dans la République voisine de Bachkirie et dans l'Oural, représente une menace que la Russie voudrait contenir. Les flux migratoires très importants en provenance de l'Asie Centrale contribuent à l'augmen-

tation de la population musulmane de la Russie qui compte actuellement près de 20 millions de personnes sur une population estimée à 145 millions. Par ailleurs, le nombre de combattants tchétchènes engagés auprès de l'Etat islamique en Syrie aurait doublé depuis 2014 et serait passé à 1700, en février 2015, selon les estimations du FSB¹⁸. Il semble qu'en réalité le chiffre de combattants « tchétchènes » (désignés abusivement comme tels car étant intégrés à des bataillons dirigés par des Tchétchènes) soit autrement plus élevé. Par ailleurs, la République russe de Tchétchénie présente des signes d'instabilité croissants : d'une part, les infiltrations de l'Etat islamique, les luttes intestines opposant le régime pro-Moscou et anti-wahhabite de Ramzan Kadyrov et les indépendantistes tchétchènes, et d'autre part, les tensions récentes entre Kadyrov, doté d'une armée estimée à 80 000 combattants, et les représentants des autorités fédérales, font craindre la possibilité, cauchemardesque pour Moscou, d'une troisième guerre de Tchétchénie¹⁹.

Ancienne élève de l'ENS de la rue d'Ulm et docteur en sciences politiques de l'IEP de Paris, Dr. **Sarah Fainberg** est chercheuse à l'Institute for National Security Studies (INSS), leader des think tanks israéliens en matière de défense et de sécurité nationales. Elle enseigne également au département d'études diplomatiques de l'université de Tel Aviv et à la faculté de gouvernement de l'Interdisciplinary Center (IDC) de Herzliya. Elle est aussi consultante et commentatrice politique pour différentes chaînes de télévision israéliennes. Sarah Fainberg a été professeur à la School of Foreign Service de l'université Georgetown à Washington, DC (2009-2013) et lectrice à l'université de Columbia (2007-2009). Elle a notamment publié : *Les Discriminés. L'antisémitisme soviétique après Staline* (Fayard, 2014, Prix Hertz) et (avec Jacques Berlinerblau et Aurora Nou) *Secularism on the Edge: Church-State Relations in the US, France, and Israel* (New York, Palgrave Macmillan, 2014).

Notes

¹ L'interprétation officielle du « Printemps arabe » a été remaniée dans la dernière version de la doctrine de la politique étrangère russe datant de 2013. Selon celle-ci, les révoltes du « Printemps arabe » relèvent d'un « désir de retour vers les racines civilisationnelles » de la région. Cf. Russian Federation Foreign Policy Concept disponible sur : www.mid.ru.

² Malashenko A., 2013, "[Russia and the Arab Spring](#)", Moscow Carnegie Center, p.3.

³ Selon le ministre des Affaires étrangères russe Sergei Lavrov, la Russie n'aide certes pas formellement la coalition arabo-américaine contre l'Etat islamique, mais effectue un travail autrement plus efficace contre la prolifération du terrorisme en soutenant les forces de sécurité des Etats irakien et syrien. Interview de Sergei Lavrov, 27 avril 2015. L'interview télévisée est mise en ligne sur le site du ministère russe des Affaires étrangères : <http://media.mid.ru/video/2763.mp4>.

⁴ Mirzayan G., 25 septembre 2014, "[Bomb ISIS only with permission of UN or Assad – Russia](#)", *Russia and India Report*.

⁵ Sputnik News, 29 avril 2015, "[Rosatom Considers Tripling Iran's Nuclear Power Production](#)".

⁶ Meyer H. et Bierman S., 15 avril 2015, "[Why Putin's willing to take a \\$US 27b loss to bolster its Iran alliance](#)", *Financial Review*.

⁷ Wezeman P., mars 2015, "[Trends in International Arms Transfers, 2014](#)", *SIPRI Fact Sheet*, p. 4.

⁸ L'accord prévoit la construction prochaine par la Russie de deux réacteurs nucléaires en Égypte et envisage la mise en place, à terme, de deux réacteurs nucléaires supplémentaires. L'une des centrales sera par ailleurs dotée d'un centre de désalinisation. Cf. Nuclear Energy Institute, 12 février 2015, "[Russia to Build Egypt's First Nuclear Plant](#)", *NEI.org*.

⁹ Sputnik News, 25 mai 2015, "[Russia's Landmark \\$2Bln Deal with Egypt for MiG Fighter Jets](#)".

¹⁰ Selon les informations du *Nuclear Energy Institute*, le contrat russo-jordanien stipule que la compagnie russe Rosatom construira, en Jordanie, deux réacteurs nucléaires d'une capacité commune de 2,000 megawatts. L'accord sur la construction de la première unité nucléaire devrait être signé en 2016. Il est prévu que le premier réacteur soit opérationnel en 2022. Cf. Nuclear Energy Institute, 2 avril 2015, "[Jordan, Russia Agree to Terms for Jordan's First Nuclear Plant](#)".

¹¹ World Nuclear News, 4 mars 2015, "[Saudi Arabia teams up with Korea on SMART](#)".

¹² Sputnik News, 14 juillet 2014, "[Russia, Saudi Arabia to Sign Civilian Nuclear Cooperation Deal](#)".

¹³ Saunders P., 26 novembre 2014, "[Russia balances relations with Israelis, Palestinians](#)", *Al Monitor.com*.

¹⁴ Kozhanov N., 17 avril 2015, "[Russia's Sale to Iran: An Unexpected Surprise](#)", *Eurasia Outlook*.

¹⁵ Ces deux conférences n'ont produit aucun résultat. Il est prévu que la Russie organise une troisième conférence intérieure avec la participation cette fois du Kazakhstan en raison des bonnes relations de ce dernier avec la Turquie où se trouve une partie de l'opposition syrienne.

¹⁶ Lors de l'exposition d'équipement militaire INDEX-2015 en février 2015 à Abu Dhabi, Sergei Goreslavsky, le directeur général adjoint de *Rosoboronexport*, déclarait que, malgré les sanctions, son entreprise prévoyait d'augmenter considérablement son portfolio de commandes au Moyen-Orient (en Arabie Saoudite en particulier) dans les trois à cinq années à venir. Cf. Tass Russian News Agency, 22 février 2015, "[Rosoboronexport: Russia to fulfill \\$15 bln weapons export plan in 2015 despite sanctions](#)".

¹⁷ Il n'est pas à exclure que la présence accrue de la Russie au Moyen-Orient soit la conséquence des luttes intestines qui agitent le Kremlin, surtout depuis que les effets des sanctions économiques se font sentir. L'engagement actif de la Russie au Moyen-Orient serait-il une concession de Poutine au très puissant secteur militaro-industriel ou un moyen de calmer les ardeurs impériales du camp conservateur, frustré par la signature des accords de Minsk en Ukraine ?

¹⁸ Vatchagaev M., 26 février 2015, "[FSB Director Says Islamic State fighters Include 1,700 Russian Citizens](#)", *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 12.

¹⁹ Eppe N., Sinitsyne A., 26 avril 2015, « [Le fantassin de Poutine contre le MVD, le SVR et le FSB](#) », *Vedomosti*, en russe.



LA PERCEPTION DE LA RUSSIE DANS LES LIVRES BLANCS DE LA DÉFENSE FRANÇAISE

GÉNÉRAL DE DIVISION (2S) MAURICE DE LANGLOIS

Directeur du domaine Sécurité européenne et transatlantique, IRSEM

L'évolution des relations avec la Russie a été retranscrite d'une manière très explicite dans les différentes versions du Livre blanc national. D'un optimisme affiché après la fin de la Guerre froide, où se manifestait le souhait de créer un espace euro-atlantique et d'y arrimer « la Russie en tant que puissance européenne », la France est passée, dans la dernière version de son Livre blanc, à une ambition se limitant au maintien d'une relation qui « doit être en permanence entretenue et consolidée ». Trois Livres blancs ont été écrits en 1994, 2008 et 2013 et ont traduit, sous la pression des événements, un refroidissement progressif des relations entre la France et la Russie, sans pour autant entrer dans une logique de rupture.

Le Livre blanc de la défense 1994

En 1994, date de la sortie du deuxième livre blanc de la défense, vingt-deux ans après le premier, la France estime, pour la première fois de son histoire, qu'elle n'a plus de menaces directes à proximité de ses frontières. A cette époque, personne ne conteste le fait que « la principale menace globale directe, concrète, mesurable qui pesait sur ses intérêts vitaux, s'est estompée et probablement pour longtemps »¹. Ce nouveau Livre blanc est rendu nécessaire par la disparition de l'antagonisme bipolaire à la suite de l'écroulement du mur de Berlin. Sur l'évolution du monde, les auteurs hésitent entre « une intégration croissante et une déstructuration progressive »².

En Europe, la disparition de la menace soviétique soulève de grands espoirs, mais aussi de nombreuses inquiétudes. Les militaires russes ont regagné leur territoire, le volume d'armement conventionnel en Europe centrale est en baisse et la démocratie fait des progrès. Cependant, il est précisé que « la Russie restera une puissance militaire forte, qui doit être prise comme telle dans notre évaluation stratégique »³. Et ce Livre blanc de 1994 fait état des nombreuses menaces qui pèsent sur l'Europe, principalement celles liées à la prolifération et aux problèmes de minorités et de frontières. Les États indépendants issus de l'ex-Union soviétique sont affaiblis ; ils n'ont pas encore commencé leur processus d'adhésion à l'OTAN qui se réalisera en 1997 pour les premiers, à savoir la République tchèque, la Hongrie et la Pologne.

L'indépendance de l'Ukraine, proclamée en août 1991, laisse entrevoir de grands espoirs. Le Livre blanc estime qu'en tant que « nouvelle puissance régionale, [...] elle peut être amenée à jouer un rôle majeur dans la stabilité et la sécurité de l'Europe ». L'accord de Minsk du 30 décembre 1991, sur le transfert des armes nucléaires tactiques, stabilise la région, d'autant plus que l'Ukraine reçoit en retour une aide économique importante et des garanties sur l'inviolabilité de ses frontières⁴. La volonté clairement affichée du Livre blanc de ne pas revenir en Europe à une situation de confrontation de deux blocs antagonistes est affirmée plusieurs fois. La notion de cadre de sécurité incluant la Russie est décrite sans détour : « il convient d'établir clairement la Russie comme une puissance européenne, indispensable à l'équilibre et à la stabilité de l'Europe »⁵.

Le Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale 2008

Dans les années 2000, la fin de la période post-Guerre froide est marquée par la prise de conscience des effets de la globalisation : le monde devient plus instable et plus imprévisible. La montée en force du terrorisme met la France et l'Europe dans une situation de vulnérabilité. Ce fut la raison affichée par la France pour lancer en 2008

un nouveau type de Livre blanc, portant à la fois sur la défense et sur la sécurité nationale. C'est un document dont la portée s'élargit et qui illustre à la fois la continuité entre la sécurité et la défense, et entre les menaces extérieures et les menaces intérieures.

Dans cette nouvelle version publiée en juin 2008, soit deux mois avant la guerre de Géorgie, le positionnement par rapport à la Russie montre un refroidissement des relations. Il n'est plus ici question d'instaurer un cadre de sécurité partagé. La Russie cherche « à conforter son retour sur la scène internationale et son statut de puissance majeure, avec un discours offensif à l'égard de certains pays européens, notamment dans son voisinage »⁶. Elle est revenue à une politique de puissance : « La politique de rapprochement engagée à la fin de la guerre froide a fait place à une série d'initiatives contraires à cet objectif : utilisation de l'arme énergétique dans les rapports internationaux, tentatives de contrôle des régions ou des pays de « l'étranger proche », remise en cause du traité sur les forces conventionnelles en Europe »⁷.

Cependant, la France ne veut pas fermer la porte. Elle estime nécessaire une « démarche commune des pays européens pour proposer à la Russie une coopération à la fois ambitieuse et équilibrée »⁸. Certaines initiatives comme l'association de la Russie aux opérations de la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) n'ont pas eu de suite, car les Russes demandaient la réciprocité, sujet délicat laissé sans suite, d'autant plus que les opérations en Tchétchénie vont durer jusqu'en 2009. Il faut noter que l'Ukraine n'est évoquée qu'à la marge, seulement dans le cadre de son partenariat avec l'OTAN.

Le Livre blanc fait état d'une réelle inquiétude à propos de la Russie. Néanmoins, il maintient l'objectif de développer un partenariat solide avec ce pays, concluant à ce sujet : « L'évolution de la Russie et de sa politique avec ses voisins immédiats, anciens États membres de l'Union soviétique, ou adjacents, ainsi que son partenariat avec les Européens et l'Alliance Atlantique, resteront des facteurs importants pour la sécurité du continent et la paix dans le monde »⁹.

Le Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale 2013

La dernière version du Livre blanc a été rendue publique en avril 2013. Elle ne prend pas en compte la crise ukrainienne dont les débuts remontent à novembre 2013 avec les événements de la place Maïdan. Étonnamment, aucune mention n'est faite de l'Ukraine, alors qu'elle avait fait l'objet d'un long développement dans la version de 1994. L'environnement sécuritaire de la France y est présenté comme continuant à se dégrader, mais sans constituer une réelle rupture. La principale raison pour laquelle ce Livre blanc a été rédigé cinq ans seulement après le précédent est d'ordre budgétaire, conséquence de la crise financière de 2008.

Dans la présentation des menaces¹⁰, le Livre blanc de 2013 remet au premier plan les agressions possibles par un autre État contre le territoire national, au même niveau que les attaques terroristes et les cyberattaques. Il souligne la volonté de puissance de la Russie, rappelant que son budget militaire est en croissance rapide, qu'elle procède à une modernisation de son arsenal nucléaire et qu'elle accroît les capacités de ses forces conventionnelles. A la pression sur les approvisionnements énergétiques s'ajoute désormais le risque de déstabilisation du proche voisinage avec, par exemple, « [...] en Géorgie, (la) reconnaissance d'entités sécessionnistes »¹¹.

Alors que la crise ukrainienne n'a pas encore débuté, le Livre blanc considère que les relations de la Russie avec la France et l'Union européenne sont devenues « contrastées ». Si les dimensions de coopération et de convergence sont rappelées, concernant notamment les équipements militaires et les actions en Afghanistan et au Mali, des motifs de divergence apparaissent sur la Syrie ou le voisinage oriental de l'Europe. Cependant, la France maintient l'idée d'une coopération étroite avec Moscou : le Livre blanc rappelle à ce sujet que ce fut l'un de ses

principaux objectifs politiques au sommet de Chicago de l'OTAN de mai 2012¹². Ainsi « la relation avec la Russie doit être en permanence entretenue et consolidée, dans un contexte où les logiques de puissance et d'interdépendance se mêlent et parfois s'opposent »¹³.

Conclusion

A travers l'analyse des trois derniers Livres blancs, un sentiment émerge côté français, celui d'avoir manqué l'opportunité de créer un grand espace de sécurité incluant la Russie. D'un autre côté, les dirigeants russes actuels semblent montrer qu'ils veulent refermer la parenthèse de la période malheureuse de la fin de la guerre froide, estimant qu'ils avaient fait des concessions qui sont rétrospectivement considérées comme inacceptables. La prochaine version du Livre blanc, planifiée pour 2019, devrait sanctionner une continuation de la détérioration de l'environnement sécuritaire de la France, en consacrant plus de place aux conséquences de la crise ukrainienne, évaluées à l'aune des autres zones crisogènes, notamment celles du voisinage sud de l'Europe.

Saint-cyrien, le général de division (2S) **Maurice de Langlois** est Directeur du domaine *politiques de défense comparées* à l'IRSEM. Il a dirigé le 4^{ème} régiment des chasseurs et participé à différentes opérations de l'OTAN avant d'occuper plusieurs postes en administration centrale, à l'État-major de l'armée de terre, puis à l'État-major des armées. En 2005, il a rejoint l'Agence européenne de défense (AED), nouvellement créée à Bruxelles. De 2009 à 2012, il était général adjoint à la représentation militaire de la France auprès du Comité militaire de l'Union européenne. Il est officier de la Légion d'honneur.

Notes

¹ Ministère de la Défense, *Livre blanc sur la défense 1994*, p. 7.

² *Ibid.*

³ *Idem*, p. 22.

⁴ Le 23 mai 1992, l'accord appelé traité de Lisbonne a pu être conclu entre l'Ukraine, la Biélorussie, le Kazakhstan et les trois dépositaires du TNP (les États-Unis, le Royaume-Uni et la Russie).

⁵ Ministère de la Défense, *Livre blanc sur la défense 1994*, p. 38.

⁶ Ministère de la Défense, *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2008*, p. 37.

⁷ *Idem*, p. 38.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Idem*, p. 47 : « L'évolution de la Russie et de sa politique avec ses voisins immédiats, anciens États membres de l'Union soviétique, ou adjacents, ainsi que son partenariat avec les Européens et l'Alliance Atlantique resteront des facteurs importants pour la sécurité du continent et la paix dans le monde ».

¹⁰ Selon trois domaines, les menaces de la force, les risques de la faiblesse et les vulnérabilités liées à la mondialisation.

¹¹ Ministère de la Défense, *Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale 2013*, p. 35.

¹² Déclaration du sommet de Chicago, 20 mai 2012, « Nous souhaitons un véritable partenariat stratégique entre l'OTAN et la Russie, et nous agissons en conséquence, attendant de la Russie une attitude réciproque », article 36, Conseil de l'Atlantique Nord, Chicago.

¹³ Ministère de la Défense, *Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale 2013*, p. 54.

TÉMOIGNAGE SUR LES PRÉMICES DE LA CRISE POLITIQUE EN UKRAINE.

AMBASSADEUR JACQUES FAURE

Ambassadeur de France en Ukraine de 2008 à 2011

Sous deux gouvernances différentes, d'abord celle du camp "orange" porté au pouvoir par la révolution éponyme de 2004, puis celle du camp "bleu" de Viktor Ianoukovitch, élu Président d'Ukraine, en janvier 2010, j'ai vu la République d'Ukraine et sa population vivre les moments forts ci-après.

Les contrecoups de la guerre russo-géorgienne d'août 2008.

Le conflit entre la Russie et la Géorgie en août 2008 a fourni l'occasion d'une agitation russe qui s'est traduite notamment par la participation à des opérations de quelques unités – assez peu nombreuses, semblait-il – de la flotte russe de la mer Noire. Les mouvements de ces navires et ceux des militaires russes stationnés à Sébastopol et en Crimée (estimés à environ vingt mille hommes) étaient soumis à notification préalable par la Russie et à acceptation formelle par l'Ukraine, au titre de l'accord bilatéral conclu pour vingt ans en 1997. Ce point n'a pas été respecté et Kiev a protesté contre ces manquements. Le retour des navires à Sébastopol a été salué par des manifestations pro-russes, d'ampleur moyenne, mais de tonalité vive ("Sébastopol notre ville" était le slogan). Cependant, Sébastopol et la Crimée ont conservé leur aspect habituel de lieux où cohabitaient calmement officiers, marins et soldats des armées russe et ukrainienne. Les deux flottes, issues du partage déséquilibré de la marine ex-soviétique, avaient des mouillages voisins dans les fjords de la baie de Sébastopol et participaient de temps à autre à des célébrations et à des exercices conjoints. Par exemple, à la fin du mois de juillet, les parades des marines ukrainienne et russe se suivaient à une semaine d'intervalle.

Simultanément, une pression politique américaine, concrétisée par la visite à Kiev du vice-président Dick Cheney, arrivant de Tbilissi, s'est exercée. Cherchait-il à impliquer l'Ukraine dans le soutien à la Géorgie défaite ? On peut le penser. Mais il semble aussi que le président ukrainien Viktor Iouchtchenko et le premier-ministre ukrainien Ioulia Timochenko, tout en soutenant politiquement le président géorgien Mikheil Saakachvili, ont veillé à ne rien faire qui soit de nature à affecter gravement leurs relations, déjà difficiles, avec le voisin russe. C'est dans ce contexte que s'est amorcé le rapprochement avec l'Union européenne. Lors du sommet Union européenne - Ukraine, réuni le 9 septembre 2008 à Paris, la présidence française de l'UE a fait la proposition de travailler à des relations renforcées et à l'aide aux réformes indispensables aux progrès politiques et économiques que la population ukrainienne espérait. Toutefois, la mise en œuvre de cette offre a pâti des dissensions qui minaient la « coalition orange » au pouvoir, le président et le Premier ministre s'opposant et se contredisant sur bien des projets.

Une nouvelle et intense crise gazière avec la Russie.

Au début de l'année 2009, l'accumulation de factures impayées à Gazprom a fourni à la Russie une nouvelle occasion, après la crise de 2006, d'exercer des pressions sur l'Ukraine sous forme de coupures d'approvisionnement en gaz. Ces coupures affectaient non seulement ce pays de transit qu'est l'Ukraine, mais elles privaient aussi certains clients ouest-européens de leurs fournitures contractuelles. Soumise à une double pression, de la Russie et de l'UE, le Premier ministre Timochenko a mis fin à cette crise en signant à Moscou un accord impliquant le paiement d'un prix unitaire plus élevé par l'Ukraine, ce qui lui vaudra ultérieurement, en octobre 2011, d'être condamnée à sept années de prison au terme d'une parodie de procès (un unique juge stagiaire en atten-

te de titularisation...) voulu par M. Ianoukovitch, devenu président. Il convient à ce propos de rappeler qu'en avril 2010, à peine élu, ce dernier se prévalait d'avoir obtenu de Moscou de meilleures conditions tarifaires en contrepartie de la signature d'un accord prolongeant jusqu'en 2044 le stationnement de la flotte russe de la mer Noire à Sébastopol et en Crimée.

La guerre d'usure entre le Président Iouchtchenko et le Premier ministre Timochenko.

Cette guerre du gaz entre Moscou et Kiev s'est déroulée sur fond de vives dissensions entre le Président Iouchtchenko et le Premier ministre Timochenko, tous deux issus de la révolution orange de 2004. Leur affrontement concernait au premier chef la question du contrôle des réseaux d'approvisionnement et de distribution de l'énergie en Ukraine (essentiellement le gaz acheté à la compagnie russe Gazprom), ainsi que la répartition des prébendes économiques qui y étaient liées. Politiciens et oligarques luttaient pour maintenir et développer le contrôle qu'ils exerçaient sur ces réseaux. Les réformes préconisées au titre du rapprochement souhaité avec l'Union Européenne (et notamment la vérité des prix appliqués aux utilisateurs industriels et domestiques) étaient trop contraires aux rentes de situation et aux quasi monopoles qu'ils exerçaient sur des secteurs (par exemple sidérurgique) ou des régions (Donetsk, Dnipropetrovsk, etc.).

Cette lutte a compliqué et retardé les négociations non seulement avec l'UE, mais aussi avec le Fonds monétaire international (FMI), dont le soutien financier était déjà capital. Elle a aussi sans aucun doute rendu possible l'arrivée au pouvoir de l'opposition (Parti des Régions) et de son chef M. Ianoukovitch. La « coalition orange » est en effet arrivée en ordre de dispersion à l'élection présidentielle de janvier 2010 puisque Mme Timochenko et le président sortant M. Iouchtchenko étaient tous deux candidats. Les électeurs, déçus par leur trahison des espoirs placés en eux en 2004-2005, les ont abandonnés. Que M. Iouchtchenko ait accepté de charger Mme Timochenko lors du procès inique lancé contre elle par le Président Ianoukovitch nouvellement élu a accentué cette désaffection.

L'établissement du régime corrompu de Viktor Ianoukovitch.

Après l'élection présidentielle de janvier 2010, jugée correcte par la mission d'observation de l'OSCE, le nouveau Président d'Ukraine Viktor Ianoukovitch et le Premier ministre qu'il a désigné, M. Mykola Azarov, sont vite passés à l'acte pour mettre en place un régime prédateur et corrompu, attaché à la mise en coupe réglée de l'économie du pays pour leur plus grand profit personnel et celui de leurs affidés. Très rapidement, il est apparu que toute entreprise rentable, ukrainienne puis étrangère, se voyait taxée, rançonnée, en quelque sorte privatisée au profit du régime. La corruption, un mal déjà important, a atteint de nouveaux sommets, dont une bonne illustration a été donnée lors de la réattribution des chantiers de préparation aux compétitions de l'Euro 2012 de football.

Parallèlement, M. Ianoukovitch a conduit un jeu de dupes, feignant constamment de mettre en balance Bruxelles et Moscou. Il a fait trainer les choses jusqu'à son refus de dernière minute de signer, à la fin de l'année 2013, au sommet de Vilnius, le projet d'accord de libre échange et d'association négocié avec les équipes de la Commission européenne. Ce refus, vivement ressenti par la population comme un nouvel et insupportable démenti cynique de M. Ianoukovitch, a précipité la "révolte de la dignité" du Maidan et la chute de ce pouvoir corrompu.

La lente mais irrésistible montée du mécontentement populaire.

Revenons sur la mobilisation des Ukrainiens sur la place Maïdan pendant trois mois. Comment expliquer cette lame de fond ?

La Russie et l'Ukraine, un an après l'annexion de la Crimée

L'accession à l'indépendance en 1991 s'est accompagnée, en Ukraine, comme dans tous les autres États issus de l'ex-URSS, de difficultés d'adaptation aux nouvelles réalités politiques et économiques. Le recul du niveau de vie qu'elles ont entraîné ont alimenté, surtout auprès des plus âgés, le regret de certains « acquis » soviétiques, comme l'accès gratuit aux soins et aux congés, des salaires élevés garantis pour des métiers pénibles ou dangereux. Des revendications n'ont pas manqué de s'exprimer à ce propos. Il y a, par exemple, le cas des mineurs du Donbass, sous la présidence de Leonid Koutchma (1994-2005) et par la suite. Il y aussi celui des Tatars de Crimée qui ont vainement présenté des demandes de restitutions des propriétés confisquées lors de la déportation de leur peuple par Staline en 1944.

À ces difficultés s'est ajoutée la déception éprouvée devant les échecs et les renoncements de la « coalition orange », puis devant les abus prévaricateurs du régime de V. Ianoukovitch. Ces abus se manifestaient par l'extension des pratiques de corruption aux divers aspects de la vie quotidienne (études des enfants, accès aux soins médicaux, logement...), par les ravages de la spéculation immobilière et par l'enrichissement inouï d'oligarques et de mafieux. Ils ont fait monter, de manière lente, mais profonde, un refus populaire qui est devenu irrépressible. Le régime Ianoukovitch le percevait bien. Afin d'assurer sa pérennité au pouvoir, il a manipulé la loi électorale avant le scrutin législatif de 2012. Le choix des candidatures et la composition des commissions nationales, régionales et locales de contrôle dépendaient du bon vouloir du parti au pouvoir. Dans ces conditions, il n'y a rien eu d'étonnant à ce que la mission d'observation de l'OSCE ait déploré un recul notable dans le déroulement de ces élections, ni que le régime Ianoukovitch ait finalement été contesté dans la rue.

L'ambassadeur Jacques Faure est ministre plénipotentiaire à la retraite. Il a servi dans divers postes diplomatiques en Asie, en Europe orientale, en Europe du nord et dans les Balkans, ainsi qu'à l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères. Ancien directeur de l'Europe continentale au Quai d'Orsay, il a occupé de 2008 à 2011 les fonctions d'Ambassadeur de France en Ukraine. Il est Chevalier de l'ordre national du Mérite.



LE RÔLE DE L'EUROPE ET LES VOIES D'UNE SORTIE DE CRISE EN UKRAINE.**ENTRETIEN AVEC JACQUES FAURE ET PHILIPPE DE SUREMAIN, ANCIENS AMBASSADEURS DE FRANCE EN UKRAINE.****Quelles sont les conséquences politiques du mouvement Maïdan ?**

Jacques Faure : La prudence s'impose avant toute évaluation prospective ou toute spéculation. Mais certains éléments évoqués dans mon témoignage sur les prémices de la crise ukrainienne semblent avoir gagné en validité. On note, d'abord, le rejet de pratiques politiques corrompues, avec son corollaire dont le nouveau pouvoir doit tenir compte, à savoir une impatience susceptible de ressurgir si prévalait le sentiment d'oubli des engagements de lutte contre la corruption. Les lois de lustration considérées par le nouveau parlement – la Rada –, élu en octobre 2014, illustrent ce souci ; leur mise en œuvre sera observée de près. L'attrait éprouvé par la population pour la réalité d'un État de droit et d'une économie de marché préservée de pratiques trop spéculatives ne semble pas se démentir, de même que l'ambition d'approcher pas à pas « la vie à la façon de l'Union européenne », selon la formule utilisée par certains interlocuteurs. Enfin, l'affirmation croissante d'une véritable personnalité nationale ukrainienne, niée au fil des siècles par l'historiographie russe, puis soviétique, puis poutinienne, est notable.

Philippe de Suremain : Quoique doté d'une forte légitimité, le gouvernement ukrainien est un gouvernement "kamikaze", selon les termes mêmes de son Premier ministre Yatseniouk. Il doit relever simultanément de redoutables défis : instaurer dans l'urgence l'État de droit qu'exige une société civile aussi dynamique qu'impatiente, éviter qu'une crise économique sans précédent ne dégénère sur le plan social, alors que se poursuit, après l'annexion traumatisante de la Crimée, une guerre larvée dans une partie du Donbass, avec ses dramatiques conséquences humanitaires. C'est la stabilité de la nouvelle Ukraine qui est menacée. Force est de constater que dans ces conditions extrêmes, elle se maintient plutôt bien. Réformer de fond en comble, après tant d'années d'incurie, un système à ce point sclérosé et corrompu exige du temps et c'est ce qui manque le plus : la transition post-communiste, partout difficile, a trop tardé, mais il n'y a plus d'échappatoire.

Comment la société ukrainienne réagit-elle face à la guerre ?

Jacques Faure : L'identité ukrainienne paraît moins fragmentée qu'elle ne l'a été, elle est plus cimentée après les agressions russes. Crimée mise à part, le pouvoir russe pourrait bien avoir « perdu l'Ukraine ». Jamais la population ukrainienne n'avait pensé que la Russie, à laquelle tant de liens familiaux, professionnels, universitaires et amicaux la liaient, lui ferait la guerre. Il était difficilement imaginable que Moscou puisse renier l'engagement pris en 1994, lors de la signature du mémorandum de Budapest, de garantir l'intégrité territoriale et la souveraineté de l'Ukraine, et qu'elle contesterait, sans raison valable, les choix librement et massivement exprimés lors du référendum d'indépendance de 1991 et continuellement répétés depuis lors, dernièrement en 2004, puis lors des scrutins présidentiels de mai 2014 et législatifs d'octobre 2014.

Philippe de Suremain : Les Ukrainiens ont manifesté une cohésion, une conscience politique et un patriotisme, qu'ils soient ukraïnophones, russophones ou le plus souvent les deux, qu'on ne leur soupçonnait pas, surtout à Moscou. La carte électorale révèle un changement en profondeur que confirment les sondages. S'il y a bien deux Ukraine, c'est celle du mouvement, des classes moyennes et des jeunes générations, qui contraste avec celle qui s'estime, non sans raison, laissée pour compte et qui est nostalgique de l'ordre soviétique. Dans un tel contexte, beaucoup dépendra de la capacité des forces politiques naissantes à traduire leurs aspirations dans les faits, dans un pays où l'on n'a pas le culte du chef. La faiblesse actuelle des mouvements extrémistes le montre, mais les rivalités internes sont un mal endémique qu'il s'agit de surmonter et dont savent jouer certains : les oligar-

ques aux intérêts si divers n'ont pas tous dit leur dernier mot. Et les conflits de mémoire peuvent réveiller des antagonismes qui pèseront sur la vision qu'ont les Ukrainiens de leur avenir. La vitalité des mouvements civiques et l'évolution de la classe politique en plein renouvellement sont de bon augure, mais c'est dans la durée que l'on mesurera les conséquences de l'Euromaïdan.

Les Ukrainiens sont-ils satisfaits de la réaction de l'Union européenne ? Qu'en attendent-ils ?

Jacques Faure : Les Ukrainiens ont une opinion plutôt positive de la réaction des États membres de l'UE car ils ont refusé de reconnaître l'annexion de la Crimée et ils condamnent la guerre larvée qui perdure à l'Est autour de Donetsk et de Lougansk. Cette appréciation est un peu mitigée dans la mesure où, d'un côté, l'UE et les États-Unis ont pris des sanctions contre la Russie, mais où, de l'autre, ils ont opposé un refus aux demandes d'aide matérielle à l'armée ukrainienne. Selon les circonstances à venir, cette vision jusqu'ici positive pourrait donc évoluer. Mais l'accord d'association refusé par Ianoukovitch et aussi par la Russie, est maintenant signé.

Philippe de Suremain : L'Union européenne reste la référence même si les Ukrainiens en attendaient davantage après une révolution sanglante faite au nom de ses valeurs. C'est moins à ses institutions qu'ils sont attachés, trop abstraites pour le grand nombre, qu'à son modèle, et ils comprennent mal que la perspective de l'adhésion leur soit refusée, même à long terme. Mais le réalisme prévaut : il prennent conscience des efforts à accomplir pour devenir eurocompatibles. Ils constatent l'ampleur de l'aide financière consentie pour leur éviter la faillite. Et face à une Russie décidément imprévisible ils apprécient l'engagement politique croissant de l'UE et la mise en place de sanctions qu'ils savent efficaces, ainsi que la solidarité de ceux de leurs partenaires dont ils se sentent les plus proches, principalement la Pologne et les Baltes. Plus décisive, l'action conjointe menée par l'Allemagne et la France est suivie avec attention, sachant qu'il ne peut y avoir d'issue militaire à un conflit qui s'enlise. Le « paquet » de Minsk est critiqué, de même que le Président Porochenko est critiqué pour la façon dont il y a souscrit, mais faute de mieux, on en attend une réduction de la tension pour prévenir le pire. La signature de l'Accord d'association a rassuré et ce qu'on espère dans l'immédiat, c'est la libéralisation des visas, qui suppose du côté ukrainien une mise en œuvre rapide des mesures techniques nécessaires.

Qu'est-ce qui vous inquiète le plus dans la situation présente ?

Philippe de Suremain : Que dans un contexte local, régional et international aussi volatile, l'Ukraine ne réussisse pas à se stabiliser suffisamment rapidement pour s'imposer comme l'interlocuteur incontournable qu'elle devrait déjà être. Il lui faut s'assurer de promouvoir une gouvernance qui réponde à l'attente de son opinion et de ses partenaires. Tout à leurs énormes problèmes internes, les Ukrainiens doivent aussi prendre conscience de leur place et de leur rôle sur la scène européenne. Naturellement frondeurs, tout comme leurs voisins polonais avec qui ils ont aussi de profondes affinités, ils ont payé cher leurs dissensions internes par le passé et il faut espérer que la capacité démontrée par la société civile, de se prendre en main et de s'organiser, donnera l'impulsion nécessaire aux responsables politiques. Rien n'est encore définitivement gagné.

Jacques Faure : S'agissant de la Crimée, il convient de rappeler que les Tatars de Crimée, déportés par Staline, subissent maintenant un ostracisme supplémentaire en la personne de leurs dirigeants, en particulier de Mustafa Djemilev. Ils sont interdits de séjour sur leur terre ancestrale.

Quelle voie de sortie de crise entrevoyez-vous ?

Philippe de Suremain : Comme je l'ai souligné, cette crise est à l'origine politique et non géostratégique, ce qu'elle est devenue après coup, du fait de la rivalité entre frères devenus ennemis. Ce différend idéologique ne trouvera d'issue que dans le cadre plus large de l'Europe. En effet, les deux protagonistes ont autant intérêt à sortir de cette impasse que l'UE est mise au défi. Outre une assistance indispensable à l'Ukraine dans l'immédiat et à moyen terme, il faut convaincre la Russie de sortir de son isolement dont elle finira, elle aussi, par payer cher le prix. Les élites politiques et économiques russes s'en inquiètent ; le contact avec elles doit être préservé, comme avec la société civile.

Quelle nouvelle architecture de sécurité peut-on imaginer pour l'Europe ?

Philippe de Suremain : On ne reviendra pas à la case départ. La coûteuse annexion de la Crimée, dont il n'est pas sûr que le Président Poutine tire tous les bénéfices escomptés et qui crée un précédent que la Russie pourrait un jour se voir à son tour opposer, a déstabilisé l'équilibre européen. Il reste à espérer que cette réaction en chaîne n'aboutisse pas à un résultat incontrôlé. Il y a un vrai risque de dérapage.

Vladimir Poutine a déclaré l'an dernier à Sotchi que mieux valait de nouvelles règles que pas de règles du tout. Après tout, la conférence d'Helsinki en 1975 avait été lancée à l'initiative de l'Union soviétique avec l'aboutissement que l'on sait. L'Ukraine doit être la clé de voûte d'une Europe dont la Russie partage la civilisation, plutôt que le terrain d'affrontement d'une Europe bipolaire qui appartient au passé. Au-delà des apparences, jamais depuis longtemps les contacts ne se sont à ce point multipliés, ce qui laisse espérer que la raison l'emportera sur les mirages idéologiques.

Philippe de Suremain est ministre plénipotentiaire hors classe. Il a été ambassadeur de France en Lituanie de 1991 à 1996, en Iran de 1998 à 2001 et en Ukraine de 2002 à 2005. Il a consacré l'essentiel de sa carrière à l'Europe de l'Est, occupant des fonctions diplomatiques à Moscou de 1969 à 1972 et de 1981 à 1985, mais aussi à Budapest et Bucarest. Il est président de l'Association française des Etudes ukrainiennes ([AFEU](#)) et vice-président de l'Association Réalité Relations Internationales ([ARRI](#)) visant à promouvoir une meilleure connaissance des réalités internationales dans la société française. Membre du Comité scientifique de la [Fondation Schuman](#), il écrit régulièrement sur les questions européennes et les relations avec l'Ukraine dans la presse et dans diverses revues intellectuelles. Il a publié « [L'Ukraine en crise, l'Europe fracturée](#) » dans *Commentaire* en décembre 2014. Il est Chevalier de la Légion d'honneur et Officier de l'ordre national du Mérite.

Pour la biographie de l'ambassadeur **Jacques Faure**, se reporter à la page 25.