

N° 21

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 octobre 2015

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) par le groupe de travail sur « les **relations avec la Russie : comment sortir de l'impasse ?** » (2),*

Par M. Robert del PICCHIA, Mme Josette DURRIEU et M. Gaëtan GORCE,

Sénateurs.

(1) *Cette commission est composée de* : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Mmes Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mmes Leila Aïchi, Nathalie Goulet, *vice-présidents* ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, *secrétaires* ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, MM. Gaëtan Gorce, Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougein, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Jean-Vincent Placé, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk, Raymond Vall.

(2) *Ce groupe de travail est composée de* : M. Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, M. Gaëtan Gorce.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
CHAPITRE 1 ^{ER} : LA DEGRADATION DES RELATIONS AVEC LA RUSSIE	11
I. DE LA RÉAFFIRMATION DE LA PUISSANCE RUSSE À UNE NOUVELLE GUERRE FROIDE ?	11
A. UNE VOLONTÉ DE RETOUR SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE	11
1. <i>Les débuts de la réaffirmation de la puissance</i>	11
2. <i>Retour dans le paysage stratégique</i>	13
3. <i>Une politique étrangère volontariste</i>	14
a) <i>Le resserrement des liens avec les pays de « l'étranger proche »</i>	14
b) <i>Le développement de partenariats avec les puissances émergentes</i>	18
c) <i>La politique russe au Moyen-Orient</i>	19
4. <i>La restauration des capacités militaires</i>	20
B. LA CRISE UKRAINIENNE MARQUE UN TOURNANT	22
1. <i>Un conflit d'une gravité inédite au cœur du continent européen</i>	22
a) <i>Une crise politique</i>	22
b) <i>Une crise internationale</i>	24
2. <i>Sanctions, contre-sanctions et dégradations des relations</i>	27
a) <i>Les sanctions adoptées par les pays occidentaux</i>	27
b) <i>Les contre-mesures instaurées par la Russie</i>	29
c) <i>Quel impact sur les relations politiques entre la France et la Russie ?</i>	30
3. <i>La remise en cause du partenariat stratégique avec la Russie</i>	31
4. <i>Les initiatives occidentales pour enrayer le conflit</i>	34
C. UNE OPPOSITION REVENDIQUÉE A L'OCCIDENT	38
1. <i>Une nouvelle posture idéologique</i>	38
2. <i>Une attitude provocante qui combine « hard power », « soft power » et manœuvres diplomatiques</i>	39
3. <i>L'accélération du pivot asiatique</i>	42
II. COMMENT EN EST-ON EN ARRIVÉ LÀ ?	44
A. L'HISTOIRE RÉCENTE ET SES OCCASIONS MANQUÉES	44
1. <i>L'échec de l'ancrage européen de la Russie</i>	44
a) <i>L'après-guerre froide</i>	44
b) <i>Le début des années Poutine</i>	47
c) <i>La présidence Medvedev (mai 2008-mai 2012), dernière occasion manquée</i>	49
2. <i>France-Russie : une lente érosion de la relation particulière</i>	52
a) <i>Un lien politique traditionnellement fort</i>	52
b) <i>Une relation qui s'est progressivement distendue</i>	54
B. LE SENTIMENT D'HUMILIATION DE LA RUSSIE ET LA CRAINTE DU REFOULEMENT	55
1. <i>L'expérience douloureuse des années 1990</i>	55

2. <i>L'élargissement de l'OTAN</i>	56
3. <i>Le partenariat oriental</i>	58
C. DES RAISONS DE POLITIQUE INTÉRIEURE	60
1. <i>Prévenir tout mouvement contestataire</i>	60
2. <i>Conforter le ciment identitaire en réponse à des fragilités internes</i>	62
3. <i>Justifier la dérive autoritaire du pouvoir</i>	62
CHAPITRE 2 : DES INTERÊTS COMMUNS QUI PLAIDENT POUR UN RAPPROCHEMENT	65
I. DES INTÉRÊTS COMMUNS ÉVIDENTS	65
A. NOUS AVONS BESOIN DE LA RUSSIE	65
1. <i>Un acteur incontournable au plan international</i>	65
2. <i>Un pays avec lequel nous partageons d'importants intérêts économiques</i>	66
3. <i>Des intérêts mis à mal par le contexte actuel</i>	70
4. <i>Une relation aux multiples autres facettes</i>	73
B. LA RUSSIE A AUSSI BESOIN D'EUROPE	76
1. <i>L'Union eurasiatique et le pivot vers l'Asie ne sont pas une alternative</i>	76
a) <i>L'intégration régionale de l'espace post-soviétique se heurte à des résistances</i>	76
b) <i>La Chine et l'Asie ne constituent pas non plus une alternative</i>	77
2. <i>La Russie reste tournée vers l'Europe</i>	80
a) <i>D'un point de vue économique</i>	80
b) <i>Sur un plan culturel</i>	81
3. <i>Un modèle de croissance à bout de souffle</i>	82
a) <i>Une crise conjoncturelle</i>	82
b) <i>Des faiblesses structurelles</i>	85
4. <i>Une trajectoire préoccupante</i>	87
a) <i>Une évolution interne préoccupante</i>	87
b) <i>Un risque de déstabilisation au plan extérieur</i>	89
II. LES RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL POUR ÉVITER L'IMPASSE	91
A. PRENDRE EN COMPTE LE RETOUR D'UNE « MENACE DE LA FORCE » EN EUROPE	91
B. DÉFINIR UNE STRATÉGIE GLOBALE À L'ÉGARD DE LA RUSSIE	92
C. DEUX AXES PRIORITAIRES	93
1. <i>Encourager l'application des accords de Minsk</i>	93
2. <i>Initier une conférence sur la sécurité et le développement économique en Europe</i>	94
D. MIEUX APPRÉHENDER LA SPÉCIFICITÉ DE LA RUSSIE	95
E. MULTIPLIER LES ÉCHANGES À TOUS LES NIVEAUX	95
CONCLUSION	97
EXAMEN EN COMMISSION	98

ANNEXE 1 - LES CONFLITS GELÉS DANS LA ZONE OSCE.....	106
ANNEXE 2 - LA NEUTRALITÉ AUTRICHIENNE	109
ANNEXE 3 - AUDITIONS.....	110
A. AUDITION DE M. THOMAS GOMART, DIRECTEUR DU DÉVELOPPEMENT STRATÉGIQUE DE L'INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES (IFRI) SUR LA RUSSIE, LE 28 JANVIER 2015	110
B. AUDITION DE MME HÉLÈNE CARRÈRE D'ENCAUSSE, SECRÉTAIRE PERPÉTUEL DE L'ACADÉMIE FRANÇAISE, LE 4 FÉVRIER 2015.....	125
ANNEXE 4 - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	136
ANNEXE 5 - PROGRAMME DU DÉPLACEMENT DU 12 AU 14 MAI 2015	138

*« La Russie n'est jamais aussi faible qu'on le croit
ni aussi forte qu'on le craint »
Henry Kissinger*

Dans ce rapport, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées analyse les ressorts ayant conduit à une dégradation de nos relations avec la Russie et propose, outre une ligne de conduite alliant fermeté et dialogue, des initiatives diplomatiques pour éviter l'impasse, considérant que la spirale de l'isolement ne pourra que renforcer les forces négatives à l'œuvre.

La crise ukrainienne survenue il y a un an et demi a profondément **modifié le cadre de nos relations avec la Russie**. En s'emparant par la force, au cœur du continent européen, d'une partie du territoire d'un autre Etat, celle-ci désavouait en effet tous les engagements internationaux qu'elle avait pris : la Charte de l'ONU et l'Acte final d'Helsinki qui garantissent l'inviolabilité des frontières, le traité de Minsk du 8 décembre 1991 qui organise la succession de l'URSS, le mémorandum de Budapest du 5 décembre 1994 garantissant à l'Ukraine l'intangibilité de ses frontières en échange de sa dénucléarisation....

Pour les pays occidentaux, cette crise a marqué un **tournant stratégique** : la Russie, qu'ils avaient **jusqu'alors considérée comme un partenaire désireux de s'intégrer dans la communauté internationale, ne semble plus pouvoir l'être**. Elle constitue désormais une menace sérieuse à la stabilité de l'ordre mondial.

Pourtant, la dégradation des relations entre la Russie et l'Occident n'est pas survenue du jour au lendemain. Elle s'inscrit dans un **mouvement, amorcé depuis une dizaine d'années, de réaffirmation par la Russie de sa place et de son rôle sur la scène internationale**. Cette orientation forte, que Vladimir Poutine avait annoncée par son **discours de Munich de février 2007**, vise à **remettre en cause de ce que la Russie perçoit comme un ordre international injuste**, qui lui aurait été imposé par les pays occidentaux et notamment les Etats-Unis **depuis la fin de la Guerre froide**.

La Russie a en effet été profondément marquée par ce qu'elle a ressenti comme un **triomphalisme occidental durant les années 1990**, alors que confrontée à des difficultés économiques, politiques et sociales, **elle n'était plus en mesure de tenir ce qu'elle estimait être son rang et d'imposer sa voix dans le jeu international**. Les élargissements successifs de l'OTAN à l'est, l'utilisation par les pays occidentaux de la force sans l'autorisation du Conseil des Nations-Unies, la multiplication des « révolutions de couleur » dans les pays de l'espace post-soviétique sont pour elle des manifestations de l'hégémonie occidentale qu'elle entend contester.

C'est largement sur ce sentiment d'avoir été mise sur la touche et traitée en vaincue de la guerre froide que la Russie fonde à partir des années 2005-2006 **son retour dans le paysage stratégique**, avec l'ambition d'affirmer son indépendance et sa souveraineté.

Cette **politique prend différentes formes** : resserrement des liens avec les pays de « l'étranger proche », avec lesquels elle promeut un projet d'intervention économique, contestation de l'interventionnisme occidental dans les pays souverains, en particulier en Libye, lancement d'une **diplomatie multipolaire en direction des BRIC** (Brésil-Russie-Inde-Chine) avec lesquels elle souhaite fonder un nouvel ordre mondial, **diplomatie énergétique offensive** (la rente énergétique étant le socle du redressement économique du pays), affichage de revendications territoriales en Arctique ou encore **développement d'un « soft power »**, qui renvoie aussi bien à l'aspiration à exercer une influence sur le « monde russe » au-delà de ses frontières qu'à l'utilisation de nombreux moyens de communication et une politique de rayonnement symbolisée par les Jeux olympiques de Sotchi en février 2014.

S'y rattache également l'entreprise de **restauration des capacités militaires**, permise par une augmentation considérable de son budget de la défense. Celui-ci a plus que doublé depuis 2009 et est aujourd'hui, avec 4,3 % du PIB, le troisième au plan mondial.

La **guerre menée par la Russie contre la Géorgie à l'été 2008** s'inscrit dans ce mouvement de réaffirmation de la puissance et montre que celle-ci **n'hésite plus désormais à recourir à la force** pour faire respecter ses vues.

Pourtant, après ce coup de force, la communauté occidentale a encore fait le **pari de poursuivre des relations partenariales avec la Russie**, symbolisées par la politique de « reset » lancée par Barack Obama et, en ce qui concerne la France, par la conclusion en 2011 du contrat de vente des bâtiments de projection et de commandement (BPC) dits *Mistral*.

Ainsi, la **crise ukrainienne n'est que l'un des symptômes de cette dégradation des relations**. Faisant écho à la crise géorgienne, elle manifeste

la volonté de la Russie d'empêcher l'Ukraine de rejoindre la communauté euro-atlantiste.

Le présent rapport s'interroge sur les **raisons profondes de cet éloignement**, revenant sur les « occasions manquées » de rapprochement entre la Russie et l'Europe, la **prégnance du sentiment d'humiliation** que la Russie a retiré des années 1990, sa perception d'un expansionnisme occidental à ses dépens, sans pour autant négliger **l'hypothèse que la confrontation avec l'Ouest réponde aussi pour partie à des considérations de politique intérieure**.

La crise actuelle a consommé un **véritable divorce entre la Russie et l'Occident**. Les sanctions et contre-sanctions adoptées en 2014 ont des **conséquences économiques certaines** des deux côtés et mettent à mal nos relations économiques.

La Russie à se détourne encore plus de l'Occident, à la fois sur le plan **idéologique**, avec l'adoption d'un discours mêlant patriotisme, orthodoxie et rejet des valeurs occidentales, **et sur le plan diplomatique**, avec l'accélération du **pivot asiatique** et la **consolidation de ses relations avec les pays émergents**.

Enfin, la crise se traduit par un **raidissement de la Russie**, non seulement au plan intérieur, où elle exacerbe le nationalisme et l'autoritarisme du régime, mais également au plan extérieur, la Russie réactivant les tensions à l'est de l'Europe, multipliant les provocations vis-à-vis de l'OTAN et n'hésitant plus à agiter la menace d'un recours au nucléaire.

Nous pourrions refuser de considérer cette attitude de la Russie, sauf qu'il se trouve que celle-ci est une puissance mondiale, une puissance nucléaire et une puissance européenne.

Aussi, cette **dégradation du contexte sécuritaire** nous conduit-elle à proposer de refonder notre relation avec la Russie.

CHAPITRE 1^{ER} : LA DEGRADATION DES RELATIONS AVEC LA RUSSIE

I. DE LA RÉAFFIRMATION DE LA PUISSANCE RUSSE À UNE NOUVELLE GUERRE FROIDE ?

A. UNE VOLONTÉ DE RETOUR SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

1. Les débuts de la réaffirmation de la puissance

Nommé Premier ministre par Boris Eltsine en août 1999, avant d'être élu Président de la Fédération de Russie en mars 2000, Vladimir Poutine arrive au pouvoir à un moment où l'économie russe, après avoir subi pendant une décennie une politique de libéralisation brutale, semblait avoir touché le fond. En effet, les « thérapies de choc », préconisées par les experts occidentaux et menées par les réformateurs de l'équipe d'Eltsine, avaient été à l'origine d'un **choc de revenu sans précédent : le PIB avait diminué de moitié entre 1990 et 1998**, la population subissant un appauvrissement extrême, dans un contexte marqué par les privatisations et l'accaparement des richesses et des grandes entreprises par de nouveaux oligarques. En août 1998, au plus fort de la crise économique mondiale, la Russie avait fait défaut sur sa dette. Une grande partie du secteur productif était détruit et des millions de personnes se trouvaient sans travail et sans revenus.

La société russe sort traumatisée de cette période de réformes, qui est aussi assombrie par de nombreux troubles : crise politique entre le président Eltsine et le congrès des députés du peuple en 1993, instabilité du gouvernement, scandales impliquant les proches du Président, assassinats et règlements de compte entre oligarques, première guerre de Tchétchénie (1994-1996) se soldant par une défaite de l'armée russe.... L'autonomisation croissante de certains territoires fait en outre peser un risque de désintégration sur la Fédération de Russie.

La politique étrangère est reléguée au dernier rang des préoccupations, cette période se caractérisant par un **relatif effacement de la Russie sur la scène internationale**. Ainsi, la Russie désapprouve la manière dont est géré l'éclatement de l'ex-Yougoslavie, de même que l'intervention de l'OTAN au Kosovo en 1999, mais sa voix est alors inaudible.

C'est dans ce contexte d'une extrême paupérisation et d'un déclassement de la Russie que Vladimir Poutine, ancien agent du KGB et conseiller du maire de Saint-Pétersbourg, devenu chef du FSB¹, accède au pouvoir, d'abord comme premier ministre, puis comme président de la Fédération de Russie. Sa rigueur et son profil technocratique, qui contrastent

¹ Qui a succédé au KGB.

avec le climat délétère et le chaos ambiants, l'aident à s'imposer au sein du clan Eltsine¹.

Il importe de souligner cette rencontre d'un **homme, pétri d'une certaine conception de l'Etat et de l'histoire de son pays**, avec son peuple dans un contexte particulièrement difficile. Le leader qu'est Vladimir Poutine n'aurait pu s'affirmer et rester si longtemps au pouvoir s'il n'avait su comprendre et utiliser les aspirations, les craintes, les préjugés et les sentiments d'un grand nombre de Russes.

Dans un premier temps, **priorité est donnée au redressement interne du pays.**

Vladimir Poutine entreprend d'abord de **réformer l'Etat et de restaurer l'autorité de celui-ci** par un certain nombre de mesures : adoption d'une réforme fiscale destinée à assurer une meilleure collecte des impôts, instauration d'un corpus juridique moderne (adoption de plusieurs codes, simplification des procédures...), nomination de « superpréfets » (les « polpreds ») à la tête de sept nouveaux districts couvrant le territoire, chargés de contenir les velléités autonomistes des régions et de leurs gouverneurs et de veiller au respect du droit fédéral, recentralisation des compétences et des ressources.

Cette **restauration de la « verticale du pouvoir »** se traduit aussi par une mise au pas des contre-pouvoirs institutionnels et de l'opposition, une prise de contrôle des principaux médias, notamment les grandes chaînes de télévision et par le renforcement de l'influence, dans les cercles du pouvoir, des structures de force (armée, police, services de renseignement) dont Vladimir Poutine est issu.

Sur le plan économique, la Russie fait le choix d'un **capitalisme d'Etat** qui s'appuie principalement **sur les entreprises du secteur énergétique**. Dans le contexte de la montée des prix mondiaux des hydrocarbures, Vladimir Poutine, dont la thèse de doctorat obtenue à la fin des années 1990 portait sur les avantages d'une gestion publique des ressources naturelles dans la transition d'une économie planifiée à une économie de marché, entend **faire de la Russie une superpuissance énergétique**. Le modèle mis en place repose sur un contrôle de la production par les entreprises publiques (Rosneft pour le pétrole et Gazprom pour le gaz) ou par des entreprises privées dirigées par des personnes proches du pouvoir, qui grâce à la conjoncture favorable, sont en mesure de reverser une part importante de leurs confortables revenus au budget fédéral.

La reprise économique permet une amélioration significative du niveau de vie de la population. Les salaires du secteur public et les prestations sociales sont de nouveau versés. L'économie russe s'insère dans les échanges internationaux, notamment avec l'Europe.

¹ Poutine, Frédéric Pons, Calmann-Lévy, 2014.

Parallèlement, sous couvert d'opération anti-terroriste, Vladimir Poutine relance la **guerre en Tchétchénie**, dont il sort victorieux avec la double image, aux yeux de son opinion publique, d'un chef militaire et d'un homme d'Etat ayant mis fin au désordre régnant dans le pays.

Ce **redressement économique et politique du pays est au fondement de la popularité de Vladimir Poutine**, dont une grosse partie de la base électorale est composée de classes moyennes relevant du secteur public.

2. Retour dans le paysage stratégique

Une fois acquis le redressement interne du pays, l'ambition de Vladimir Poutine a été de redonner à la Russie toute sa place sur l'échiquier international.

Certes, en la matière, un changement de ton du pouvoir russe était déjà perceptible sous la présidence de B. Eltsine à compter de la nomination d'**Evgueni Primakov** comme ministre des affaires étrangères en janvier 1996. Considérant que le relatif suivisme de son prédécesseur Andreï Kozyrev à l'égard de la politique occidentale n'avait pas permis à la Russie de retrouver son rang dans la communauté internationale, E. Primakov initie une réorientation de la politique étrangère russe, axée sur la prise en compte de la dimension eurasiatique de la Russie, la promotion d'un monde multipolaire et le resserrement des liens avec les pays dits de « l'étranger proche », issus de l'éclatement de l'URSS. Vladimir Poutine a su, quelques années plus tard, « faire fructifier cet héritage primakovien¹ ».

Si l'action de celui-ci reste dans un premier temps empreinte d'un certain pragmatisme et d'une volonté de coopérer avec les pays occidentaux, comme en témoignent le soutien apporté aux Etats-Unis lors des attentats terroristes du 11 septembre 2001 et l'accord donné au stationnement des forces occidentales dans plusieurs pays d'Asie centrale dans le cadre de l'intervention en Afghanistan, **le ton change progressivement, à mesure que les griefs s'accumulent** (expédition américano-britannique en Irak en 2003, retrait des Etats-Unis du traité des missiles antibalistiques en 2002, élargissement de l'OTAN en Europe, enlisement des Etats-Unis en Afghanistan...).

Le **discours fondateur qu'il prononce le 10 février 2007 lors de la 43^{ème} Conférence sur la sécurité de Munich** lui donne l'occasion d'exposer sa **doctrine en matière de politique étrangère**, qui révèle un sensible changement de posture stratégique.

¹ Thomas Gomart, « Les conséquences du schisme russo-occidental », *La Revue des deux Mondes*, février 2015.

Vladimir Poutine y **dénonce un monde unipolaire** - dominé par les Etats-Unis - issu de la fin de la guerre froide et les conséquences négatives de cette domination pour la stabilité de l'ordre mondial ; il critique en particulier l'interventionnisme unilatéral et le recours à la force sans l'autorisation des Nations unies, qui fragilisent le droit international et génèrent le désordre. Il prédit également le renforcement du multilatéralisme, fondé sur la montée en puissance du groupe des BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine). Il affirme, pour finir, qu'il faudra désormais compter avec la Russie.

« La Russie a une histoire millénaire, et pratiquement elle a toujours eu le privilège de pratiquer une politique extérieure indépendante. Nous n'avons pas l'intention aujourd'hui non plus de faillir à cette tradition. En même temps, nous voyons que le monde a changé et nous évaluons avec réalisme nos propres possibilités et notre propre potentiel ».

Vladimir Poutine, 10 février 2007, Conférence de Munich sur la sécurité

La Russie a la nostalgie de la puissance perdue, de l'époque soviétique où elle cogérait le monde, dans un dialogue d'égal à égal avec les Etats-Unis. Elle n'aura dès lors de cesse de chercher à reconquérir ce rang.

Le premier acte fort qui intervient peu après le discours de Munich sera la guerre menée par la Russie en Géorgie en août 2008, par laquelle elle entend marquer un **coup d'arrêt aux velléités de celle-ci de se rapprocher de l'OTAN.**

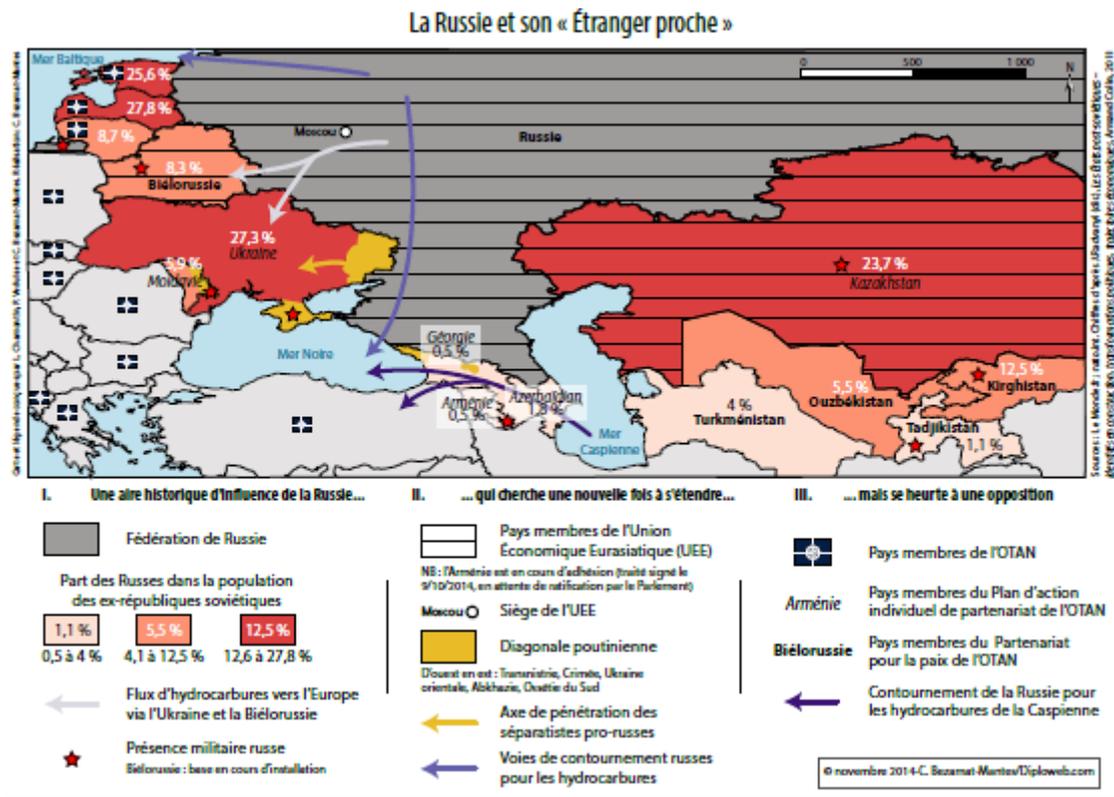
Depuis, elle saisit toutes les occasions pour affirmer sa puissance au plan international et revenir dans le jeu diplomatique.

3. Une politique étrangère volontariste

a) Le resserrement des liens avec les pays de « l'étranger proche »

Par les accords de Minsk du 8 décembre 1991, la Russie avait mis en place avec les autres Etats issus de la dissolution de l'URSS une communauté des Etats indépendants (CEI) qui, dans l'esprit de Boris Eltsine, devait permettre une intégration économique et militaire des anciennes républiques soviétiques. Comprenant encore aujourd'hui onze d'entre elles, la CEI est restée un cadre lâche et peu contraignant, sur lequel sont venus se greffer des traités régionaux à géométrie variable (traité de sécurité collective, dit traité de Tachkent en 1992, communauté des Etats intégrés, à vocation économique, en 1996).

Considérant l'espace régional post-soviétique comme sa **zone d'intérêts privilégiés**, la Russie a cherché à compter des années 2000 à y renforcer son influence, particulièrement à partir du moment où certains Etats de cette zone ont semblé vouloir se rapprocher de l'Otan ou de l'Union européenne.



Source : Carte et légende conçues par L. Chamontin, P. Verluise, C. Bezamat-Mantes. Réalisation C. Bezamat-Mantes

Cela s'est notamment traduit par **l'exercice de pressions d'ordre économique sur ses partenaires** (blocus des vins géorgiens et moldaves, embargo sur les produits laitiers biélorusses, guerres du gaz récurrentes avec l'Ukraine...).

Parallèlement la diplomatie russe s'est attachée à lancer ou relancer, non sans un certain désordre, plusieurs **initiatives régionales tendant à la mise en place de multiples organisations** : Communauté économique eurasiatique en 2000, Organisation du Traité de Sécurité collective (OTSC) en 2002, Organisation de coopération de Shanghai (OCS) avec les pays d'Asie centrale et la Chine en 2001.

Les organisations régionales mises en place par la Russie

- ♦ **La communauté des États indépendants (CEI)** a été créée par les accords de Minsk du 8 décembre 1991. Actuellement composée de onze des anciennes républiques soviétiques (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Kazakhstan, Kirghizstan, Moldavie, Ouzbékistan, Russie, Tadjikistan, Turkménistan et Ukraine), la CEI vise à créer un espace d'intégration économique et militaire, œuvrant à la coordination des politiques étrangères ou encore à la coopération en matière de défense et de sécurité des frontières.

♦ **La communauté économique eurasiatique (EurAsEc)** rassemble la Biélorussie, le Kazakhstan, le Kirghizstan, la Russie, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan. Instaurée par le traité d'Astana d'octobre 2000, l'EurAsEc cherche à favoriser les échanges en développant notamment un marché énergétique commun et en harmonisant des législations nationales.

♦ **L'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC)** a été créée en 2002 et remplace le Traité de sécurité collective de 1992. Cette organisation défensive, qui compte les mêmes membres que l'EuRasEc, avec l'Arménie en plus, est souvent perçue comme le complément militaire de la communauté économique eurasiatique. Elle œuvre en effet à la sécurité des Etats membres en se concentrant sur la coopération militaire, la stabilité régionale ou encore la lutte contre le terrorisme.

♦ **L'Organisation de coopération de Shanghai (OCS)** a été lancée en 1996 sous le nom de Groupe de Shanghai avant d'être renommée en 2001. Ses membres (Russie, Chine, Kazakhstan, Kirghizstan, Ouzbékistan et Tadjikistan) coopèrent sur trois grands objectifs sécuritaires : le terrorisme, l'extrémisme et le séparatisme. Au-delà de la stabilisation en Asie centrale, l'OCS permet d'inclure dans un même outil multilatéral la Russie et la Chine et ainsi de faire converger leurs intérêts.

♦ **L'Union douanière**, qui réunit la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan, est l'aboutissement d'un processus lancé en 2009 et entrée en vigueur en juillet 2010. Ce partenariat est un projet ambitieux qui compte déjà quelques résultats à son actif comme par exemple la mise en place d'une taxe douanière commune ou encore l'abolition des contrôles douaniers aux frontières. A terme, l'Union douanière devrait pouvoir s'ouvrir à d'autres Etats membres de l'EurAsEc.

♦ **Le Forum de coopération économique de l'Asie-Pacifique (Apec)**, créé en 1989, a été rejoint par la Russie en 1998. Cette organisation, qui cherche à stimuler les relations économiques et à renforcer les liens dans la région, compte aujourd'hui 21 Etats membres. La Russie en a d'ailleurs la présidence pour la première fois en 2012.

Source : Les Notices de la Documentation française - Le positionnement international de la Russie

Avec ces différentes structures de coopération, la Russie entend d'abord **contrôler son environnement sécuritaire régional**, même s'il ne faut pas occulter les liens économiques anciens qui perdurent entre les Etats de l'espace post-soviétique.

A la fin des années 2000, une **nouvelle impulsion est donnée à cette politique visant à promouvoir l'intégration régionale de l'espace post-soviétique**, que la Russie considère comme sa « zone d'intérêts privilégiés ». Elle est énoncée comme une priorité dans les documents de politique étrangère de la Russie : « Stratégie de sécurité nationale à l'horizon 2020 »

(2009), doctrine militaire de 2010 et « concept de politique étrangère » de 2013.

Dans son discours d'investiture du 7 mai 2012, Vladimir Poutine affirme ainsi « *L'avenir historique de l'Etat [...] dépend de notre capacité à devenir les leaders et le centre d'attraction de toute l'Eurasie* ».

Le projet phare est la constitution en plusieurs étapes d'une **Union économique eurasiatique (UEE)** avec ses deux principaux partenaires de la Russie que sont **la Biélorussie et le Kazakhstan** (auxquels Moscou espérait initialement ajouter l'Ukraine). Pour la Russie, cette Union doit permettre de renforcer les échanges et investissements entre ses membres et de réduire leur dépendance à l'égard de l'extérieur. Elle est aussi en réalité une **réponse au Partenariat oriental lancé par l'Union européenne en 2009** en direction de l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie, l'Arménie, la Biélorussie et l'Azerbaïdjan. La crise qui se déroule en Ukraine à compter de l'hiver 2014 précipite sa mise en place.

L'Union économique eurasiatique (UEE)

L'Union économique eurasiatique (ou eurasienne) a été créée par un accord signé le 29 mai 2014 à Astana entre la **Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan**, rejoints à l'automne 2014 par l'Arménie. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015 et a été rejointe le 6 août 2015 par le Kirghizistan.

Elle est l'aboutissement d'un processus d'intégration en plusieurs étapes. Celui-ci a pris appui sur une zone de libre-échange existant depuis 2001 entre la Russie et plusieurs de ses partenaires (la Biélorussie, le Kazakhstan, le Kirghizistan et le Tadjikistan, rejoints en octobre 2011 par l'Ukraine).

Les premières étapes ont été la **constitution d'une union douanière** (lancée le 1^{er} janvier 2010 et effective depuis le 1^{er} juillet 2011) entre la Russie, le Kazakhstan et la Biélorussie, puis d'un espace économique commun (au sein duquel circulent librement non seulement les marchandises, mais aussi les personnes, les capitaux et les services), en vigueur dès le 1^{er} janvier 2012.

L'UEE prévoit, quant à elle, la mise en place d'un marché unique à l'horizon 2025, grâce à l'instauration de politiques communes dans de nombreux domaines (énergie, industrie, agriculture, transports). Un marché commun des médicaments et des équipements médicaux doit en principe être mis en place d'ici le 1^{er} janvier 2016 et des règles uniques en matière de subventions industrielles devraient être adoptées pour le 1^{er} janvier 2017.

Inspirée de l'Union européenne, l'Union eurasiatique comprend un organe à vocation supranationale, la Commission économique eurasiatique, dont les décisions s'appliquent en principe directement dans les Etats membres.

La signature de l'accord d'Astana a été très médiatisée par Moscou et appuyée par une communication mettant l'accent sur ses atouts (une zone économique de 170 millions de consommateurs, un PIB de 2 500 milliards de dollars, un territoire immense, un quart des ressources minérales...).

b) Le développement de partenariats avec les puissances émergentes

• Un autre axe de la nouvelle diplomatie russe, annoncé dans le discours de Munich, est la **recherche de nouveaux partenariats en Asie et avec les puissances émergentes**.

La Russie s'est ainsi mise à développer des relations bilatérales tous azimuts avec de nombreux pays d'Asie, au premier rang desquels la Chine (*cf infra*).

Dans le but de développer sa façade asiatique, notamment son Extrême-Orient, et toujours dans un souci de rééquilibrage de ses relations, elle s'est investie dans le **forum de coopération économique de l'Asie-Pacifique (APEC)**, dont elle a assuré la présidence pour la première fois en **2012**. Elle tend aussi à nouer des relations bilatérales plus étroites avec le Japon, en dépit du contentieux existant entre les deux pays au sujet des îles Kouriles (le Japon semblant à cet égard disposé à avancer dans la voie d'une résolution), la Corée du Sud et le Vietnam.

Enfin, elle entend jouer un **rôle moteur dans le mouvement des BRICS**.

Créé en 2006, le club des BRICS (Brésil, Russie, Inde et Chine, rejoints en 2011 par l'Afrique du Sud) plaide, dans la tradition héritée des pays « non alignés », pour une réforme de la gouvernance mondiale, notamment celle des institutions financières issues des accords de Bretton Woods. Basés sur un mode de fonctionnement souple, les BRICS se réunissent une fois par an depuis 2008 au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement - c'est la Russie qui est à l'origine de ce schéma de réunions au sommet - et développent depuis lors leur coordination politique.

La Russie cherche à exercer une influence déterminante dans ce groupe et entend s'en servir pour tenir tête à l'Occident. Emmenés par elle, les BRICS ont ainsi adopté un discours condamnant l'intervention occidentale en Libye et s'opposant à tout recours à la force en Syrie.

La Russie soutient par ailleurs activement la **mise en place de la banque de développement et de la réserve de change commune des BRICS**, créées officiellement par un accord du 15 juillet 2014, et qui se veulent des institutions financières alternatives au FMI et à Banque mondiale. Dotée de 50 milliards de dollars, apportés à parts égales par les cinq membres, la banque des BRICS est destinée à financer les grands projets d'infrastructures de ces pays et à terme ceux des autres émergents.

Dans le cadre de cette diplomatie multipolaire, la Russie mobilise bien entendu ses avantages concurrentiels, en premier lieu ses ressources énergétiques, mais aussi son industrie d'armement, comme l'illustrent ses projets d'implantation au Brésil en vue d'y produire des équipements aéronautiques et des matériels de défense.

c) La politique russe au Moyen-Orient

Pour la Russie, le Moyen-Orient est une zone stratégique qui conditionne la stabilité de son front sud.

La Russie a une **conscience particulière des problèmes que le développement du radicalisme sunnite** dans les pays voisins pourrait générer sur son propre territoire et cherche à en contenir les effets.

Rappelons qu'elle abrite une importante population musulmane dans la région de la Volga et dans la région du Caucase du nord, sans compter les immigrés originaires d'Asie centrale.

Il faut souligner, à cet égard, **l'originalité de l'approche russe de l'islam**, la Russie assumant et prêtant attention à la part musulmane de son identité.

Ainsi, elle a été en 2003 le premier pays non musulman admis à l'Organisation de la Conférence islamique ; en 2005, elle condamnait la publication par le Danemark des caricatures de Mahomet. Aujourd'hui, cette approche particulière amène Moscou à encourager, non sans une certaine ambiguïté, l'ambition et la popularité du jeune leader tchétchène Ramzan Kadyrov, qui revendique un leadership sur l'islam de Russie.

Au Moyen-Orient, elle mène depuis plusieurs années une diplomatie habile, lui permettant de s'entendre à la fois avec l'Iran, l'Arabie saoudite et Israël. Elle s'est aussi rapprochée de l'Égypte, allié traditionnel, avec laquelle elle a passé des contrats d'armements, et l'Irak, où elle est présente par l'intermédiaire de ses compagnies pétrolières.

Les conséquences de l'intervention occidentale en Libye en 2011 (à laquelle le président russe Medvedev consent initialement, en n'opposant pas son veto au Conseil de sécurité de l'ONU, malgré les réticences de son premier ministre Vladimir Poutine), ont **renforcé l'aversion de la Russie pour les interventions militaires internationales** qui sont à l'origine de désordres. D'autant plus que dans cette affaire, elle considère que les pays occidentaux lui ont forcé la main en allant au-delà du mandat accordé, qui visait à protéger les populations civiles et non à changer le régime en place en Libye.

Cela conduit la Russie à s'opposer très fermement dès 2011 à toute ingérence extérieure dans la **crise syrienne** (triple veto au Conseil de sécurité, poursuite des livraisons d'armes). Méfiant vis-à-vis des « printemps arabes », en lesquels il voit des mouvements fomentés par les démocraties occidentales, et craignant leurs conséquences, Vladimir Poutine refuse de

considérer que la sortie de crise en Syrie réside dans le changement de régime.

Il obtient alors un succès diplomatique en proposant en septembre 2013, alors que le scénario d'une intervention franco-américano-britannique fait long feu, le démantèlement sous contrôle international de l'arsenal chimique du régime de Bachar el-Assad. Avec cet épisode, la Russie redevient incontestablement un acteur politique majeur au Moyen-Orient, doté d'une forte capacité de résolution des problèmes.

Cette capacité s'est également illustrée, quelques semaines plus tard, par le rôle pivot joué par la Russie dans la **négociation sur le dossier du nucléaire iranien** qui a permis la signature de l'accord intérimaire du 24 novembre 2013. Celui-ci a constitué une première étape vers l'accord limitant les capacités nucléaires de l'Iran qui sera signé le 14 juillet 2015.

Ce poids de la Russie au Moyen-Orient se mesure également à l'aune de son **intervention militaire en Syrie** à compter de septembre 2015.

4. La restauration des capacités militaires

Cette trajectoire de réaffirmation de la puissance russe s'accompagne d'un **réinvestissement du champ militaire** et de la politique de défense, après une sévère dégradation des capacités militaires de la Russie dans les années 1990.

A la suite de la guerre en Géorgie en 2008, qui avait fait apparaître les lacunes opérationnelles et les retards capacitaires de ses forces armées, la Russie a engagé une **réforme en profondeur de son outil militaire**, visant à la doter de forces professionnalisées, mobiles et équipées.

Il s'agissait, en effet, de **redimensionner une organisation héritée de l'époque soviétique**, destinée à mener des guerres conventionnelles, et à favoriser l'émergence de forces de combat plus flexibles.

Depuis son lancement, cette politique s'est traduite par :

- une **hausse du budget de la défense** qui a plus que doublé passant officiellement de 27,5 milliards d'euros à 62 milliards d'euros entre 2009 et 2015 et qui représente désormais **4,3 % du PIB**, faisant de la Russie, en termes absolus, le 3^{ème} budget de défense au monde, derrière les États-Unis et la Chine ;

- un **programme fédéral d'armement** consacré à la modernisation et au rééquipement des forces d'un montant de **470 milliards d'euros sur la période 2011-2020** ;

- un travail **d'interarmisation et d'intégration des forces** ;

- une **augmentation significative du niveau d'entraînement et d'activité** des forces qui se traduit notamment par la multiplication des

« contrôles opérationnels inopinés » engageant des moyens à grande échelle en hommes et en matériels, dans toutes les régions militaires de Russie et dans tous les composants, conventionnelles et nucléaires.

Cette politique s'accompagne d'une stratégie de communication axée sur le « retour de la puissance russe », qui tend à **mettre en scène le président russe comme chef de guerre** d'une puissance nucléaire.

La dissuasion nucléaire reste, en effet, la pierre angulaire de la politique de défense russe. Elle repose sur la classique triade stratégique : missiles intercontinentaux, bombardiers stratégiques et sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE). L'arsenal nucléaire, vieillissant, fait l'objet d'une **modernisation entamée au début des années 2000**, qui devrait s'achever vers 2025. À ce jour la Russie dispose au titre des armements stratégiques de **1 643 têtes nucléaires déployées, de 10 SNLE, de 310 missiles intercontinentaux (ICBM) et de 73 bombardiers stratégiques, soit le deuxième arsenal nucléaire mondial.**

Selon la **doctrine militaire russe**, dont une nouvelle version a été publiée en décembre 2014, la Russie se réserve le **droit d'utiliser l'arme nucléaire** en réponse « à l'emploi contre elle ou ses alliés de l'arme nucléaire ou de toute autre arme de destruction massive », mais également en cas d'agression par l'emploi d'armes conventionnelles si « l'existence même de l'État est menacée ».

À l'horizon 2020, l'outil de défense russe devrait disposer de **forces conventionnelles** dont les points forts seront notamment ses troupes parachutistes (VDV), ses forces aériennes (VVS), les capacités de déni d'accès (systèmes de défense anti-aériennes en particulier), ainsi que de meilleures capacités logistiques et de gestion de crise.

En revanche, **les ressources humaines constituent un point faible** du fait des problèmes démographiques et sanitaires et des difficultés à recruter des soldats professionnels sous contrat, le personnel militaire étant encore **majoritairement composé de conscrits**. De fait, les armées russes comptent 750 000 hommes, dont seulement 300 000 professionnels (*les Kontraktniki*). L'objectif d'une armée d'un million d'hommes (dont 425 000 militaires sous contrat) en 2017 paraît impossible à atteindre. Selon les responsables du ministère russe de la défense, seuls 76 % des citoyens russes qui se présentent aux commissions d'appel sont reconnus aptes au service et plus de 30 % d'entre eux ne peuvent rejoindre les forces les plus exigeantes en termes de condition physique. Le mode d'encadrement reste assez lourd et pâtit de l'absence d'un échelon de sous-officiers qualifiés.

Des faiblesses en matière d'équipements (lacunes capacitaires et problèmes de disponibilité opérationnelle) devraient également subsister.

Au final, le dispositif militaire russe est **efficace pour les forces spéciales, le cyber ou les menaces hybrides**, ainsi que **pour la manœuvre**

nucléaire, les forces conventionnelles classiques n'étant pas encore au niveau souhaité.

Au cours de prochaines années, la Russie pourra compter sur **des capacités d'intervention accrues** lui offrant une réelle **aptitude à projeter une force conventionnelle significative dans son espace régional**.

Il faut souligner, à cet égard, **l'importante présence militaire que la Russie conserve dans l'espace post-soviétique** : en Biélorussie, en Arménie, au Tadjikistan, au Kirghizstan, dans les territoires séparatistes d'Ossétie du Sud, d'Abkhazie, de Transnistrie (et désormais en Ukraine) ainsi qu'à Kaliningrad et bien sûr en Crimée.

Compte tenu de la faiblesse militaire des pays de l'espace post-soviétique, ces capacités lui offrent en effet de **puissants moyens de coercition vis-à-vis de voisins récalcitrants**. Elles peuvent ainsi lui permettre de « mener à bien des objectifs politiques limités de contrôle de l'espace post-soviétique »¹, en d'autres termes, imposer à ses voisins une « souveraineté limitée », au sens où l'entendait Léonid Brejnev.

En revanche, la Russie ne disposerait pas aujourd'hui d'une capacité de mobilisation lui permettant de se déployer longtemps sur un vaste territoire². Il ne s'agit donc pas d'une menace comparable à celle de la Guerre froide.

En complément de la politique de renforcement de l'outil militaire, il faut noter une **visibilité accrue des forces armées russes dans l'espace mondial** depuis plusieurs années : patrouilles de bombardiers stratégiques dans l'espace aérien, présence de la flotte russe dans les zones stratégiques de l'océan mondial que sont l'océan Indien, l'Extrême-Orient et la Méditerranée, exercices conjoints avec les forces armées d'autres pays, en particulier la Chine.

B. LA CRISE UKRAINIENNE MARQUE UN TOURNANT

1. Un conflit d'une gravité inédite au cœur du continent européen

a) Une crise politique

Présidée depuis le 7 février 2010 par Viktor Ianoukovitch, réputé proche de la Russie mais menant en réalité une politique extérieure « multivectorielle »³, **l'Ukraine avait donné à celle-ci des gages qui étaient de nature à la rassurer**. Elle avait ainsi, avec les accords de Kharkov signés

¹ Audition de M. Camille Grand, Directeur de la Fondation pour la recherche stratégique, par la commission de la défense de l'Assemblée nationale – 8 juillet 2015.

² « Ukraine : a test for russian military reforms », M. Pavel Baev, chercheur associé à l'IFRI, mai 2015.

³ Arnaud Dubien, « Russie-Occident : une crise durable », *Politique internationale*, n° 147, printemps 2015.

en avril 2010, prorogé le bail de la base navale russe de Sébastopol jusqu'en 2042. En juillet 2010, la Rada avait adopté une loi consacrant le statut « hors bloc » de l'Ukraine (excluant donc toute candidature à l'OTAN) et une autre facilitant l'utilisation de la langue russe dans les régions russophones.

Parallèlement, compte tenu de certaines difficultés existantes avec la Russie, notamment en ce qui concerne le prix du gaz, très défavorable à l'Ukraine depuis les accords gaziers de janvier 2009, **le pouvoir ukrainien conduisait depuis plusieurs années des négociations en vue de la conclusion d'un accord d'association avec l'UE**, démarche à laquelle la Russie n'avait pas initialement manifesté sa désapprobation.

Ce n'est qu'à l'approche de la signature de l'accord prévue en même temps que celle d'accords similaires avec deux Etats de l'espace post-soviétique (Géorgie et Moldavie) au sommet du Partenariat oriental de Vilnius les 28-29 novembre 2013, que la Russie a commencé à faire pression pour que l'Ukraine y renonce. **Moscou a en effet pris tardivement conscience de l'impact potentiel de cet accord sur ses relations avec l'Ukraine, l'économie et l'industrie des deux pays étant étroitement imbriquées.** Ainsi, les trois-quarts des actifs industriels situés à l'est du pays, une bonne part de la finance ukrainienne et la totalité des actifs stratégiques appartiennent à des Russes¹. Sans doute la Russie a-t-elle craint que la puissance économique et commerciale de l'UE porte atteinte aux intérêts importants qu'elle conservait dans ce pays.

En outre, **la signature par l'Ukraine de l'accord d'association aurait été incompatible avec son éventuelle adhésion à l'Union eurasiatique**, projet phare de la troisième présidence de Vladimir Poutine. Certes, si elle avait signé un accord de libre-échange avec la Russie en 2011, l'Ukraine restait assez prudente vis-à-vis des projets d'intégration régionale de la Russie. Mais celle-ci gardait l'espoir de la voir rejoindre son Union. En effet, sans l'Ukraine, l'équilibre géographique et économique de ce projet était compromis et sa crédibilité entamée.

Enfin, il faut rappeler que **l'Ukraine a toujours occupé une place à part pour la Russie**, pour des raisons historiques et culturelles, mais aussi stratégiques. Ainsi, les racines historiques de la Russie se trouveraient à Kiev. Les peuples ukrainien et russe, tous deux slaves, entretiennent des liens personnels et familiaux très étroits. Les deux pays partagent une histoire et une culture politique du fait de leur appartenance commune à l'URSS durant une grande partie du XX^{ème} siècle. Enfin, d'un point de vue stratégique, outre le fait qu'elle abrite la flotte russe de la mer Noire, l'Ukraine forme, pour la Russie, de par son étendue, un Etat-tampon face à l'espace euro-atlantique. Et ce d'autant plus qu'elle est présentée dans la

¹ Antoine Kuruneri-Millet « 2014 : L'Ukraine à la croisée des chemins », *Revue de Défense nationale*, avril 2014.

doctrine américaine comme l'élément pivot de la stratégie de *roll-back* (cf.*infra*).

A partir de l'été 2013, la Russie use donc de tous les leviers dont elle dispose pour faire céder le pouvoir ukrainien. Le rapport de force est d'autant plus en sa faveur que l'Ukraine, plombée par son niveau d'endettement et confrontée à d'importantes échéances pour le remboursement de prêts et à la pression du FMI, est au bord de la faillite.

Cédant à la pression russe, le président Viktor Ianoukovitch annonce le 20 novembre 2013 qu'il suspend le processus de négociation, ce qui déclenche un mouvement de protestation et des manifestations sur la place du *Maidan* à Kiev. Très vite, pourtant, ce soulèvement populaire devient un mouvement dirigé contre le pouvoir en place et les dérives qu'il incarne (corruption, gestion opaque, confiscation des richesses par le clan Ianoukovitch...).

Sa prise de distance vis-à-vis de l'UE permet à Kiev de bénéficier du soutien monnayé auprès de Moscou : signant avec la Russie une quinzaine d'accords bilatéraux le 17 décembre 2013, l'Ukraine se voit notamment accorder un prêt de 15 milliards de dollars - sur lequel elle touchera effectivement 3 milliards - et une réduction de ses tarifs gaziers.

Face à une contestation qui s'inscrit dans la durée, le régime se raidit, l'adoption de lois liberticides et des violences policières entraînant un regain de protestations qui débouchent sur une grave crise politique. Si l'intervention des trois ministres des affaires étrangères du « Triangle de Weimar » permet d'aboutir à un accord entre le président ukrainien et l'opposition (21 février 2014) organisant une transition démocratique dans l'attente d'une nouvelle élection présidentielle, celui-ci est désavoué par la rue et Ianoukovitch s'enfuit dans l'est du pays avant d'être destitué par la Rada.

b) Une crise internationale

C'est à compter de cet épisode, qu'elle considère comme un coup d'Etat, refusant de reconnaître le gouvernement provisoire mis en place, que la Russie s'implique militairement dans la crise.

La première étape est l'annexion de la Crimée. Invoquant des menaces sur les populations russophones de Crimée et la remise en cause - temporaire - par les nouvelles autorités d'une loi conférant des facilités particulières à l'utilisation de la langue russe en Ukraine, la Russie va mener, sans l'assumer d'abord publiquement, une opération militaire de grande ampleur, lui permettant, grâce à l'infiltration de forces spéciales, de s'emparer en trois semaines de ce territoire, sans effusion de sang et d'une manière parfaitement maîtrisée : prise de contrôle, le 27 février 2014, du gouvernement et du parlement de Simféropol, organisation, le 16 mars, d'un referendum à l'issue duquel la Crimée déclare son indépendance et réclame

son rattachement à la Russie, signature, le 18 mars, du traité rattachant la Crimée et la ville de Sébastopol à la Fédération de Russie, entériné le 20 mars, par un décret présidentiel russe.

Par la suite, Vladimir Poutine convoque l'histoire pour justifier le « retour de la Crimée à la Mère Patrie », mettant l'accent, dans son discours du 18 mars 2014 à l'occasion de la ratification du traité précité, sur la « russité » de ce territoire, où fut baptisé le prince Vladimir, fondateur de l'orthodoxie : *« Tout en Crimée évoque notre histoire et notre fierté communes (...) Dans les cœurs et les esprits des gens, la Crimée a toujours été une partie inséparable de la Russie. Cette conviction profonde est fondée sur la vérité et la justice et a été transmise de génération en génération, au fil du temps, en toutes circonstances, malgré tous les changements dramatiques que notre pays a connus tout au long du XXe siècle ».*

La Crimée est majoritairement peuplée de « russes ethniques » disposant de passeports russes. Conquise par la Russie en 1783, elle fut tardivement rattachée à l'Ukraine par Khrouchtchev en 1954, restant dans les frontières de celle-ci lors de la dissolution de l'URSS en 1991.

Pour autant, l'annexion a sans doute davantage à voir avec la **sécurité de l'environnement de la base navale russe de Sébastopol**, que la Russie a estimée menacée par le départ de Viktor Ianoukovitch, et la crainte d'un rapprochement atlantiste du pays qu'avec la protection des populations russophones, en réalité non menacées.

Cette annexion-éclair, qui viole l'intégrité territoriale de l'Ukraine et méconnaît l'intangibilité des frontières, principe fondamental du droit international, déclenche dès le 17 mars 2014 **une première vague de sanctions européennes contre 21 personnalités russes et ukrainiennes** (interdictions de visas et gel des avoirs) valables initialement six mois. Plus tard seront décidés par Bruxelles un embargo sur les marchandises originaires de Crimée et de Sébastopol (juin 2014) et l'interdiction des investissements dans cette région¹.

Aucun Etat n'a reconnu l'annexion de la Crimée par la Russie. Un retour en arrière sur cette question de la part de Vladimir Poutine semble peu probable, celui-ci la considérant comme la réparation d'une erreur historique et comme un élément marquant de sa présidence qu'il entend léguer à la postérité.

Pourtant, la **communauté internationale ne peut accepter cette violation du droit international et en particulier de l'Acte final d'Helsinki et de son « Décalogue », déclaration qui figure au début de cet accord et qui énonce les dix principes que les Etats parties s'engagent à respecter dans leurs relations.**

¹ Applicable dès juillet 2014 pour les investissements dans les projets d'infrastructures et l'exploitation des ressources naturelles et généralisée à tous les secteurs économiques en décembre 2014.

Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des Etats participants (articles 1 à 4)

I. Egalité souveraine, respect des droits inhérents à la souveraineté

Les Etats participants **respectent mutuellement leur égalité souveraine et leur individualité** ainsi que tous les droits inhérents à leur souveraineté et englobés dans celle-ci, y compris, en particulier, le droit de chaque Etat à l'égalité juridique, à l'intégrité territoriale, à la liberté et à l'indépendance politique. Ils respectent aussi **le droit de chacun d'entre eux de choisir et de développer librement son système politique, social, économique et culturel** ainsi que celui de déterminer ses lois et ses règlements.

Dans le cadre du droit international, tous les Etats participants ont des droits et devoirs égaux. Ils respectent le droit de chacun d'entre eux de définir et de conduire à son gré ses relations avec les autres Etats conformément au droit international et dans l'esprit de la présente Déclaration. **Ils considèrent que leurs frontières peuvent être modifiées, conformément au droit international, par des moyens pacifiques et par voie d'accord.** Ils ont aussi le droit d'appartenir ou de ne pas appartenir à des organisations internationales, d'être partie ou non à des traités bilatéraux ou multilatéraux, y compris le droit d'être partie ou non à des traités d'alliance ; ils ont également le droit à la neutralité.

II. Non-recours à la menace ou à l'emploi de la force

Les Etats participants **s'abstiennent dans leurs relations mutuelles**, ainsi que dans leurs relations internationales en général, **de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies et la présente Déclaration. Aucune considération ne peut être invoquée pour servir à justifier le recours à la menace ou à l'emploi de la force** en violation de ce principe.

En conséquence, les Etats participants s'abstiennent de tout acte constituant une menace d'emploi de la force ou un recours direct ou indirect à la force contre un autre Etat participant. De même ils s'abstiennent de toute manifestation de force visant à faire renoncer un autre Etat participant au plein exercice de ses droits souverains. De même, ils s'abstiennent aussi dans leurs relations mutuelles de tout acte de représailles par la force.

Aucune menace ou aucun emploi de la force de ce genre ne sera utilisé comme un moyen de résoudre les différends, ou les questions qui pourraient entraîner des différends entre eux.

III. Inviolabilité des frontières

Les Etats participants **tiennent mutuellement pour inviolables toutes leurs frontières ainsi que celles de tous les Etats d'Europe et s'abstiennent donc maintenant et à l'avenir de tout attentat contre ces frontières.**

En conséquence, ils s'abstiennent aussi de **toute exigence ou de tout acte de mainmise** sur tout ou partie du territoire d'un autre Etat participant.

IV. Intégrité Territoriale des Etats

Les Etats participants respectent l'intégrité territoriale de chacun des autres Etats participants.

En conséquence, ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec les buts et principes de la Charte des Nations unies contre l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou l'unité de tout Etat participant, et en particulier de toute action de ce genre représentant une menace ou un emploi de la force.

De même, les Etats participants s'abstiennent chacun de faire du territoire de l'un d'entre eux l'objet d'une occupation militaire ou d'autres mesures comportant un recours direct ou indirect à la force contrevenant au droit international, ou l'objet d'une acquisition au moyen de telles mesures ou de la menace de telles mesures. **Aucune occupation ou acquisition de cette nature ne sera reconnue comme légale.**

L'annexion de la Crimée est suivie **d'importantes manifestations contre le nouveau pouvoir** et le mouvement *Maidan* dans les régions russophones de l'Est du pays. Les manifestants pro-russes, soutenus par des forces armées sans insigne, occupent des bâtiments publics. Le 11 mai 2014, les « républiques » de Donetsk et Louhansk proclament leur indépendance à l'issue de référendums non reconnus, y compris par la Russie. Durant cette phase, celle-ci soutient les revendications des séparatistes et plaide pour une fédéralisation de l'Ukraine. L'apparition dans le discours des autorités russes du concept de *Novorossia* (« Nouvelle Russie »), dénomination qui, à l'époque tsariste, désignait ces régions de l'Est n'appartenant pas à l'Ukraine, fait craindre une intervention militaire russe, d'autant que des troupes russes sont massivement massées à la frontière. Kiev annonce de son côté le lancement d'une « opération antiterroriste » qui s'intensifie après l'élection de Petro Porochenko comme président de l'Ukraine le 25 mai 2014.

2. Sanctions, contre-sanctions et dégradations des relations

a) Les sanctions adoptées par les pays occidentaux

En réaction à l'annexion de la Crimée et aux diverses actions suscitées ou soutenues par la Russie dans le Donbass en violation de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de l'Ukraine, les pays occidentaux prennent **des mesures restrictives**.

Compte tenu de l'impossibilité d'adopter des sanctions au niveau international, la Russie s'étant opposée le 15 mars à l'adoption d'une résolution au Conseil de Sécurité de l'ONU condamnant l'annexion de la Crimée, **les Etats-Unis et l'Union européenne adoptent séparément leurs propres sanctions, imités par d'autres Etats** (Japon, Canada, Norvège, Nouvelle-Zélande, Suisse, Australie, Albanie, Monténégro, Islande, Géorgie et bien entendu Ukraine).

Les sanctions européennes

En ce qui la concerne, l'UE a défini lors du Conseil européen du 6 mars 2014 une approche en trois phases, qui s'est traduite, à mesure de l'évolution de la situation, par la prise de trois types de sanctions :

- des **mesures politiques/diplomatiques (dites de phase 1)**, identifiées dans les conclusions des Conseils européens des 6 et 20-21 mars 2014 : suspension des discussions sur les visas (tant sur l'accord de facilitation, qui était en voie de finalisation, que sur le processus de libéralisation, qui étaient des dossiers prioritaires pour Moscou), suspension des négociations en vue d'un nouvel accord global UE-Russie, annulation du sommet UE-Russie de Sotchi, prévu le 3 juin 2014, et des sommets bilatéraux périodiques entre les Etats membres et la Russie ; suspension des programmes de coopération UE-Russie, suspension de certains financements de la part de banques multilatérales... ;

- des **mesures individuelles (dites de phase 2)**, visant des personnes et des entités (interdictions de visas et gel d'avoirs) adoptées en plusieurs vagues depuis le 17 mars 2014 à l'encontre de **150 personnes** (dirigeants séparatistes, membres du gouvernement de Crimée, oligarques, parlementaires russes) et 37 entités (entités de l'Est de l'Ukraine et de Crimée pour l'essentiel) ; à la suite du bombardement de Marioupol, le Conseil des Affaires européennes du 29 janvier 2015 a décidé de reconduire de façon anticipée ces sanctions individuelles jusqu'au 15 septembre 2015, alors qu'elles étaient théoriquement en vigueur jusqu'au 15 mars 2015 ; elles ont été de nouveau prorogées de six mois **jusqu'au 15 mars 2016** ;

- des **mesures économiques sectorielles (dites de phase 3)** : deux trains de sanctions, **entrés en vigueur respectivement le 1^{er} août 2014** (faisant suite au crash du vol MH17 le 17 juillet, vraisemblablement abattu accidentellement par des séparatistes) et **le 12 septembre 2014** (faisant suite à la dégradation de la situation dans l'Est de l'Ukraine), adoptés de manière coordonnée, tant pour le calendrier que pour le contenu, avec les Etats-Unis.

Ces sanctions économiques consistent en une limitation de l'accès des banques et grandes entreprises d'Etat russes aux marchés financiers et aux capitaux européens (émission d'actions ou d'obligations d'une maturité supérieure à 30 jours, obtention de prêts ou produits dérivés), en un **embargo sur le commerce des armes** et de matériels connexes, en une restriction des exportations de biens à double usage (civil et militaire) et en une restriction des **exportations de technologies sensibles** dans le secteur pétrolier (visant à permettre l'exploitation du pétrole de schiste ou du pétrole en eau profonde et dans l'Arctique).

Valables initialement jusqu'au 31 juillet 2015, **ces sanctions économiques sectorielles ont été reconduites** lors du Conseil Affaires étrangères du 22 juin 2015, **jusqu'au 31 janvier 2016**, conformément aux **conclusions du Conseil européen du 19 mars 2015** qui a conditionné la levée des sanctions à la mise en œuvre intégrale des accords de Minsk, censée intervenir au plus tard le 31 décembre 2015.

Des **sanctions spécifiques** ont en outre été adoptées à l'encontre la Crimée :

Outre la suspension des programmes de coopération sur financements européens – hors projets destinés à soutenir les droits de l'homme et la société civile-, l'Union européenne a interdit :

- l'importation dans l'UE des produits originaires de Crimée (adoptée le 23 juin 2014) ;
- l'ensemble des nouveaux investissements européens en Crimée (adoptée le 18 décembre 2014) ;
- l'exportation de certains biens et technologies à destination d'entreprises de Crimée ou en vue d'une utilisation en Crimée ; il s'agit de biens et technologies pouvant être utilisés dans les secteurs des transports, des télécommunications, de l'énergie et de l'exploitation de ressources pétrolières, minières et gazières (adoptée le 30 juillet et renforcée le 18 décembre 2014) ;
- la fourniture de services liés aux investissements prohibés ou destinés au secteur du tourisme (adoptée le 18 décembre).

Il faut également citer d'autres mesures de portée internationale comme l'**annulation du sommet du G8** prévu à Sochi les 4 et 5 juin 2014 et la suspension de la participation de la Russie à cette instance, qui redevient le G7, la suspension de son droit de vote à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la suspension des négociations relatives à l'adhésion de la Russie à l'OCDE et à l'Agence internationale de l'énergie, le quasi boycott par les pays occidentaux de la célébration du 70^e anniversaire de la fin de la deuxième guerre mondiale à Moscou le 9 mai 2015.

Au niveau de l'OTAN, la coopération avec la Russie a également été suspendue, sans que le dialogue soit totalement rompu.

b) Les contre-mesures instaurées par la Russie

En réaction aux sanctions économiques décidées à l'été 2014, la Russie a décrété le **6 août 2014 un embargo sur de nombreux produits agroalimentaires des pays occidentaux** (viande bovine et porcine, lait et produits laitiers, poissons, fruits et légumes, à l'exception des vins et boissons alcoolisées). Les pays concernés sont les Etats Membres de l'Union européenne, les États-Unis, l'Australie, le Canada et la Norvège.

Par ailleurs, les autorités russes ont rendu publique le 29 mai 2015 une « **liste noire** » de **personnalités européennes** qui, si elles cherchaient à se rendre en Russie, se verraient refuser l'accès au territoire par les autorités russes. Cette liste est composée de **89 noms**¹.

¹ Allemagne 8, Belgique 2, Bulgarie 1, Danemark 4, Espagne 2, Estonie 8, Finlande 1, France 4, Grèce 1, Italie 1, Lettonie 4, Lituanie 7, Pays-Bas 3, Pologne 18, Portugal, République tchèque 4, Roumanie 6, Royaume-Uni 8, et Suède 7

Y figurent **quatre personnalités françaises** :

- M. Bruno Le Roux, Président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale ;
- M. Daniel Cohn-Bendit, ancien député européen ;
- M. Henri Malosse, Président du Comité économique et social européen ;
- M. Bernard Henri-Lévy, écrivain.

Parmi les **autres personnalités européennes**, on relève notamment M. Katrin Suder, Secrétaire d'Etat au ministère de la Défense allemand ; M. Uwe Corsepius, ancien secrétaire général du Conseil de l'UE et M. Štefan Füle, ex-Commissaire européen chargé de l'élargissement et à la politique européenne de voisinage.

Au lendemain de la prolongation des sanctions sectorielles européennes (Conseil des Affaires étrangères du 22 juin 2015), le gouvernement russe a annoncé un **renouvellement des contre-mesures russes jusqu'au 5 août 2016** avec une « mise à jour » de la liste des produits agricoles européens sous embargo (décret du 25 juin 2015)¹. En outre, les marchandises saisies peuvent désormais être détruites, au lieu d'être renvoyées dans leur pays d'origine. Certaines destructions ont été fortement médiatisées.

Le 16 août 2015, le gouvernement russe a annoncé l'ajout à la liste des pays visés par les contre-mesures agroalimentaires de cinq pays s'étant associés à la prolongation des sanctions européennes : Albanie, Monténégro, Ukraine, Liechtenstein et Islande qui rejoignent les Etats membres de l'UE, les Etats-Unis, la Norvège, l'Australie et le Canada.

c) Quel impact sur les relations politiques entre la France et la Russie ?

La crise ukrainienne a conduit à un refroidissement des relations franco-russes qui s'est traduit notamment par une suspension de l'activité des instances du dialogue politique. Ainsi, le **Séminaire intergouvernemental franco-russe** organisé chaque année au niveau des Premiers ministres a été annulé en 2014 ; il en est de même s'agissant du **Conseil de coopération pour les questions de sécurité**, dont la dernière session s'est tenue à Paris en octobre 2012 à Paris et du **Conseil économique, financier, industriel et commercial** (CEFIC), dont la dernière session a eu lieu le 30 septembre 2013 à Paris.

Il faut également évoquer l'impact de cette crise sur l'exécution du **contrat de vente des BPC Mistral**, signé en 2011 entre la France et la Russie, qui a été suspendue à l'automne 2014, avant qu'une résiliation amiable du contrat intervienne le 5 août 2015².

¹ La nouvelle liste des produits visés exclut désormais les alevins de truite arc-en-ciel et les naissains d'huîtres et de moules, tandis que certains produits laitiers y ont été ajoutés.

² Voir le rapport n° 701 (2014-2015) de M. Robert del Picchia, du 23 septembre 2015, sur la cessation d'un accord France-Russie relatif à la construction de bâtiments de projection et de commandement.

Le dialogue a toutefois pu reprendre dans le cadre du **format dit « de Normandie »** (cf. *supra*), qui constitue une initiative réussie de la diplomatie française.

3. La remise en cause du partenariat stratégique avec la Russie

• **Pour les pays occidentaux, la crise ukrainienne marque un tournant.** En effet, jusqu'alors, leurs relations avec la Russie étaient fondées sur l'idée qu'elle était un partenaire stratégique qu'il fallait intégrer au concert international et européen et qu'elle s'alignerait tôt ou tard sur leurs standards. **La crise ukrainienne met fin à cette hypothèse d'un partenariat stratégique avec la Russie**, compte tenu des violations du droit international dont celle-ci s'est rendue coupable. **Il s'agit, soulignons-le, de l'atteinte la plus grave commise à l'intégrité territoriale et à la souveraineté d'un Etat sur le continent européen depuis la deuxième guerre mondiale.**

Les **fondements de la sécurité européenne sont en effet remis en cause.** En annexant la Crimée, la Russie, pourtant membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, a ainsi violé ¹ :

- l'article 2§4 de la Charte de l'ONU qui consacre les principes de **l'inviolabilité des frontières**, du respect de l'intégrité du territoire et de l'interdiction du recours à la force dans les relations entre Etats ;
- comme cela a déjà été mentionné ci-dessus, l'Acte final de la Conférence d'Helsinki, du 1^{er} août 1975, qui confirme ces principes ainsi que les frontières issues de la deuxième guerre mondiale ;
- le traité de Minsk du 8 décembre 1991, acte fondateur de la Communauté des Etats indépendants, qui organise la succession de l'URSS et garantit à ses Etats le respect de leurs frontières ;
- le mémorandum de Budapest du 5 décembre 1994, conclu entre la Russie, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Ukraine qui organise la dénucléarisation de cette dernière (qui abritait alors l'arsenal nucléaire le plus important) en échange de la garantie de ses frontières.

Le droit international et l'ordre international construits depuis des décennies se trouvent fragilisés. Le non-respect par la Russie du mémorandum de Budapest met à mal **l'objectif de non-prolifération**, un Etat renonçant à se doter de l'arme nucléaire n'ayant pas la garantie que son intégrité sera respectée. L'interprétation du **droit des peuples à disposer d'eux-mêmes** invoquée par la Russie à propos de la Crimée comporte un

¹ « La Russie, l'Ukraine et le droit international », *Questions d'Europe* n° 344 du 16/02/2015, Fondation Robert Schuman.

risque de déstabilisation car il pourrait trouver à s'appliquer dans de nombreux pays, y compris en Russie, au risque d'une grande instabilité des frontières. Enfin, la guerre « hybride » menée par la Russie en Ukraine, avec des forces armées sans insigne, remet en cause le **droit de la guerre** et les progrès que celui-ci a permis (interdiction de certains comportements, protection des populations civiles, des prisonniers et des combattants).

Une ligne rouge a été franchie et pour beaucoup, il semble désormais difficile de considérer comme un partenaire un pays qui a méconnu à ce point les engagements internationaux auxquels il est partie.

A cet égard, le **changement de ton de l'Allemagne**, pays dont les échanges économiques avec la Russie sont les plus importants en Europe et qui a longtemps eu des liens historiques et culturels privilégiés avec celle-ci, est symptomatique du bouleversement qu'a représenté pour les pays occidentaux le comportement russe en Ukraine. Avec le soutien du patronat allemand, la chancelière Angela Merkel, a durci sa position à l'égard de la Russie à compter de l'été 2014, imposant, en dépit de ses propres intérêts économiques, une ligne très dure en matière de sanctions.

La conviction qui prévaut désormais chez un certain nombre d'experts occidentaux et chez leurs dirigeants est qu'il est nécessaire d'instaurer un rapport de force et d'imposer un coût à la politique menée par la Russie en Ukraine.

• Pour la Russie, la crise ukrainienne est l'occasion **d'accentuer des tendances qui préexistaient**, avec toutefois un réel changement d'échelle.

En soutenant la rébellion séparatiste et en annexant la Crimée, la Russie entend résister à l'Occident et marquer un coup d'arrêt définitif à l'expansion de l'OTAN et de l'UE à l'est.

Un parlementaire russe, rencontré par vos rapporteurs dans le cadre de leurs travaux a tenu, à cet égard, les propos suivants :

« Pendant vingt ans, nous avons joué le jeu européen, nous avons laissé faire et dire (...). Désormais, nous avons cessé d'être d'accord avec tout, de ne rien dire (...). Vladimir Poutine avait mis en garde dans son discours de Munich contre la possibilité d'une crise. Mais tout a continué comme si de rien n'était ».

La Russie manifeste clairement avec cette crise **qu'elle refuse désormais les règles du jeu imposées par l'Occident.**

« (...) Le chef de l'Etat (russe) ne pouvait pas ignorer qu'il s'agissait d'une décision historique, signifiant que la Russie rejetait un ensemble de représentations formées en Europe et en Occident durant les décennies précédentes, et qu'il n'y aurait pas ensuite de retour au business as usual dans les relations entre Moscou et plusieurs de ses partenaires étrangers les plus importants »¹.

¹ « La Russie, puissance révisionniste ? », Fiodor Loukianov, *Politique étrangère*, 2:2015, été 2015.

Non sans contradiction, puisqu'elle s'est toujours déclarée attachée au droit international et au respect de la souveraineté des Etats, **elle s'affranchit dans cette crise de ces principes qu'elle ne juge pas davantage respectés par les pays occidentaux.** Pour autant, elle ne renonce pas à trouver un fondement juridique à son action, soulignant que la Charte des Nations-Unies mentionne le droit des peuples à l'autodétermination et mettant en avant le précédent du Kosovo¹.

L'affaire ukrainienne fait ainsi écho à la guerre menée en 2008 en Géorgie, mais à une tout autre échelle puisqu'elle donne lieu à l'annexion pure et simple d'une partie du territoire d'un Etat souverain.

En annexant la Crimée et en exigeant pour le Donbass une autonomie poussée, **la Russie veut obtenir l'assurance que l'Ukraine ne rejoindra ni l'UE, ni l'OTAN.**

Selon certains experts, la Russie chercherait aussi à entraver le développement économique de l'Ukraine afin qu'elle ne décolle pas et ne suive pas la trajectoire de la Pologne, pays comparable à l'Ukraine à la fin des années 80, mais qui, grâce aux réformes et aux aides européennes, s'est fortement développée. Pour certains, elle ferait même le pari d'un effondrement économique qui provoquerait une déception de l'opinion ukrainienne vis-à-vis de l'Europe et de l'Occident et un retournement politique du pays en sa faveur.

Un autre élément marquant de la crise, côté russe, est **l'intensité de la propagande à laquelle elle a donné lieu, véritable campagne de désinformation** présentant les manifestants de *Maïdan* comme des fascistes, exagérant les menaces pesant sur les russophones, utilisant la fibre patriotique de la population au risque d'alimenter une flambée nationaliste. Elle a aussi été le vecteur d'un discours complotiste dirigé contre les Etats-Unis et ses alliés européens, accusés d'avoir fomenté le changement de régime en Ukraine et de chercher par tous les moyens à nuire aux intérêts de la Russie.

Enfin, le conflit en Ukraine a donné l'occasion à la Russie de démontrer sa parfaite maîtrise d'une **nouvelle forme de guerre hybride** combinant pression conventionnelle (mouvements de troupes aux frontières, exercices, intimidations) et actions clandestines (infiltrations de forces spéciales, propagande, cyber...).

Une **dimension inquiétante s'est aussi manifestée à cette occasion : l'utilisation par la Russie de la menace de recourir à l'armement nucléaire tactique.** Lors d'un entretien télévisé consacré au premier anniversaire de l'annexion de la Crimée², le président russe a révélé qu'à la veille du référendum sur cette question, il avait envisagé la possibilité de mettre les

¹ Discours de Poutine du 18 mars 2014 justifiant l'annexion de la Crimée.

² « Crimée, retour au bercail », documentaire diffusé le 15 mars 2014 par la chaîne de télévision publique *Rossia 1*.

forces nucléaires russes en alerte. Ainsi des missiles mobiles de type K300P ont été amenés de Russie et positionnés de manière tout à fait visible en Crimée pour dissuader toute possible réaction de l'OTAN et des Etats-Unis.

4. Les initiatives occidentales pour enrayer le conflit

Parallèlement à l'adoption de sanctions (cf *supra*), les pays européens prennent des **initiatives diplomatiques visant à permettre une désescalade** : rencontre du président russe et du président ukrainien en Normandie à l'instigation de la France et de l'Allemagne, à l'occasion de la commémoration du débarquement du 6 juin 1944, mise en place d'un « **groupe de contact trilatéral** » Ukraine-Russie-présidence suisse de l'OSCE.

La situation ne s'en dégrade pas moins à l'été 2014, l'offensive menée par Kiev à l'Est conduisant la Russie à apporter son soutien militaire aux séparatistes, qui lancent, à la fin de mois d'août une vaste contre-offensive. La Rada est dissoute le 25 août.

Dans ce climat de tensions, les négociations au sein du groupe de contact trilatéral avec les séparatistes débouchent **sur la signature le 5 septembre 2014 du Protocole de Minsk**, accord en douze points incluant un cessez-le-feu, **complété le 19 septembre par un mémorandum qui en précise les dispositions** (mise en place d'une zone tampon démilitarisée, dont la surveillance est confiée à l'OSCE, instauration d'un « statut spécial » pour les régions contrôlées par les séparatistes...).

S'il faut saluer le rôle essentiel et l'implication de l'OSCE dans ce dossier, ce premier accord a pâti de l'absence d'engagement politique de la part des grands Etats européens. **Sa mise en œuvre s'avère très difficile.**

Malgré l'adoption, le 16 septembre, d'une loi dotant d'un « statut spécial temporaire »¹ les districts du Donbass sous leur contrôle, les dirigeants séparatistes refusent de participer aux élections législatives anticipées du 26 octobre et organisent leurs propres élections « législatives » et « présidentielles » le 2 novembre 2014, non reconnues par le gouvernement ukrainien. A la suite de ces élections, Kiev suspend le paiement des prestations sociales et le financement des services publics à l'est.

Quant au cessez-le-feu, il est peu respecté, les hostilités se poursuivant avec une intensité plus ou moins forte, les périodes de tensions alternant avec les trêves.

Alors que la situation s'est de nouveau sensiblement dégradée à compter de janvier 2015, **l'implication personnelle du Président de la République François Hollande et de la Chancelière allemande Angela**

¹Loi relative aux modalités temporaires de l'exercice de l'autonomie locale dans certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk.

Merkel permet de remettre sur les rails une solution politique au conflit : la réunion d'un sommet des chefs d'Etat de gouvernement **en format dit « de Normandie » (France, Allemagne, Russie, Ukraine)** qu'ils provoquent à Minsk les **11 et 12 février 2015**, après une intense séquence diplomatique, permet d'obtenir la signature **par le groupe de contact trilatéral et les séparatistes** d'un « **Paquet de mesures pour la mise en œuvre des accords de Minsk** », dont les quatre chefs d'Etat et de gouvernement se portent garants à travers une **déclaration conjointe**. Les accords **dits « de Minsk II »** constituent une **feuille de route visant à permettre l'application des accords de Minsk de septembre 2014**.

**Le « paquet de mesures pour la mise en œuvre
des accords de Minsk » (12 février 2015)**

Ce document traite à la fois de la situation sur le terrain (cessez-le-feu, retrait des armes lourdes, contrôle de ce processus par l'OSCE et, à terme, rétablissement du contrôle de l'Ukraine sur sa frontière avec la Russie) et du processus politique nécessaire à la résolution de la crise (statut spécial, décentralisation, amnistie, élections).

Il fixe **un calendrier pour le respect des engagements** de chacune des parties, dont le point de référence est le début du retrait des armes lourdes.

Sur le fond, les orientations fixées par le « Paquet de Mesures » restent les mêmes que celles figurant dans les accords dits de Minsk I (5 et 19 septembre 2014), à savoir le **respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine, le lancement d'un dialogue entre Kiev et les représentants séparatistes, la mise en œuvre d'une décentralisation du pays et d'un statut spécial pour certaines zones des régions de Donetsk et Louhansk ainsi que la réhabilitation socio-économique de ces zones** (rétablissement du versement des prestations sociales suspendues par le gouvernement de Kiev).

L'article 13 du « paquet de mesures » prévoit l'instauration de groupes de travail thématiques au sein du **groupe de contact tripartite (OSCE, Ukraine, Russie)**. Quatre groupes consacrés respectivement à la situation humanitaire, à la sécurité, à la situation économique et au volet politique, ont été mis en place et se réunissent à Minsk à un rythme soutenu.

Parallèlement, un **mécanisme de suivi « en format Normandie »** est prévu pour résoudre les difficultés d'application du Paquet et veiller à sa stricte mise en œuvre par l'ensemble des parties. Prévu par la déclaration conjointe des chefs et de gouvernement, il se traduit par des réunions régulières, tant au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement que des ministres et des directeurs politiques des quatre pays concernés (France, Allemagne, Russie, Ukraine).

Le cessez-le-feu entré en vigueur le 15 février 2015 a permis une désescalade immédiate sans toutefois faire cesser complètement les combats, concentrés dans certaines zones sensibles autour de Marioupol, que les séparatistes convoitent pour son port et ses aciéries, et de Donetsk.

Dans cet accord, reflet du rapport de forces sur le terrain au moment de sa signature, **Kiev a dû faire des concessions** : renoncement à toutes sanctions et poursuites contre les séparatistes (art.5), rétablissement des paiements sociaux dans les régions de l'est (art.8), **report à la fin du processus politique du rétablissement du contrôle par l'Ukraine de sa frontière avec la Russie**, alors même que la porosité de cette frontière alimente les territoires de l'est en matériel militaire et entretient le conflit, et surtout **acceptation d'une autonomie poussée** (art.11) - qualifiée de « **décentralisation** », alternative au terme de « fédéralisation » - impliquant l'attribution de **compétences importantes aux régions de l'est** : désignation des responsables du parquet et des tribunaux, création d'une police locale, coopération transfrontalière avec la Russie et même possibilité d'accords avec celle-ci concernant leur développement économique, social et culturel.

Le retrait des armes lourdes a été amorcé des deux côtés de la ligne de contact, mais est difficilement vérifiable par l'OSCE dont la faculté de contrôle reste entravée. Des prisonniers ont été libérés dans les deux camps, mais d'autres sont encore détenus, comme la pilote et députée Nadia Savtchenko, capturée en Ukraine et actuellement emprisonnée en Russie.

**Le volet institutionnel et politique des accords de Minsk :
un sujet complexe et à risques**

Le **volet politique et institutionnel des accords de Minsk**, sur lequel le gouvernement ukrainien est attendu, **reste le plus délicat à mettre en œuvre**, alors même qu'il est très urgent. Il prévoit en effet avant la fin de l'année 2015 :

- l'organisation dans les régions séparatistes d'élections locales conformes à la loi ukrainienne et à la loi de septembre 2014 relative aux modalités temporaires de l'exercice de l'autonomie locale dans les régions de l'est ;

- l'adoption, d'une part, d'une réforme constitutionnelle instaurant la décentralisation et une législation permanente sur le statut des régions de l'est.

L'adoption par la Rada, le 17 mars 2015, d'une loi et deux résolutions relatives aux zones sous contrôle séparatiste et à l'entrée en vigueur du statut spécial temporaire, visant notamment à préciser le territoire relevant de ce statut, **est venue compliquer l'équation** en prévoyant :

- que la loi de septembre 2014 sur le régime temporaire d'autonomie locale (portant statut spécial) n'entrera en vigueur qu'après l'organisation d'élections locales dans ces territoires ;

- et que ces élections ne seront organisées qu'après le retrait des forces illégales, alors que les accords de Minsk ne prévoient aucune condition ;

De surcroît, l'une des résolutions semble même indiquer que les élections ne pourraient se tenir qu'après rétablissement du contrôle de Kiev sur sa frontière.

La date des élections locales a été fixée dans tout le pays au 25 octobre 2015, la loi sur les élections locales adoptée le 14 juillet 2015 prévoyant toutefois la possibilité de ne pas organiser les élections dans le Donbass « si les conditions de sécurité ne sont pas réunies ». D'autres difficultés se sont ajoutées : les séparatistes contestent la date retenue, le processus de supervision des élections peine à être mis en place...

S'agissant de la réforme constitutionnelle, une commission composée de représentants des différentes régions ukrainiennes a été instituée le 3 mars 2015. Le **projet de révision de la Constitution** qu'elle a préparé, **adopté par la Rada le 31 août dernier**, prévoit à la fois une réforme d'application générale tendant à la **décentralisation de l'Etat ukrainien** (disparition des gouverneurs nommés au profit d'exécutifs, création d'intercommunalités, mise en place de préfets...) et un **statut spécial pour les territoires contrôlés par les séparatistes** dont la définition est renvoyée à une loi : « les spécificités de la mise en œuvre de l'autonomie locale dans certaines unités territoriales administratives des oblast de Donetsk et de Louhansk sont fixées par la loi sur le régime particulier d'autonomie locale dans certains districts de Donetsk et de Louhansk ».

Les séparatistes ont contesté le fait de n'être pas représentés dans la commission constitutionnelle et auraient souhaité que la Constitution elle-même définisse le statut spécial, ce que le « Paquet de Minsk » n'exige pas.

Mais une opposition s'est aussi exprimée côté ukrainien, dans la rue, à l'initiative de manifestants d'extrême-droite, et même au sein même de la Rada. Les critiques portent principalement sur le volet consacré à l'autonomie du Donbass, l'exécutif se voyant reprocher d'être trop conciliant à l'égard des séparatistes alors que ceux-ci ne respectent pas leurs obligations aux termes des accords de Minsk.

Le projet doit encore être adopté par la Rada à la session d'automne, à la majorité qualifiée (300 députés sur 450) ce qui constitue une difficulté supplémentaire, compte tenu des divisions qui se sont exprimés lors du premier vote.

Le **sommet en format Normandie du 2 octobre 2015** a été l'occasion de faire le point sur le processus de mise en œuvre des accords :

- le cessez-le feu doit être consolidé par le retrait immédiat des armes légères et par la relance du retrait des armes lourdes ;
- la France et l'Allemagne se sont engagées à participer à des actions de déminage ;
- plusieurs étapes ont été définies en vue de parvenir au contrôle totale de la frontière extérieure de l'Ukraine, point qui sera à l'ordre du jour d'une prochaine réunion en format Normandie des ministres des affaires étrangères début novembre ;
- il a été décidé d'élaborer rapidement une **loi électorale pour les élections dans le Donbass**, qui sont par conséquent reportées (et du même coup l'entrée en vigueur du statut spécial).
- Il a été convenu de faciliter les procédures d'enregistrement et de transit de l'aide humanitaire.

- La question des sanctions n'a pas été abordée. L'objectif reste bien celui d'une application des accords au 31 décembre 2015 mais il est acté que la mise en œuvre des engagements prend plus de temps que prévu.

C. UNE OPPOSITION REVENDIQUÉE A L'OCCIDENT

1. Une nouvelle posture idéologique

Depuis le début du troisième mandat de Vladimir Poutine et plus encore depuis la crise ukrainienne, la Russie tend à adopter une posture idéologique dans laquelle elle se présente comme la **gardienne des valeurs traditionnelles** face à un monde euro-atlantique jugé décadent.

Cette dimension était déjà présente dans le discours que Vladimir Poutine prononce le 19 septembre 2013 devant le Club Valdaï. Il y évoque les « **valeurs fondamentales de la Russie** » et dénonce le laxisme et la déchéance morale d'un Occident qui aurait renoncé à ses valeurs chrétiennes et son identité culturelle, notamment par la reconnaissance de droits aux minorités.

Ainsi la Russie veut incarner une autre civilisation, une sorte de « troisième voie entre occidentalisme et islamisme »¹. Cette idée d'une exception russe est celle du **néo-eurasisme**, courant de pensée qui plonge ses racines dans la tradition slavophile et qui est incarné par des personnalités comme le théoricien **Alexandre Douguine** et l'économiste Sergueï Glaziev. Après avoir été « occidentaliste » dans les années qui ont suivi la fin de la guerre froide, la Russie se détourne aujourd'hui d'un Occident qui l'a déçue et humiliée pour se recentrer sur son identité et ses valeurs.

Ce mouvement s'appuie sur **l'église orthodoxe** dont les réseaux pénètrent le monde politique et les milieux d'affaires (Vladimir Iakounine, président des chemins de fer russes en est l'une des principales figures) et s'étendent jusqu'en Europe et aux Etats-Unis. L'influence politique de l'orthodoxie a notamment été à l'origine de la revalorisation de la mémoire de l'époque tsariste et de la Russie blanche, comme l'ont montré les commémorations du centenaire de la Première guerre mondiale. Elle explique aussi l'adoption de mesures conservatrices (lois sur la protection de la famille et de la religion) et les prises de position du régime en faveur de la défense des chrétiens d'Orient.

Sous l'impulsion du Patriarcat de Moscou, la présence de l'Église orthodoxe tend à progresser dans l'espace public, au sein d'institutions comme l'armée et l'école. Néanmoins, la pratique religieuse des Russes demeure limitée, **l'orthodoxie apparaissant avant tout comme un marqueur de l'identité russe**.

¹ Thomas Gomart.

Le pouvoir mobilise ce courant religieux selon ses besoins, de la même manière qu'il **encourage la nostalgie de l'époque soviétique**, très répandue au sein de la société russe, qui regrette la sécurité dont elle profitait alors et la considération dont jouissait le pays au plan international. C'est en ce sens, que, pour Vladimir Poutine, la disparition de l'URSS a représenté « *la plus grande catastrophe géopolitique du XX^{ème} siècle* ».

La victoire de la Russie à la fin de la deuxième guerre mondiale, Grande guerre patriotique au cours de laquelle sont morts 26 millions de Russes, est célébrée comme un moment fort de l'histoire du pays, **le 9 mai étant devenu la fête nationale russe**. Ce culte de la victoire russe contre le fascisme ne souffre aucune contradiction, comme en témoigne l'instauration récente d'une loi mémorielle pénalisant toute critique à l'égard de l'action de l'URSS durant cette guerre. Le régime puise ainsi dans un **fonds mémoriel hétéroclite** pour faire vibrer la fibre patriotique et œuvrer au **rétablissement de la dignité de la Russie et de la fierté du peuple russe**.

Le **discours politique russe considère volontiers les situations actuelles à travers le prisme de l'histoire**. Au plus fort de la crise ukrainienne, le gouvernement ukrainien est ainsi qualifié de « fasciste » par les médias officiels alors que certains groupes néonazis ayant participé à *Maïdan* sont présentés comme les héritiers de l'armée de libération de l'Ukraine qui s'est rangée aux côtés d'Hitler et a combattu l'Armée rouge pendant la deuxième guerre mondiale. « *L'Histoire revient toujours* » affirme ainsi M. Alexeï Pouchkov, président de la commission des affaires étrangères de la Douma, lors d'un entretien avec vos rapporteurs.

Par ailleurs, l'invocation d'une essence russe explique l'importance accordée par la Russie à la **notion de « russki mir » (« monde russe ») qu'elle aurait comme mission de défendre, par-delà ses frontières**. Il s'agit d'un **concept flexible**, qui englobe aussi bien les citoyens russes (détenteurs d'un passeport russe), les russes « ethniques » (mais ressortissants étrangers), les russophones (anciens citoyens de l'URSS susceptibles de revendiquer un attachement à la Russie, comme les Gagaouzes de Moldavie). Déjà invoquée lors de la guerre de Géorgie et mise en avant pour justifier l'annexion de la Crimée, la **protection des russophones constituerait un autre projet pour l'étranger proche**, concurrent de celui d'Union eurasiatique et dont le potentiel de déstabilisation est important.

2. Une attitude provocante qui combine « hard power », « soft power » et manœuvres diplomatiques

Depuis la crise en Ukraine, la Russie adopte ostensiblement un positionnement hostile à l'encontre de l'Occident, multipliant les provocations et les déclarations de défiance.

Elle se livre ainsi à de nombreuses **démonstrations de force, sur son territoire et aux frontières de l'OTAN et de l'UE**, dans une logique classique

de *hard power*. Les vols aériens à long rayon d'action se sont ainsi intensifiés. Des **manœuvres de grande ampleur** sont régulièrement conduites. Des exercices mobilisant plus de 80 000 hommes, 12 000 unités de matériel et d'armement, 64 bâtiments de combat, 15 sous-marins et 220 avions et hélicoptères se seraient déroulés en mars 2015 dans plusieurs régions russes, dont la région militaire ouest.

Les **vols d'aéronefs russes dans les espaces aériens de pays européens**, y compris de bombardiers stratégiques, se multiplient, des incursions de sous-marins russes dans les eaux territoriales d'Etats voisins ayant aussi été relevées.

Entrent également dans le registre du *hard power* les déclarations de Vladimir Poutine au président de la Commission européenne, M. José Manuel Barroso, le 1^{er} septembre 2014, selon lesquelles la Russie était en mesure de prendre Kiev en deux semaines, ou encore son arrivée au sommet du G20 en Australie en novembre 2014 sous l'escorte de quatre navires de guerre de la flotte russe du Pacifique¹.

Ces manifestations rappellent que la Russie continue à appréhender le monde et les relations internationales à travers le prisme des rapports de force.

Enfin, ce qu'on peut juger inquiétant, elle n'hésite plus désormais à brandir la **menace d'un recours à l'arme nucléaire**, comme elle l'a fait en Crimée en mars 2014 mais aussi ultérieurement à l'encontre du Danemark.

Ce comportement de la Russie, s'ajoutant aux violations du droit international dont elle s'est rendue coupable en Ukraine, a eu pour conséquence l'adoption de mesures visant à **renforcer l'OTAN et surtout à rassurer les alliés orientaux** inquiets pour leur sécurité.

Les mesures de réassurance de l'OTAN et à l'est de l'Europe

La crise ukrainienne conduit à un recentrage de l'OTAN sur sa mission de défense collective.

* Au sommet de l'OTAN de **Newport des 4 et 5 septembre 2014**, les Alliés ont ainsi décidé :

- **l'augmentation de leurs budgets de défense avec l'objectif de 2 % du PIB** et de 20 % consacrés à l'investissement. Depuis le sommet, plusieurs pays ont pris des mesures en ce sens, notamment la Pologne, la Roumanie, l'Allemagne ou les pays nordiques ;

- l'adoption d'un **plan d'action pour la réactivité** (« *Readiness action plan ou RAP* ») qui comprend un ensemble de mesures d'assurance et d'adaptation visant à accroître la réactivité et la flexibilité de l'emploi des forces de l'OTAN.

¹ « *Les sanctions contre la Russie ont-elles un effet dissuasif ?* », Céline Marangé, étude de l'IRSEM n° 37, janvier 2015.

Ce plan prévoit notamment une intensification et une augmentation de la taille des exercices (tel que l'exercice de grande ampleur *Trident Juncture*, qui se déroulera cet automne en Méditerranée avec 30 000 hommes, alors que la plupart des exercices antérieurs ne dépassaient pas 5 000 hommes).

Il recouvre également un renforcement de la force de réaction de l'OTAN (*Nato reaction force, NRF*), dont le volume doit passer de 13 000 à 40 000 hommes, avec la création en son sein d'une force opérationnelle à très haut niveau de réactivité (*Very high readiness joint task force ou VJTF*), baptisée *Spearhead* (« Fer de lance »), dotée de 5 000 hommes, capable de se déployer en quarante-huit heures et censée répondre à des crises rapides à l'est ou au sud.

L'accent est aussi mis sur les forces navales permanentes, la création de **petits centres de commandement locaux** (de l'Estonie à la Bulgarie) et l'amélioration de la logistique, de manière à **favoriser des redéploiements rapides**.

Néanmoins, n'est pas remise en cause l'exclusion du stationnement de forces de combat permanentes dans l'Est de l'Europe – conformément à l'Acte fondateur OTAN-Russie –, ni de forces nucléaires sur le territoire des « nouveaux » membres.

La police du ciel des pays baltes et de l'Islande a en outre été renforcée. Il en est de même de la police maritime dans la mer Baltique.

* Il faut évoquer également des **mesures nationales**, comme le déploiement des équipements de l'équivalent d'une brigade blindée américaine, qui vont être répartis dans une demi-douzaine de pays d'Europe centrale et orientale – Estonie, Lituanie, Lettonie, Pologne, Roumanie et Bulgarie. 250 véhicules sont concernés, ce qui reste modeste. C'est néanmoins la première fois que les Etats-Unis vont installer du matériel dans ces pays.

La France a participé à ce type de mesures avec un engagement d'avions en Pologne, puis le déploiement d'une compagnie blindée ayant participé à différents exercices.

Parallèlement, la Russie recourt de plus en plus aux techniques de *soft power*, s'appuyant sur des **relais d'opinion et réseaux d'influence en Europe** (mouvements, partis, personnalités, organes de presse...). Elle entretient ainsi des relations étroites avec certains partis populistes, d'extrême-droite ou eurosceptiques.

Elle possède aussi d'importants **moyens de communication à l'étranger**. Il en est ainsi de la chaîne russe d'information continue *Russia Today (RT)*, diffusée en anglais, français, arabe et espagnol, à laquelle est alloué un budget annuel de 350 millions de dollars. Elle tente aussi de prendre le contrôle des médias de pays voisins, comme elle l'a fait récemment en Moldavie. Par ailleurs, l'Agence *Rossia Segodnia* (« Russie d'aujourd'hui ») est chargée depuis 2013 d'encadrer l'activité des médias officiels russes à l'étranger.

Au-delà de cette stratégie mêlant intimidation et influence, Moscou **cherche aussi par son action diplomatique à mettre à mal la cohésion des pays occidentaux**. En témoignent ses initiatives en direction de la Hongrie (qui a accueilli Vladimir Poutine en février 2015, malgré la consigne de gel

des contacts bilatéraux avec la Russie), de Chypre (avec laquelle la Russie a récemment signé un accord de coopération militaire qui lui octroie des facilités portuaires) ou encore de la Grèce, dont elle soutient le gouvernement Tsipras contre les mesures d'austérité imposées par l'UE et les institutions financières internationales.

Moscou a également cherché à se rapprocher de l'Italie, l'Espagne et l'Autriche, pays sceptiques sur l'efficacité des sanctions.

Ce climat pesant dans lequel s'inscrivent actuellement les rapports entre la Russie et les pays occidentaux a fait dire à certains observateurs que nous serions entrés dans une nouvelle ère de guerre froide avec ce pays.

La propagande anti-occidentale et la campagne de désinformation menées par les médias russes ne font qu'aggraver ce climat de tensions et **contribuent à répandre une image très négative de l'Occident dans la société russe**. Selon un récent sondage¹, cette image s'est sensiblement dégradée depuis la crise ukrainienne : 31 % des Russes seulement ont une vision positive de l'UE en 2015, contre 63 % en 2013. Concernant les Etats-Unis, la proportion d'opinions favorables en 2015 est tombée de 51 % à 15 % entre 2013 et 2015.

3. L'accélération du pivot asiatique

La dégradation de ses relations avec l'Europe et les Etats-Unis conduit la Russie à se rapprocher davantage de l'Asie et en particulier de la Chine.

Cette orientation n'est pas nouvelle. Elle est liée à la volonté de la Russie, depuis une dizaine d'années, de profiter du dynamisme de la zone Asie-Pacifique pour développer la Sibérie orientale et l'Extrême-Orient russe et de diversifier ses débouchés énergétiques, ainsi qu'au constat d'un ralentissement économique en Europe.

Néanmoins, ce rapprochement s'est nettement accéléré depuis la crise ukrainienne. Il est volontiers mis en scène et appuyé par une intense campagne de communication.

Une **nouvelle impulsion a ainsi été donnée au partenariat sino-russe**, qui s'est traduite par une **succession de rencontres** entre les présidents russe et chinois (plus d'une dizaine depuis 2013).

La **Chine a apporté son soutien à la Russie** face à la crise financière liée aux sanctions que celle-ci a dû affronter au plus fort de la crise ukrainienne. La banque centrale chinoise a ainsi débloqué 150 milliards de yuans (24 milliards de dollars) en octobre 2014 pour aider la banque centrale de Russie à soutenir le rouble. Elle s'est également abstenue, avec les autres

¹ Sondage publié le 10 juin 2015 par l'institut américain Pew Research Center.

BRICS, lors du vote de l'Assemblée générale des Nations-Unies condamnant l'annexion de la Crimée.

De **nombreux accords intergouvernementaux ont été passés entre les deux pays** (pas moins de 38 ont ainsi été signés le 14 octobre 2014 à l'occasion d'une visite du chef du gouvernement chinois en Russie). Moscou a affiché **l'objectif d'un doublement rapide de ses échanges commerciaux avec la Chine**, à 200 milliards de dollars en 2020 contre 89 milliards en 2013.

Et ce tout particulièrement dans le domaine énergétique, la Russie souhaitant diversifier ses débouchés. Son objectif est que la Chine représente 25 % de ses ventes d'hydrocarbures en 2020 contre 5 % actuellement¹.

C'est ainsi qu'a été conclu en mai 2014 un important **contrat de fourniture de gaz russe entre Gazprom et China National Petroleum Corporation (CNPC)**, d'un montant estimé à 400 milliards de dollars, qui impliquera la construction d'un très coûteux gazoduc (« Force de Sibérie ») sur 4 000 kilomètres entre les gisements de Sibérie orientale et le nord-est de la Chine. Un autre accord, signé le 9 novembre 2014 entre la Chine et la Russie portait sur la construction d'un gazoduc Altaï, alimenté par les gisements de Sibérie occidentale, ceux-là même qui approvisionnent l'Europe, et qui est censé permettre une diversification des débouchés de la Russie. Deux importants contrats portant sur la livraison de pétrole ont également été passés par Rosneft avec CNPC et une autre entreprise chinoise.

Les **annonces de grands projets d'infrastructures se sont multipliées**, la Russie souhaitant attirer les investissements chinois pour moderniser ses infrastructures et son industrie. Est ainsi envisagée la reconstruction de la ligne ferroviaire Magistrale Baïkal-Amour (BAM), longue de plus de 4 500 kilomètres, qui doit contribuer au développement économique de la Sibérie orientale et de l'Extrême-Orient russe, en même temps qu'il facilitera l'exportation de ressources naturelles russes vers la Chine. Un autre projet est la construction d'une ligne TGV sur 7 000 kilomètres entre Moscou et Pékin (via Kazan), qui remplacerait le Transsibérien et réduirait le temps de trajet entre les capitales à deux jours, contre six actuellement.

Ce rapprochement sino-russe s'étend également au **domaine militaire**, les deux Etats menant désormais des exercices navals conjoints, y compris dans des zones non habituelles, à l'image de celui organisé en mai 2015 en Méditerranée. La Russie a par ailleurs annoncé qu'elle livrerait à la Chine des armements perfectionnés qu'elle n'avait jamais exportés comme les systèmes de défense aérienne S400.

¹ « La Chine au secours de la Russie », M. Alexis Toulon, *Problèmes économiques* n° 3108, mars 2015.

La dimension tactique de ce rapprochement fortement médiatisé est évidente dans le contexte actuel. Mais au-delà de l'annonce de ces grands projets, on constate une **réorientation réelle de l'économie russe en direction de la Chine**, sous l'effet des sanctions occidentales.

Privé de capitaux occidentaux, le système bancaire russe se tourne de plus en plus vers les banques chinoises.

Ce mouvement s'inscrit dans une dynamique de remise en cause d'un **ordre économique mondial, façonné par les pays occidentaux** et qui est contesté par la Chine et les BRICS.

La Russie et la Chine sont ainsi convenues en 2014 de promouvoir l'utilisation de leurs monnaies nationales respectives (rouble et yuan) dans leurs échanges commerciaux, à la place du dollar, marquant leur volonté **d'une plus grande autonomie à l'égard des marchés occidentaux**. Dans le même esprit, elles ont décidé la création d'une agence de notation commune, indépendantes des agences anglo-saxonnes.

Participe également de cette démarche l'initiative sino-russe tendant à **renforcer la souveraineté numérique des Etats**, c'est-à-dire leur contrôle sur les activités en ligne se déroulant sur leur territoire, au détriment de l'Internet et des intérêts américains.

II. COMMENT EN EST-ON EN ARRIVÉ LÀ ?

A. L'HISTOIRE RÉCENTE ET SES OCCASIONS MANQUÉES¹

1. L'échec de l'ancrage européen de la Russie

a) L'après-guerre froide

Bien avant la fin de l'Union soviétique, Mikhaïl Gorbatchev avait manifesté, par le concept de « **Maison commune européenne** » - lancé en décembre 1984 - l'aspiration à un partenariat avec l'Europe occidentale sur la base des valeurs de celle-ci (démocratie, droits de l'homme et libertés). Le rapprochement qu'il engage se traduira notamment, **en novembre 1990**, par la signature du premier accord européen de désarmement, le traité sur les forces conventionnelles en Europe² (FCE), et par l'adhésion de l'URSS à la « **Charte de Paris pour une nouvelle Europe** ».

¹ Sources : « *La Russie et l'Europe occidentale : retour sur une relation complexe* », Marie-Pierre Rey, note de l'observatoire franco-russe n° 10, février 2015.

² Signé à Paris le 19 novembre 1990 entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie, le traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE), entré en vigueur en 1992, scellait la fin de la guerre froide en Europe en prévoyant une réduction des armements conventionnels et la destruction de plusieurs milliers d'équipements lourds. Il posait le principe qu'aucune force étrangère ne pouvait stationner

La dissolution de l'URSS en 1991 apparaît comme une séparation maîtrisée, qui se fait sans heurts. Prévaut alors l'idée d'un alignement de la Russie sur les standards économiques et politiques occidentaux (le « nouvel ordre mondial », selon l'expression employée par le président américain George H. W. Bush dans un discours prononcé au Congrès des États-Unis le 11 septembre 1990).

Les dirigeants politiques russes et européens partagent à cette époque l'idée d'un rapprochement entre la Russie et l'Europe, que ce soit à travers l'idée de « Maison commune européenne » ou à travers le projet de François Mitterrand d'une Confédération européenne.

Brève histoire de l'idée paneuropéenne

Le pan européisme de Coudenhove-Kalergi

Si Victor Hugo a été le premier à prophétiser en 1849 la constitution d'« États-Unis d'Europe », l'idée paneuropéenne émerge dans les années 20. Convaincu de la nécessité d'un nouvel ordre européen au sortir de la première guerre mondiale et redoutant la menace soviétique, Richard Nikolaus de Coudenhove-Kalergi publie en 1923 *Paneuropa*, essai dans lequel il préconise l'élaboration d'une confédération européenne pour garantir le progrès social et la paix civile. Sa proposition suscite un réel engouement dans les cercles de poètes et d'intellectuels européens. Lors du premier congrès de Vienne en 1926, il lance le *Mouvement européen*. Le 5 septembre 1929, le ministre français Aristide Briand s'inspire largement de ses idées pour le projet fédéral qu'il présente avec son homologue allemand devant l'assemblée générale de la Société des Nations en vue d'éviter le chaos en Europe. Il s'agit alors d'une réelle option, mais le plan n'est finalement pas retenu. L'arrivée du nazisme ruine ensuite provisoirement tous les efforts entrepris. Après la guerre, Coudenhove-Kalergi inspire la création du Conseil de l'Europe et de la CECA. Il devient président d'honneur du *Mouvement européen*, auquel appartiennent des personnalités politiques telles que Spaak, Schumann, De Gasperi, Adenauer, avant de démissionner. Il regrette le tour affairiste que prend l'Europe.

La CSCE et l'Acte final d'Helsinki

Le 1^{er} août 1975 est signé l'Acte final d'Helsinki. La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) qui l'a préparé et le mettra en œuvre est une initiative du Pacte de Varsovie. Le but était de stabiliser la situation dans la grande Europe entre les deux alliances, avec cette idée de l'inviolabilité des frontières qui, à l'époque, signifiait l'inviolabilité de la séparation entre les deux blocs, mais aussi avec le sentiment d'appartenance à des valeurs communes à travers la dimension humaine de la troisième corbeille et la reconnaissance de la nécessité d'une coopération approfondie et d'un dialogue permanent sur une base pacifique entre les deux blocs.

sur le territoire d'un Etat signataire sans le consentement de celui-ci. Enfin, il instaurait des mécanismes de transparence à travers des échanges d'information et des inspections réciproques.

La Confédération européenne

Le 31 décembre 1989, à l'occasion de ses vœux de fin d'année, François Mitterrand évoque la possibilité d'une Confédération européenne, c'est-à-dire d'un processus de dialogue entre tous les Européens (sans les Américains, qui font partie des trente-cinq d'Helsinki), visant à permettre une assimilation progressive des réalités nouvelles qui émergent après la chute du mur (et avant la désagrégation de l'Union Soviétique). L'idée est de susciter un dialogue qui permettrait de ne pas ouvrir tout de suite aux nouvelles démocraties l'entrée de l'Union Européenne. Il s'agit, à tout le moins de ménager une transition. La proposition est cependant restée très vague. Après un an et demi de tractations diplomatiques, le plan échoue. Les Etats-Unis, furieux de n'avoir pas été associés, avaient entamé une campagne de communication efficace auprès des pays d'Europe centrale et orientale. Convaincus que l'entreprise mitterrandienne visait à retarder leur intégration et inquiets de l'influence soviétique, les pays de l'est enterrent définitivement le projet.

La Charte de Paris pour une nouvelle Europe

En septembre 1990 le Sommet de Paris constitue un temps fort de l'ambition paneuropéenne. Mikhaïl Gorbatchev, George Bush, François Mitterrand, Margaret Thatcher, Edmund Kohl participent notamment à ce « printemps de l'Europe », à l'occasion duquel les anciens pays du bloc de l'Est sont invités à rejoindre l'Occident et qui a pu être comparée à une conférence de paix de la guerre froide. Ce sommet débouche sur la signature, le 21 novembre 1990, de la Charte de Paris pour une nouvelle Europe, plateforme de principes qui crée des institutions communes (un Secrétariat de la CSCE, un Bureau des élections libres, rebaptisé plus tard « Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme » à Varsovie ainsi qu'un centre de prévention des conflits à Vienne) et promeut l'idée d'une sécurité fondée sur la maîtrise des armements, la coopération économique et des valeurs humaines communes. Elle sera complétée dans les années qui suivent par plusieurs autres documents concernant la mise en œuvre des valeurs de la démocratie, la maîtrise des armements et le règlement pacifique des conflits.

La Maison commune européenne de Gorbatchev

Le dernier président de l'URSS utilise le terme de « maison commune » pour la première fois à Londres en 1984. Il s'agit alors essentiellement d'une tentative de séduction des opinions et des élites ouest-européennes. A partir de 1987 toutefois, un réel projet se dessine au fil de ses déclarations. Les mesures géopolitiques et territoriales adoptées lors de la conférence d'Helsinki en 1975 serviraient de fondations à cette maison commune, le premier étage de la maison serait consacré aux mesures de sécurité collective et de désarmement nucléaire, chimique et conventionnel, le second étage, à la résolution pacifique des conflits et les deux derniers à une coopération économique et commerciale paneuropéenne. À plus court terme, en incarnant un socialisme au visage plus humain, il espère tisser des relations nouvelles et apaisées avec les démocraties populaires, d'une part, et avec les pays de l'Europe occidentale, d'autre part. Le projet fait écho à la confédération européenne de François Mitterrand mais échoue pour les mêmes raisons.

Entre 1992 et 1995, la politique étrangère russe, conduite par Andreï Kozyrev se donne pour objectif d'**intégrer la communauté internationale** (la Russie adhère ainsi au FMI et à la Banque mondiale en 1992) et, dans la ligne tracée par Gorbatchev, de **se rapprocher de l'Europe**, ce qui conduit la Russie à déposer sa candidature au Conseil de l'Europe et à engager des

négociations avec les Communautés européennes. Cette époque est souvent décrite comme une « **lune de miel** » **russo-européenne**.

L'idée de « maison commune », restée abstraite, s'efface assez rapidement, le pouvoir russe souhaitant avant tout se montrer pragmatique et concret dans sa relation à l'Europe.

C'est ainsi que la Russie bénéficie dès 1991 d'un programme d'assistance communautaire, TACIS, qui représente 60 % de l'aide internationale qu'elle perçoit et contribue à sa modernisation.

En 1994, elle signe avec l'UE un **accord de partenariat et de coopération (APC)**, qui institue un cadre pour le dialogue politique (mise en place d'un sommet biannuel, instauration d'un conseil de coopération et d'une commission mixtes associant les parlements...) et vise à renforcer les relations économiques entre les deux parties par un projet de zone de libre-échange, qui ne peut toutefois intervenir avant l'adhésion de la Russie à l'Organisation mondiale du Commerce (OMC). Cet accord entre en vigueur le 1^{er} décembre 1997.

Les relations commerciales entre les deux entités se développent, l'Union européenne représentant dès cette période un peu plus du tiers des échanges de la Russie.

En 1996 Evgueni Primakov devient ministre des affaires étrangères, en remplacement d'Andreï Kozyrev, dont la politique extérieure est critiquée en Russie pour son manque d'ambition, notamment lors de la crise yougoslave. Son accession à ce poste marque une **inflexion dans le rapprochement vers l'ouest, la relation à l'Europe passant au second plan**. La Russie n'en poursuit pas moins son intégration dans les enceintes internationales : en 1996, elle entre au Conseil de l'Europe ; en 1998, elle intègre le G7 qui devient le G8.

Malgré la signature en 1997 de l'Acte fondateur OTAN-Russie, **des tensions apparaissent avec l'Alliance atlantique**, dont la Russie redoute l'élargissement aux anciennes démocraties populaires (la Pologne, la Hongrie et la République tchèque rejoignent en effet l'OTAN en 1999) et à certaines ex-républiques soviétiques. Surtout, l'intervention de l'OTAN au Kosovo en 1999 a été vivement contestée par la Russie.

Enfin, la guerre menée en Tchétchénie en 1999 par le gouvernement Poutine constitue, pour les pays européens, une première rupture, compte tenu des atteintes aux droits de l'homme auxquelles elle donne lieu.

b) Le début des années Poutine

Néanmoins, le **début des années Poutine est encore marqué par une volonté de rapprochement avec l'ouest et notamment avec l'Europe**.

Sur le plan international, les attentats du 11 septembre 2001 se traduisent par une **solidarité entre Moscou, Washington et les capitales**

européennes dans la lutte contre le terrorisme, qui ouvre une période de coopération.

Dans son discours du 24 septembre 2001 devant le Bundestag, Vladimir Poutine souligne la primauté de l'appartenance européenne de la Russie et plaide pour la constitution d'une grande alliance russo-occidentale afin de faire face aux défis de sécurité du siècle prochain.

Par ailleurs, la Russie entend profiter de la croissance économique de la zone euro et **monte en puissance comme fournisseur énergétique** d'une Union européenne désireuse de diversifier ses approvisionnements. Les échanges économiques entre les deux zones continuent à se développer, l'Union européenne devenant le premier partenaire commercial de la Russie.

En **mai 2003**, le sommet UE-Russie de Saint-Pétersbourg est l'occasion de lancer les « **quatre espaces de coopération** » qui constituent un cadre plus souple et plus adapté aux relations avec la Russie que l'accord de 1994 : espace économique commun, espace commun de liberté, sécurité et justice, espace de coopération dans le domaine de la sécurité extérieure et un espace de recherche et d'éducation.

Ces quatre espaces ont donné lieu à l'adoption de plusieurs feuilles de route et **ont permis des progrès**. L'espace économique a accompagné le développement des relations économiques russo-européennes. L'espace commun « liberté, sécurité et justice » a notamment permis la signature en 2003 d'un accord de coopération policière avec Europol et la coopération avec l'agence européenne de protection des frontières extérieures (Frontex). Le dialogue sur la sécurité extérieure a permis d'aborder avec la Russie des thèmes comme le terrorisme et lui a donné l'occasion de participer à des opérations européennes (mission de police en Bosnie-Herzégovine entre 2003 et 2006, opérations EUFOR-Tchad). Dans ce domaine, les progrès restent toutefois limités, la Russie se plaignant de n'être pas associée à la prise de décision en matière de gestion des crises. La coopération en matière de recherche, d'éducation et de culture est restée, quant à elle, très insuffisante¹. **Cette dynamique des quatre espaces s'est néanmoins essoufflée.**

Si l'intervention militaire des Etats-Unis en Irak en 2003 donne l'occasion à Moscou de former avec Berlin et Paris un « front du refus » contre l'interventionnisme américain, **des sujets de friction apparaissent qui affectent les relations entre la Russie et l'Europe.**

Un premier motif d'insatisfaction est l'**élargissement, en 2004, de l'UE à huit pays post-soviétiques** (République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République slovaque et la Slovénie), qui inquiète la Russie à plusieurs titres : impact sur ses relations commerciales avec les nouveaux Etats membres, problème du transit des personnes et des

¹ « Pour un partenariat stratégique spécifique entre l'Union européenne et la Russie », rapport d'information de M. Pozzo di Borgo au nom de la commission des affaires étrangères et de la défense et des forces armées, et de la commission des affaires européennes, n° 664 du 22 juin 2011.

marchandises entre la Russie et Kaliningrad, qui se retrouve enclavée dans l'UE, statut des minorités russophones dans les Etats baltes (10 % en Lituanie, 30 % en Estonie et 40 % en Lettonie).

Un autre sujet de préoccupation est la **multiplication des « révolutions de couleur »** dans l'ancien espace soviétique (révolution des Roses en Géorgie en 2003, révolution orange en Ukraine en 2004, Kirghizistan en 2005, Moldavie en 2009) qui, pour Moscou, sont encouragées de l'extérieur, notamment par les Etats-Unis, et visent à provoquer des changements de régime dans ces pays et à réduire son influence dans l'étranger proche.

Surtout, les **différends avec l'OTAN** (l'adhésion en 2004 de la Bulgarie, de la Roumanie, de la Slovaquie, de la Slovénie et des Etats Baltes, le projet d'installation en 2007 d'éléments du système de défense anti-missile américain en Pologne et en République tchèque, et le soutien américain à l'adhésion de l'Ukraine et de la Géorgie au sommet de Bucarest d'avril 2008) **contribuent à dégrader le climat dans lequel s'inscrivent les relations entre Russie et l'Occident**. La reconnaissance du Kosovo en 2008 par un certain nombre de pays dont les États-Unis, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, constitue un nouveau contentieux.

A cela s'ajoute une certaine déception de la communauté occidentale sur l'évolution du régime politique russe au regard des valeurs démocratiques et du respect des droits de l'homme.

c) La présidence Medvedev (mai 2008-mai 2012), dernière occasion manquée

L'accession de Dmitri Medvedev à la Présidence de la Fédération de Russie en mars 2008 a constitué une dernière occasion de convergence entre l'Europe et la Russie.

Dmitri Medvedev

Dmitri Anatolievitch Medvedev fut président de la Fédération de Russie entre 2008 et 2012. Docteur de droit, il enseigne de 1990 à 1999 à Saint-Pétersbourg d'où il est originaire. Parallèlement, il est conseiller des affaires extérieures de cette ville sous la direction de Vladimir Poutine. Il occupe différentes fonctions au sein de l'un des géants forestiers russes Ilim Pulp Enterprise avant de rejoindre l'administration du Kremlin où il gravit les échelons du pouvoir. Il siège également au conseil d'administration de Gazprom : c'est lui qui est à l'origine du gazoduc Nordstream qui relie l'Allemagne à la Russie via la mer Baltique. Devenu proche collaborateur du président Vladimir Poutine, il est nommé candidat de la coalition sortante aux élections présidentielles de 2008. Élu avec 70% des suffrages, il nomme son prédécesseur au poste de président du gouvernement, poste qu'il retrouve lui-même en 2012 quand Vladimir Poutine récupère celle de président.

De fait, la **guerre de Géorgie à l'été 2008**, par laquelle la Russie manifeste son opposition au projet d'adhésion de ce pays à l'OTAN, **n'a pas été suivie d'un raidissement durable des relations entre la Russie et ses partenaires occidentaux, ceux-ci s'efforçant de désamorcer les tensions** et continuant à proposer à la Russie une approche inclusive. C'est ainsi que le Conseil OTAN-Russie, suspendu en 2008, reprend dès la fin de l'année 2009 et que l'administration Obama fait le pari d'un redémarrage (« *reset* ») des relations russo-américaines.

Nonobstant cet épisode, **la Russie manifeste durant cette période une volonté de progresser dans sa coopération avec l'Occident**. Elle adopte ainsi une attitude coopérative sur les dossiers internationaux : en 2010, elle vote des sanctions contre l'Iran à l'ONU (2010), signe un accord maritime sur les frontières avec la Norvège, s'accorde à travers le traité START III à réduire son arsenal stratégique et entame une démarche d'adhésion à l'OMC (ce qui sera effective en 2012).

En juin 2008 le président russe Dmitri Medvedev soumet à ses partenaires un **projet de nouvelle architecture de sécurité en Europe**, manifestant une certaine volonté de dialogue sur la sécurité paneuropéenne. **La fin de non-recevoir qu'opposent les pays occidentaux** à cette proposition qui tend à limiter l'autonomie d'action de l'OTAN en Europe en soumettant le recours à la force à une décision du Conseil de Sécurité des Nations-Unies, **a été mal ressentie par la Russie**. Vos rapporteurs ont pu le constater lors de leur déplacement en Russie, ce sujet ayant été abordé au cours d'entretiens avec des parlementaires russes.

Le projet Medvedev de nouvelle architecture de sécurité en Europe

En juin 2008, le Président de la Fédération de Russie, Dmitri Medvedev, a proposé une nouvelle architecture de sécurité en Europe, reposant sur un nouveau traité de sécurité européenne. Composé de 14 articles, celui-ci a été rendu public en 2009 et transmis aux partenaires européens, aux Etats de la CEI et à l'OTAN.

Les piliers de cette nouvelle architecture seraient le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des Etats, le non-recours à la force armée, le contrôle des armements et le principe selon lequel aucune organisation internationale n'a le droit exclusif d'assurer la sécurité en Europe.

Il vise à mettre en œuvre sur le continent un **principe de « sécurité indivisible »** selon lequel toute mesure de sécurité prise par un État ou par une organisation (OTAN, UE) devra prendre en compte « les intérêts de sécurité » des autres parties membres du traité.

L'initiative du Président russe est le signe d'une volonté de dialogue sur ce sujet, après le conflit russo-géorgien de l'été 2008. En effet, la Russie acceptait par ce traité de restreindre sa liberté de recourir à la force de manière unilatérale sous réserve que les autres parties en fassent autant. Les modifications des mécanismes de sécurité qu'il impliquait n'en étaient pas moins importantes. En particulier, ce traité réduisait l'autonomie de l'OTAN pour recourir à la force en la soumettant, en dernière instance, aux décisions du Conseil de sécurité des Nations unies.

Avec l'Europe, des **négociations sur un nouvel accord de partenariat**, destiné à remplacer l'accord de coopération de 1994, sont **lancées en juin 2008**, après avoir été bloquées plusieurs années par la Pologne et la Lituanie. Néanmoins, ces négociations s'enlisent en raison d'une divergence d'approche, l'UE souhaitant parvenir à un accord global et contraignant, comprenant un volet énergétique et la reprise de l'acquis communautaire, alors que la **Russie préférerait un accord sur les grands principes, complété par des accords sectoriels**.

Dans cet esprit et en écho au discours réformateur de Medvedev sur la nécessaire modernisation de la Russie, a été adopté à l'occasion du Sommet UE-Russie du 1^{er} juin 2010, un « **Partenariat pour la modernisation** », texte non contraignant qui définit des priorités d'action dans cinq domaines : navigation satellitaire, efficacité énergétique et économie verte, normes et règlements, coopération judiciaire et lutte contre la corruption, et dialogue accru avec la société civile. Ce partenariat a débouché sur des coopérations concrètes, comme le lancement en 2012 de deux satellites *Galileo* par une fusée *Soyouz* à Kourou.

Néanmoins, ces avancées ne sauraient masquer des **sujets de mésentente de plus en plus importants avec l'Union européenne**.

Le dossier de la suppression des visas, objet d'une forte attente de la part de la Russie, ne progresse pas, compte tenu de l'opposition de certains Etats membres. Les critiques européennes sur les atteintes aux droits de l'homme et aux libertés agacent Moscou.

Des contentieux avec l'UE sont également apparus dans **le domaine énergétique**. De fait, alors que la Russie avait initialement mis l'accent sur la sécurité énergétique qu'elle pouvait apporter à l'Europe, l'utilisation par celle-ci des approvisionnements énergétiques comme un moyen de pression politique (illustrée notamment par les « guerres du gaz » contre l'Ukraine) a généré une méfiance de l'UE qui cherche depuis à réduire sa dépendance à l'égard de la Russie.

En outre, les règles européennes adoptées dans le cadre du **marché commun de l'énergie** (notamment en 2009 le **troisième « paquet énergie »**) se sont avérées difficilement compatibles **avec les activités des entreprises publiques russes de l'énergie** en Europe. Il en est ainsi de la règle de *l'unbundling*, qui impose une séparation entre les activités de production et de transport d'énergie, et peut conduire les Etats membres à imposer aux producteurs de se séparer de leurs gazoducs. Cette règle va à l'encontre de la stratégie de Gazprom qui tend, au contraire, à acquérir et à développer ses propres réseaux pour sécuriser l'acheminement de son gaz. De même, la clause dite du « pays tiers » qui impose aux entreprises étrangères de démontrer qu'elles ne portent pas atteinte à la sécurité énergétique de l'UE pour être autorisées à opérer sur le marché européen, est jugée discriminatoire par la Russie. Enfin, les règles européennes fragilisent les

contrats de long terme qui, pour la Russie, sécurisent pourtant à la fois les investissements et l'approvisionnement.

Gazprom

Gazprom est le premier producteur et exportateur mondial de gaz. En 1965, le ministère russe de l'industrie gazière voit le jour. Pendant la Perestroïka, en 1989, il devient un groupement d'État dit « Gazprom », puis une société par action en 1993. Aujourd'hui, l'État russe demeure l'actionnaire majoritaire avec 50 % +1 action. Gazprom est par conséquent un acteur clé de la géopolitique russe, notamment en Europe, où certains États européens sont largement dépendants du gaz russe. C'est un fournisseur incontournable du marché européen. Sa libéralisation a permis à Gazprom d'y vendre son gaz à un prix trois fois supérieur à celui du marché russe. En 2014, Gazprom représente près de 15 % de la production mondiale de gaz, emploie plus de 400 000 salariés (soit autant que Total, Alstom, EDF et Areva réunis), génère un chiffre d'affaire de 124 milliards d'euros et assure 20 % des recettes du budget fédéral russe.

La tension s'est accrue en septembre 2012 quand la Commission européenne a ouvert une procédure d'enquête à l'encontre de Gazprom pour non-respect du droit européen dans dix États membres.

2. France-Russie : une lente érosion de la relation particulière ¹

a) Un lien politique traditionnellement fort

Les relations politiques entre la France et la Russie ont longtemps été caractérisées par **l'idée d'un lien spécifique**, s'inscrivant dans une longue tradition d'amitié et l'idée d'un destin lié, par-delà les tensions et les vicissitudes politiques.

Le Général de Gaulle s'est ainsi exprimé en 1959 en faveur d'une « Europe de l'Atlantique à l'Oural », avant de lancer en 1966 une politique de « détente, entente et coopération » en direction de la Russie. A la fin des années 90, François Mitterrand répond au projet gorbatchévien de « Maison commune européenne » par celui d'un continent réunifié au sein d'une « Confédération européenne » incluant l'URSS. Jacques Chirac considère en 1997 que « *cette très grande nation qu'est la Russie (...) doit devenir un élément essentiel de la stabilité et de l'équilibre du monde* » et entretient des relations très denses avec les dirigeants politiques russes, de même que Nicolas Sarkozy avec Dmitri Medvedev.

Ces relations s'appuient sur un **cadre institutionnel qui s'est progressivement étoffé**, en complément du dialogue politique au niveau des chefs d'État.

¹ « *La relation France-Russie à l'épreuve* », Isabelle Facon, *Annuaire français de relations internationales* 2015, Université Panthéon-Assas.

Le séminaire intergouvernemental (SIG) se réunit en principe une fois par an autour des Premiers ministres.

Instaurée en 1993 en remplacement de la « Grande commission » russo-soviétique établie en 1966 à la suite du voyage du général de Gaulle à Moscou, le Conseil économique, financier industriel et commercial (CEFIC) est consacré au dialogue économique franco-russe.

Le Conseil de coopération sur les questions de sécurité (CCQS) créé en 2002 réunit les ministres des affaires étrangères et de la défense des deux pays autour des grandes questions stratégiques : sécurité européenne, terrorisme, armes de destruction massive, défense antimissile, ainsi que les dossiers régionaux d'actualité (Afghanistan, Géorgie, Haut-Karabakh...). Ce comité s'est réuni onze fois entre 2002 et 2012.

Enfin, une Grande Commission parlementaire France-Russie réunit régulièrement des parlementaires de l'Assemblée nationale et de la Douma.

Plus fondamentalement, les relations entre la France et la Russie sont marquées, traditionnellement, par une **convergence de vues sur un certain nombre de questions de politique étrangère**. Depuis la fin de la Guerre froide, toutes deux ont soutenu l'émergence d'un monde multipolaire et souhaité limiter l'interventionnisme américain. La France et la Russie sont favorables au multilatéralisme et attachées au rôle des Nations unies pour régler les différends internationaux et autoriser le recours à la force.

Le fait d'être des puissances nucléaires les rapproche, ce qui a pu amener la France à se montrer compréhensive vis-à-vis des inquiétudes russes à l'égard des systèmes de défense anti-missiles que les Etats-Unis souhaitent déployer en République tchèque et en Pologne.

Enfin, il existe une **convergence de vues ancienne entre nos deux pays sur la question de la sécurité européenne**, la France considérant traditionnellement que celle-ci implique l'arrimage de la Russie à l'Europe. Cette approche explique **certaines positions françaises sur l'OTAN**, dont la France a cherché à améliorer les relations avec la Russie, contribuant à l'élaboration de l'Acte fondateur OTAN-Russie en 1997 puis du Conseil OTAN-Russie en 2002, et freinant le mouvement d'adhésion des anciennes républiques soviétiques, s'opposant par exemple, lors du sommet de Bucarest d'avril 2008, à l'octroi à l'Ukraine et à la Géorgie du Plan d'action pour l'adhésion. De la même manière, dans le cadre de l'UE, la France a soutenu les « quatre espaces de coopération » et promu l'engagement de discussions sur les visas. En 2008, exerçant la présidence française de l'UE, elle s'est activement impliquée comme médiateur dans le conflit russo-géorgien.

Le **contrat de vente des bâtiments de projection et de commandement (BPC), dits *Mistral*, signé en 2011** entre la France et la Russie est un acte fort de confiance vis-à-vis d'un ancien adversaire du

temps de la Guerre froide et symbolise une relation particulière avec la France.

b) Une relation qui s'est progressivement distendue

Cette relation particulière entre la France et la Russie s'est **progressivement banalisée** au cours des dix dernières années, **sa dimension économique prenant le pas sur sa dimension politique.**

Après avoir longtemps été limitées, les relations économiques entre nos deux pays se sont considérablement développées à compter des années 2000 et particulièrement après 2006, la France ayant cherché à rattraper son retard vis-à-vis de ses partenaires européens sur le marché russe. La France passe ainsi du 31^{ème} rang des fournisseurs de la Russie en 1992 au 9^{ème} rang en 2007 et 5^{ème} en 2010.

Ce rapprochement économique a donné lieu à des transactions importantes, comme la prise de participation de GDF Suez dans la société gérant le gazoduc Nord Stream reliant la Russie à l'Allemagne.

Ces relations économiques dynamiques ne doivent pas masquer un **relâchement de la relation politique franco-russe.**

Concernant la France, **plusieurs explications peuvent être avancées** : la déception des espoirs de libéralisation que la France, comme d'autres pays occidentaux, avait placé en Dmitri Medvedev (2008-2012), la gêne croissante ressentie face au durcissement du régime, au plan interne comme au plan international, particulièrement depuis le début de la troisième présidence Poutine (2012), la brutalité de la politique énergétique, l'absence de progrès sur le règlement des conflits gelés, malgré les efforts de Paris en ce sens, et le signal très négatif qu'a constitué la guerre en Géorgie.

S'ajoute à cela l'effet d'un renouvellement générationnel, qui a pour conséquence un moindre attachement à la tradition gaulliste de relations spéciales avec les Russes et une certaine « fatigue de la Russie » dans la diplomatie française, qui se montre plus réceptive aux préoccupations des nouveaux alliés d'Europe orientale.

Il faut aussi souligner la dégradation de l'image de la Russie dans la presse nationale, qui a un impact sur l'image qu'ont de celle-ci les décideurs politiques et l'opinion publique, et la vision négative de la Russie qui prévaut chez une partie des experts. De manière générale, l'image de la Russie s'est détériorée en France parallèlement au durcissement du régime.

Enfin, il ne faut pas sous-estimer l'impact de la multiplication des crises survenues récemment dans de nombreuses régions du globe et particulièrement en Afrique (RCA, Mali), qui a pu conduire la France à modifier ses priorités de politique étrangère et à accorder moins d'attention à ses relations avec la Russie.

Côté russe, alors que la France est traditionnellement considérée comme un partenaire important, les déceptions se sont aussi accumulées.

Les **divergences sur les dossiers libyens et syriens ont été déterminantes**. Concernant la Libye, la Russie reproche à la France d'avoir contribué à détourner le mandat donné à l'OTAN par le Conseil de sécurité des Nations-Unies, la plaçant en porte-à-faux par rapport à l'autorisation à laquelle elle avait consenti. S'agissant de la Syrie, l'insistance mise par la France à exiger le départ de Bachar el-Assad comme préalable à tout règlement de la crise n'est pas comprise de Moscou, qui est opposé à toute forme d'interventionnisme.

De même, la Russie a été déçue de l'accueil que la France a réservé à la proposition de Dmitri Medvedev sur l'architecture de sécurité en Europe. Pour la France, en effet, ce projet doit être discuté avec les Etats-Unis et ne pas aboutir à des sphères d'influence dans le voisinage commun.

Alors même que son retour dans le commandement intégré de l'OTAN en 2009 n'avait suscité aucune réaction russe, **la France donne à la Russie l'impression de s'aligner de plus en plus sur les positions des Etats-Unis et des pays européens les plus atlantistes**.

Enfin, du fait de l'influence et du poids pris par l'Allemagne réunifiée, dont la Russie s'était fortement rapprochée avant la crise ukrainienne, la France a pu apparaître pour elle comme « un partenaire moins utile » qu'avant en Europe.

La politique étrangère française est ainsi devenue, aux yeux des Russes, plus fluctuante, moins lisible, la France ayant en quelque sorte perdu sa personnalité sur la scène internationale.

B. LE SENTIMENT D'HUMILIATION DE LA RUSSIE ET LA CRAINTE DU REFOULEMENT

Pour la Russie, la crise actuelle et la dégradation des relations entre la Russie et l'Occident tirerait son origine de l'humiliation qu'elle a subie dans les années 90 et de ce qu'elle perçoit comme une volonté d'abaissement et de refoulement, mise en œuvre, sous l'impulsion des Etats-Unis, dans le cadre de l'OTAN mais aussi dans celui de l'Union européenne.

1. L'expérience douloureuse des années 1990

La Russie retire des années 1990 un **fort sentiment d'humiliation, lié à ce qu'elle a perçu comme le triomphalisme des pays occidentaux** au moment de la dislocation de l'URSS, que ces derniers ont considérée – à tort aux yeux des Russes – comme découlant de la victoire de leur système économique et social sur le sien.

Evoquant ce sentiment d'humiliation de la Russie¹, M. Andreï Gratchev, ancien conseiller de Mikhaïl Gorbatchev, relève qu'alors que l'URSS avait fait elle-même la démarche de « *sortir de la ligne de séparation, d'abandonner le Rideau de fer (...) la Russie n'a jamais été accueillie, récompensée par l'Europe. Au contraire, elle a été traitée comme suspecte. Donc même la Russie post-communiste, en partie anti-communiste, n'est pas devenue, malgré ses espérances, un partenaire égal et une partie intégrante de la nouvelle Maison commune européenne dont parlait Gorbatchev* ».

(...)

« *L'autre erreur stratégique majeure commise par l'Occident a été de considérer qu'avec l'éclatement de l'Union soviétique et l'effondrement du projet communiste, c'est la Russie entière, comme entité réelle, géographique, qui disparaissait de la scène internationale. L'Occident s'est comporté comme s'il pouvait agir en solo. Sans se préoccuper de Moscou, de son inévitable retour après une quinzaine d'année de tunnel de la transition* ».

D'autre part, est fortement ancrée dans la société russe l'idée que **l'Occident aurait cherché à abuser de la faiblesse de la Russie dans cette décennie 90**, alors qu'elle était en proie à d'importantes difficultés politiques, économiques et sociales et livrée aux excès d'une politique ultralibérale inspirée, selon elle, directement par les Etats-Unis. Il en résulte un ressentiment diffus que le pouvoir mobilise et qui contribue à nourrir le sentiment anti-occidental et le nationalisme actuel².

2. L'élargissement de l'OTAN

Depuis la dislocation de l'URSS, la question de l'élargissement de l'OTAN a été à l'origine de tensions avec la Russie.

Il faut noter, à cet égard, que si la fin de la guerre froide a entraîné la dissolution en 1991 du Pacte de Varsovie, tel n'a pas été le cas de l'OTAN, qui est restée, aux yeux de la Russie, une organisation militaire principalement dirigée contre elle.

De fait, après avoir évoqué l'idée, dans l'immédiat après-guerre froide, de rejoindre l'Alliance atlantique, **la Russie a eu pour préoccupation constante d'obtenir de celle-ci l'engagement qu'elle ne s'étende pas à l'est**. Selon les Russes, une promesse en ce sens – dont nulle trace écrite n'a toutefois été retrouvée – aurait été faite par les responsables politiques des pays de l'OTAN au moment de la réunification allemande. Cette question aurait aussi été débattue lors de la préparation de l'Acte fondateur OTAN-Russie signé en 1997.

¹ « *Russie-Europe, Une paix froide* », entretien avec Andreï Gratchev, 19 septembre 2014, blog de ouest-France.

² *Le nouveau nationalisme russe*, Marlène Laruelle, L'œuvre Editions, 2010.

La Russie a pourtant dû se résigner à un premier élargissement de l'OTAN à des pays d'Europe orientale (Pologne, République Tchèque, Hongrie) en 1999 puis à un deuxième (Slovaquie, Slovénie, Bulgarie Roumanie, Etats Baltes) en 2004. Celui-ci place l'OTAN pour la première fois directement à ses frontières, faisant disparaître le « glacis » qui l'en séparait jusqu'à présent. Il faut, à cet égard, garder à l'esprit que la Russie conserve une **approche territoriale de sa sécurité**, expliquant qu'elle ressent comme une menace ce qu'elle appelle « **l'avancée de l'OTAN vers ses frontières** ».

Les **révolutions de couleur** qui éclatent dans les pays ex-soviétiques en 2003-2005 reçoivent un certain soutien des pays occidentaux et notamment des Etats-Unis, ce qui achève de convaincre la Russie d'un plan occidental dirigé contre elle.

Exposé par le politologue Zbigniew Brzezinski dans *Le Grand échiquier*, ouvrage publié en 1997, qui a beaucoup marqué les responsables politiques russes, ce plan s'inspirerait de la stratégie de *rollback* (« refoulement »), élaboré dans les années 1950 par le secrétaire d'Etat américain John Foster Dulles, pour repousser le communisme et non plus seulement contenir sa progression comme le prônait la politique d'endiguement ou *containment* dans l'immédiat après-guerre. Il impliquerait l'encerclement de la Russie par des régimes acquis aux Etats-Unis et le maintien de celle-ci dans un état de faiblesse l'empêchant de redevenir une puissance.

Dans ce contexte, la proposition faite par les Etats-Unis à l'occasion du sommet de l'OTAN de Bucarest d'avril 2008, d'offrir une **perspective d'adhésion à la Géorgie et à l'Ukraine** constitue pour la Russie un point de rupture, qu'il faut lier directement à la guerre russo-géorgienne de l'été 2008, par laquelle la Russie veut mettre un coup d'arrêt définitif à l'expansionnisme otanien.

Cette question de l'avancée de l'OTAN n'a cessé de revenir dans les échanges que vos rapporteurs ont eus lors de leurs entretiens en Russie.

A ce différend s'est ajouté le **caractère non légitime, aux yeux de la Russie, des interventions militaires conduites unilatéralement par l'Alliance atlantique, notamment celle menée en 1999 au Kosovo** en court-circuitant le Conseil de sécurité des Nations unies alors que la Russie avait fait part de son intention d'opposer son veto à toute nouvelle résolution autorisant le recours à la force contre la Serbie. Cet épisode a été particulièrement mal ressenti par la Russie, qui **l'a vécu comme une négation de son existence au sein de la communauté internationale.**

Sans adhérer à l'hypothèse d'un plan déterminé destiné à encercler la Russie et à accroître la zone d'influence euro-atlantiste à son détriment, **il importe de souligner que c'est la perception que les Russes ont eue de ce mouvement.**

L'empressement mis par les anciens partenaires de la Russie à rejoindre les structures euro-atlantiques avec l'idée, découlant de leur expérience historique, de se protéger d'une menace russe, n'a pu qu'accentuer cette perception négative.

Il convient de souligner que dans la dernière version de la doctrine militaire russe adoptée fin 2014, l'OTAN est confirmée comme le premier « danger militaire extérieur » de la Russie.

3. Le partenariat oriental

La « progression » de l'Union européenne vers l'est, d'abord par ses élargissements successifs, puis à travers la politique européenne de voisinage, est venue renforcer ce **sentiment de la Russie de subir un refoulement**.

De l'avis de plusieurs personnalités auditionnées par vos rapporteurs, le Partenariat oriental s'est révélé rétrospectivement **d'une très grande maladresse vis-à-vis de la Russie et a fortement contribué à la dégradation de ses relations avec l'Union européenne**.

Le Partenariat oriental

Lancé lors du **sommet de Prague du 7 mai 2009**, à l'initiative de la Pologne et de la Suède, le **Partenariat oriental** vise à **relancer la politique de voisinage sur le flanc est de l'Europe**, à l'instar de l'Union pour la Méditerranée en direction des pays du sud de l'Europe.

Cette politique, qui concerne six pays de l'ex-URSS- Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie et Ukraine - vise à approfondir les liens tissés entre l'Union européenne et ses voisins dans le cadre des accords de partenariat et de coopération signés avec eux dans les années 1990.

Elle tend à la signature d'**accords d'association**, destinés à **visant à renforcer le dialogue politique** et à **promouvoir une intégration économique** grâce à une libéralisation des échanges et la reprise par les Etats partenaires de la réglementation communautaire.

Le volet politique de cette initiative a été précisé en 2011, à l'occasion du sommet de Varsovie. L'accent a alors été mis sur le concept de « *démocratie profonde et durable* », sept critères étant énoncés : élections, liberté des médias, droits d'association et de rassemblement, droits de l'Homme et non-discrimination, indépendance de la justice, qualité de l'administration publique, niveau de corruption et responsabilité politique.

Cette politique ne préjuge pas de l'adhésion des pays concernés à l'Union européenne. Ainsi, selon la déclaration fondatrice du Partenariat oriental adoptée lors du sommet de Prague, le 7 mai 2009, celui-ci « *sera développé sans préjudice des aspirations exprimées par les différents pays partenaires en ce qui concernant leur future relation avec l'Union européenne* ».

Deux accords d'association avec la Géorgie et la Moldavie ont été signés le 27 juin 2014 en marge du Conseil européen et ratifiés par ces Etats en juillet 2014 et sont entrés en vigueur à titre provisoire le 1^{er} septembre 2014, dans l'attente de leur ratification, encore en cours, par les 28 Etats membres.

L'accord d'association avec l'Ukraine a, quant à lui, été signé en deux temps (le 21 mars 2014 pour le volet politique et le 27 juin 2014 pour le volet économique) et ratifié par ce pays le 16 septembre 2014. Alors qu'il aurait dû entrer en vigueur –également à titre provisoire dans l'attente de l'ensemble des ratifications- le 1^{er} novembre 2014, cette entrée en vigueur a été reportée, à la demande de la Russie, au 1^{er} janvier 2016.

D'une part, en effet, le lancement de cette politique est intervenu **alors que les négociations sur un nouvel accord de partenariat avec la Russie s'enlisaient, laissant celle-ci à l'écart.**

D'autre part, cette **initiative européenne entraine en concurrence avec la stratégie de resserrement des relations** avec l'« étranger proche » que la Russie entendait promouvoir.

Si le Partenariat oriental n'a pas suscité au départ de réaction hostile de la Russie, celle-ci a pourtant réagi assez rapidement en réactivant, dès janvier 2010, un projet d'union douanière avec le Kazakhstan et la Biélorussie, devant déboucher en plusieurs étapes sur une **Union économique eurasiatique** intégrant l'Ukraine. Elle a par ailleurs usé de divers moyens de pressions à l'encontre de ses partenaires historiques : embargo sur les vins moldaves et sur le chocolat ukrainien, augmentation des prix du gaz, instrumentalisation de l'appui militaire en Arménie...

Prenant conscience de la **concurrence par les normes** qu'implique le Partenariat oriental, – dès lors que les accords d'association prévoient la reprise par les Etats associés de « l'acquis communautaire » - la Russie a sans doute craint de se voir marginalisée économiquement dans un espace qu'elle considère comme sa **zone d'intérêts privilégiée.**

D'autant que l'Union européenne a négligé de prendre en compte les possibilités de coopération avec l'Union eurasiatique et de répondre aux préoccupations concrètes de la Russie sur l'impact que pouvaient avoir les accords d'association sur ses propres relations économiques avec les pays de l'espace post-soviétique, en particulier l'Ukraine.

Enfin, la Russie a pu voir dans la **promotion des valeurs et des standards politiques européens** dont cette politique était porteuse une **menace pour sa politique d'influence et son propre modèle.**

La crise ukrainienne, à laquelle son raidissement a conduit, a révélé de manière brutale et inattendue les **malentendus réciproques¹ qui s'étaient**

¹ « La crise ukrainienne ou le malentendu européen », Philippe Lefort, *Politique étrangère*, n°2, été 2014.

formés entre la Russie et l'UE à l'égard de cette politique, du fait d'un manque d'évaluation et d'un défaut de communication entre les parties.

C'est ainsi qu'il en est résulté des ambiguïtés, notamment en ce qui concerne la « perspective d'adhésion » à donner aux Etats partenaires. Alors qu'elle était exclue dès l'origine pour la France et qu'elle ne figure pas dans les textes, les pays partenaires ont pu escompter le contraire et la Russie le craindre.

L'une des faiblesses du Partenariat oriental est, en effet, d'avoir été lancé sans avoir fait l'objet au préalable d'une réflexion stratégique globale. Absorbés par d'autres préoccupations, les pays de l'ouest de l'Europe s'en sont désintéressés, la laissant conduire par les pays de l'Europe orientale. Cette politique a été menée d'une manière technocratique, avançant « *dans le formalisme rassurant des sommets* » sans que soient mesurées et évaluées à aucun moment ses possibles conséquences¹.

C. DES RAISONS DE POLITIQUE INTÉRIEURE

La crise ukrainienne, la virulence du discours russe contre l'Occident et la poussée du nationalisme pourraient également avoir pour partie des motivations internes : il s'agirait de **permettre une mobilisation nationale et de conforter un pouvoir qui se sent menacé de l'intérieur**².

1. Prévenir tout mouvement contestataire

Pour le pouvoir russe, la menace pourrait d'abord provenir d'un **mouvement de contestation populaire** sur le modèle des « printemps arabes » ou de la révolution *Maïdan* en Ukraine, d'autant que cette dernière avait un « potentiel de contagion important »³ compte tenu de la proximité culturelle et politique des peuples russe et ukrainien.

Il faut rappeler que d'importantes manifestations s'étaient déroulées à l'hiver 2011-2012 à la suite des élections législatives de décembre 2011 et de l'annonce par Vladimir Poutine, alors Premier ministre, de son intention de se présenter de nouveau à l'élection présidentielle prévue en 2012.

Ces manifestations ont été suivies, après la réélection de ce dernier comme président en mars 2012, de **l'adoption de mesures autoritaires**, contre les médias indépendants, les minorités, l'opposition, la société civile. La loi sur les « troubles à l'ordre public » a ainsi entraîné des peines d'emprisonnement ferme de manifestants...

¹ Audition M. Pierre Morel, ancien ambassadeur de France en Russie.

² Audition de Mme Tatiana Kastouéva-Jean, responsable du centre Russie-Nouveaux Etats indépendants à l'Institut français des relations internationales (IFRI).

³ « Les sanctions contre la Russie ont-elles un effet dissuasif ? » Céline Marangé, étude de l'IRSEM n° 37, 2015.

Néanmoins, le risque d'un mécontentement populaire persistait du fait du **ralentissement économique observé depuis 2012**, bien avant donc la baisse des prix du pétrole et les sanctions occidentales liées à la crise ukrainienne.

Dans les années 2000, la **rente énergétique avait été à l'origine d'une forte croissance** (7 % par an en moyenne) **et d'un formidable enrichissement de la société russe**. Le salaire moyen a ainsi progressé de 58,7 euros à 848,7 euros et la retraite moyenne de 17,2 euros à 327,9 euros¹. Alimentant le budget de l'Etat à hauteur de 50 %, la rente autorisait une distribution généreuse de revenus aux fonctionnaires et plus largement au secteur public, ainsi que le versement de prestations à l'ensemble de la population.

Cette rente énergétique devait aussi permettre une diversification de l'économie fondée sur le développement de l'activité dans les hautes technologies, l'innovation, la recherche. Pour diverses raisons, cette diversification n'est pas intervenue, ce qui s'est traduit par un essoufflement de la croissance (cf *supra*). **Le « contrat social » passé entre la société et le régime poutinien depuis le début des années 2000, qui reposait sur une progression sans précédent des revenus en contrepartie de l'acceptation d'un pouvoir fort, s'est ainsi trouvé remis en cause**. Une grave crise économique et par conséquent sociale se profilait de manière inévitable.

Confronté à la nécessité de **compenser la perte de légitimité qui pouvait en découler, le régime se serait donc lancé dans une politique extérieure offensive afin de mobiliser la population russe et de l'unifier autour de son leader**. La crise en Ukraine apparaît ainsi comme le moyen de rassembler la société russe **contre une menace extérieure** et de **détourner son attention des problèmes internes**, le nationalisme servant ainsi de « dérivatif à la dégradation de la situation ».

L'annexion de la Crimée va constituer le **point d'orgue de cette mobilisation patriotique**. Donnant lieu à un phénomène de rassemblement autour du chef (le « consensus criméen »), elle a permis à Vladimir Poutine de **reconquérir sa popularité, avec un taux d'approbation de son action supérieur à 85 % en mars 2014**, alors qu'il n'était que de 62-64 % au printemps 2013. Aux yeux de l'opinion publique, il a conforté son image d'homme fort, capable de protéger la Russie et les compatriotes russes à l'étranger des menaces extérieures.

Il ne faut pas négliger non plus l'influence prise ces dernières années par des personnalités nationalistes comme l'écrivain eurasiste Alexander Douguine ou le journaliste et écrivain communiste Alexandre Prokhanov dans les cercles proches du pouvoir. En adoptant un discours nationaliste, il

¹ Chiffres Rosstat, cités dans « La logique non économique de Vladimir Poutine », Ioulia Joutchokova et Vladislav Inozemtsev, *Politique étrangère*, 2:2015, été 2015.

s'agissait peut-être pour Vladimir Poutine de **donner des gages à ce courant** ou de chercher à **réduire son influence**.

2. Conforter le ciment identitaire en réponse à des fragilités internes

Si la principale menace que le pouvoir redoute d'affronter est celle d'un mouvement contestataire, il ne faut pas négliger la crainte d'un **éclatement du territoire sous l'effet de forces centrifuges**.

Il s'agit là d'une **menace, inhérente à l'immensité du territoire**, que le pouvoir russe a toujours redoutée et qui est au fondement de son caractère autocratique¹.

Elle est susceptible de **provenir de régions** mettant en avant des **revendications identitaires**, à l'instar des républiques caucasiennes **ou aspirant à davantage d'autonomie**, comme la Sibérie orientale qui conteste un modèle de développement imposé par Moscou ne lui permettant pas de bénéficier des retombées financières de ses activités.

Il faut également évoquer le risque de **délitement aux frontières lié au déclin démographique qui affecte l'Extrême-Orient russe** (Sibérie orientale). Cette région, qui représente 36 % du territoire a ainsi perdu 22 % de sa population depuis 1990, du fait de la disparition progressive des mesures incitatives qui existaient à l'époque soviétique (salaires majorés, primes « grand Nord...») et du vieillissement.

Si l'immigration asiatique reste modeste et contrôlée, du fait de la réticence des autorités et de la population locale, le **déséquilibre démographique avec la Chine du Nord** (où la densité est supérieure à 100 habitants au km² contre 8 habitants au km² au sud de la Russie et 1,1 en moyenne dans l'Extrême orient russe) est un sujet constant de préoccupation.

Toutes ces tendances peuvent expliquer la conduite d'une politique nationaliste visant à combler le « **déficit d'unité symbolique** » de la Russie.

3. Justifier la dérive autoritaire du pouvoir

La campagne anti-occidentale et la mobilisation contre un ennemi extérieur permet aussi au pouvoir de prendre des mesures autoritaires qui vont dans le sens d'une restriction des libertés.

En effet est actuellement à l'œuvre en Russie une **accentuation de la « verticalité du pouvoir », c'est-à-dire sa concentration dans les mains de l'exécutif, en même temps qu'une obsession sécuritaire**, la sécurité du

¹ « *L'empire sans limites : pouvoir et société dans le monde russe* », Laurent Chamontin, Editions de l'Aube, 2014.

régime se confondant avec celle de l'Etat¹. C'est en ce sens que Viatcheslav Volodine, chef adjoint de l'administration présidentielle, affirmait en octobre 2014 lors de la 11^{ème} réunion du Club Valdaï : « *Pas de Russie sans Poutine* ».

Ce **prisme sécuritaire** a beaucoup à voir avec la présence, au sommet de l'Etat, des structures de force (les *Siloviki*), dont l'influence s'est beaucoup renforcée depuis le début de la troisième présidence de Vladimir Poutine, les considérations sécuritaires l'emportant désormais sur toutes les autres.

Depuis le début de la crise ukrainienne, **un nouveau durcissement est observé**, tendant à **renforcer le contrôle sur la société civile** : les ONG recevant des financements étranger sont désormais inscrites au registre des « agents de l'étranger », ce qui de facto les empêche de fonctionner, l'utilisation d'Internet est surveillée, certains blogs faisant l'objet de décisions de fermeture et les plus consultés étant tenus de s'enregistrer auprès d'une agence publique. Une législation contre la « trahison d'Etat » et l'espionnage a été adoptée, la contestation publique de l'annexion de la Crimée étant, par exemple, passible de cinq ans de prison ferme.

Dans le champ politique, les mesures prises, comme la suppression de l'élection des maires dans les grandes villes, visent à **limiter le risque de « hasard démocratique »**. L'opposition libérale est marginalisée de différentes manières (pressions, arrestations, refus d'enregistrement...), la contestation politique n'étant plus tolérée dans l'espace politique, mais « cantonnée dans des ghettos ».

¹ Audition de Mme Tatiana Kastouéva-Jean, responsable du centre Russie-Nouveaux Etats indépendants à l'Institut français des relations internationales (IFRI).

CHAPITRE 2 : DES INTERÊTS COMMUNS QUI PLAIDENT POUR UN RAPPROCHEMENT

I. DES INTÉRÊTS COMMUNS ÉVIDENTS

A. NOUS AVONS BESOIN DE LA RUSSIE

1. Un acteur incontournable au plan international

La Russie conserve un **poids important sur l'échiquier international**. Son statut de puissance nucléaire et de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU font d'elle une puissance qui compte.

De par la capacité d'action (et a contrario de blocage) qu'elle détient sur de nombreux dossiers elle est un interlocuteur incontournable.

Concernant la **Syrie**, elle a ainsi démontré en septembre 2013 la réactivité et la créativité de sa diplomatie en proposant le désarmement de l'arsenal chimique du régime peu de temps après s'être opposée au projet de frappes aériennes occidentales.

De même tout récemment, la Russie a **prouvé, dans le dossier du nucléaire iranien, qu'elle pouvait se montrer un partenaire solidaire et fiable**, malgré les difficultés liées à la crise ukrainienne. En confortant l'unité des pays négociant avec l'Iran, elle a indéniablement permis **l'adoption de l'accord historique du 14 juillet 2015** entre les cinq membres du conseil de sécurité plus l'Allemagne (groupe dit du P 5+1) et l'Iran, qui limite ses capacités nucléaires et instaure un régime strict d'inspections, autorisant une levée progressive des sanctions internationales contre cet Etat.

Enfin, elle détient sans aucun doute **l'une des clefs de la résolution du conflit en Syrie**, même si l'intervention militaire qu'elle vient d'engager le 30 septembre 2015 en soutien au gouvernement de Bachar el-Assad, deux jours après en avoir appelé, à la tribune de l'Assemblée générale des Nations unies, à une « coalition mondiale contre le terrorisme », pose pour le moment plus de questions qu'elle n'en résout.

Elle est, en tous cas, comme les Occidentaux, concernée au premier chef par le **danger que représentent le terrorisme et le développement de l'islamisme radical**.

La Russie, cible du terrorisme

Régulièrement la cible d'attaques sur son territoire, la Russie fait partie des **pays les plus touchés par le terrorisme islamiste** au cours des dix dernières années. La dramatique prise d'otages de Beslan en septembre 2004, à l'origine de 326 morts dont 159 enfants, a causé un véritable traumatisme. D'autres attentats ont eu lieu depuis.

Récemment encore, le 14 décembre 2014, alors que le président Vladimir Poutine prononçait son discours à la Nation devant l'Assemblée fédérale, des affrontements extrêmement violents, provoquant une vingtaine de morts, se sont déroulés à Grozny, des djihadistes se réclamant de **l'Emirat du Caucase** s'en étant pris aux forces de l'ordre. Ce groupe terroriste a récemment fait allégeance à Daech, qui, en septembre 2014, a menacé de déclencher une guerre en Tchétchénie et dans le Caucase.

2 000 ressortissants russes auraient rejoint les rangs de Daech, qui recrute également parmi les ressortissants de pays d'Asie centrale immigrés en Russie.

Le **risque terroriste** est incontestablement une **préoccupation commune qui plaide pour un rapprochement de nos actions et de nos positions diplomatiques**. Soulignons à cet égard qu'en la matière, la coopération entre la Russie et la France existe déjà et n'a pas été remise en cause par la crise ukrainienne. La Russie a par ailleurs exprimé sa solidarité à la France à la suite des attentats de janvier dernier, tant par les condoléances adressées par Vladimir Poutine que par la présence du ministre des affaires étrangères Sergueï Lavrov lors de la marche du 11 janvier 2015.

La prolifération nucléaire, la piraterie ou encore le crime organisé sont d'autres sujets d'intérêt commun qui donnent lieu à des actions de coopération entre nos deux pays.

2. Un pays avec lequel nous partageons d'importants intérêts économiques

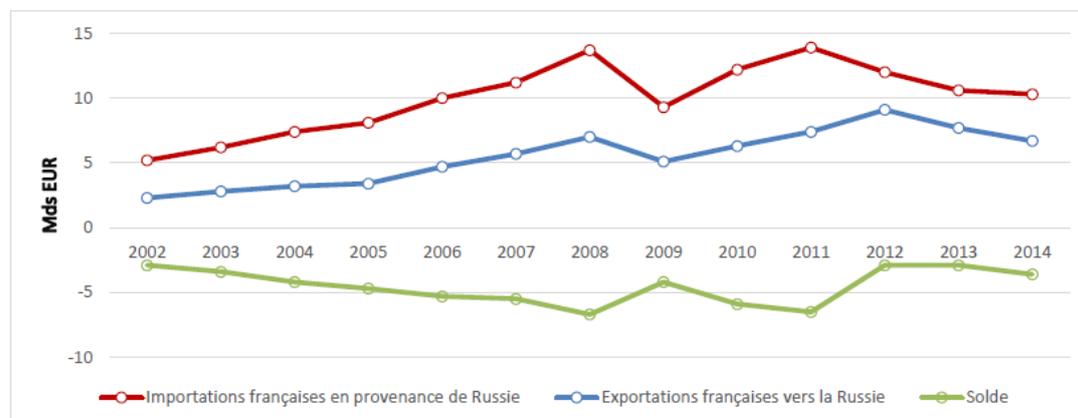
Les relations commerciales entre nos deux pays sont anciennes, la France ayant participé à l'industrialisation de la Russie il y a plus d'un siècle et le commerce bilatéral ne s'étant jamais interrompu depuis.

Elles se sont toutefois considérablement développées depuis le début des années 2000.

Ainsi les exportations françaises vers la Russie ont été multipliées par plus de quatre en treize ans, **passant de 1,8 milliard d'euros en 2000 à 7,6 milliards d'euros en 2013**. Il faut noter cependant, depuis 2012, une diminution des exportations françaises vers la Russie liée au ralentissement économique de ce pays.

Les exportations de la France vers la Russie enregistrent un tassement depuis 2012

Graphique 1 : Evolution des exportations et des importations françaises vers et de la Russie (milliards d'euros)



Source : Douanes françaises

Commentaire SE : A fin 2014, la Russie est le 3^{ème} marché de la France hors Union Européenne et Suisse, après les Etats-Unis et la Chine. Les échanges franco-russes ont diminué de 7,3% par rapport à 2013, à 17 Mds EUR en raison de la contraction des exportations françaises vers la Russie (-11,5% à 6,8 Mds EUR) et de la diminution des importations françaises de produits russes (-4,3% à 10,1 Mds EUR). Dans un contexte de récession économique et sanctions internationales, cette baisse se poursuit sur le premier trimestre 2015 avec une diminution des échanges bilatéraux de -33,9% en g.a.

Source : ministère de l'économie et des finances

La Russie représente le 3^e marché d'exportation de la France hors UE et Suisse, après les Etats-Unis et la Chine.

Selon les données des Douanes russes, la France était en 2013, avec **4,1 % de parts de marché**, le 3^e fournisseur européen de la Russie, derrière l'Allemagne (11,9 %) et l'Italie (4,5 %) et le 8^e au plan mondial.

Nos **principaux postes d'exportations** (chiffres 2013) sont les équipements mécaniques, le matériel électrique, électronique et informatique (1,9 milliard d'euros en 2013), les matériels de transport (1,7 milliard d'euros dont 1 milliard d'euros pour le matériel aéronautique et spatial), les produits chimiques, parfums et cosmétiques (1,2 milliard d'euros), les produits agricoles et agroalimentaires (1,17 milliard d'euros) et les produits pharmaceutiques (930 millions d'euros).

Il faut souligner les **solides positions détenues par la France sur le segment des produits de haute technologie** comme le **matériel aéronautique et spatial**, dont elle est, avec 45 % des parts de marché, le **premier fournisseur** à la Russie, et sur celui des **produits pharmaceutiques** (10 % des parts de marché, 2^e fournisseur).

La France est ainsi l'un des pays dont la part de **biens de moyenne et de haute technologie** dans le total des exportations vers la Russie est la plus élevée (71 %), après le Japon (87 %). **Le marché russe a donc une importance à la fois quantitative et qualitative pour la France.**

Les importations françaises en provenance de Russie (10,6 milliards d'euros en 2013) sont constituées à **86 % de produits énergétiques**, la Russie étant en 2013 le 2^e fournisseur de pétrole brut et de gaz naturel de la France. Si elles ont été multipliées par trois depuis 2000 (année où elles représentaient 2,8 milliards d'euros), elles ont tendance à diminuer depuis 2011 du fait à la fois de l'amélioration de l'efficacité énergétique de la France et de la mauvaise conjoncture économique.

Le montant des importations de la France en provenance de la Russie excédant celui de ses exportations, **la balance commerciale de la France avec la Russie est structurellement déficitaire**.

Au-delà des échanges commerciaux, il faut noter que **de nombreux groupes français sont implantés en Russie** et y ont réalisé des investissements significatifs dans plusieurs secteurs. La France était en 2014 ainsi le **6^e investisseur étranger en stock** (hors zones à fiscalité attractive¹) (14 milliards de dollars au 1^{er} janvier 2015 selon les chiffres de la Banque centrale de Russie et le **1^{er} en flux** (2,1 milliards de dollars). Elle est particulièrement bien représentée dans le **secteur financier**, **l'agroalimentaire**, la **grande distribution**, l'énergie et l'industrie automobile.

Les investissements directs français en Russie

Dans le domaine agroalimentaire, de nombreuses entreprises françaises ont investi en Russie. En 2010, **Danone** a pris une participation de 57,5 % dans le groupe Unimilk, deuxième plus importante société russe dans le domaine des produits laitiers, détenant ainsi **21 % de parts de marché** et 18 usines **en Russie**. De son côté, **Lactalis** possède deux usines en Russie et y fabrique de la crème, du fromage blanc et des fromages fondus. **Bonduelle** est présent en Russie avec deux conserveries et des terres (environ 10 000 hectares) dans la région de Krasnodar. Le groupe **Sucden** est l'un des principaux investisseurs dans le secteur du sucre, avec trois usines et plus de 100 000 hectares en Russie. **Soufflet** exploite une quinzaine de silos et possède une malterie dans la région de Saint-Petersbourg. Diana-Spf a construit une usine de produits pour l'alimentation des animaux de compagnie dans la région de Belgorod. Dans le secteur des vins, **Castel** est propriétaire d'une usine d'embouteillage de vins dans la région de Klin. De nombreuses autres entreprises comme **Louis Dreyfus** (douze silos et 100 000 hectares), **Lesaffre** (quatre levureries), Cooperl, SNF Floerger (polymères à usage agricoles) ont également investi en Russie.

Dans le secteur automobile, les constructeurs français sont présents industriellement en Russie et de plus en plus rejoints par les autres entreprises de la filière (usines Michelin, Faurecia, Valeo et depuis 2015, Araymond). **Renault** possède une usine à Moscou (Renault Russie) d'une capacité proche de 190 000 véhicules par an et est actionnaire depuis 2008 du constructeur automobile russe historique AvtoVAZ, dont Renault-Nissan possède 50 % depuis mi-2014. De son côté, **PSA** a construit une usine d'une capacité de 125 000 véhicules par an dans la région de Kalouga en partenariat avec Mitsubishi.

¹ Une grande partie des flux entrant en Russie (près de 60% de ceux enregistrés en 2014) sont des investissements réalisés par des holdings de sociétés russes, à la fois dans un but de sécurisation de leurs actifs et d'optimisation fiscale. Ainsi, le stock d'IDE en Russie, qui était de 566 Mds USD au 1^{er} janvier 2014, s'élèverait à seulement 147 Mds USD une fois retranchés les stocks détenus par des sociétés situées dans des zones à fiscalité attractive.

Dans le secteur des transports, le groupe **Safran** a investi près de 1 milliard d'euros en Russie depuis 2001 dans différents projets industriels du secteur aéronautique. Snecma (une entreprise du groupe Safran) a créé une coentreprise avec la société russe Saturn en 2009 pour concevoir et produire le moteur qui équipe le *Superjet 100* de Sukhoi. Airbus, associé à l'entreprise russe Kaskol, a ouvert un centre d'ingénierie aéronautique dans la région de Moscou. En 2010, Alstom a acquis 25 % du groupe russe TransMashHolding, principal fabricant de matériel ferroviaire en Russie. En 2013, Vossloh Cofiger a acquis 7,5 % de l'usine d'aiguillages de Novossibirsk. Vinci Concessions est partie prenante dans les concessions des tronçons 1,7 et 8 de l'autoroute Moscou-Saint-Pétersbourg.

Dans le secteur financier, la France est le premier investisseur étranger en Russie. La **Société Générale** est l'une des banques étrangères les mieux implantées du pays grâce à sa filiale Rosbank, qui est la 9^{ème} banque russe en termes d'actifs et le deuxième établissement privé étranger de Russie. BNP Paribas (52^{ème}), Crédit Agricole CIB (75^{ème}) et Natixis (123^{ème}) sont également implantées en Russie, où elles se concentrent essentiellement sur des activités de banque de financement et d'investissement. Les banques françaises occupent notamment de bonnes positions sur le segment des financements « export ».

Le **secteur des assurances** attire également les investissements français. En 2008, le groupe AXA a acquis 36,7 % de l'assureur russe Reso-Garantia (4^e compagnie d'assurance de Russie) pour un montant de 810 millions d'euros. BNP Paribas et Société Générale sont également présentes dans le secteur des assurances via leurs filiales respectives Cardif et Société Générale Insurance & Life Insurance. Le groupe SCOR est actif sur le segment de la réassurance.

Dans le secteur de **la distribution**, les groupes français Auchan, Décathlon, Castorama ; Kiabi et Leroy Merlin sont bien implantés sur le marché russe et continuent leur expansion. Avec 88 magasins, **Auchan** occupe la troisième place de ce secteur et en est le premier acteur étranger, devant METRO.

Dans le secteur du **BTP et des matériaux de construction**, Lafarge (aujourd'hui Holcim Lafarge) et Saint-Gobain ont développé leur présence en Russie ces dernières années et possèdent plusieurs sites industriels dans le pays. Saint-Gobain a récemment ouvert une usine de mortiers dans la région de Moscou ; Lafarge a ouvert une cimenterie en mai 2014 dans la région de Kalouga.

Dans le **secteur de l'énergie, les principaux groupes français possèdent d'importants intérêts industriels en Russie.** Total détient 40 % du projet de développement du champ pétrolifère de Khariaga, dont il est opérateur, 17 % du premier indépendant gazier russe Novatek, ainsi que 20 % du projet de liquéfaction gazière Yamal LNG, mené par Novatek.

Le groupe Engie est entré au capital de Nord Stream à hauteur de 9 % en juillet 2010 aux côtés de Gasunie (9 %), E.On et BASF (15.5 % chacun) et Gazprom (51 %). Alstom est implanté en Russie depuis 2007 par le biais d'une joint-venture avec Atomenergomash destinée à produire des turbines pour les centrales nucléaires russes.

Dans le domaine des **équipements électriques**, les sociétés françaises (Schneider Electric, Nexans, etc...) ont renforcé leur présence en Russie ces dernières années en ouvrant des sites de production dans les régions. En 2013, Schneider Electric a acquis 100 % du capital du groupe russe SamaraElectroShield, principal fournisseur d'équipements électriques et d'automatismes pour de nombreux secteurs de l'industrie russe tels la métallurgie, les mines, l'industrie pétrolière et gazière, les services urbains.

Dans le secteur pharmaceutique, cinq groupes français sont implantés en Russie : Sanofi, Servier, Boiron, Ipsen et Pierre Fabre. Deux d'entre eux (Sanofi et Servier) possèdent des sites de production. En 2015, Ipsen a signé un contrat de partenariat avec ROSTA pour produire localement.

Dans les autres secteurs, les entreprises françaises sont également présentes : l'Oréal dispose d'une usine à Kalouga, Porcher (textile technique) également, Accor Hôtels gère près de 50 hôtels (dont 5 ouverts en 2014) à travers des contrats de gestion et Plastic Omnium construit un site de production près de Saint Pétersbourg. Enfin, Air Liquide possède en Russie plus d'une dizaine d'unités de fabrication de gaz.

Source : ministère des affaires étrangères et du développement international

Le marché russe **recèle encore d'importantes opportunités de développement à moyen terme.**

Comptant 143,7 millions d'habitants, la Russie représente le **neuvième marché mondial**. Les salaires y ont augmenté de 10 % en moyenne depuis 2000, permettant l'émergence d'une classe moyenne importante. La population active est qualifiée et le coût du travail modéré.

Malgré la persistance de la corruption, la Russie a progressé ces dernières années dans le classement *Ease of Doing Business* de la Banque mondiale, dont elle occupe en 2014 la 62^{ème} place.

Enfin et surtout, les **besoins d'investissements sont considérables, en particulier dans le domaine des infrastructures de transport** (route, rail, aéroports). Parmi les projets prioritaires, qui bénéficient de financements publics importants, figurent la ligne ferroviaire à grande vitesse Baïkal-Amour et la modernisation de réseau de transports de l'agglomération de Moscou. La **Coupe du monde de football** qu'organisera la Russie en 2018 devrait ainsi être une opportunité à saisir, même si les budgets publics consacrés à cet événement pourraient être ajustés en raison de la conjoncture économique.

3. Des intérêts mis à mal par le contexte actuel

Les **intérêts français sont affectés par la crise économique** dans laquelle la Russie est plongée, du fait à la fois de la baisse des cours du pétrole et du contexte de sanctions et contre-sanctions.

En 2014, **les échanges commerciaux entre la France et la Russie ont diminué de 7 % par rapport à 2013**, du fait de la **contraction des exportations françaises vers la Russie (-12,1 %)** et de la diminution des importations françaises de produits russes (-3,2 %). Cette tendance s'est poursuivie au **premier semestre 2015** dans un contexte de récession économique et de sanctions internationales, avec une **diminution des échanges bilatéraux de 38,3 % en glissement annuel**.

En termes macroéconomiques, depuis septembre 2014, le commerce franco-russe a évolué défavorablement comme le montre le tableau suivant :

Echanges France/Russie (données brutes, valeurs en milliers d'euros)

	Exportations vers ...			Importations depuis ...		
	Monde	Russie	Part (%)	Monde	Russie	Part (%)
j-14	34 482 508	561 875	1,6	43 158 648	988 617	2,3
f-14	34 945 496	694 256	2,0	40 216 535	822 448	2,0
m-14	37 345 516	551 532	1,5	43 099 335	1 008 786	2,3
a-14	36 204 026	804 388	2,2	41 993 657	1 169 782	2,8
m-14	34 085 914	472 357	1,4	40 774 382	895 943	2,2
j-14	36 320 206	484 051	1,3	43 136 705	948 147	2,2
j-14	37 669 649	550 538	1,5	44 440 466	1 008 554	2,3
a-14	27 270 211	415 809	1,5	33 753 194	797 148	2,4
s-14	37 429 097	566 517	1,5	43 729 396	573 279	1,3
o-14	39 762 701	660 174	1,7	45 527 639	701 071	1,5
n-14	35 916 978	540 745	1,5	40 794 947	615 529	1,5
d-14	35 815 441	449 410	1,3	40 620 809	714 016	1,8
j-15	34 009 071	352 995	1,0	39 714 602	553 024	1,4
f-15	36 283 153	498 348	1,4	40 049 888	530 132	1,3
m-15	39 980 803	352 432	0,9	45 792 556	844 374	1,8
a-15	38 257 361	357 212	0,9	42 469 833	525 691	1,2
m-15	33 864 531	299 181	0,9	40 189 682	404 178	1,0
j-15	41 617 572	353 413	0,8	45 441 101	730 019	1,6

Source : Direction générale des douanes et des droits indirects

De septembre 2014 à juin 2015, les exportations françaises vers la Russie régressent alors que les exportations de la France dans le monde sont globalement en croissance. La part de la Russie dans les exportations françaises passe ainsi de 1,5 % en septembre 2014 à 0,8 % en juin 2015.

Il est difficile d'évaluer précisément l'impact des **sanctions et contre-sanctions**, l'économie russe ayant subi également un **choc majeur lié à la chute des prix du pétrole**. S'y ajoutent, en outre, les effets d'une **perte de confiance** liée à l'évolution défavorable de la situation économique.

A tout le moins, on peut établir que les sanctions ont eu un **impact direct sur l'activité des entreprises françaises dans les trois secteurs visés par les sanctions** : énergie, défense et finance. Ainsi, une part importante de l'activité des banques d'affaires est à l'arrêt depuis août 2014. Dans le secteur énergétique, certains projets de coopération ont été suspendus.

Un **effet négatif indirect** s'exerce également sur nos entreprises à travers la **dégradation de la capacité de financement des entreprises russes** et leur impossibilité d'accéder aux devises nécessaires au commerce avec l'UE. Ainsi, certains grands projets russes ont été reportés et privent nos entreprises d'un marché potentiel. Le **secteur aérien civil** est ainsi fortement affecté par les sanctions américaines qui s'appliquent aux banques publiques et à la banque russe de développement VEB¹. **Plusieurs avionneurs russes ont des difficultés à honorer les commandes passées.**

¹ Vnesheconombank.

Les entreprises françaises subissent également la **politique de « russisation » de l'économie** et des marchés, c'est-à-dire la préférence donnée aux entreprises russes dans l'attribution des contrats.

Enfin, il ne faut pas négliger l'effet que les sanctions peuvent **produire à long terme sur l'orientation de l'économie russe**, car la dégradation du climat d'affaire avec les pays européens conduit les entreprises russes à retenir des partenaires asiatiques (comme dans le domaine des biens d'équipement industriels et machines-outils) pour des contrats qui les engagent pendant des années (par exemple du fait de leurs implications en matière de formation..), comme M. Jacques Sapir l'a expliqué lors de son audition.

L'embargo instauré par la Russie en août 2014 sur les exportations de produits agro-alimentaires originaires de l'Union européenne et reconduit le 24 juin dernier jusqu'au 6 août 2016 a des **effets sensibles sur certains secteurs comme les viandes, les produits laitiers, les fruits et légumes (pommes)**.

Il faut toutefois noter que les exportations françaises de produits agricoles et agro-alimentaires vers la Russie avaient baissé de 4 % dès 2013, du fait de la politique d'auto-suffisance mise en œuvre par celle-ci en application de sa doctrine de sécurité alimentaire. Ainsi, l'embargo ne fait que conforter cette stratégie nationale.

Les effets de l'embargo russe sur les produits agricoles et agro-alimentaires français

L'embargo affecte 37 % des exportations agro-alimentaires françaises vers la Russie (tous les produits n'étant pas concernés ; ainsi les vins et spiritueux, les fleurs, le chocolat ne sont pas touchés).

La fermeture du marché russe a eu des conséquences significatives pour les exportations françaises de **viandes** (22,35 millions d'euros contre 125,2 millions d'euros en 2013, **soit une baisse de 82 % en 2014**), les **produits de la pêche** (-48 % en 2014), les **produits laitiers** (-41 %) et les **fruits et légumes** (-24 %). A moins d'une levée de l'embargo, les exportations de ces produits vers la Russie seront nulles en 2015.

En conséquence, entre janvier et avril 2015, la France n'a exporté que 128 millions d'euros de produits agroalimentaires vers la Russie, soit **1,75 % des importations russes de ces produits contre 3,9 % en 2012 et 2013 et 3,25 % en 2014** (du fait de l'embargo déclenché en août). La Russie ne représente plus que 0,64% des exportations françaises de produits agroalimentaires (contre 1,26 % habituellement).

Le manque à gagner pour la France depuis le 6 août 2014 est estimé à un peu plus de 300 millions d'euros. L'impact réel est toutefois difficile à estimer car, d'une part, ces produits ont été réexportés vers d'autres destinations (à des prix certes inférieurs) ou transformés (jus de fruits, compotes pour les fruits et légumes par exemple), d'autre part, l'embargo a fait baisser les prix sur le marché européen mais aussi mondial.

En outre, compte tenu de **la saturation du marché européen**, les exportations françaises vers les Etats membres de l'UE ont chuté pour certains produits sous embargo (comme la viande porcine en Pologne, Allemagne, Italie...) et les marchés de dégagement dans les pays tiers n'ont pas été suffisamment importants pour absorber l'offre française excédentaire de certains produits tels que la viande porcine, la viande de volaille, le lactosérum et les fromages, et les fruits et légumes.

Cet embargo a touché plus particulièrement les régions à forte spécialité agricole et agro-alimentaire comme la Bretagne, la Basse-Normandie et les Pays de la Loire.

Les mesures d'urgence adoptées par la Commission européenne n'ont pas permis de compenser pleinement l'impact de l'embargo. Les administrations françaises se sont par ailleurs mobilisées avec les professionnels afin de rechercher des débouchés alternatifs au marché russe. De nombreux marchés se sont ouverts pour les produits sous embargo russe, tels que la Chine et les Etats-Unis pour la charcuterie, le Vietnam et l'Arabie Saoudite pour la viande bovine, le Vietnam encore pour les pommes.

Les pays tiers récupérant les parts de marché des pays sous embargo sont le Brésil (+67 %), la Turquie (+30 %), la Biélorussie (+12 %) et la Chine (+12 %).

Source : Ministère des affaires étrangères et du développement international

A l'échelle européenne¹, **la crise économique russe** représenterait un **coût de plus de 2 millions d'emplois** et plus de **100 milliards d'euros** selon une récente étude de l'institut autrichien de recherches économiques Wifo² tenant compte non seulement de la baisse des échanges commerciaux, mais aussi du tourisme.

Selon cette étude, **la baisse de fréquentation des touristes russes à Paris** (-27 % lors de l'hiver 2014-2015 par rapport à l'hiver précédent) aurait à elle seule occasionné un **manque à gagner de 185 millions d'euros**.

Le secteur agroalimentaire européen subirait, quant à lui, une perte de 265 000 emplois.

En 2015, cette crise pourrait coûter plus de 1 % de PIB à l'Allemagne et 0,5 % de PIB à la France.

4. Une relation aux multiples autres facettes

Au-delà des relations économiques, les liens entre la France et la Russie s'incarnent de diverses manières.

Il faut d'abord souligner la croissance régulière de la **communauté française présente en Russie**, qui est passée, si l'on s'en tient aux Français inscrits au registre des Français de l'étranger, de 1 300 en 1986 à **2 000 en 1996**, 4 700 en 2006 et **plus de 6 000 en 2013**.

La langue française reste depuis le XVIII^{ème} siècle le principal vecteur de notre influence en Russie, où les écrivains français sont très

¹ UE plus Suisse.

² Etude réalisée pour l'Alliance des quotidiens leaders en Europe (LENA), citée par Le Figaro.fr lena.

populaires. Cet attachement conserve cependant une forte dimension élitiste. Le réseau des alliances françaises compte 11 établissements en Russie.

Le réseau de **l'enseignement français à l'étranger** en Russie comprend le lycée français Alexandre Dumas de Moscou (couvrant les niveaux de la maternelle à la terminale), une annexe de niveau élémentaire à Saint-Pétersbourg, une école de la Mission Laïque française à Kalouga (un projet MLF étant envisagé à Skolkovo).

333 911 élèves russes apprenaient ainsi le français en 2012-2013 et 3 592 écoles proposaient l'apprentissage du français dans l'enseignement primaire et secondaire.

Dans **l'enseignement supérieur**, 23 282 étudiants russes, soit 1,66 % du nombre total d'étudiants, apprennent le français, selon une enquête menée en novembre-décembre 2014.

L'accord bilatéral sur l'apprentissage de la langue du partenaire signé en 2004 a quant à lui permis l'ouverture, en septembre 2009, de sections internationales de russe dans des lycées français (Strasbourg, Saint-Germain-en-Laye, Bordeaux, Nice depuis 2014).

En matière de **coopération culturelle**, nos actions en Russie privilégient :

- le **soutien à la présence française dans les grands rendez-vous culturels prescripteurs** : ainsi en 2015, le poste a soutenu l'invitation de cinq spectacles représentatifs de la scène française au Festival Tchekhov, principal festival de théâtre de Moscou (dont le *Bourgeois gentilhomme* mis en scène par Denis Podalydès) ;
- le soutien à l'excellence française et au répertoire français mal connu du public russe ;
- les projets de coopération et de co-création, consistant à inviter et à soutenir des metteurs en scène, chorégraphes et chefs d'orchestre français ;
- enfin, le soutien aux échanges et à la mobilité : la remise de prix tels que le Prix Innovatia ou le Prix Khourioukhine permet ainsi d'envoyer de jeunes artistes en résidence en France.

L'évènement marquant qu'a été **l'année croisée France-Russie 2010** (près de 350 manifestations), a contribué à dynamiser nos relations bilatérales, à ouvrir de nouveaux champs et à favoriser la réciprocité des échanges. Les saisons croisées des langues et de la littérature russe et française 2012 se sont inscrites dans leur prolongement. La dynamique s'est poursuivie en 2013 (cinéma, théâtre) et en 2014 (arts plastiques, avec l'exposition Monumenta d'Ilia et Emilia Kabakov en mai-juin au Grand Palais) avec les « Rencontres culturelles France-Russie 2013-2014 » mises en

place suite à la signature, en novembre 2012, d'une déclaration d'intention sur la poursuite des échanges culturels franco-russes.

La **coopération universitaire franco-russe est également dynamique**. L'enseignement supérieur français suscite un réel attrait auprès des étudiants russes pour diverses raisons : gratuité des universités, renommé des écoles de commerce, image de la France et de la langue française. Cela se traduit par une augmentation régulière des flux (2 000 étudiants par an en études longues (plus de trois mois), la France étant passée de la 4^e à la 3^e place en la matière en 2012). La France est en tête pour les double-diplômes (159 recensés, devant l'Allemagne). Un projet d'accord sur la reconnaissance des diplômes est toujours en cours de finalisation.

La **France est le troisième partenaire scientifique de la Russie** (alors que celle-ci est le 14^e partenaire de la France). Les grands établissements de recherche français, tels que le CNRS (plus de 500 projets cofinancés depuis vingt ans), le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), le CNES ou encore l'Institut Pasteur, sont actifs en Russie. Le comité franco-russe pour la Science et la Technologie s'est en revanche tenu en 2015, après une interruption depuis 2007.

Il faut également évoquer les autres formes de coopération que sont :

- le **dialogue avec la société civile** (visites d'études sur le thème des migrations ou sur le thème des droits des personnes détenues et la réinsertion, colloque sur les migrations organisé en octobre 2014 à Saint-Petersbourg avec chercheurs, fonctionnaires, représentants d'ONG ...) ;

- la **promotion de l'attractivité de la France**, notamment dans les régions (IV^e Rencontre de la coopération décentralisée franco-russe à Nice en décembre 2012) ;

- l'**appui apporté aux réformes en Russie**, en particulier dans l'administration (échanges sur la justice des mineurs, les partenariats public-privé, les transports urbains, le développement régional, le soutien aux PME) et le cadre économique (cf. participation au programme présidentiel de formation des cadres et conclusion, en novembre 2014, d'une nouvelle convention sur les cadres d'entreprises).

Les **échanges entre acteurs institutionnels français et russes sont dynamiques dans de nombreux domaines**. Il en est ainsi, par exemple, en matière de santé (*3^e Assises franco-russes de la santé* à Saint-Petersbourg en juin 2014), d'agriculture (*3^e rencontres universitaires agricoles franco-russes* à Moscou en mai 2014), transports ferroviaires (*Deuxièmes rencontres formation/recherche/entreprises* à Paris en mars 2015), de tourisme (*rencontres d'Irkoutsk*, juin 2014), de droit (*journées franco-russes de droit administratif* en janvier 2014 à l'Université de Clermont Ferrand ; dernière Commission mixte pour la protection des droits de l'enfant dans le cadre des conflits familiaux en janvier 2015) ou encore de science (comité franco-russe pour la science et

la technologie en juin 2015). Ces échanges permettent un partage d'expérience et une meilleure compréhension mutuelle entre les deux pays.



Source : Ministère des affaires étrangères et du développement international

B. LA RUSSIE A AUSSI BESOIN D'EUROPE

1. L'Union eurasiatique et le pivot vers l'Asie ne sont pas une alternative

a) *L'intégration régionale de l'espace post-soviétique se heurte à des résistances*

Contrairement à l'objectif poursuivi, **les échanges de la Russie avec les pays de l'espace post-soviétique tendent à diminuer**. Ainsi, la baisse des exportations russes vers ces pays de la CEI observée dès 2013 (-7,2 %) s'est accentuée en 2014 (-17 %), du fait d'un recul des ventes de la Russie à ses trois premiers partenaires commerciaux au sein de la CEI : -28,1% (de manière attendue) avec l'Ukraine, -21,2 % avec le Kazakhstan et -2,5 % avec la Biélorussie.

La crise économique qui frappe la Russie n'est certes pas propice à l'intégration économique. En outre, la situation économique des Etats partenaires n'offre pas davantage de perspectives. La plupart sont des Etats pauvres (Kirghizistan, Arménie) ; Quant aux pays d'Asie centrale, leur

modèle économique est fondé, comme celui de la Russie, sur la recherche de rentes au détriment de la diversification.

L'Union économique eurasiatique, projet phare de la troisième Présidence de Vladimir Poutine, connaît un succès relatif. Si elle a été rejointe récemment par l'Arménie et le Kirghizistan, cette **Union reste, en l'absence de l'Ukraine, très déséquilibrée, à la fois géographiquement** (privée d'un accès à l'Europe, elle risque de souffrir d'un certain enclavement), économiquement et démographiquement, la Russie représentant 80 % du PIB et 85 % de la population de l'ensemble.

Cette Union reste en outre très largement dominée par la Russie : le russe en est la langue officielle, la principale institution, la Commission économique eurasiatique, est localisée à Moscou, au grand dam du Kazakhstan, qui aurait, semble-t-il, souhaité l'accueillir.

Elle se heurte à une **certaine méfiance des principaux pays partenaires** - le Kazakhstan et la Biélorussie se montrant très attachés à leur souveraineté - et de leurs milieux d'affaires, souvent protectionnistes.

Cette méfiance s'est renforcée depuis la crise ukrainienne, l'annexion de la Crimée et la revendication par Moscou d'un droit à défendre les intérêts des russophones partout où ils se trouvent ne laissant d'inquiéter, en particulier le Kazakhstan, qui compte une importante minorité russophone (24 % de la population).

Enfin, **l'embargo russe sur les produits agro-alimentaires occidentaux contribue à fragiliser cette Union**. La Biélorussie et le Kazakhstan ne s'étant pas ralliés à cette mesure, la Russie a été contrainte de rétablir des contrôles douaniers aux frontières de ces Etats afin d'empêcher la pénétration, par leur intermédiaire, de marchandises occidentales interdites.

b) La Chine et l'Asie ne constituent pas non plus une alternative

Le **virage asiatique de la Russie** mis en avant de manière appuyée depuis la crise ukrainienne ne doit pas masquer les difficultés et les ambiguïtés de ce positionnement, **s'agissant tout particulièrement de la relation avec la Chine**.

De l'avis de plusieurs personnalités auditionnées, **ce rapprochement est avant tout tactique**. Il s'agit de desserrer l'étau des sanctions occidentales et d'éviter un isolement diplomatique pesant.

La relation russo-chinoise est cependant déséquilibrée, tant sur le **plan économique** que sur le plan démographique. **L'économie russe représente aujourd'hui un cinquième de l'économie chinoise**, alors que les deux économies étaient de taille comparable en 1991.

Le déséquilibre entre les deux pays est évidemment également frappant en termes démographiques, la Chine étant presque dix fois plus peuplée que la Russie (1,4 milliard de Chinois ; 143,7 millions de Russes).

Le **caractère inégal de cette relation** fait dire à certains observateurs que la Russie est en train de devenir le « *junior partner* » (- partenaire de second rang -) de la Chine, soit l'inverse de la situation qui prévalait pendant la guerre froide, où la Chine, quoiqu'appartenant au même camp idéologique, était considérée comme une puissance de second rang par l'URSS.

La Russie est au demeurant **consciente de l'inconfort de sa position par rapport à la Chine**. En témoigne son souci de resserrer également ses relations avec les voisins de celle-ci, tels que l'Inde, la Corée du Nord et le Vietnam, voire avec le Japon (même si les relations avec ce dernier se sont refroidies depuis qu'il a rejoint les pays occidentaux en appliquant les sanctions).

La Chine n'a par ailleurs **pas vocation à constituer un marché de substitution pour les hydrocarbures russes**, comme l'espère la Russie, d'autant que cette dernière est en concurrence avec l'Asie centrale pour ce marché. Alors que Gazprom exporte actuellement quelque 160 milliards de m³ de gaz par an vers l'Europe, les premières livraisons de gaz dans le cadre du contrat gazier signé en mai 2014, attendues au plus tôt en 2020, devraient dans un premier temps se limiter à un volume de 5 milliards de m³, soit bien moins que la cible prévue (38 milliards de m³) laquelle ne sera atteinte, dans le meilleur des cas que vers 2030. Il est, en outre, probable que la Chine cherchera à renégocier les prix du contrat à la baisse, compte tenu de l'évolution du prix des hydrocarbures. Il pourrait donc ne pas s'avérer aussi profitable à la Russie que celle-ci l'escompte¹.

Il est toutefois à craindre qu'en privilégiant le développement de relations économiques avec la Chine, **la Russie s'enferme davantage dans un modèle économique fondé sur la rente énergétique et l'exploitation des matières premières** qui la fragilise et la maintienne dans une situation de dépendance. En aucune manière cette option n'est de nature à favoriser la diversification économique dont elle a besoin.

Enfin, avec le **ralentissement désormais confirmé de la croissance chinoise**, qui réduit déjà sa demande en hydrocarbures, ce pari de la Chine pourrait finalement s'avérer un assez mauvais calcul.

L'intérêt porté par la Chine à ce nouveau partenariat stratégique n'est, quant à lui, pas dénué d'arrière-pensées.

Il présente pour elle un certain nombre d'avantages, en premier lieu **l'opportunité de diversifier ses approvisionnements énergétiques**. Le gaz

¹ « Les sanctions contre la Russie ont-elles un effet dissuasif ? » Céline Marangé, étude de l'IRSEM n°37, 2015.

ne couvre en effet actuellement que 5 % des besoins énergétiques chinois, largement satisfaits par le charbon dont la Chine souhaite limiter l'utilisation en raison des émissions de gaz à effet de serre¹. La Russie constitue aussi un réservoir de ressources naturelles (eau, bois, minerais, denrées alimentaires) dont la Chine a grand besoin.

Il faut noter également **l'appétence chinoise pour les terres agricoles russes** : des sociétés chinoises acquièrent ainsi, par des baux de très longue durée, l'usage de centaines de milliers d'hectares, notamment dans l'Extrême-Orient.

Pour le reste, la Chine se montre prudente et préserve avant tout ses intérêts. Ainsi il n'est pas sûr que les **banques chinoises soient disposées à répondre à l'important besoin de financement de la Russie** qui, avant la crise, empruntaient autant aux banques étrangères qu'aux banques russes. Méfiantes et relativement inexpérimentées en la matière, elles hésitent en effet à consentir des prêts à l'étranger.

Il risque d'en être **de même s'agissant des investissements dans l'économie russe**. Les travaux liés aux grands projets tardent à démarrer, la Chine craignant que la Russie ne puisse en assumer les coûts. La Chine ne semble par exemple pas prête à financer la construction du gazoduc Altaï, qui vise à relier les deux pays en Sibérie occidentale.

Son alliance avec la Russie **procède aussi de visées stratégiques**.

Outre le fait qu'elle trouve en elle un allié conciliant pour œuvrer à la recomposition d'un ordre économique mondial qu'elle conteste, la Chine s'appuie sur la Russie pour **contrecarrer la pression que le pivot asiatique américain fait peser sur elle dans la zone Pacifique**.

Enfin, elle en profite pour avancer ses pions vers l'est. C'est ainsi qu'elle est parvenue à **faire admettre par la Russie son projet de « nouvelle route de la Soie »** (« One belt, one road ») lancé à l'automne 2013, qui vise à constituer un vaste réseau d'infrastructures terrestres (transports, télécommunications, oléoducs et gazoducs) reliant la Chine à l'Europe occidentale via l'Asie centrale. Les deux Etats ont ainsi annoncé **le 9 mai 2015** leur décision de **coordonner ce projet chinois avec le projet russe d'Union eurasiatique**, soulignant leur caractère complémentaire et non concurrent.

Ce projet risque pourtant à terme de contrarier les intérêts et de **se heurter à l'influence russe en Asie centrale**, en particulier, lorsque la Chine souhaitera y protéger ses investissements par des accords bilatéraux de sécurité avec les pays de cette zone.

¹ « La Chine au secours de la Russie », Alexis Toulon, *Problèmes économiques* n° 3108, mars 2015.

2. La Russie reste tournée vers l'Europe

Malgré les tensions actuelles et l'affichage d'un virage vers l'Asie, la Russie reste dans les faits tournée vers l'ouest, en particulier vers l'Europe.

a) D'un point de vue économique

Cette orientation est d'abord économique, puisque la moitié de ses échanges économiques se fait encore avec les pays européens.

Ces échanges traduisent une forte interdépendance, la Russie ayant besoin des capitaux et des technologies occidentales alors que l'UE a besoin des hydrocarbures russes.

L'Union européenne reste le premier partenaire commercial de la Russie, aussi bien comme fournisseur (**41,4 % des importations russes en 2014**, devant la zone Asie Pacifique qui en représente 36,4 %) que comme débouché (**52,1 % des exportations russes en 2014**), malgré une diminution (respectivement -1,2 % et -1,7 %)¹ par rapport à 2013.

Le commerce avec les 28 Etats de l'UE représente ainsi plus des **deux tiers (67 %) de l'excédent commercial de la Russie**.

La Russie est, quant à elle, devenue le 3^{ème} partenaire commercial de l'UE, après les Etats-Unis et la Chine. Sa part dans le total du commerce de biens de l'UE est passée de 5 % en 2002 à 8 % en 2014 (chiffres Eurostat).

Au sein de l'Union européenne, les trois premiers clients de la Russie sont les Pays-Bas, du fait du rôle des ports hollandais dans l'approvisionnement énergétique de l'Europe (13,7 % des exportations russes en 2014), suivis de l'Italie (7,2 %) et de l'Allemagne (7,5 %), la part de la France s'établissant à 1,5 %.

Les trois premiers fournisseurs européens de la Russie sont l'Allemagne (11,5 % des importations russes), l'Italie (4,6 %) et la France (3,8 %), loin derrière la Chine (17,8 %).

Les biens que la Russie achète à l'Europe se composent principalement de biens d'équipements, de produits transformés et de produits agro-alimentaires.

Les exportations russes vers l'UE sont essentiellement des matières premières, en particulier des hydrocarbures. L'Europe est un **débouché essentiel pour le gaz et le pétrole russe**, puisqu'elle absorbe encore **environ la moitié de ses exportations d'hydrocarbures**. Compte tenu du poids que celles-ci représentent dans le budget fédéral (50 % des recettes) et dans l'ensemble des exportations russes (70 %), on mesure l'importance que revêt de facto la demande énergétique européenne pour la Russie.

Celle-ci est également très **dépendante des investissements et des technologies occidentales** pour développer l'exploitation de nouveaux

¹ Chiffres du service économique régional de l'ambassade de France en Russie, juin 2015.

gisements. Le gel récent de projets d'avenir comme ceux de Total visant à l'exploitation du pétrole de schiste en Sibérie occidentale (avec Lukoil) et à l'extraction de gaz en Arctique (projet Chtokman avec Gazprom) apparaît ainsi très pénalisant pour l'économie russe.

Quant à la **politique de substitution aux importations** menée par la Russie en réaction aux sanctions occidentales, elle **se heurte à des difficultés**. Outre le fait qu'elle est pénalisée par l'insuffisante innovation, sa mise en œuvre est retardée par le manque de visibilité des acteurs domestiques sur la durée des sanctions et l'horizon dont ils disposent pour investir, ainsi que par les difficultés d'accès au crédit. Elle risque, en outre, de se traduire par un renchérissement des produits vendus sur le marché interne. A titre d'exemple, dans le domaine agricole, les résultats de cette politique sont pour l'instant limités, même si des signes encourageants se dégagent.

La politique de substitution aux importations agro-alimentaires

En 2014, l'augmentation de la production russe (+ 3,3 % en 2014) n'a pas été suffisante pour infléchir les importations. Depuis le début de l'année 2015, elle montre cependant des signes de progression: selon Rosstat, la production russe de volaille a augmenté de 10,3 % entre janvier et avril 2015 par rapport à la même période de l'année précédente. Il en est de même pour la viande porcine (+7,4 %). En ce qui concerne la viande bovine, les produits laitiers, les fruits et légumes et les produits de la pêche, qui requièrent des investissements lourds, l'augmentation de la production ne peut être attendue avant deux ou trois ans.

Les produits laitiers sont les plus difficiles à substituer, tant par la production russe que par les importations, l'Union européenne restant le plus important fabricant de fromages au monde.

Ces difficultés expliquent que malgré l'embargo, la Russie a vu ses importations augmenter de 9 % en valeur en 2014, dans la mesure où elle a dû importer de pays tiers des produits globalement plus chers, ce qui a en outre contribué à alimenter l'inflation.

Enfin, même si elle s'en défend, la Russie reste attirée par le modèle de l'UE, **dont le projet d'Union économique eurasiatique s'inspire très largement**. A l'occasion d'un entretien avec Mme Tatiana Valovaya, ministre membre de la **Commission économique eurasiatique**, vos rapporteurs ont noté l'aspiration de cette Union eurasiatique à développer de bonnes relations avec l'UE, dans la perspective à long terme d'un « **grand espace économique commun** » et en particulier le souhait d'un dialogue politique avec celle-ci, les contacts actuels n'ayant lieu qu'à un niveau technique.

b) Sur un plan culturel

Culturellement ensuite, la Russie reste européenne. Les élites continuent à se penser européennes et se sentent éloignées de la mentalité asiatique. Si une part importante du territoire russe se situe en Asie, l'essentiel de la population vit à l'ouest du pays, qui continue d'attirer les flux migratoires internes, au détriment de la façade asiatique, en déclin démographique.

Comme le relève une récente étude de l'observatoire franco-russe¹, **l'histoire des relations entre la Russie et l'Occident est marquée par une alternance de périodes de rapprochement et d'éloignement**. Ce mouvement de balancier, oscillant entre attraction et rejet, renvoie au débat opposant, depuis le XVII^e siècle, les occidentalistes qui revendiquent « l'euroanéité » de la Russie et les slavophiles qui la contestent au nom de l'identité russe. **La société russe est aujourd'hui incontestablement dans un « moment slavophile »** mais il est permis d'espérer qu'il prendra fin un jour et qu'une phase de rapprochement pourra lui succéder.

3. Un modèle de croissance à bout de souffle

Si la crise économique que traverse actuellement la Russie est pour partie conjoncturelle, elle révèle aussi des fragilités structurelles qui posent la question de la viabilité de son modèle de croissance.

a) Une crise conjoncturelle

Après une croissance de seulement 0,4 % en 2014, **la Russie devrait connaître une récession de -3 % en 2015** (-2,2 % en glissement annuel au premier trimestre, -4,6 % au deuxième trimestre).

Ces difficultés sont pour partie liées à la combinaison de deux facteurs conjoncturels : les **sanctions internationales** en vigueur depuis l'été 2014 et la **chute des cours du pétrole** (qui passent de 115 USD le baril en juin 2014 à 50 USD en janvier 2015).

Plusieurs effets peuvent être identifiés :

L'**incertitude géopolitique** provoquée par la crise en Ukraine à partir de mars 2014 a freiné les investisseurs étrangers et **favorisé les sorties nettes de capitaux** (-154 milliards de dollars en 2014, soit 8,3 % du PIB, contre 61 milliards de dollars en 2013), traduisant une perte de confiance dans l'économie russe.

Les sanctions internationales prises en juillet-août 2014 ont achevé de **dégrader le climat d'investissement** et pesé sur l'activité en limitant l'accès des acteurs des secteurs bancaires et énergétiques à des financements en devises.

La baisse des prix du pétrole, la fuite des capitaux et les tensions géopolitiques ont fait **pression à la baisse sur le cours du rouble** que la Banque centrale de Russie (BCR), après l'avoir soutenu en puisant dans ses

¹ « La Russie et l'Europe occidentale : retour sur une relation complexe », Marie-Pierre Rey, Notes de l'Observatoire franco-russe, n° 10, février 2015.

importantes réserves¹, a finalement laissé **flotter le 5 novembre 2014, précipitant sa dépréciation** (le 16 décembre 2014, il chute de 20 % en une seule journée ; **sur l'ensemble de l'année 2014, il a perdu de 43 % de sa valeur face à l'euro**). Le **cours du rouble affiche depuis une très forte volatilité** : après d'être apprécié de 36 % entre février et mi-mai 2015, il est de nouveau orienté à la baisse, en raison de la conjoncture du marché des hydrocarbures.

La dépréciation du rouble et l'embargo sur les importations de produits alimentaires occidentaux, qui a renchéri le prix des produits disponibles, ont eu pour effet une **hausse sensible de l'inflation** à compter d'août 2014, qui atteint 11,4 % en glissement annuel en décembre 2014 et un pic de 16,9 % en mars 2015. Pour tenter de la réduire, la Banque centrale de Russie a mis en œuvre une **politique monétaire restrictive** qui l'a conduit à augmenter fortement les taux d'intérêt (le taux directeur atteignant 17 % en décembre 2014), au détriment de l'investissement. La Banque centrale de Russie a néanmoins été en mesure d'assouplir sa politique à compter de janvier 2015 dans un contexte d'appréciation du rouble et de baisse des anticipations inflationnistes.

La chute du rouble et l'inflation n'en ont pas moins provoqué une forte **baisse de la demande**.

Privé d'accès aux financements internationaux et confronté à la hausse des taux d'intérêts, le secteur bancaire russe subit la crise de plein fouet, à tel point que l'Etat doit lui apporter son soutien, à la fois par des mesures de refinancement (prêts en devises destinés à assurer la liquidité) et par un programme de recapitalisation doté de 18 milliards de dollars.

Très dépendantes des recettes tirées des hydrocarbures, qui représentent 50 % des recettes du budget fédéral, **les finances publiques sont fragilisées**. Aux effets de la crise s'ajoute la charge financière de représente l'annexion de la Crimée et la guerre en Ukraine. Si le budget est resté proche de l'équilibre (0,5 % du PIB) en 2014, il subira davantage les effets de la baisse du prix du pétrole en 2015 (**-17 % de recettes par rapport au montant initialement prévu**)

En outre, fin janvier 2015, le gouvernement a en effet adopté un **plan anticrise, doté de 2 500 milliards de roubles**, dont une grande part est destinée à soutenir le secteur bancaire par des mesures de recapitalisation. Pour le reste, ce plan prévoit des soutiens aux grandes entreprises, des mesures en faveur du marché du travail et du secteur agricole ainsi que l'indexation des pensions de retraites.

¹ La BCR a consacré 85 Mds USD au soutien du rouble en 2014. Cet effort explique une grande part de la diminution de ses réserves, passées de 510 Mds USD début 2014 à 385 Mds USD début 2015.

Un **déficit budgétaire de l'ordre de 3 %** devrait en résulter pour 2015, qui sera financé par les **fonds de réserve**¹ alimentés par les recettes provenant de la vente d'hydrocarbures. Les trois quarts de ces réserves pourraient ainsi être dépensées en 2015, ce qui pose question pour le financement du déficit en 2016 si la reprise n'est pas au rendez-vous.

S'il n'a pour l'instant pas été procédé à un ajustement massif des dépenses (réduites seulement de 2 % par rapport au budget initial), un **problème de soutenabilité risque néanmoins de se poser si le prix du pétrole ne remonte pas, un baril à 100 USD étant actuellement nécessaire à l'équilibre** selon le projet de budget établi pour la période 2015-2017.

Les dépenses sociales (22,7 % des dépenses) et les dépenses militaires (20,5 %) restant prioritaires, ce sont celles destinées à la relance de l'économie, aux infrastructures, à l'amélioration de l'éducation et de la formation, ainsi que celles relatives aux soins médicaux et à la santé publique qui risquent d'être remises en cause, comme le craint M. Alexeï Koudrine, ancien ministre des finances (2000-2011) de la Fédération de Russie ².

Il convient également de souligner les **difficultés budgétaires des régions, dont les dépenses ont augmenté depuis 2012** en raison d'une sensible progression des salaires de la fonction publique et des dépenses de construction, mises à leur charge en 2012 à la suite de l'élection présidentielle. Sur 83 budgets régionaux, 74 étaient ainsi en déficit au début de l'année 2015, ce qui, compte tenu de la hausse des taux d'intérêt, pourrait rendre nécessaire à terme un soutien du budget fédéral³.

Certes, on ne peut parler d'effondrement de l'économie russe, dont la situation reste meilleure qu'en 1998, année où la Russie avait fait défaut sur sa dette. Ainsi, la balance commerciale reste excédentaire, malgré la baisse des exportations et le compte courant a affiché en 2014 un excédent de 3,2 % du PIB. La dette publique demeure limitée (11 % du PIB fin 2014) et la Banque centrale de Russie possède encore d'importantes réserves (354 milliards de dollars fin avril 2015).

Cette crise n'en a pas moins montré les limites d'une trop forte **dépendance de l'économie russe vis-à-vis des hydrocarbures**, qui représentent 30 % du PIB de la Russie, 50 % des recettes fiscales du budget

¹ Issus de la division en deux en 2008 du Fonds de stabilisation de la Fédération de Russie, créé en 2004 pour gérer les recettes provenant des exportations d'hydrocarbures, ces deux fonds sont, d'autre part, un « fonds de réserve » destiné à amortir l'effet des fluctuations des prix du pétrole sur le budget et à soutenir l'économie réelle, d'autre part, un « fonds du bien-être national » servant à cofinancer certaines cotisations de retraite complémentaire.

² Entretien de M. Alexeï Koudrine avec Mme Zhanna Nemtsova et Maxim Glikin pour RBC Daily Moscou, paru dans *Problèmes économiques* n° 3108, deuxième quinzaine de mars 2015.

³ « Au risque du politique : situation et perspectives économiques de la Russie en 2015, Julien Vercueil, maître de conférence à l'Institut national des langues et civilisations orientales (INALCO), à paraître dans l'édition 2015 des *Regards de l'Observatoire franco-russe*.

fédéral et 70 % de ses exportations. Un cabinet de conseil a estimé que toute baisse du baril d'un dollar prive le pays de 2,3 milliards de dollars¹.

Elle traduit aussi incontestablement **l'effet des sanctions internationales**, en particulier à travers la limitation de l'accès des entreprises russes aux marchés de capitaux occidentaux qui a renchéri le coût du crédit en Russie et contraint les entreprises russes à rembourser rapidement leurs dettes en devises.

Il reste cependant **difficile d'isoler l'effet particulier des sanctions dans la dégradation de la situation économique de la Russie**. Selon des estimations confidentielles de la Commission européenne, le coût économique des sanctions de l'UE pour la Russie représenterait 0,6 point de PIB en 2014 et 1,1 point de PIB en 2015. La Russie chiffre quant à elle cette perte à 2 % du PIB (et 4 % à 5 % pour la baisse des cours du pétrole).

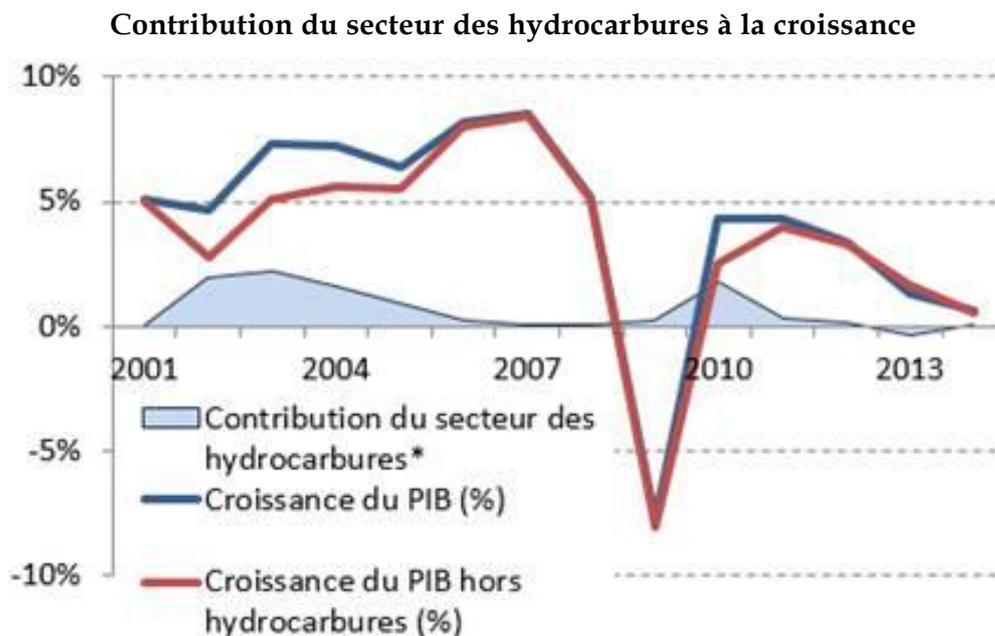
b) Des faiblesses structurelles

Néanmoins, cette crise ne doit pas occulter l'existence de difficultés structurelles, traduisant l'absence de relais internes de croissance.

De fait, le **ralentissement de l'économie russe était amorcé avant la crise ukrainienne et les chocs conjoncturels précédemment décrits**. Si la récession consécutive à la crise financière de 2008 avait été suivie d'un rebond temporaire, notamment grâce aux dépenses budgétaires, **le rythme de croissance n'a ensuite cessé de ralentir**, passant de 4,5 % en 2010 à 4 % en 2011, 2,5 % en 2012 et 1,3 % en 2013.

Contrastant avec la croissance soutenue enregistrée entre 2000 et 2008 (+ 7 % par an en moyenne), portée par une conjoncture pétrolière favorable, **ce ralentissement traduit d'abord une stagnation de la production pétrolière, le secteur énergétique souffrant d'un manque de modernisation et d'investissement**. 90 % des gisements d'hydrocarbures exploités ont dépassé leur pic de production et les coûts d'exploitation augmentent. L'exploitation des nouveaux gisements identifiés dans l'Arctique nécessiterait des investissements considérables, qui sont hors de portée de la Russie sans l'aide des investisseurs occidentaux.

¹ Estimation de l'Economic Expert Group, citée par M. Alexis Toulon dans son article déjà cité, *Problèmes économiques* n° 3108.



De manière générale, **l'économie russe souffre d'un déficit structurel d'investissement**, dont la part dans le PIB est passée d'environ 33 % à l'époque soviétique à 18-19 % aujourd'hui.

Parmi ses secteurs-clés, certains comme les industries spatiale et nucléaire sont en perte de vitesse, d'autres, tels que la construction navale et le secteur aéronautique, rencontrent de grandes difficultés. Quant à l'armement, il apparaît très dépendant de la fourniture de composants étrangers.

L'économie russe **n'est donc pas parvenue à se diversifier et à générer des facteurs autonomes de croissance**.

A partir de 2009, c'est donc principalement la consommation privée, soutenue par la hausse des salaires et des crédits aux particuliers, qui a été le principal moteur d'une croissance ralentie.

Le **faible dynamisme de la démographie** (faible taux de fécondité, taux de mortalité prématurée élevé, notamment pour les hommes) réduit à long terme la main d'œuvre disponible. La population active s'est ainsi réduite de 90 à 86 millions de personnes entre 2005 et 2013¹. Un expert a souligné à cet égard le renforcement récent d'une vague de départs touchant particulièrement les chercheurs et les entrepreneurs. Il faut noter toutefois l'arrivée récente d'immigrés en provenance du Donbass.

Malgré des initiatives qui vont dans le bon sens (adoption d'un plan national de lutte contre la corruption pour 2012-2013, modification du code pénal et du code des infractions administratives, adoption d'une nouvelle loi

¹ « La logique non économique de Vladimir Poutine », Ioulia Joutchokova et Vladislav Inozemtsev, *Politique étrangère*, 2:2015, été 2015.

sur les marchés publics...), la **corruption persiste** (la Russie figure au 136^e rang mondial sur 175 du classement *Transparency International*) et le **climat des affaires reste défavorable**.

La concurrence est limitée par la **position dominante des grandes entreprises publiques** dans le secteur bancaire, les transports et l'énergie. Leur part dans l'économie s'est encore récemment accrue avec la nationalisation de Rosneft et VTB, le programme de privatisations envisagées n'ayant pas été appliqué. De fait, le secteur public représente encore 40 % du PIB. Les obstacles non tarifaires aux échanges (comme les restrictions, assez courantes, liées à la sécurité alimentaire) et aux IDE réduisent également la libre concurrence.

Des progrès seraient également à accomplir en matière **d'efficacité énergétique et d'efficience de l'offre de transports** (problèmes de qualité et de mise aux normes des infrastructures, notamment routières, enclavement de certaines régions, embouteillages géants dans les grandes villes...).

Faute de demande, **l'innovation est peu stimulée** malgré le soutien public aux laboratoires de recherche et la création du centre d'innovation Skolkovo. Selon un expert rencontré lors de notre déplacement à Moscou, la Russie, désormais au 18^{ème} rang mondial, derrière la Slovaquie, pour l'innovation, est « *une puissance scientifique qui perd pied* ».

Enfin, malgré l'existence de filières d'excellence, datant pour une large part de l'époque soviétique, la **qualité moyenne des formations** tend à diminuer du fait d'une moindre sélectivité et d'une insuffisante adaptation des contenus.

4. Une trajectoire préoccupante

La marginalisation de la Russie consécutive à la crise ukrainienne conforte la Russie dans le choix d'une attitude de repli qui n'en est pas moins porteuse de dangers pour le monde extérieur.

a) Une évolution interne préoccupante

Sur le plan économique, le **pouvoir ne manifeste aucune volonté d'engager de réformes**. La stratégie qu'il suit consiste à attendre que la crise passe, en espérant une remontée des prix du pétrole en 2016.

La **confiance dans l'économie est durablement atteinte**, tant du point de vue des entreprises (que la chute de la demande n'incite pas à investir) que des ménages (au premier trimestre 2015, l'indice de confiance mesuré par Rosstat a chuté de 32 %, cependant que l'augmentation de la détention de devises traduit une absence de confiance dans le rouble).

Sur le plan politique, le pouvoir en place refuse toute **libéralisation et verrouille au contraire le champ politique**, afin de prévenir toute remise en cause de la politique suivie.

L'opposition apparaît de plus en plus marginalisée. Un climat de peur s'est installé à la suite de l'assassinat en février 2015 de Boris Nemtsov, dont les causes resteront sans doute non élucidées. Les rares opposants qui demeurent - une partie ayant quitté le pays ou s'étant retirée de la vie publique - et leur entourage subissent des pressions et des tracasseries administratives. Ainsi le parti du Progrès d'Alexeï Navalny ne parvient pas à obtenir son enregistrement pour participer aux prochaines élections. En mars dernier, l'ancien candidat à la présidentielle de 2012 Mikhaël Prokhorov, pourtant proche du pouvoir, a dû céder sa place à la tête du parti « Plateforme citoyenne » au profit d'un autre leader jugé plus loyal.

On assiste par ailleurs à une **uniformisation du débat politique**, tous les partis représentés au Parlement (Russie juste ; communistes, nationalistes) validant la ligne du Kremlin.¹

Plus généralement, comme plusieurs interlocuteurs l'ont fait valoir à vos rapporteurs, la **Russie actuelle est un pays qui se ferme, se replie sur lui-même par manque de confiance envers l'extérieur**. Alors qu'elle avait fait le pari de l'ouverture sur le monde, elle cherche aujourd'hui à construire son propre modèle, pour réduire sa dépendance externe, comme l'illustrent la politique menée vis-à-vis d'Internet et l'entrée en vigueur récente d'un nouveau système national de paiement destiné à sécuriser les opérations de cartes bancaires à l'intérieur du pays.

La crise actuelle contribue à renforcer le sentiment d'insécurité de la Russie. Les **mesures visant à prémunir le pays contre toute influence étrangère se multiplient**. Depuis l'automne 2014, il est interdit à tout investisseur étranger de détenir plus de 20 % du capital d'un média national. Les ONG ne peuvent plus recevoir de financements étrangers et leur activité est étroitement surveillée. Les citoyens russes possédant la double nationalité sont tenus de le déclarer.

Ainsi, l'objectif principal de la Russie serait désormais « *de se protéger, d'une manière ou d'une autre contre l'avancée, de toutes parts, du monde environnant* ». ²

Ce choix du repli découlerait du fait que malgré les efforts qu'elle a consentis depuis la fin de la guerre froide, **la Russie n'est pas parvenue**, à la différence de la Chine, **à tirer pleinement profit de son insertion dans l'économie mondiale** alors qu'elle en subit les chocs et les effets négatifs.

La crise actuelle révèle également les **difficultés de la Russie à se construire une identité nationale**. En l'absence de projet démocratique, celle-ci se fonde exclusivement sur le passé et la mobilisation d'une mémoire historique destinée à montrer la grandeur de la Russie. La célébration de

¹ « Le système Poutine : bâti pour durer ? », Tatiana Kastouéva-Jean» *Politique étrangère*, 2:2015, été 2015.

² « La Russie, une puissance révisionniste ? » Fiodor Loukianov, *Politique étrangère*, 2:2015, été 2015.

la Grande guerre patriotique, l'adoption de lois mémorielles et les débats autour de l'adoption d'un manuel d'histoire unique tendent à l'édification d'un récit national, unifiant toutes les époques du passé et rassemblant toutes les régions et ethnies qui composent la Fédération de Russie¹. Cette approche n'est pas dénuée de risques. Elle conduit notamment à une réhabilitation « en bloc » du stalinisme, particulièrement pendant la deuxième guerre mondiale, qui empêche tout questionnement sur les violences et les répressions commises par le régime, alors que précisément le **travail de mémoire sur cette période n'a pas été accompli**.

La mobilisation patriotique actuellement à l'œuvre en Russie **implique une fuite en avant préoccupante**. Il faut sans cesse en faire plus, exagérer la menace, afin de maintenir l'opinion dans un « état de guerre ».

Sous l'emprise de la propagande des médias, une **partie de l'opinion publique russe se montre dangereusement sensible au discours nationaliste** dirigé contre les « ennemis de la Russie » et semble vivre dans une réalité parallèle. Une évolution du régime dans un sens plus dur pourrait en résulter. Le nationalisme tchéchène de Ramzan Kadyrov, qui cherche à se doter d'une stature fédérale, pourrait notamment constituer un danger.

b) Un risque de déstabilisation au plan extérieur

Si pour certains observateurs, la **rhétorique nationaliste actuelle n'est qu'un discours « à usage interne »**, dont il ne faudrait pas exagérer la portée, elle est, pour d'autres, porteuse de dangers bien réels vis-à-vis de l'extérieur. On ne peut en effet que constater une **dégradation du climat sécuritaire en Europe**.

Certains redoutent une **déstabilisation d'autres pays du voisinage, particulièrement ceux où vivent des minorités russophones** (25 millions de russophones hors des frontières russes). Le **discours de la Russie sur le monde russe (le *Ruski Mir*) et sa mission de protection des « compatriotes »** par-delà ses frontières est ainsi un sujet de préoccupation majeur pour plusieurs pays voisins.

On observe, à cet égard, dans la continuité de la crise ukrainienne, la **réactivation de plusieurs foyers de tensions, à l'initiative de la Russie** : signature d'un traité d'alliance avec l'Abkhazie en novembre 2014, d'un traité « d'alliance et d'intégration » avec l'Ossétie du Sud en mars 2015, tous deux en violation de la souveraineté de la Géorgie, mobilisation des troupes russes situées en Transnistrie (qui fait craindre une jonction entre celles-ci et la Crimée, alors que Kiev a dénoncé un accord de 1995 permettant à la Russie d'alimenter son contingent militaire de Transnistrie en empruntant le territoire russe), instrumentalisation du territoire autonome de Gagaouzie en

¹ « La Russie en quête d'une histoire nationale », Emilia Kousteva, *Revue internationale et stratégique*, n° 92, hiver 2013.

Moldavie. Les interrogations récentes de la justice russe sur la légalité de leur indépendance inquiètent naturellement les pays Baltes.

Il faut évoquer aussi **l'instabilité latente dans les Balkans**, où la Russie, au nom d'une fraternité orthodoxe et panslave, conduit des manœuvres avec la Serbie, surveille le nationalisme albanais et tout élargissement potentiel de l'OTAN tout en veillant à ses intérêts économiques, notamment au passage de ses pipelines à destination de l'Europe pour contourner l'Ukraine. En mai dernier, elle s'est inquiétée d'une possible « révolution de couleur » en Macédoine.

L'inquiétante **mise en avant par la Russie du facteur nucléaire** ne peut se lire que comme une réaction défensive face au renforcement de l'OTAN. Elle est notamment illustrée par l'annonce de l'installation de 50 missiles intercontinentaux à capacité nucléaire, l'annonce de l'installation de missiles *Iskander-K* à Kaliningrad et en Crimée, les menaces proférées contre des pays alliés –notamment le Danemark– susceptibles d'accueillir des missiles antimissiles américains, la possibilité, prévue par la doctrine militaire russe révisée en décembre 2014, d'employer des armes nucléaires en cas d'agression par des armes conventionnelles ou encore par **l'hypothèse d'un emploi ciblé d'armes nucléaires tactiques pour « désescalader une crise »** qui fait actuellement débat en Russie.

Le danger en la matière réside dans la **dépendance de la Russie à l'égard de ses armes nucléaires**, compte tenu de la faiblesse de ses capacités conventionnelles, le retard pris dans les années 1990 par rapport aux armées des pays de l'OTAN n'étant pas encore comblé.

Il faut aussi évoquer la **mise en sommeil des mécanismes de sécurité militaire sur le continent européen**. La Russie s'est ainsi définitivement retirée en mars 2015 du traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE), après en avoir suspendu l'application depuis 2007. Les activités liées à l'accord russo-américain de 1995 sur la prévention des activités militaires dangereuses, qui permettaient un contact rapide entre Moscou et les capitales occidentales en cas d'urgence, sont gelées du fait de la confrontation actuelle. Le document de Vienne (qui prévoit des mesures de confiance) et le traité « ciel ouvert » (qui garantit la transparence à travers des vols d'observation) ne sont plus rigoureusement appliqués.

Enfin, les vols de reconnaissance d'avions russes aux frontières de l'OTAN, la pénétration de bombardiers stratégiques –jusqu'au Mont Saint Michel– et l'incursion de sous-marins dans les espaces maritimes d'Etats riverains de la Mer baltique, voire de l'Atlantique, conduisent à s'interroger sur la **volonté de la Russie de tester la crédibilité de l'article 5 du traité de Washington** et de la sécurité collective de l'OTAN. Un expert militaire a fait valoir que l'action de la Russie était marquée par une **prise de risques inédite**.

Dans ce contexte très inflammable – et même s’il ne faut pas occulter une instrumentalisation et une dramatisation volontaire des menaces de la part de Moscou – **l’absence de dialogue avec la Russie comporte de vrais risques.**

On ne peut exclure ni une entreprise limitée de déstabilisation, ni un **incident aux frontières de l’OTAN**, qui déboucherait mécaniquement sur une escalade, voire un accident aux conséquences dramatiques dans la mesure où les avions russes, volant sans se signaler, menacent directement la sécurité des avions de ligne. Les incidents dans le ciel turc ces derniers jours ne sont pas pour nous rassurer.

Les tensions actuelles comportent des risques de déstabilisation que l’on ne doit pas sous-estimer. Dans ce contexte, nous considérons que la politique à mener n’est pas de conforter la Russie dans un isolement qui ne fait que nourrir son sentiment anti-occidental et l’inciter à des ruades violentes, mais au contraire de chercher à renouer avec elle un dialogue permettant de rétablir des relations normales.

II. LES RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL POUR EVITER L’IMPASSE

A. PRENDRE EN COMPTE LE RETOUR D’UNE « MENACE DE LA FORCE » EN EUROPE

La Russie a une conception classique des relations internationales, **fondée sur l’idée de puissance et de rapports de force**. Si elle ne rencontre pas de résistance, elle continuera à pousser ses pions dans un sens conforme à ses objectifs, qui sont de reconquérir son rang et sa puissance.

Le comportement actuel de la Russie redonne toute son actualité à la notion de « **menace de la force** », présente dans le Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale de 2013, mais sur laquelle la récente loi d’actualisation de la programmation militaire pour 2015-2019 met de nouveau l’accent.

Ce constat doit d’abord nous inciter à **faire preuve de fermeté pour être crédibles**. En Ukraine, les sanctions sont le principal instrument dont nous disposons pour créer ce rapport de force car nous devons raisonnablement privilégier dans cette crise un règlement politique.

Le renforcement de nos capacités militaires n’en est pas moins nécessaire, marquant la « fin de l’encaissement des dividendes de la paix ». Cet objectif est mis en œuvre dans le cadre de l’OTAN et au plan national à travers l’augmentation des ressources consacrées au budget de la Défense (+3,8 Mds € sur la période 2015-2018 par rapport à la programmation initiale). Un effort semblable est nécessaire de la part de nos partenaires européens.

Ce « retour d'une menace de la force » pose naturellement à nouveau la question d'une défense de l'Europe qui pourrait s'appuyer sur des moyens militaires plus intégrés. Nous souhaitons en tout cas que cette éventualité soit prise en compte dans le cadre de la révision en cours de la **stratégie européenne de défense et de sécurité** dans la lignée des Conseils européens de décembre 2013 et juin 2015.

Par ailleurs, afin de contrer la désinformation dans ce qui s'apparente bien souvent à une guerre d'influence, il serait opportun qu'elle investisse davantage dans le *soft power*, en se dotant notamment d'une communication en langue russe.

B. DÉFINIR UNE STRATÉGIE GLOBALE À L'ÉGARD DE LA RUSSIE

La pensée stratégique autour du monde russe s'étant appauvrie depuis la chute de l'URSS, **une telle approche globale a fait défaut ces vingt dernières années**. Cette absence de stratégie s'est traduite par une politique extérieure parfois hésitante et peu lisible à l'endroit de la Russie alors que celle-ci recherche avant tout reconnaissance, stabilité et prévisibilité dans ses relations.

A notre sens, la stratégie de la France devrait être **d'amener la Russie à reprendre toute sa place sur la scène internationale dans le respect du droit**. Pour cela notre diplomatie doit s'efforcer de tester la bonne volonté russe en acceptant un dialogue approfondi sur les dossiers en cours.

Il en est ainsi de **la question syrienne**, même si le rapide et dangereux passage à l'acte de la Russie, peu de temps après sa proposition de nouvelle coalition aux conséquences non encore totalement mesurées, rend cet exercice complexe.

L'exemple iranien a montré qu'il était possible de compartimenter les dossiers et de pouvoir compter pour certains d'entre eux sur une attitude positive de la Russie.

La France doit tenter de s'attacher à faire de la Russie le partenaire d'un monde multipolaire.

D'abord, parce qu'elle a retrouvé son crédit aux yeux des Russes. Sa participation certes tardive mais décisive à la gestion de la crise en Ukraine à travers le format de Normandie et les accords de Minsk, et la position équilibrée qu'elle s'efforce de tenir vis-à-vis des deux parties, font d'elle un interlocuteur reconnu.

Ensuite, parce que du fait d'un certain refroidissement des liens entre la Russie et l'Allemagne depuis cette crise, il y aurait pour elle une responsabilité spécifique à jouer auprès de la Russie, notamment pour faciliter les relations de celle-ci avec l'Union européenne.

Nous venons, par ailleurs, de solder l'affaire des BPC *Mistral* qui compliquait depuis un an nos relations avec la Russie.

Enfin, outre l'héritage historique de notre relation spéciale, qu'il nous est possible de réactiver, nous pouvons nous fonder sur des **points communs et des convergences de vues en matière de politique étrangère** : notre statut de puissance nucléaire et de membre permanent au Conseil de sécurité de l'ONU, l'expérience commune d'une histoire messianique, impériale et révolutionnaire, une position symétrique aux deux extrémités du continent européen, le souci de limiter l'influence américaine sur celui-ci et l'attachement à une certaine indépendance stratégique.

C. DEUX AXES PRIORITAIRES

1. Encourager l'application des accords de Minsk

D'abord, dans la poursuite des efforts que la France mène, dans le cadre du format Normandie, **faire appliquer les accords de Minsk et obtenir le règlement de la crise en Ukraine.**

Ce n'est pas une chose aisée. Certes, depuis septembre dernier, la situation s'est améliorée sur le terrain et le cessez-le-feu est enfin respecté.

Mais l'accord est ressenti comme déséquilibré par les Ukrainiens qui, de ce fait, manifestent un empressement mesuré et se divisent sur la mise en œuvre de son volet institutionnel, lequel suppose la reconnaissance d'un statut spécial pour le Donbass.

De l'autre côté, une partie des responsables du Donbass ne souhaite pas vraiment l'application des accords de Minsk.

La révision constitutionnelle est en cours, mais nécessite encore d'être votée en deuxième lecture à la majorité qualifiée, qui est loin d'être acquise.

Par ailleurs, le statut spécial ne peut entrer en vigueur qu'à l'issue du déroulement des élections dans les territoires contrôlés par les séparatistes, qui ont été reportées et n'interviendront donc pas le 25 octobre, date de les élections locales dans le reste de l'Ukraine, en raison de la nécessité d'élaborer préalablement une loi électorale spécifique pour les élections dans le Donbass.

La France doit continuer à faire pression pour que ce volet institutionnel soit mis en œuvre afin que le cessez-le-feu ne vole pas en éclat.

Dans le suivi que nous exerçons, il importe de nous montrer objectifs et impartiaux et nous efforcer de mesurer les efforts accomplis par chacun. **La France doit avoir une approche équilibrée et la manifester**

publiquement, afin de ne pas nourrir le ressentiment de l'une ou l'autre des parties.

Le calendrier des accords vient d'être prolongé lors du récent sommet du 2 octobre 2015 en format de Normandie.

Aussi la France devrait-elle faire savoir dès à présent qu'elle souhaite une **levée graduelle des sanctions si le cessez-le-feu est respecté et si les élections se déroulent conformément aux engagements**, à commencer par les sanctions diplomatiques et les sanctions visant des personnes non directement liées aux événements en Ukraine, qui sont ressenties comme les plus humiliantes.

2. Initier une conférence sur la sécurité et le développement économique en Europe

La France devrait également prendre **l'initiative d'un dialogue renouvelé** avec la Russie **sur les questions de sécurité et de développement économique en Europe.**

Il permettrait d'aborder un certain nombre de préoccupations communes et nous permettrait de **renouer avec une approche pan-européenne** que nous partageons de longue date avec la Russie.

Ce dialogue, qui pourrait prendre la forme d'une **conférence internationale sur le modèle de celle qui avait débouché en 1975 sur la signature de l'Acte final d'Helsinki**, serait une façon de nous redonner une **perspective politique commune**, à l'heure où le dialogue Russie-UE est difficile.

Dans ce cadre pourraient être abordés avec la Russie des sujets d'intérêt commun en Europe tels que le rétablissement du **contrôle des armements et des mesures de confiance, les relations avec le voisinage partagé, les conflits gelés, les systèmes de défense anti-missiles, la situation des populations russophones.**

La question de l'opportunité, pour l'Ukraine, de s'inspirer éventuellement d'un **statut de neutralité à l'égard des organisations militaires**, à l'image de celui qui a permis à l'Autriche de retrouver son indépendance en pleine Guerre froide (*cf. annexe 2*), pourrait être discutée.

Les **questions économiques**, notamment le développement économique de l'Europe orientale et les questions énergétiques, devraient également être à l'ordre du jour de ce dialogue, sans oublier les **échanges humains** afin d'encourager les contacts entre sociétés civiles.

Cette conférence pourrait s'appuyer sur **l'OSCE**, instance paneuropéenne reconnue par la Russie et qui est revenue récemment au premier plan du fait de son implication dans la gestion du conflit ukrainien.

L'Allemagne et la France auraient, bien sûr, un rôle moteur dans ce dialogue, mais il importe aussi d'y impliquer dans la mesure du possible la Pologne, qui a un **rôle essentiel à jouer pour désamorcer les tensions entre la Russie et les pays d'Europe orientale**. Une détente russo-polonaise a été possible il y a quelques années, nous espérons qu'elle puisse reprendre, tout en en mesurant pleinement la difficulté.

Enfin, nous souhaitons que ce dialogue, qui durerait quelques années, puisse se traduire par un **accord semblable à l'Acte final d'Helsinki** permettant de **sceller nos engagements mutuels** et de **réaffirmer notre attachement commun à la paix et à un certain nombre de grands principes** indispensables à notre sécurité commune comme l'inviolabilité des frontières en Europe.

D. MIEUX APPRÉHENDER LA SPÉCIFICITÉ DE LA RUSSIE

Enfin, la crise actuelle révélant aussi, pour partie, des problèmes de perception mutuelle et d'incompréhension, il convient d'y répondre par une **meilleure connaissance de la Russie**.

Cela concerne d'abord le **monde de l'expertise et de la recherche**, qui s'est un temps - ce n'est plus tout à fait vrai maintenant - détournée d'une Russie qui n'apparaissait plus comme un sujet stratégique.

Il nous faut de nouveau acquérir une **culture stratégique du monde russe** et une **compréhension de la grille de lecture de ses dirigeants**, dans laquelle les rapports de force et les considérations sécuritaires tiennent une place importante et qui reste encore très marquée par l'héritage soviétique. A cet égard, comme l'a souligné un diplomate français, les négociations et les contacts avec les Russes dans le cadre du processus de Minsk ont permis de progresser dans ce sens.

E. MULTIPLIER LES ECHANGES A TOUS LES NIVEAUX

Il est aussi nécessaire de **favoriser les échanges humains, culturels, universitaires et scientifiques**.

C'est en effet une façon de **contrer le mouvement de fermeture et de repli identitaire** qu'on observe actuellement en Russie, ainsi que l'influence négative des médias très anti-occidentaux.

Il s'agit aussi de **maintenir le contact entre nos deux sociétés**, qui risquent de se perdre de vue. Comme l'ont fait valoir des experts lors de leur audition, les jeunes générations russes n'ont plus la même proximité avec la France que les générations actuellement au pouvoir et cela risque d'avoir un

effet à moyen terme sur notre relation. Un autre observateur averti¹ note que malgré l'ancienneté et la diversité des liens qui unissent la France et la Russie, Russes et Français se connaissent mal et que l'une des principales faiblesses de la relation franco-russe est « *l'étroitesse de sa base sociologique* ».

Il nous apparaît tout d'abord souhaitable de relancer les initiatives pour **faciliter la délivrance des visas voire à terme la réflexion sur leur suppression** (ce qui suppose de rouvrir ce dossier, actuellement gelé au plan européen).

Face à la tentation des programmeurs russes de se replier sur leurs propres créations du fait des difficultés économiques et politiques, il faut **continuer à soutenir la visibilité de la culture française** et le message d'ouverture qu'elle véhicule. Il importe de **prendre en compte les attentes du public russe** qui portent plutôt sur la culture classique et l'art de vivre à la française. L'organisation d'événements spécifiques à l'attention de la jeunesse (tels *Les nuits du cinéma français* ou un « 14 juillet populaire au parc Gorki ») paraît tout à fait opportune.

En matière de **coopération universitaire**, il s'agit de **mettre l'accent sur les sciences exactes et de l'ingénieur**. En effet, ces matières d'excellence constituent un enjeu majeur pour favoriser les coopérations dans les secteurs des technologies avancées et d'innovation (aéronautique, spatial, grande vitesse ferroviaire, énergie, technologies de l'information...). C'est également un enjeu très important pour la Russie qui ne forme pas assez de scientifiques alors qu'elle a un besoin très important de renouvellement de ses chercheurs.

La **coopération décentralisée**, assez peu développée, doit être également poursuivie. Elle peut permettre d'apporter des réponses à des besoins, tels que la difficulté des collectivités russes à pratiquer l'intercommunalité, même si les principaux obstacles restent pour l'heure la forte centralisation et l'absence de cadre juridique et de mécanismes permettant un règlement des problèmes au plan local.

Toutes ces initiatives ne pourront que **répondre au légitime besoin de considération de la société russe**, afin de dissiper le sentiment ancré d'humiliation qui nourrit une certaine rancune envers les pays occidentaux.

¹ « *France-Russie : renouveau et défis d'un partenariat stratégique* », Arnaud Dubien, Note de l'Observatoire franco-russe, n° 1, octobre 2012.

CONCLUSION

Face au constat de l'éloignement de la Russie et de son positionnement hostile vis-à-vis des pays occidentaux, vos rapporteurs plaident pour une ligne conciliant fermeté et dialogue.

La **fermeté est nécessaire** pour demeurer crédibles vis-à-vis d'un acteur qui considère les relations internationales d'abord à travers le prisme des rapports de force.

Nous ne pouvons toutefois en rester là. Il nous faut **reprendre et approfondir le dialogue avec la Russie pour éviter l'impasse**.

D'abord parce que celle-ci reste un interlocuteur incontournable des relations internationales, avec lequel nous entretenons des liens historiques économiques, culturels étroits.

Ensuite parce que la **situation actuelle comporte de vrais risques**. La Russie actuelle n'est certes pas la puissance menaçante qu'a été l'URSS pendant la guerre froide, même si elle aimerait qu'on le pense.

En fine tacticienne, la diplomatie russe sait saisir toutes les opportunités lui permettant de consolider ses positions et d'infléchir l'ordre mondial dans le sens qu'elle souhaite.

Dans ce contexte, il **ne faut pas sous-estimer sa capacité à passer à l'acte en fonction des occasions qui se présentent**, comme elle l'a fait l'année dernière en Crimée et récemment en Syrie, et comprendre le rôle déclencheur que jouent sa marginalisation et son isolement diplomatique.

Pour vos rapporteurs, il est **urgent de tenter de l'intégrer dans un nouveau concert européen**, en reconnaissant ses préoccupations sécuritaires et en l'amenant, avec toute la considération à laquelle elle aspire, mais sans complaisance, à prendre en compte les nôtres.

La France peut y contribuer en réactivant l'héritage historique de sa relation spéciale avec la Russie.

EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 7 octobre 2015, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, a procédé à l'examen du rapport de M. Robert del Picchia et Mme Josette Durrieu, co-présidents du groupe de travail sur « les relations avec la Russie : comment sortir de l'impasse ? ».

Après l'exposé des rapporteurs, un débat s'est engagé.

M. Gaëtan Gorce. – On ne peut aujourd'hui rien comprendre de la situation dans laquelle on se trouve avec la Russie si l'on ignore ce qui s'est passé dans les années 1990.

C'est un sentiment extrêmement fort que nous avons rencontré chez nos interlocuteurs russes, qui nous a fait comprendre ce que le pays a pu subir à la fois sur le plan économique et sur le plan diplomatique.

Sur le plan économique, cette période a correspondu à un libéralisme échevelé et à un appauvrissement du pays en parallèle.

Sur le plan diplomatique, elle a correspondu à un recul de la situation de la Russie et la perception par les Occidentaux que la dissolution de l'URSS est la conséquence d'une défaite que celle-ci aurait subie, alors que la fin de l'URSS n'est pas vécue comme telle par les Russes.

Dans les deux cas, on peut comprendre la méfiance qui s'exprime aujourd'hui en Russie à l'égard des Occidentaux. Au moment où l'Occident et les Américains ont été influents, cela s'est traduit par un affaiblissement de la position stratégique de la Russie et de sa position économique. Cela explique à mon sens une grande partie des difficultés que l'on rencontre, la Russie et ses dirigeants se plaçant aujourd'hui sur un terrain nécessairement différent de celui qui a prévalu durant cette période.

Que peut-on imaginer ? Cela a été fort bien dit par mes collègues. Nous devons, me semble-t-il, réexaminer cette situation d'un point de vue global, en considérant que la Russie constitue un partenaire incontournable, tant en matière de sécurité sur le continent que pour son développement.

La position qui a été celle de l'Union européenne, qu'on a peut-être laissée un peu trop libre de ses mouvements ces dernières années, n'était pas tenable.

La question de la sécurité du continent est trop sérieuse pour être laissée à l'Union européenne. Il était indispensable que la France et l'Allemagne s'en ressaisissent pour tenter de dégager des solutions, mais si

l'on veut que ces solutions puissent prospérer, telles qu'elles ont commencé à être amorcées par les accords de Minsk et mises en œuvre, il faut évidemment élargir cette préoccupation de dialogue à d'autres sujets.

On ne peut considérer que l'on pourrait séparer les questions, au moins dans leur approche. C'est un point de vue personnel.

La question ukrainienne et la question syrienne sont distinctes, mais la question ukrainienne a montré que la réouverture du dialogue avec la Russie, dans des conditions certes difficiles, permettait de faire avancer les choses. Il faut donc adopter la même attitude s'agissant de la question syrienne, et considérer que nous ne pouvons nous contenter d'opposer une fin de non-recevoir à la position russe. Il ne s'agit pas non plus d'y adhérer, mais la discussion doit s'ouvrir pour tenter de dégager une solution.

Vladimir Poutine nous dit aujourd'hui très clairement qu'il ne laissera pas faire en Syrie ce que nous avons fait en Libye. Il nous passe ce message de manière assez explicite, et il est prêt à jouer la provocation, voire à pratiquer une forme d'escalade. On l'a vu encore récemment avec les incidents de Turquie.

Il faut donc prendre cette situation très au sérieux, car elle peut déboucher sur une situation extrêmement grave. Il nous faut prolonger l'effort que nous avons engagé sur la question ukrainienne, dans la fermeté, à propos de la question syrienne, en essayant de voir quelles sont les options possibles.

J'espère que c'est ce qui se passe. Je veux croire que les déclarations qu'on nous fait en disant qu'il n'est pas question de discuter avec Bachar el-Assad ne servent pas à mettre de côté le dialogue inéluctable qui devrait avoir lieu par ailleurs.

Enfin, il faut indiquer que la France a pour ambition de retrouver un discours fort sur la question européenne avec l'ensemble des partenaires européens. La France devrait pouvoir avancer des propositions dans ce domaine et montrer sa disponibilité. Ce message pourrait être consolidé par des indications sur notre intention de lever les sanctions diplomatiques ou personnelles les plus humiliantes concernant le personnel politique russe dans les prochaines semaines, si la situation en Ukraine devait s'améliorer.

À un moment où les tensions peuvent s'exacerber, nous avons tout intérêt à inverser la stratégie qui a été conduite et à mettre en place les outils permettant de reconstruire le dialogue. Cela ne signifie pas que l'on aboutira à des résultats à court terme, mais c'est ainsi qu'il faut considérer le sujet, me semble-t-il.

Mme Nathalie Goulet. – J'aimerais que l'on fasse un point dans ce rapport sur les conflits gelés. On a en effet oublié le Nagorny Karabagh. Le Caucase Sud est totalement bloqué par la Russie, qui empêche également le groupe de Minsk de travailler, or aucune solution n'est possible sans la

Russie. Faut-il continuer dans de tels schémas, qui ne mènent à rien ? Je n'ai pas non plus entendu parler de la Palestine. Le rôle de la Russie dans la région est essentiel, alors que l'on redoute une troisième intifada. Enfin, les tensions entre la Russie et la Turquie se font de plus en plus ressentir, notamment depuis l'intervention russe en Syrie. Quelle est la position des rapporteurs à propos de la Palestine, de la Turquie et au sujet d'un changement de périmètre ? J'ajoute que l'on pourrait ramener la diplomatie parlementaire au rôle qu'elle devrait avoir. C'est en effet dans ces moments de grande tension qu'elle a peut-être le plus d'utilité !

M. Claude Malhuret. - Je félicite nos rapporteurs pour ce rapport complet, précis et équilibré, tout le monde en conviendra. Tout le monde est sans doute également d'accord avec le fait qu'il faut parler avec la Russie. De quelle façon ? Cela pose deux questions essentielles. En premier lieu, la Russie est-elle aujourd'hui un partenaire ou un adversaire ? On ne parle en effet pas aux deux de la même façon. En second lieu, faut-il dialoguer à la Russie parce qu'elle est maîtresse du jeu au Moyen-Orient et faire des concessions qui permettraient d'obtenir des avantages ? La première question, je l'ai abordée lors d'une précédente séance de notre commission, lorsque nous avons parlé des Mistral, en expliquant que la Russie n'est pas aujourd'hui un partenaire mais, au mieux, un interlocuteur - Crimée, Ukraine, Géorgie, Abkhazie - je n'y reviens pas.

Depuis quelques jours, la façon dont la Russie entre en action en Syrie éclaircit les choses. Ceux qui plaidaient en faveur d'un grand marchandage consistant à sacrifier la Crimée et à mollir sur l'Ukraine comme prix à payer pour obtenir le soutien de Vladimir Poutine au Moyen-Orient se rendent compte que ce serait un marché de dupes, pour une raison simple : les objectifs de Vladimir Poutine au Moyen-Orient, à quelques exceptions près, ne sont pas les nôtres. Depuis une semaine, cette réalité s'est brutalement transformée en évidence. Nos priorités, ce sont la destruction de Daech, le confortement de nos rapports avec nos alliés majoritairement sunnites, un rapprochement prudent avec l'Iran, et une solution de paix en Ukraine. Les priorités de la Russie sont le maintien de Bachar al-Assad, d'un axe russo-syrano-irano-chiite, pour faire court, et la création de poches sécessionnistes dans les pays de l'ancienne URSS. À l'évidence, nos priorités et celles de Vladimir Poutine sont donc différentes.

La Russie est-elle maîtresse du jeu ? Beaucoup de personnes, si elles ne sont pas paniquées, sont du moins inquiètes et, estimant Daech dangereux, le problème des réfugiés étant insoluble et divisant l'Union européenne, et Vladimir Poutine semblant en bien meilleure position, demandent l'aide de ce dernier. Ce qu'on ne prend pas en compte - et je m'en étonne - c'est la position défavorable de la Russie. Premièrement, si Vladimir Poutine est intervenu en urgence en Syrie, c'est parce que, quelques semaines de plus, et le régime tombait ou risquait de tomber. Il risquait ainsi de perdre son seul allié en Méditerranée, et ses seules bases portuaires. Cette

situation était bien plus catastrophique à court terme pour Vladimir Poutine que pour nous.

En second lieu, le rouble a perdu 70 % de sa valeur ; l'économie est en chute libre, et ce n'est pas parce que son appareil de propagande permet à Vladimir Poutine d'avoir 70 % d'opinions favorables dans les sondages - qu'est-ce qu'un sondage en Russie ? - qu'il faut ne pas voir la situation économique catastrophique qui s'aggrave.

Cette catastrophe économique tient plus à la chute du pétrole qu'aux sanctions ou, du moins, autant à l'une qu'à l'autre. Elle va s'aggraver, d'ici six mois à un an, par le retour de l'Iran, après l'accord sur le nucléaire, qui va permettre à ce pays d'abreuver le monde de millions de barils et de concurrencer encore plus le pétrole et le gaz russes.

Enfin, la guerre en Ukraine revient à des millions de roubles par jour, et des soldats meurent.

Dernier point : le rapprochement avec la Chine, que certains présentent comme la preuve de l'habileté diplomatique de Vladimir Poutine, est un échec retentissant, dont bénéficient uniquement les Chinois ! Je ne comprends pas qu'on ne le voie pas.

Les échanges entre la Russie et la Chine ont baissé de 30 % depuis cet accord, signé il y a un peu plus d'un an. Aucun des grands projets prévus n'a vu le jour ; ils sont au point mort et ne se réaliseront jamais. Les seuls à en tirer profit sont les Chinois, qui bénéficient de livraisons de pétrole et de gaz à prix bradé, Vladimir Poutine n'ayant d'autre solution, comme l'a dit Josette Durrieu, que de trouver en urgence des débouchés pour son pétrole.

Ma conclusion est qu'il faut parler avec Vladimir Poutine non comme avec un partenaire maître du jeu, mais comme avec un adversaire potentiel, qui est loin d'être dans une situation favorable.

Parler avec la Russie, oui, mais pas au point de renoncer d'une part à nos intérêts stratégiques, d'autre part à la solidarité avec nos alliés.

La conclusion du rapport - « fermeté et dialogue » - me convient donc tout à fait.

M. Jeanny Lorgeoux. - Au-delà des tumultes de l'heure, je voudrais poser une question qui ressortit au registre géopolitique, et qui interroge directement la nature de la relation entre la France et la Russie, que je pourrais caractériser, faute de mieux actuellement, par la phrase : « Je t'aime, moi non plus » !

Ma question s'adresse directement à nos excellents rapporteurs : selon eux, la Russie se cabre-t-elle par psychose obsessionnelle, du fait de la menace que représenterait l'OTAN sur ses frontières ? S'agit-il, de manière plus fondamentale, d'une politique de reconquête de son espace, pour

reprendre le terme employé par Josette Durrieu, qu'Hélène Carrère d'Encausse qualifierait de « reconquête de l'empire allogène » ?

Au fond, la Russie est-elle dans une posture défensive ou offensive ?

M. Yves Pozzo di Borgo. – Le rapport l'a dit, « grâce » à l'Ukraine, le Conseil européen a, pour la première fois peut-être, une politique étrangère commune. C'est le côté presque positif de cette tension avec la Russie. Dans un rapport de la commission des affaires européennes, que je suis en train de rédiger avec Simon Sutour, nous allons insister sur ce point.

Il faut également souligner l'action de la France, et notamment du Président de la République. J'étais avec lui lors de sa rencontre surprise avec Vladimir Poutine, et je considère que la France a été l'acteur majeur de la relance des accords de Minsk. Quelles que soient les analyses politiques - je suis moi-même un opposant au Président de la République - c'est l'un des points les plus positifs de son action et de celle de la France.

Troisième élément : le rapport n'insiste pas assez selon moi sur l'attitude des Américains dans cette affaire. Après la signature des accords de Minsk, le président polonais, qui a fait à cette occasion des déclarations plutôt négatives, est arrivé au Conseil européen avec Petro Porochenko pour essayer de casser le format Normandie. Par ailleurs, les Américains essaient d'avoir une action sur ce qui s'est passé en Ukraine en utilisant les pays baltes comme relais, avec l'aide du Royaume-Uni.

Ceci a également des conséquences sur l'OTAN. On peut s'interroger lorsqu'on entend les propos que tient la porte-parole de l'OTAN, Carmen Romero. Je ne suis pas sûr que ceux-ci soient dans l'esprit du rapport. C'est un élément fondamental de l'analyse, et il nous faut donc l'évaluer.

En conclusion, ce rapport est un très bon rapport. Toutefois, la décision ayant été prise de ne pas remplacer un centriste par un centriste après l'invalidation d'Aymeri de Montesquiou, je ne participerai pas au vote. Pour autant, cela ne signifie pas que je ne suis pas d'accord avec ce que contient le rapport.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Merci pour cet excellent travail. Vous avez eu tout à fait raison de rappeler les trop nombreux rendez-vous manqués, qui nous ont amenés à ce divorce. Il est cependant toujours possible de se remarier, et l'on peut donc vivre dans l'espoir.

Vous avez également fait référence au travail que l'Allemagne et la France sont capables de mener avec les accords de Minsk et les discussions dans le cadre du format Normandie. Il me semble que l'Europe occidentale, avec les pays baltes et la Pologne, est plutôt dans une logique de rapports de force avec la Russie, entraînant un durcissement des relations entre ce pays et l'Union européenne. La Russie se veut un interlocuteur sérieux, mais il

semble que Bruxelles ait échoué à s'imposer, même si l'Union européenne avait perdu de sa crédibilité bien avant l'affaire ukrainienne.

Vos propositions sont assez ambitieuses. Ne pensez-vous pas que tout ce qui relève de la relation entre l'Union européenne et la Russie est l'expression de vœux pieux ? En effet, la Russie est prête à traiter de questions régionales avec Berlin ou Paris, mais pas au-delà.

M. Gilbert Roger. – Les propositions de Robert del Picchia me paraissent équilibrées et tant mieux si on peut les mettre en œuvre.

M. Jacques Legendre. – Autrefois, Staline demandait : « Le pape, combien de divisions ? ». Quand on analyse nos rapports avec la Russie, il serait intéressant de connaître la force réelle de Vladimir Poutine.

Vladimir Poutine et la Russie actuelle, ce n'est pas l'URSS. L'URSS a perdu la course aux armements quand le président Bush a voulu lancer la course aux étoiles. Ce fut une des origines de la chute de l'URSS.

Il est vrai qu'il faut déplorer et constater que la Russie est dans une phase d'affirmation diplomatique, et qu'elle a entrepris de reconstituer son appareil militaire. Il ne faut pas pour autant craindre que la Russie cherche à mettre ses pas dans ceux de l'URSS, car ce serait surestimer les moyens d'action de Vladimir Poutine.

Ceci étant, nous avons intérêt à avoir des rapports amicaux et suivis avec la Russie. Mon propos n'est pas d'en nier l'intérêt.

S'agissant de l'Ukraine, il faut bien mesurer ce qu'a représenté la révolution de Maïdan. On trouve, en Ukraine, un peuple qui a aspiré à une certaine démocratie qu'il ne trouvait pas chez lui. Il en voulait à ses dirigeants, et il a été, semble-t-il, assez surpris de voir la vigueur avec laquelle la Russie intervenait dans l'affaire.

L'aspiration des Ukrainiens de base, pour autant que j'aie pu le ressentir dans le cadre de mes déplacements au titre du Conseil de l'Europe, était de vivre et de se développer comme le font leurs voisins polonais. Ils ne cherchaient pas à tout prix à être agressifs vis-à-vis de la Russie, avec laquelle ils conservent de nombreux contacts et à laquelle ils sont très attachés, beaucoup de familles étant mixtes.

Il est également vrai que, pour la Russie, l'Ukraine est un sujet très sensible. Nous ne devons pas chercher à arracher un lambeau de l'ancienne URSS à la Russie, ni faire du suivisme par rapport à l'OTAN ou par rapport aux demandes américaines.

Sur ce point, on doit à la fois rappeler le droit de l'Ukraine à être un pays indépendant et à vivre de façon démocratique, et le fait que l'Ukraine s'inscrit dans une histoire...

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. - Je félicite les rapporteurs : j'ai trouvé ce texte excellent, et son analyse et ses propositions équilibrées. J'ai hâte de lire le rapport !

Il représente une certaine évolution de notre politique étrangère. C'est une évolution récente dont je me félicite : pendant longtemps, nous avons été seuls à demander que l'on renoue le dialogue, et à insister sur le fait que nous ne gagnerions jamais contre Daech sans une ouverture à la Russie et à l'Iran.

Un point que vous avez indiqué est extrêmement important : il s'agit de l'influence des États-Unis qu'il conviendrait de limiter. Nous devons rester vigilants au sein des organisations internationales, notamment de l'OTAN. Nous avons un rôle considérable à jouer si nous voulons retrouver la place qui était celle de la France en matière de politique étrangère. Au sein de l'OTAN, beaucoup d'États d'Europe de l'Est, comme les États baltes, sont extrêmement inquiets des avancées russes. Nous devons y faire attention.

M. Cédric Perrin. - Différentes questions ont été posées quant aux motivations de Vladimir Poutine en Syrie. Cherche-t-il à faire diversion par rapport à l'Ukraine ? S'agit-il d'une lutte contre l'État islamique, face à l'inefficacité des frappes occidentales ? Cherche-t-il à diviser les Occidentaux, à sauver Bachar el-Assad, ou tout simplement à sauver la base de Tartous ?

Je rejoins Jeanny Lorgeoux sur ce sujet : ne s'agit-il pas d'une question de puissance ? En s'imposant dans le jeu en Syrie, la Russie se place comme une puissance mondiale, comme au bon vieux temps de l'Union soviétique.

Avez-vous tenté d'évaluer le « soft power » russe sous cet angle ? N'est-ce pas une tentative de Vladimir Poutine d'améliorer l'image de son pays en Europe, et notamment en France ? Chacun a entendu parler d'une prochaine chaîne de télévision en français qui pourrait être mise en place sur E box, puis éventuellement sur des réseaux plus élargis.

M. Jean-Pierre Raffarin, président.- Lors d'un exposé à l'université de la défense, un politologue nous avait brossé un tableau géopolitique et avait insisté sur ce que le cours du pétrole représentait pour l'économie et l'armée russes. Je rejoins Jacques Legendre lorsqu'il affirme que la Russie est loin d'avoir les moyens économiques de ses ambitions...

En second lieu, la forte dégradation de la relation entre les États-Unis et la Russie est une tendance lourde, et constitue un fait marquant.

Mme Josette Durrieu, rapporteure. - Pour répondre à Nathalie Goulet : oui, le sujet de la Palestine, problème essentiel, est à nouveau banalisé ! En Turquie, la priorité de Recep Tayyip Erdoğan, concerne dans l'ordre, les Kurdes, Bachar el-Assad et Daech.

Par ailleurs, Yves Pozzo di Borgo a raison de souligner que l'Union européenne a pris une initiative indépendamment de toute action américaine. C'est une bonne chose.

Hélène Conway-Mouret a attiré l'attention sur le fait que les préoccupations des pays occidentaux de l'Union européenne et de sa partie Est ne sont pas les mêmes. Les Polonais et les Baltes ont aujourd'hui peur de la Russie. On a même par moments le sentiment qu'ils sont déjà presque en guerre.

En conclusion, ce qui est en jeu, c'est la sécurité du continent européen et sa réorganisation. Les mots qui doivent se substituer aux termes de « isolement et sentiment d'humiliation », s'agissant de la Russie, qui sont fort dommageables, sont bien : « dialogue mais fermeté ».

M. Robert del Picchia, rapporteur. – Pour en revenir à la phrase : « Je t'aime, moi non plus » et au phénomène de psychose obsessionnelle, je pense que l'on est confronté aux deux. La Russie évolue entre deux attitudes, l'une offensive, l'autre défensive.

Pour ce qui est de Maïdan, l'un de nos interlocuteurs russes nous a fait sentir la grande sensibilité de la question en faisant un parallèle avec l'indépendance de la Catalogne !

Pour ce qui est de l'OTAN et des États-Unis, les Russes dénoncent la position de l'OTAN, lorsqu'elle désire s'installer « trop » près de chez eux.

Quant à la levée des sanctions, nous sommes d'accord, pour autant que le cessez-le-feu continue à être respecté, ce qui est le cas jusqu'à présent, et que les élections ukrainiennes puissent se dérouler comme prévu en novembre.

Pour ce qui est de la Pologne, celle-ci devrait pouvoir être impliquée dans nos négociations en faveur d'un dialogue ouvert avec les Russes. On pourrait tenter d'avancer dans cette direction avec l'Allemagne. Je sais bien combien cela sera difficile mais chacun est d'accord avec le fait que la seule solution réside dans le dialogue.

Mme Josette Durrieu, rapporteure. – Je voudrais terminer en répondant à Jeanny Lorgeoux. La Russie se cabre par rapport à l'OTAN. Est-ce une politique de reconquête de son espace ? Oui ! Est-ce offensif ? Oui, mais il existe également de leur côté le sentiment d'une démarche offensive de l'OTAN...

C'est une façon de déterminer la ligne de crête. Incontestablement, la Russie est repartie à l'offensive.

Le rapport est adopté, M. Yves Pozzo di Borgo ne participant pas au vote.

ANNEXE 1 - LES CONFLITS GELÉS DANS LA ZONE OSCE

(source : Ministère des affaires étrangères et du développement international)

Origine des conflits

Des conflits sécessionnistes ont ébranlé au début des années 1990 l'Azerbaïdjan, la Géorgie et la Moldavie dans le contexte de l'éclatement de l'Union soviétique et de l'accès à l'indépendance de ces trois États.

Du jour au lendemain, les délimitations administratives internes à l'URSS sont devenues frontières, alors qu'elles ne reflétaient pas nécessairement les réalités géographiques, ethniques, religieuses ou linguistiques du terrain.

Dans chacun des trois pays, ces nouvelles frontières ont été contestées par des minorités qui ne s'identifiaient pas aux États nouvellement indépendants. Des affrontements armés ont, à chaque fois, opposé le pouvoir central à des mouvements séparatistes représentant des minorités nationales qui revendiquaient leur indépendance.

Ces guerres civiles ont fait l'objet de cessez-le-feu qui demeuraient en vigueur, malgré des incidents sporadiques, jusqu'à l'éclatement du conflit ouvert en Géorgie le 8 août 2008.

Pour autant, en l'absence de règlement politique durable, ces conflits prolongés en raison de la situation de statu quo qui les caractérisent continueront de constituer une menace à la sécurité et à la stabilité de la zone OSCE.

Cadre général de l'intervention de l'OSCE

Ayant pour mandat l'alerte précoce, la prévention des conflits, la contribution à leur règlement et la gestion des situations post-conflits dans sa zone, l'OSCE s'efforce de favoriser des compromis permettant de promouvoir la coopération, la sécurité et l'ancrage de la démocratie dans les pays concernés. Depuis sa création, l'Organisation a développé une série de mécanismes d'alerte rapide et de prévention des crises : mécanismes de Vienne (1989) et de Moscou (1991) pour traiter les questions relatives à la dimension humaine ; mécanismes d'alerte rapide pour prévenir les risques de conflits (document de Vienne de 1999) ; mécanismes d'action préventive dans les situations de crise potentielle (notamment mécanisme de Berlin de 1991) et dispositifs de règlement pacifique des conflits (mécanisme de La Valette de 1991 et Convention sur la conciliation et l'arbitrage de 1992).

Le Haut-Karabakh

Enclave à majorité arménienne située sur le territoire de l'Azerbaïdjan, au sein duquel elle bénéficiait d'un statut de large autonomie à l'époque soviétique, le Haut-Karabakh (ou Nagorno-Karabakh) se déclare indépendant le 2 septembre 1991 à l'issue d'un referendum boycotté par la minorité azerbaïdjanaise, que la communauté internationale, y compris l'Arménie, ne reconnaît pas. À l'issue d'un conflit armé au cours duquel Bakou essaie de restaurer son autorité sur la région,

un accord de cessez-le-feu est signé le 12 mai 1994 à Moscou entre belligérants. Depuis, la province est sous le contrôle arménien, tout comme sept districts azerbaïdjanais autour du Haut-Karabakh.

Depuis 1992, plusieurs Etats, dont les parties au conflit (Arménie et Azerbaïdjan) ont pris l'habitude de se réunir pour encadrer les négociations, dans le cadre de ce qui est devenu "le Groupe de Minsk". Depuis 1997, une co-présidence tripartite (France, Russie et États-Unis) assure la médiation entre les parties à laquelle participe également l'Allemagne, la Turquie, la Finlande, la Suède, l'Italie, la Biélorussie et la Troïka de l'OSCE. Son intervention est facilitée par un représentant spécial de la Présidence en exercice de l'OSCE, qui est chargé d'observer sur place le respect du cessez-le-feu sur la ligne de contact ainsi qu'à la frontière entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan.

Le cadre des négociations est le document, appelé "Principes de Madrid", qui préconise notamment : le retour sous contrôle azerbaïdjanais des territoires entourant le Haut-Karabakh ; un statut intérimaire pour le Haut-karabakh prévoyant des garanties en matière de sécurité et d'administration autonome ; un corridor reliant l'Arménie au Haut-Karabakh ; la définition future du statut juridique final du Haut-Karabakh dans le cadre d'un processus d'expression de la volonté juridiquement contraignant ; le droit de toutes les personnes déplacées et des réfugiés à retourner dans leurs anciens lieux de résidence et des garanties de sécurité internationale qui incluraient une opération de maintien de la paix.

L'Ossétie du Sud et l'Abkhazie

La Géorgie a recouvré son indépendance en avril 1991 dans des conditions difficiles et a été exposée aux séparatismes. Les anciennes provinces, qui bénéficiaient d'un statut d'autonomie sous l'ex-URSS (Républiques autonomes d'Abkhazie et d'Adjarie, Région autonome d'Ossétie du Sud), sont entrées en dissidence, après la remise en cause de leur statut par le premier Président de la Géorgie indépendante, Zviad Ghamsakhourdia.

- **L'Ossétie du Sud** : région autonome sous l'ex-URSS, elle a fait sécession au début des années 1990, entraînant un conflit armé avec Tbilissi. Avant l'éclatement du conflit d'août 2008, l'accord signé le 24 juin 1992 établissait une force tripartite de maintien de la paix, composée de trois bataillons de 500 hommes chacun (Géorgiens, Nord-ossètes et Russes), pour assurer le respect du cessez-le-feu et la démilitarisation de la zone de conflit, dans laquelle l'OSCE avait déployé des observateurs militaires. L'OSCE a également participé à la Commission mixte de contrôle, qui visait à maintenir le dialogue entre toutes les parties représentées (Géorgie, Ossétie du Sud, Ossétie du Nord, Russie) et constituait le mécanisme de recherche d'un règlement au conflit.

- **L'Abkhazie** : ayant proclamé son indépendance en août 1992, alors non reconnue, cette région sécessionniste a également été le théâtre d'un conflit armé avec le pouvoir central de Tbilissi. Jusqu'en août 2008, les belligérants étaient séparés de part et d'autre d'une zone de sécurité (région de Gali / Zougdid), établie par l'accord de cessez-le-feu du 14 mai 1994 de Moscou. Cette zone était surveillée par

une force de maintien de la paix de la CEI dirigée par la Russie et par la mission d'observation des Nations Unies en Géorgie (MONUG),

Pour mettre fin au conflit ouvert qui a éclaté le 8 août 2008 entre la Russie et la Géorgie, un accord de cessez-le-feu en six points a été signé le 12 août sur l'initiative de la Présidence française de l'Union européenne (PFUE) et de la Présidence en exercice finlandaise de l'OSCE. Conformément à l'arrangement obtenu le 8 septembre 2008 à Moscou par la PFUE, précisant les modalités de mise en œuvre de l'accord du 12 août, des discussions internationales ont débuté le 15 octobre à Genève, qui portent notamment sur les modalités de sécurité et de stabilité dans la région ainsi que sur la question des réfugiés et déplacés. Sous coprésidence de l'ONU, de l'OSCE et de l'UE, ces discussions constituent le seul canal de dialogue institutionnel entre la Russie et la Géorgie

En l'absence toutefois de consensus sur les poursuites d'un engagement de l'OSCE dans la région, les membres de la Mission en Géorgie ont été contraints de mettre un terme à leurs activités à cette date.

La Transnistrie

Territoire situé à l'est du Dniestr et à l'ouest de la frontière ukrainienne, la Transnistrie a connu à la fin des années 1980 un mouvement séparatiste refusant la dislocation de l'URSS. Ce mouvement a conduit à la proclamation d'une indépendance en 1990, qui n'a jamais été reconnue internationalement et qui a entraîné une guerre civile de deux ans. Un cessez-le-feu a été signé le 21 juillet 1992 par les autorités moldaves et russes, qui comporte notamment la création d'une zone de sécurité démilitarisée et la constitution d'une force tripartite (Russes, Moldaves, Transnistriens) de maintien de la paix de 1 200 hommes, placée sous la supervision politique d'une Commission conjointe de contrôle.

Alors que l'Union européenne a déployé depuis décembre 2005 une mission d'observation de la frontière avec l'Ukraine (EUBAM), l'OSCE s'efforce de faciliter les négociations conduites dans le cadre du format "5+2" (les deux parties : Moldavie et Transnistrie ; trois médiateurs : Ukraine, Russie et OSCE, ainsi que, depuis octobre 2005, deux observateurs : Union européenne et États-Unis). L'OSCE est aussi chargée de suivre le processus de retrait et de destruction des munitions du dépôt de Colbasna, interrompu depuis 2004.

Les négociations officielles, qui avaient été suspendues en 2006, ont repris en décembre 2011 à la faveur d'une attitude plus ouverte de Moscou sur ce dossier et des nouvelles autorités de Tiraspol. Sans perdre de vue leur objectif officiel d'une indépendance complète, les discussions portent sur trois corbeilles : aspects socio-économiques ; questions juridiques, humanitaires et liées aux droits de l'Homme ; règlement politique et aspects de sécurité.

ANNEXE 2 - LA NEUTRALITÉ AUTRICHIENNE

En octobre-novembre 1943, la conférence de Moscou, qui réunit le Royaume-Uni, les Etats-Unis et l'Union soviétique, proclame la nullité juridique de l'annexion de l'Autriche par l'Allemagne le 12 mars 1938 (Anschluss) et exprime la volonté de rétablir après la guerre une Autriche souveraine. Mais l'URSS fait ajouter un paragraphe sur les responsabilités de l'Autriche pour sa participation à la guerre hitlérienne. En 1945, c'est en ennemies que les forces britanniques, américaines, françaises et soviétiques arrivent sur le sol autrichien et triomphent de l'armée du Reich.

La conférence de Potsdam divise l'Autriche en quatre zones et Vienne en quatre secteurs. Un gouvernement provisoire de large consensus est mis en place sous l'œil vigilant des puissances occupantes. Ce gouvernement soumet chacune de ses décisions à la validation du conseil allié, également chargé de la dénazification de l'Autriche. En application de la conférence de Moscou, son rôle décroît cependant progressivement au profit des dirigeants autrichiens. À la suite d'élections libres, ces derniers proposent la neutralité de l'Autriche en échange de la libération de son territoire. Mais les négociations sont particulièrement difficiles alors qu'un « rideau de fer est descendu à travers le continent ». En 1947, l'Autriche accepte le plan Marshall. L'URSS tente alors de créer un état de fait capable de provoquer ce qui fut probablement l'objectif ultime de l'occupation soviétique, à savoir l'installation à Vienne d'un régime de « démocratie populaire ». Mais elle surestime largement l'influence du parti communiste autrichien.

A la mort de Staline en 1953, le nouveau commandant des forces soviétiques abroge le contrôle des individus aux frontières du secteur de l'URSS ; l'Ouest l'interprète comme un pas vers la pleine indépendance de l'Autriche. De fait, quand l'Allemagne de l'Ouest rejoint l'OTAN en 1955, l'URSS accepte finalement de retirer ses troupes. Moscou conditionne toutefois ce départ à l'exigence d'une neutralité de l'Autriche. Comme il ne peut pas être question de céder du terrain au bloc occidental, l'objectif est de créer une zone-tampon. L'Autriche, délivrée de ses troupes occupantes le 25 octobre, proclame sa neutralité « permanente et perpétuelle » le 26 octobre 1955 par une Loi constitutionnelle. En référence à celle-ci, depuis 1965, la fête nationale est célébrée le 26 octobre : la neutralité est véritablement un élément constitutif de l'identité nationale.

Le droit international impose certaines obligations aux pays neutres. La République autrichienne renonce ainsi à adhérer à toute alliance militaire. L'Autriche n'est donc pas membre de l'OTAN contrairement à la plupart des pays européens. Contrairement aux Suisses, les Autrichiens ont toutefois appliqué une vision de plus en plus souple de la neutralité. Ils adhèrent à l'ONU en 1955 et au Conseil de l'Europe en 1956. Ils n'adhèrent en revanche à l'Union européenne qu'en 1995, après avoir longtemps discuté de la compatibilité d'un tel engagement avec leur statut de pays neutre. Vienne prône un rôle actif des Nations-Unies. Elle a fourni à l'ONU un secrétaire général (Kurt Waldheim de 1972 à 1981) et accueille les sièges de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et de l'OSCE. Plusieurs centaines de soldats autrichiens sont engagés sous l'égide des Nations unies au Kosovo et au Liban.

ANNEXE 3 - AUDITIONS

A. AUDITION DE M. THOMAS GOMART, DIRECTEUR DU DÉVELOPPEMENT STRATÉGIQUE DE L'INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES (IFRI) SUR LA RUSSIE, LE 28 JANVIER 2015

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous sommes heureux d'accueillir M. Thomas Gomart, directeur du développement stratégique de l'Institut français des relations internationales (IFRI) et spécialiste de la Russie, que notre Commission a déjà auditionné en 2013. Depuis, il y a eu la crise en Ukraine, l'annexion en mars 2014 de la Crimée et la déstabilisation du Donbass, avec le soutien plus ou moins avéré de Moscou. Nos relations avec la Russie sont devenues plus difficiles, des phases de dialogue alternant avec les moments de crispation, selon la situation sur le terrain.

C'est pourquoi notre Commission va se pencher sur l'évolution de la Russie dans le cadre de son programme de travail pour l'année 2015. L'idée principale, susceptible d'évoluer au gré de notre étude, sur cette thématique est bel et bien de « sortir de l'impasse » puisque la situation de la Russie aujourd'hui pose un certain nombre de problèmes majeurs, comme en témoignent les derniers événements survenus en Ukraine. Ceux-ci doivent ainsi alimenter notre réflexion sur l'implication de la Russie dans cette crise réelle. Les questions que nous nous posons sur l'évolution des relations avec la Syrie et l'Iran impliquent également de prendre en compte la position de la Russie. On ne peut ainsi donner de blanc-seing au Président Poutine avec lequel il nous faut cependant dialoguer. Comment sortir de cette impasse ? Une telle question fait ainsi l'objet d'un rapport en cours au sein de notre Commission et dont les co-présidents sont nos collègues M. Aymeri de Montesquiou et Mme Josette Durrieu.

Votre intervention, M. Gomart, devrait nous conduire à structurer notre analyse sur ce sujet qui est à la fois historique, au sens où il s'inscrit sur la longue durée, et d'actualité, puisque les événements actuels en révèlent l'importance.

Nous sommes ainsi heureux de vous retrouver dans cette salle où vous étiez déjà venu présenter vos réflexions sur la Russie, en mai 2013. Beaucoup avaient apprécié votre liberté de ton, et au fond c'est aussi un peu ce que nous cherchons ce matin.

M. Thomas Gomart, directeur du développement stratégique de l'Institut français des relations internationales. – Je partirai de l'intitulé de votre réflexion « sortir de l'impasse » et de l'idée qu'à la fois il ne faut pas donner de blanc-seing à M. Poutine et qu'il faut dialoguer avec lui. Cependant M. Vladimir Poutine ne représente pas à lui seul la Russie, même si cette idée lui plaît bien et même si son entourage immédiat pense que la Russie sans lui n'est pas la Russie. Cette focalisation excessive sur

M. Poutine biaise nos analyses au point de nous conduire à sous-estimer les éléments de transformation à l'œuvre au sein de la société russe depuis son arrivée au pouvoir en 1999. Certes, la concentration du pouvoir dont bénéficie actuellement M. Poutine est tout à fait exceptionnelle, voire préoccupante, mais il me paraît essentiel de parler de la Russie sans être obsédé par le Kremlin.

Je formulerai, pour commencer, trois observations.

Tout d'abord, nous avons appréhendé la Russie, au cours de ces douze dernières années, essentiellement sous l'angle du risque-pays, en nous focalisant sur l'économie et sur les éventuels investissements à y conduire. Ce faisant, nous avons, plus ou moins consciemment, sous-estimé la politique de puissance mise en place par Vladimir Poutine, qui est très spécifique à la culture stratégique de la Russie et nous sommes aujourd'hui face à une « surprise stratégique ». A cet égard, je me permets de souligner l'existence de travaux sur la politique de puissance de la Russie, qui n'ont pas toujours rencontré l'écho recherché auprès de nos autorités publiques pour des raisons qui m'échappent.

Deuxième point, il convient de réfléchir à la trajectoire de la Russie sur le moyen et le long terme. Sans pour autant remonter à Anne de Kiev, il importe de dater un certain nombre de séquences qui en scandent l'évolution. Ainsi, le bombardement du Parlement russe, alors opposé au Kremlin, par Boris Eltsine en 1993 constitue la première de ces séquences, aboutissant, indirectement, à la première guerre de Tchétchénie entre 1994 et 1996 qui a constitué un traumatisme pour les armées russes mises en déroute. Autre date importante, en 1998, la Russie fait défaut, ce qui constitue le point bas géopolitique pour la Russie, qui s'avère également incapable de s'opposer aux frappes de l'OTAN en ex-Yougoslavie sans mandat des Nations unies ; cet épisode a encore des répercussions aujourd'hui. En 2001, la Russie apporte immédiatement son soutien à George Bush après les attentats du 11-septembre et souscrit à la notion américaine de « *Global War on Terror* » qui renvoie à l'idée d'une guerre globale contre le terrorisme, que les Européens ne reprennent pas à l'époque mais qu'ils redécouvrent maintenant à l'occasion des événements qui viennent de se produire. En 2003, Moscou, Paris et Berlin sont alignées dans leur opposition à la guerre d'Irak. En 2006, le régime russe est marqué par différentes évolutions comme l'opposition systématique du Président Poutine aux États-Unis enlisés en Afghanistan ainsi qu'en Irak. 2008 et 2011 sont respectivement marquées par la guerre de Géorgie et la campagne de Libye, qui est l'un des éléments à l'origine de la bifurcation de nos relations avec la Russie. L'année 2014, enfin, voit à la fois la tenue des jeux olympiques de Sotchi, l'annexion de la Crimée, la déstabilisation de l'Est de l'Ukraine, à l'origine d'une dégradation de la situation sécuritaire, et un choc de revenus, lié à la chute des cours du pétrole et la dépréciation du rouble.

Il me semble que nous sous-estimons encore le potentiel déstabilisant de la situation actuelle. A mon sens, nous sommes aujourd'hui face à un schisme russo-occidental, amorcé en 2011 sous l'effet combiné de l'évolution intérieure russe avec l'interversion des fonctions de Premier ministre et de Président entre MM. Poutine et Medvedev, vécue comme une insulte par une partie de l'opinion publique russe, du ralentissement économique débutant cette même année, – et qui n'est donc pas consécutif aux sanctions occidentales comme on le lit parfois –, faute de véritables réformes structurelles et du fait de la poursuite d'une logique de rente. Par ailleurs, la Russie a une interprétation des printemps arabes très différente de la nôtre. Enfin, la campagne de Libye constitue le point de rupture entre MM. Poutine et Medvedev en termes de politique étrangère, le premier parlant de « croisade » quand le second se montrait plus sensible à l'argumentaire franco-britannique.

L'idée d'un schisme entre la Russie et l'Occident renvoie aussi à la multiplication des références religieuses, voire mystiques, dans les discours du Président Poutine. La péninsule de Crimée est ainsi présentée dans son discours du 4 décembre 2014 comme possédant la même valeur pour la Russie que le Mont du temple à Jérusalem pour l'islam et le judaïsme. La Crimée présente une dimension fortement symbolique et la gravité des événements survenus en mars dernier, avec cette annexion et les opérations qui se poursuivent dans le Donbass, est très largement sous-estimée, en raison de la saturation stratégique à laquelle nous sommes confrontés depuis le début de cette année 2015 (attentats de Paris, crise de l'euro, Daech...).

Nous ne sommes malheureusement plus capables de répondre à cette saturation stratégique car nous nous sommes militairement démonétisés en voulant toucher les dividendes de la paix, notamment dans notre relation avec la Russie. Nous sommes ainsi exposés sur un double front et nous avons désormais un problème de sécurité aigu avec ce pays.

Il faut également évoquer l'échec de l'ancrage de la Russie dans l'espace euro-atlantique, qui plonge ses racines dans des lectures très divergentes de la situation au Moyen-Orient et de notre rapport au monde arabo-musulman. La Syrie et l'Iran, auxquels, Monsieur le Président, vous faisiez allusion dans votre introduction, sont en effet deux dossiers majeurs sur lesquels les divergences avec la Russie vont s'exprimer et pour le traitement desquels elle est incontournable.

Troisièmement, contrairement à la Russie, nous avons une difficulté conceptuelle, intellectuelle et politique à penser simultanément les deux théâtres auxquels nous sommes confrontés, à savoir l'Ukraine et le théâtre irako-syrien. La Russie se trouve actuellement dans la situation qu'elle redoutait depuis toujours, avec une menace à l'ouest, représentée par l'OTAN, dont elle essaie traditionnellement de se prémunir grâce à une zone tampon constituée par l'Ukraine, et une menace au sud avec le radicalisme sunnite, combattu depuis l'intervention de l'URSS en Afghanistan en 1979,

qui la conduit à dessiner une ligne défensive comprenant la Grèce – dont les nouvelles autorités devraient nouer de très bonnes relations avec le Kremlin –, Chypre, Israël et l’Iran. Une seconde ligne défensive par rapport à cette poussée du Sud est constituée par le Caucase où la Russie, depuis la guerre contre la Géorgie en 2008, est la puissance militaire dominante en termes conventionnels. Pour la Russie, il y a actuellement une combinaison de ces deux fronts. Il faut comprendre cette perception russe et anticiper les ondes de choc réciproques entre ces deux fronts, dont l’un des points de jonction est la Tchétchénie, qui va immanquablement bouger. J’attire à cet égard votre attention sur l’attitude de M. Ramzan Kadyrov qui a récemment rassemblé 20 000 hommes armés dans un stade et 500 000 personnes dans la rue afin de réagir aux manifestations de soutien à l’hebdomadaire Charlie-Hebdo.

J’en viens maintenant à mon exposé proprement dit. Quelles sont les raisons et les conséquences de ce schisme ?

Des raisons conjoncturelles tout d’abord. Première raison conjoncturelle, nous payons actuellement notre inconséquence vis-à-vis de la Syrie, tandis que la Russie fait preuve d’une réelle cohérence dans son soutien indéfectible au régime syrien depuis 1954. La Syrie a toujours été le principal allié de la Russie au Moyen-Orient et ses liens sont de nature militaire, comme en témoigne la présence continue de conseillers militaires russes auprès de Bachar el-Assad et de son père. D’ailleurs, la Russie a réussi un tour de force en conduisant une politique moyen-orientale sans entrave bilatérale. Outre cette relation spécifique avec la Syrie, la Russie entretient des relations resserrées avec la Turquie, l’Iran, Israël et l’Autorité palestinienne, faisant ainsi preuve d’une agilité diplomatique surprenante dont les puissances européennes traditionnelles, comme la France et la Grande-Bretagne, ne sont plus capables. À cet égard, un haut-responsable saoudien déclarait récemment que la Russie demeurerait, à ce jour, la seule puissance dotée d’une vision claire de ce qu’il ne fallait pas faire.

Deuxième raison conjoncturelle du schisme russo-occidental, les printemps arabes. Ceux-ci ont été vus, d’emblée, depuis Moscou comme déstabilisants. En réalité, M. Poutine et ses proches ne peuvent concevoir qu’une manifestation populaire puisse être spontanée ; pour eux, elle ne peut qu’être téléguidée par des services étrangers. C’est notamment pourquoi la manifestation qui s’est déroulée à Paris le 11 janvier dernier suscite des commentaires déplacés en Russie. Une telle approche s’explique par la culture politique du Kremlin et le contrôle extrêmement étroit qu’il maintient sur la société russe dont l’opposition politique est systématiquement contrôlée.

Les élites russes sont ainsi animées par une vision conspirationniste selon laquelle la chute du cours du pétrole, à l’instar de ce qui s’est produit dans les années 80, résulte d’un accord entre les États-Unis et l’Arabie Saoudite pour mettre la Russie à genoux et que les États-Unis auraient

également un plan délibéré visant à la priver de sa zone d'influence traditionnelle.

Ce schisme entre la Russie et l'Occident a également des causes idéologiques. Un regain de l'orthodoxie se fait jour depuis peu dans la politique étrangère russe, avec un discours distinguant Empire romain d'Orient et Empire romain d'Occident. La Russie conteste ainsi à l'Union européenne le monopole de l'idée d'Europe. L'Europe, c'est aussi Byzance dont elle se veut l'héritière. Par ailleurs, la Russie a une vision géopolitique des problèmes, qui la conduit à s'intéresser davantage au contrôle territorial qu'aux flux, et une approche très défensive, axée sur sa propre sécurité, de ses relations avec son étranger proche, comme l'illustre son projet d'union douanière.

Toujours en ce qui concerne les raisons idéologiques, on évoque souvent l'influence de l'eurasisme, théorisé par M. Alexandre Douguine, sur l'élite russe. Cette influence me paraît un peu surestimée. En revanche, on sous-estime largement celle de M. Ievgueni Primakov, ancien ministre des affaires étrangères pendant les années 90, au moment de la crise des Balkans, avant de devenir le Premier ministre de Boris Eltsine. Les propos qu'il tenait à cette époque, sur le triangle d'avenir entre la Russie, la Chine et l'Inde, sur l'avènement d'un monde multipolaire, les conséquences de l'utilisation de la force armée sans autorisation des Nations unies ainsi que sur le monde arabe font aujourd'hui sens. Jouant un rôle comparable à celui d'Henry Kissinger aux Etats-Unis, M. Primakov est récemment sorti de son silence pour critiquer ouvertement V. Poutine, qui est en train de rompre avec cet héritage.

Enfin, le schisme entre la Russie et l'Occident relève aussi de motifs stratégiques. Au-delà de sa propre survie comme entité politique, la Russie, qui se considère comme une civilisation spécifique, explore une sorte de troisième voie consistant, de manière simplifiée, à rejeter simultanément la charia et un occidentalisme perçu comme de plus en plus militarisé c'est-à-dire engagé dans une logique expéditionnaire, avec la projection de forces hors zone qui, aux yeux du Kremlin, s'est avérée déstabilisante.

Dans les raisons stratégiques, il faut évoquer la centralité, propre à la Russie, et l'importance des questions militaires. La Russie, rappelons-le, possède le troisième budget militaire du monde, loin derrière les Etats-Unis et la Chine, et juste devant l'Arabie saoudite ; la dépense militaire a été fortement relancée depuis 2000, pour atteindre aujourd'hui 3,5 % du PIB. Une telle donnée, qu'une analyse limitée au risque-pays ne prend pas en considération, reflète une politique de puissance et explique, après coup, une surprise stratégique comme l'annexion de la Crimée.

Troisième élément stratégique, précisément, la prise de la Crimée, qui s'avère un véritable succès militaire puisque, sans perte, la Russie s'est

dotée d'un porte-avions naturel en mer Noire lui permettant de dominer l'espace pontique.

Ce que la Russie compte faire, en termes militaires de la Crimée, demeure cependant préoccupant. En effet, d'après les travaux du *Think Tank Chatham House*, six à dix brigades russes devraient y être basées et l'installation d'armes nucléaires tactiques est plausible. Ainsi, la Russie dispose d'un double verrou, d'une part, sur la mer Baltique, avec Kaliningrad, où la présence d'armes nucléaires tactiques pose question et génère des difficultés avec les Etats baltes, d'autre part, sur la mer Noire, avec la Crimée, qui lui permet de contrôler cette zone et d'acquérir une capacité d'allonge et de projection vers le Moyen-Orient. Une fascinante inversion stratégique s'est ainsi opérée ces dernières années : grâce à l'annexion de la Crimée, la Russie est en mesure d'avoir une stratégie d'accès vers le Moyen Orient à partir de la mer Noire, objectif poursuivi par les Etats-Unis au cours de la 1^{ère} partie des années 2000.

Néanmoins, on peut se demander si le Kremlin n'aurait pas dépassé le point culminant de la victoire en soutenant et conduisant les opérations au Donbass ? En effet, pris dans la logique de la guerre, le Président Poutine se trouve dans une situation extrêmement préoccupante de fuite en avant en Ukraine orientale.

J'en viens à présent aux conséquences de ce schisme sur les relations extérieures de la Russie, qui constitue le deuxième volet de cette présentation. La situation de ce pays me paraît très dangereuse du fait du fort décalage entre les ambitions géopolitiques de la Russie et ses moyens réels. La politique de puissance va se fracasser sur la réalité économique du pays que mine un choc de revenus combiné à une dépréciation du rouble et à une forte remontée de l'inflation. Une telle situation augure d'une accentuation de cette fuite en avant, l'encouragement de sentiments nationalistes et la présentation d'un Occident agressif étant une façon de détourner la population russe de ses préoccupations socio-économiques.

Premier point, les relations américano-russes. Les Etats-Unis demeurent l'obsession stratégique des Russes, notamment à travers le dialogue nucléaire, qui permet à la Russie de marginaliser les Européens et de se distinguer par rapport aux Chinois. A l'inverse, la Russie est progressivement devenue une priorité de rang relativement subalterne pour les États-Unis d'autant que ceux-ci se désengagent militairement de l'Europe. Ces dernières années, la relance des relations américano-russes a essuyé quatre échecs depuis 1991 avec, du côté américain, une difficulté à dépasser une approche fondée sur la dialectique « *containment-engagement* » (« endiguement - engagement »). Le Kremlin, de son côté, a opposé une alternative à la doxa géopolitique américaine en se posant comme le défenseur de la démocratie souveraine. Cette relation russo-américaine ne présente qu'une très faible capacité d'entraînement au niveau global, du fait de sa limitation au nucléaire, à un partage limité d'informations sur le

contre-terrorisme, sans avoir la vigueur de la relation russo-européenne sur le plan économique notamment.

Deuxième point, les relations russo-européennes. Il existe une interdépendance naturelle entre l'Europe et la Russie, en particulier dans le domaine énergétique. Américains et Européens ont eu des divergences de vues importantes à ce sujet, comme l'illustre l'épisode du projet de gazoduc entre l'Union européenne et la Russie dans les années 80, en pleine crise des euromissiles. Une convergence sur la question énergétique ne s'est donc jamais produite entre les Européens et les États-Unis qui n'ont, du reste, aucun intérêt à ce qu'elle se produise. En dépit du discours officiel tenu en Russie, l'Union européenne représente toujours plus de 50 % du commerce extérieur de la Russie et la récession européenne alimente également la crise économique russe. En outre, la Russie est le troisième partenaire commercial de l'Union européenne, loin derrière les États-Unis et la Chine. C'est pourquoi les sanctions économiques qui frappent la Russie suscitent une réaction compréhensible de nos milieux d'affaires qui se considèrent pénalisés par ces décisions de nature politique.

Il me paraît important de présenter les différences d'approche entre la Russie, la France et la Grande-Bretagne concernant la situation au Moyen-Orient. Depuis 1945, la Russie est le seul État membre du Conseil de sécurité de l'ONU dont les relations avec les monarchies du Golfe arabo-persique ne se limitent pas à une sorte de triptyque constitué par la vente d'armes, l'achat d'énergie et, en retour, la tolérance politique. Les Russes ne sont pas dans cette logique puisque s'ils vendent des armes, ils ne se procurent pas d'énergie dans cette région et ne font pas preuve de tolérance politique vis-à-vis des pays du Golfe. La diplomatie russe a fort bien compris cette contradiction qu'elle exploite sur la scène internationale, en recourant à cette formule : « vous frappez au Mali les gens que vous vouliez soutenir en Syrie ». Cette argumentation prend une résonance particulière en France depuis les attentats de janvier dernier.

La Russie fait preuve d'une réelle agilité diplomatique au Moyen-Orient, à la différence de Londres et de Paris. Sa politique arabe est distincte de celle poursuivie par les Occidentaux. Ainsi, en 2005, le Président Poutine s'était prononcé contre la publication des caricatures du prophète. Par ailleurs, la Russie, reprenant l'héritage byzantin, se présente comme la puissance protectrice des chrétiens d'Orient.

J'en viens à présent aux relations entre la Russie et la Chine, qui profitent largement à cette dernière. Pour masquer son isolement diplomatique, la Russie a passé avec Pékin une série d'accords énergétiques en mai et en novembre 2014. Ainsi, dans le cadre des BRICS, la Russie veut incarner la désoccidentalisation du monde avec le risque de devenir pour la Chine un « *junior partner* » d'ici dix à quinze ans. Le décrochage entre la Chine et la Russie s'est déjà produit. En 1991, les économies russe et chinoise étaient de taille similaire, tandis qu'aujourd'hui l'économie russe représente

un cinquième de l'économie chinoise. En 2012, la Chine est devenue le premier partenaire commercial de la Russie avec une asymétrie constatée dans les échanges qui se limitent globalement à de l'énergie contre des biens de consommation. En 2005, un débat s'est amorcé sur l'étroitesse de la relation sino-russe et son évolution prévisible. Sur un certain nombre de dossiers, comme celui de la gouvernance de l'internet, sur lequel l'IFRI a beaucoup travaillé, tout comme dans la conception du droit international ou encore l'opposition aux occidentaux, les approches russes et chinoises présentent de réelles similitudes. Mais en termes de forces réelles, les deux pays ne figurent plus du tout dans la même catégorie. Il y a une forme de cécité de Poutine à ce sujet.

En conclusion, je pense que la fuite en avant que nous constatons devrait conduire à une dégradation accrue de la situation en Ukraine. Nous devons reconstruire notre approche de la Russie en redéployant des capacités d'analyse du monde russe avec comme horizon 2018 et 2024.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je vous remercie pour la qualité et la densité de vos propos. Ainsi, votre intervention n'a pas manqué de susciter notre réflexion pour définir une manière de sortir de l'impasse dans laquelle se trouvent nos relations avec la Russie. Je passe la parole à notre rapporteur.

M. Aymeri de Montesquiou. – Vous avez abordé un grand nombre de thématiques dans votre intervention. N'oublions pas que la popularité du Président Poutine s'est accrue depuis la crise ukrainienne et que 70 % des moscovites lui sont favorables, alors que traditionnellement Moscou est le berceau de l'opposition politique au pouvoir central ! Si je partage votre constat sur l'ampleur de la dégradation de la situation économique du pays, je ne suis pas tout à fait d'accord avec vous sur ses causes. Car s'il est vrai que la baisse des cours du pétrole nuit à la Russie et à l'Iran, elle nuit aussi aux États-Unis car elle obère la rentabilité des investissements massifs consacrés sur le territoire américain à l'exploitation du gaz de schiste notamment ! Y a-t-il vraiment une volonté derrière le retour du pétrole à son cours d'il y a quelques années ? Par ailleurs, je souscris à vos propos sur M. Ievgeni Primakov et sur l'existence d'un axe Iran-Syrie-Israël qui traduit la subtilité de la diplomatie russe dans cette région du Moyen-Orient. Je m'interroge enfin sur l'idée d'une saturation stratégique lors de la crise ukrainienne, ce qui sous-entendrait qu'à un moment donné, nous avons l'intention d'intervenir militairement en Ukraine. Il faudrait au contraire que l'Europe appelle de ses vœux l'envoi de casques bleus onusiens dans ce pays, afin d'instaurer une sorte de cordon sanitaire entre les deux parties. Je demeure en effet convaincu que le Président Poutine ne souhaite nullement annexer le Donbass, ce serait pour la Russie la source de bien des difficultés. Une aide massive de l'Union européenne à l'Ukraine se solderait également par une augmentation massive des déficits, ce qu'elle ne peut évidemment se permettre.

M. Joël Guerriau. – Vous avez souligné les tensions politiques et la volatilité économique. Les premières reflètent les divergences exprimées par nos États respectifs, augurant de l'exacerbation des tensions entre l'Europe occidentale et la Russie. Pour autant, je pense que l'intervention française au Mali est légitimée par d'autres raisons que celles que vous avez évoquées au cours de votre intervention. Rappelons également que la volatilité économique peut avoir des conséquences politiques d'une grande gravité. Les banques françaises sont les plus exposées au risque russe, avec un encours de l'ordre de 36 milliards d'euros de créances. La dégradation de la situation de l'économie russe peut-elle avoir un impact sur l'économie française en affectant ses principaux opérateurs bancaires ? Par ailleurs (cette question concerne au premier chef le département de Loire-Atlantique dont je suis le représentant), quelle serait la réaction des autorités russes si la vente des deux frégates Mistral venait à être annulée ?

M. Gilbert Roger. – Il est vrai que la dégradation de l'économie s'accélère en Russie et touche durement le quotidien de la population russe. Alors que la fuite des capitaux s'élève à un montant de 152 milliards d'euros d'investissement et que l'inflation redouble, une telle situation peut-elle perdurer en Russie ? Celle-ci ne va-t-elle pas se tourner vers la Chine, à la recherche d'une solution économique ?

Mme Nathalie Goulet. – Je vous remercie de votre exposé exhaustif qui suscite de nombreuses questions. Comment expliquez-vous notre surprise face à la crise ukrainienne ? Comment se fait-il que nous n'ayons pas reçu de signaux d'alerte, notamment de la part des services de renseignement, alors qu'à l'occasion d'un déplacement avec le Président de la République et notre collègue Alain Gournac en Géorgie, on nous avait clairement montré les mouvements de troupes autour de l'Ukraine ? Comment expliquez-vous *ex post* que nous n'ayons pas obtenu d'information *ex ante* sur cette crise ukrainienne ?

M. Robert del Picchia. – J'ai entendu M. Sergueï Lavrov nous déclarer que si nous avions accepté la neutralisation de l'Ukraine afin de l'écarter de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), un peu sur le modèle de l'Autriche lors de la guerre froide, la situation que nous connaissons aujourd'hui eût été évitée ! Je suppose qu'une telle solution ne serait plus envisageable aujourd'hui ? Par ailleurs, un projet pétrochimique de plusieurs milliards de dollars a été lancé en Arabie Saoudite, auquel participent les Américains et les Allemands, mais dont les Russes ont été, contre leur gré, rejetés. Enfin, vous nous avez déclaré que le Président Poutine n'était pas la Russie, mais il est manifeste que la Russie, pour nous, c'est le Président Poutine ! Je ne sais si vous avez lu la biographie que lui a consacrée l'an passé M. Vladimir Federovski, mais je me demandais si la description qui y est faite du Président Poutine dans le livre vous paraît véridique.

M. Thomas Gomart, directeur du développement stratégique de l'Institut français des relations internationales. – Je vous remercie pour toutes ces questions. La popularité de Vladimir Poutine est réelle, elle tient à l'absence d'opposition politique et à la propagande des médias qui construisent une sorte de réalité parallèle, distincte de la nôtre. Cette popularité correspond à une forme de nationalisme qui touche l'ensemble de la société et des élites russes, y compris d'ailleurs les opposants politiques comme M. Alexeï Navalny. Si Poutine se retirait du pouvoir, la trajectoire du pays resterait sans doute la même, celle d'une troisième voie, d'un refus de se rapprocher de l'espace euro-atlantique. La popularité de l'actuel président russe est élevée mais artificielle.

S'agissant des prévisions de croissance, le FMI et la COFACE envisagent une récession de 3 % en Russie en 2015. Concernant la baisse des cours du pétrole, j'en ignore les causes mais j'observe la volonté des pays membres de l'OPEP de laisser filer les prix pour garder leur position. D'ailleurs, lorsque vous interrogez sur ce point M. Sergueï Ivanov, chef de l'Administration présidentielle, celui-ci ne considère pas comme probantes les théories d'un éventuel complot ourdi par les États-Unis et l'Arabie Saoudite (octobre 2014).

J'ai utilisé le concept de « saturation stratégique » afin d'évoquer la difficulté d'accorder un ordre de priorité aux différents événements auxquels il nous faut répondre. J'estime ainsi que cette saturation se produit alors que nos outils de défense sont exsangues. Je ne préconise nullement une intervention militaire en Ukraine. La décision prise par l'OTAN en septembre dernier de ne pas accorder de soutien militaire à ce pays est parfaitement claire. Néanmoins, loin d'amorcer une désescalade, cette décision n'a pu prévenir l'exacerbation des tensions faisant suite aux échéances électorales dans le Donbass organisées un mois après et l'utilisation accrue d'armes russes. Le Kremlin entend garder le contrôle de l'escalade et il a compris l'absence de réaction occidentale face à l'emploi de la violence. Les sanctions prises par les Européens, qui n'ont pas les moyens de réagir militairement, sont donc des décisions par défaut qui nous conduisent à regarder l'Ukraine se laisser dépecer sous nos yeux. Il faut avoir conscience des conséquences pour la sécurité européenne.

L'exposition des banques françaises est forte et je connais les chiffres qui viennent d'être évoqués. Les conséquences de la crise économique russe peuvent-elles aller jusqu'à induire un effet systémique sur notre système bancaire ? Je ne suis pas en mesure de vous répondre. Les sorties de capitaux qui ont été observées correspondaient aussi au remboursement de dettes. Les grandes entreprises russes, qui sont très endettées, souhaitent rester crédibles et rembourser ce qu'elles doivent.

Je me suis exprimé publiquement sur la livraison des frégates Mistral en septembre dernier, dans un contexte où il semblait encore possible de mettre fin à l'escalade de la violence en Ukraine, en s'appuyant sur les

accords de Minsk et sur la mobilisation très forte de la diplomatie française et allemande. Mais le discours prononcé le 24 octobre 2014 par Vladimir Poutine au Club international Valdaï a marqué un tournant. Il faut revenir à la genèse de cette affaire. Cette vente de frégates à la Russie a été envisagée à la demande de celle-ci après la guerre de Géorgie et avalisée par nos autorités, bien qu'elle fut contestée, en interne, par certains de nos diplomates et militaires. Le gouvernement de l'époque (François Fillon) faisait valoir l'idée de sortir d'une logique de guerre froide en permettant à la Russie de franchir un cap politique. Il y avait aussi des considérations d'ordre économique : si la France ne réalisait pas cette vente, la Russie irait se fournir ailleurs, auprès des Pays-Bas ou de l'Espagne. Le programme Mistral a suscité un grand nombre d'interrogations, notamment de la part des Géorgiens qui ne comprenaient pas que la France, qui avait permis la sortie de crise entre la Géorgie et la Russie en 2008, puisse armer l'un des deux belligérants. Mais d'autres pays ont également fait part de leur opposition, comme le Japon qui a déploré que la France accorde ainsi un net avantage maritime à la Russie. Certains milieux en France étaient effectivement désireux de donner cet avantage à la Russie. J'ai dit alors que je n'adhérais pas à l'argument selon lequel il fallait conclure la vente pour ne pas nuire à la réputation de la France et ne pas compromettre la vente d'autres armements, comme l'avion Rafale. L'embargo sur le Mirage décidé en 1967 par le général de Gaulle n'a pas empêché la France de conclure le contrat du siècle avec la Libye trois ans après. A mon sens, il valait mieux trouver une solution au rachat (OTAN, Canada...). Car la non-livraison, représentant un manque à gagner de près de 1,2 milliard d'euros, pèserait sur notre outil militaire déjà à bout de souffle.

S'agissant du contexte socio-économique, la société russe manifeste une résilience forte, compte tenu des difficultés qu'a traversées le pays depuis 1991. D'ailleurs, ces difficultés ont également façonné le personnel politique russe. Songez que M. Vladimir Poutine était, il y a vingt-trois ans, chauffeur de taxi ! Sa trajectoire individuelle, à l'instar de celle de son groupe politique, se traduit en certitude idéologique, en un sentiment de puissance qu'il nous est difficile d'appréhender. Nos interlocuteurs russes ont ainsi une âpreté que nous n'avons plus.

La capacité d'absorption macro-économique de la Russie est réelle puisqu'elle peut compter sur divers fonds de réserve qui sont gérés de façon convenable par la Banque centrale et les autorités russes. D'ailleurs, certains milieux parient sur une explosion de la zone euro avant que l'économie russe ne devienne exsangue ! Une telle perspective est largement partagée au sein des élites russes qui considèrent l'Occident comme déclinant.

Pourquoi n'avons-nous pas anticipé la crise ukrainienne ? Cette question est tout à fait pertinente. Pendant un certain nombre d'années, le suivi de l'évolution de la Russie ne suscitait plus le même intérêt que par le passé et les moyens qui lui étaient consacrés ont diminué, que ce soit sur le

plan diplomatique, militaire et en matière de renseignement. La question du positionnement des services russes, qui trouvent des relais en France, est difficile à aborder. Depuis dix ans, les études consacrées à la Russie par l'IFRI ont pu être réalisées grâce au soutien des entreprises françaises installées en Russie, et non de l'État. L'expertise se perd très vite, faute d'un investissement continu ! L'intelligence stratégique doit penser en termes de rupture et cette démarche va bien au-delà de la simple analyse du risque-pays dans laquelle nous avons trop longtemps cantonné notre perception de la Russie.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je vous remercie de vos réponses et passe la parole à mes collègues pour une seconde série de questions.

M. Cédric Perrin. – Dans la perspective de la prochaine conférence intergouvernementale sur le climat (COP 21), comment analysez-vous la position de la Russie dans les négociations à venir ? La fonte des glaces dans la région Arctique pourrait susciter de nouvelles opportunités pour les pays riverains, dont la Russie. La stratégie de cette dernière peut-elle, à terme, générer un espace de confrontation avec notamment l'Alliance atlantique ?

M. Jeanny Lorgeoux. – Que reste-t-il de l'ancien empire allogène ? Quelle est la nature des relations entre le centre et les éléments périphériques ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Vous avez indiqué, de manière incidente il est vrai, que le nouveau gouvernement grec devrait entretenir de très bonnes relations avec la Russie. Quels sont les fondements d'une telle analyse et quelles conséquences un tel rapprochement devrait-il induire ?

M. Claude Malhuret. – Je voulais, à titre liminaire, vous remercier de votre exposé brillant et très instructif. La crise ukrainienne a montré l'impossibilité d'une politique étrangère européenne commune. En fonction de l'évolution de la crise en Ukraine, que vous avez évoquée avec un pessimisme que je partage, comment voyez-vous, de notre côté, l'évolution des positions et leur éventuelle convergence ? Auriez-vous des suggestions pour qu'une telle situation s'améliore ?

M. Robert Hue. – Votre exposé était fort intéressant, mais unilatéral. Je considère, certes avec respect, que réitérer les notions de « fuite en avant » et de « tension » pour caractériser la présidence de Vladimir Poutine et sa place dans la Russie d'aujourd'hui relève d'une vision partielle, voire partielle. Il faut rappeler les conditions dans lesquelles Vladimir Poutine a acquis son autorité et on passe trop facilement sous silence la terrible humiliation dont la Russie a été victime après l'effondrement du mur. N'oublions pas non plus la terrible fuite en avant néo-libérale qui a suivi ! Or, un peuple humilié se rassemble derrière des leaders charismatiques qui peuvent, il est vrai, parfois être des dictateurs. Je considère, pour ma part,

qu'on persiste vis-à-vis de la Russie dans cette voie de l'humiliation. Ne pas inviter le Président Poutine aux cérémonies de commémoration de la libération d'Auschwitz est une faute politique majeure! Ma question portera sur la situation actuelle : votre discours n'accorde pas une place suffisamment importante à l'urgence diplomatique : comment faire pour sortir de l'impasse, alors que nous ne disposons pas des moyens militaires suffisants et que l'Europe est loin d'être unie sur ce plan ? Lors de la visite en Russie d'une délégation de notre commission, conduite, il y a quatre ans, par le Président Josselin de Rohan, à laquelle je participais, nous avons rencontré nos homologues russes qui étaient très désireux d'un rapport nouveau avec l'Europe, tandis que les relations avec la Chine étaient encore balbutiantes. Nous avons manqué cette occasion. La France aurait pu ainsi jouer un rôle bien plus important et marquer de son empreinte les relations bilatérales avec la Russie !

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – J'ajouterai que les Chinois ont également pleinement conscience du mécanisme selon lequel la désagrégation conduit à l'humiliation.

M. André Trillard. – L'ambassadeur de Russie en France, Orlov, nous a dit que la Russie est susceptible d'intervenir dans tout territoire où sont présentes des populations russophones importantes. Qu'en est-il des États baltes ? Quelle est donc votre analyse à ce sujet ?

Mme Gisèle Jourda. – La disproportion entre les ambitions internationales de la Russie et sa situation intérieure vous paraît dangereuse. Peut-on envisager des bouleversements politiques intérieurs ?

M. Aymeri de Montesquiou. – Je ne suis pas d'accord avec vous quand vous dites que la Russie n'est pas au cœur des préoccupations américaines. Il me semble qu'ils considèrent au contraire cet État comme l'Union soviétique, faute d'avoir pris la mesure des changements considérables qu'il a connus. Je souscris d'ailleurs aux propos de notre collègue Robert Hue et attire votre attention sur la déclaration faite par le vice-président américain Joe Biden à l'Université de Harvard : les États-Unis veulent « engluier » la diplomatie européenne dans le problème ukrainien. Notre erreur a été de signer l'année dernière un accord avec le Président Porochenko, sans nous préoccuper réellement de sa mise en œuvre.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci beaucoup. Je vais laisser la présidence de la Commission à notre collègue, M. Jacques Gautier.

M. Thomas Gomart. – L'IFRI a publié une note sur la position russe dans le cadre de la COP 21, que je vous adresserai. L'Arctique représente une nouvelle frontière pour la Russie, non seulement en termes d'exploration-production, alors que les gisements de Sibérie occidentale arrivent à maturité, mais aussi de route maritime. Ce point est tout à fait décisif par rapport aux sanctions prises en septembre dernier, puisque celles-ci visent à empêcher l'exploration arctique que les Russes ne peuvent réaliser

de manière autonome. Ils ont ainsi besoin de technologies occidentales pour explorer ces gisements situés en zone arctique et le poids des sanctions qui visent ces équipements demeure très lourd.

S'agissant de la relation entre le centre et les périphéries, une erreur a été de reprendre la carte américaine divisant le monde russe en Asie Centrale, Caucase et Europe centrale et de nier la réalité que représentait l'espace post-soviétique. Une telle approche ne permet pas de comprendre l'existence d'élites russophones dans les pays ex-soviétiques et celle d'un espace informationnel russophone important. La volonté russe de mettre en place une organisation de sécurité collective rassemblant l'Arménie, le Kazakhstan, le Tadjikistan, ainsi que des pays aux trajectoires plus singulières comme la Géorgie, n'a pas été suivie d'effet. L'Azerbaïdjan demeure un pays extrêmement sensible qui avait initialement choisi une orientation proche de l'OTAN, avant de revenir, pour des motifs électoraux, dans le giron de Moscou. On a refusé de prendre en compte l'influence de la Russie dans les pays de l'étranger proche, alors que celle-ci est demeurée importante, bien qu'avec des nuances selon les pays : elle s'avère ainsi très forte au Kazakhstan et en Arménie, plus compliquée en Ouzbékistan et en Biélorussie.

En revanche, est apparue récemment la notion de « Russkyi mir » (« *Русский мир* »), qui renvoie à l'idée que les communautés russophones doivent être soutenues, encouragées et protégées où qu'elles soient. Cela peut notamment concerner les pays baltes. Il s'agit d'une notion peu claire, mais qui recèle une connotation impérialiste.

S'agissant du clivage évoqué entre Européens, la réaction des États membres de l'Union européenne face à la crise ukrainienne tempère ce constat. Certes, le partenariat oriental, qui est à l'origine une initiative polonaise et suédoise, est un échec à l'échelle régionale. Mais, à l'occasion des événements survenus en Ukraine, des pays comme la Finlande et la Suède, victimes de violations répétées de leur espace maritime et aérien par la Russie, tendent à se rapprocher de l'OTAN. Il est par ailleurs probable que des pays comme la Pologne envisagent d'apporter de manière bilatérale un soutien militaire à l'Ukraine. Un scénario analogue à celui qui s'est déroulé en Croatie dans les années 1990 n'est pas du tout exclu, avec une Ukraine pour le moment meurtrie mais bientôt rééquipée et susceptible de revenir au combat à l'horizon d'une ou de deux années. Une telle situation est inquiétante. L'identité ukrainienne est en train de se forger et ne manquera de s'exprimer d'une manière ou d'une autre.

Le climat dans lequel nous sommes pour parler de la Russie se caractérise par un fort antagonisme entre les pro- et les anti-russes. Ainsi, toute intervention sur la Russie suscite désormais de nombreux commentaires, des critiques peu pertinentes, voire des insultes, ce qui n'était pas le cas en 2008. Ceci participe d'une guerre de l'information qui a

différentes cibles dont des instituts comme l'Ifri. Apporter un peu d'analyse sur cette question qui provoque une forte polarisation n'est pas chose aisée.

Concernant l'humiliation, je l'ai perçue dès mon premier séjour en Russie en 1997, en particulier chez des responsables politiques ou diplomatiques vivant très chichement dans un système social qui a explosé à la suite des thérapies de choc. Mais l'argument de l'humiliation est usé jusqu'à la corde et sert désormais à justifier le comportement de la Russie. Il y a aussi des pays comme l'Ukraine ou la Moldavie qui sont humiliés par la Russie. En 1998, lorsque la Russie connaît les pires difficultés économiques, elle est invitée à rejoindre le G7 qui devient le G8 pour lui montrer toute l'importance que les Occidentaux lui accordent. Parallèlement, le dialogue entre l'OTAN et la Russie, marqué par la signature d'un acte commun en 1997, avait pour objectif de quitter définitivement la logique de guerre froide. En outre, toute la politique conduite par le Président Chirac, de même que la politique allemande a été d'accorder une place importante à la Russie. J'observe que depuis 2012, ce sont surtout les Occidentaux qui sont critiqués, voire humiliés par la Russie, qui leur reproche leur modèle multiculturel qui, pour elle, est la cause de leur déclin.

Si je vous rejoins quant aux effets des politiques libérales sur la société russe au début des années 90, j'attire votre attention sur la situation actuelle, marquée par un capitalisme d'État où la collusion entre intérêts publics et privés est réelle. La Russie est dirigée par ceux qui la possèdent. L'idée d'un modèle russe qui serait vertueux ne dépasse pas l'épreuve des faits.

La commémoration de la libération du camp d'Auschwitz, à laquelle Vladimir Poutine était invité, traduit, selon moi, quelque chose de plus profond. En effet, l'image de la Russie en Occident se limite à celle de la Guerre froide, et on comprend mal chez nous la place qu'occupe en Russie la mémoire de la Grande guerre patriotique, avec ses vingt-quatre millions de morts.

Je suis assez pessimiste. On peut planifier différents scénarii, notamment vers Odessa. D'autres opérations, de nature plus hybride, pourraient être conduites dans les pays baltes pour tester la réaction de l'OTAN, afin de démontrer la fragilité de l'article 5 du traité de l'Atlantique nord. Il est donc temps de mettre en place une dialectique très étroite, en considérant que les sanctions ont un impact, mais demeurent inefficaces pour modifier le comportement de la Russie, tout en demeurant très ferme en termes de sécurité et faire de la réassurance collective (entraînement, prépositionnement...) tout en expliquant cette démarche aux Russes.

M. Jeanny Lorgeoux. – Des *Anschluss* sont-ils possibles à terme ?

M. Thomas Gomart. – Au mois de mars, les troupes russes étaient supposées s'arrêter à la Crimée ! La guerre obéit également à une dynamique propre. S'agissant de la distorsion entre ambitions et moyens, la Russie a été

dans les années 2000 un des principaux théâtres du terrorisme. La « stabilisation » du Caucase a été rendue possible par le blanc-seing donné à M. Ramzan Kadyrov. Effectivement, la Tchétchénie a été stabilisée, mais de quelle manière ? L'évolution de M. Kadyrov mérite une attention toute particulière. A l'aune des récents rassemblements organisés en Tchétchénie à la suite des attentats de janvier 2015, je pense que le Kremlin devrait prendre garde à l'évolution de cette république et, plus largement, de la région du Nord-Caucase.

Enfin, Moscou et Athènes ont toujours eu des liens très étroits, du fait de l'orthodoxie. L'alliance conduite par le nouveau Premier ministre grec, M. Alexis Tsipras, pour former son gouvernement, fait l'objet de commentaires très positifs à Moscou qui tient pour inéluctable l'éclatement de la zone euro et, plus généralement, l'échec du projet politique postmoderne qu'incarne l'Union européenne. En effet, l'idée supranationale qui anime le projet européen s'avère contraire à la culture politique du Kremlin, qui encourage les partis anti-européens et anti-américains.

En outre, je rejoindrai en partie l'observation selon laquelle la Russie est considérée à Washington comme l'Union soviétique et sur l'existence de sanctions prêtes depuis le début juin 2014, soit dès le crash du vol civil MH-17 au-dessus de l'Est de l'Ukraine. Il est vrai que les *Think Tanks* et une partie de l'administration américaine comprennent des personnes très hostiles à la Russie et ce, au-delà du clivage entre républicains et démocrates. En revanche, je ne pense pas qu'il y ait une volonté d'annihiler la diplomatie européenne en la matière. Mais, comme j'ai pu le constater lors d'entretiens récents, les États-Unis considèrent que les Européens sont incapables, diplomatiquement et militairement, de stabiliser leur voisinage immédiat.

M. Jacques Gautier, vice-président. – Monsieur le directeur, je vous remercie de cette présentation et du temps que vous nous avez accordé pour répondre à nos questions.

B. AUDITION DE MME HÉLÈNE CARRÈRE D'ENCAUSSE, SECRÉTAIRE PERPÉTUEL DE L'ACADÉMIE FRANÇAISE, LE 4 FÉVRIER 2015

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous avons l'honneur de recevoir Mme Hélène Carrère d'Encausse, secrétaire perpétuel de l'Académie française, mais aussi universitaire et spécialiste de la Russie. Madame, vous pourrez nous faire part de vos analyses sur la situation géopolitique de ce pays, en élargissant le sujet notamment aux relations avec l'Iran et avec la Chine. Ce qui nous préoccupe surtout, c'est l'impasse dans laquelle nous nous trouvons au sujet de l'Ukraine. La conjoncture n'est pas favorable, avec l'annexion de la Crimée en mars 2014 au mépris du droit international, et la déstabilisation du Donbass avec le soutien plus ou moins avéré de Moscou. Comment concilier fermeté et dialogue avec ce grand partenaire de la France et de l'Europe qu'est la Russie, dont nous avons besoin par ailleurs, en

particulier pour résoudre les crises au Moyen-Orient, en Syrie notamment ? La France a un rôle à jouer pour sortir de cette spirale inquiétante. L'histoire montre qu'elle a toujours entretenu avec la Russie une relation singulière. Alors que la crise économique ravive la tentation du nationalisme et de l'expansionnisme, l'équilibre du monde est fragile et notre belle et grande Europe bien faible. Quelle est votre vision de la relation franco-russe ? Comment exploiter l'histoire de cette relation pour sortir de l'impasse ?

Mme Hélène Carrère d'Encausse, secrétaire perpétuel de l'Académie française. – L'histoire et la géographie sont largement ignorées par les décideurs du monde contemporain qui négligent souvent l'arrière-plan déterminant le déroulement des événements. C'est une évidence regrettable. Nous avons en France, la plus grande école de géographie du monde. C'est pourtant un savoir qui s'efface également chez nous.

La situation internationale est épouvantable. En Ukraine, sur le sol européen, la guerre civile menace de s'étendre et de dégénérer en guerre. L'Ukraine risque de disparaître et d'exploser – c'est d'ailleurs l'hypothèse la plus plausible. Nous sommes, nous, marqués par la conception gaullienne de la grande Europe, de l'Atlantique à l'Oural. Cette Europe-là est en danger, car le rêve de la Pologne et de l'Ukraine est que l'Europe s'arrête à la frontière russe. Si on les suivait, la Russie exclue assumerait sa vocation asiatique. Dans ce monde centré sur l'Asie, l'Europe resterait à l'écart.

L'Europe n'est déjà plus celle d'il y a dix ans. Aujourd'hui, l'Allemagne est le chef de file d'une nouvelle Europe, tournée vers l'est, dans laquelle la France sera bientôt « à la marge » – c'était déjà la crainte de Victor Hugo. L'enjeu n'est donc pas seulement européen ; il y va de la survie de la France comme grande nation.

La Russie est un pays impérialiste qui entend reconstruire son empire. Telle est la doxa, largement influencée par les États-Unis, que véhiculent les médias – leur rôle est considérable. La Crimée avalée, c'est à présent la reconquête de l'Ukraine qui se profile. C'est ce que les Baltes, les Litvaniens, les Polonais dénoncent, avec un mot d'ordre : arrêter la Russie. Comment en est-on arrivé là ? Rappelons-nous les événements de 1991. Après les vaines tentatives de Gorbatchev pour sauver un empire qui n'existait plus, Eltsine a accepté d'en signer la fin, procédant avec les présidents ukrainien et biélorusse à la déposition de l'URSS. La question de la Crimée, alors, s'est posée. Eltsine a accepté, pour créer un espace fraternel avec les anciennes marches, de sacrifier la Crimée : il ne faut pas être mesquin, disait-il. Pour obtenir ce nouveau découpage, les Ukrainiens avaient, il est vrai, su exercer un chantage sur les Russes à propos de Sébastopol. Les déplacements de frontières méritent d'être examinés avec prudence. C'est par la volonté russe que la guerre froide s'est arrêtée et que l'empire est tombé. La vocation impérialiste de la Russie est une fiction.

Il a existé une volonté européenne de la Russie dans les dix premières années qui ont suivi la fin de la guerre froide. Puis elle s'est

dégradée, pour aboutir aux crises de l'Ukraine et de la Géorgie. La Commission européenne porte une lourde responsabilité dans cette évolution, pour n'avoir rien compris. L'élargissement de l'Europe ne s'est pas bien passé. J'ai pu constater cette impuissance lorsque je siégeais à la commission des affaires étrangères du Parlement européen. Des pays comme la Pologne ou la Lituanie sont entrés dans l'Union avec leurs rancœurs, faisant pression, auprès de l'Allemagne notamment, pour faire tomber un nouveau rideau de fer aux frontières avec la Russie. Les rapports avec ce pays se sont logiquement envenimés.

La crise ukrainienne couve depuis 1994, au vu et au su de tous. Chaque fois qu'il y a eu des tensions entre l'Ukraine et la Russie - en 1994, en 1998, et en 2004 lors de la Révolution orange - a resurgi l'affaire de Crimée. Personne ne pouvait l'ignorer. C'est pourtant ce que la Commission a choisi de faire, en évinçant la Russie du partenariat oriental élaboré entre 2006 et 2008. La coupure a été nette : l'Ukraine devait choisir entre l'Europe et la Russie. Par conséquent, la Crimée n'a pas été annexée par la Russie ; elle lui a été servie sur un plateau d'argent en février dernier par les Ukrainiens eux-mêmes, qui ont commis d'immenses maladroites.

Vladimir Poutine s'est alors trouvé dans une situation étonnante où tout était à sa portée. Le nationalisme russe s'est nourri de l'amertume ressentie envers une politique dédaigneuse, celle de la Commission européenne. Je reste convaincue que M. Poutine n'a pas l'intention de dévorer l'Ukraine - cela ne l'arrangerait pas. Redonner à la Russie toute sa place en Europe, voilà ce qui le préoccupe. La négociation est possible. Encore faudrait-il pour cela faire cesser la guerre civile qui disloque l'Ukraine, cet État jeune, produit du régime soviétique, dont les frontières sont un héritage de 1945, et qui s'est construit sans unité nationale, ni culturelle. Il faut beaucoup de volonté pour faire tenir un tel ensemble...

En Ukraine orientale se répète le scénario de la Crimée. La négociation est possible, je le répète, mais elle ne saurait être menée ni par la Commission européenne, qui a démontré son incapacité en la matière, ni par les États-Unis, qui ont besoin de la Russie au Moyen-Orient mais veulent réduire sa place en Europe. Lors des pourparlers du chancelier Kohl avec James Baker sur la réunification de l'Allemagne, en 1989, il était entendu que l'Allemagne était géographiquement trop proche de la Russie pour pouvoir intégrer l'Otan, que les Russes ne pourraient l'accepter. On mesure quelle provocation il y a à proposer aujourd'hui d'y faire entrer l'Ukraine. Que faire de l'Ukraine orientale ? Quelles concessions les Ukrainiens sont-ils prêts à accorder ? Tels sont les enjeux de la négociation. Poutine ne peut pas être le seul à céder. Si le gouvernement ukrainien refuse le fédéralisme et persiste à vouloir intégrer l'Otan, ce sera l'impasse. Chacun doit faire un bout du chemin.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Nous vous remercions pour cet exposé dense, structuré et précis.

Mme Josette Durrieu. – Vous avez rappelé à juste titre que la Crimée a été donnée à l'Ukraine : le débat a eu lieu. C'est un épisode qui relève de l'histoire de la Russie. La stratégie de Poutine n'est donc pas sans cynisme. Il prétend ne pas vouloir déstabiliser l'ordre mondial. Or, il ne respecte ni les principes de l'ONU, ni le droit international, ni la non-ingérence, ni la défense de la souveraineté. Voyez ce qui s'est passé en Transnistrie, en Abkhazie ou en Ossétie. Quant aux Américains, comment expliquer la position de Barack Obama : faiblesse, indifférence, ou stratégie particulière envers une puissance qui est un allié essentiel en Syrie ou en Iran ? Enfin, que doit redouter M. Poutine au plan national : l'opposition intérieure, le risque d'une radicalisation islamique, ou la concurrence des oligarques qui sont mécontents des sanctions ?

Mme Hélène Carrère d'Encausse. – Le respect des frontières est un principe du droit international, mais il entre en contradiction avec un autre principe, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes – tel que nous l'avons appliqué au Kosovo !

Pour résoudre la crise de Crimée, trois ministres des affaires étrangères se sont rendus à Kiev, en février dernier. Un traité a été signé, que les Ukrainiens se sont empressés de rompre, dès les émissaires repartis. Kissinger nous a pourtant appris que pour faire aboutir une médiation, il faut rester sur place. Les Ukrainiens ont transgressé le droit international, en prétendant imposer la langue ukrainienne partout : la Crimée a protesté, et c'est ainsi que la déstabilisation des frontières a commencé. Poutine a beau jeu de rappeler le précédent du Kosovo. Cela ne justifie pas de violer une nouvelle fois le droit international. Mais il invoque aisément le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

En 1989, les Républiques souveraines de l'Union soviétique ont proclamé leur souveraineté les unes après les autres. Cela a donné lieu à des tueries épouvantables entre Ossètes, Abkhazes et Géorgiens. Les Abkhazes ont proclamé une République autonome, les Ossètes une région autonome, tout en prenant soin de revenir dans le giron russe pour se mettre à l'abri du nationalisme exacerbé des Géorgiens. Il faut revenir à cette période extraordinaire où les peuples s'intéressaient à leur destin pour comprendre les conflits d'aujourd'hui. Après la guerre de 2008, la Russie a proclamé l'indépendance de l'Ossétie et de l'Abkhazie, alors que ces États étaient déjà autonomes et distincts de la Géorgie depuis 1989, quoi qu'en disent les Géorgiens.

L'affaire de Crimée a sonné le tocsin d'un État ukrainien unifié, et il faut donner un nouveau statut à l'Ukraine orientale. Un système fédéral serait la meilleure solution, mais le président ukrainien coupe court, refusant d'envisager le changement. Poutine se trouve dans une situation inconfortable. Le régime soviétique, mort il y a vingt-cinq ans, continue de marquer les esprits et une partie de la population russe est prête à voler au secours de ses « frères ». Les élites, les classes moyennes estiment assez

largement que la Russie ne peut s'occuper de tout, elles rêvent de passer à autre chose et de faire de la Russie un État moderne. Mais le sentiment d'une humiliation infligée par la communauté internationale modifie dans une certaine mesure leur vision. Elles souffrent également de la crise provoquée par la baisse du prix du pétrole, d'autant plus lourde à porter que l'histoire se répète. En 1984, la manipulation à la baisse du prix du pétrole, orchestrée par les Américains, avait joué un rôle dans l'effondrement de l'empire soviétique, sous la présidence Reagan. La fin de la croissance et l'inflation galopante inquiètent les classes moyennes, semant les germes de l'opposition de demain.

L'islam radical est prégnant en Russie. Depuis l'évacuation de l'Afghanistan, l'islam est aux portes des anciens États du bloc soviétique, où il s'était développé sous une forme modernisée. Les mouvements radicaux restent faibles, mais des piliers islamiques existent – le pays Tatar, par exemple – qui sont des facteurs de possible déstabilisation. La Russie regarde aussi avec épouvante ce qui se passe au Moyen-Orient. Elle n'est pour rien dans la situation explosive qu'a créée l'administration Bush en Irak, et les Français en Libye – car nous avons joué un rôle détestable, cause de la flambée islamiste. La Russie est un partenaire incontournable pour résoudre les crises, un interlocuteur possible pour l'Iran et la Syrie. Les États-Unis exploitent la situation en jouant un double jeu, qui consiste à solliciter la Russie tout en la mettant à genoux. Peut-être pour préparer les esprits à des négociations avec l'Iran, Obama veut montrer que la Russie est dominée en Europe.

M. Xavier Pintat. – « Ce pays enveloppé d'un mystère à l'intérieur d'une énigme », disait Churchill en parlant de l'URSS. Comment les pays de l'ex-URSS réagissent-ils à la politique que mène Poutine en Géorgie ? Le Kazakhstan et la Biélorussie ne sont-ils pas tentés de changer d'attitude vis-à-vis des Russes ? Hubert Védrine nous disait récemment qu'il serait contre-productif de mettre la Russie au ban des nations. L'exemple de Cuba ou celui de l'Iran ont montré la relative inefficacité des sanctions économiques. Plus grave, les pays d'Europe n'arrivent pas à parler d'une seule voix. Dans ce concert de divergences européennes, la France et l'Allemagne n'ont-elles pas un rôle majeur à tenir pour trouver une issue et renouer le dialogue avec la Russie ?

M. Gaëtan Gorce. – Je vous remercie d'avoir rappelé que l'Europe n'existe que si elle est toute l'Europe. Dans cette crise, nous sommes pris entre deux feux. Comment fermer les yeux sans sacrifier nos principes ? La Russie méconnaît ses engagements internationaux et les principes du droit international : pouvons-nous laisser faire sans être en contradiction avec nous-mêmes ? Pouvons-nous encore compter sur l'Union européenne, dont vous avez rappelé la persistance dans l'erreur – on sait comment a été traitée la question yougoslave, sous l'influence de l'Allemagne ? Tant qu'elle ne maîtrisera pas les éléments de sa sécurité, l'Europe ne pourra pas être un

interlocuteur solide. À cela s'ajoute l'écart grandissant qui sépare les positions françaises de celles de l'Allemagne. L'Europe risque d'être définitivement affaiblie dans la gestion de ses propres affaires.

M. Claude Malhuret. – Je regrette d'être en désaccord avec la plupart de vos analyses. En revanche, il est parfaitement vrai qu'aucune décision ne devrait être prise sans référence aux données de l'histoire et de la géographie. Comment dire que la Russie n'est pas un empire ? Elle l'a toujours été, depuis les tsars jusqu'à l'empire soviétique qui a culminé sous Brejnev, dont je rappelle que Poutine a été un serviteur. Il en porte encore la nostalgie. Comment nier dans ces conditions ses ambitions impérialistes ? Dire que Gorbatchev a décidé de mettre un terme à la guerre froide n'est pas sérieux. L'URSS avait perdu cette guerre. Le seul mérite de Gorbatchev a été d'organiser la dissolution de l'empire de manière pacifique. On ne peut pas nier non plus que la Crimée ait été annexée. Certes, Eltsine a peut-être commis une erreur en donnant la Crimée à l'Ukraine, en 1994, mais des règlements et des traités internationaux ont été signés. Les Russes sont libres de revendiquer ce territoire, pas de l'annexer.

Des frontières récentes ? C'est un argument dangereux ! Les Ukrainiens se souviennent ce que les soviétiques leur ont fait en 1932... Si nous admettons que les frontières peuvent être déplacées au motif qu'elles ont été fixées seulement en 1945, attendons-nous à ce que la situation se répète dans de nombreux autres pays ! Vous nous dites qu'une partie de la population russe est prête à voler au secours de ses frères. S'agit-il de Russes ou de russophones ? L'argument linguistique était celui des Sudètes. Les pays baltes – Biélorussie, Lettonie, etc. – doivent-ils craindre que les Russes viennent à leur secours ? Enfin, le sentiment d'humiliation de la classe moyenne russe n'est pas forcément bien placé. Les Russes oublient-ils l'humiliation qu'ils ont fait subir à la Pologne, l'ex-Tchécoslovaquie ou l'Ukraine qui étaient dans l'orbite soviétique depuis 1945 ? Nous avons tous été humiliés à un moment ou à un autre de notre histoire. Les Russes n'ont pas de monopole en la matière.

M. Jeanny Lorgeoux. – J'ai le bonheur d'avoir été un de vos élèves, Madame, il y a longtemps. Si la Communauté européenne est disqualifiée, qui pourra intervenir pour que les deux parties acceptent de faire des concessions ?

Mme Hélène Carrère d'Encausse. – Monsieur Malhuret, je n'ai jamais dit que la Russie n'était pas un empire, mais qu'elle l'avait liquidé elle-même en 1992. Sur le reste, nous pourrions discuter de manière approfondie, et certains faits historiques mériteraient d'être rappelés. Quant à la négociation, la France et l'Allemagne sont les seules à pouvoir la faire avancer. Jusqu'en 1990 deux systèmes d'alliance opposés coexistaient : le Pacte de Varsovie et l'Otan. Il ne reste que l'Otan, qui doit se trouver un ennemi pour continuer d'exister. Son élargissement pose problème. Gorbatchev a fini par céder en acceptant que l'Allemagne rejoigne l'Otan.

Les pays baltes ont également intégré l'organisation sans que la Russie réagisse. La Géorgie a été le joyau des empires russe et soviétique. Cela rend difficile son intégration. Celle de l'Ukraine est encore plus problématique.

Les États-Unis, avec l'Otan, sont les protecteurs de l'Europe ; cependant, même en l'absence d'une défense européenne conséquente, ils ne sont pas les arbitres des problèmes européens. L'Europe n'est plus ce qu'elle a été ; le pilier franco-allemand s'est fragilisé, l'Allemagne est devenue le chef de file d'une autre Europe. Un espace allemand est en train de se construire dans l'ensemble européen. Or certains de nos partenaires ont encore des comptes à régler. L'Europe s'est construite sur la réconciliation franco-allemande. Tout pays qui intègre l'Union européenne ne devrait-il pas se faire un devoir d'oublier les rancœurs de l'histoire ? Les massacres de Katyn ont été reconnus, les protocoles secrets de 1939 dévoilés par la Russie et communiqués à la Pologne. J'y insiste, l'Europe se construit sur l'oubli.

Les divergences de vues n'empêcheront pas la négociation d'avoir lieu entre la France, l'Allemagne, Vladimir Poutine et Petro Porochenko. Parce qu'elle n'est pas au cœur de la nouvelle Europe et qu'elle entretient une longue tradition diplomatique avec la Russie, la France est bien placée pour piloter cette négociation. L'étape de François Hollande à Moscou, de retour d'Astana, est un signe intéressant. Mais dans toute médiation, il faut de la continuité. Cette négociation sera aussi l'occasion de ressouder le pilier franco-allemand, car nos deux nations sont également opposées à l'entrée de l'Ukraine dans l'Otan. La solution d'un statut fédéral n'a rien d'insolite. Elle sauverait l'Ukraine.

Ne soyons pas naïfs ! Des milices russes se battent sans insigne en Ukraine. La pratique n'est pas si rare. Les États ont pris l'habitude de se cacher derrière des sociétés de mercenaires pour défendre leurs intérêts sur les théâtres d'opérations. Ils l'ont fait à Maïdan comme ils l'ont fait en Irak avec Blackwater. En 2004, lors de la Révolution orange, des ONG américaines payaient des gens pour qu'ils continuent de manifester. Quant à envoyer des armes en Ukraine, les conséquences seraient épouvantables. Le cas de la Syrie est éloquent. Seule une intervention conjointe de la France et de l'Allemagne, dans un cadre européen, peut faire avancer les choses.

M. Jacques Gautier. – Nous sommes quelques-uns à siéger à l'Assemblée parlementaire de l'Otan, où nous avons dû contrer la ministre des affaires étrangères lituanienne qui voulait déclarer la guerre à la Russie et intégrer l'Ukraine dans l'Otan ! Poutine n'est-il pas allé un peu loin sur l'Ukraine orientale ? Une négociation aboutissant à la création d'un statut fédéral et garantissant la non-entrée de l'Ukraine dans l'Otan est effectivement une solution de long terme intéressante. L'engagement de troupes russes auprès des séparatistes ne risque-t-il pas de mettre cette perspective en péril ?

Mme Hélène Carrère d'Encausse. – Poutine est au mieux dans les sondages, alors que le pouvoir s'use avec les années. C'est qu'il donne aux Russes une impression de force. Il subit une pression de la part de l'opinion publique tout en lui donnant des raisons de se sentir épanouie. Ses provocations ont aussi pour but de pousser la crise ukrainienne pour en tirer parti. Nous sommes dans un processus d'escalade qu'il faut arrêter. On ne le fera pas en livrant des armes, car rien ne garantit que Poutine gardera son calme.

M. Joël Guerriau. – Je partage votre avis : les lumières du passé éclairent les chemins de l'avenir. Il était judicieux de rappeler la position stratégique de la Russie par rapport à l'Asie. Le territoire russe couvre deux fuseaux horaires. Il est situé en Asie du nord pour 75 % de sa superficie, et pour 25 % en Europe. En 1991-1992, l'URSS a éclaté en quinze États. En 2009, la Russie a créé le groupe des Brics avec le Brésil, l'Afrique du Sud, mais surtout la Chine et l'Inde. Tous ensemble, ces pays représentaient 16 % des parts du marché mondial en 2011 et 25 % en 2012. Ils devraient atteindre 50 % en 2025. Quelles sont les conséquences de ce glissement de la Russie vers l'Asie, et de son rapprochement avec la Chine ?

M. Jacques Legendre. – Il me semble difficile de défendre les droits des Ukrainiens à conserver la Crimée contre la volonté de la majorité de la population. Je me suis rendu à Kiev, lors des élections au printemps dernier, comme observateur pour le Conseil de l'Europe. L'ambassadeur de France me disait que si les Ukrainiens avaient perdu la Crimée, les Russes avaient perdu l'Ukraine. Vous ne nous avez pas dit comment a évolué l'opinion publique dans la majorité de l'Ukraine ? C'est un territoire ambigu qui a été tenté par l'indépendance dès le XVII^e siècle ; et qui, après 1918, a eu un président, Simon Petlioura, finalement assassiné à Paris. Cette aspiration n'est pas moins légitime que celle des Kazakhs, ou d'autres peuples de l'ex-URSS. Il ne faut pas sous-estimer la volonté de ce pays d'exister comme nation européenne, sur le modèle de la Pologne voisine, dont le niveau de vie a considérablement augmenté depuis qu'elle a rejoint l'Union européenne. Il est normal que les Ukrainiens se demandent « pourquoi pas nous ? ». Cela n'impliquerait pas nécessairement de mauvais rapports avec la Russie... Les discours que j'ai entendus dans la bouche des délégués russes à l'Assemblée du Conseil de l'Europe il y a quelques jours nous renvoient quarante ans en arrière, à l'époque de la guerre froide. M. Poutine ne joue-t-il pas sa place au pouvoir, dans l'affaire de l'Ukraine ?

M. Alain Néri. – Le groupe de Minsk, l'OSCE, peuvent-ils débloquent les négociations aujourd'hui dans l'impasse ? La géographie aide à comprendre la situation, je suis bien d'accord avec vous. Il serait difficile pour les Russes d'accepter que leurs bases militaires en Crimée, et notamment celle de Sébastopol, soient fragilisées par l'appartenance de l'Ukraine à l'Union européenne ou, pire, à l'Otan – les accords de Budapest écartaient du reste cette dernière possibilité. M. Poutine ne veut pas annexer

l'Ukraine, mais peut-être cherche-t-il à s'assurer une voie terrestre d'accès, et de ravitaillement, à la Crimée ?

M. André Trillard. – Il semble que M. Poutine regrette, sinon l'URSS, du moins son extension territoriale, voire même celle de l'Empire romain d'Orient... Quel rôle joue la religion orthodoxe ? Quelles sont les visées de M. Poutine sur les États comportant d'importantes minorités russophones, au premier rang desquels les pays baltes ?

M. Daniel Reiner. – Sur quoi vous fondez-vous pour affirmer que la Russie a fait preuve d'une volonté européenne dans les années quatre-vingt-dix ?

M. Robert del Picchia. – Pourquoi ne pas envisager une neutralisation de l'Ukraine, sur le modèle de celle de l'Autriche en 1955 ? Cela exclurait à la fois l'Union européenne et l'Otan.

Mme Hélène Carrère d'Encausse. – Il faut exclure l'Otan, pas l'Union européenne – à la condition que celle-ci n'exclue pas les Russes. Mais pour l'heure, M. Porochenko entend rejoindre l'Otan. On sait le rôle qu'a joué pendant la guerre froide la diaspora polonaise, qu'on désignait parfois comme le « polintern ». À présent, la diaspora ukrainienne – qui était déjà active alors – est puissante en Amérique du nord, influente auprès des intellectuels, des milieux universitaires ou des militaires américains. Or, elle souhaite l'adhésion à l'Otan, et l'Ukraine a manifesté ce désir très tôt.

La volonté européenne de la Russie dans les années quatre-vingt-dix a été claire lorsque, après M. Gorbatchev et la « maison commune », M. Eltsine a déclaré « nous sommes des Européens ». La Russie, qui venait de perdre un empire, n'a rien fait pour empêcher ses marches de glisser vers l'Europe. Lorsque les négociations de voisinage ont débuté au début des années 2000, les Russes n'ont pas non plus protesté. Les choses se sont gâtées à partir de 2006, avec l'ébauche du grand partenariat oriental, où il s'agissait pour la Commission européenne de dessiner une frontière qui s'arrêtait à la Russie. Alors, celle-ci a réagi. L'identité russe, qui était proche de l'Europe, tend depuis lors à basculer vers l'Asie et cela est inquiétant.

La Russie a-t-elle des visées sur les États baltes ? La doctrine de protection des minorités russes n'a pas toujours été celle que nous voyons à l'œuvre en Ukraine orientale. En Asie centrale et dans le Caucase, durant la période récente, les minorités ont dû refluer, elles se sont vues octroyer un statut insatisfaisant. Certaines publications, en Russie, évoquaient les « frères abandonnés », comparaient leur sort à celui des pieds-noirs. Or le gouvernement russe n'a rien fait ! Cette fois, le sort de la minorité russe a fourni l'occasion de reprendre la perle de l'empire. M. Poutine ne serait pas allé la chercher, mais avec les mesures interdisant à ses habitants l'usage de leur langue, elle lui a été offerte sur un plateau d'argent !

Je suis allée à Sotchi pour l'inauguration des Jeux olympiques. Autrefois cette station balnéaire était si laide que seuls les membres les plus insignifiants de la *nomenklatura* y allaient en villégiature.

M. Alain Gournac. – Ainsi que Georges Marchais !

Mme Michelle Demessine. – Il n'était pas le seul !

Mme Hélène Carrère d'Encausse. – Cette fois, je me suis crue en Crimée : c'est qu'une partie des fonds a servi à y reconstituer le paysage, l'atmosphère de Crimée, car les Russes n'avaient guère d'autre option sur la mer Noire, l'Abkhazie ne voulant pas d'eux. Auraient-ils dépensé tout cet argent s'ils avaient prévu de s'emparer de la Crimée quelques mois après ?

Les pays baltes sont membres de l'Otan. M. Poutine n'est pas fou, il n'attaque qu'en dehors de l'alliance. Ceux-ci ne risquent donc rien et le savent parfaitement – c'est peut-être ce qui les rend si vindicatifs.

Certainement, le souci d'ouvrir un accès terrestre à la Crimée intervient. Construire un pont serait absurde. Les combats autour de Marioupol s'expliquent sans doute ainsi, mais si nous parvenons à arrêter ces affrontements, cette hypothèse ne se réalisera pas... Pour l'heure, les Ukrainiens refusent la négociation puisque M. Porochenko ne veut rien céder, n'acceptant pas la fédéralisation et persistant à vouloir l'adhésion à l'Otan.

Lors de la décomposition de l'Union soviétique, l'OSCE aurait dû jouer un rôle dans la réorganisation du continent. La guerre froide ne s'est pas achevée par une défaite des Russes – l'Union soviétique était à genoux, mais elle aurait pu tenir encore des années. Ils y ont prêté la main. La conférence d'Helsinki a résulté d'une initiative des Russes pour consolider les conquêtes soviétiques, même si elle a ensuite tourné à leur confusion avec la « troisième corbeille » et la question des droits de l'homme, qui a accéléré la fin du système. Ce qu'on appelait alors la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE), qui était un instrument formidable, conçu pour organiser la sécurité en Europe, a failli à son rôle : c'est un échec européen. Pour autant, les négociations doivent se poursuivre selon le format de Minsk, le bon selon moi.

M. Poutine a-t-il perdu l'Ukraine ? Oui et non. Entre l'Ukraine et la Russie, il existe une inséparable familiarité – mise à part l'Ukraine occidentale, qui avant 1945 appartenait à l'espace austro-hongrois, et encore auparavant était soumise à l'empire polono-lituanien. Dans chaque famille ukrainienne il y a un Russe et dans chaque famille russe, un parent ukrainien : c'est bien la substance de la tragédie actuelle.

N'oublions pas que les Polonais et les Litvaniens, aujourd'hui si véhéments à l'encontre de la Russie, ont été en leur temps des peuples impérialistes, dont la domination n'avait rien de particulièrement doux. C'est contre l'empire polono-lituanien que les Ukrainiens ont pris leur

indépendance, en se tournant vers les Russes, au XVII^e siècle. La Pologne est une grande puissance et se considère comme l'équivalent de la France dans cette partie de l'Europe. Le président Kwasniewski, ancien communiste, m'avait un jour affirmé : « pas question pour les Polonais de jouer un rôle de trait d'union entre l'Europe et la Russie, ce que nous voulons, c'est attirer l'Ukraine dans l'Union européenne puis tirer le rideau ». À cet égard, c'est dès le début des années 2000, lorsqu'il a été envisagé d'en faire un élément d'une Europe anti-russe, que l'Ukraine a été perdue pour la Russie - en partie seulement, tout le problème est là ! L'héritage de l'histoire est profond et l'Ukraine reste divisée. Nous verrons ce que l'avenir nous réserve.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Il faut conclure, hélas...

Mme Hélène Carrère d'Encausse. - L'histoire de la Russie, c'est celle d'une marche vers l'Europe, coupée par l'invasion mongole et interrompue jusqu'au XVI^e siècle, puis, une seconde fois, par la soviétisation. La Russie s'est précipitée vers l'Europe dès la fin de la guerre froide. Même si l'essentiel du territoire est en Asie, la population est, et se sent, européenne. Mais après le bombardement de la Serbie, qui n'avait été précédé d'aucune réunion du Conseil de sécurité, comme si les Russes n'existaient pas, la Russie - d'abord M. Eltsine, puis M. Poutine - a commencé à jouer sa carte asiatique, à titre d'alternative. Elle est désormais co-pilote du groupe de Shanghai ! La tentation actuelle est certainement d'assumer pleinement cette identité asiatique, ce qui serait contraire à la fois à l'identité russe et à nos intérêts. Il ne faudrait pas encourager cette évolution, qui isolerait l'Europe.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Merci. Le sommet des Brics aura lieu en Russie au mois de mai : ceux qui parient sur l'isolement de ce pays en seront pour leurs frais !

ANNEXE 4 - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- M. Thomas Gomart, directeur stratégique de l'Institut français des relations internationales (IFRI) ;
- Mme Hélène Carrère d'Encausse, secrétaire perpétuel de l'Académie française, historien spécialiste de la Russie ;
- Mme Isabelle Facon, maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS), spécialiste des politiques de sécurité et de défense russes ;
- M. Justin Vaïsse, directeur du centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du ministère des affaires étrangères et du développement international ;
- M. Thierry de Montbrial, directeur général de l'Institut français des relations internationales (IFRI) ;
- M. Jacques Sapir, directeur d'études à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS).
- M. Hubert Védrine, ancien ministre des affaires étrangères (1997-2002) ;
- M. Pierre Morel, ancien ambassadeur de France en Russie (1992-1996) et de France en Chine (1996-2002) ;
- Mme Anne de Tinguy, historienne et politologue ;
- M. Jean-Pierre Chevènement, ancien ministre, représentant spécial de la France pour la Russie ;
- M. Jean Radvanyi, professeur à l'Institut national des langues et civilisations orientales (INALCO) ;
- M. Georges Nivat, professeur honoraire de l'université de Genève, traducteur spécialiste du monde russe ;
- M. Jean de Gliniasty, ancien ambassadeur de France en Russie (2009-2013)
- M. Alexandre Orlov, ambassadeur de Russie en France ;
- Mme Tatiana Valovaya, commissaire de l'Union eurasiatique (avec le Président Raffarin) ;
- M. Alexeï Pouchkov, Président du Comité des relations extérieures de la Douma ;
- Mme Tatiana Kastouéva-Jean, responsable du centre Russie/Nouveaux Etats Indépendants à l'IFRI ;
- M. Micher Foucher, diplomate et géographe ;
- M. Serge Guriev, économiste, professeur à Sciences Po ;

-
- M. Philippe Errera, directeur général des relations internationales et stratégiques au ministère de la défense (prévue le mercredi 27 mai, 17h30) ;
 - M. Eric Fournier, directeur Europe continentale au Ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI).

ANNEXE 5 - PROGRAMME DU DÉPLACEMENT DU 12 AU 14 MAI 2015

MARDI 12 MAI 2015

Entretien avec M. Jean-Maurice RIPERT, Ambassadeur de France en Russie

Dépôt de gerbe devant la tombe du Soldat inconnu

Entretien avec M. Iouri MECHKOV, vice-ministre des Affaires étrangères en charge des relations avec l'Union européenne

Entretien avec M. Sergueï NARYCHKINE, Président de la Douma

Rencontre avec des représentants français des milieux d'affaires

Entretien avec MM. Igor IVANOV et Andreï KORTOUNOV Président et Directeur général du Conseil russe pour les Affaires internationales (RIAC)

Entretien avec des représentants de la communauté française

Débat à l'ambassade de France avec M. Igor Iourgens, Président de l'institut du développement contemporain, M. Vladimir Milov, Leader du parti Choix démocratique, Mme Ekaterina Kouznetsova, Conseillère à la Banque centrale de Russie, Mme Svetlana Lomidzé, Chambre de commerce européenne, M. Vladimir Maou, Recteur de l'Académie présidentielle russe d'Economie nationale et d'Administration, M. Mikhaïl Delyaguine, Directeur de l'Institut sur les problèmes de la globalisation, M. Mikhaïl Remizov, conseiller du Vice-Premier Ministre Dmitri. Rogozine, M. Vladimir Tchernega, Consultant au Conseil de l'Europe, M. Dmitri Orlov, politologue, Directeur général du think tank « Agence pour les communications politiques et économiques »

MERCREDI 13 MAI 2015

Visite de l'usine LACTALIS à Istra

Entretien de la délégation avec M.PANKOV, Directeur général Russie de RENAULT

Entretien avec les conseillers de l'ambassade de France sur les relations économiques France-Russie

Entretien avec M. Alexeï POUCHKOV, Président du Comité des relations extérieures de la Douma

JEUDI 14 MAI 2015

Entretien avec Mme Galina KARIELOVA, Vice-présidente du Conseil de la Fédération, M. Konstantin KOSSATCHEV, Président du comité pour les relations internationales, président du groupe d'amitié Russie-France et M. Andreï KLIMOV, vice-président du comité.

Entretien à l'Institut français avec le conseiller de coopération et d'action culturelle, le conseiller de coopération et d'action culturelle adjoint, le conseiller pour la science, la technologie et l'espace, l'attaché de coopération universitaire et la directrice du centre franco-russe en sciences humaines et sociales

Entretien avec M Arnaud DUBIEN, directeur de l'Observatoire franco-russe