

Au sommet de l'OTAN à Bucarest, tenu du 2 au 4 avril dernier, la Russie, contrairement aux apparences, enregistre une véritable défaite. Certes, les Etats géorgien et ukrainien ne sont pas encore intégrés au plan d'action pour l'adhésion (MAP), mais il est explicitement mentionné que l'alliance « a décidé que ces pays deviendraient membres de l'OTAN ». En d'autres termes, leur intégration au MAP, probablement au début de l'année 2009, ne fait aujourd'hui pas de doute, confirmant donc implicitement leur adhésion prochaine à l'Alliance atlantique. Politiquement, il semble ainsi que la Russie ne parvienne pas à maintenir ses positions au sein de ses anciens satellites, dans le Caucase Sud notamment. Il ne s'agit pas pour elle d'y défendre une politique volontaire ou d'y manifester une ambition pleinement impériale. C'est plutôt un « impérialisme conservateur » que Moscou tend à déployer depuis les années 2000 : c'est-à-dire à conserver au mieux les positions acquises. Elle s'emploie à construire une puissance non conquérante, fondée sur une stratégie essentiellement économique d'acquisition de biens industriels. Elle y est jusqu'à présent parvenue assez bien. La perspective de l'intégration de la Géorgie dans l'OTAN apparaît comme une limite à cette stratégie, une perte symbolique, un échec diplomatique.

La Russie dans le Caucase Sud après le sommet de Bucarest : une « chasse non gardée »

Laurent VINATIER

⇒ **Laurent VINATIER**, 31 ans, doctorant au CERi, est chercheur associé à l'Institut Thomas More, animateur du **Project on Emerging Actors à Bruxelles**, et est l'auteur de *L'islamisme en Asie centrale, géopolitique des mouvements islamiques, des réformateurs aux radicaux* (Paris, Armand Colin, 2002) et *Russie : l'impasse tchéchène* (Paris, Armand Colin, 2007).



La Russie de Vladimir Poutine a choisi de se concentrer sur la promotion de ses intérêts nationaux économiques. Tel est l'enjeu véritable de la politique étrangère russe depuis 2000 et la base du consensus en ce domaine au sein de l'élite politique. Le calcul est simple : le pays disposant d'un avantage économique comparatif considérable, en raison notamment de ses richesses énergétiques, il convient non seulement de les valoriser à court terme afin d'en tirer des gains financiers substantiels, mais aussi de les préserver et les transposer en termes de puissance sur la scène internationale. Ainsi, théoriquement, l'engagement économique est supposé servir une finalité politique.

Les résultats cependant ne sont pas aussi évidents ou immédiats. Appliqué par la Russie à l'essentiel de ses relations extérieures – en CEI (Asie centrale, Caucase du Sud, Ukraine et Biélorussie), dans les Balkans, vis-à-vis de l'Union européenne mais aussi à l'égard de l'Iran et de la Chine (même si pour ces pays, l'idée devrait être nuancée) –, ce schéma ou principe directeur ne paraît pas être mené jusqu'au bout de sa logique, ou du moins pas encore et pas de manière générale. Dans le Caucase du Sud, par exemple, les gains politiques russes ou les gains de puissance se font attendre.

1 La Russie en retrait dans le Caucase sud

Au cours des années 1990, le Caucase Sud, chasse gardée de la Russie par héritage soviétique, a fait l'objet de nombreuses interventions. Terrains fertiles en la matière, les Etats nouvellement indépendants ont vu se multiplier les actions et engagements russes visant à créer une situation selon une stratégie définie. Ainsi, la Russie a-t-elle soutenue militairement l'Arménie contre l'Azerbaïdjan sur le Nagorno-Karabagh ; de même est-elle derrière l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud contre la Géorgie. L'Etat russe, en l'occurrence, est acteur des événements.

A. La montée des tensions en Géorgie

Au fur et à mesure des années, dès la première moitié de la décennie 2000, alors que les conflits sont gelés et les situations bloquées, la Russie se fait moins active. Elle ne peut rien faire, si ce n'est sauver l'honneur, lorsque Mikhaïl Saakashvili prend le pouvoir à Tbilissi et récupère le contrôle de l'Adjarie en 2004. En Abkhazie, la même année, elle ne se rend compte que tardivement de la popularité de l'actuel président Sergueï Bagpach, qui n'est pas antirusse mais qui défend des positions plus neutres et moins orientées vers Moscou. Les quelques personnalités de Russie qui ont des intérêts substantiels en Abkhazie réagissent alors afin d'assurer une transition équilibrée du pouvoir. Finalement l'autre candidat, qui peut être dans le contexte abkhaze de 2004 qualifié de « prorusse » et qui avait été officiellement soutenu par le président Poutine, Raul Khajimba devient vice-Président



à la suite d'un accord dont la médiation a été assurée par des envoyés du Kremlin¹. Le nouveau Premier ministre, cependant, Alexander Ankvab, ancien ministre de l'Intérieur, est un allié du président.

Par la suite, particulièrement à l'égard de la Géorgie, la politique russe est, faute de mieux, surtout réactive : les relations bilatérales se dégradent, les crises se multiplient entre 2005 et 2007 : survols par des avions russes de l'espace géorgien, tirs (ou chute) de missiles russes en territoire géorgien, embargo sur le vin décrété par Moscou, discriminations et violences contre les Géorgiens en Russie, expulsion d'agents russes, fermeture de la frontière. Les raisons, à priori, sont assez évidentes : Moscou s'inquiète des orientations atlantistes et européennes de Tbilissi, qui, de son côté se montre plus volontaire dans son opposition à la politique russe de soutien explicite aux entités sécessionnistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud par le biais des soi-disant soldats du maintien de la paix stationnés dans ces zones. Cela est-il suffisant cependant pour expliquer une telle montée des tensions ? Peut-être faut-il ajouter, à l'appui des positionnements russes, la prise de conscience de son éviction politique de Géorgie, ce qui a pu provoquer, à la manière d'une fuite en avant, des réactions excessives et plus agressives.

B. Le désengagement politique de la Russie

Aujourd'hui, la Russie tend à prendre de la distance : ses interventions et réactions sont plus rares ou susceptibles d'être mieux choisies. Le temps paraît à l'apaisement avec la Géorgie : le 18 mars dernier, le gouvernement russe a annoncé le rétablissement des vols, devenu effectif le 25. Par ailleurs, le récent réveil de l'opposition géorgienne n'est pas manipulé par Moscou ; rien ne le laisse penser en tout cas au vu des événements et déclarations des acteurs.

En Azerbaïdjan, la diplomatie russe est en perte de vitesse depuis 2006. Jusqu'alors et principalement depuis l'avènement du jeune Ilham Aliev à la présidence en 2003, Moscou a cru pouvoir se présenter en partenaire incontournable du nouveau pouvoir et a multiplié les offres de collaboration, sur le statut de la mer Caspienne par exemple, en matière énergétique et dans le domaine militaire, sans pour autant pouvoir ou vouloir concrétiser ses engagements. La Russie en effet, faute de moyens, ne dispose plus de leviers d'influence en Azerbaïdjan qui est parvenu, grâce à un positionnement international ouvert, à transformer en indépendance politique, économique et militaire, d'indéniables et d'abondants atouts énergétiques. Enfin, en Arménie, les élections présidentielles du 19 février 2008 n'ont pas posé de difficultés majeures. Le Kremlin, vraisemblablement et aux dires de plusieurs interlocuteurs en Russie, aurait réagi si l'Occident, à savoir les Etats-Unis ou l'Union européenne, avait cherché à promouvoir la candidature et la victoire de Levon Ter-Petrosian. Non pas que la Russie se désintéresse de cette région de son étranger proche, mais elle se contente de ses positions acquises.

La Russie, dans le Caucase Sud, n'a pas de volonté impériale, au sens politique et militaire du terme. Il est vrai que la sécurité du Caucase Nord ne dépend plus d'éléments et forces issus du sud Caucase. La gorge de Pankissi qui a abrité des combattants tchéchènes et a servi de couloir aux approvisionnements de la résistance au début de la seconde guerre de Tchétchénie ne pose plus problème depuis la mort au Daghestan du chef de guerre

¹ Entretien de Laurent Vinatier, Moscou, novembre 2007.



Rouslan Guelaev en 2003 et de l'affaiblissement, à peu près à la même date, des réseaux islamistes en provenance des Etats arabes du Golfe. Par ailleurs, l'islam radical en Azerbaïdjan, à la fois sunnite et chiite, n'a jamais manifesté de solidarité explicite et sérieuse avec la guérilla tchéchène.

2 Une volonté de retour par l'économie ?

Les priorités russes se veulent avant tout économiques et commerciales. De manière significative, le prix du gaz a ainsi augmenté pour les trois Etats de la région. Certes, les proportions ont été différentes, en fonction des antécédents politiques de chacun avec la Russie : l'Arménie a réussi à négocier sans trop de difficultés du gaz à 110\$ les 1000 mètres cube pour 2007, alors que la Géorgie et l'Azerbaïdjan doivent acquitter un peu plus du double pour des approvisionnements néanmoins en très nette diminution. Cette hausse générale des tarifs cependant révèle un revirement stratégique de Moscou, qui tend à délaisser une approche politique a priori et préfère se concentrer sur l'acquisition d'intérêts économiques et industriels locaux, là où cela est possible, à savoir essentiellement, pour l'instant, en Arménie et au sein des Etats sécessionnistes.

A. En Arménie

Les autorités de Russie n'ont pas manifesté un intérêt très marqué pour les élections présidentielles arméniennes de février dernier². Elles auraient vu sans doute alors que le sentiment général de la population arménienne n'est pas foncièrement opposé à Levon Ter-Petrossian. Mais il n'y a aucun travail sociologique sur ces Etats censés être les cibles de l'influence russe. Ce n'est pas tant un manque de compétences qu'un constat d'impuissance politique : aujourd'hui, la république caucasienne ne vaut plus les efforts consentis ou qui seraient à fournir par la Russie. Il est impossible par exemple de rivaliser avec le montant de l'aide américaine ; compte tenu de plus de l'environnement géographique du pays, celui-ci doit nécessairement s'entendre, pour survivre économiquement et faire passer ses produits, avec ses voisins turcs et azéris, et donc avec les Occidentaux. La stratégie politique de la Russie en Arménie en somme est réduite au minimum, à savoir assurer l'élection d'un président qui ne soit pas hostile à Moscou.

Sur le plan économique, à l'inverse, la Russie se montre plus entreprenante. Sous l'impulsion de Modest Kolerov, ancien conseiller de l'administration présidentielle en charge des rapports interrégionaux et culturels (démis de ses fonctions en 2007) elle avait ainsi déjà récupéré plusieurs biens industriels, dont les réseaux de distribution énergétique, en paiement de la dette gazière arménienne. Or les prix d'approvisionnement devant continuer à

² Entretien de Laurent Vinatier, Moscou, janvier 2008.



augmenter, ce processus est appelé à s'amplifier. Peu importe même que ces acquisitions se soient révélées peu productives et nécessitent encore des investissements considérables, seule la prise de contrôle paraît compter. C'est en tout cas ce que semble indiquer également le dernier mouvement en la matière, à savoir la cession par l'Arménie à une société russe, la compagnie des chemins de fers du Caucase Sud, affiliée aux chemins de fers de Russie sous la direction de Vladimir Iakounine, la gestion de son réseau ferré national. La transaction de 57 millions de dollars signée le 13 février 2008 vaut pour 20 ans, avec la possibilité de prolonger d'une durée similaire. En contrepartie, l'acheteur, c'est-à-dire indirectement l'Etat russe, s'engage à moderniser et rénover les infrastructures.

B. En Géorgie

Il ne faut pas surestimer le niveau de l'influence russe en Géorgie. Les conflits d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud gelés depuis 1992 et instrumentalisés par la Russie n'ont pas empêché l'avènement à Tbilissi d'une équipe ouvertement pro-occidentale à la fin 2003. Les bases militaires russes de Batoumi et d'Alkhalkalaki, démantelées, n'ont jamais véritablement, au moins au cours des années 2000, eu d'impact politique sur la situation géorgienne. De même, les récentes pressions économiques et militaires (embargo sur le vin, chute d'un missile) n'ont pas dissuadé les Géorgiens de poursuivre leur politique d'intégration au sein des alliances de l'Ouest et de l'OTAN notamment. Les résultats du Sommet de Bucarest en sont une nouvelle confirmation. Certes les Occidentaux ne se précipitent pas, mais en l'occurrence cette prudence qui leur a fait repousser l'intégration de la Géorgie (et de l'Ukraine) au sein du MAP, paraît assez judicieuse au regard des transitions présidentielles, en cours en Russie et aux Etats-Unis ; mieux vaut sans doute laisser s'entendre les nouveaux chefs d'Etat, russe et américain.

Au fond, la Russie est depuis assez longtemps désengagée politiquement de Géorgie (entendue ici sans l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud), sans que les décideurs en aient eu tout à fait conscience. En revanche, sa présence économique qui concerne des secteurs considérés comme stratégiques n'a été et n'est nullement négligeable. La compagnie publique russe d'électricité RAO UES contrôle ainsi depuis 2003 la société géorgienne Telasi de distribution électrique et a vu l'accord de coopération renouvelé en 2005 pour cinq ans. Il est vrai que les relations économiques s'étant largement dégradées en 2006 et 2007, sans doute des acquisitions russes de biens industriels géorgiens ne sont-elles pas envisageables à court terme. Cela dit, compte tenu de l'apaisement qui semble s'imposer depuis peu et dans le contexte du retrait politique russe, l'économie restera un biais normalisé et effectif de coopération.

C. Au sein des entités sécessionnistes

L'indépendance du Kosovo a été révélatrice du degré d'engagement russe en Abkhazie, en Ossétie du Sud et dans le Nagorno-Karabagh. D'une part, il n'est pas question à Moscou, parmi les cercles dirigeants, de reconnaître officiellement les entités sécessionnistes de Géorgie (Ossétie du Sud, Abkhazie), de Moldavie



(Transnistrie) et d'Azerbaïdjan (Nagorno-Karabagh). Cette position avait été clairement établie dès 2007 et est maintenue aujourd'hui, alors que le Kosovo a déclaré unilatéralement son indépendance le 17 février 2008. Le Kremlin fait valoir aux séparatistes sud caucasiens, essentiellement l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud, que leur indépendance ne vaudrait rien, à l'instar de Chypre Nord, si la Russie seule les reconnaissait. L'indépendance d'un Etat ne repose in fine que sur la reconnaissance accordée par plusieurs puissances mondiales, dont les Etats-Unis et la plupart des Etats membres de l'Union européenne³.

Cependant, dans le même temps, Moscou envisage d'intensifier les coopérations et partenariats économiques avec l'Abkhazie. C'est le sens symbolique de la levée unilatérale (et illégale) le 6 mars 2008 par la Russie des sanctions économiques contre Soukhomi prises par les douze présidents de la CEI à l'unanimité en 1996. C'est également la raison première qui a présidé à la signature par Vladimir Poutine le 16 avril d'un décret autorisant officiellement les relations entre le gouvernement de Russie et les autorités sécessionnistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud. Par ces actes, l'Etat russe indique clairement l'orientation de ces engagements futurs dans la région. Il ne s'agit pas vraiment d'une innovation, car de toute façon les sanctions économiques n'étaient pas respectées et que les relations entre la Russie et ces entités existaient sur une base régulière, mais bien d'un affichage politique ou un ersatz d'une reconnaissance. La Russie ainsi admet simplement des pratiques en vigueur depuis longtemps. Il est probable qu'à l'approche des grands travaux préparatoires des jeux olympiques de Sochi en 2014, ces marques de rapprochement se multiplient et que les sociétés russes en particulier augmentent leurs investissements et partenariats en Abkhazie.

D. En Azerbaïdjan

La situation de la Russie en Azerbaïdjan est assez complexe. Son poids politique et économique est moindre que celui des Occidentaux. Faiblement engagée dans l'exploitation et la commercialisation des ressources énergétiques azéries, elle n'a pas pu profiter de positions d'influence pourtant facilement accessibles. En 2006, conscientes de cet échec diplomatique, les autorités russes ont voulu réagir et ont actionné les deux leviers disponibles, à savoir le prix des livraisons de gaz et le statut des émigrés azéris en Russie. Bakou a résisté, d'une part en accélérant la mise en production de ses propres réserves à Shah Deniz, ce qui a permis de réduire les importations de Russie ; et d'autre part en se préparant à accueillir les émigrants azéris qui pourraient être chassés de Russie.

Les relations aujourd'hui, comme avec la Géorgie, s'apaisent. Il va sans dire néanmoins que l'acquisition éventuelle par la Russie de biens industriels en Azerbaïdjan est encore largement prématurée. Mais c'est là le signe d'un ajustement possible de la politique étrangère russe qui ne vise non plus à faire jouer le rapport de force mais à privilégier les rapprochements économiques beaucoup plus bénéfiques.

³ Entretien de Laurent Vinatier, Moscou, janvier 2008.



3 Conclusion

L'économie est appelée à jouer un rôle plus important, si ce n'est majeur, au sein des relations extérieures de la Russie sous l'impulsion de Dmitri Medvedev, président élu le 2 mars 2008. Ce mouvement correspond à la montée en puissance de Gazprom sur la scène mondiale depuis quelques années déjà. A l'instar du géant gazier russe, la priorité de la Russie actuellement, par l'intermédiaire de ses sociétés publiques, tend à cibler les acquisitions de biens industriels à l'étranger. Il est intéressant de constater que les premiers et principaux résultats en ce domaine concernent des Etats alliés, politiquement proches et dépendants de Moscou. Ainsi, le lien politique privilégié sert-il de base à la prise d'influence économique. Les cas arménien mais aussi biélorusse (acquisition par Gazprom de 50% de Beltransgaz) et serbe (contrôle de la distribution énergétique par Gazprom) sont, en cela, éloquents et révélateurs, sans même évoquer les Etats sécessionnistes du Caucase Sud. Ailleurs, vis-à-vis d'Etats plus indépendants, les débuts sont difficiles, comme en Azerbaïdjan et en Géorgie.

Force est de remarquer que les finalités sont aussi politiques : il est clair qu'en acquérant des biens aussi stratégiques que des compagnies de transport ou de production énergétique nationale, les autorités russes verrouillent l'allégeance des Etats visés. Ceux-là auront à l'évidence une marge de manœuvre beaucoup plus restreinte. Mais il reste à déterminer l'usage que la Russie peut faire de ces alliances consolidées. La Serbie, dans les Balkans, n'est pas la seule clé de la stabilité, d'autant qu'économiquement la Russie n'a nullement intérêt à l'instabilité. Dans le Caucase Sud, l'Arménie n'a pas de position stratégique particulière. Quel avantage politique la Russie retire-t-elle de cette proximité renforcée avec l'Arménie ? Finalement il se peut que les manœuvres russes d'achat n'aient qu'une finalité économique. En Géorgie par exemple, le contrôle d'une partie de la distribution électrique par le biais de Telasi ne confère pas à la Russie de poids politique supérieur. Les règles du marché continuent de fonctionner ; RAO UES s'y plie et en tire des bénéfices purement économiques.



Programme d'étude **ENJEUX GÉOPOLITIQUES**

Série **L'EUROPE FACE AU MONDE**

Retrouvez toute l'actualité de l'Institut Thomas More sur www.institut-thomas-more.org

Le front afghan, une guerre européenne

Article de Jean-Sylvestre MONGRENIER, avril 2008.

La Russie, l'OTAN et la *Missile Defense*

Article de Jean-Sylvestre MONGRENIER, mars 2008.

Election de Medvedev : quelles évolutions de la politique étrangère et de sécurité de la Russie ?

Rencontre de l'Institut Thomas More, le mercredi 19 mars 2008, Paris, en partenariat avec la Délégation aux Affaires Stratégiques (DAS) du Ministère de la Défense.

Aux portes de l'Europe : le défi iranien

Article de Jean-Sylvestre MONGRENIER, janvier 2008.

Les armées françaises dans le Golfe Arabo-Persique : un avant-poste européen

Article de Jean-Sylvestre MONGRENIER, décembre 2007.

Paris, Alger et l'Union méditerranéenne : les désillusions passées et futures

Article de Jean-Sylvestre MONGRENIER, novembre 2007.

A la croisée de l'Europe et de l'Asie : le « Heartland » russo-sibérien

Article de Jean-Sylvestre MONGRENIER, novembre 2007.

Stratégie européenne en Asie centrale : le Kazakhstan a-t-il un rôle clé à jouer ?

Rencontre, 21 novembre 2007, Paris. Intervenants: Thierry MARIANI, Aymeri de MONTESQUIOU, Pierre MOREL, Laurent VINATIER. Podcast disponible sur le site Internet.

Le Kazakhstan, « porte d'entrée » de l'Union européenne en Asie centrale ?

Par Marlène LARUELLE et Laurent VINATIER (Tribune N° 14, novembre 2007, Fr/Eng).

De l'Atlantique à la Caspienne : l'Europe et les enjeux eurasiatiques

Article de Jean-Sylvestre MONGRENIER, octobre 2007.

La jeunesse d'opposition en Russie... à la recherche d'alternatives politiques

Rapport de Laurent VINATIER, en partenariat avec le Project on Emerging Actors (octobre 2007, Fr/Eng).

Les nouvelles élites du Turkménistan

Rapport publié en partenariat avec le Project on Emerging Actors (octobre 2007, Fr/Eng).

Les Européens et l'Iran : les impasses du « dialogue critique »

Article de Jean-Sylvestre MONGRENIER, septembre 2007.

L'Organisation de Coopération de Shanghai : une « OTAN » eurasiatique ?

Article de Jean-Sylvestre MONGRENIER, en collaboration avec Michel GUÉNEC, septembre 2007.

Libye : ouvrir les portes du paradis ?

Article de Samuele FURFARI, août 2007.

"From Russia with Gas": Forthcoming Political disasters for Europe in Energy Supply

Par Hiledegard von LIECHTENSTEIN (Working Paper 10, mai 2007, Eng).

Les enjeux du sommet UE/Russie d'Helsinki : Bruxelles et Moscou entre partenariat énergétique et « geoeconomic struggle »

Par Jean-Sylvestre MONGRENIER (Working Paper 5, novembre 2006, Fr/Eng).

Les propos et opinions exprimés dans ce document n'engagent que la responsabilité de l'auteur. Ce document est la propriété de l'Institut Thomas More. Sa reproduction, partielle ou totale, est autorisée à deux conditions : obtenir l'accord FORMEL (par mail ou courrier) de l'Institut Thomas More, et faire apparaître LISIBLEMENT sa provenance. Pour toute information, suggestion ou tout envoi de textes, vous pouvez adresser un message à info@institut-thomas-more.org ou téléphoner au + 33 (0)1 49 49 03 30.

Établi à Bruxelles et Paris, présent à Budapest et Rome, réunissant des personnalités de nombreux pays européens, l'Institut Thomas More est un think tank d'opinion, européen et indépendant.

Il diffuse auprès des décideurs politiques et économiques et des médias internationaux des notes, des rapports, des recommandations et des études réalisés par les meilleurs spécialistes.

L'Institut Thomas More est à la fois un laboratoire d'idées et de propositions neuves et opératoires, un centre de recherches et d'expertise, un relais d'influence.

Bruxelles

Avenue Eugène Demolder, 112
B-1030 Bruxelles
Tel : +32 (0)2 647 32 34
Fax : +32 (0)2 646 28 21

Paris

49, boulevard de Courcelles
F-75 008 Paris
Tel : +33 (0)1 49 49 03 30
Fax : +33 (0)1 49 49 03 33

info@institut-thomas-more.org
www.institut-thomas-more.org