



# **La Russie et l'OTAN dans l'après guerre froide et la sécurité européenne en redéfinition**

**Mémoire de géopolitique  
Du lieutenant-colonel DRAGOEV Dragomir  
Dans le cadre de l'étude dirigée  
« La Russie et son environnement géopolitique »**

**Directeur : Isabelle FACON,  
Chargée de recherche à la Fondation pour la Recherche Stratégique**

*Mars 2003*

## **Sommaire**

### **1. - Première partie: La Russie et l'OTAN dans l'après Guerre froide.**

**1.1 - Chronologie des relations entre la Russie et l'OTAN. .... 5**

**1.2 - Elargissement de l'OTAN - les raisons de l'opposition de la Russie..... 9**

**1.3 - La réaction de la Russie à la guerre du Kosovo et le nouveau concept stratégique de l'OTAN (avril 1999) . 14**

### **2 . - Deuxième partie: Les alliances face à la menace terroriste.**

**2.1. - La Russie et l'OTAN après le 11.09.2001: Une nouvelle relation, une nouvelle 'OTAN..... 20**

**2.2. - Vers un rôle renforcé pour la Russie dans la sécurité européenne: le facteur économique et énergétique dans la perception russe de la sécurité nationale . .... 26**

**2.3. - La Russie face à la PESD: contrepoids à l'OTAN; intérêt de sécurité commun..... 34**

## INTRODUCTION

Les relations entre la Russie et l'OTAN étaient particulièrement délicates au temps de la Guerre Froide puisqu'elles reposaient depuis leur origine sur un principe d'antagonisme. L'OTAN a été créé en 1949 pour contrebalancer l'Union soviétique et par la suite dès 1955, l'Organisation du Pacte de Varsovie a vu le jour.

Les changements politiques survenus en Union soviétique à la fin des années 80 et au début des années 90 vont profondément modifier ces relations. « Nous avons fermé un chapitre de l'histoire...la guerre froide est terminée », a déclaré M. Bush à la presse peu avant la signature du document final du sommet de la CSCE le 21 novembre 1990. En juillet 1988, M. Chevardnadze avait déjà déclaré que « la rivalité entre deux systèmes ( socialiste et capitaliste ) ne peut plus être considérée comme la tendance principale de notre époque.

Décembre 1991 marque une profonde rupture dans l'histoire de la Russie. Les accords de Biélovege mettent fin à l'existence de l'URSS. La coopération fait place à la compétition qui s'était instaurée entre les deux blocs au lendemain de la deuxième guerre mondiale. Jusqu'en 1993, des efforts de rapprochement vont caractériser ces relations. Mais très tôt, au gré de certains évènements, elles vont vite devenir conflictuelles.

L'élargissement de l'OTAN vers l'Est puis l'intervention de l'Alliance au Kosovo ont été ressentis par les Russes comme un signe, parmi d'autres, de leur humiliation nationale et comme la perte de l'influence de leur pays sur l'ancien bloc de l'Est. Aussi, les sentiments anti-occidentaux des Russes se sont renforcés. Ils perçoivent l'OTAN comme un instrument de l'hégémonie américaine et son élargissement semblait demeurer un obstacle à une coopération élargie car il allait à l'encontre des intérêts nationaux russes.

L'URSS, dans ses dernières années, de même que la Russie indépendante dans les premiers temps du régime Eltsine ont continué à accorder moins d'attention à la Communauté européenne puis l'Union européenne (UE) qu'à d'autres institutions présentes en Europe (OTAN, Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe principalement), que cet intérêt s'exprime en termes positifs ou négatifs. Moscou définit toujours largement ses rapports avec l'UE, rapports dont les dimensions politiques et de sécurité restent à la traîne des aspects économiques et commerciaux, en fonction du « facteur américain ».

Cette « priorité américaine » s'est manifestée de manière positive dans la première moitié des années quatre-vingt-dix, à l'heure où la Russie espérait encore en l'établissement d'un partenariat stratégique avec Washington – en fait la reconstitution, sous une forme ou une autre, d'une relation bilatérale privilégiée répondant au désir de la Russie d'être reconnue, en dépit de ses faiblesses,

comme une grande puissance. Dans la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, cette priorité s'est largement exprimée en négatif. La Russie constate qu'elle n'occupe plus, au sein de la politique extérieure américaine, une place de premier plan, et que les États-Unis n'entendent pas prendre en compte son avis sur un certain nombre de dossiers des relations internationales sur lesquels Moscou estime avoir des intérêts en jeu.

De ce point de vue, l'Accord de partenariat et de coopération entre la Russie et l'Union européenne, signé le 24 juin 1994, semble annoncer une évolution qualitative des relations entre ces deux grands acteurs du continent européen, même si le retard avec lequel il est entré en vigueur (1<sup>er</sup> décembre 1997) traduit les divergences et les difficultés politiques qui les séparent.

L'adoption de la Stratégie de l'Union européenne vis-à-vis de la Russie (juin 1999), suivie en octobre de la même année d'une « réponse » de la partie russe (Stratégie de développement des relations de la Russie avec l'Union européenne pour le moyen terme, 2000-2010), confirme a priori cette dynamique vers un partenariat plus substantiel dans le domaine politique et de sécurité.

Mais ces relations ne sont-elles pas en train d'évoluer avec l'arrivée de Vladimir Poutine au pouvoir en Russie le 26 mars 2000 et surtout après les événements du 11 septembre 2001?

## PREMIERE PARTIE

### 1.1 Chronologie des relations entre la Russie et l'OTAN.

Les relations OTAN-Russie ayant connu des périodes d'optimisme couramment suivies de périodes de pessimisme, elles ont, bien sûr, souvent pris une tournure négative. Dans cette évolution, les nombreuses personnalités intéressées ont joué leur rôle, de même que les changements intervenus dans les paradigmes politiques et les événements extérieurs, dont les conflits des Balkans, la première guerre de Tchétchénie, la campagne de l'OTAN au Kosovo, la deuxième guerre de Tchétchénie et, maintenant, la guerre menée par la coalition internationale contre le terrorisme.

Si l'on veut pouvoir donner à ces relations clés des bases solides, il importe donc de se demander où, quand et comment elles se sont dégradées par le passé et de voir si, pour l'avenir, certains enseignements peuvent être tirés de leur évolution. Peut-être une telle analyse aurait-elle dû être effectuée plus tôt, mais, jusqu'à ces tout derniers temps, les tenants et aboutissants politiques des relations OTAN-Russie en général et du fonctionnement du Conseil Conjoint Permanent O.T.A.N.-Russie (C.C.P.) en particulier l'ont rendue impossible.

Si l'on veut se faire une idée exacte de la situation actuelle et évaluer la nature des difficultés à surmonter, il faut replacer les relations OTAN-Russie dans leur contexte historique. Il n'y a, après tout, qu'un peu plus d'une décennie que la Guerre froide a pris fin, et les attitudes de l'époque ont gardé une certaine influence dans les esprits. Même si certaines personnalités éminentes de la société russe se montraient nettement favorables à un programme pro-occidental au début des années 90, beaucoup de hauts responsables avaient du mal à s'accommoder de la double disparition du Pacte de Varsovie et de l'Union soviétique et de la perte du statut de superpuissance qu'elle entraînait. En fait, dans bien des cas, ils ont trouvé humiliant de devoir continuer à traiter avec l'OTAN, en qui ils voyaient le "vainqueur de la Guerre froide". En Russie, nombreux étaient ceux qui considéraient le maintien même de l'existence de l'OTAN comme une trahison. Ils se demandaient pourquoi, si l'Union soviétique et le Pacte de Varsovie - les "menaces" que l'OTAN était destinée à contrer - avaient cessé d'exister, une alliance militaire occidentale demeurait nécessaire.

Alors que la Russie se démenait pour pouvoir entrer dans les institutions occidentales et que de grandes difficultés économiques réduisaient à néant les rêves de prospérité capitaliste de l'homme de la rue, le désenchantement s'est installé. Dans le même temps, l'OTAN n'a pas réussi à trouver le ton qu'il aurait fallu pour développer ses relations avec la Russie, et n'a donc pas pu convaincre les responsables de Moscou de ses intentions positives. Les représentants des ministères russes

des affaires étrangères et de la défense ont été déçus de se voir traités sur le même pied que leurs homologues des pays de l'ex-Pacte de Varsovie et d'autres anciennes républiques soviétiques au Conseil de coopération nord-atlantique en 1991, le prédécesseur de l'actuel Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA).

Depuis 1991, l'Alliance et la Russie travaillent ensemble sur une série de questions en rapport avec la défense et la sécurité. En 1994, la Russie a adhéré au Partenariat pour la paix, renforçant encore le large dialogue qui s'amorçait entre elle et l'OTAN.

Les réunions entre les pays membres de l'OTAN et la Russie au niveau des Ministres, des Ambassadeurs et des experts ont conduit à des échanges d'informations et à des consultations sur une vaste gamme de questions d'intérêt commun, comme le maintien de la paix, la sécurité écologique et la science. Pour ce qui est de la politique d'information, de nouvelles initiatives ont été prises, visant notamment à améliorer l'accès aux informations concernant l'OTAN en Russie. Pour commencer, un administrateur de l'OTAN chargé de l'information a été affecté à l'ambassade point de contact, à Moscou, durant l'été 1995, pour y être rejoint plus tard par une deuxième personne.

La coopération étroite entre la Russie et l'OTAN lors de la mise en œuvre des aspects militaires de l'Accord de paix pour la Bosnie-Herzégovine signé en 1995 a ajouté une dimension nouvelle au partenariat de sécurité. Pour la première fois, des contingents russes et alliés travaillaient côte à côte dans le cadre d'une opération militaire multinationale. La participation, sans précédent, de troupes russes, aux côtés des contingents des pays alliés et d'autres pays partenaires, à la Force de mise en œuvre (IFOR) dirigée par l'OTAN et à la Force de stabilisation (SFOR), qui lui a succédé, est le reflet d'objectifs partagés et d'une responsabilité politique commune s'agissant de la mise en œuvre de l'Accord. Aujourd'hui, la Russie met 1200 hommes à la disposition de la SFOR, qui en compte quelque 20.000 au total. La participation de la Russie illustre également de façon concrète le fait que l'OTAN et la Russie peuvent collaborer de manière efficace à l'édification d'une sécurité coopérative en Europe. Les efforts conjoints dans le cadre de la SFOR et la coopération au titre du Partenariat pour la paix ont aidé les deux parties à surmonter les idées fausses que chacune pouvait avoir vis-à-vis de l'autre. Des initiatives importantes ont également été lancées dans d'autres domaines.

La coopération OTAN-Russie dans le domaine civil a commencé en décembre 1991, lorsque le Conseil de l'Atlantique Nord a chargé le Haut Comité pour l'étude des plans d'urgence à coordonner l'acheminement de l'aide humanitaire vers ce qui était alors l'Union soviétique. Au cours des quelques mois qui ont suivi, la coopération OTAN-Russie pour les activités humanitaires dans les différents Etats qui avaient succédé à l'ex-Union soviétique a fourni une base solide aux activités ultérieures menées entre l'OTAN et la Russie. Une coopération s'est ensuite établie entre les structures des plans civils d'urgence de l'OTAN et le Ministère de la Fédération de Russie chargé de la protection civile, des situations d'urgence et de l'élimination des conséquences des catastrophes naturelles (EMERCOM de Russie), qui ont tous deux largement soutenu les activités du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies et de son projet MCDA. Un premier atelier dans ce domaine a eu lieu au siège de l'OTAN en décembre 1992. Depuis lors, d'importants travaux de suivi ont été entrepris à la fois par l'OTAN et par la Russie.

Le 20 mars 1996, à Moscou, l'EMERCOM de Russie et l'OTAN ont signé un Mémorandum d'entente sur les plans civils d'urgence et l'état de préparation aux catastrophes. Par ce document, les deux parties s'engagent à accroître les efforts et le soutien qu'elles apportent à la coopération pratique et à l'assistance mutuelle à la préparation et à la réaction aux catastrophes. Toutes deux étudient actuellement des propositions concernant une coopération pour l'aide aux opérations du BCAH des Nations Unies en cas de catastrophe majeure. Cette initiative a porté ses fruits, débouchant notamment sur la création, en mai 1998, d'un Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe et d'une Unité euro-atlantique de réaction en cas de catastrophe, sur la base de propositions de la Russie.

En 1996, la nomination de Primakov au poste de ministre des affaires étrangères a marqué un tournant qui devait conduire, dès l'année suivante, à la signature de l'Acte fondateur OTAN-Russie. Après l'entrée en fonctions de Primakov, la politique étrangère et de sécurité de la Russie est devenue plus cohérente et plus assurée.

A leur réunion du 10 décembre 1996, les Ministres des affaires étrangères des pays de l'OTAN avaient demandé au Secrétaire général d'explorer avec la Russie les possibilités de conclure un accord visant à approfondir et à élargir les relations OTAN-Russie et à offrir un cadre pour leur développement futur. Après quatre mois de négociations intensives, le Secrétaire général, M. Solana, et le Ministre russe des affaires étrangères, M. Primakov, se sont accordés sur un document novateur. « L'Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et la Fédération de Russie » a été signé à Paris le 27 mai 1997 par les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Alliance nord-atlantique, le Secrétaire général de l'OTAN et le Président de la Fédération de Russie.

L'Acte fondateur est, pour ses signataires, l'expression d'un engagement durable, souscrit au plus haut niveau politique, d'œuvrer ensemble à la construction d'une paix également durable et ouverte à tous dans la zone euro-atlantique. Il définit le cadre d'un nouveau partenariat de sécurité et de l'édification d'une Europe stable, pacifique et sans divisions. L'Alliance et la Russie s'engagent à établir entre elles une relation plus étroite, servant non seulement leurs propres intérêts, mais aussi ceux, plus largement, de tous les autres Etats de la zone euro-atlantique. Dans son préambule, le document expose le contexte historique et politique des relations OTAN-Russie, rappelant la transformation fondamentale que l'OTAN et la Russie ont connue depuis l'époque de la Guerre froide. Les quatre sections du document présentent les principes et les mécanismes régissant le partenariat entre l'OTAN et la Russie.

La section I énonce les principes de base du partenariat OTAN-Russie. La section II concerne la création d'une nouvelle enceinte de consultation et de coopération en vertu de l'Acte fondateur : le Conseil conjoint permanent OTAN-Russie (CCP). La section III présente les domaines de consultation et de coopération. La section IV couvre les questions politico-militaires, les pays membres de l'OTAN y réitérant notamment qu'ils n'ont "aucune intention, aucun projet et aucune raison" de déployer des armes nucléaires sur le territoire de nouveaux membres de l'Alliance. En résumé, l'Acte fondateur constitue un engagement réciproque de contribuer ensemble à la construction d'un continent stable, pacifique et uni sur la base du partenariat et de l'intérêt mutuel. En fait, l'un des objectifs de base de l'Acte fondateur consistait à donner à la Russie son mot à dire dans les principales institutions de sécurité euro-atlantiques et à lui permettre d'exercer une influence sur le processus de prise de décisions. Etant donné que le CCP était censé inclure des

mécanismes de prise de décisions et d'action communes, il a été considéré comme le cadre dans lequel cette influence pourrait s'exercer.

Le Conseil conjoint permanent OTAN-Russie (CCP), s'est tenu pour la première fois le 18 juillet 1997. Il se réunit tous les mois au niveau des Ambassadeurs et des Représentants militaires, et deux fois l'an au niveau des Ministres des affaires étrangères et de la défense ainsi qu'au niveau des Chefs d'état-major ou des Chefs des Etats-majors généraux de la défense. Il peut aussi se réunir au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement.

Le 18 mars 1998, la Fédération de Russie a officiellement établi sa Mission auprès de l'OTAN et nommé un Haut représentant militaire, dont le Bureau fait partie intégrante de cette Mission et qui est chargé de faciliter la coopération concernant les questions militaires et de défense.

Durant ses trois premières années d'existence, le CCP a abordé toute une série de thèmes intéressant directement les deux parties. Il s'agissait notamment :

- de la situation dans l'ex-Yougoslavie;
- des réunions des Représentants militaires sous les auspices du CCP;
- des mesures visant à promouvoir la coopération, la transparence et la confiance entre l'OTAN et la Russie;
- de la contribution de l'OTAN et de la Russie et du rôle du CCP s'agissant de l'architecture de sécurité dans la région euro-atlantique;
- des efforts sur le plan politique et sur celui de la défense contre la prolifération des armes de destruction massive;
- des questions relatives aux armes nucléaires;
- des stratégies et des doctrines de l'OTAN et de la Russie;
- du maintien de la paix;
- du désarmement et de la maîtrise des armements;
- des opérations de recherche et de sauvetage en mer;
- de la reconversion des militaires;
- de la lutte contre le terrorisme international;
- de la coopération scientifique en rapport avec la défense;
- des questions d'environnement liées à la défense;
- des plans civils d'urgence et des secours en cas de catastrophe.

Sous l'égide politique du CCP, un réseau dense de groupes de travail, de réunions d'experts, de projets conjoints et de contacts techniques s'est constitué afin de donner suite aux consultations du Conseil conjoint.

Cependant, malgré l'optimisme des premiers temps, il est rapidement apparu que le CCP ne fonctionnait pas comme prévu. Certaines de ses lacunes pouvaient être attribuées à des différences d'ordre culturel. L'OTAN fonctionne sur la base du consensus, et a donc toujours eu une approche ascendante de la collaboration. Cette approche présuppose un processus de consultations informelles entre les Représentations permanentes des Alliés au siège de l'OTAN visant à préparer le terrain pour un accord, et parfois à éviter tel ou tel sujet de controverse. Pourtant, bien qu'il eût favorisé la création du CCP, Primakov a décidé de ne pas établir une présence permanente de son pays au siège de l'OTAN. Cette décision, dont on peut considérer qu'elle entraine dans l'approche descendante qui était celle de Moscou à l'égard de la collaboration,

a été lourde de conséquences, car elle a sérieusement limité la participation potentielle de la Russie au processus de recherche de consensus.

Mais un obstacle plus important encore a tenu au fait que les deux parties se sont montrées peu disposées à surmonter les stéréotypes de la Guerre froide. Poussée par le désir de Primakov de rétablir le statut de grande puissance de son pays dans un monde "multipolaire", la Russie n'a pas voulu renoncer à son approche négative, c'est-à-dire à son intention de fracturer la solidarité de l'Alliance. Les Alliés ont riposté en stipulant qu'aucune discussion avec la Russie ne pourrait avoir lieu sans l'accord officiel de tous les membres de l'OTAN. Pour les Russes, privés de la possibilité d'influer sur les politiques de l'Alliance avant que les décisions soient prises, la configuration "à dix-neuf plus un" est alors devenue une configuration "à dix neuf contre un", et les échanges entre l'OTAN et la Russie se sont souvent résumés à de simples répétitions de positions bien connues.

## 1.2. Elargissement de l'OTAN - les raisons de l'opposition de la Russie;

Lorsque l'OTAN débattait de son élargissement dans les années 1990, la démarche était à la fois novatrice et controversée. D'une part, l'Alliance cherchait à étendre la zone de sécurité et de prospérité en Europe en se tournant vers les pays de l'ancien Pacte de Varsovie; d'autre part, l'OTAN risquait de mécontenter Moscou et de générer craintes et suspicions quant à son rôle et à ses ambitions futures, en englobant des pays bordant la Russie qui avaient été les alliés de l'Union soviétique pendant la Guerre froide. Aux yeux de la Russie, non seulement l'OTAN avait survécu aux menaces qui l'avaient fait naître, mais elle étendait son influence militaire et politique d'une manière qui la rapprochait toujours davantage des frontières du pays. Lorsque l'Alliance a annoncé, en 1995, qu'elle lançait une étude sur l'élargissement de l'OTAN, les relations sont devenues encore plus méfiantes.

Aucun problème n'a affecté aussi durablement les relations russo-occidentales de l'après guerre froide que la décision de l'OTAN d'admettre dans ses rangs la Pologne, la Hongrie et la République Tchèque. Comparativement, même la crise ultérieure du Kosovo, bien qu'extrêmement intense et dangereuse, fut de court durée. Empressement des Etats-Unis à accepter les demandes d'adhésion des pays d'Europe centrale a conduit à l'échec de la première tentative d'intégrer la Russie dans les structures sécuritaires occidentales. Moscou n'a pu empêcher la réorientation radicale des politiques sécuritaires des anciens satellites soviétiques. Elle est sortie blessée et humiliée de cette longue lutte diplomatique et de cette campagne de

propagande prolongée. Aujourd'hui, les leçons de la première vague d'élargissement, parfois amère et paradoxale, peuvent se résumer comme suit :

- la Russie n'a ni le pouvoir ni l'influence nécessaire pour faire obstacle à l'adhésion d'autres pays européens. En outre, son opposition ne peut qu'accélérer le processus d'ouverture et lui donner plus d'ampleur : ceux qui, à l'Ouest souhaitent s'opposer à l'accueil de nouveaux membres devront taire ou abandonner leur opposition sous peine de passer pour des "agents" de la Russie.
- L'élargissement de l'OTAN n'affaiblit pas nécessairement la sécurité militaire de la Russie. En 1994 -1996, par exemple, il a été fait grand cas de la thèse selon laquelle la Pologne était devenue l'avant - poste de l'Occident pour des opérations aériennes et terrestres contre la Russie.
- A défaut de complètement l'endiguer, il est possible de limiter la détérioration des relations entre la Russie et l'OTAN, à condition que la seconde prenne acte des inquiétudes légitimes de la première et lui donne des garanties.
- Après avoir rejoint l'OTAN, les anciens pays - satellites ont repris de l'assurance vis-à-vis de l'ex-URSS et se montrent disposés à en découdre avec elle, sous le couvert de leur nouveau statut de membre de l'Alliance.

Cela ne signifie évidemment pas que l'establishment politique russe considère l'élargissement de l'OTAN comme bénéfique, ni servant ses propres intérêts. Le "silence de l'ours" ne doit pas être mal interprété en Occident comme étant la promesse d'un "nouveau commencement". La principale erreur de l'Occident a été de renoncer temporairement à résoudre la "question russe", qui reste au cœur de la problématique sécuritaire européenne. L'erreur de la Russie a été de privilégier l'édification d'un système sécuritaire à l'ancienne, fondé sur l'équilibre des forces, alors que sa sécurité en Europe ne peut réellement se concrétiser qu'à travers une collaboration avec l'OTAN et au sein d'un groupement sécuritaire l'utilisant à l'Occident.

Contre toute attente, les élites de la Russie post-soviétique, continuent à voir leur pays comme une grande puissance. Or, l'élargissement de l'OTAN et l'opération au Kosovo montrent clairement que la Russie, dans les deux cas, a échoué à s'imposer comme telle. Son autorité et son influence s'en sont trouvées sérieusement entamées. Une solution résiderait dans l'acceptation des faits et dans la recherche d'un nouveau rôle en adéquation avec la puissance réelle du pays, qui reste considérable. Inévitablement, cela impliquerait l'acceptation d'une forme de compromis avec l'OTAN. La Russie porte désormais son dévolu sur un espace géographique réduit dont sont exclus l'Europe centrale et les Balkans.

Le second groupe, constitué d'anciens pays communistes, offre un visage différent et assez hétérogène. Le président Poutine a clairement exprimé, lors de sa visite en Slovénie en juin 2001, que l'attitude favorable à l'OTAN de Ljubljana est le cadet de ses soucis. La Slovénie se situe à l'ouest des avant - postes de l'Alliance en Bosnie et au Kosovo. En revanche, les cas de la Slovaquie, de la Roumanie et de la Bulgarie sont plus délicats. La Slovaquie est un petit pays qui est maintenant entièrement entouré de nouveaux membres de l'OTAN. Enfin, Bratislava a manifesté la volonté de rester dans le système d'armement soviéto-russe. On espère, à Moscou, que cette situation ne changera pas après l'admission de ce pays dans l'Alliance.

La Roumanie, quand à elle, est une nation relativement importante, dotée de forces militaires non négligeables. Elle possède une large frontière avec la Moldavie et l'Ukraine, et une portion du

littoral de la mer Noire. Historiquement, les relations roumano-russe ont longtemps été hostiles et souvent décevantes. La Roumanie est d'ailleurs un facteur extérieur important dans le conflit couvant en Moldavie. Au cours de la dernière décennie, les Russes se sont persuadés que les élites moldaves, quelle que soit la composition de leur gouvernement, préféreront préserver les bénéfices et les signes extérieurs d'une indépendance formelle plutôt que de s'abandonner à une perspective beaucoup plus sombre : celle de devenir une clique provinciale roumaine.

Quand à la Bulgarie, enfin, son adhésion à l'OTAN constituerait un camouflet pour ceux qui en Russie, s'étaient habitués à "l'amitié traditionnelle" de Sofia. L'adhésion de la Bulgarie aurait un impact sur la situation dans les Balkans, mais pas sur la sécurité de la Russie.

L'admission de nouveaux membres au sein d'une Alliance déjà élargie semble pratiquement un exercice de routine. Le plus frappant, cependant, c'est le silence de Moscou. Certains commentateurs attribuent sans nul doute cette situation à la nouvelle qualité des relations entre la Russie et l'Occident depuis l'attaque terroriste de septembre 2001 contre les Etats-Unis. Une analyse attentive des déclarations et des actes du président Vladimir Poutine suggère cependant que l'actuel leader russe a tiré parti des erreurs de son prédécesseur, Boris Eltsine. En 2000 déjà, il a pris en toute connaissance de cause la décision de poursuivre une politique très différente.

L'aspect de l'élargissement de l'OTAN qui génère le plus de passions au sein des cercles politiques russes est la probabilité que des invitations soient adressées à l'Estonie, à la Lettonie et à la Lituanie. C'est là que réside le problème, puisque, pour la première fois, l'Alliance prendrait pied sur le territoire de l'ex-Union soviétique, ce qui, du point de vue russe, est la seule chose qui compte. Même si l'élite russe a fini par accepter mentalement une forte réduction de l'influence de Moscou en Europe centrale et dans les Balkans au cours des dernières années, la perte du statut de super-puissance constitue un processus douloureux et l'adhésion des pays baltes à l'OTAN impliquerait le franchissement d'un autre seuil important, même s'il est largement symbolique.

L'élargissement probable de l'OTAN aux pays baltes survient juste après que Moscou ait été contrainte d'avaler une autre pilule amère, à savoir la réalité de déploiements permanents de forces militaires européennes et américaines - parfois qualifiés, à tort, de déploiements de l'OTAN - en Asie centrale anciennement soviétique. L'une des conséquences majeures du soutien apporté par Moscou à la "guerre contre le terrorisme" dirigée par les Etats-Unis a été l'abandon de l'un des principes fondamentaux de la stratégie russe en matière de sécurité, à savoir empêcher des puissances extérieures d'acquiescer des bases militaires sur le territoire de l'ex-Union soviétique. L'adhésion permanente de plusieurs anciennes républiques soviétiques à l'OTAN constituerait le clou final du cercueil et pourrait entraîner de graves difficultés intérieures pour le président Poutine.

La décision du président Poutine de ne pas défier l'Occident sur des questions géopolitiques repose sur des calculs hautement pragmatiques liés aux besoins économiques de la Russie et à la prise de conscience du fait que la défense de l'indéfendable constitue une cause perdue. La majeure partie des responsables des affaires étrangères et de la défense, ainsi que l'opinion publique en général, sont cependant moins visionnaires. A leurs yeux, l'Occident demeure retors et leurs propres dirigeants sont désespérément naïfs de ne pas s'opposer à un nouvel élargissement de l'Alliance, avec pour résultat que la Russie se voit graduellement encerclée par l'OTAN. Le défi immédiat pour le Kremlin consiste à gérer l'appartenance balte à l'Alliance. Pour

cela, le président Poutine espère, pour le moins, un ensemble de mesures visant à minimiser l'affront ressenti par la Russie et incluant des engagements similaires à ceux pris par l'OTAN durant le premier round d'élargissement. Cela signifierait, par exemple, l'absence de déploiement d'armes nucléaires et de stationnement permanent de forces étrangères sur le territoire des nouveaux membres en temps de paix. Cela requerrait aussi probablement l'accession des pays baltes au Traité sur les Forces conventionnelles en Europe (FCE) de 1990, car cela augmenterait la transparence de l'activité militaire et du stationnement de forces étrangères dans les républiques baltes. Paradoxalement, il se pourrait que l'adhésion des pays baltes à l'OTAN contribue à l'amélioration des relations entre ceux-ci et la Russie, à l'instar de l'amélioration des relations russo-polonaises à laquelle l'on assiste depuis quelques années. Le facteur essentiel pour l'Estonie et la Lettonie résidera dans le rythme auquel ces pays intégreront leurs minorités russes. L'obtention d'un degré confortable de cohésion interethnique dans les deux pays deviendra probablement une question importante pour l'Alliance dans son ensemble.

L'enclave russe de Kaliningrad, qui compte une population d'environ 900 000 habitants et se trouve entre la Lituanie et la Pologne sur la mer Baltique, pose un problème particulier. Même si Moscou réduit graduellement sa présence militaire, le processus risque d'être lent et tiré en longueur, et il n'aboutira pas à la démilitarisation de Kaliningrad. Ce qui soulève la question du transit vers l'enclave au travers ou au-dessus du territoire de l'OTAN. Mais il devrait être relativement facile de trouver une solution, en s'appuyant sur un accord existant entre la Lituanie et la Russie, qui fonctionne de manière efficace depuis le début des années 1990.

Une approche du problème de Kaliningrad faisant preuve de davantage de créativité impliquerait l'intensification des liens entre militaires dans la région, incluant une participation russe significative aux activités du Partenariat pour la Paix et un contrôle conjoint du trafic aérien. Une autre idée audacieuse, proposée par un universitaire moscovite, consisterait à intégrer une unité russe au corps dano-germano-polonais basé à Szczecin (Stettin), en Pologne. La dimension militaire du problème de Kaliningrad est cependant éclipsée par les questions économiques et socio-politiques. Moscou a rejeté l'option de la "forteresse de Kaliningrad", mais elle n'en est pas moins confrontée à une réalité stratégique qui consiste à transformer cet oblast (province autonome) russe isolé en un terrain d'essai pour l'approfondissement des liens avec l'Union européenne.

Le principal problème de Moscou face à l'élargissement de l'OTAN réside dans l'incapacité de la Russie à s'intégrer adéquatement au cadre de la sécurité euro-atlantique. Nombre de ceux qui, en Russie, sont en faveur d'une telle intégration considèrent que la porte de l'OTAN est ouverte à tous les pays européens à l'exception de la Russie et redoutent que le mieux que leur pays puisse espérer, c'est de prendre patiemment et discrètement place au bout de la longue file des candidats, sans garantie aucune d'une admission éventuelle. Cela motive d'occasionnelles tentatives russes de "tricher dans la file" et de faire pression pour établir des relations exclusives avec l'Alliance, voire obtenir une admission anticipée. Qu'elle s'exprime en termes de désir d'un renforcement de statut ou de participation au processus de prise de décisions de l'OTAN, cette attitude est révélatrice du véritable intérêt national qu'éprouve la Russie à enterrer la hache de guerre.

Les événements de ces derniers mois démontrent à quel point il est difficile d'élaborer un nouvel accord entre l'OTAN et la Russie, tout en mettant en exergue l'importance d'un tel accord pour les deux parties. En ce qui concerne les gouvernements de l'Alliance, l'élargissement à la Russie et

les relations avec cette dernière sont associés à la question plus large de l'avenir de l'OTAN. Les débats sur l'avenir de l'Alliance ont tendance à se concentrer sur l'importance du lien transatlantique et sur la nécessité d'améliorer les capacités militaires, ainsi que sur le partage des charges entre les alliés. En intégrant l'Italie d'abord, puis la République fédérale d'Allemagne, l'Alliance a contribué à la stabilité et à la paix en Europe occidentale au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale. L'intégration économique de l'Europe a certes été essentielle pour cimenter la paix, mais l'alliance militaire l'a précédée et a apporté la stabilité et la confiance indispensables au redressement économique. Qui plus est, l'Alliance a également servi d'ancrage stratégique pour les grandes puissances traditionnelles européennes - la France et le Royaume-Uni - une fois celles-ci privées de leurs possessions outre-mer. Alors que les membres de l'Union européenne cherchent à créer une politique européenne de sécurité et de défense, l'OTAN demeure, d'ailleurs, la principale institution qui sous-tend leur sécurité.

L'adhésion de pays d'Europe centrale à l'OTAN a déjà contribué à consolider la démocratie et la primauté du droit dans ces pays, en particulier grâce à la réforme des relations entre civils et militaires. L'aspiration même à faire partie de l'Alliance contribue en outre à l'édification de la stabilité dans le sud-est de l'Europe et dans les pays baltes, puisque l'Alliance insiste pour que les pays candidats résolvent les problèmes de frontière et de minorités en suspens avant de pouvoir prétendre se joindre à l'OTAN. De manière indirecte mais tout aussi importante, l'élargissement de l'OTAN apporte une sorte d'assurance politique aux investissements de capitaux étrangers dans les nouveaux pays membres et contribue ainsi au développement économique. Le processus d'élargissement de l'OTAN sera, certes, évolutif et loin d'être automatique mais, plus longtemps il durera, plus il sera considéré comme "technique".

L'intégration de la Russie à l'OTAN pourrait constituer le prochain projet à long terme de l'Alliance. Il s'agit-là, de l'avis général, d'un objectif ambitieux mais qui, graduellement, s'avère de plus en plus envisageable. Ce projet exigera des efforts majeurs et soutenus mais la récompense finale, à savoir une Europe unifiée et libre, vaut que l'on s'y consacre. Dans ce contexte, le débat sur l'éventualité de l'appartenance de la Russie à l'Alliance est fallacieux, puisque, voici quelques années encore, la formule adéquate pour de nouvelles relations apparaissait comme une alliance avec l'OTAN. Une Russie vivant en harmonie avec ses voisins européens représentera un accomplissement majeur des politiques éclairées de l'Europe occidentale. A l'heure actuelle, l'objectif premier doit consister à recourir à la coopération entre l'OTAN et la Russie pour s'attaquer aux nouvelles menaces pour la sécurité, telles que le terrorisme international et la prolifération des armes de destruction massive, afin de contribuer au démantèlement de l'infrastructure toujours redoutable qui a survécu à la Guerre froide.

Par-dessus tout, les nouvelles relations de coopération se doivent d'être inclusives et non exclusives, tout en conférant suffisamment de crédibilité aux dirigeants politiques russes pour qu'ils puissent initier une révision fondamentale de la planification de la défense et de la doctrine militaire de leur pays.. Mais avant que les dirigeants russes aient une chance d'accorder leur bénédiction au nouveau round d'élargissement par leur simple présence, ils devraient être en mesure de démontrer à leur opinion publique que l'OTAN est un ami qui grandit, et non un adversaire expansionniste.

### 1.3 La réaction de la Russie à la guerre du Kosovo et la nouvelle conception stratégique de l'OTAN (avril 1999);

L'intervention de l'Occident en Yougoslavie a profondément détérioré ses relations avec la Russie. Avant les frappes de l'OTAN ces relations étaient moins conflictuelles. Au terme d'intenses négociations, un accord est intervenu entre M. Solana, Secrétaire Général de l'OTAN, et Primakov, ministre des Affaires Etrangères de la Russie, et a débouché sur « l'Acte Fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'OTAN et la Russie ». La Russie va prendre conscience avec « l'Opération Force alliée » que l'Acte ne lui permet pas faire entendre sa voix, et encore moins de s'opposer à une intervention de l'Alliance. Elle va se rendre compte également de son isolement sur la scène internationale et quel point les intérêts des membres de la CEI sont divergents.

Les réactions russes à la crise du Kosovo seront donc à la mesure de cette prise de conscience. S'opposant d'abord farouchement à toute intervention de l'OTAN (qu'elle considère comme instrument de l'hégémonie américaine) sans mandat des Nations Unis, elle va par la suite choisir une voie plus diplomatique.

Avant le début des frappes aériennes contre la Serbie, les dirigeants russes ont multiplié les déclarations affirmant leur plein soutien à la république fédérative de Yougoslavie. En vertu du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, les Russes estimaient comme les Serbes que cette crise était une crise intérieure devant être réglée par les Serbes eux-mêmes. Le 14 octobre 1998, la Douma adopte une résolution qualifiant toute éventuellement action militaire de l'OTAN contre la Yougoslavie comme une « atteinte à la sécurité de la fédération de Russie ».

La Russie n'a pas infléchi sa position aux conférences de Rambouillet (6-23 février 1999) et de Paris (15-18 mars 1999). Quelques jours avant l'ouverture des négociations, le ministre des Affaires étrangères russe, a précisé à son homologue américain que, si la Russie est favorable à une large autonomie pour le Kosovo et ne nie pas la nécessité d'exercer des pressions sur Belgrade pour obtenir un compromis, l'emploi de la force demeure inacceptable à ses yeux. Le chef de la délégation russe refuse de cautionner l'ultimatum implicite de l'OTAN et ne paraphe qu'une partie de l'accord intermédiaire. Le 18 mars, elle n'assiste pas à la cérémonie de signature du document final.

La Russie ne s'est pas opposée à la résolution 1203 du 24 octobre 1998 du conseil de sécurité des Nations Unies sur la base du chapitre 7 de la charte des Nations Unies. Elle a simplement condamné l'absence d'une résolution claire autorisant l'OTAN à frapper militairement.

La Russie a exprimé sans succès son opposition à l'intervention de l'OTAN dans le cadre du Conseil Conjoint permanent la confortant ainsi dans son idée que le CCP est une coquille vide.

Le 24 mars 1999 débute « l'Opération Force Alliée ». Les bombardements aériens vont durer jusqu'en Juin 1999. Composées essentiellement d'américains, les forces alliées bombardent surtout les objectifs militaires et économiques en Serbie. Le nombre de Kosovars réfugiés en Albanie et en Macédoine se multiplie. La réaction des Russes est alors violente.

Le déclenchement de « l'Opération Force Alliée » en l'absence d'un mandat explicite du conseil de sécurité des Nations unies fut un moment de vérité pour les relations Russie-OTAN. Le jour même le président Boris Eltsine déclarait : « ce n'est pas seulement la charte des Nations unies qui a été violée, mais aussi l'Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'OTAN et la Fédération de Russie. Nous assistons à un dangereux précédent qui laisse augurer le retour à une politique de diktat imposé par la force et remet en question l'ordre juridique actuel dans son ensemble. En fait nous assistons à une tentative de l'OTAN de prendre pied dans le XXI<sup>e</sup> siècle revêtue de l'uniforme de gendarme du monde. La Russie ne pourra jamais accepter cela... La Russie se réserve le droit, en cas d'escalade militaire, de prendre des mesures proportionnées, entre autres de nature militaire, pour garantir sa propre sécurité et celle de l'Europe toute entière <sup>1</sup> ». Il exigea l'arrêt immédiat des opérations, rappela son représentant militaire auprès de l'OTAN, suspendit sa participation au Partenariat pour la Paix et la mise en œuvre du programme de partenariat OTAN-Russie, et ajourna les pourparlers relatifs à l'ouverture d'une mission militaire de l'OTAN à Moscou.

Le premier ministre Evgueni Primakov a fait demi-tour au dessus de l'Atlantique pour rentrer à Moscou alors qu'il volait vers les Etats-Unis pour sa première visite officielle. Cette action d'éclat sans doute préméditée eut un retentissement certain auprès de l'opinion publique internationale.

Le ministre des affaires étrangères M. Igor Ivanov annonce le gel des relations avec l'OTAN en qualifiant les frappes de « génocide <sup>2</sup> » et de « violation flagrante des normes du droit international ». Le ministre de la défense Igor Sergueiev affirme que la Serbie sera un « Vietnam européen ».

D'importantes manifestations se sont déroulées devant l'ambassade des Etats-unis à Moscou. Des mesures à caractères militaro-diplomatiques ont été annoncées.

Le président de la Douma, Mr Guennadi Seleznev, a publiquement annoncé au début du mois d'avril que le président Eltsine avait ordonné le ciblage des pays de l'OTAN avec les missiles nucléaires russes. Des hommes politique de premier plan tel le général Lebed ont publiquement évoqué la possibilité « d'une aide militaire et technique aux forces armées serbes <sup>3</sup> » même si ces dires ont été démentis par la suite par le ministre des affaires étrangères. A la fin du mois de mars, le ministre de la défense russe a annoncé le départ d'une flotte de sept navires en Méditerranée mais en fait un seul navire de renseignement a été déployé en mer Adriatique .

Des députés russes vêtus de tenues de combat militaires, ont réclamé la fermeture des gazoducs vers l'Europe et l'envoi de systèmes de défense antiaérienne S300 en ex-Yougoslavie. D'autres députés ont même envisagé de faire rentrer la république fédérale de Yougoslavie dans l'union Russie- Biélorussie, hypothèse rejetée car elle signifierait l'entrée en guerre contre l'OTAN. Vladimir Jirinovski, chef de file des nationalistes a commencé à enrôler des volontaires pour aller défendre les « frères serbes » tandis que le communiste Guennadi Ziouganov proposait de réactiver plusieurs programmes militaires et la réunion du conseil de sécurité russe sur les armes nucléaires.

La population a aussi réagi aux frappes de l'Alliance. Des manifestations parfois avec violence sont organisées devant les représentations diplomatiques des Etats-Unis à Moscou, à Saint-Pétersbourg, ainsi que dans plusieurs villes de province. Quant aux médias russes, ils ont surtout insisté sur la destruction de « cibles civiles » tels les ponts, les maisons , les usines. Cependant,

<sup>1</sup> Revue internationale et stratégique, hiver 1999-2000, Kosovo : bilan et perspectives.

<sup>2</sup> Le courrier des pays de l'Est, n° 1001, janvier 2000

<sup>3</sup> Revue internationale et internationale, hiver 1999-2000, Kosovo : bilan et perspectives

malgré ces actions qui s'inscrivent dans un cadre déclaratoire, la Russie va rapidement revenir dans le processus des négociations.

Malgré tout, les Russes n'ont pas l'intention de se laisser entraîner dans le conflit yougoslave. En proie à de graves problèmes économiques, elle a besoin du Fonds monétaire international et ne peut se permettre de briser ses relations avec les pays occidentaux. En recevant le directeur général du FMI à Moscou, M. Evgueni Primakov déclare que toute nouvelle « confrontation avec l'Occident serait suicidaire pour la Russie ». Quant à Igor Sergueev, il appelle ses subordonnés à éviter toute « provocation, à ne pas tomber dans l'hystérie » et exclut toutes « mesures extrêmes ». 82% des russes se déclarent opposés à une assistance militaire à la Yougoslavie et estiment que la Russie doit se contenter d'envoyer une aide humanitaire <sup>4</sup>.

La Russie annonce qu'elle poursuivra ses efforts en vue d'un règlement pacifique de la crise du Kosovo et ce malgré l'échec de sa démarche au Conseil de sécurité des Nations unies et la réaction très réservée des pays occidentaux face à la première mission Primakov fin mars à Belgrade. Les Russes insistent désormais sur l'importante contribution diplomatique que peut apporter la Russie, seule à même de servir de médiateur entre l'Alliance atlantique et la Yougoslavie. La nomination de l'ancien Premier ministre, Viktor Tchernomyrdine, en tant que « représentant spécial du Président dans les Balkans » au lendemain d'une rencontre à Oslo entre le secrétaire d'Etat américain et le chef de la diplomatie russe, semble confirmer l'inflexion de la stratégie russe. Primakov est dessaisi du dossier yougoslave et les faucons de l'Etat-major sommés – sous peine de limogeage – de cesser de faire des déclarations non sanctionnées par le commandement suprême des armées.

Toutefois les négociations qui s'engagent à la fin du mois d'avril entre Russes et occidentaux mettent en évidence deux pierres d'achoppement majeures. Tout d'abord, l'OTAN réitère que le retrait des troupes Yougoslave du Kosovo constitue la condition préalable à une suspension des opérations militaires, alors que Moscou réclame leur arrêt immédiat. En outre, les modalités du plan de paix proposé par la partie russe apparaissent difficilement acceptables pour l'Alliance atlantique. Elles prévoient en effet une partition de facto du Kosovo.

Le 16 mai, les ministres des Affaires étrangères du G 8 se sont mis d'accord sur une déclaration commune pour un dialogue avec les Serbes. La résolution n° 1244 issue de ce forum a été acceptée par la Russie grâce à l'intervention du président finlandais qui a demandé aux Russes de pas utiliser leur veto. Seule la Chine s'est abstenue bien que cette résolution reprenait les exigences de l'OTAN. Les Russes ont exigé que la force internationale ne repose pas sur l'OTAN, ni dans sa composition ni dans son organisation. Cette résolution « réaffirme l'attachement de tous les Etats membres à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie et de tous les autres Etats de la région ». Elle met en place sous l'égide de l'ONU, une présence civile et une force de sécurité internationales dotées de matériels et de personnel appropriés.

Constatant l'impasse dans laquelle se trouvent les pourparlers avec l'OTAN, les négociateurs russes sont contraints de revoir leurs revendications à la baisse. Ainsi les propositions que le président finlandais et l'ancien Premier ministre russe soumettent le 2 juin à Slobodan Milosevic, reprennent en réalité, l'ensemble des conditions émises par l'Alliance atlantique à un éventuel arrêt des frappes, ce qui donne lieu à une grave dissension au sein de la délégation russe. Le « représentant spécial du président » est mis à l'écart et un détachement de parachutistes russes

---

<sup>4</sup> La revue internationale et stratégique ; Hiver 1999-2000, Kosovo, bilan et perspectives

venu de Bosnie prend le contrôle de l'aéroport de Pristina. Ceci doit être analysé à la lumière de ces désaccords et participe d'une volonté de rééquilibrage du compromis trouvé avec les occidentaux fin mai à Bonn.

Les pourparlers qui s'engagent à Moscou puis à Helsinki sur la participation de l'armée russe à la KFOR ne permettent pas à la Russie d'obtenir de concessions significatives de la part de l'Alliance atlantique. Au sommet du G 8 à Cologne les 19 et 20 juin, la Russie n'a pas eu de zone de responsabilité en propre et le principe d'un commandement unique pour la force de paix déployée au Kosovo est réitéré.

Avec la crise du Kosovo, les Russes ont mesuré combien l'influence de Moscou est désormais affaiblie. Après s'être vainement opposée à l'élargissement de l'OTAN aux pays de l'Europe centrale et orientale, la Russie n'a pas pu empêcher le bombardement de la Serbie, pays dont la Russie se considérait depuis le XIX<sup>e</sup> siècle comme le protecteur traditionnel. Les élites russes ont ressenti ce constat avec amertume. Elles n'ont visiblement pas encore fait le deuil de la superpuissance soviétique et ont tardé à prendre la mesure des évolutions stratégiques intervenues depuis la fin de la guerre froide, tant au plan global que dans l'environnement immédiat de la Russie. Comme l'écrivait Marie Mendras en 1999, « Puissance régionale ayant du mal à s'accepter en tant que telle, la Russie post soviétique n'a certes plus d'ennemi, mais elle est également privée d'alliés <sup>5</sup> ».

Cet isolement et la faiblesse de l'Etat russe font craindre à Moscou de se voir marginalisée sur la scène internationale. Avec la guerre en Yougoslavie, la crise que traverse la Communauté des Etats indépendants qui est apparue au grand jour lors du sommet de Chisinau en 1997, a atteint un point de non retour. Deux blocs antagonistes dont les intérêts divergent sur plusieurs points se font jour en son sein.

Les relations OTAN-Russie se sont profondément dégradées avec l'intervention occidentale en Yougoslavie. L'ébauche de coopération qui s'était mise en place, non sans difficulté, depuis la fin de la guerre froide est compromise, donnant des arguments à la fraction la plus conservatrice de l'establishment politico-militaire russe, hostile à tout rapprochement avec ceux qu'elle considère toujours comme des adversaires.

L'acte fondateur OTAN-Russie signé le 27 mai 1997 est désormais considéré à Moscou comme une coquille vide. Le concept stratégique, officiellement adopté par l'Alliance atlantique, en avril 1999 à Washington, a conforté Moscou dans son jugement. De ce document, Moscou retient l'ambiguïté quant aux fondements juridiques et à la nature même des missions dites « hors-zone ». A Moscou, on estime que ce concept stratégique constitue la justification théorique a posteriori d'un conflit interprété comme un dangereux précédent, ouvrant la voie à d'autres interventions.

Les Russes s'inquiètent à l'idée de voir l'espace post soviétique devenir le théâtre de ces éventuelles interventions. Ces inquiétudes ont une influence sur la politique de sécurité en Russie. Ainsi, réuni sous la présidence de Boris Eltsine, le conseil national de sécurité a décidé d'accélérer la réalisation de plusieurs programmes nucléaires militaires. La priorité devrait être accordée au développement de missiles tactiques (type Iskander), et au déploiement d'armes tactiques de nouvelle génération (ss-27, snle classe borey). Mais la Russie est consciente de l'impossibilité de se lancer dans une nouvelle course aux armements. On évoque alors la

---

<sup>5</sup> La revue internationale et stratégique, hiver 1999-2000, Kosovo : bilan et perspectives

réactivation de programmes d'armes anti-satellites gelés depuis une quinzaine d'années et d'importantes manœuvres ont été organisées à la mi-juin <sup>6</sup>. Ces manœuvres, de par leur nom de baptême « Occident 99 », illustrent les humeurs anti-occidentales prévalant à Moscou.

Lors du Sommet de Washington, les dirigeants des pays alliés et des pays partenaires sont réunis dans le cadre du Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA), l'un des principaux instruments de la politique établie de longue date par l'Alliance en matière de partenariat, de dialogue et de coopération avec les pays démocratiques de la région euro-atlantique. A leur réunion au sommet tenue à Madrid en juillet 1997, les Chefs d'Etat et de gouvernement des pays de l'Alliance ont demandé une actualisation du Concept stratégique. Leur objectif était de faire en sorte que la stratégie de l'Alliance tienne pleinement compte des tendances de la sécurité européenne et fournisse le cadre politique nécessaire à un développement des capacités militaires de l'OTAN permettant de répondre aux défis du siècle prochain. Cela impliquait un examen détaillé des rôles politiques et militaires de l'Alliance dans le contexte des profonds changements intervenus depuis l'adoption du Concept stratégique de 1991, les travaux étant centrés sur des problèmes clés tels que les tâches de sécurité fondamentales de l'Alliance, l'évolution de l'environnement stratégique, l'engagement croissant de l'OTAN à l'égard de la gestion des crises et de la prévention des conflits, la promotion de la sécurité et de la stabilité par le partenariat et le dialogue, l'élargissement de l'OTAN, le développement de l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD) et la maîtrise des armements. Cet examen approfondi a été effectué en deux étapes. Au cours du premier semestre de 1998, les Alliés ont tenu une série de débats conceptuels sur les principales questions à aborder dans le processus d'actualisation. Ces travaux ont constitué le point de départ d'un réexamen détaillé de la stratégie de l'Alliance, qui s'est traduit par une série de textes établis sous forme de projets. Ce réexamen a duré une quinzaine de mois, les questions soulevées étant finalement réglées au cours du Sommet lui-même, les 23 et 24 avril 1999.

Au Sommet de l'Union européenne tenu à Cologne (Allemagne) le 3 juin 1999, les dirigeants de l'UE se sont mis d'accord pour constituer une composante de défense et de sécurité afin de réduire la dépendance de l'Europe à l'égard de la puissance militaire des Etats-Unis. Dans ce contexte, le Concept énonce les tâches de sécurité fondamentales de l'Alliance. Celles-ci représentent un équilibre entre la continuité et le changement par rapport au Concept de 1991. Des fonctions telles que la défense collective ont naturellement été au centre des tâches de l'Alliance depuis sa création. Cependant, il était aussi indispensable de faire état des nouveaux engagements dans les domaines de la gestion des crises et du partenariat que l'Alliance assume à présent en vue de renforcer la sécurité et la stabilité de la région euro-atlantique.

L'un des principaux objectifs du Concept est d'examiner l'environnement stratégique et d'évaluer les risques et défis prévisibles pour la sécurité. Il est conclu que ces dernières années ont été marquées par un changement constant mais généralement positif, et que l'Alliance, parmi les autres organisations se renforçant mutuellement, a joué un rôle essentiel dans le renforcement de la sécurité euro-atlantique depuis la fin de la Guerre froide. La sécurité de l'Alliance peut aussi être affectée par d'autres risques à plus grande échelle. La dissémination des armes nucléaires, biologiques et chimiques et de leurs vecteurs constitue, par exemple, un sujet de grave

---

<sup>6</sup> La revue internationale et stratégique, Hiver 1999-2000, Kosovo : bilan et perspectives

préoccupation. Les progrès de la technologie au niveau mondial peuvent également offrir à des adversaires potentiels la possibilité de disposer plus largement de moyens militaires sophistiqués. Le nouveau Concept stratégique comprend à présent la préservation du lien transatlantique. Le caractère indivisible de la sécurité de l'Europe et de l'Amérique du Nord est mis en relief, ainsi que l'importance d'un partenariat fort et dynamique entre l'Europe et l'Amérique du Nord à l'appui des valeurs et des intérêts qu'elles partagent.

Pour réaliser son objectif essentiel, en tant qu'alliance de pays engagés par le Traité de Washington et la Charte des Nations Unies, l'Alliance remplit les tâches de sécurité fondamentales telles: (1) Une sécurité euro-atlantique, fondée sur le développement d'institutions démocratiques ; (2) Consultation régulières avec les Alliés sur toute question affectant leurs intérêts vitaux, notamment en cas d'événements représentant un risque pour leur sécurité, et procéder à une coordination appropriée de leurs efforts dans des domaines d'intérêt commun ; (3) Dissuasion et défense: exercer une fonction de dissuasion et de défense contre toute menace d'agression visant un pays quelconque de l'OTAN, conformément aux dispositions des Articles 5 et 6 du Traité de Washington ; (4) Gestion des crises, y compris des opérations de réponse aux crises ; (5) Partenariat: promouvoir de vastes relations de partenariat, de coopération et de dialogue avec d'autres pays de la région euro-atlantique, en vue d'accroître la transparence, la confiance mutuelle et la capacité d'action conjointe avec l'Alliance ; (6) Le maintien de capacités militaires efficaces: il importe de disposer de capacités militaires adéquates permettant d'assumer efficacement toute la gamme des missions prévisibles, de la dissuasion et de la défense collective aux opérations de réponse aux crises ; (7) Le développement de l'Identité européenne de sécurité et de défense au sein de l'Alliance: le Concept stratégique confirme que l'IESD continuera d'être développée au sein de l'Alliance ; (8) La prévention des conflits et la gestion des crises: dans l'accomplissement de ses tâches de sécurité fondamentales (voir encadré ci-contre), l'Alliance s'efforcera, en coopération avec d'autres organisations, de prévenir les conflits; (9) Le partenariat, la coopération et le dialogue avec tous les pays démocratiques de la région euro-atlantique, dans le but de préserver la paix, de promouvoir la démocratie et de contribuer à la prospérité et au progrès ; (10) L'élargissement: le Concept stratégique confirme qu'aucun pays européen démocratique dont l'admission répondrait aux objectifs du Traité de Washington ne sera exclu du processus d'examen qu'implique l'adhésion à l'Alliance; (11) La maîtrise des armements, le désarmement et la non-prolifération .

La dernière partie du Concept stratégique énonce les principes et les missions concernant les forces de l'Alliance, et traduit ainsi son objectif et ses tâches politiques en orientations destinées aux autorités militaires de l'OTAN afin que celles-ci s'en inspirent pour élaborer des concepts et des plans détaillés. La stratégie fixée prévoit la poursuite de la mise en place des capacités militaires nécessaires à l'accomplissement de toute la gamme des missions de l'Alliance, de la défense collective au soutien de la paix et à d'autres opérations de réponse aux crises. Parmi ces capacités figurent un potentiel efficace de prise à partie de forces adverses, l'aptitude au déploiement et la mobilité, la survie des forces et la résistance de l'infrastructure, la soutenabilité et l'interopérabilité. L'accent est également mis sur la souplesse devant permettre de constituer des forces aptes à accomplir toute la gamme des missions de l'Alliance, de même que sur la nécessité de pouvoir opérer dans le cadre de formations multinationales et interarmées. Le Concept stratégique confirme que, si les circonstances dans lesquelles une utilisation quelconque des armes nucléaires pourrait devoir être envisagée ne sont qu'une perspective extrêmement

lointaine, ces armes jouent toujours un rôle clé s'agissant de préserver la paix et de prévenir la coercition et la guerre.

Avec le nouveau Concept stratégique, l'Alliance a clairement tracé la marche à suivre pour ses activités politiques et militaires futures. Ce document établit une base conceptuelle durable pour le rôle de l'Alliance consistant à assurer la sécurité de ses membres et à promouvoir la paix et la stabilité dans l'ensemble de la région euro-atlantique, et il va constituer un guide indispensable alors que l'Alliance se prépare aux défis et aux possibilités qu'apportera le siècle prochain.

Cependant, ce nouveau concept stratégique de l'alliance atlantique considérablement influencé la pensée stratégique russe. En effet le 10 janvier 2000, le président Vladimir Poutine entérine une version révisée du concept de sécurité ouvrant les conditions nécessaires à l'adoption d'une nouvelle doctrine militaire. Le 21 avril 2000, la nouvelle doctrine est en effet adoptée par décret présidentiel. Elle répond, selon les déclarations de maints officiels russes, à une nécessaire réévaluation de la situation internationale, et donc des risques et des menaces auxquels la Russie doit faire face. Les références à la crise du Kosovo y sont très nombreuses. Dans la section évoquant les « menaces extérieures », s'exprime l'ensemble des facteurs qui ont provoqué la dégradation des perceptions que les responsables russes ont de l' Occident. Les aspects militaires de la crise de Kosovo sont présents dans la section sur la nature des guerres et des conflits. Même si la nouvelle doctrine n'est pas qu'une pure réaction conjoncturelle à la crise du Kosovo, elle en a été beaucoup influencée.

## DEUXIEME PARTIE

### 2.1 La Russie et l'OTAN après le 11.09.2001: Une nouvelle relation, une nouvelle OTAN;

Au printemps 2001, le programme de travail du CCP a été étendu à une large gamme de questions d'intérêt mutuel, dont la coopération et la consultation concernant le maintien de la paix dans les Balkans, les discussions sur la stratégie et la doctrine, et la coopération dans les

domaines de la maîtrise des armements, de la prolifération, des infrastructures militaires, des problèmes nucléaires et de la défense contre les missiles de théâtre, ainsi que du reclassement du personnel militaire rendu à la vie civile et de la recherche et du sauvetage en mer. En fait, le programme était presque aussi large que celui qui existait à la fin de 1998, et, après une année de négociations, le Secrétaire général de l'OTAN, Lord Robertson, a pu inaugurer un Bureau d'information de l'OTAN à Moscou, en février 2001, qui devrait grandement contribuer à sensibiliser le public au rôle de l'OTAN et à l'évolution des relations entre l'OTAN et la Russie. Le Secrétaire général de l'OTAN et les dirigeants russes ont évalué positivement ce qui avait été accompli au cours de l'année précédente et examiné les moyens d'exploiter plus efficacement le potentiel de l'Acte fondateur. C'est donc dans cette ambiance plus conviviale que Lord Robertson et le président Poutine devaient se rencontrer à Bruxelles au mois d'octobre.

Les rencontres entre le président Poutine et Lord Robertson qui ont eu lieu à Bruxelles en octobre et à Moscou en novembre et le Sommet Russie-Etats-Unis qui s'est tenu à Crawford (Texas) en novembre ont manifestement donné un tour nouveau aux relations OTAN-Russie comme aux relations Russie-Etats-Unis. En fait, dans leur déclaration conjointe, les présidents Vladimir Poutine et George W. Bush ont pris un engagement aux termes duquel la Russie et les Etats-Unis s'emploieraient, avec l'OTAN et les autres pays de l'Alliance, à améliorer et à développer les relations entre l'OTAN et la Russie, en vue d'établir des mécanismes nouveaux et efficaces pour la consultation, la coopération, la décision conjointe et l'action coordonnée/conjointe. En outre, à l'issue de la réunion du CCP tenue en décembre au niveau des Ministres des affaires étrangères au siège de l'OTAN, l'OTAN et la Russie se sont engagées "à forger une relation nouvelle" et ont chargé les Ambassadeurs d'étudier "des mécanismes efficaces de consultation, de coopération, de décision conjointe et d'action coordonnée/conjointe".

Le rapprochement a permis la présentation de propositions d'une vaste portée, dont l'institutionnalisation des réunions OTAN-Russie dans une configuration "à vingt". Il a aussi fait naître de grands espoirs. Malgré cela, il subsiste évidemment des possibilités ou des probabilités de problèmes, et des politiques restent à trouver pour y faire face. L'établissement de mécanismes permettant de tenir avec la Russie des réunions "à vingt", sans positions pré coordonnées, ne signifie pas que la Russie va obtenir un droit de veto dans les prises de décisions de l'Alliance. Ainsi, cette dernière continuera de fonctionner "à dix-neuf" et gardera sa liberté de décision et d'action dans tout domaine relevant de ses responsabilités aux termes du Traité de Washington. Cependant, lorsqu'un terrain d'entente pourra être trouvé et que l'OTAN et la Russie seront en mesure de travailler ensemble, il importera de mettre en place les mécanismes nécessaires à cette coopération.

Dans les relations OTAN-Russie, les attitudes fondamentales de beaucoup d'acteurs institutionnels n'ont pas changé. Il s'ensuit que les "percées" réalisées au plus haut niveau politique et/ou les approches constructives adoptées dans les entretiens informels ne se traduiront pas automatiquement dans les faits. Les propositions et les programmes concrets devront toujours être mis en œuvre en passant par la même bureaucratie, et parfois malgré son appareil. Même si le contexte paraît propice à une coopération, le succès n'est pas assuré, et les grandes initiatives spectaculaires risquent de ne pas aboutir. Il pourrait donc être plus réaliste d'avoir recours au long processus consistant à faire avancer des programmes plus modestes, formels et informels, mais aussi substantiels.

La Russie n'a pas changé d'objectif principal. Elle veut toujours, et avant tout, être traitée comme un partenaire mature et influent, et avoir son mot à dire dans les grandes institutions de sécurité euro-atlantiques et dans leurs prises de décisions en matière de défense et de sécurité. Si les Alliés ne montraient pas la volonté et/ou la capacité de répondre à cet objectif, ils s'exposeraient à un effet en retour profond et de longue durée. Quelle que puisse être la valeur des pas en avant symboliques, il faudra donner au processus la substance nécessaire. Les nouveaux mécanismes de coopération peuvent aider à surmonter les méfiances du passé et à donner une base rationnelle à des actions conjointes appropriées.

Alors que les décideurs et les dirigeants politiques cherchent à saisir une occasion historique, ils doivent comprendre ce qui est en jeu. D'une part, prendre de bonnes mesures pourrait contribuer à l'établissement d'une relation OTAN-Russie renforcée et fondamentalement modifiée. D'autre part, agir dans le mauvais sens risquerait de nuire aux bonnes volontés qui se sont manifestées.

La rapidité et l'« intensité » de la réaction de soutien de la Russie au lendemain des attentats contre le World Trade Center et le Pentagone le 11 septembre 2001 ont frappé ses partenaires occidentaux. Les responsables européens, de G. Schröder à Tony Blair en passant par Jacques Chirac et Romano Prodi, ont accueilli de manière très positive l'engagement de Moscou aux côtés de la « coalition antiterroriste », et ont envisagé la possibilité d'un ancrage accru de la Russie dans l'architecture de sécurité internationale et européenne, en redéfinition suite aux événements du 11 septembre. Il convient de s'interroger sur la mesure dans laquelle les obstacles précédemment évoqués à un développement du partenariat politique et de sécurité entre la Russie et l'UE pourraient s'atténuer en conséquence du rapprochement apparent entre Moscou et ses partenaires occidentaux au lendemain du 11 septembre.

La question se pose notamment de l'impact potentiel du resserrement des liens entre Moscou et Washington suite au soutien affirmé par le président Poutine à son homologue américain. De fait, traditionnellement, Moscou tend à se détourner de l'UE lorsqu'il y a une « ouverture » dans les relations avec Washington. Ce risque semble limité. D'une part, il est délicat de pronostiquer jusqu'où ira et jusqu'à quand se maintiendra la tendance au rapprochement intervenu entre la Russie et les États-Unis suite au 11 septembre. Il est un certain nombre d'indices qui laissent à penser que ce rapprochement a de fortes limites. Certes, la volonté existe de part et d'autre de dépasser l'état de crise dans lequel se trouvaient les rapports bilatéraux jusqu'à la fin du premier semestre 2001. Mais l'administration Bush, après comme avant le 11 septembre, s'est montrée déterminée à ce que ce rapprochement ne se traduise pas par un jeu de concessions envers la Russie. Le sommet de novembre 2001 a illustré clairement cette position : fort bien accueilli, le président Poutine n'aura pour autant pas obtenu la moindre garantie ou concession de son homologue sur les dossiers qui opposent les deux pays depuis plusieurs années (en premier lieu les défenses antimissiles), ni « gage » particulier, par exemple en termes de coopération économique. Depuis, l'administration américaine a annoncé son intention de se retirer unilatéralement du traité ABM. Le rapprochement russo-américain, même s'il est réel, pourrait s'avérer pour le moins aléatoire ; il ne semble en tout cas pas de nature à susciter une modification fondamentale des paramètres de la politique extérieure russe telle qu'elle s'est dessinée sous l'égide de Vladimir Poutine.

D'autre part, si le 11 septembre n'a pas effacé les tensions et les sources de différends entre Moscou et Washington, il n'a pas davantage mis en cause ou modifié les facteurs du rapprochement que la Russie de Poutine cherche à opérer avec l'Union européenne, rapprochement dicté principalement par une attitude de pragmatisme et le souci de faire en sorte que l'orientation européenne de la politique extérieure russe soit davantage dissociée de son orientation américaine. Au contraire, si la Russie devait devenir plus importante dans les priorités de politique extérieure américaines en conséquence du soutien apporté aux États-Unis au lendemain des attentats, il y aurait là un facteur susceptible d'influencer de manière plutôt positive le dialogue de sécurité entre la Russie et l'Union européenne. En tous les cas, les conditions semblent réunies pour que si rapprochement sensible et coopération plus étroite devaient caractériser à l'avenir les rapports entre la Russie d'une part, et les États-Unis et l'OTAN d'autre part, cela favoriserait plus que cela ne nuirait aux relations entre la Russie et l'UE, relations dans lesquelles le président Poutine perçoit des intérêts différents et distincts de ceux qui motivent les relations avec le partenaire américain. Cette tendance pourrait d'autant plus se confirmer si, en conséquence du soutien apporté par la Russie à la « coalition antiterroriste », le dialogue de sécurité entre Moscou et l'OTAN se développait sur des bases renouvelées et plus étroites, ce qu'un certain nombre de responsables occidentaux ont d'ailleurs appelé de leurs vœux<sup>7</sup>. Une évolution de cette nature pourrait s'avérer positive pour le dialogue de sécurité entre la Russie et l'UE en contribuant à l'instauration d'une relation triangulaire plus équilibrée UE–OTAN–Russie sur la base de perceptions de sécurité et d'une évaluation des menaces plus convergente au lendemain du 11 septembre.

Cette dernière condition n'est toutefois pas acquise, compte tenu des tensions qui perdurent entre la Russie et l'OTAN. Certes, le président Poutine a adopté une attitude plus souple à l'égard de l'Alliance, notamment dans les déclarations et discours prononcés dans l'après-11 septembre. Mais cette souplesse ne paraît pas témoigner d'un réel changement d'approches. Ainsi, Vladimir Poutine a annoncé que la Russie pourrait changer son appréciation, négative pour l'heure, quant à la perspective d'une nouvelle « vague d'élargissement » de l'Alliance si la nature et la vocation de cette dernière changent en fonction des nouveaux défis et menaces mis en évidence par les attentats du 11 septembre<sup>8</sup> ; et si la Russie, qui se pose en partenaire incontournable de la communauté internationale dans la lutte contre ces menaces<sup>9</sup>, n'est pas laissée aux marges de la prise de décisions internationale. Ces positions ont conduit l'OTAN à plus de prudence dans ses propositions d'association plus étroite de la Russie malgré l'« euphorie » suscitée par les attitudes a priori constructives du président Poutine au lendemain du 11 septembre. Cette prudence s'est

---

7 George Robertson et Tony Blair ont évoqué à plusieurs reprises dans l'après-11 septembre la nécessité d'ancrer la Russie plus fortement dans la prise de décisions internationale sur la lutte contre les « nouveaux défis » de sécurité, notamment à travers un dialogue plus substantiel, où la voix de la Russie pèserait davantage qu'actuellement, avec l'Alliance atlantique.

8 Ce que les officiels russes jugent inéluctable suite aux événements du 11 septembre, qui ont manifesté à leurs yeux la nécessité pour l'OTAN d'adapter ses missions et ses outils. Lors du sommet Russie / Union européenne d'octobre 2001, le président Poutine indiquait que la Russie pouvait envisager une évolution de sa position vis-à-vis de l'OTAN, et en particulier de la question de son élargissement, si l'Alliance devenait une organisation à vocation plus politique que politico-militaire, permettant ainsi à la Russie d'y apporter une contribution plus substantielle (RFE/RL, 3 octobre 2001).

9 Depuis plusieurs années, la Russie se propose de renforcer les coopérations avec les pays occidentaux en matière de lutte contre le terrorisme international. Elle a d'ailleurs établi des liens de cette nature avec différents pays. Mais la portée de ses propositions en la matière a été affaiblie par la guerre de Tchétchénie, menée au nom de la lutte contre le terrorisme international.

exprimée lors de la réunion du Conseil conjoint permanent Russie–OTAN de décembre 2001, dont certains analystes s’attendaient à ce qu’il débouche sur l’instauration d’un nouveau mécanisme de dialogue et de coopération sur la sécurité par lequel la Russie serait plus étroitement associée à la prise de décisions. De fait, la réunion n’a produit aucune décision faisant évoluer de manière substantielle la qualité de la participation de Moscou.

Toutefois, si les stéréotypes et les préventions mutuels peinent à disparaître en dépit des événements du 11 septembre, nul ne peut exclure que l’OTAN et la Russie parviennent au minimum à donner un contenu à la coopération au sein du Conseil conjoint permanent, coopération plus étoffée qui s’articulerait autour des « nouvelles menaces », ce qui pourrait à terme contribuer à faire évoluer les perceptions mutuelles.

Toujours à la lumière de ce nouveau partenariat post - 11 septembre, les chefs d’Etat et de gouvernement des dix-neuf pays membres de l’OTAN et de la Russie ont adopté le 28 mai 2002 la déclaration conjointe créant le nouveau Conseil OTAN-Russie, lors d’une cérémonie officielle qui s’est tenue à la base italienne de Pratica di Mare, près de Rome. La déclaration de Rome s’intitule « Les relations OTAN-Russie : une qualité nouvelle ». Préparée par les Ministres des Affaires étrangères des 20 pays concernés dès décembre 2001, elle fut approuvée par ceux-ci à Reykjavik le 14 mai 2002, avec le règlement intérieur du nouveau conseil ainsi que son programme de travail pour l’an 2002. Elle prévoit que cette nouvelle institution fonctionne selon la formule « à vingt » et non plus selon la formule « à dix-neuf + un » du défunt Conseil conjoint permanent.

En ouvrant la première réunion du Conseil OTAN-Russie, Lord Robertson, Secrétaire général de l’OTAN qui devient de fait Président de ce Conseil, a déclaré qu’un nouveau chapitre dans les relations euro-atlantiques était ainsi ouvert, ce conseil rassemblant des Etats allant de Vancouver jusqu’à Vladivostok pour trouver des solutions communes à des problèmes communs.

Le Président Poutine a pris place à Rome entre l’Espagne et le Portugal, suivant l’ordre alphabétique (anglais), l’un des symboles du traitement à pied d’égalité voulu pour le nouveau Conseil - au sein de ce forum à 20 en effet, les Etats membres de l’OTAN et la Russie œuvrent en tant que partenaires égaux dans des domaines d’intérêt commun. Le conseil fonctionne selon des mécanismes de consultation, d’établissement de consensus, de coopération, de décision conjointe et d’action conjointe sur toute une gamme de questions et de sécurité dans la région euro-atlantique.

Les neuf domaines dans lesquels les Etats membres de l’OTAN et la Russie ont décidé d’intensifier leur coopération sont les suivants : (1) la lutte contre le terrorisme, (2) la gestion des crises, (3) la non-prolifération, (4) la maîtrise des armements et les mesures de confiance, (5) la défense contre les missiles de théâtre, (6) la recherche et le sauvetage en mer, (7) la coopération entre militaires, (8) les plans civils d’urgence, et (9) les menaces et défis nouveaux. Ces domaines d’intérêt commun avaient été identifiés dans la section III de l’Acte fondateur. Il est prévu qu’on puisse en y ajouter d’autres par la suite.

Le Conseil OTAN-Russie se réunit au moins une fois par mois au niveau des ambassadeurs et des représentants militaires, deux fois par an au niveau des ministres des Affaires étrangères et de la Défense ainsi que des chefs d’état-major, et, à l’occasion, au sommet. Toutes ces réunions visent

notamment à établir un dialogue politique constant entre les 20 pays sur les questions de sécurité afin d'identifier les problèmes dès qu'ils apparaissent.

Le même jour, le 28 mai 2002, lors de sa session de printemps à Sofia, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et les leaders de l'Assemblée fédérale de Russie ont créé une contrepartie parlementaire au nouveau Conseil OTAN-Russie. La veille, le président du Comité militaire de l'OTAN, l'amiral Guido Venturoni, a ouvert officiellement à Moscou la Mission de liaison militaire de l'OTAN à Moscou, logée à l'Ambassade belge. La tâche principale de cette Mission est d'appuyer la réalisation des activités de coopération militaire développées dans le cadre du programme de travail du Conseil OTAN-Russie.

Depuis son établissement, le nouveau Conseil a déjà procédé à une évaluation conjointe de la menace terroriste à laquelle sont exposées les forces de maintien de la paix de l'OTAN, de la Russie et des pays partenaires dans les Balkans. Le 2 juillet sera ouvert à Moscou un Centre OTAN-Russie chargé du problème de la reconversion de militaires mis à la retraite en raison de la réforme de la défense et de la réduction des forces armées, le « NATO-Russia information, consultation and training Center for the resettlement of military personnel due for discharge or discharged from the Russian Federation armed forces ».

Mais en insistant dans son discours d'ouverture sur le fait que le Conseil OTAN-Russie « ne doit pas seulement parler mais agir », Lord Robertson a mis le doigt sur sa faiblesse ; de même Vladimir Poutine, quand il a souligné que la déclaration de Rome n'était pas seulement une « déclaration d'intentions », mais qu'il s'agissait réellement de « travailler ensemble de manière constructive ». Pourtant, il existe des raisons de douter du degré d'opérationnalité de ce Conseil et de sa capacité à prendre de grandes décisions, ne serait-ce qu'à cause de la règle du consensus. Le défunt Conseil Conjoint permanent (PJC), qui devait être l'instrument d'une gestion commune des crises, est resté « une coquille vide »<sup>10</sup>. Pourtant, certains y croient, comme le Président français Jacques Chirac qui pense que la volonté politique qui avait fait défaut pour le PJC pourrait bien être cette fois au rendez-vous, vu la convergence d'intérêts croissante entre la Russie et les 19 de l'OTAN et l'engagement de la Russie dans un processus de réforme politique et économique.

La création de ce Conseil s'inscrit bien dans la politique américaine qui tend à transformer l'Alliance atlantique en une institution politico-militaire, de moins en moins militaire. Militairement en effet, les USA n'ont plus besoin de l'Alliance atlantique, ils l'ont prouvé lors de leur action en Afghanistan. En revanche, l'OTAN resterait pour les USA un formidable outil d'influence politique au sein duquel ils comptent bien garder le leadership. Dans cette logique, les nouveaux membres sont les bienvenus.

Quant à la Russie, ce nouveau Conseil la place-t-il vraiment sur un pied d'égalité avec les autres pays? Remarquons tout d'abord que la présidence du conseil revient au Secrétaire général de l'OTAN. Ensuite, que le Comité préparatoire a été mis en place au niveau du Comité politique de l'OTAN, avec « une représentation de la Russie au niveau approprié » : notion bien subjective. Des observateurs russes peu enthousiastes estiment qu'avec la création de ce Conseil, « la Russie n'obtient qu'une place honorifique au sein d'une alliance qui se meurt »<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> In « La Russie renforce son partenariat avec l'OTAN, autrefois ennemi irréductible », Le Monde, 30 mai 2002

<sup>11</sup> ] In « Moscou reste sceptique face à l'Alliance », La Libre Belgique, 28 mai 2002

On ne peut s'empêcher d'établir un parallèle avec la création du Conseil conjoint permanent, qui permettait à la Russie de sauver la face alors que l'OTAN s'élargissait à trois anciens Etats satellites sans qu'elle puisse réellement s'y opposer. Aujourd'hui non plus Moscou n'est pas en mesure de s'opposer au nouvel élargissement qui se prépare. A Rome, Vladimir Poutine a bien rappelé la position traditionnelle de son pays – l'opposition de principe à l'élargissement – tout en affirmant dans le même temps qu'une adhésion de l'Ukraine était « parfaitement possible ». Face à son opinion publique largement opposée à l'élargissement de l'OTAN à l'Est, surtout à l'Ukraine, Vladimir Poutine se devait d'obtenir une nouvelle formule des relations russo-atlantiques et donner l'impression qu'il aurait dorénavant un certain droit de regard sur ce qui se passait à l'OTAN, ce que les Occidentaux ont bien compris. Ceux-ci se réservent cependant le droit de discuter entre eux des questions concernant leur sécurité, en cas de désaccord avec Moscou. La Russie n'interviendra pas dans les affaires internes de l'OTAN, tout comme l'Alliance dans les affaires qui concernent uniquement Moscou – et tant pis pour le peuple tchetchène.

Le rapprochement avec la Russie dans le cadre de ce Conseil OTAN-Europe, conjugué aux futurs élargissements à de nouveaux pays de l'Est, pourrait se révéler une formidable occasion pour les Européens de se démarquer quelque peu des Etats Unis et de faire de l'OTAN une institution paneuropéenne de sécurité ; une sorte de « bras armé de l'OSCE », ce que verrait d'un bon œil la Russie.

## 2.2 Vers un rôle renforcé pour la Russie dans la sécurité européenne: le facteur économique et énergétique dans la perception russe de la sécurité nationale .

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la dimension européenne de la politique extérieure russe est largement subordonnée, dans les priorités du Kremlin, à l'orientation américaine de cette politique. Même si, sous l'impulsion de Mikhaïl Gorbatchev, très volontaire dans la promotion de son projet de « Maison commune européenne », l'Europe tend, à partir de la fin des années quatre-vingt, à reprendre une place plus importante dans la politique internationale de Moscou, cette dernière demeure largement dominée par le « facteur américain » et la politique européenne du Kremlin reste déterminée par la nature des rapports entre les deux Grands. La politique extérieure russe dans les années Eltsine n'a guère modifié cet état de choses.

Dans ce cadre, la politique de la Russie d'Eltsine à l'égard de l'Union européenne<sup>12</sup> a toujours été en grande partie motivée par les relations parallèles avec les États-Unis, la Russie tendant à traiter avec ses partenaires européens en fonction de sa volonté de réduire les influences américaines, notamment en matière de sécurité européenne. Moscou s'en est donc largement tenue à sa politique traditionnelle d'utilisation de ses relations avec l'Europe occidentale comme d'un outil ou d'un levier dans ses rapports avec Washington. Cette attitude est l'un des facteurs majeurs du déséquilibre toujours patent dans la relation Russie–Union européenne entre la dimension économique, prédominante, et les dimensions politique et de sécurité. Toutefois, l'on peut certainement ajouter aux facteurs d'explication de cette « distance » l'irritation de Moscou liée au fait que l'Union a clairement donné la priorité, dans ses initiatives vis-à-vis de l'est européen au lendemain de la Guerre froide, au rapprochement avec les pays d'Europe centrale et orientale plutôt qu'aux relations avec la Russie.

Et depuis son accession au pouvoir, Vladimir Poutine a engagé un certain nombre d'initiatives laissant à penser qu'il entend dépasser le déséquilibre existant entre les volets européen et américain de l'effort diplomatique de son pays à destination des pays occidentaux. Dès octobre 1999, alors qu'il n'est encore que Premier ministre, c'est lui qui ira présenter la « Stratégie de développement des relations de la Russie avec l'Union européenne pour le moyen terme (2000-2010) » à l'occasion du sommet UE-Russie d'Helsinki, ce qui signifiait en soi son soutien au document et à l'approche positive vis-à-vis de l'UE que ce dernier était supposé représenter. Dans cette Stratégie, le désir de faire évoluer le niveau qualitatif de la relation, notamment à travers un renforcement de sa dimension politique et sécuritaire, est évoqué.

Le Concept de politique étrangère de la Fédération de Russie, adopté par décret présidentiel fin juin 2000, présente l'UE comme la deuxième priorité régionale, après la Communauté des États indépendants (CEI), des efforts diplomatiques de la Russie. La relation avec l'UE est caractérisée, dans ce document, comme ayant une « importance clef ». Les rédacteurs du Concept traduisent la volonté du Kremlin d'appréhender les relations avec l'UE sur un mode stratégique : il s'agit de développer avec elle « une coopération intensive, cohérente et de long terme, à l'abri des aléas de la conjoncture ». En novembre 2000, le chef de la diplomatie russe, Igor Ivanov, appelait à l'établissement d'un partenariat stratégique avec l'UE.

Autant d'éléments qui ont conduit les observateurs, russes comme occidentaux, à juger sincère l'« européenisme » de Vladimir Poutine et sa volonté de construire le partenariat avec l'Union européenne sur de nouvelles bases, dans le souci notamment de dépasser le déséquilibre entre les dossiers économiques et les aspects politiques et de sécurité. Ainsi, à l'occasion d'un séminaire international visant à esquisser un premier « bilan » de la politique extérieure russe, une analyste de la Bundeswehr jugeait que quand Vladimir Poutine « s'envole pour Washington, il pense à l'UE, alors qu'Eltsine pensait aux États-Unis quand il s'envolait vers l'UE ».

La politique étrangère de la Russie de Vladimir Poutine est largement orientée vers la satisfaction des intérêts et du développement économiques du pays. Il est important de souligner que les autorités russes continuent, sous Vladimir Poutine, à mettre en exergue le facteur économique comme menace principale contre la sécurité nationale et comme source de nombreuses autres

---

12 Pour un aperçu des relations entre la Russie et l'Union européenne dans les années Eltsine, voir dans ce même document le texte de Mark Smith, chercheur au Conflict Studies Research Center de la Royal Military Academy.

menaces (le Concept de sécurité nationale de janvier 2000 est à cet égard une illustration éloquent). De fait, dans cet ordre de priorités, l'UE ne peut qu'être considérée comme un acteur de premier plan. D'ailleurs, la Stratégie de la Russie envers l'Union européenne est en grande partie consacrée aux aspects économiques de la relation. En outre, l'UE constitue la première source d'investissements étrangers<sup>13</sup> en Russie, pour laquelle elle est le premier fournisseur d'aide économique et technique<sup>14</sup>. Pour cette raison, l'UE est perçue comme un partenaire majeur des efforts de modernisation et de réforme tels qu'ils sont voulus par le président Poutine. En dépit des critiques plus ou moins justifiées que les responsables russes formulent à l'égard de l'assistance européenne<sup>15</sup>, les programmes de l'UE sont généralement considérés comme répondant mieux aux besoins et conditions de la Russie que les autres aides financières internationales, notamment celles des États-Unis ou du FMI.

D'une manière générale, l'équipe de Vladimir Poutine défend l'idée qu'il est nécessaire de rehausser le poids du facteur économique dans la hiérarchie des enjeux de sécurité pour l'État russe et des facteurs de son influence dans les relations internationales. Cela correspond à la fois à la prise en compte de la globalisation grandissante des équilibres économiques mondiaux, du poids croissant du facteur économique dans les rapports de puissance sur la scène internationale, ainsi qu'à l'amointrissement des autres ressources sur lesquelles peut s'appuyer la « présence » de la Russie sur la scène mondiale (ressources militaires, notamment). A l'instar de celui de son prédécesseur, le discours du président Poutine met en exergue la nature complexe de la politique de sécurité nationale, soulignant qu'elle ne se limite pas aux aspects militaires. Il insiste sur le caractère prioritaire de la résolution des problèmes économiques, qu'il présente comme l'une des sources premières des risques et menaces contre la sécurité nationale. Les responsables russes disent fréquemment qu'il existe sur ce point des convergences avec les approches des pays européens (voir infra, § 2.3), convergences qui imposent naturellement un resserrement du partenariat dans les domaines politique et de sécurité. Dans ce contexte, vu de Moscou, l'établissement d'un espace économique européen commun, envisagé dans le cadre du dialogue Russie / UE depuis plusieurs années comme un objectif majeur à terme, constitue un enjeu politique considérable en termes de statut de la Russie sur la scène internationale.

C'est dans ce cadre qu'il convient d'analyser l'approche russe des implications de l'élargissement de l'Union européenne, approche qui s'est faite plus approfondie au cours des dernières années. De fait, dans l'esprit de nombreux responsables et experts russes, l'UE est perçue comme une organisation politico-économique, dont l'existence ne menace pas les intérêts de la Russie, puisque dans l'éventail des menaces contre l'État russe, les facteurs militaro-politiques continuent de prédominer aux yeux d'une partie de l'élite politique et militaire<sup>16</sup>.

---

13 L'UE représente un tiers des investissements étrangers en Russie. Selon Vassilii Likhatchev, cette proportion pourrait s'élever à 40 % suite à l'élargissement de l'UE (ibid).

14 Entre 1991 et 2000, la Russie a reçu 2,281 milliards d'euros d'aide de l'UE, dont 1,391 milliard dans le cadre des programmes TACIS. ([http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/intro/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/index.htm)).

15 Ces critiques ont été évoquées lors d'un séminaire sur les relations entre la Russie et l'Union européenne (Les relations politiques et de sécurité et l'Union européenne : maintien du statu quo ou réel partenariat ?, Paris, FRS, 3 décembre 2001) par Stefan Gullgren, Desk Officer for Russia du département Europe centrale et orientale du ministère suédois des Affaires étrangères, et par Mikhaïl Davydov, président du Comité d'experts aux relations entre la Russie et l'Union européenne de la Douma. Voir également Jackie Gower, « Russia and the European Union », in op. cit., pp. 81-85.

16 Voir Isabelle Facon, « Le facteur militaire russe dans les relations internationales », *Slavica Occitania*, n° 11, 2000, pp. 95-129.

A travers une démarche positive envers l'UE, le président Poutine espère limiter le risque d'isolement que l'élargissement peut représenter pour son pays non seulement en restreignant la circulation des personnes<sup>17</sup>, des biens et des capitaux. La problématique de Kaliningrad s'inscrit directement dans cette ligne de préoccupations, la région étant d'ores et déjà confrontée à l'impact de l'effort d'adaptation aux critères de l'UE de la Lituanie et de la Pologne<sup>18</sup>. Les entretiens conduits à Moscou ont permis de constater que, sans doute compte tenu du caractère « complet » des implications de l'élargissement de l'UE, les Russes (en tout cas les membres de l'équipe rapprochée du président Poutine) craignent sans doute davantage l'impact concret de cet élargissement que celui de l'OTAN, même si la portée symbolique de ce dernier est plus forte dans les représentations d'une partie des élites politico-militaires russes.

Le dialogue entre Bruxelles et Moscou sur l'impact de l'élargissement de l'UE est brouillé par l'absence de réel consensus en Russie sur cette question en termes de relations économiques et commerciales<sup>19</sup>. Les officiels russes ont par ailleurs tenté d'obtenir la mise en place d'une forme de négociation triangulaire Russie-UE-pays candidats, ce à quoi la partie européenne ne veut répondre favorablement. La question de l'élargissement n'est pas le seul point sur lequel les intentions et objectifs de la Russie à l'égard de l'UE n'apparaissent pas parfaitement clairs. Il en va de même pour le dialogue énergétique, domaine hautement sensible dans les rapports entre l'UE et son grand voisin oriental.

Le partenariat avec l'UE dans le domaine de l'énergie fait l'objet d'attitudes assez contradictoires de la partie russe. Officiellement, le dialogue énergétique entre la Russie et l'Union européenne, engagé à l'occasion du sommet UE-Russie d'octobre 2000, est considéré par les deux parties comme un vecteur privilégié du renforcement de l'intégration entre les économies européenne et russe et, à terme, un élément majeur dans les efforts conjoints pour façonner un espace économique commun<sup>20</sup>. Cependant, le dialogue énergétique, qui illustre à bien des égards les complexités du partenariat entre la Russie et l'UE, s'avère délicat. Les problèmes techniques et économiques qui interviennent dans ce dialogue sont rendus plus sensibles par le fait que la

---

17 L'accession des pays scandinaves aux accords de Schengen au printemps 2001 a suscité des réactions inquiètes en Russie, malgré la promesse de la Suède d'opter pour une politique de visa souple pour les territoires frontaliers et de simplification des procédures d'obtention des visas pour certains résidents de Mourmansk (euobserver.com, 22 mars 2001). Certains pays d'Europe centrale et orientale ont déjà instauré des contrôles plus stricts à leur frontière avec la Russie dans le cadre de leurs efforts pour se rapprocher des critères de l'UE (voir Jackie Gower, « Russia and the European Union », op. cit., p. 93).

18 On soulignera que les experts et officiels russes ne sont pas seuls préoccupés de l'impact de l'élargissement de l'UE sur l'enclave de Kaliningrad (voir, notamment, Pami Aalto, « Structural Geopolitics in Europe – Constructing Geopolitical Subjectivity for the EU and Russia », COPRI Working Papers, 22/2001, Copenhagen Peace Research Institute, p. 21 et suiv.).

19 Certains experts russes suggèrent que la réorientation du commerce des futurs nouveaux membres de l'UE pourrait ne pas être spectaculaire, dans la mesure où leurs liens commerciaux avec la Russie se sont déjà largement réduits et pourraient difficilement se réduire plus avant (Vladimir Shemiatenkov, « Russia – Neighbour, Partner and Enigma », op. cit.). D'autres estiment que l'impact sera, au moins dans un premier temps, limité, compte tenu de la concurrence des produits en circulation dans les marchés ouest-européens, aux critères desquels ne correspondent guère les productions des pays d'Europe centrale et orientale (Stanislav Tkatchenko, « Raschirenii ES i voprosy bezopasnosti Rossii », op. cit., p. 62).

20 Romano Prodi et Chris Patten supposent ainsi que « les engagements atteints via ce dialogue dans le secteur de l'énergie pourraient servir de modèle pour d'autres secteurs ».

coopération avec l'UE dans le domaine de l'énergie constitue, dans la stratégie de Moscou visant à retirer des dividendes politiques du partenariat économique avec l'UE, un enjeu à divers titres : enjeu en termes de souveraineté, enjeu en termes d'équilibre dans les relations commerciales... « L'énergie est la seule arme dont dispose la Russie sur les marchés internationaux » Vladimir Shemiatenkov, ancien ambassadeur soviétique auprès de l'Union européenne<sup>21</sup>. De fait, le Kremlin semble enclin à jouer la « carte énergie » comme d'un atout non seulement pour lier durablement et fondamentalement les économies européenne et russe, mais aussi pour donner au partenariat avec l'UE une dimension « équilibrante », c'est-à-dire permettant une prise en compte optimale des intérêts de la Russie dans ses rapports avec l'UE en dépit de ses faiblesses internes multiples, qui minent ses positions dans ces rapports. De ce fait, l'UE se montre prudente, craignant que la Russie ne soit tentée d'utiliser l'énergie comme arme politique dans ses relations avec Bruxelles<sup>22</sup>.

D'un autre côté, les autorités russes souhaitent l'atténuation d'un autre déséquilibre dans les rapports économiques avec l'UE, déséquilibre lié à la prédominance de l'énergie et des matières premières dans les exportations de la Russie vers l'UE. L'Union européenne absorbait, en 1999, 53 % des exportations de pétrole de la Russie et 63 % de ses exportations de gaz naturel en 2000<sup>23</sup>. Un tiers environ des exportations russes vers l'UE est constitué de matières premières, un autre tiers de métaux et de bois<sup>24</sup>. Les importations de produits de l'UE par la Russie sont constituées pour un tiers de produits d'alimentation et de biens de consommation de masse. Le rapport est de 30 à 1 en faveur de l'UE pour ce qui est des machines et des équipements<sup>25</sup>. Le sentiment est largement répandu au sein des dirigeants russes que si les membres de l'Union européenne sont intéressés à une augmentation relative des importations d'énergie russe, ils ne paraissent guère désireux d'accéder aux demandes de Moscou de voir s'atténuer les restrictions imposées aux importations d'autres produits russes (acier, métaux, fourrures, engrais, agents chimiques...)<sup>26</sup>.

En conséquence, les responsables russes constatent que les relations commerciales avec l'UE ne contribuent pas suffisamment au développement et à la modernisation économiques de la Russie. Ils préconisent que l'Europe s'ouvre davantage à certains produits russes « non énergétiques », notamment dans des domaines d'excellence, comme l'aéronautique, l'espace ou l'armement, ce qui permettrait d'obtenir une structure des échanges plus « nuancée ». Le « développement de la coopération militaro-technique »<sup>27</sup> que Moscou appelle de ses vœux en conséquence des « perspectives quant à la création d'une 'identité de défense' européenne » doit répondre aux mêmes objectifs. N'est pas détachée de ces considérations la préoccupation de la Russie à l'égard de la tendance des pays d'Europe centrale et orientale récemment entrés dans l'OTAN à se détourner des armements russes.

---

21 Vladimir Shemiatenkov, « Russia and the EU after Nice », Communications, European Policy Centre Documents, 8 février 2000.

22 La presse russe souligne les « atouts » dont dispose la Russie à cet égard. D'une part, le poids des ressources russes dans la consommation d'énergie de l'Union (en particulier pour le gaz) est déjà trop important pour que la « perte » éventuelle de ce fournisseur ne cause pas un tort irréparable aux économies européennes. D'autre part, la Russie est avantagée par sa proximité géographique avec le marché européen (Vremia Novosti, n° 37, 1<sup>er</sup> mars 2001).

23 Ibid, p. 4.

24 Dipkourier (Nezavisimaïa Gazeta), n° 6, 6 avril 2000, p. 6.

25 Ibid.

26 Entretiens à Moscou, juillet 2001.

27 La Russie a déjà des accords de coopération divers dans le domaine de l'armement avec plusieurs pays de l'UE.

La relation avec l'Union européenne prend d'autant plus d'importance, pour ce qui concerne les élites dirigeantes russes, que l'UE a consacré à la Russie sa première « Stratégie commune »<sup>28</sup>, censée être un des outils majeurs de la PESC<sup>29</sup>. Les officiels russes voient dans la Stratégie un document d'une grande portée et d'une grande importance. Ils se félicitent de ce qu'à travers elle, l'UE semble reconnaître que l'autonomie et la crédibilité de sa PESC passent par la définition d'une relation à part entière avec Moscou<sup>30</sup>, sur des critères, des principes et des objectifs ne convergeant pas nécessairement avec les approches américaines de la « question russe ».

Vladimir Poutine entend réaffirmer l'influence de la Russie, après la crise des Balkans, dans les affaires européennes. S'il a été l'un des artisans de la réaction virulente de Moscou face aux événements du printemps 1999 dans les Balkans, il a également pris acte de sa signification profonde quant à la réalité des équilibres en Europe. Ces derniers reposent non sur l'OSCE, dont la Russie a dit, tout au long des années quatre-vingt-dix, vouloir faire le pivot de la future architecture de sécurité européenne, mais sur l'OTAN et sur une Union européenne élargie<sup>31</sup>. Si la Russie souhaite rester un acteur en Europe, elle doit se fonder sur ces réalités et tenter de les influencer dans le sens le plus favorable à ses intérêts, et non sur des illusions, et développer un dialogue direct avec ces institutions.

Au lendemain de la crise du Kosovo, ce dialogue était difficile, voire impossible, avec l'OTAN. Moscou travaillera à renouer avec l'OTAN, dont il reconnaît qu'elle demeurera un acteur majeur sur la scène de sécurité européenne et sera donc un « partenaire nécessaire » pour une Russie qui veut rester présente en Europe<sup>32</sup>. Mais il semble que le Kremlin veuille une interaction qui soit davantage structurée par les rapports avec les membres européens de l'OTAN (onze des quinze États membres de l'UE sont également membres de l'Alliance), plutôt que par une relation trop exclusive avec les États-Unis, très détériorée et excessivement déséquilibrée<sup>33</sup>.

Mais un certain nombre de conditions manquent encore, côté russe, pour que se réalisent les ambitions de partenariat approfondi. La carence d'expertise sur l'UE fait que la Russie peine toujours à comprendre l'identité, les procédures et les mécanismes complexes de l'UE, et qu'en conséquence l'appréhension qu'en ont les élites russes est encore en partie déterminée par des stéréotypes et parfois marquée par des confusions<sup>34</sup>. Les responsables russes trouvent par exemple

28 Voir le texte intégral de la « Stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie » à l'URL suivante : <http://ue.eu.int/pesc/article.asp?lang=fr&id=99908199>.

29 Pour une évaluation critique de la Stratégie de l'UE envers la Russie, voir Igor Lechoukov, « Rossiia i Evropeiskii Soyuz : strategiiia vzaimootnochenii », op. cit., pp. 27-31.

30 Pour Dmitrii Danilov, l'adoption de la Stratégie commune de l'UE a signifié la reconnaissance par l'UE du fait que « sans politique 'russe' indépendante, l'UE ne pourra guère prétendre au rôle d'acteur fort dans le système de sécurité européenne » (Dmitrii Danilov, « Potentsial'nyi soyuznik Moskvy » [Un allié potentiel de Moscou], Nezavisimoe Voennoe Obozrenie, 3 décembre 1999).

31 Andreï Zagorskii, journée d'études La Russie face aux deux élargissements, CERI, Paris, 8 décembre 2000.

32 Le Concept de politique extérieure va dans le même sens, qui souligne que la Russie, « Évaluant de manière réaliste le rôle de ~ l'OTAN] [...] se fonde sur l'importance de la coopération avec elle dans l'intérêt du maintien de la sécurité et de la stabilité sur le continent et est ouverte à des interactions constructives ».

33 Ne doit certainement pas au hasard le fait que juste à la suite des trois paragraphes consacrés aux perspectives des relations avec l'OTAN, les auteurs du Concept de politique extérieure soulignent que « Les relations avec les États d'Europe occidentale, en premier lieu les pays influents que sont la Grande-Bretagne, l'Allemagne, l'Italie et la France, représentent une ressource importante pour la défense par la Russie de ses intérêts nationaux dans les affaires européennes et mondiales, pour la stabilisation et la croissance de [son] économie ».

34 Igor Lechoukov, « Rossiia i Evropeiskii Soyuz : strategiiia vzaimootnochenii » ? op. cit., p. 26 et p. 45.

difficile de comprendre les complexités de l'action internationale de l'UE, « partagée » entre la Commission (Commissaire aux relations extérieures), le Conseil des Ministres (Haut représentant pour la PESC), la présidence de l'UE. De même, les Russes peinent à saisir les rapports entre l'UE et ses États membres<sup>35</sup>, l'articulation entre la PESC et la politique extérieure des États membres, qui tendent à préserver leur marge de manœuvre sur les questions internationales<sup>36</sup>. Cette lacune concerne également la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), sur laquelle il existe en Russie « un manque de connaissance et de compréhension pour ce qui concerne [sa] nature et [son] ampleur réelle » (sur cette question voir infra, II. C.)<sup>37</sup>.

Jusqu'à un passé récent, une forme de scepticisme caractérisait l'évaluation que la Russie faisait de l'Europe occidentale scepticisme quant à sa capacité à s'imposer en tant qu'acteur indépendant sur la scène internationale, notamment face aux États-Unis pour ce qui concerne les questions de sécurité européenne. Aujourd'hui, l'Union européenne, même si beaucoup d'officiels et d'experts russes déplorent toujours le décalage entre son poids économique et son rôle politique international, est perçue comme un acteur majeur des relations internationales. Le Concept de politique étrangère de la Russie souligne d'ailleurs la dynamique interne de l'UE : élargissement, euro, réforme institutionnelle, établissement de la PESC et de l'identité de sécurité et de défense...

Par conséquent, vue de Moscou, la relation avec l'Union européenne devrait devenir de plus en plus « gratifiante » pour une Russie en quête de reconnaissance dans le jeu international. Cela est d'autant plus vrai que, parallèlement, les asymétries entre les situations respectives de la Russie et de l'UE paraissent moins délicates à constater par les autorités russes que dans le cas des États-Unis. Ensemble de pays, l'UE présente une forme de « fragmentation de la puissance » plus rassurante pour la Russie. Vont dans le même sens les taux de croissance des pays européens, moins dynamiques que ceux des États-Unis jusque dans un passé récent, et la réduction de l'effort budgétaire de défense de ces pays. Ce rapport de force est d'autant plus jugé plus favorable par les autorités russes que les pays européens se montrent souvent plus sensibles que les États-Unis aux « préférences » exprimées par l'acteur russe sur certains dossiers internationaux, même si l'intérêt de ces postures a souvent été affaibli par l'incapacité des Européens à parler d'une seule voix. Toujours est-il que ces derniers reconnaissent plus spontanément l'importance du rôle de la Russie dans l'espace ex-soviétique ou encore son statut d'acteur incontournable sur le continent européen. Sur le problème de l'élargissement de l'OTAN, différents pays européens ont toujours fait valoir la nécessité de prendre en compte les « sensibilités » russes et d'y répondre autant que faire se peut. En outre, les Européens considèrent que la sécurité européenne pourrait être indirectement mise à mal par certaines initiatives américaines envers la Russie, comme la politique relativement affirmée des États-Unis dans l'ex-URSS ou leur politique dans le domaine du désarmement et de la maîtrise des armements.

---

35 Entretiens à Moscou, juillet 2001.

36 Sur ce point, voir le chapitre d' Oleg Barabanov, « Tendentsii razvitiia OVPB i ZES : nejdannyi vyziv dlia Rossii ? » [Les tendances du développement de la PESC et l'UEO : un défi inattendu pour la Russie ?], in Dmitrii Trenine (dir.), Rossiia i osnovnye institouty bezopasnosti v Evrope : vstoupaia v XXI vek, op. cit., pp. 76-100 (pp. 88-89).

37 Vladimir Baranovsky, « Common European Security and Defence Policy : Russia's Perspective », op. cit., p. 40.

Durant l'année 2002 les relations de l'UE avec la Russie ont été marquées notamment par la conclusion, lors du sommet UE/Russie en novembre 2002, d'arrangements en matière de transit entre la région de Kaliningrad et le rest de la Russie.

La préparation du sommet UE-Russie qui se tiendra le 31 mai 2003 à Saint Pétersbourg, fut l'objet principal des entretiens entre la Troïka européenne avec le chef de la diplomatie russe Ivan Ivanov en janvier 2003 à Athènes. Dans le contexte globale dynamique de la crise de l'Irak le ministre des affaires étrangères et Président en exercice du Conseil Georges Papandréou a qualifié les relations UE-Russie "d'importance stratégique et prioritaire pour les Présidences grecque et italienne de l'UE", tout en soulignant "non seulement l'intention mais la volonté profonde des deux parties" de renforcer la relation stratégique UE-Russie, en faveur de la stabilité et la paix, au niveau européen mais aussi mondial. M. Ivanov pour sa part a exprimé sa pleine satisfaction du progrès marqué dans les relations UE-Russie, relevant que "le choix stratégique de coopération fait par l'UE et la Russie commence à porter ses fruits", et s'est référé plus précisément à la coopération dans l'énergie, la lutte contre le terrorisme international et l'effort de créer un espace juridique commun. Il a annoncé qu'au sommet de Saint Pétersbourg, la Russie ouvrera pour une proposition commune visant à renforcer les relations des deux parties.

En février et mars 2003 le Conseil de l'UE a examiné la question des relations UE-Russie, évoquant notamment la stratégie commune de l'UE à l'égard de la Russie, qui fera l'objet d'un bilan au mois de juin prochain. Il a été indiqué qu'il importe de rendre plus efficaces les relations UE-Russie et les instruments de ces relations, "auxquels il convient de donner une orientation résolument pragmatique".

Dans le même temps, un facteur de blocage dans les relations politiques entre la Russie et l'Union tient probablement à la tendance de Moscou à « raccrocher », dans son insistance pour obtenir un renforcement du partenariat politique avec l'UE, ses ambitions à l'échelle internationale. Le Kremlin espère par exemple que seront trouvés des moyens « d'inclure la Russie dans le dialogue conduit par l'Union européenne avec les autres puissances mondiales et groupements économiques »<sup>38</sup>. Le lien que la Stratégie de la Russie envers l'UE trace entre l'importance du partenariat bilatéral et les positions de l'UE sur la scène internationale peut être lu comme traduisant non seulement le désir de la Russie de voir l'Union jouer un rôle politique accru dans les relations internationales, mais aussi celui que l'UE donne davantage de poids à sa relation avec la Russie comme « instrument » dans le cadre de la PESC. Il est ainsi écrit que la Russie, notamment à travers le partenariat économique, « pourrait contribuer à la résolution d'un certain nombre de problèmes de l'Union européenne et au renforcement des positions générales de l'Europe dans le monde » : contribution à la croissance et à l'emploi en Europe via le commerce et les investissements, approvisionnement stable et de long terme de l'Europe en énergie, intégration renforcée des potentiels scientifiques. Ces attentes ne sont pas négatives en soi, mais elles tranchent avec les difficultés et les vulnérabilités de la Russie, qui font que l'UE voit en elle avant tout un acteur à « accompagner », plus qu'à associer à la conduite de la PESC comme partenaire positif. Ce décalage dans les intentions explique l'attitude de prudence que manifeste l'UE face à la Russie, prudence renforcée par le discours de Moscou sur son désir de voir l'Europe jouer un rôle de premier plan dans le monde multipolaire qu'il espère consolider au détriment de la suprématie économique et militaire américaine.

---

38 Stratégie de la Russie envers l'UE.

## 2.3 La Russie face à la PESD: contreponds à l'OTAN; intérêt de sécurité commune;

Les officiels russes présentent la consolidation de la PESC et le développement de la dimension militaire et de sécurité de l'UE comme une condition de premier plan pour qu'elle devienne l'un des acteurs majeurs de la politique de sécurité internationale. Aux yeux de Moscou, le fait que l'UEO n'avait pas de lien organique avec l'Union européenne minait de manière décisive la capacité de cette dernière à remplir un rôle à la hauteur de son poids économique en matière militaire et de sécurité. Vu de Moscou, et même si globalement l'ensemble UE/UEO était perçu de manière plutôt favorable comme potentiel contreponds à l'OTAN ou en tout cas facteur d'atténuation de l'influence de cette dernière en Europe<sup>39</sup>, cet état de choses était source d'ambiguïtés : « L'UEO, [...] considérée comme un lien entre l'OTAN et l'UE, jouait plutôt le rôle d'agent double. Devenue une partie du développement de l'Union européenne, mais n'en faisant pas partie, elle ne dispose pas d'un potentiel suffisant et, surtout, du poids politique nécessaire pour sortir de l'ombre de l'OTAN, et est contrainte de s'orienter vers elle ... Dans ces conditions, les relations politico-militaires de l'Occident avec la Russie étaient concentrées au sein de l'OTAN, et la coopération de la Russie avec l'UE ne comprenait pas une dimension de sécurité à part entière »<sup>40</sup>.

Initialement, la crise du Kosovo a sans doute achevé de convaincre les dirigeants russes de ce que l'UE n'était pas capable de s'affirmer comme puissance politique et par conséquent d'exercer une influence stabilisatrice sur la politique des États-Unis en Europe, même quand cette politique n'est pas conforme aux intérêts des Européens. Les Russes ont d'ailleurs présenté cet état de choses comme un obstacle de premier plan à un accroissement du partenariat politique Russie-UE, dans la mesure où cela pouvait conduire les Européens, à travers leur dépendance envers l'OTAN et leur incapacité à faire contreponds aux initiatives américaines en Europe, à contrevenir aux intérêts de sécurité de la Russie.

Officiellement, la Russie considère que la constitution d'une capacité militaire et d'une politique de défense européennes ne menace pas ses intérêts, dans la mesure où elle estime que le facteur militaire jouera toujours un rôle mineur dans la politique de sécurité de l'UE. Il est à noter que de hauts responsables militaires comptant au nombre des plus ouvertement hostiles à l'OTAN (tel le général Ivachov, à la tête des relations internationales au sein du ministère russe de la Défense jusqu'en juillet 2001) ont tenu des propos favorables à la PESD. En effet, considèrent les Russes, tandis que les États-Unis, notamment à travers l'OTAN, mettent l'accent sur le facteur militaire dans leur politique de sécurité<sup>41</sup>, l'UE a une vision moins restrictive de la sécurité, ne donne pas aux outils militaires le rôle premier dans ses approches en la matière.

39 Oleg Barabanov, « Tendentsii razvitiia OVPB i ZES : nejdannyi vyziv dlia Rossii ? », op. cit., p. 97.

40 Dmitriï Danilov, « Potentsial'nyi soyuznik Moskvy », op. cit. Le même auteur souligne le caractère ténu des relations entre la Russie et l'UEO, « presque la seule organisation européenne avec laquelle la Russie n'avait pas de relations institutionnelles solides ».

41 Cf. le discours russe sur le fait que l'Alliance demeure une alliance « militaro-politique ». Lors d'un séminaire restreint, le général Manilov, n° 2 de l'État-Major général russe jusqu'en juillet 2001, évoquait les besoins de sécurité dans les nouvelles conditions internationales, en soulignant que celle-ci revêt des dimensions

Dans un premier temps, la Russie s'est dite satisfaite du rapprochement intervenu entre elle et l'Union européenne sur les questions de sécurité. Les officiels et les experts russes reconnaissent que des progrès sensibles ont été réalisés en la matière depuis le sommet de Cologne de l'UE en juin 1999. Les questions de sécurité sont désormais partie intégrante du dialogue entre la Russie et l'UE, ce qui, vu de Moscou, représente une évolution qualitative majeure dans un dialogue russo-européen qui était concentré jusqu'à il y a peu sur les questions économiques. Ce dialogue porte sur « le renforcement de la sécurité internationale », « la prévention et la gestion de crises en Europe, la non-prolifération et le désarmement, les exportations d'armes conventionnelles, l'OSCE, les Nations unies, et la lutte contre le terrorisme international »<sup>42</sup>, les modalités de l'éventuelle contribution de la Russie à la gestion de crises en Europe en coopération avec l'UE (la Stratégie commune de l'UE envers la Russie évoque la possibilité que cette dernière contribue aux missions de Petersberg).

Cependant, des divergences sont rapidement apparues, liées d'une part au désir de Moscou d'aller au-delà de ce dialogue ; d'autre part au fait que les pays européens ressentent toujours comme ambiguës les intentions de la Russie par rapport à la PESD. Galvanisées par ce qu'elles ont considéré comme le succès, du point de vue des perspectives de la coopération en matière de sécurité et de gestion des crises, du sommet Russie-UE d'octobre 2000, les autorités russes ont rebondi en multipliant les propositions de coopération en la matière, appelant à des initiatives pour une interaction pratique en matière de sécurité, notamment dans la gestion de crise, et à une structuration plus poussée du dialogue stratégique et de sécurité européen-russe. En novembre 2000, Igor Ivanov réitérait que son pays était prêt « à envisager une contribution russe dans la conduite des opérations de l'UE dans le règlement des crises »<sup>43</sup>. Quelque temps plus tard, une source officielle russe, à la veille d'une visite de G. Schröder à Moscou, affirmait sans plus d'explication que le gouvernement russe entendait aligner sa doctrine de défense sur celle de l'UE<sup>44</sup>.

Il est important de noter que le ministère russe de la Défense a beaucoup investi dans la formulation de propositions après le sommet d'octobre 2000 en vue du sommet suivant, prévu pour mai 2001<sup>45</sup>. Dans cette perspective, il a étroitement coordonné ses activités avec le ministère des Affaires étrangères, dont il a abondamment utilisé l'expertise sur l'Union européenne (on notera que l'esprit de coopération n'est pas nécessairement la principale caractéristique des relations entre les deux institutions). Ces propositions portaient, entre autres, sur la planification conjointe d'opérations militaires, une coopération directe entre les structures militaires de part et d'autre, la possibilité de former des contingents multilatéraux, la coopération dans le domaine militaro-industriel. On se souvient de la proposition portant sur l'éventualité d'efforts conjoints en vue de la constitution d'un système antimissiles non stratégique, dont un élément clef pourrait être des technologies russes. La Russie s'est par ailleurs montrée désireuse de mettre à la disposition de la PESD des moyens et/ou compétences technologiques dont elle dispose –

---

économiques, politiques, sociales et environnementales et qu'il convient donc de « la faire sortir de la sphère uniquement militaire » (« Russia and the EU : How Can the Process of Rapprochement be Furthered ? »

42 « Déclaration conjointe sur le renforcement du dialogue et de la coopération sur les questions politiques et de sécurité », Annexe 4 de la Déclaration conjointe Russie-UE (sommet d'octobre 2001).

43 euobserver.com, 27 novembre 2000.

44 RFE/RL Newslines, 8 janvier 2001.

45 Entretiens à Moscou, juillet 2001.

transport militaire, aéronautique, communications par satellite, moyens d'observation et de navigation...

Mais les autorités russes estiment que depuis le sommet d'octobre 2000, les Européens ont eu tendance à faire marche arrière pour ce qui concerne les perspectives de la coopération de sécurité avec la Russie. Elles insistent plus particulièrement sur leur regret de constater le manque de réactivité de l'UE à l'égard de consultations plus étroites avec la Russie en matière de sécurité. Lors du Conseil européen de Nice de décembre 2000, les modalités des consultations avec la Russie et l'Ukraine sur la gestion de crises ont été envisagées<sup>46</sup>. La Russie s'est dite insatisfaite de ces dispositions, regrettant que ces modalités soient beaucoup moins développées et plus floues que celles que l'UE a adoptées pour les pays candidats et les pays membres de l'OTAN qui ne font pas partie de l'UE<sup>47</sup>. Les responsables russes regrettent notamment le fait que la décision sur l'engagement et le déroulement d'une opération ainsi que ses objectifs politiques et stratégiques demeureront de la compétence exclusive du Comité politique et de sécurité de l'UE. L'interprétation que les Russes en font est que l'UE définira les modalités de la participation de la Russie sur une base de cas par cas, en fonction de la nature et du lieu de la crise, et qu'en conséquence, la Russie ne sera pas nécessairement consultée lorsqu'il s'agira d'opérations dans des zones où elle estime que ses intérêts sont en jeu<sup>48</sup>. La partie russe n'est pas davantage satisfaite des résultats du sommet UE-Russie de mai 2001, à l'occasion duquel il a certes été redit que la Russie et l'Union demeurent attachées « au développement d'un dialogue »<sup>49</sup>, mais sans que des avancées concrètes en matière de coopération de sécurité et militaire aient été réalisées.

Les réactions « tièdes » de l'UE quant à la possibilité, proposée par Moscou, d'utiliser des capacités militaires ou militaro-techniques russes pour combler certaines de ses « lacunes » en matière opérationnelle sont source de déceptions pour le Kremlin. C'est d'autant plus vrai que l'une des raisons de cette réserve européenne réside dans le désir de l'UE de ne pas miner le lien transatlantique et d'aménager au mieux les conditions pour avoir accès aux infrastructures de l'OTAN pour ses futures opérations de gestion de crise<sup>50</sup>. A ces facteurs de tension et de blocage s'ajoute le fait que la Russie entend dans les propos de ses partenaires européens que « l'identité européenne de sécurité et de défense » ne devrait pas se faire en dehors de l'OTAN. De fait, certains éléments ont nourri le sentiment que la Russie perçoit l'UE dans sa dimension militaire et de sécurité comme un potentiel contrepoids à la présence américaine, au moins dans l'espace européen. Il en va ainsi de la position tenue par différents officiels militaires russes, déclarant leur espoir de voir la PESD supplanter à terme, ou au moins réduire, la présence américaine dans l'espace de sécurité européen. D'autres ont fait valoir que la coopération de la Russie avec la PESD ne sera envisageable que si celle-ci n'est pas liée d'une manière ou d'une autre à l'OTAN<sup>51</sup>. Parmi les éléments du partenariat entre la Russie et l'Union, la Stratégie de la Russie envers l'UE évoque le besoin de garantir « la sécurité pan-européenne par les forces des

46 « Arrangement for the Consultation and Participation of Other Potential Partners », Title VI of the Presidency Report on the Common Defence and Security Policy, Nice, décembre 2000.

47 Clara Portela, « EU-Russia Co-operation in the Security Domain : Problems and Opportunities », BITS Research Note, 01.2, mai 2001 (<http://www.bits.de/public/researchnote/rn01-2.htm>).

48 Ibid.

49 Déclaration conjointe à l'issue du sommet.

50 Voir Dmitry Danilov, « The EU's Rapid Reaction Capabilities : A Russian Perspective », IISS/CEPS European Security Forum, 10 septembre 2001 (<http://www.eusec.org/danilov.htm>).

51 Vladimir Baranovsky, « Common European Security and Defence Policy : Russia's Perspective », op. cit., p. 41.

Européens eux-mêmes, sans qu'ils soient isolés des États-Unis et de l'OTAN, mais sans que ces derniers exercent un monopole sur le continent ». De la même manière, le document juge que « la coopération pratique dans le domaine de la sécurité » entre la Russie et l'UE « pourrait servir de contrepoids, entre autres, à l'OTAN-centrisme en Europe ».

Selon un expert russe, les changements positifs intervenus dans la dynamique européenne à cet égard n'ont été possibles que parce qu'il était clair dès le départ que cela ne minerait pas le lien transatlantique, déjà un peu fragilisé par la consolidation de la PESD<sup>52</sup>. Le fait que les États-Unis aient exprimé eux aussi une forme d'inconfort face aux efforts de l'UE en vue de se doter d'une identité de sécurité et de défense a pu encourager ce type d'attentes de la partie russe, qui ont contribué à la prudence manifestée actuellement par les Européens face aux propositions de la Russie de resserrement des liens en matière de défense. Dans ce cadre, plusieurs pays de l'UE éprouvent une forme de malaise face à la demande de la Russie que soit établi un dialogue Russie-UE formalisé et structuré sur les questions de sécurité et de défense. L'accueil très réservé fait par les Européens à la proposition russe portant sur la constitution d'un système de défenses antimissiles non stratégique tient en grande partie à l'insistance, dans l'argumentaire russe utilisé pour faire la « promotion » de ce système, sur une attitude de critique des positions américaines sur la défense antimissiles..

Dans ce cadre sensible, les efforts de la Russie pour nouer une relation « spéciale » dans le domaine de la sécurité et de la défense avec l'UE rencontrent la peur des pays européens de perdre le lien transatlantique. En tout cas, l'UE ne semble pas disposée à aller au-delà du dialogue politique avec la Russie sur sa possible coopération pratique avec la PESD tant que celle-ci ne sera pas consolidée, et notamment tant que sa force de réaction rapide ne sera pas établie.

La Russie s'est montrée très désireuse d'être associée étroitement à l'élaboration de la PESD et d'être informée sur son développement, ce qui représente un facteur majeur de blocage dans le développement de la coopération dans la mesure où cet « empressement » n'apparaît pas dénué d'arrière-pensées. Soucieuse d'avoir son mot à dire pour ce qui concerne la forme future de l'architecture de sécurité européenne, un désir qui s'est fait plus vigoureux suite aux opérations militaires de l'OTAN dans les Balkans, la Russie, comme on l'a dit, cherche à influencer tous les développements susceptibles de contribuer aux processus correspondants, dont la formation de la politique européenne de sécurité et de défense. De ce point de vue, l'insistance de la Russie pour un dialogue étroit avec l'UE à ce sujet peut être interprétée comme reflétant l'espoir des responsables russes qu'ils pourront peser sur un processus qui n'en est qu'à son étape initiale. A leurs yeux, cet effort est d'autant plus important à conduire que leur pays a moins de prise sur d'autres processus structurants et plus « ancrés » dans le temps de la future physionomie de la sécurité européenne (ceux liés à l'OTAN, principalement...). Dans ce cadre, les officiels russes semblent espérer qu'un dialogue étroit avec l'UE sur la PESD leur offrira un canal alternatif pour assurer l'engagement de leur pays dans les affaires de sécurité en Europe. C'est qui est historiquement et géographiquement raisonnable.

Dans les discussions sur la possible participation de la Russie aux missions de Petersberg, la Russie a insisté systématiquement pour être informée sur le champ géographique des futures opérations de l'UE, et sur la nécessité pour ces opérations de s'inscrire dans le cadre d'un mandat

---

52 Dmitrii Danilov, « Potentsial'nyĭ soyouzник Moskvy », op. cit.

de l'ONU, ce que les experts interprètent comme « le reflet clair de la position de la Russie sur la gestion de crise dans l'après-Kosovo »<sup>53</sup>. Ces positions représentent une approche en négatif dans la mesure où elles sont la transposition des divergences qui séparent la Russie de ses partenaires occidentaux pour ce qui concerne la gestion des crises telle qu'elle a été menée en Europe dans les années quatre-vingt-dix. Elles dissuadent les Européens d'envisager une coopération militaire et de sécurité étroite avec la Russie, de peur que « leur nouveau-né – la PESD et la Force de Réaction rapide – ne soit l'otage de ces divergences »<sup>54</sup>, notamment si l'on devait accéder à la demande de Moscou d'institutionnaliser dès maintenant un dialogue sur les questions de sécurité et de défense, ce qui risquerait d'aboutir à la formation d'une « masse critique d'influence russe sur le projet de PESD », en devenir<sup>55</sup>. Pas nécessairement illégitime, l'insistance de la Russie sur son souci de voir les initiatives engagées dans le cadre de la PESD s'inscrire dans celui du droit international et en conformité avec la Charte des Nations unies est elle aussi assez mal reçue des pays européens. Ces derniers, bien qu'ils fassent souvent référence à l'importance du rôle de l'ONU dans les déclarations conjointes avec la Russie, y décèlent une approche intrusive de la part de la Russie et une contradiction avec le discours de cette dernière sur l'absence de préoccupation que lui inspire la volonté des Européens de se doter de capacités militaires.

A ce stade, il convient de relever que dans ses rapports avec la PESD, la Russie fait preuve d'une ambiguïté similaire à celle que l'on retrouve dans ses rapports avec l'Organisation pour la Coopération et la Sécurité en Europe. Moscou, depuis le début des années quatre-vingt-dix, dit vouloir faire de l'OSCE l'élément central de l'architecture de sécurité européenne. Dans le même temps, elle a fait autant que possible obstacle à un engagement substantiel de l'Organisation en ex-URSS<sup>56</sup>. De la même manière, tout en saluant les efforts des Européens pour se doter d'une force de réaction rapide en vue d'améliorer leur potentiel et leur autonomie dans la gestion de crises, la Russie a manifesté une réticence extrême à l'idée que l'UE puisse à terme intervenir dans l'espace ex-soviétique, ce à quoi correspond sa préoccupation quant au champ d'application géographique des futures opérations de l'Union. D'une façon plus générale, la façon dont la Russie conçoit et conduit ses rapports avec les républiques ex-soviétiques constitue l'un des obstacles potentiels à un partenariat approfondi entre Moscou et l'UE.

Qui plus est les Européens doivent comprendre qu'il est mieux d'avoir une politique purement européenne dans laquelle la Russie a un rôle de son niveau, au lieu de chercher toujours l'opinion des Etats-Unis pour régler les problèmes européens à l'ONU. Sans doute les derniers événements en Irak donneront une nouvelle direction à la pensée européenne.

---

53 National Security & Defence, n° 9, 2001, p. 11.

54 Dmitry Danilov, « The EU's Rapid Reaction Capabilities : A Russian Perspective », op. cit.

55 Voir Dïpkourier (Nezavisimaïa Gazeta), 24 mai 2001, p. 4.

56 On pense ici au conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan et à la Tchétchénie.

## CONCLUSION

Comme l'écrivait Christophe Cordonnier, « En 1989, la chute pacifique du mur de Berlin, autorisée par un pouvoir soviétique profondément transformé par la perestroïka de Mikhaïl Gorbatchev, ouvrait un immense champ d'espoir pour la mise en place d'un nouveau concert européen de l'Atlantique à l'Oural <sup>57</sup>». Dix ans plus tard, force est de constater que l'espérance a cédé place à une grande désillusion, les rêves de fraternité transcontinentale semblant parfois céder le pas de nouveau à des logiques fondées sur de simples rapports de force. La Russie a perdu confiance dans les occidentaux avec l'élargissement de l'OTAN aux pays de l'Europe centrale et orientale. Les réactions qui se développent à partir de 1994, se construisent en référence à la guerre froide. Le chef du parti communiste pense qu'il existe un « véritable complot géopolitique mondial contre l'ex-URSS et que la principale menace pour la sécurité de la Russie émanerait de la progression de la machine militaire de l'Alliance Atlantique vers les frontières occidentales de notre pays <sup>58</sup>». D'une manière générale le consensus qui règne contre l'OTAN en Russie est total.

La deuxième grande humiliation pour la Russie a été la crise du Kosovo. La Russie a mal vécu « l'atteinte à la souveraineté d'un Etat sans mandat du Conseil de sécurité de l'ONU, l'OTAN ne pouvant à leurs yeux se draper dans les habits du gendarme du monde ». Les Russes ne pouvaient pas comprendre pourquoi avoir mené ainsi une guerre de destruction aérienne massive, frappant des populations civiles et brisant ce qui restait du potentiel productif serbe, alors que Milosevic et son entourage étaient directement mis en cause et que l'on eût pu avoir recours à une approche de représailles ciblées à leur encontre. Ils ne s'expliquent pas également la dérive sémantique des américains et des allemands parlant de génocide kosovar, mais aussi le silence et l'impuissance des occidentaux face aux multiples exactions affectant les populations serbes du Kosovo.

Dans le même temps, les facteurs traditionnels de la « politique européenne » de Moscou sont encore présents. Cela apparaît de manière particulièrement saillante dans les approches de la Russie à l'égard de la politique européenne de sécurité et de défense. Même si l'équipe de Poutine semble consciente des difficultés des tentatives systématiques de séparer l'Union européenne des États-Unis, l'idée reste en vigueur que l'affirmation d'une dimension militaire et de sécurité européenne pourra faire potentiellement contrepoids à la présence américaine en Europe. Par ailleurs, la volonté du Kremlin d'être davantage informé sur les développements de la PESD et d'être plus associé aux projets qui lui sont rattachés, notamment en matière de gestion

---

<sup>57</sup> Revue française de Géoéconomie, Printemps 2001

<sup>58</sup> Les relations Union européenne-Russie, de la guerre froide à la guerre du Kosovo : approche géopolitique et stratégique, Alexandre del Valle.

de crise, est liée à son espoir qu'obtenir une forme d'influence sur la PESD lui offrirait un canal alternatif pour s'aménager une participation plus importante dans les affaires de sécurité en Europe, tout en évitant que l'Union européenne ne s'engage, à plus ou moins long terme, dans des actions susceptibles de contredire les intérêts de la Russie (par exemple dans l'espace ex-soviétique).

Le climat de ce partenariat pourrait bénéficier, indirectement, des événements du 11 septembre, à la suite desquels Russes et Européens ont affirmé leur solidarité et la nécessité de resserrer leur coopération face aux « nouveaux défis » de sécurité. Ces évolutions paraissent conformes aux attentes exprimées depuis plusieurs années par la Russie. Tout au long de la décennie 1990, Moscou a insisté, dans l'espoir de faciliter son ancrage dans la communauté internationale, en dépit de ses multiples faiblesses, sur la nécessité d'un effort international dans la lutte contre ces nouveaux défis, dont la menace terroriste, et reproché aux pays occidentaux leur réticence à cet égard.

Le président Poutine paraît l'avoir compris, qui, depuis son arrivée au pouvoir, s'efforce de « dépassionner » les relations avec les États-Unis car il juge nocif le « bagage psychologique » qui obère les relations bilatérales. Mais la chose n'est pas aisée, compte tenu de la tendance d'une partie substantielle des élites russes à envisager les relations internationales à travers le rapport, qu'il s'exprime en termes d'hostilité ou d'attirance, avec les États-Unis. Le retrait unilatéral du traité ABM décidé par l'administration Bush, s'il a été accueilli « calmement » par le Kremlin, pourrait bloquer les efforts du président Poutine pour équilibrer l'importance du « facteur américain » dans les préoccupations des hauts responsables russes.

Dans le même temps, Moscou devra donner des gages de sa bonne volonté à cet égard. Plusieurs « dossiers » pourront permettre d'évaluer la nature des intentions de Moscou. D'une manière générale, la Russie, qui demande, sans doute légitimement, à être davantage associée à la prise de décisions sur la sécurité internationale, et notamment européenne, devra montrer qu'elle est capable et désireuse d'accepter le prix de cet engagement accru, c'est-à-dire d'accepter que ses partenaires, notamment l'UE, cherchent à influencer ses choix, qu'ils soient internes ou externes. Car de quel partenariat parler si l'une des parties se refuse à aller vers l'autre, accepter des compromis, entendre des avis ?

La dynamique de la situation internationale dans le contexte du conflit en Irak aurait sans doute un impact non-négligeable sur la portée réelle des ambitions annoncées en vue du développement des relations UE-Russie. Il serait prématuré de faire prévaloir les hypothèses d'un rapprochement substantiel, compte tenu des enjeux de "réconciliation" au sein de l'Union lui-même.

A l'image des tendances de concertation aux concepts des "coopérations renforcées" en matière de politique étrangère et de défense européenne, il ne serait pas sans intérêt d'observer l'évolution d'une tendance parallèle du développement de relations bilatérales de certains pays-membres (dont la France) de l'Union avec la Russie.

Vu les dernières évolutions de la situation internationale, on serait également en droit de se poser la question sur les formes que va prendre l'ordre mondial. Assisterait-on aux prémices d'un remodelage de l'équilibre global des forces avec la fondation d'un nouvel axe de sécurité qui

serait, cette fois-ci, composé de la France, l'Allemagne et la Russie, cette dernière étant le seul élément susceptible d'offrir une profondeur stratégique suffisamment importante en vue de l'émergence d'un pôle de puissance européen autonome, voire indépendant

Dans tous les cas de figure beaucoup va dépendre de l'issue du conflit armé en cours en Irak et ses répercussions sur les capacités des Etats-Unis à garder leur rôle de « gendarme mondial ». C'est dans l'hypothèse d'un affaiblissement des Etats-Unis suite au conflit irakien que l'architecture de sécurité mondiale connaîtra d'importantes mutations, notamment par le retour au système des « checks and balances » du XIXème siècle qui comprendra trois pôles – les Etats-Unis, la Chine et l'axe France- Allemagne- Russie.

Quel que soit l'issue du conflit irakien, l'ère de l'hégémonie unilatérale dans les relations internationales semble toucher à sa fin. La question principale qui se pose aujourd'hui est de savoir si au moins un des deux pôles alternatifs serait prêt à assumer le maintien de la paix à l'échelle du globe si un vacuum géostratégique éventuel est laissé par les Etats-Unis. Ce que l'on peut affirmer avec conviction est le fait que cette deuxième guerre du Golfe est en train d'ouvrir une nouvelle période pendant laquelle d'autres guerres vont s'en suivre. Des guerres, auxquelles tous les décideurs politiques pensent mais dont rares sont ceux qui sont prêts à y faire face.

En résumé, les pays de l'OTAN et la Russie sont confrontés à de nombreux défis communs en matière de sécurité. Les deux parties ont donc tout intérêt à collaborer au renforcement de la base de confiance mutuelle essentielle à la paix et à la stabilité dans la zone euro-atlantique<sup>59</sup>.

## Bibliographie

### Ouvrages :

---

<sup>59</sup> Etats-Unis, Allemagne, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni et Turquie

-Revue internationale et stratégique, Hiver 1999-2000, Kosovo : bilan et perspectives.

-Revue internationale et stratégique, Été 2000, La Russie à la croisée des chemins.

-Alexandre DEL Valle, « Guerre contre l'Europe : Bosnie, Kosovo, Tchétchénie », 2001, Editions des Syrtes.

-Assemblée parlementaire de l'OTAN, Nov 99 : les relations OTAN-Russie et les étapes suivantes de l'élargissement de l'OTAN.

-Manuel de l'OTAN.

#### Articles de revues en français :

-Vladimir Poutine, Discours au Bundestag le 25 septembre 2001

-Isabelle Facon, « La nouvelle doctrine militaire russe et l'avenir des relations entre la Russie et l'Occident », Annuaire français des relations internationales' 2001.

-Caroline Gauer, « L'élargissement de l'OTAN, le cas des pays d'Europe Centrale et Orientale », Droit et défense- 99/2

-Paul-Marie de la Gorce, « L'OTAN aux portes de la Russie ».

-Françoise Manfrass-Sirjacq, « De l'ouverture de l'Europe et de l'OTAN aux pays de l'Est », Stratégie et Défense, 1<sup>er</sup> trimestre 1999

-François Daucé, « Les représentations de l'OTAN dans la politique intérieure russe » juin 2001

- Willem Matser, Bureau du Conseiller spécial de l'OTAN pour les questions d'Europe centrale et orientale.

-Dmitri Trenin - Directeur adjoint du Centre Carnegie de Moscou, « L'élargissement de l'OTAN vu de Moscou » revue Politique étrangère - février 2002,.

-Anthony Cragg - Secrétaire général adjoint de l'OTAN pour les plans de défense et les opérations, «Un nouveau Concept stratégique pour une ère nouvelle»

- **Françoise Donnay** - chargée de recherche au GRIP «Le sommet OTAN-Russie du 28 mai 2002 - Une nouvelle donne pour les relations euro-atlantiques ? »

-**Isabelle Facon**, « Les relations politiques et de sécurité entre la Russie et l'Union européenne»,Recherches et Documents N 28, septembre 2002

Articles de revues en russe

- A.V. Zagorskii « Le conseil l'OTAN-Russie: vieux vin dans nouveau tonneau »  
, Sécurité européenne N5 - septembre 2002
- P.S. Zalatarev « La Russie et l'OTAN une sorte de conseil à 20 » , Sécurité  
européenne N4 - avril 2002
- EKATERINA E. GORBATOVA «Les enjeux actuels de la PESC : une vision russe»  
Institut d'Europe de l'Académie des Sciences de Russie
- Dimitriï Danilov « Potentsialnyï soyouznikk Moskvyy »

## Tables des matières

Sommaire	2
Introduction	3
1. Première partie: La Russie et l'OTAN dans l'après Guerre froide	
1.1 - Chronologie des relations entre la Russie et l'OTAN	5
1.2 - Elargissement de l'OTAN - les raisons de l'opposition de la Russie	9
1.3 - La réaction de la Russie à la guerre du Kosovo et la nouvelle conception stratégique de l'OTAN (avril 1999)	14
2 . - Deuxième partie: Les alliances face à la menace terroriste.	
2.1. - La Russie et l'OTAN après le 11.09.2001: Une nouvelle relation, une nouvelle l'OTAN	20
2.2. - Vers un rôle renforcé pour la Russie dans la sécurité européenne: le facteur économique et énergétique dans la perception russe de la sécurité nationale .	26
2.3. - La Russie face à la PESD: contrepoids à l'OTAN; intérêt de sécurité commune	34
Conclusion	40
Bibliographie	42
Table des matières	44