

LA RUSSIE ET L'OTAN

RAPHAËL VAHÉ *

Parler de la relation entre la Russie et l'OTAN c'est nécessairement évoquer les rapports entre la Russie et les États-Unis, ces derniers exerçant leur leadership sur l'Alliance atlantique. Devenus seule superpuissance les États-Unis, dans une conception hégémonique, tendent à mettre l'accent sur les moyens militaires de la sécurité, la Russie plus orientée sur les moyens politiques penche vers la mise en place d'un système de sécurité collective, dans un monde multipolaire, au sein duquel, avec d'autres puissances elle cherche un rôle à la mesure de ses ambitions. Le relationnel Russie-OTAN se doit d'être examiné à l'aune de cette situation nouvelle.

Les rapports de type plus ou moins organisationnel entre la Russie et l'OTAN peuvent sembler « étranges », la présence de Vladimir Poutine au sommet de Bucarest surprendre. Il y a de quoi s'étonner au regard des profondes divergences existant entre elles. Si on peut comprendre assez aisément l'orientation des États-Unis, assumant le leadership de l'Alliance atlantique, de présenter cette dernière comme une organisation très ouverte par contre du côté de la Russie on reste perplexe. S'agit-il de réalisme à l'égard du rapport de force actuel, d'une volonté de ne pas s'inscrire frontalement vis-à-vis de la politique américaine ? Ces questions sont posées.

On rappellera qu'en 1997 était annoncé « un Acte fondateur OTAN-Russie, pour la coopération et la sécurité mutuelle ». En mai 2002 était mis en place un Conseil OTAN-Russie, enceinte dite de consultation, dans laquelle Moscou siège sur un pied d'égalité avec chacun des 26 pays de l'Alliance et qui est présenté comme une tentative d'associer

* DIRECTEUR-ADJOINT DE L'IDRP (INSTITUT DE DOCUMENTATION ET DE RECHERCHE SUR LA PAIX)

plus « étroitement la Russie » aux activités de l'OTAN. Tous se disent très attachés à cette forme de « partenariat ». Il reste que si les réunions de ce Conseil sont fréquentes, les problèmes évoqués se rattachent beaucoup plus à l'évolution de l'OTAN qu'à ceux posés à la Russie. En définitive la consultation est symbolique et les positions prises largement orientées par les États-Unis. C'est pourquoi, victime de la dégradation du dialogue américano-russe, ce type de « partenariat » traverse présentement une passe difficile. L'impact politique et militaire de l'élargissement de l'OTAN qui, dans la logique de la théorie des dominos, est appelé à se poursuivre, notamment en direction de l'Ukraine et de la Géorgie, les projets d'implantation du système américain antimissile en République Tchèque et en Pologne, l'augmentation du nombre d'accords militaires bilatéraux avec les pays Baltes, la Roumanie, la Bulgarie, l'Ukraine, la Pologne, la République Tchèque, renforçant les liens de dépendance vis-à-vis de Washington, marquent profondément aujourd'hui le relationnel. Moscou considère ces dispositions comme un encerclement de la Russie et une atteinte à sa sécurité. Il réagit en conséquence. Ainsi la décision prise en juillet 2007 de suspendre l'application par la Russie du « Traité sur les forces conventionnelles en Europe » signé en 1990. Bien que ce traité ait été conclu dans une configuration géographique aujourd'hui dépassée, la Russie s'astreignait jusqu'alors à en assurer l'application. Outre cette décision, c'est aussi la menace formulée par la Russie de se retirer du traité signé avec les États-Unis sur les forces nucléaires intermédiaires (INF) qui interdit le déploiement de missiles nucléaires de 1 000 à 5 500 kilomètres de portée. L'expérience montre que ces questions relèvent pour l'essentiel des contacts bilatéraux Russie/États-Unis, véritable nœud gordien des contradictions.

La Russie, un contre-pouvoir à l'unilatéralisme américain ?

Dans le relationnel États-Unis/Russie deux visions du monde, divergentes, s'affrontent. Pour la Russie, le modèle unipolaire prôné par les États-Unis, caractérisé en particulier par l'emploi de la force et les actions unilatérales, met en danger les équilibres mondiaux. Elle postule ainsi une autre représentation des relations internationales qu'elle présente comme une alternative crédible dans le domaine de la sécurité. Ainsi le discours prononcé par Vladimir Poutine, le 10 février

2007 à la Conférence internationale de Munich sur la sécurité, mérite une attention particulière. Au-delà d'une réponse à Robert Gates qui, le 8 février 2007, devant le Congrès américain, classait la Russie dans « les ennemis potentiels imprévisibles », il s'agit d'un texte programmatique de la Russie. Il a d'ailleurs été apprécié comme tel par la presse internationale. Vladimir Poutine met directement en cause un monde unipolaire, en portant l'accent sur la souveraineté et le droit international. Il a déclaré : « Qu'est-ce qu'un monde unipolaire ? Malgré toutes les tentatives d'embellir ce terme, il ne signifie en pratique qu'une seule chose : un seul centre de pouvoir, un seul centre de force et un seul centre de décision. C'est le monde d'un unique maître, d'un unique souverain. En fin de compte, cela est fatal à tous ceux qui se trouvent au sein de ce système aussi bien qu'au souverain lui-même, qui se détruit de l'intérieur. » Et il poursuit : « Un pays, les États-Unis, a dépassé ses frontières nationales de toutes les façons possibles... c'est très dangereux : plus personne ne se sent à l'abri parce que plus personne ne peut se cacher derrière le droit international... cela nourrit une course aux armements en attisant le désir de certains pays d'acquérir l'arme atomique... »

Dix-sept ans après l'effondrement de l'URSS s'affirme la volonté de la Russie de rétablir son rang sur la scène internationale, en offrant comme l'évoque Jacques Sapir¹ une alternative crédible à l'Occident en différents domaines. Son rang certes, mais a-t-elle pour autant retrouvé sa place ? Comme le souligne dans une étude Laure Delcour², « La Russie ne dispose pas présentement du poids déterminant dans le façonnement de l'agenda international, ni dans l'issue des principaux dossiers stratégiques ». C'est pourquoi dans le durcissement apparent du discours on trouve plus une quête d'influence que de puissance. Dans cet esprit la Russie tend à nouer des liens privilégiés avec les puissances émergentes que sont le Brésil, la Chine, l'Inde... L'Organisation de

¹ Jacques Sapir, *Le nouveau xx^e siècle, Du siècle « américain » au retour des nations*, Seuil, 2008.

² Laure Delcour, « Comment la Russie voit-elle le monde ? Éléments d'analyse d'une politique étrangère en mutation », *La revue internationale et stratégique*, n°1, 2008.

coopération de Schanghai constitue sans doute à cet égard un terrain privilégié.

L'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) : une « OTAN » eurasiatique ?

D'aucuns analysent le renforcement de l'OCS comme l'institutionnalisation d'une coalition sino-russe, vouée à se muer en une alliance militaire, alter ego de l'OTAN, qui contrebalancerait la poussée des États-Unis et de l'OTAN en Asie centrale et dans le bassin de la Caspienne. Toutefois cette organisation n'est pourtant pas comparable à l'OTAN. Ses objectifs sont plus économiques et politiques, sans pour autant négliger la dimension sécuritaire. C'est la plus grande organisation régionale par son étendue géographique et sa population. A ce titre elle intéresse la Russie pour promouvoir ses ambitions géopolitiques. Au cœur de l'OCS, le duopole Moscou-Pékin joue le rôle moteur. Le 3 décembre 2002 a été signée une déclaration conjointe qui s'ouvre sur un appel au respect d'« un monde multipolaire » et initie un triangle diplomatique Moscou-Pékin-New Dehli et en juin 2005 celui qui vise à donner une forme plus concrète à cette vision de l'ordre international. Russie et Chine se donnent mission de contrarier l'« *unilatéralisme* » américain. Le Sommet de Bichkek du 16 août 2007 et l'exercice « *Mission de Paix-2007* » confirment une possible adhésion de l'Iran à l'OCS. Il y a une donnée de base : Russie et Iran sont voisins, héritiers de deux empires en situation de compétition/coopération obligée. Cela laisse penser qu'on peut aller vers une future « alliance eurasiatique » qui pourrait peut-être devenir rivale de l'OTAN. Néanmoins dans l'état actuel la Chine et la Russie n'ont pas décidé réellement de fonder une alliance politique et militaire destinée à contrebalancer l'OTAN. Dans la situation présente les résultats de l'intervention de l'OTAN en Afghanistan conditionnent le futur de la recomposition de la nouvelle Asie centrale. L'avenir dira si la stratégie américaine apparaît en capacité ou non de stabiliser l'Afghanistan, position stratégique essentielle et pont entre l'Asie centrale et l'Asie du Sud.

Le Caucase retient aussi l'attention de l'OTAN qui semble avoir décidé de s'engager plus activement dans cette région. Même si l'intégration de la Géorgie au sein de l'OTAN, et ultérieurement celle de l'Azerbaïdjan, voire celle de l'Arménie, prendront des années, il est plus que probable que l'implication de l'OTAN va encore se renforcer dans la région. Malgré tous

les démentis, la politique américaine vise à jouer un rôle dans la sécurité d'une zone située entre la mer Noire et la mer Caspienne, centre du vaste réseau d'acheminement des hydrocarbures venus d'Asie centrale. L'Union européenne elle aussi évoque l'ouverture d'un « nouveau chapitre » dans les relations avec les pays de la région. Cela non seulement parce que les enjeux énergétiques accroissent son poids international, mais parce que l'élargissement de l'Union européenne rend nécessaire la stabilisation des États situés à ses nouvelles frontières. Ainsi l'Union européenne s'engage dans les infrastructures énergétiques, le développement économique, la résolution des conflits, type opération : « Concordia 003 et Euro Proxima » en Macédoine, la promotion d'États de droit. L'importance de l'accès à ces ressources laisse à penser que l'interaction des deux outils politiques, l'arme énergétique et les forces militaires protégeant les voies de transit et de sorties prévaudront dans les années à venir. La Russie est attentive à préserver son autorité régionale, car elle est directement intéressée dans l'acheminement des hydrocarbures, pour preuve sa flotte en mer Caspienne (Caspian Sea Force), laquelle devrait inclure d'autres pays riverains y compris l'Iran, mais elle est encore loin d'être opérationnelle. En lien étroit avec ces questions stratégiques la Russie est focalisée sur le risque d'un démembrement géographique, ce qui peut expliquer son attitude à l'intérieur de ses frontières comme en Tchétchénie ou à l'extérieur comme au Kosovo.

Concernant le Kosovo, petit territoire de 10 700 kilomètres carrés avec deux millions d'habitants, son indépendance a été proclamée le 17 février 2008. Non seulement la Russie n'a pas reconnu cet État, mais elle a tenté, sans résultats, de faire annuler la proclamation par le Conseil de sécurité de l'ONU, en invoquant la souveraineté de la Serbie sur ce territoire, la Charte de l'ONU et la résolution du Conseil de sécurité 1244. Le Kosovo, dans le contexte de désintégration de l'ex-Yougoslavie, est un point important de divergence de la Russie avec l'OTAN. On se souvient qu'elle s'était violemment opposée à l'action de l'OTAN, bombardant la Serbie pour forcer le retrait de ses troupes du Kosovo.

Et l'Europe ?

L'intérêt de la Russie pour l'Europe n'a pas pour autant disparu, car elle est un acteur incontournable sur le continent européen dans lequel se situe une bonne partie de son

territoire. Europe-Russie représente une configuration de première importance. Le Conseil de l'Europe en reflète les contours, 47 États membres avec huit cents millions d'habitants, représentant actuellement à peu près un tiers de la richesse mondiale créée. Une telle configuration pourrait faire de la Russie une puissance « à deux têtes » par le nord et la Turquie, par le centre du continent, lui permettant de jouer un rôle d'équilibre essentiel entre l'Europe politique élargie, les États-Unis et l'Asie. Mais pour concrétiser un tel dessein elle a besoin d'une Union européenne renforcée et surtout plus homogène. L'Union européenne représente pour la Russie une véritable priorité économique, près de 50 % de son commerce extérieur a lieu avec elle. Outre sa force économique l'Union européenne bénéficie d'une influence politique et d'un rayonnement culturel. Son réseau de partenaires est vaste et diversifié, en Afrique, en Méditerranée, en Amérique latine, en Asie, et peut naturellement s'étendre à la Russie. C'est une évidence, tant les espaces européens et russes sont économiquement et stratégiquement de plus en plus imbriqués. La Russie constitue avec la Turquie un pont stratégique entre l'Europe et l'Asie.

De tout cela la Russie est naturellement consciente, et ne manque pas en diverses occasions de souligner sa vocation européenne et son souhait de développement de coopérations économique, politique, stratégique. Toutefois comme partenaire géopolitique la crédibilité de l'Union européenne reste douteuse pour la Russie. Le lien étroit entretenu avec les États-Unis, via l'OTAN dont la plupart des pays de l'Union sont membres, constitue sans nul doute un sérieux obstacle à une réelle coopération stratégique. L'élargissement parallèle, pour ne pas dire conjoint, de l'OTAN et de l'Union européenne jusqu'à ses frontières, l'élargissement futur érodant son influence, les facteurs de tension créés par les nouveaux membres issus de l'ex-URSS et du Pacte de Varsovie, la PESD conçue comme un élément d'appoint à l'OTAN, l'installation sur son flanc gauche (Pologne, Tchéquie) de boucliers antimissile, pèsent d'évidence. D'autant, c'est un euphémisme que les États-Unis ne font rien pour arranger les choses. Ainsi pour la Russie, une certaine défiance s'installe à l'égard de l'Union européenne. Les sommets récents Russie-Union européenne montrent la complexité des rapports. Par ailleurs la Russie plus habituée à gérer directement les questions avec certains partenaires de l'Union, s'inquiète des arrivées au pouvoir de personnalités plus atlantistes et moins enclines

aux relations avec elle. Ainsi estime Thomas Gomart de l'IFRI, « il y a durcissement des positions françaises à l'égard de la Russie ». Nicolas Sarkozy tend à s'écarter de la politique étrangère des années Chirac, ce que ne manque pas de souligner Dominique De Villepin qui l'animait à cette époque. Quelle sera l'orientation impulsée lors de la présidence française en 2008 ?

La Russie va suivre avec beaucoup d'attention les débats inhérents à la préparation du « sommet du soixantenaire » de l'Otan, qui aura lieu à Strasbourg-Kehl l'an prochain. On sait la volonté américaine d'y voir « globaliser » l'Alliance, en décidant d'un nouveau concept stratégique, objectif confirmé lors du sommet de Bucarest. Dans cette perspective les défis sont nombreux, celui notamment de l'ouverture de l'Organisation à des partenaires nouveaux susceptibles sur le plan expéditionnaire de répondre aux enjeux de sécurité, bien au delà de la zone européenne-OTAN. C'est-à-dire d'une portée plus fonctionnelle, étendant le pouvoir de dissuasion sur divers continents. Il reste que nombre de leurs partenaires européens font de la résistance à un tel projet qui ferait de l'OTAN une institution de réponse aux crises et de prévention des conflits à l'échelle mondiale, au détriment de l'Organisation des Nations Unies seule habilitée par la communauté internationale pour cette mission. L'approche suivie par les États-Unis en Irak, la « coalition des volontaires », peut difficilement être considérée comme un modèle pour l'avenir. La Russie qui est opposée à une telle évolution est attentive aux multiples contradictions qui se manifestent au sein de l'Alliance et au-delà. Le changement d'administration américaine qui interviendra fin 2008 est-il susceptible d'inverser l'orientation des États-Unis en ce domaine ? Selon le nouveau président élu peut-être, mais sans doute pas fondamentalement. Comme déjà évoqué plus haut, c'est beaucoup plus dans la recherche d'une certaine autonomie européenne vis-à-vis d'une puissance tutélaire américaine en perte de vitesse que la Russie est susceptible de trouver des points de convergence. La partie n'est sans doute pas facile, mais elle mérite d'être jouée, d'autant que l'opinion mondiale y est favorable.

