

Les relations Russie-Otan vues de Moscou : l'impossible conciliation ?

Isabelle Facon

Les relations OTAN-Russie ont connu des progrès indéniables depuis la fin de la Guerre froide. Les deux parties s'accordent à saluer le caractère fructueux de leur interaction dans le cadre des forces de paix dans les Balkans (SFOR et KFOR). Le Conseil OTAN-Russie (COR), créé en mai 2002, a donné lieu à la formation d'une quinzaine de groupes de travail, permettant la multiplication des contacts entre responsables civils et militaires russes et otaniens ainsi que des coopérations souvent modestes mais néanmoins concrètes – signature d'un SOFA¹ par la Russie, renforcement de l'interopérabilité entre forces russes et OTAN, exercices conjoints de gestion de situations d'urgence, participation de la Russie à l'opération Active Endeavour...



DR

Grand dossier

27

Malgré ces avancées notables, c'est l'instabilité qui caractérise les rapports Russie-OTAN. 2008 a été particulièrement rude. Le sommet de l'Alliance, à Bucarest en avril, a fortement gêné Moscou, considérant que les positions prises alors par l'OTAN constituaient une preuve supplémentaire du refus de cette dernière de prendre en compte les intérêts russes (reconnaissance de la contribution à la sécurité des Alliés des projets antimissiles américains en Europe, auxquels Moscou est hostile, et annonce de l'intention de l'OTAN d'accueillir à terme l'Ukraine et la Géorgie). A l'été, le conflit en Géorgie a provoqué entre les deux acteurs une crise d'une gravité similaire à la rupture suscitée en 1999 par l'opération « Force alliée » (Kosovo).

Cet état de choses trahit l'absence d'évolutions profondes de la relation OTAN-Russie au plan politique. La Russie est toujours méfiante à l'égard de l'ancien ennemi de l'URSS, dont la transformation est, à son sens, porteuse de nombreux risques pour sa sécurité. Cette défiance motive largement les propositions récentes du Kremlin sur un nouveau traité de sécurité européenne.

Contestation russe de l'« otano-centrisme »² de l'ordre de sécurité européen et international

La vigueur de la réponse militaire russe dans le conflit en Géorgie a montré, entre autres, que Moscou entend empêcher la poursuite de l'élargissement de l'Alliance dans son « étranger proche ». Depuis la fin de la Guerre froide, la Russie n'a cessé de dire qu'aucune assurance politique ne la convaincra que l'avancée de l'Alliance vers ses frontières n'a pas d'implications pour sa sécurité militaire. Cette même vision explique le mécontentement de Moscou face à l'intention des Etats-Unis d'utiliser des installations militaires sur le territoire de certains nouveaux membres (Roumanie, Bulgarie en particulier) et de déployer des éléments de son système antimissile en Pologne et en République tchèque. Pour le Kremlin, ces évolutions,

Isabelle Facon, Chercheur à la FRS, Maître de conférences à l'Ecole polytechnique



Moscou, la Loubianka, siège du FSB

DR
Moscou, Le Kremlin



en semblant indiquer que la Russie est toujours vue comme une menace par des membres de l'OTAN, minent l'idée même de partenariat avec elle.

Moscou a également observé avec inquiétude l'évolution du concept stratégique de l'OTAN, d'où son hostilité à l'opération « Force alliée », qui en a matérialisé certaines des « innovations ». L'OTAN n'exclut pas le principe d'opérations militaires réalisées hors de sa zone de responsabilité traditionnelle et sans mandat de l'ONU. La Russie considère que cela risque de

Grand dossier

28 déstabiliser l'équilibre international, en ouvrant la voie à une multiplication d'interventions militaires sans entrave des puissances occidentales, Etats-Unis en tête. Elle y voit aussi une atteinte directe à l'un de ses leviers de puissance, son siège de membre permanent du Conseil de sécurité. L'ambition « globale » croissante de l'OTAN renforce cette préoccupation des responsables russes, qui martèlent que l'ONU est et doit rester le seul centre de coordination des efforts de maintien de la paix et de la sécurité internationales. « Force alliée » a été appréhendée à Moscou comme préfigurant de possibles interventions du même ordre dans son voisinage, interventions qui seraient menaçantes aussi bien pour la stabilité de l'espace post-soviétique que pour son influence régionale. A ce dernier sujet, la Russie se méfie du développement par l'OTAN de partenariats tous azimuts, dont l'aboutissement, dans certains cas et à certaines conditions, peut être l'adhésion du partenaire à l'Alliance. Tous les Etats de l'ex-URSS ont rejoint le Partenariat pour la Paix, outil privilégié de cette politique. Moscou voit les relations entre ses voisins et l'OTAN au mieux comme contrariantes (car susceptibles de minimiser son rayonnement régional), au pire comme dangereuses (dans le cas de la Géorgie et de l'Ukraine, qui ont fait acte de candidature). Depuis les révolutions de couleur, Moscou

tend à considérer l'OTAN comme le « bras armé » du projet présu-mé des Etats-Unis (en tout cas de l'administration Bush) et de certains alliés européens d'« exporter » la démocratie, notamment dans la CEI, pour y amenuiser le poids de Moscou. Pour Moscou, la réticence de l'OTAN à institutionnaliser des relations avec l'Organisation du Traité de sécurité collective (OTSC³), confirme le caractère trouble de ses intentions dans le voisinage de la Russie. Enfin, si certains, en Russie, estiment, comme beaucoup d'observateurs occidentaux, que la tendance de l'OTAN à revendiquer des champs de compétence toujours plus nombreux conduira, à terme, l'Alliance à sa perte, d'autres s'en méfient. Le Kremlin a notamment fait part de sa préoccupation quant aux propositions de certains membres sur la possibilité d'investir l'Alliance d'un rôle en matière de sécurité énergétique – projet qui, estiment les responsables russes, vise directement la Russie.

En Géorgie, Moscou a fait savoir à l'OTAN que les lignes rouges qu'elle veut lui imposer en termes d'élargissement sont à prendre au sérieux. Elle a également utilisé cette crise pour dévaluer l'OTAN, en manifestant sa paralysie face à la perspective d'un conflit avec la Russie. Enfin, cette guerre a permis au Kremlin de relancer les propositions formulées par Dmitriï Medvedev en juin 2008 à Berlin sur l'établissement d'une nouvelle architecture de sécurité européenne.

Propositions russes pour un nouvel ordre de sécurité européenne : une initiative anti-OTAN ?

Récemment, le chef de la diplomatie russe, Sergèï Lavrov, a indiqué que la Russie est prête à « réparer » ses relations avec l'OTAN, à la condition que l'espace euro-atlantique obéisse au principe d'indivisibilité de la sécurité⁴. Ce propos renvoie à l'un des thèmes majeurs de la proposition russe sur un nouveau traité de sécurité européenne.

Celui-ci devra être juridiquement contraignant. Cette exigence vise l'OTAN, accusée de violer constamment ses engagements politiques envers la Russie, qui assure que les Occidentaux avaient promis à M. Gorbatchev que l'OTAN ne s'élargirait pas à l'est si l'URSS acceptait la réunification allemande et l'intégration de l'Allemagne réunifiée dans l'Alliance. Moscou estime aussi que l'esprit de l'Acte fondateur sur les relations OTAN-Russie signé avant le premier élargissement (mai 1997) n'est pas respecté : l'intention des Etats-Unis d'utiliser ou de déployer des sites militaires sur le territoire de nouveaux membres, ou le fait que les membres n'aient pas ratifié le traité FCE adapté, ne sont, selon elle, pas conformes à la promesse de l'OTAN de remplir « sa mission de défense collective et ses autres missions en veillant à assurer l'interopérabilité, l'intégration et la capacité de renforcement nécessaires plutôt qu'en recourant à un stationnement permanent supplémentaire d'importantes forces de combat ». Il semble aussi que Moscou juge que l'engagement de l'OTAN à s'abstenir « de déployer des armes nucléaires sur le territoire de nouveaux membres » serait contredit par l'installation d'éléments antimissiles américains en Europe, dans la mesure où ces derniers seraient liés à l'appareil de dissuasion américain. Durant la crise en Géorgie, la Russie a déploré que la déclaration sur la création du COR (28 mai 2002) n'ait pas été suivie d'effets. L'OTAN ayant rejeté la demande russe de convoquer une réunion extraordinaire du COR, celui-ci n'a pas eu la possibilité de fonctionner « sur la base d'un dialogue politique constant de ses membres sur les questions de sécurité afin d'identifier les problèmes dès qu'ils apparaissent, de déterminer des approches communes optimales et de mener des actions conjointes, comme il conviendra ». Moscou en déduit, et c'est une motivation clef de sa proposition sur un nouveau traité de sécurité, qu'il est nécessaire de concevoir un mécanisme permettant de répondre efficacement à des crises du même type sur le continent européen, notamment en engageant la Russie dans cette réponse, lui donnant ainsi le rôle qui lui revient en tant que puissance européenne. Depuis le début des années 1990, Moscou considère que l'affirmation et l'expansion de l'OTAN ne permettent pas à la Russie, qui n'en est pas membre, de participer sur un pied d'égalité à la prise de décisions sur la sécurité européenne. Une préoccupation que la crise du Kosovo, en 1999, avait enracinée – en montrant que si la Russie avait été effectivement consultée via le Conseil conjoint permanent, elle n'aurait pu pour autant peser sur les choix de l'OTAN dans une crise européenne majeure (un scénario qui s'est répété, déplore le Kremlin, à l'occasion du conflit géorgien). Pour la Russie, la solution se trouve dans un traité par lequel les membres de toutes les organisations contribuant à la sécurité dans l'espace euro-atlantique⁵ prendraient des décisions à titre national, indépendamment de leur appartenance à ces organisations – seul moyen d'harmoniser les règles du jeu sécuritaire à l'échelle du continent européen.

La transformation de l'OTAN s'est produite dans un contexte peu propice à une lecture sereine de ces changements par la Russie. Face à une alliance se renforçant au moins en apparence et se rapprochant de ses frontières, celle-ci, en pleine crise économique et militaire, était incapable de fédérer ses voisins autour d'un projet sécuritaire commun. Ce contraste douloureux a sans doute amené Moscou à surestimer le « risque OTAN » et à sous-estimer les fragilités d'une Alliance qui se cherche toujours, ainsi que les initiatives prises pour apaiser ses craintes, que l'entrée dans l'OTAN de pays peu enclins à prendre en compte les « sensibilités » russes a accentuées.

Ayant renoué avec la puissance, la Russie a ces derniers temps joué plus volontiers de la menace militaire et de la pression énergétique pour tenter d'enrayer les évolutions de l'OTAN qu'elle juge défavorables. Sur les problèmes en suspens – dont la situation en Ossétie

du Sud et en Abkhazie ou l'avenir de la maîtrise des armements conventionnels – Moscou va chercher à faire monter les enchères. Dans le même temps, son souci de rouvrir le débat sur la sécurité européenne, s'il appelle à la prudence, doit aussi être salué. De fait, il n'y a pas qu'en Orient que l'on valide certains points de vue russes sur l'OTAN⁶. Beaucoup d'experts et de décideurs européens, et quelques uns de leurs collègues américains, partagent certaines des visions des Russes quant à la place de leur pays, à leur sens encore mal définie, dans le dispositif de sécurité européenne. Certains sont sensibles à l'argument russe selon lequel si l'action de l'UE dans la crise géorgienne est à louer, elle ne relevait d'aucun mécanisme établi, et qu'en conséquence, la situation aurait pu évoluer de manière beaucoup plus dramatique ; ou encore que cette crise a montré des problèmes d'articulation entre les différentes organisations actives dans l'espace de sécurité euro-atlantique. Malgré ces éléments de convergence dans la réflexion sur l'ordre de sécurité européen, une amélioration sensible du climat des relations politiques Russie-OTAN semble une perspective lointaine. Une hypothèse régulièrement envisagée – l'entrée de la Russie dans l'Alliance – ne semble enthousiasmer personne de part et d'autre (les Européens ne se voient pas s'engager aux côtés de la Russie en cas d'agression chinoise ; Moscou souhaite préserver sa marge d'action géopolitique et ne pas envoyer de signaux négatifs à ses amis asiatiques ou arabes). Par ailleurs, le Kremlin va devoir convaincre que ses propositions sur la sécurité européenne ne constituent pas une manœuvre anti-OTAN.

Les relations Russie-OTAN sont-elles alors condamnées à la stagnation ? Il existe des domaines sur lesquels des coopérations sont possibles, et susceptibles de favoriser la restauration de la confiance. Actuellement, l'Afghanistan est le sujet le plus porteur. Si des voix russes suggèrent que l'enlèvement de l'OTAN serait favorable aux intérêts de la Russie en ébranlant l'Alliance, Moscou semble privilégier la coopération au nom de son souci de stabiliser son flanc méridional, une priorité de sa politique de sécurité. Elle a signé des accords de transit via son territoire pour le soutien des forces de l'OTAN en Afghanistan ; un programme conjoint Russie-OTAN de formation des personnels des républiques d'Asie centrale et d'Afghanistan à la lutte contre les trafics de drogue a été mis en place. Des interactions avec les initiatives parallèles de l'OTSC et de l'Organisation de coopération de Shanghai pourraient être envisagées. Même certains sujets difficiles, traités avec tact, peuvent à terme faire l'objet de coopérations concrètes – antimissiles, maîtrise des armements conventionnels et nucléaires, règlement des conflits...

Certaines remarques de la Russie sur la transformation de l'OTAN sont sans doute dignes d'attention. Cependant, un agenda de coopération Russie-OTAN ne saurait être guidé par les seuls intérêts de Moscou, qui devra montrer plus d'ouverture à une approche moins exclusive dans la CEI et à l'intérêt des pays européens pour un lien transatlantique fort.

Grand dossier

29

1 Status of Forces Agreement.

2 Expression du président Medvedev, World Policy Conference, Evian, 8 octobre 2008.

3 Russie, Arménie, Biélorussie, Kazakhstan, Kirghizstan, Ouzbékistan, Tadjikistan.

4 RIA Novosti, 11 février 2009.

5 OSCE, OTAN, UE mais aussi CEI et OTSC selon Dmitriï Rogozine, Représentant permanent de la Russie auprès de l'OTAN.

6 En Chine, en Inde ou au Moyen-Orient, beaucoup voient en l'OTAN un instrument de l'hégémonie occidentale, et en son élargissement – un plan américain d'encerclement de la Russie (voire de la Chine).