

## OTAN-Russie : la « question russe » est-elle européenne ?

par **Thomas Gomart**

**Thomas Gomart** dirige le centre Russie/NEI de l'Ifri ainsi que la collection numérique trilingue « Russie.Nei.Visions ».

La relation Russie/OTAN a hérité des élargissements de l'Alliance, ou du Kosovo de 1999, une image et des perceptions croisées complexes. Mais elle ne peut désormais se penser dans un strict cadre de sécurité européen : le nouveau potentiel et les ambitions russes obligent à la resituer à un niveau plus général. Le triangle États-Unis/Europe/Russie est dorénavant au centre de la sécurité globale, et c'est dans ce cadre que peuvent être pensés les futurs rapports Russie/OTAN.

politique étrangère

Depuis 1991, la relation Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN)/Fédération de Russie a été le principal baromètre des relations russo-occidentales. Durant la guerre froide, l'Alliance a d'abord servi à traiter la « question allemande » et à parer la « menace soviétique ». Avec la réunification allemande et la disparition du bloc soviétique, l'OTAN perdait à priori sa justification. Cependant l'Alliance a su se métamorphoser en redéfinissant ses missions et en faisant de l'élargissement sa nouvelle raison d'être. Au cours des années Clinton, Washington a usé de l'Alliance comme d'un outil de démocratisation, de réunification et de stabilisation en Europe, dans un contexte de déclassement géopolitique de la Russie<sup>1</sup>. À Moscou, l'idée prévaut que cette politique ignorant les intérêts de la Russie était délibérée. Or, combinée aux différends transatlantiques sur l'Irak et à l'enlèvement en Afghanistan, la résurgence russe a modifié le rapport de forces. Objet d'interprétations contradictoires à Washington – et, par voie de conséquence, dans l'Alliance –, ce regain d'influence oblige à repenser le cadre stratégique dans lequel Américains et Européens envisagent la « question russe », alors que le triangle États-Unis/Russie/Europe n'est toujours pas stabilisé. Il est fort probable que Kaboul et Téhéran soient désormais au moins aussi importants que Kiev et Tbilissi.

1. D. Chollet et J. Goldgeier, *America Between the Wars, From 11/9 to 9/11*, New York, Public Affairs, 2008, p. 124.

## Les raisons de l'incompréhension

*Trois cassures : 1997, 1999 et 2004*

Le tournant dans les relations russo-occidentales est habituellement daté de la campagne du Kosovo en 1999. Cette rupture a été le plus souvent expliquée par le sentiment de déclassement militaire, l'épisode de Pristina étant déchiffré comme une illustration du pouvoir de nuisance de la Russie<sup>2</sup>. Parallèlement, cette campagne n'a pas dégradé l'image de l'OTAN seulement en Russie, mais aussi en Biélorussie et en Ukraine<sup>3</sup>. Pour Moscou, l'enseignement a été triple et contribue à expliquer ses raidissements ultérieurs.

En premier lieu, pour Vladimir Poutine, le Kosovo a agi comme un révélateur de la nécessité de reconsidérer la politique de sécurité de son pays<sup>4</sup>. Les élites russes ont pris alors conscience de leur marginalisation stratégique, avec un fort ressentiment et un sentiment d'humiliation, d'ailleurs souvent exagérés par la suite. Il n'en demeure pas moins que l'OTAN n'a retenu que cette marginalisation, ce qui lui a donné un fort sentiment de puissance. En second lieu, les élites russes se sont ressoudées contre l'Occident, en fustigeant les libertés prises à l'égard du droit international. À leurs yeux, sous couvert de défendre des valeurs démocratiques, l'OTAN défend ses intérêts afin d'imposer son ordre en Europe<sup>5</sup>. Il s'agit là d'une incompréhension de fond : pour Moscou, l'OTAN demeure avant tout une alliance militaire, vouée aux opérations, alors que cette dernière estime avoir réussi sa métamorphose en se politisant. Enfin, le Kosovo a donné lieu à un violent retour du refoulé sur les conditions de négociation de l'Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'OTAN et la Fédération de Russie et la création du Conseil conjoint permanent (CCP), lors du sommet de Paris de mai 1997 : l'avancée mécanique de l'OTAN s'est opérée dans un contexte de vacillement permanent du pouvoir de Boris Eltsine<sup>6</sup>.

L'élargissement de 1997 intervient en effet à un moment de grande vulnérabilité de la Russie, laquelle est épuisée par les soubresauts de la transition et de la première guerre de Tchétchénie. Pour les élites russes, l'Occident a exploité cette vulnérabilité dans un souci d'affaiblissement de

2. R. Brannon, *Russian Civil-Military Relations*, Burlington, Ashgate, 2009, p. 73-98.

3. R. Allison, J. Korosteleva et S. White, « NATO: The View from the East », *European Security*, vol. 15, n° 2, juin 2006, p. 165-166.

4. Au moment du Kosovo, Vladimir Poutine dirigeait le FSB. V. Baranovsky, « The Kosovo Factor in Russia's Foreign Policy », *The International Spectator*, n° 2, avril-juin 2000, p. 113-130.

5. D. Averre, « From Pristina to Tskhinvali: the Legacy of Operation Allied Force in Russia's Relations with the West », *International Affairs*, vol. 85, n° 3, 2009, p. 575.

6. T. Colton, *Yeltsin: A Life*, New York, Basic Books, 2008, p. 379-380.

la Russie – comme si elle avait été vaincue. À leurs yeux, les gouvernements occidentaux n'ont jamais vraiment cherché à reconnaître le poids de la Russie dans la nouvelle architecture de sécurité, en Europe comme en Asie<sup>7</sup>. Côté occidental, l'élargissement a suscité de vifs débats en 1997. Dans une lettre ouverte à Bill Clinton, cinquante figures de la communauté d'expertise américaine estimaient que l'élargissement représentait « une erreur politique d'importance historique »<sup>8</sup>. Dans le même temps, la communauté d'expertise russe traversait une crise à la fois intellectuelle et économique qui limitait sévèrement sa capacité de réaction sur le débat. Ce déséquilibre d'influence intellectuelle pèse aussi sur les interprétations historique et politique de l'élargissement, interprétations qui ont été récemment revisitées en raison du débat sur les garanties données à Mikhaïl Gorbatchev<sup>9</sup>. Ce débat se double d'une réflexion actuelle sur les dommages collatéraux de l'élargissement : le manque de confiance a entraîné un manque de coopération sur deux sujets cruciaux – le contrôle des armements et l'Iran –, dont les effets se font aujourd'hui cruellement ressentir<sup>10</sup>.

## Pour Moscou, l'Occident a exploité la vulnérabilité russe

Ce débat renvoie à un contentieux, autrement plus sensible, sur la guerre froide et la notion de victoire stratégique. Pour dire les choses rapidement, la Russie ne parvient pas à se penser en vaincue, ce qui, par effet de compensation, la conduit à accorder la plus extrême attention à l'historiographie de la Seconde Guerre mondiale, et ce, pour une raison simple mais essentielle : son prestige militaire est en jeu<sup>11</sup>. Les lectures de la Seconde Guerre mondiale, ou de la fin de la guerre froide, ont des répercussions politiques immédiates. À titre d'exemple, Sergèï Lavrov estime que la guerre froide clôt un cycle historique de cinq siècles de domination de la civilisation européenne. Depuis lors, cohabiteraient deux visions. Pour la première, le monde serait voué à devenir un Occident global, adoptant par étapes les valeurs de ce dernier. Pour la seconde – à laquelle la

7. T. Colton, *op. cit.* [6], p. 268-269.

8. M. MccGwire, « NATO Expansion: 'a Policy Error of Historic Importance' », *Review of International Studies*, vol. 24, n° 1, 1998, p. 23-42, réédité dans *International Affairs*, vol. 84, n° 6, 2008.

9. Voir par exemple le témoignage de Jack F. Matlock, ambassadeur des États-Unis en URSS (1987-1991) : « We gave categorical assurances to Gorbachev back when the Soviet Union existed, that if a united Germany was able to stay in NATO, NATO would not be moved eastwards » (« Nous avons donné des assurances catégoriques à Gorbatchev, alors que l'Union soviétique existait encore, que si une Allemagne unifiée était autorisée à rester dans l'OTAN, l'OTAN ne s'étendrait pas plus à l'Est » cité in M. MccGwire, *op. cit.* [8], note 12. Pour une relecture fondée sur les archives démontant ces promesses : M. Kramer, « The Myth of the No-NATO-Enlargement Pledge to Russia », *The Washington Quarterly*, vol. 32, n° 2, avril 2009, p. 39-61.

10. J.M. Goldgeier, « A Realistic Reset with Russia », *Policy Review*, n° 156, août-septembre 2009, p. 5.

11. Voir, récemment, le discours de Vladimir Poutine à Gdansk et son intervention devant le club Valdai, septembre 2009.

Russie se rallierait –, le monde serait voué à une compétition globale entre civilisations, avec pour enjeu principal l'élaboration de valeurs et de modèles de développements complémentaires ou alternatifs au modèle occidental<sup>12</sup>. Cette vision bipolaire aide à comprendre bien des déclarations du ministre russe des Affaires étrangères.

En 2004, le double élargissement de l'OTAN et de l'Union européenne (UE) constitue également un tournant géopolitique, la nouvelle proximité spatiale avec Moscou provoquant des frictions territoriales à un moment où le Kremlin renforce son pouvoir et bénéficie d'un vrai mieux-être économique. Au second semestre 2004, intervient une double fracture, dont les Occidentaux ont tardé à apprécier la portée. La première est d'ordre intérieur : la prise d'otages de Beslan est vécue comme un véritable trauma. La Russie, à la suite des États-Unis, entre en guerre contre le « terrorisme international », tout en gardant une lecture confuse des causes de cette agression<sup>13</sup>. La seconde rupture est d'ordre extérieur : la « révolution orange » est interprétée par les élites russes comme le fruit d'une volonté occidentale d'attirer l'Ukraine dans son orbite, si ce n'est, le plus souvent, comme une révolution fomentée par les États-Unis visant à se propager jusqu'en Russie<sup>14</sup>. On rappellera ici le caractère hautement sensible de l'Ukraine dans la vision russe. Ce pays se trouve depuis 1997 au centre de la démarche américaine, en raison notamment de l'argumentaire développé par Zbigniew Brzezinski qui a popularisé la notion des « Eurasian Balkans », tout en insistant sur la valeur cardinale du lien entre l'Ukraine et la Russie – lien que les États-Unis devraient aider à rompre au nom de la conversion démocratique de la Russie<sup>15</sup>. En raison de sa plasticité, l'Ukraine demeure le dossier le plus sensible des relations Russie/OTAN – à fortiori dans un contexte préélectoral, et pour des raisons qui tiennent également à son rôle en matière de transit énergétique.

### *Grandeurs et misères de la Public Diplomacy*

Aux États-Unis, en Europe et en Russie, l'Alliance cristallise les positions de multiples groupes d'intérêts, au point qu'on peut se demander si la relation OTAN-Russie n'est pas devenue tout autant une question militaire qu'un enjeu de *public diplomacy*. Ceci pesant sur la perception de la

12. S. Lavrov, « Russia and the World in the 21st Century », *Russia in Global Affairs*, vol. 6, n° 3, juillet-septembre 2008.

13. Th. Gomart, *Russian Civil-Military Relations: Putin's Legacy*, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace, 2008, p. 35-37.

14. D. Trenin, « Russia's Spheres of Interest, not Influence », *The Washington Quarterly*, vol. 32, n° 4, octobre 2009, p. 15.

15. Z. Brzezinski, *The Grand Chessboard, American Primacy and its Geostrategic Imperative*, New York, Basic Books, 1997.

menace pour tous les acteurs, et surtout, comme l'a montré la guerre de Géorgie en 2008, sur le traitement des crises au plan médiatique, et donc opérationnel.

Il existe aux États-Unis un puissant « lobby anti-russe »<sup>16</sup>. Il se compose de trois groupes principaux : les « faucons militaristes » pour lesquels il est naturel que les États-Unis exercent une hégémonie mondiale ; les « faucons libéraux » pour lesquels les valeurs démocratiques américaines ont une portée universelle ; les « nationalistes est-Européens » pour lesquels la Russie est par nature impériale et incapable de se muer en système démocratique. Doté de relais dans la plupart des capitales européennes, ce lobby voit dans l'OTAN un fer de lance militaire, politique ou territorial selon les cas ; il considère fondamentalement la Russie comme le principal obstacle à la sécurité européenne.

En miroir, existe en Russie un puissant lobby « anti-occidental », pour lequel l'OTAN cherche à encercler et à abaisser la Russie. Ce lobby a pour objectif de maintenir un dispositif militaire massif et un système politique organisé autour des questions de sécurité. La hantise d'un encerclement venant de l'Occident façonne les représentations militaires russes, un encerclement progressant avec la capacité d'allonge des forces de l'OTAN qui, disposées sur les flancs de la Fédération de Russie, seraient en mesure de la frapper dans sa profondeur. Présenté comme un élément de stabilité géopolitique à Washington, l'élargissement de l'OTAN est perçu à Moscou comme déstabilisant et agressif. Ce qui ne doit pas laisser croire à une vision monolithique de la relation avec l'OTAN<sup>17</sup>. Une première école russe, constituée par les « nationalistes pragmatiques », estime que la Russie et l'OTAN pourraient s'accorder sur un équilibre destiné à préserver leurs sphères d'influence respectives. Cette école déplore l'élargissement de l'Alliance, tout en soutenant la mise en place de mécanismes OTAN/Russie. La deuxième école réunit les « libéraux occidentaux », pour lesquels l'adhésion à l'OTAN et aux valeurs occidentales aurait dû guider la politique étrangère russe. Très minoritaire sur l'échiquier politique, elle a été particulièrement affaiblie par la campagne du Kosovo, et elle peut se diviser sur la question d'une éventuelle adhésion à l'OTAN. La troisième école regroupe les « nationalistes fondamentalistes », pour lesquels l'Alliance continue envers

**Pour la Russie, l'élargissement de l'OTAN est déstabilisant et agressif**

16. A. Tsygankov, *Russophobia, Anti-Russian Lobby and American Foreign Policy*, New York, Palgrave Macmillan, 2009.

17. R. Allison, « Russian Security Engagement with NATO », in R. Allison, M. Light et S. White, *Putin's Russia and the Enlarged Europe*, Londres, Wiley/Blackwell, « Chatham House Papers », 2006, p. 99-105.

et contre tout à préparer une invasion de la Russie. Présente dans les milieux parlementaires, elle a pour habitude d'agiter la menace de l'OTAN, et d'un possible démembrement du monde slave, avant chaque échéance électorale.

Même si elle recourt de plus en plus à des cabinets de conseil occidentaux, la *public diplomacy* russe peine encore à se diffuser à l'extérieur de ses frontières, et en particulier aux États-Unis. À l'inverse, la Russie reste relativement imperméable aux campagnes de communication venant de l'extérieur. Au cours des années Bush, le Kremlin est parvenu à réagir sur le plan idéologique : la Russie a implicitement renoncé à exercer un leadership idéologique pour créer un système ou un bloc alternatif, mais n'a pas renoncé à défendre son identité de civilisation et à prendre sa part de responsabilité dans les affaires mondiales<sup>18</sup>.

Les efforts de la *public diplomacy* ne concernent pas seulement Washington ou Moscou. Ils sont aussi le fait de l'OTAN, ou de pays candidats. À la veille du sommet de Bucarest, la Géorgie et l'Ukraine ont ainsi mené des campagnes de relations publiques dans plusieurs capitales européennes. Si les situations sont très dissemblables, notamment quant aux équilibres internes, les décideurs de ces deux pays ont activement utilisé leurs connexions médiatiques pour asseoir leur crédibilité nationale. Convaincus que la crédibilité de leur pays dépendrait de leur image personnelle, ils ont cherché à se présenter comme les combattants de la liberté, en créant un clivage entre « nouvelles démocraties » et « empire russe », décrivant l'adhésion à l'OTAN comme la protection ultime contre ce dernier. Ils sont ainsi parvenus à se construire une image de démocrates directement alimentée par leur rhétorique anti-russe, comme si cette dernière valait brevet<sup>19</sup>. Plus profondément, les « révolutions de couleur » ont modifié la perception de la Géorgie et de l'Ukraine chez les décideurs occidentaux. Les médias occidentaux ont joué un rôle décisif dans la légitimation externe de Mikhaïl Saakachvili, Viktor Iouchtchenko ou Ioulia Timochenko, tout en étant les cibles prioritaires de leurs stratégies de conquête du pouvoir<sup>20</sup>.

18. Sur la réaction idéologique : Th. Gomart, *Russie : Obama à l'épreuve de l'héritage Bush*, Paris, Ifri, « Russie.Nei.Visions », n° 39, avril 2009, p. 11-12. Sur le type de *leadership* recherché : R. Sakwa, « 'New Cold War' or Twenty Years' Crisis? Russia and International Politics », *International Affairs*, vol. 84, n° 2, 2008, p. 252.

19. S.F. Szabo, « Can Berlin and Washington Agree on Russia? », *The Washington Quarterly*, vol. 32, n° 4, 2009, p. 36.

20. R. Genté, « Des révolutions médiatiques », *Hérodote*, n° 129, 2008, p. 63.

### Confrontation et enseignements

En raison de leurs différences d'intensité et de portée, ces *publics diplomacies* croisées ont progressivement occupé le cœur de la relation OTAN/Russie, incarnée par le maintien de dispositifs militaires opposés. Elles ont aussi brouillé la perception de la montée des périls aboutissant à la guerre de Géorgie d'août 2008. La dégradation de la situation s'est faite en trois temps. La reconnaissance de l'indépendance du Kosovo (février 2009) a été interprétée à Moscou comme une nouvelle expression unilatérale du bon droit occidental. Puis, la préparation et le sommet de Bucarest (avril 2008) ont donné lieu à des messages contradictoires : le Plan d'action pour l'adhésion n'est donné ni à l'Ukraine ni à la Géorgie, mais leur vocation à rejoindre l'Alliance sans échéance précise est affirmée. Enfin, l'Initiative Medvedev (mai 2008) a cherché à redéfinir les contours de la sécurité paneuropéenne.

Plusieurs enseignements découlent de cette montée à l'affrontement. Le premier concerne M. Saakachvili, qui s'est employé à transformer son aventurisme militaire en affrontement Russie/OTAN, rappelant au passage le potentiel déstabilisant des pays se situant dans l'entre-deux<sup>21</sup>. À l'instar de l'Ukraine, la Géorgie n'est pas seulement un objet des relations OTAN/Russie, comme elle aime à le prétendre. Elle cherche aussi à utiliser ces relations, ainsi que les relations UE-Russie, au service de ses intérêts immédiats.

Au plan militaire, le succès des forces russes a évidemment mis en évidence des défaillances opérationnelles, tout en leur permettant de renouer avec la victoire<sup>22</sup>. Celle-ci a pris un relief particulier pour les militaires russes, dans la mesure où l'armée géorgienne bénéficiait du soutien américain et israélien. Autre point plus préoccupant : l'attitude de l'Ukraine, accusée par Moscou d'avoir apporté un soutien militaire à la Géorgie, et qui pèse aujourd'hui lourd dans les relations russo-ukrainiennes. Pour les acteurs de la région, la Russie demeure la principale puissance militaire au Caucase. Au plan diplomatique, la reconnaissance de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie par Moscou a été peu suivie. Interprétée par des experts russes comme « un coup » réussi, elle traduit en réalité la solitude stratégique d'une Russie qui peine à entraîner sa zone d'influence traditionnelle<sup>23</sup>.

21. M. Saakachvili, « Moscou a décidé de se mesurer à l'OTAN », propos recueillis par Adrien Jaulmes, *Le Figaro*, 21 août 2008.

22. R. Allison, « Russia Resurgent? Moscow's Campaign to 'Coerce Georgia to Peace' », *International Affairs*, vol. 84, n° 6, 2008, p. 1145-1171.

23. Th. Gomart, « Russia Alone Forever? The Kremlin's Strategic Solitude », *Politique étrangère*, vol. 73, n° 5, 2008, World Policy Conference special issue, p. 23-33.

Quant à l'Alliance, la guerre de Géorgie a évidemment donné du crédit à la thèse d'une résurgence de la menace militaire russe, et avivé les inquiétudes des nouveaux membres. L'affrontement contraint les Alliés de l'OTAN à s'interroger sur leur solidarité politique. Cet aspect de la victoire russe n'est sans doute pas des moindres. Concernant l'élargissement, la guerre de Géorgie a eu pour principale conséquence de suspendre implicitement le processus d'adhésion de la Géorgie et de l'Ukraine.

### **Les contours de la « question russe »**

#### *La Russie, facteur de sécurité ou d'insécurité ?*

Aux yeux des Occidentaux, la Russie est facteur d'incertitude, de risque, voire de menace, non seulement pour la sécurité européenne, mais aussi pour la sécurité globale, en raison de son ambivalence sur des dossiers comme l'Iran, ou de son comportement en matière énergétique. Cette perception s'explique à la fois par le brouillage des *public diplomacies* et par un manque de constance dans l'analyse du potentiel russe<sup>24</sup>. Ce dernier est envisagé très différemment selon l'angle privilégié : démographique, industriel, militaire, technologique ou énergétique. Cette irrégularité d'analyse s'est traduite par une absence d'anticipation du regain de puissance de la Russie, absence particulièrement sensible en Europe en raison de son désarroi identitaire face à un pays assumant une politique de puissance<sup>25</sup>.

Aux États-Unis, le débat n'est pas tranché entre une Russie vue comme un avatar de l'Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS) et une Russie vue comme un des pays BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine). Cette dernière lecture a été privilégiée dans plusieurs pays européens, comme l'Allemagne, la France ou l'Italie, pour lesquels la Russie représente non seulement un marché de masse, mais aussi un acteur géostratégique de premier plan. En raison de leur proximité géographique et de leur taille relative, ces pays assimilent sans doute la Russie aux BIC (Brésil, Inde et Chine) plus volontiers qu'outre-atlantique. Plus profondément, il existe un clivage entre Américains et Européens (et aussi entre ces derniers) sur la relation énergétique à nouer avec la Russie d'une part, et avec les pays de transit de l'autre. Le principe d'une diversification des sources et des routes est commun à l'ensemble des protagonistes, dans la mesure où les besoins énergétiques de l'Europe devraient croître dans les années à venir,

24. J. Sherr, *Russia and the West: A Reassessment*, Whiltshire, Defence Academy of the United Kingdom, « Shrivenham Papers », n° 6, janvier 2008.

25. Th. Gomart, « EU-Russian Relations, Toward a Way Out of Depression? », in Th. Gomart et A. Kuchins (dir.), *Europe, Russia, and the US, Finding a New Balance*, Washington/Paris, CSIS/Ifri, juillet 2008.

alors que ses ressources propres vont décroître. Cette question s'est politisée, ce qui a conduit certaines capitales, comme quelques groupes d'intérêts, à tenter d'inscrire la « sécurité énergétique » dans les missions de l'OTAN<sup>26</sup>. D'où, aussi, une « diversification agressive » faisant de l'isolement de la Russie, au profit d'autres fournisseurs comme l'Azerbaïdjan ou des pays d'Asie centrale, un préalable à une meilleure sécurisation du continent européen. Cette approche omet deux points cruciaux : la Russie dispose en propre de plus de 25 % des réserves mondiales de gaz ; son emprise territoriale lui permet, à terme, de connecter ou de déconnecter (hors progression du GNL) les trois marchés régionaux du gaz.

Pour les fournisseurs comme pour les acheteurs, la sécurité énergétique dépend également de la stabilisation des pays de transit. C'est un des principaux enjeux des politiques de voisinage élaborées par l'Europe vis-à-vis de ses voisins méditerranéens, par le biais de l'Union pour la Méditerranée, et de ses voisins orientaux par le biais du Partenariat oriental. Sur le flanc Est de l'Europe, le point de passage le plus sensible est évidemment l'Ukraine : 80 % du gaz russe destiné au marché européen transitent à travers ses frontières. Pays crucial entre l'OTAN et la Russie, pays clé entre l'UE et la Russie, l'Ukraine est l'objet de toutes les attentions, alors même que ses élites se déchirent et semblent incapables d'agir pour l'intérêt général. La prochaine élection présidentielle, censée mettre un terme à une instabilité politique chronique, ouvre une période dans laquelle les protagonistes extérieurs devraient observer la plus grande prudence, sauf à accentuer les divisions de la société ukrainienne<sup>27</sup>.

Au sein de l'Alliance, la discussion porte sur le degré de dangerosité de la puissance russe. Pour certains États comme les pays Baltes ou la Pologne, la Russie représente une menace militaire directe. La mise en place du *NATO Baltic Air Policing* illustre les garanties de sécurité apportées aux pays Baltes par l'adhésion. Pour d'autres, comme l'Allemagne ou la France, la Russie est un indispensable pilier de la sécurité européenne. Les possibilités de coopération industrielle dans le domaine de l'armement ne sont dès lors pas exclues, même si elles donnent toujours lieu à des débats sur les intentions d'une Russie en mal de transferts technologiques. Le dernier exemple en date (septembre 2009) concerne la vente de bâtiments de projection et de commandement (BPC) de type *Mistral* par la France à la Russie<sup>28</sup>.

## Quel est le degré de dangerosité de la puissance russe ?

26. Pour une mise à distance critique : A. Monaghan, *Energy Security: NATO's Limited, Complementary Role*, Rome, Collège de défense de l'OTAN, « Research Paper », n° 36, mai 2008.

27. S. Pifer, *Averting Crisis in Ukraine*, New York/Washington, Council on Foreign Relations, « Council Special Report », n° 41, janvier 2009.

28. La Russie aurait également entamé des discussions sur ce sujet avec l'Espagne et les Pays-Bas.

Ces débats renvoient inévitablement à l'ambivalence de la Russie en matière de coopération militaire et de ventes d'armes. Moscou s'efforce en effet de reconstruire un système d'alliance militaire autour de l'Organisation du Traité de sécurité collective (OTSC), qui lui permet de maintenir une forte présence en Asie centrale, tout en disposant de promontoires en Europe (Biélorussie) et au Caucase (Arménie). Signe de son retrait géopolitique, la Russie n'est plus en mesure de maintenir un glacis protecteur. Elle conserve en revanche des relais de puissance longtemps sous-estimés par les Occidentaux, ainsi que de réelles capacités de projection. Celles-ci ont souvent été évaluées à l'aune des capacités opérationnelles occidentales sur des théâtres extérieurs (Yougoslavie, Afghanistan ou Irak), ou du comportement des forces russes en Tchétchénie. De plus, l'analyse a longtemps été déterminée par l'humiliation subie par Moscou au cours de la première guerre de Tchétchénie (1994-1996), et par une lecture politique du conflit, sans qu'on accorde forcément l'attention nécessaire aux modifications intervenues à partir de 1999, en termes de planification comme de conduite des opérations. Au fond, le dicton selon lequel « l'armée russe n'est jamais aussi forte qu'elle le prétend, mais jamais aussi faible qu'elle en a l'air » n'a jamais été aussi vrai.

Ce manque d'intérêt pour la conduite opérationnelle de la campagne de Tchétchénie s'accompagne d'une lecture souvent incomplète des ventes d'armes russes. La Russie a trois clients principaux auxquels l'Alliance ne peut pas ne pas s'intéresser : l'Inde, la Chine et l'Iran, avec lequel existe une coopération nucléaire civile officielle. En outre, elle vend des systèmes d'armes à la Syrie, au Venezuela ou à l'Algérie. Par ces ventes, la Russie cherche des revenus financiers, et à maintenir à flot son industrie de défense, tout en exerçant une influence globale. Elle cultive donc une position internationale intermédiaire, entre les Occidentaux et des puissances contestant ouvertement l'ordre établi. Moscou estime que son espace diplomatique se situe dans une alternance permanente d'inclusion et d'exclusion par rapport aux normes occidentales, tout en se méfiant fondamentalement d'une montée en puissance trop rapide de pays comme la Chine, l'Inde ou l'Iran. Paradoxe qui résulte, au fond, d'un heurt entre intérêts de court terme – revenus des ventes d'armes et influence politique immédiate – et intérêts de moyen terme – équilibre militaire et équilibre démographique – vis-à-vis de pays sur une courbe ascendante. La question est dès lors de savoir si Russes et Occidentaux entendent assister à cette ascension en se neutralisant ou, au contraire, en se concertant. Les enjeux de sécurité se situent-ils dorénavant en dehors du triangle États-Unis/Russie/Europe ?

### *La sécurité européenne au centre du triangle États-Unis/Europe/Russie*

Tenter de répondre à cette question suppose de comprendre les objectifs de la Russie sur les plans européen et global. Dans le discours, Moscou accorde

une attention constante à la sécurité européenne, et croissante à l'OTSC afin de forger une solidarité diplomatique et une crédibilité militaire avec les pays concernés<sup>29</sup>. Dans les faits, Dmitri Medvedev a lancé une initiative en matière de sécurité (mai 2008) qui se veut triangulaire (Russie, Europe, États-Unis) et paneuropéenne. Elle reste relativement imprécise, dans la forme comme dans le fond, et est souvent interprétée comme une tentative de créer un avatar de l'Organisation de sécurité et de coopération en Europe (OSCE), en excluant les principes de conditionnalité démocratique, tentative pouvant créer des divergences transatlantiques<sup>30</sup>. Signe d'ouverture et de confiance de la Russie dans ses capacités retrouvées (elle est lancée dans un contexte économique euphorique), cette initiative se heurte rapidement à la guerre de Géorgie. Plusieurs interprétations sont possibles sur le lien entre les deux. La première consiste à dire que la guerre l'aurait tuée dans l'œuf. Le président Medvedev aurait été testé par sa « communauté de sécurité », qui aurait ainsi mis fin à la tentative d'ouverture. La deuxième interprétation dissocie les événements : l'initiative resterait valable, la guerre en confirmant même l'urgence. Une troisième interprétation lie étroitement initiative et guerre, cette dernière indiquant que la Russie n'aurait pas renoncé à l'usage de la force à des fins territoriales, si elle le jugeait nécessaire.

Plus proche de la tactique que de la stratégie, la Russie peine à convaincre sur ses orientations de long terme et en particulier sur son système d'alliance. Au cours des années Poutine, le Kremlin a usé du thème de la *spécificité* pour définir sa position internationale, mais sans pouvoir le transformer en force d'entraînement dans sa sphère d'influence traditionnelle. Ce positionnement a produit paradoxalement une focalisation sur les États-Unis, à mesure que Moscou recouvrait de l'influence. La réactivité de la Russie à l'égard de la politique américaine dans sa zone d'influence a entraîné un durcissement progressif des relations, alors même que les États-Unis de Bush avaient tendance à tenir la Russie pour quantité négligeable. Une autre lecture voit d'ailleurs dans l'antiaméricanisme russe – explicite depuis le discours de Vladimir Poutine à Munich en 2007 – le cœur de sa politique extérieure<sup>31</sup>.

Quelle que soit la lecture privilégiée, le développement de la relation OTAN/Russie dépend du développement des relations russo-américaines. Façonnées par la « guerre froide », ces relations sont insignifiantes au plan commercial, mais structurantes au plan stratégique, en raison du dialogue

29. O. Oliker, K. Crane, L. Schwartz et C. Yusupov, *Russian Foreign Policy, Sources and Implications*, Santa Monica (CA), Rand, 2009, p. 102-104.

30. E. Rumer et A. Stent, « Russia and the West », *Survival*, vol. 51, n° 2, avril 2009, p. 97.

31. Th. Ambrosio, *Challenging America's Global Preeminence, Russia's Quest for Multipolarity*, Burlington, Ashgate, 2005.

## La relation OTAN/Russie dépend des relations russo-américaines

nucléaire des deux pays<sup>32</sup>. L'arme nucléaire demeure la mère de toutes les négociations bilatérales, et un élément décisif de l'identité stratégique russe, Moscou considérant tirer une large part de sa légitimité internationale de son potentiel nucléaire. Le paradoxe russe est donc d'avoir développé un fort antiaméricanisme, tout en cherchant systématiquement des signes de reconnaissance de la part de Washington. Le poids du nucléaire, héritage de la guerre froide, détermine étroitement le cadre des relations russo-américaines et donc celui des relations OTAN/Russie. Ces dernières restent fortement empreintes d'un esprit de « guerre froide », alors même que les deux parties sont parfaitement conscientes du changement de paradigme de la sécurité globale.

Cette défiance latente s'explique côté russe par la hantise de l'encerclement et de la perte de profondeur stratégique et, côté occidental, par la difficulté à percevoir les intentions russes. En matière d'alliances, ces dernières sont souvent réduites à la tentative d'organiser l'architecture de sécurité européenne autour d'un dialogue OTAN/OTSC, s'efforçant non de reconstituer un glacis – objectif désormais inatteignable –, mais de parvenir à une forme de neutralisation, notamment de l'Ukraine<sup>33</sup>. Plus profondément, la Russie semble avoir fait le choix de la solitude : elle estime que, dans le contexte actuel, sa survie et son développement sont garantis par son autonomie nucléaire et son potentiel énergétique, ni l'une ni l'autre ne la contraignant à nouer des partenariats. Dans cette optique, l'objectif stratégique prioritaire reste défensif : préserver l'intégrité territoriale de la Fédération, empêcher l'installation de bases de l'OTAN dans sa « zone d'intérêts privilégiés ».

### *Le triangle États-Unis, Europe, Russie au centre de la sécurité globale*

L'avenir de la relation OTAN/Russie dépend également des évolutions des deux acteurs. À la fin de la guerre froide, l'Alliance est parvenue à muer d'une logique de défense territoriale à une logique de missions hors zone ; tout en poursuivant les élargissements vers l'Europe centrale et orientale. Engagée depuis huit ans en Afghanistan, l'Alliance fait la guerre hors de sa zone de compétence, et se heurte aux difficultés opérationnelles et aux vicissitudes de la politique intérieure afghane : de là surgissent des questions sur ses capacités militaires et politiques dans ce type de configuration, sur la stabilisation de ce qu'il est désormais convenu d'appeler l'AfPak (Afghanistan-Pakistan), et sur l'avenir de l'Alliance en cas d'échec.

32. Th. Graham, « US-Russia Relations, Facing Reality Pragmatically », in Th. Gomart et A. Kuchins, *op. cit.* [25].

33. D. Trenin, « Russia's Spheres of Interest, not Influence », *art. cité* [14], p. 14.

La Russie demeure, elle, dans une position classique. Depuis l'implosion de la Yougoslavie, elle considère qu'un arc de crise court des Balkans aux Philippines, traversé de diverses formes d'islamisme radical. L'attention qu'elle porte à l'Afghanistan s'explique par plusieurs raisons. La communauté de sécurité russe, dans la mesure où elle souhaite dépasser les sempiternels débats sur la sécurité européenne et l'OTAN, rejoint ses homologues occidentaux pour souligner le caractère préoccupant de l'AfPak et – avec de notables nuances – de l'Iran, deux théâtres qui font actuellement l'objet de toutes les attentions à Moscou. En second lieu, la Russie raisonne comme une puissance régionale soucieuse d'éviter une déstabilisation du flanc occidental de l'Afghanistan, en particulier dans des pays où elle exerce une influence. Enfin, le souvenir douloureux de sa propre campagne d'Afghanistan l'incite à suivre les opérations de près. Il s'agit moins de nostalgie que de la conviction que des formes nouvelles de conflictualité sont à l'œuvre en Afghanistan. Comme puissance militaire décidée à participer aux affaires mondiales, la Russie ne peut tout simplement pas se détourner des enseignements tactiques et stratégiques qui résultent de l'asymétrie entre forces occidentales et Talibans.

À l'égard de la Russie, l'arrivée de l'Administration Obama marque certes un tournant, le nouveau président s'étant employé à ne pas limiter la relation bilatérale aux questions de l'OTAN ou des systèmes antimissiles, mais à l'inscrire dans un cadre plus global. Les recommandations pour une nouvelle approche de la « question russe » sont nombreuses outre-Atlantique, et émanent des différentes sensibilités de la communauté de sécurité. Plusieurs voix de poids, comme celle de Zbigniew Brzezinski, ont profondément évolué sur le dossier russe. Promoteur d'un découplage entre la Russie et l'Ukraine, Z. Brzezinski estime désormais que la Russie n'est pas l'ennemie de l'Alliance, même si elle fait toujours montre d'animosité à son égard<sup>34</sup>. Il enjoint à l'Alliance de changer de logiciel, en établissant des dialogues stratégiques avec la Chine, l'Inde et l'Iran pour devenir le centre d'un réseau, relativement flexible, de sécurité. Pour ce faire, il invite à une coopération renforcée avec la Russie, à quelque prudence sur l'Ukraine et la Géorgie, et préconise des échanges entre l'OTAN et l'OTSC.

Cette approche conduit à relever en filigrane la grande inconnue qui pèse sur la relation OTAN/Russie : l'évolution de la relation sino-russe. Nombre d'analystes anticipent un rapprochement sino-russe qui pourrait se traduire en alliance militaire. Déjà présente à la fin des années Bush, cette anticipation éclaire d'un autre jour les projets d'élargissement de l'Alliance à des pays

---

34. Voir l'article de Z. Brzezinski intitulé « Un programme pour l'OTAN : vers un réseau de sécurité mondiale » dans ce même numéro de *Politique étrangère*.

comme le Japon ou l'Australie. Côté occidental, la portée du rapprochement sino-russe fait l'objet d'évaluations diverses<sup>35</sup>. Côté russe, l'option chinoise est souvent instrumentalisée, précisément pour peser sur la relation avec l'Occident. Devant de tels mouvements de fond, on peut se demander si ce ne sont pas les membres européens de l'Alliance qui se marginalisent progressivement. Ils dépendent en partie du transit par le territoire russe pour soutenir leurs troupes, tout en restant très limités dans leurs moyens de projection. En

## Une grande inconnue : la relation sino-russe

d'autres termes, la relation OTAN/Asie est devenue une des composantes essentielles de la stabilisation de l'Asie centrale, comprise au sens large. Elle fait sentir ses effets plus indirects au Moyen-Orient, notamment en raison de la complexité des relations russo-israéliennes, des tentatives russes de réactiver une politique arabe, et des efforts de l'Alliance pour pénétrer cette zone. Autre zone souvent oubliée mais décisive, et sur laquelle la relation OTAN/Russie pourrait à terme influencer : l'Arctique, qui recèlerait 15 % des réserves mondiales d'hydrocarbures. En fonction du développement de la relation OTAN/Russie, cette zone pourrait être objet de confrontation ou, au contraire, de coopération<sup>36</sup>.

\*\*\*

L'addition des théâtres – Europe, Caucase, Asie centrale, Extrême-Orient, Moyen-Orient, Arctique – et celle des dossiers transversaux – prolifération, désarmement, sécurité énergétique, ventes d'armes – suffisent à montrer le caractère désormais global de la relation OTAN-Russie.

Les Européens doivent l'intégrer à toute réflexion sur leurs stratégies d'accès à diverses zones d'opérations, s'ils ne veulent pas courir le risque d'une marginalisation rapide. Pour l'Occident, ce serait un non-sens géopolitique de prétendre projeter des forces en Eurasie sans tenir compte du facteur russe. Pour la Russie, ce serait un non-sens géopolitique de miser sur un retrait des États-Unis. Pour les Occidentaux, la « question russe » se globalise, alors que pour les Russes l'Eurasie s'occidentalise. Reste pour les deux parties à anticiper la montée en puissance d'autres acteurs.

---

### MOTS CLÉS

OTAN, Russie, États-Unis, Union européenne

---

35. Pour une lecture contestant une alliance des deux politiques étrangères : B. Lo, *Axis of Convenience. Moscow, Beijing, and the New Geopolitics*, Washington DC, Brookings, 2008. Pour une lecture soulignant le tournant chinois de la politique russe : A. Tsygankov, *What Is China to Us? Westernizers and Sinophiles in Russia's Foreign Policy*, Paris, Ifri, « Russie.Nei.Visions », à paraître.

36. R. Legvold, « The Russian File, How to Move Toward a Strategic Partnership », *Foreign Affairs*, vol. 88, n° 4, juillet-août 2009, p. 79.