

L'OTAN et la Russie : vu de Moscou

par **Sergueï Rogov**

Sergueï Rogov est directeur de l'Institut d'études sur les États-Unis et le Canada (ISKRAN) de l'Académie des sciences de Russie, et président de la Commission sur la sécurité internationale du Comité consultatif scientifique auprès du Conseil de sécurité de la Fédération de Russie.

Texte traduit de l'anglais (Pologne) par Thomas Richard

L'élargissement à l'Est de l'OTAN s'inscrit dans une mémoire russe qui décompte les tentatives de l'« Ouest » pour détruire ou marginaliser la Russie. Le dialogue ouvert avec Moscou par la nouvelle Administration américaine, les déclarations et propositions du président Dmitri Medvedev permettent pourtant de penser qu'une nouvelle ère de coopération pourrait s'engager : sur l'Afghanistan, sur les défenses antimissiles, sur le désarmement, et même sur le prochain concept stratégique de l'OTAN.

politique étrangère

Dans son premier discours, en septembre 2009, Anders Fogh Rasmussen, nouveau secrétaire général de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), soulignait : « De toutes les relations que l'OTAN entretient avec ses partenaires, aucune n'a un potentiel semblable à celle que nous avons avec la Russie. Mais, de toutes, elle est la plus lourde d'interprétations erronées, de manque de confiance et d'agendas politiques divergents... Le passif historique des relations OTAN/Russie ne peut pas être tout bonnement ignoré. Et nos désaccords ne sont pas seulement fondés sur des malentendus. Pour certains, ils sont de nature fondamentale, et ne disparaîtront pas de sitôt ».

Les sources de la rivalité

Après la défaite de l'Allemagne nazie, l'Union des républiques socialistes et soviétiques (URSS) disposait d'une puissance militaire sans rivale sur le continent, et Moscou avait de nombreux partisans dans les pays européens. Staline ne croyait sans doute pas que les États-Unis resteraient en Europe après la fin de la guerre. Il souhaitait que les vainqueurs s'accordent sur des sphères d'influence, et essaya de conclure un accord en ce sens

(avec Winston S. Churchill, puis à Yalta et Potsdam en 1945). Son but premier étant d'établir une large zone de sécurité en Europe de l'Est, incluant la Pologne au travers de laquelle la Russie avait été régulièrement envahie depuis l'Ouest. Il pensait présenter là une exigence raisonnable, manière traditionnelle d'empocher les dépouilles géopolitiques d'une victoire militaire.

Méfiance et peur vis-à-vis de l'Ouest existent en Russie bien avant 1917

Pour la mémoire historique russe, « l'Ouest » a envoyé à cinq reprises ses forces militaires « détruire » la Russie : l'occupation polonaise à l'orée du XVII^e siècle, l'attaque suédoise au début du XVIII^e siècle, l'invasion napoléonienne de 1812, et les deux guerres de la première moitié du XX^e siècle. À chaque fois, l'existence même de l'État russe a été menacée. La méfiance et la peur à l'égard de « l'Ouest » se sont développées en Russie bien avant la révolution bolchevique de 1917.

L'insistance de Staline à donner une grande part de l'Est allemand à la Pologne, et à annexer Königsberg se fondait sur des considérations de sécurité : désir de bâtir une « défense avancée » de la Russie en Europe de l'Est. Il s'attendait probablement à ce que la Pologne se lie à jamais à l'URSS pour conserver ses nouveaux « territoires de l'Ouest ». Sans quoi, la zone d'occupation soviétique en Allemagne (qui deviendra par la suite la République démocratique allemande [RDA]) eût pu être presque trois fois plus étendue.

Ce n'est qu'en 1947 que Staline se rendit compte que les États-Unis refusaient de prêter l'oreille à ses revendications ; il décida alors d'imposer des régimes communistes en Europe de l'Est, puis de faire étalage de sa force avec le blocus de Berlin : toutes actions qui contribuèrent en retour à la naissance de l'OTAN.

L'Alliance atlantique fut immédiatement perçue par les leaders soviétiques comme un « outil d'agression de l'impérialisme américain », Moscou prenant au sérieux les déclarations sur le « refoulement du communisme ». La situation de monopole nucléaire des États-Unis pouvait permettre au Pentagone de préparer une attaque atomique préventive contre l'URSS. Aussi les planificateurs soviétiques se reposèrent-ils sur leur imposante force classique, sans rivale en Europe centrale.

L'organisation intégrée de l'OTAN était supposée faire pendant à la supériorité classique soviétique. Les États-Unis ne pouvaient maintenir en Europe une force équivalente à demeure, et la guerre de Corée réclamait là-bas l'armée américaine. Après l'échec du plan de création d'une armée

européenne qui aurait pu intégrer une force ouest-allemande, la République fédérale d'Allemagne (RFA) fut donc admise dans l'OTAN.

Jusqu'au début des années 1950, Moscou n'excluait pas une possible neutralisation de l'Allemagne, tampon entre l'Ouest et la « zone de sécurité » soviétique. Les idées de réunification et de neutralisation de l'Allemagne avaient aussi à l'Ouest quelques soutiens. Parmi ceux-ci, George F. Kennan, père de la doctrine de l'endiguement.

C'est un fait connu qu'à l'été 1953, quand des émeutes anticommunistes soulevaient Berlin-Est, certains responsables soviétiques, y compris l'inquiétant Lavrenti Beria, ont été prêts à échanger une RDA tenue à bout de bras par les chars soviétiques contre la réunification et la démilitarisation de l'Allemagne. Cette position fut, lors de son procès, utilisée contre lui comme preuve de sa « trahison ». En 1955 pourtant, l'URSS accepta la réunification et la démilitarisation de l'Autriche.

En 1954, Moscou créait le scandale en proposant que l'URSS adhère à l'OTAN, cette dernière ayant ainsi l'occasion de démontrer l'absence d'agressivité de ses intentions, ainsi que la possibilité d'établir un système de sécurité paneuropéen. L'Ouest rejeta rapidement cette proposition, accusant l'Union soviétique de propagande, et de tenter de désunir les Alliés. Le général Lord Ismay accusait le « cambrioleur impénitent » de chercher « à faire partie de la police ».

L'admission de la RFA dans l'OTAN alarma les responsables soviétiques. En deux guerres mondiales, les Russes avaient connu l'impressionnante puissance de l'armée allemande, et la Bundeswehr leur apparaissait comme le successeur de la Wehrmacht. Moscou répondit par la création du Pacte de Varsovie, consolidant son contrôle sur l'Europe de l'Est, et mobilisant ses ressources pour s'opposer à l'OTAN.

La fiabilité des alliés du Pacte de Varsovie – hors RDA – était sujette à caution, et l'URSS dut plusieurs fois renforcer sa puissance militaire en Europe de l'Est et en user pour abattre des révoltes anticommunistes : en Hongrie en 1956, en Tchécoslovaquie en 1968 ; alors que par deux fois, en 1956 et en 1981, la menace d'une intervention soviétique était agitée pour raffermir le régime communiste polonais.

L'OTAN était incapable de mettre en pratique sa doctrine du « refoulement » et d'intervenir sur le cours de ces événements, dissuadée par la puissance militaire soviétique. Quant au Pacte de Varsovie, il contribuait à la supériorité classique de l'URSS sur l'OTAN dans le domaine terrestre.

Mais l'Ouest avait un impressionnant avantage sur mer et dans les airs. L'OTAN restait pourtant préoccupée par la trouée de Fulda, où les chars soviétiques auraient pu s'engouffrer jusqu'aux rivages de l'Atlantique.

Le facteur nucléaire

Pour corriger le déséquilibre, les États-Unis commencèrent à déployer des milliers d'armes nucléaires tactiques en Europe, un usage précoce de ces armes étant supposé stopper les chars soviétiques. La course aux armements entre OTAN et Pacte de Varsovie devint centrale quand Washington installa en Turquie et en Italie des missiles à portée intermédiaire pouvant atteindre le territoire soviétique.

À la fin des années 1950, le lancement du Spoutnik démontra que les missiles à longue portée soviétiques (les InterContinental Ballistic Missile, ICBM) pouvaient atteindre le territoire américain. Washington dut abandonner la doctrine des représailles massives, qui menaçait Moscou d'une attaque nucléaire si jamais il l'emportait dans un conflit conventionnel, cet abandon soulevant en Europe de l'Ouest la question de la fiabilité du « parapluie nucléaire » américain.

Le déploiement des armes nucléaires soviétiques et américaines sur le sol européen devint facteur d'instabilité, quand l'OTAN et le Pacte de Varsovie se défièrent à Berlin-Ouest. La RDA ne parvenant pas à stopper la fuite de ses citoyens vers l'Ouest, Moscou tenta de forcer les États-Unis, la France et la Grande-Bretagne à abandonner Berlin-Ouest : la crise très aiguë éclata en 1961, quand le régime est-allemand, avec le plein soutien de Nikita Khrouchtchev, décida d'édifier le Mur tristement célèbre.

La crise de Cuba d'octobre 1962 mena Washington et Moscou au bord de la guerre nucléaire, mais se conclut par le retrait des missiles soviétiques de l'île, et des missiles américains d'Italie et de Turquie. L'URSS conservait, elle, un grand nombre de ces armes de portée intermédiaire, susceptibles de frapper les Alliés ouest-européens et les forces américaines en Europe.

La question de la crédibilité de la garantie nucléaire américaine devint une question majeure à l'Ouest, et les États-Unis durent définir une nouvelle stratégie – la riposte graduée – afin de rassurer leurs Alliés. Des armes nucléaires tactiques américaines furent fournies à certains pays de l'OTAN, mais sous double clé. Washington travailla également sur l'idée d'une force navale nucléaire multilatérale (la Force multilatérale [MLF]), mais cette option fut finalement abandonnée.

La doctrine de la riposte graduée, formellement adoptée par l'Alliance, déboucha bientôt sur la question du contrôle de l'escalade. Il était en effet nécessaire d'avoir la supériorité sur l'adversaire à chaque étape, pour démontrer à l'ennemi qu'il serait vaincu s'il tentait de porter le conflit à un degré supérieur. L'OTAN déploya en conséquence un éventail sophistiqué d'armements divers, l'URSS allant dans le même sens.

La course aux armements classiques et nucléaires produisit une parité stratégique approximative au début des années 1970. L'Union soviétique et les États-Unis signèrent alors les accords SALT-1 et le Traité anti-missiles balistiques (AntiBallistic Missile, ABM) : la destruction mutuelle assurée était reconnue comme fondement de la stabilité stratégique.

L'échec de la détente

L'URSS adopta le slogan de la coexistence pacifique entre systèmes économiques et sociaux concurrents en 1956, rejetant ainsi la thèse stalinienne de l'inévitabilité d'une nouvelle guerre mondiale. Les accords de contrôle des armements et d'Helsinki furent interprétés à Moscou comme la victoire de cette politique.

Mais les États-Unis et leurs Alliés rejetèrent l'interprétation soviétique de la détente, et la tension reprit : la crise suivante fut celle des « euromissiles ». Lors des négociations SALT, l'URSS n'était pas parvenue à limiter les armes nucléaires tactiques américaines basées en Europe, ni les systèmes nucléaires français et britannique pouvant l'atteindre. N'étaient considérés comme stratégiques que les missiles et bombardiers porteurs de nucléaire d'un rayon d'action de plus de 5 500 km. À la fin des années 1970, l'Union soviétique lança donc la modernisation de ses forces intermédiaires, remplaçant les anciens missiles par le nouveau système mobile SS-20 à ogives multiples.

Cette décision suscita immédiatement de nouvelles craintes quant à un « découplage » entre Europe et Amérique, et le débat sur la fiabilité du parapluie nucléaire américain reprit de plus belle. L'Administration Reagan, qui n'avait jamais cru à la détente, décida de déployer immédiatement des missiles de portée intermédiaire et de croisière en Europe de l'Ouest, annulant les décisions prises après les crises précédentes. Dans le même temps, Washington lançait la « guerre des étoiles », annonçant son intention de se retirer du Traité ABM.

L'URSS interpréta ces décisions comme une menace mortelle, révélant les plans américains d'une attaque préemptive qui la laisserait désarmée et

À Moscou, la menace des euromissiles des années 1980 était vue comme mortelle

décapitée. Les missiles *Pershing-2* pouvaient atteindre Moscou en 10 ou 12 minutes. Et le système orbital antimissile pouvait annuler la destruction mutuelle assurée, restaurant l'invulnérabilité américaine face à une riposte soviétique affaiblie. Moscou répliqua en relevant le niveau d'alerte de ses forces.

Au début des années 1980, la tension militaire monta encore, inquiétant les Européens qui auraient été les premières victimes d'une confrontation nucléaire. Les Alliés étaient souvent troublés quand Washington et Moscou s'accordaient bilatéralement, sans guère les consulter ; mais ils étaient encore plus inquiets quand la compétition soviéto-américaine frôlait l'incontrôlable, menaçant de les transformer en champ de bataille des deux superpuissances.

Certains, comme Robert Kagan, en venaient à distinguer les cultures américaine et européenne, les renvoyant respectivement à Mars et à Vénus. Un jugement partiellement corroboré par le fait que les États-Unis dépensaient normalement bien deux fois plus pour la défense que leurs Alliés, les Européens donnant la priorité à la protection sociale, à la santé, ou à l'éducation. Les immenses pertes des deux guerres mondiales, le souvenir des conflits précédents limitent l'inclination au militaire des Européens : après la perte des empires coloniaux, les pays d'Europe de l'Ouest n'ont montré que peu d'enthousiasme pour les engagements lointains, s'en tenant aux frontières formelles dessinées par la zone de responsabilité de l'OTAN.

La révolution de la perestroïka

La spirale de la confrontation fut brisée par la perestroïka qui, sous la houlette de Mikhaïl Gorbatchev, entama un processus en zig-zag de réformes économiques et politiques majeures. Dans le même temps, Moscou changeait drastiquement de politique étrangère, cherchant à dépasser la guerre froide.

Le Traité sur les Forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI), signé en 1987, ouvrit la brèche, interdisant le déploiement en Europe de l'ensemble des missiles de portée intermédiaire (entre 500 et 5 500 km) soviétiques et américains. Il fut suivi par le Traité sur les Forces conventionnelles en Europe (FCE) en 1990. Contrairement aux accords de maîtrise des armements, il concernait, au-delà des deux superpuissances, tous les États-membres des deux blocs. Le Traité FCE était également fondé sur le principe de la parité, établissant des plafonds numériques égaux pour l'OTAN

et le Pacte de Varsovie dans des catégories d'armement essentielles (chars, véhicules de combat blindés, tubes d'artillerie, avions de combat et hélicoptères d'attaque), et des limitations particulières pour différentes zones en Europe (zone centrale, zone centrale élargie, flancs), avec des inspections sur sites, et notification des mouvements de troupes et d'armes majeurs. Un accord suivant établit également des plafonds pour le nombre d'hommes en armes. L'accord START-1, signé en 1991, permettait une sérieuse réduction des forces soviétiques et américaines, avec une procédure très élaborée de vérification et de contrôle. Le texte de l'accord le liait au Traité ABM : la limitation des défenses antimissiles restait donc en vigueur.

Ces trois accords devaient mettre un terme à la confrontation Est-Ouest et à la guerre froide. On entend souvent dire que l'Ouest a « gagné » cette dernière, l'Union soviétique ayant donc été « vaincue ». Cette assertion n'est pas justifiée : ces traités reconnaissaient une parité parfaite entre les États-Unis et l'OTAN, et l'URSS et le Pacte de Varsovie. La course aux armements se terminait par un match nul.

Mais survint alors la chute du communisme en tant qu'idéologie rejetant l'économie de marché. Cette fois, l'Ouest gagnait la compétition économique, démontrant qu'il offrait un meilleur niveau de vie et de protection sociale. Quand la perestroïka toucha les pays d'Europe de l'Est, la légitimité des régimes communistes chancela. Ceux-ci ne s'étaient jamais bien enracinés, et dès lors que Mikhaïl Gorbatchev prit la décision historique de ne pas intervenir, les « changements de régimes » se suivirent à la chaîne.

Les gouvernements post-communistes annoncèrent leur volonté de sortir des blocs militaires. À l'été 1991, le Pacte de Varsovie fut dissous, et en décembre de la même année, l'URSS mit fin à sa propre existence. Au lieu d'une réforme, le résultat de la perestroïka était la chute sans violence de la superpuissance soviétique et du « camp socialiste ».

La politique de non-intervention de Moscou mit fin à sa domination idéologique, et, presque simultanément, à son contrôle militaire sur l'Europe de l'Est qui était une priorité soviétique depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

À la différence de l'URSS, la nouvelle Russie n'était pas une superpuissance animée d'une idéologie messianique. Moscou renonça à contrôler non seulement les membres du Pacte de Varsovie, mais encore les anciennes Républiques soviétiques, souvent intégrées à l'Empire russe des siècles

avant la révolution bolchevique. Moscou perdait plus d'un tiers du territoire soviétique et de son potentiel économique – ce qui correspond à la définition d'une « perte inacceptable » selon Robert S. McNamara... –, sans guerre nucléaire. Et les chaotiques réformes du « choc sans la thérapie » plongèrent l'économie russe dans un déclin sans précédent pour une décennie.

Le vainqueur emporte la mise ?

L'Ouest avait perdu son ennemi : le conflit idéologique avec la Russie avait disparu, et la puissance militaire de Moscou s'était évaporée. La Russie n'avait droit qu'à un tiers des armes autorisées par le Traité FCE (les deux autres tiers étant dévolus à l'Europe de l'Est et aux ex-Républiques soviétiques). Environ un million d'hommes se retirèrent d'Europe de l'Est et des pays Baltes, tandis qu'un autre million était « nationalisé » par l'Ukraine et les autres États successeurs de l'URSS, qui tentaient de prendre le contrôle des armes nucléaires déployées sur leur territoire.

Moscou avait perdu alliés et clients. En quelques années, l'armée russe rétrécit jusqu'à ne représenter qu'environ 25 % des forces armées soviétiques, de nombreuses armes étant parallèlement mises hors service ou stockées sur des sites préparés à la hâte. En quelques années, l'ensemble des forces terrestres de la Fédération de Russie étaient devenues inférieures aux anciennes forces soviétiques déployées en Allemagne, et moins équipées et entraînées. Comme devait le montrer la guerre contre les séparatistes tchéchènes, la Russie n'était « même plus capable de s'envahir elle-même ».

Baucoup en Russie ont alors cru que l'Ouest allait suivre cet exemple et dissoudre l'OTAN, certains espérant même que la Russie rejoindrait l'Alliance atlantique. L'opinion dominante était pourtant qu'allait apparaître un nouveau système de sécurité paneuropéen incluant la Russie, « de Vancouver à Vladivostok », comme proposé par le secrétaire d'État américain James Baker au début des années 1990, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) étant supposée devenir la structure de ce système.

Ces espoirs se révélèrent vains. Si la CSCE fut bien établie, son rôle demeura marginal et l'Alliance commença à jouer le rôle dominant. Nul ne pouvant menacer la plus puissante alliance militaire au monde, il fallait lui trouver un nouveau but, choisir entre « l'extension et le dépôt de bilan ». Pas à pas, l'OTAN commença à étendre ses responsabilités et la géographie de ses membres au nom de la diffusion la démocratie et de la stabilité. La

vision de Mikhaïl Gorbatchev était une « maison commune européenne », où les anciens rivaux auraient cohabité sous un même toit ; mais la nouvelle maison était construite sans la Russie, sur les bases de l'OTAN et de l'Union européenne (UE).

La nouvelle « maison commune européenne » s'est construite sans la Russie

À la toute fin de la guerre froide, certains leaders occidentaux avaient vaguement promis à Mikhaïl Gorbatchev que l'Alliance atlantique ne s'étendrait pas : un engagement jamais formalisé. Et quelques années plus tard l'OTAN entamait sa marche vers l'Est. En 1993, l'Administration Clinton invitait les pays de l'ex-Pacte de Varsovie à rejoindre le Partenariat pour la paix (PpP) sous les auspices de l'Alliance. Et en 1995, quand la Russie acheva de retirer ses troupes d'Allemagne, la situation changea.

L'Ouest faisait face à la classique tentation : le « vainqueur emporte la mise ». La priorité fut donnée à l'intégration institutionnelle des pays d'Europe de l'Est dans l'OTAN et l'UE. Le « menu végétarien » du PpP ne pouvait se substituer au « vrai morceau de bœuf », l'adhésion pleine et entière à l'OTAN et à l'Union européenne, but des nouvelles élites anti-communistes et antirusses des anciens membres du Pacte de Varsovie. La décision finale appartenait à l'Alliance atlantique, où les débats allaient bon train sur les conséquences géopolitiques de cette expansion. Certains experts à Washington, dont G. F. Kennan, mettaient en garde contre un « jeu à somme nulle » avec la Russie. Et pendant ce temps, Moscou coopérait avec l'Alliance dans les missions de maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine.

Dans la série de guerres qui suivirent la dissolution de la Yougoslavie, la Russie était proche des Serbes, l'Ouest soutenant leurs adversaires. Pour mettre un terme au nettoyage ethnique, l'OTAN décida d'intervenir en 1995 : premier exemple d'une opération de l'Alliance hors de ses frontières. Moscou accepta de participer à la Force de stabilisation (Stabilisation Force in Bosnia and Herzegovina, SFOR). Mais il ne s'agissait que d'un arrangement *ad hoc*, la SFOR restant sous le contrôle politique du Conseil de l'Atlantique nord, dont la Russie n'était pas membre.

Moscou considérait toujours l'Europe de l'Est, rebaptisée Europe centrale, comme un glacis de sécurité entre l'Ouest et la Russie. Et si elle n'avait ni les moyens ni la volonté de contrôler cette région stratégique importante, elle n'entendait pas non plus la voir tomber sous la coupe de la puissante alliance militaire qui avait été son ennemie pendant si longtemps. L'OTAN n'avait jamais vraiment sérieusement considéré la Russie

comme un membre potentiel, et son organisation militaire intégrée disposait à présent d'une imposante supériorité sur les forces armées russes.

Les efforts de la Russie pour préserver le *statu quo* échouèrent en 1997, quand l'OTAN invita la Pologne, la République tchèque et la Hongrie à la rejoindre. Dans le même temps, l'Alliance signa une autre déclaration avec la Russie : l'Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles fixa une procédure de consultation de la Fédération de Russie à qui, cependant, aucun droit de veto n'était accordé sur le processus décisionnel de l'OTAN. L'Alliance atlantique promit alors de « ne pas stationner de forces de combat substantielles » et déclara « n'avoir ni plan, ni raison de déployer des armes nucléaires sur le territoire des nouveaux membres ».

Malheureusement, l'Acte fondateur se révéla peu utile. En 1999, l'OTAN s'engagea dans une guerre contre la Serbie, qui tentait de réduire par la force l'insurrection sécessionniste au Kosovo. En Russie, le bombardement du Kosovo fut largement perçu comme une preuve de la naïveté des espoirs post-guerre froide quant à un Ouest voulant traiter la Russie en partenaire égal. La guerre du Kosovo, avec l'élargissement de l'OTAN, mina le consensus du temps de la perestroïka selon lequel l'usage de la force militaire, même dans le meilleur des buts, n'était plus légitime. Ce n'est pas un hasard si la seconde guerre de Tchétchénie, qui éclata peu après, ne rencontra pas d'obstacle dans l'opinion russe, au contraire de la première.

La guerre du Kosovo se termina par le face-à-face – par miracle pacifique – des soldats russes et de l'OTAN sur l'aéroport de Pristina. Tandis que la Russie se joignait une nouvelle fois à la force de maintien de la paix (Implementation Force, IFOR), elle n'avait ni moyen politique ni moyen militaire d'influer sur les politiques de l'Alliance, qui préparait les conditions de la déclaration d'indépendance kosovare. Après quelques années, la Russie se retirait de l'IFOR, mettant un terme à la coopération militaire OTAN/Russie sur le terrain.

L'élargissement du fossé

La Russie du nouveau millénaire et l'Alliance nord-atlantique se faisaient désormais face dans une nouvelle atmosphère de soupçon. Le président Vladimir Poutine suggéra néanmoins à nouveau au secrétaire général de l'OTAN, Lord George Robertson, que la Russie pourrait un jour rejoindre l'Alliance – sans réaction. Après le 11 septembre, Washington et Moscou proclamèrent de nouveau leur partenariat stratégique. Et en mai 2002, un

nouveau Conseil Russie-OTAN était mis en place pour promouvoir la coopération dans tout un éventail de domaines. Le nouveau rapprochement ne dura pas.

En 2002, l'Administration Bush décidait unilatéralement de se retirer du Traité ABM et d'entamer le déploiement de systèmes de défense antimissiles, malgré les protestations de Moscou. Celui-ci fut encore placé devant le fait accompli en 2002, quand l'OTAN boucla sa nouvelle extension. Cette fois, c'était un « big bang » : l'OTAN admit sept nouveaux membres, dont trois anciennes Républiques soviétiques, l'Estonie, la Lettonie, et la Lituanie. Ce qui avait été la « zone de sécurité » de l'URSS était désormais entièrement absorbé par l'OTAN.

En 2003, les États-Unis envahirent l'Irak. La Russie était opposée à cette guerre, et pour la première fois, l'Alliance était ouvertement divisée. Le secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld évoqua une « nouvelle » et une « vieille » Europe, les nouveaux membres de l'OTAN soutenant pleinement la guerre en Irak, les plus anciens la critiquant. De plus, certains anciens membres du Pacte de Varsovie, désormais membres de l'UE, s'efforçaient de ralentir l'intégration de cette dernière, tout comme le développement de son identité de sécurité : la Pologne et la République tchèque seront, par exemple, parmi les derniers pays à ratifier le traité de Lisbonne.

L'Administration Bush préféra bâtir contre l'Irak une « coalition des volontaires », hors des structures de l'OTAN. Mais quand Washington fut pris dans le bourbier irakien, le gouvernement américain tenta de pousser l'OTAN à prendre la responsabilité de la guerre en Afghanistan. En 2006, l'OTAN accepta donc formellement de prendre le contrôle de la Force internationale d'assistance et de sécurité (International Security Assistance Force, ISAF) en Afghanistan. L'Afghanistan devenait la première guerre de l'OTAN hors d'Europe.

À la lumière des expériences de la SFOR, de la Kosovo Force (KFOR) et de l'ISAF se développèrent des propositions pour une OTAN « globale », rassemblant sous protection commune l'OTAN actuelle et les Alliés des États-Unis dans la région Asie-Pacifique, y compris le Japon, la Corée du Sud, et l'Australie. Trop d'obstacles semblent cependant se dresser sur le chemin d'un tel objectif.

Pendant ce temps, l'économie russe entamait sa reprise grâce aux prix élevés de l'énergie, et à une stabilisation de la situation politique du pays. Moscou accumulait d'importantes réserves de change, et les forces armées russes entamaient une lente modernisation après des années de déclin. La

Russie affermit donc sa position sur la scène internationale, et d'abord dans l'espace post-soviétique, toujours perçu par Moscou comme sphère d'intérêts « privilégiés ». À l'Ouest, prévalait désormais l'impression que la Russie en revenait à ses pratiques traditionnelles autoritaristes et impérialistes.

Moscou interprète les révolutions de couleur comme des tentatives de marginalisation

Moscou interpréta les « révolutions de couleur » d'Ukraine et de Géorgie en 2004 comme une nouvelle preuve de la stratégie occidentale de marginalisation de la Russie et de réduction de sa position militaire face aux États-Unis et à l'OTAN. Les gouvernements pro-occidentaux de ces ex-Républiques soviétiques déclarant leur volonté de rejoindre l'Alliance atlantique, les responsables russes décidèrent de s'assurer que ce scénario n'arriverait pas.

La Russie était encore plus inquiète du troisième site de défense antimissile américain, que l'Administration Bush avait décidé de déployer en Pologne et en République tchèque. L'architecture de ce site était adaptable, et Moscou la percevait comme une intention américaine d'annihiler au final toute dissuasion nucléaire russe. Moscou annonça en réponse le déploiement de missiles à courte portée *Iskander* à Kaliningrad, enclave entourée par les nouveaux membres de l'OTAN.

Au lieu de se retirer du Traité FNI, en 2007 le président V. Poutine annonça un « moratoire » sur la mise en œuvre du Traité FCE, jusqu'à ce que l'OTAN en ratifie la version adoptée en 1999. L'Alliance atlantique refusa, liant cette ratification à la mise en œuvre de l'engagement russe de retrait total de ses forces de Géorgie et de Moldavie. Pour la première fois, Moscou annulait de fait un accord de contrôle des armements légalement contraignant. L'Ouest continua à ignorer les avertissements russes.

Début 2008, le Kosovo déclara son indépendance, faisant unilatéralement sécession de la Serbie. Les protestations de cette dernière, soutenue par la Russie, restèrent sans effet. La plupart (mais pas tous) des membres de l'OTAN reconnurent immédiatement l'indépendance kosovare.

En août 2008, les relations Russie-OTAN atteignirent leur point le plus bas depuis la fin de la guerre froide, après l'attaque du président géorgien Mikhaïl Saakachvili, soutenu par l'Occident, contre l'Ossétie du Sud séparatiste, laquelle avait proclamé son indépendance à l'égard de la Géorgie après la chute de l'URSS. Les troupes géorgiennes attaquèrent également un bataillon russe de maintien de la paix, apparemment déployé là pour

superviser l'accord de cessez-le-feu signé en 1992. M. Saakachvili semble avoir espéré reprendre rapidement le contrôle de l'Ossétie du Sud, mais Moscou répondit avec une force écrasante, reconnaissant dans la foulée l'indépendance de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie, autre région séparatiste géorgienne.

Mikhaïl Saakachvili appela à l'aide les États-Unis et l'OTAN, sans réaction militaire. Mais l'Alliance, accusant Moscou « d'agression non provoquée », mit un terme à toute coopération avec la Russie. L'OTAN et la Russie étaient au seuil d'une nouvelle guerre froide.

La reprise

Heureusement, le nouveau président américain fit rapidement connaître son désir de « remettre en route » les relations américano-russes. Rejetant l'assertion de George W. Bush selon laquelle le contrôle des armements est « obsolète », le nouveau président acceptait un traité successeur de START-1, qui arrivera à son terme en décembre 2009, pour réduire encore le nombre de têtes nucléaires stratégiques et de vecteurs. Mais il n'est pas facile de négocier un tel accord stratégique en si peu de temps.

La nouvelle Administration américaine admet le lien existant entre systèmes offensifs et défensifs et a, semble-t-il, décidé de geler le développement des défenses antimissiles stratégiques, se concentrant sur les défenses contre les missiles à courte et à moyenne portée. En avril 2009, Washington a stoppé certains programmes antimissiles stratégiques et annulé, au mois de septembre suivant, le plan de déploiement du troisième site en Pologne et en République tchèque. Les systèmes stratégiques, comme les intercepteurs basés au sol (Ground-Based Interceptors, GBI) ou les radars *X-band*, étaient en effet inutiles face aux missiles iraniens à portée intermédiaire qui réclament des défenses antibalistiques de théâtre. Barack Obama fut alors accusé par l'opposition républicaine d'« appeasement », de « capitulation » face à la Russie, et certains responsables d'Europe de l'Est lui envoyèrent une lettre ouverte à l'été 2009, soulignant la pérennité de la menace russe.

Mais la Maison-Blanche bénéficiait sur ce sujet du soutien des membres clés de l'OTAN. Suivant la direction donnée par les États-Unis, Bruxelles accepta de reprendre les activités du Conseil Russie-OTAN. Anders Fogh Rasmussen proposa de « renforcer [la] coopération pratique dans tous les domaines sur lesquels [l'Europe et la Russie font] face aux mêmes risques et aux mêmes menaces pour [leur] sécurité » et de lancer « une étude conjointe des nouveaux défis de sécurité au XXI^e siècle, qui soit une base solide

pour [leur] future coopération ». Il exprima également son intérêt pour les propositions du président Dmitri Medvedev sur un nouvel arrangement de sécurité européen, prenant en compte « les inquiétudes de la Russie à propos de sa marginalisation vis-à-vis de la sécurité européenne ».

Dmitri Medvedev propose un sommet paneuropéen avec les institutions multilatérales

Peu après son élection, D. Medvedev avait suggéré un sommet paneuropéen pour discuter d'un nouveau système de sécurité global, incluant tous les pays européens, et toutes les institutions multilatérales : OTAN, UE, OSCE et Organisation du traité de sécurité collective (OTSC) – qui lie la Russie à sept autres ex-Républiques soviétiques.

On peut remarquer que l'idée a été reprise dans des articles récents de Zbigniew Brzezinski, qui n'a jamais été considéré comme « prorusse ». Il y propose un accord OTAN/OTSC, pour autant que Moscou ne voie pas d'objection à un élargissement futur de l'OTAN (l'Ukraine et la Géorgie ne font pas partie de l'OTSC). Apparemment, Z. Brzezinski serait prêt à concéder une « sphère d'influence » à la Russie dans les anciennes Républiques soviétiques d'Asie centrale, mais pas en Europe de l'Est. Sa position reflète aussi une inquiétude grandissante devant la possibilité que l'OTAN connaisse une pénible défaite en Afghanistan. Russie et OTSC pourraient alors jouer un rôle de barrage contre les Talibans et Al-Qaïda, si ces derniers venaient à reprendre le contrôle du pays.

Une nouvelle fenêtre d'opportunité

Dans un article du 10 septembre 2009, Dmitri Medvedev lance un appel à la modernisation de la Russie et admet que « la question de l'harmonisation de nos relations avec les démocraties occidentales n'est pas affaire de goût, de préférence personnelle, ou la prérogative de certains groupes politiques donnés » : « Nous avons de nombreux objectifs communs, y compris des priorités absolues qui affectent chaque habitant de cette Terre, comme la non-prolifération nucléaire, et la réduction des effets négatifs du changement climatique causé par l'activité humaine ».

Les intérêts communs de la Russie et de l'Ouest incluent aussi la lutte contre le terrorisme, contre la prolifération des armes de destruction massive, la sécurité maritime, la lutte contre le trafic de drogue, etc. Ce qui est nécessaire, c'est une évaluation commune des menaces, comme Moscou l'a proposé à de nombreuses reprises. Une évaluation réaliste des programmes nucléaire et balistique iraniens permettrait de faire face efficacement à

leur défi, diplomatiquement et si nécessaire par des sanctions économiques ou des systèmes antimissiles.

Depuis que B. Obama a annulé l'installation du troisième site de défense antibalistique, de nouvelles opportunités s'ouvrent pour construire un système régional antimissile européen, liant les défenses de théâtre de la Russie, de l'OTAN, et des États-Unis. Un tel système devrait être destiné à la protection contre les missiles à courte et à moyenne portée (sous la barre des 5 500 km qui correspond aux armes stratégiques des arsenaux russes et américains). Les composants d'un tel système pourraient prendre la forme des intercepteurs mobiles américains *Patriot PAC-3*, *SM-3* et *THAAD*, des intercepteurs russes *S-400* et à l'avenir *S-500*, du *Medium Extended Air Defense System* (MEADS) développé par l'OTAN, et des radars russes et américains basés à terre et en mer.

Un tel système de défense coopérative pourrait être déployé dans les deux ans, avec une possibilité de le renforcer au milieu de la prochaine décennie, si la menace se faisait plus sérieuse. Ce n'est qu'avec une telle approche que l'on évitera le retour à la confrontation militaire de la guerre froide, les contre-mesures et les reciblages. Des mesures unilatérales, comme par exemple le déploiement du système *Aegis* doté de capacités accrues contre les ICBM stratégiques (les intercepteurs *SM-3 Block II*), en mer Noire ou dans la Baltique, pourraient provoquer une très dangereuse confrontation.

L'Afghanistan est une autre zone majeure de coopération. La Russie perçoit elle aussi les Talibans et Al-Qaïda comme ses ennemis. Mais Moscou, souffrant encore du « syndrome afghan », ne veut pas y renvoyer ses soldats. Néanmoins, la Fédération de Russie a joué un rôle considérable, permettant à la France, à l'Allemagne et à l'Espagne de transiter vers l'Afghanistan via son territoire. Lors du sommet Medvedev-Obama de juillet 2009, elle a accepté d'étendre cette possibilité de transit des hommes et des équipements militaires aux États-Unis. Cette question est d'une importance croissante : la situation se détériore au Pakistan et rend le transit vers l'Afghanistan d'autant plus difficile. La possibilité que le Pakistan sombre dans le chaos suggère que ses armes nucléaires pourraient un jour tomber dans les mains d'extrémistes islamistes.

Moscou accepterait sans doute de plus grandes responsabilités dans la reconstruction des provinces septentrionales afghanes. La Russie est également prête à contribuer au renforcement des mesures contre le trafic de narcotiques ; elle pourrait aussi aider à armer et à former l'armée et la police afghanes.

La Russie et l'OTAN doivent déployer de grands efforts pour sauver le régime de contrôle des armements classiques. Ce qui pourrait se faire sous les auspices d'une conférence de sécurité paneuropéenne. Le Traité FCE modernisé ne devrait pas seulement concerner l'OTAN et la Russie, mais tous les pays européens qui n'ont pas participé au Traité d'origine de 1991. Ce nouveau cadre pourrait permettre d'abaisser considérablement les plafonds sur les hommes et les armes, reflétant la réalité actuelle (bien souvent de 40 % à 50 % inférieure aux anciens maximums). Les nouveaux accords de désarmement se doivent de correspondre aux réalités du XXI^e siècle et non constituer des héritages de la guerre froide.

Le secrétaire général de l'OTAN a récemment fait une proposition intéressante : associer la Russie aux discussions sur le nouveau concept stratégique de l'Alliance atlantique, et le comparer à la Stratégie de sécurité nationale de la Fédération de Russie de mai 2009. Cela pourrait aider à développer un agenda commun pour les années à venir, qui pourrait lui-même servir de fondation à un nouveau système de sécurité paneuropéen. Mais une telle approche ne peut rencontrer le succès que si les Alliés de l'OTAN écoutent l'appel de A. F. Rasmussen à reconnaître que « la Russie a des intérêts de sécurité que nous devons prendre en compte ».

Une réelle fenêtre d'opportunité semble ouverte devant l'OTAN et la Russie pour repenser leur relation, et la façon de l'institutionnaliser par des accords contraignants et un mécanisme permanent de prise de décision. Ainsi les bénéfices communs pourraient-ils prendre le pas sur les intérêts divergents.



MOTS CLÉS

Alliance atlantique
OTAN
Élargissements
Union soviétique
Russie