
La Russie, l'Otan et l'UE : un triangle pour la sécurité européenne ou une nouvelle « Entente » ?



Andrew Monaghan

Mai 2006

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Programme de recherche Russie/NEI
©Ifri, 2006 - www.ifri.org
Institut français des relations internationales
27 rue de la Procession - 75740 Paris Cedex 15 - France
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : 33 (0)1 40 61 60 60

Russie.Nei.Visions

« Russie.Nei.Visions » est une collection électronique consacrée à la Russie et aux nouveaux états indépendants (Belarus, Ukraine, Moldova, Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Ouzbékistan, Turkménistan, Tadjikistan et Kirghizstan). Rédigés dans un format court par des experts reconnus, ces papiers *policy oriented* abordent aussi bien les questions stratégiques et politiques qu'économiques.

Cette collection respecte les normes de qualité de l'Ifri (suivi éditorial et relectures anonymes).

Si vous souhaitez être informé des parutions par courrier électronique, vous pouvez vous abonner à l'adresse suivante : info.russie.nei@ifri.org

Andrew Monaghan est directeur-fondateur de *Russia Research Network*, structure de recherche indépendante basée à Londres. Il est également chercheur associé au CSRC (*Conflict Studies Research Centre*) et professeur invité au Département d'études de la Défense à *King's College*. Il a récemment soutenu une thèse sur les conceptions russes en matière de sécurité dans le cadre des relations Russie-UE au *Department of War Studies, King's College-London*. L'auteur peut être contacté à andrewcm@hotmail.com

En liaison avec ses partenaires, l'Ifri soutient une *task force* sur l'avenir des relations UE/Russie. Le 2 décembre 2005, un premier *workshop* s'est tenu à Paris. Quatre contributions originales ont été présentées par Andrew Monaghan (sécurité), Thomas Gomart (voisinage), Timofei Bordatchev (lobbying) et Michael Thumann (énergie). Elles ont été discutées par Xavier de Villepin, Louis Gautier, Dov Lynch et Dominique David sous la présidence de Thierry de Montbrial.

Ce numéro spécial de *Russie.Nei.Visions* reprend ces contributions, qui doivent se lire, à ce stade, comme des documents de travail destinés à être critiqués et à alimenter le débat UE/Russie. Elles seront enrichies par d'autres travaux lors d'un deuxième *workshop*, courant 2006, et devraient aboutir à des recommandations précises.

Les quatre contributeurs expriment leur remerciements et leur reconnaissance aux discutants pour leur participation active à ce projet.

Sommaire

<i>Sommaire</i>	2
<i>Résumé</i>	4
<i>Introduction</i>	5
<i>Un « triangle » de sécurité européenne ?</i>	7
<i>Les disfonctionnements des « partenariats stratégiques »</i>	11
<i>Le retour d'une « Entente » ?</i>	17
<i>Conclusions et recommandations</i>	21

Résumé

Les relations entre la Russie, l'OTAN et l'UE sont d'une grande importance pour leur propre sécurité ainsi que pour la sécurité régionale. Les compétences et responsabilités de chacune des trois parties se complètent ; elles offrent un cadre approprié pour contrer les menaces militaires et celles relevant de la *soft security*. En effet, des progrès importants ont été accomplis, des cadres institutionnels ont été créés, et un certain nombre de coopérations pratiques se sont instaurées. Replacés dans le contexte historique de la confrontation Est-Ouest, ces progrès sont spectaculaires : il aurait été difficile de prévoir un tel développement, il y a seulement 10 ou 15 ans. Cependant, ce « triangle » n'existe pas en tant que tel, car les relations entretenues par chacun des partenaires avec les deux autres sont traversées par des ambiguïtés, contradictions et conflits d'intérêt. En outre, même si les dirigeants des trois parties souhaiteraient le renforcement de leurs relations, des groupes s'y opposent pour différentes raisons. Cette opposition gêne considérablement la coopération. Cela explique pourquoi le partenariat UE-OTAN demeure problématique à bien des égards, et que les relations Russie-Occident n'ont toujours pas franchi le seuil au-delà duquel le retour en arrière, vers l'époque de confrontation, serait impossible.

Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et n'engagent pas le ministère britannique de la Défense.

Introduction

Les relations entre l'OTAN, l'UE et la Russie sont d'une importance capitale pour la sécurité de l'Europe, de leurs zones tampons, et au-delà. Il convient désormais de les examiner dans un contexte interrégional et global, car le centre de gravité de l'Europe se déplace progressivement du nord et du centre vers l'est, la Transcaucasie et l'Asie centrale.

Les relations entre l'OTAN, l'UE et la Russie représentent un forum de dialogue efficace pour discuter de l'agenda sécuritaire, des questions militaires et de la *soft security* à tous les niveaux d'intérêts, vitaux, stratégiques ou globaux. En effet, le « triangle » Russie/OTAN/UE représenterait, à maints égards, la solution de sécurité idéale, grâce à l'interpénétration et la transparence, pour dépasser les conflits de la guerre froide. Ce partenariat permettrait de résoudre les problèmes mutuels, sans oublier la complémentarité des tâches et des compétences entre l'OTAN et l'UE, respectivement axée sur la capacité militaire et la puissance civile.

Malgré l'importance manifeste que revêtent ces relations, peu de travaux leur ont été consacrés. D'une part, il est rare qu'elles soient examinées dans un contexte historique ou stratégique, et, d'autre part, on ne prend pas suffisamment en compte la complexité de leur dynamique et des éléments autour desquels elles s'organisent. Beaucoup a déjà été fait pour surmonter la confrontation de la guerre froide. Cependant, de profondes ambiguïtés persistent dans les concepts de sécurité de chacune des entités par rapport aux deux autres, ce qui se traduit par une coexistence coopération/confrontation à différents niveaux entre chaque sommet du triangle. En fait, les relations ont connu un progrès considérable, qui mériterait, d'ailleurs, beaucoup plus d'attention. Cependant, ces avancées sont ralenties par un fond de méfiance permanente : de nombreux milieux occidentaux considèrent la Russie avec une suspicion proche de l'hostilité, et la société russe se méfie également de l'OTAN et de l'UE. Ce climat d'ambiguïté et d'instabilité qui domine les relations entre les trois entités est essentiel à leur compréhension et représente un élément central de cet article. Cet élément contribue à expliquer comment les relations entre la Russie et le monde occidental progressent à grands pas dans certains domaines, tout en demeurant encore fragiles sur bon nombre de points. Elles n'ont toujours pas franchi le seuil au-delà duquel un retour en arrière, vers l'époque de confrontation, serait impossible.

Traduit de l'anglais (Grande-Bretagne) par Alba Rossini.

Cet article se propose d'examiner tout d'abord les progrès accomplis par le biais d'exemples de coopération entre les parties à travers le concept de « triangle ». Il abordera ensuite ces questions sous un angle plus critique et se concentrera sur les disfonctionnements de ce triangle. Il s'intéressera enfin plus particulièrement aux relations entre la Russie et le monde occidental en introduisant des comparaisons historiques destinées à fournir une grille d'analyse contextuelle et à tenter de mesurer l'importance du chemin parcouru. Des recommandations destinées à renforcer les relations seront formulées pour conclure.

Un « triangle » de sécurité européenne ?

La prise de conscience des priorités stratégiques et des défis communs a conduit la Russie, l'UE et l'OTAN à établir des « partenariats stratégiques » (Russie-UE, UE-OTAN et Russie-OTAN)¹. Les problèmes traités dans le cadre de ces partenariats englobent, entre autres, le terrorisme, le maintien de la paix, la prolifération des armes nucléaires, la défense anti-missile de théâtre, le sauvetage en mer, la réforme des forces armées, la défense civile, les situations d'urgence et un large éventail de dossiers relevant de la *soft security*. Ces relations triangulaires semblent offrir un format idéal pour la sécurité européenne : la capacité militaire de l'OTAN compléterait en effet les compétences et les savoir-faire de l'UE en matière de coopération judiciaire et policière, tandis que le resserrement de leurs liens avec la Russie élargirait leur champ de compétences et d'expérience. Ce serait la meilleure manière de poursuivre le processus de dépassement des affrontements de la guerre froide. L'évolution des relations avec l'UE et l'OTAN permettrait, par ailleurs, à la Russie d'assurer la stabilité de ses frontières occidentales.

Dans les faits, le dialogue est instauré depuis longtemps² et des cadres institutionnels existent. Le Conseil OTAN-Russie, institué en 2002 par la déclaration de Rome, basé sur l'Acte fondateur Russie-OTAN de 1997, constitue une plate-forme de dialogue où la Russie et l'OTAN négocient d'égal à égal au sein d'un ensemble de 27 membres plutôt que sous le format bilatéral OTAN+1. Il siège au moins une fois par mois au niveau des ambassadeurs et des responsables militaires, deux fois par an au niveau des chefs d'état-major et des ministres de la Défense et des Affaires étrangères et exceptionnellement au niveau des chefs d'Etat³.

Le dialogue UE-Russie est structuré par les sommets qui ont lieu deux fois par an, les rencontres dans le cadre du Conseil permanent de partenariat (CPP), ainsi que les réunions d'experts et les groupes de travail. Les questions relevant de la sécurité militaire sont discutées entre la Russie et le Comité politique et de sécurité de l'UE (COPS).

¹ Voir par exemple, *NATO-Russia: Forging Deeper Relations*, <www.nato.int>.

² Le dialogue Russie-OTAN a été lancé en juillet 1990 par la déclaration de Londres, le dialogue Russie-UE sur les questions de sécurité – au tout début des années 1990 dans le cadre des négociations préalables à l'Accord de partenariat et de coopération signé en 1994. La coopération UE-OTAN sur les questions de sécurité, plus récente, a été lancée officiellement en janvier 2001.

³ <www.nato.int/home-fr.htm>.

La déclaration OTAN-UE sur la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) signée en décembre 2002 est le document de référence sur lequel se fondent leurs relations. Celle-ci a favorisé les arrangements dits « Berlin Plus » qui offrent le cadre de discussion et la base nécessaires à une coopération concrète en matière de gestion de crise.

La coopération concrète a elle aussi évolué : les questions de sécurité abordées sont désormais plus nombreuses et traitées plus efficacement. Dans nombre de domaines relevant de la *soft security*, les relations progressent entre la Russie et l'UE. L'Union européenne contribue financièrement à des projets de protection de l'environnement au nord-ouest de la Russie et finance également le fonctionnement de centres médicaux spécialisés dans la lutte contre les maladies contagieuses, telles que la tuberculose ou le SIDA. La coopération en matière de contrôle des frontières s'est également améliorée, et des postes de surveillance ont été établis à la frontière russo-finlandaise et dans la région de Kaliningrad. Nikolai Kouznetsov, vice-commandant des troupes de gardes-frontières, considère que la coopération est bien organisée et satisfaisante ; il cite pour preuve l'arrestation, en 2002, de 2 014 immigrants illégaux tentant de se rendre en Europe occidentale. Il note également les succès rencontrés dans le démantèlement de filières d'immigration illégale en provenance de pays tiers⁴.

Des relations ont par ailleurs été établies dans le domaine de la lutte contre le crime organisé. Le Programme d'action relatif à la criminalité organisée, signé en avril 2000, vise un certain nombre d'activités criminelles clairement définies, comme le trafic de stupéfiants, d'êtres humains et de véhicules volés⁵. Ce programme a pour objectif de renforcer les institutions publiques et l'État de droit. Il intègre deux initiatives importantes : la Stratégie de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue pour 2000-2004 et le Programme fédéral spécial 1999-2000 lancé par la Russie pour intensifier la lutte contre la criminalité organisée⁶. Des échanges d'information de nature technique, opérationnelle et stratégique entre les services de police compétents, ainsi que des réunions d'experts et des actions de formation sont également prévues. Pour favoriser la coopération avec l'UE, la Russie a, par ailleurs modifié, la législation relative au blanchiment d'argent. En janvier 2004, le président Poutine a souligné les modifications apportées au Code pénal qui prévoit désormais une responsabilité pénale pour le trafic d'êtres humains,

⁴ N. Kouznetsov, "Russian-International Collaboration on Kaliningrad's Borders," *Russian Regional Perspectives, IISS Journal*, Vol. 1, n° 3, <www.iiss.org>.

⁵ Pour plus de détails, voir <www.europa.eu.int>.

⁶ La Stratégie de l'Union européenne contre la drogue a cherché à réduire la prévalence de l'usage de stupéfiants, notamment, parmi les jeunes de moins de 18 ans, l'accès aux stupéfiants et le nombre de crimes liés à la drogue sur cinq ans. Elle s'attache également à la réduction des conséquences de l'usage de la drogue sur la santé (SIDA, hépatite B ou C, etc.). Le Programme fédéral spécial russe a été approuvé par le Parlement russe le 10 mars 1999. Il a cherché à renforcer la lutte contre le crime organisé en réformant le système de justice pénale et d'application des lois, en augmentant les contrôles financiers, en supprimant la corruption et en développant la coopération internationale.

qualifié d'activité criminelle⁷. La signature en mai 2005 des quatre « feuilles de route » a permis d'élaborer des programmes de coopération dans le domaine de la justice, des affaires intérieures et de la sécurité extérieure.

Les relations OTAN-Russie donnent lieu, elles aussi, à un certain nombre de coopérations concrètes. Peter Williams, chef de la mission de liaison militaire de l'OTAN à Moscou de 2002 à 2005, considère ainsi que « tous les domaines de coopération qui ont fait l'objet d'un accord à Rome présentent maintenant des signes de progrès réel ». Il cite à cet égard le développement de la coopération navale, à travers la participation de la Russie au Groupe de travail sur l'évacuation et sauvetage des sous-marins (GT SMER) dirigé par l'OTAN⁸ et à l'exercice « Sorbet royal »⁹ consistant à des opérations de sauvetage de sous-marins. Cette coopération a pris tout son sens en août 2005, lorsque la *Royal Navy* a apporté son assistance lors du sauvetage d'un sous-marin russe en détresse dans le Kamtchatka. La participation russe au GT SMER avait contribué à des échanges d'information, qui ont permis à l'équipe britannique d'avoir connaissance des caractéristiques du sous-marin russe et de pouvoir utiliser l'équipement approprié. À l'initiative de la Russie, les unités de la Flotte de la mer Noire ont également participé à l'opération de surveillance et de contrôle maritime en Méditerranée baptisée « Active Endeavour », qui s'est déroulée, début 2006, sous l'égide de l'OTAN¹⁰.

La mise en œuvre de mesures de confiance dans le domaine de la sécurité du stockage et du transport d'ogives et de matériel nucléaires fait aussi partie de la coopération. En août 2004, à l'initiative de la Russie, les experts de l'OTAN ont été invités à assister à l'exercice militaire « Avaria », conduit par l'armée russe dans la région de Mourmansk. En réponse, le Royaume-Uni a convié, en septembre 2005, une cinquantaine d'experts russes à un exercice de gestion des accidents nucléaires « Senator 2005 », organisé en Écosse sous l'égide du Conseil OTAN-Russie¹¹. La coopération OTAN-Russie s'est également développée dans le domaine de la défense antimissile de théâtre (TMD) avec deux exercices de postes de commandement et la mise en place d'un concept opérationnel commun, ainsi que dans le domaine de la défense civile et la gestion des situations d'urgence (un exercice réalisé à

⁷ Pour un examen plus approfondi des relations de sécurité Russie-UE, voir A. Monaghan, *Russian Perspectives of the Russia-EU Security Relationship*, CSRC Paper, 05/38, août 2005.

⁸ Un accord cadre sur le sauvetage des équipages de sous-marin en naufrage entre la Russie et l'OTAN a été signé en février 2003. *Conseil OTAN-Russie : domaines clés de la coopération au sein du COR*, www.nato.int/home-fr.htm

⁹ <www.nato.int/docu/update/2005/08-august/f0810a.htm>.

¹⁰ Des accords politiques ont été conclus en décembre 2004. Depuis les autorités militaires russes travaillent pour s'aligner sur les standards d'interopérabilité, nécessaires au pré-déploiement, qui s'appliquent à tous les participants. P. Williams, *NATO-Russia military co-operation: from dialogue to interoperability?*, *The RUSI Journal*, vol. 150, n° 5, octobre 2005, p. 45.

¹¹ <www.mod.uk>.

Kaliningrad en 2004)¹². Jaap de Hoop Scheffer, secrétaire général de l'OTAN, a déclaré à cet égard que les opérations conduites constituaient « un gage solide » de progrès ultérieurs¹³.

Enfin, des relations de coopération ont naturellement été établies dans le domaine du maintien de la paix et de la gestion de crise. L'OTAN a ainsi associé la Russie à ses opérations de maintien de la paix menées de 1996 à 2003 dans les Balkans (la Russie a fourni le plus gros contingent parmi les pays non-membres de l'OTAN), tandis que la Russie a apporté son soutien à la mission de l'OTAN en Afghanistan. Elle a également mis en place, en février 2005, des forces de maintien de la paix constituées de bataillons légèrement équipés, rapidement déployables, capables de participer à opérations avec des partenaires anglophones dans le but d'assurer l'interopérabilité avec les troupes et les structures de commandement de l'OTAN¹⁴. L'OTAN et l'UE ont par ailleurs mené des exercices conjoints de gestion de crises dans lesquelles l'OTAN a commencé à déléguer la gestion de certaines opérations à l'UE. Enfin, la Russie a apporté sa contribution à la mission de l'UE en Macédoine.

Les progrès sont donc évidents. Les cadres institutionnels ont résisté aux aléas politiques. Des bases de coopération solides, nécessaires pour continuer à avancer, ont ainsi été établies.

¹² L'OTAN et la Russie développent leurs capacités d'action commune dans le domaine de la défense civile depuis 1996. Une proposition russe a conduit à l'établissement en 1998 du Centre de coordination euro-atlantique de réponse aux désastres naturels, et aux termes du COR, l'accent a été mis sur l'amélioration de l'interopérabilité et des procédures et de l'échange d'information et d'expérience. *NATO-Russia: Forging Deeper Relations*, <www.nato.int/home-fr.htm>.

¹³ Remarques préliminaires par le Secrétaire général de l'OTAN, discours de l'OTAN : Conseil OTAN-Russie, <www.nato.int/home-fr.htm>.

¹⁴ P. Williams, "NATO-Russia Military Cooperation: From Dialogue to Interoperability," *RUSI Journal*, October 2005, p. 45.

Les disfonctionnements des « partenariats stratégiques »

Malgré les progrès décrits, ces relations souffrent d'un certain nombre de disfonctionnements significatifs, qui nuisent à la coopération et en limitent la portée. Au sein de chacun des trois partenaires, il existe des groupes qui se méfient des intentions des deux autres et font obstacle à la coopération. C'est pourquoi, souvent, les relations sont inefficaces à cause d'un esprit de rivalité et de rejet mutuel. Selon les détracteurs, les mécanismes politiques mis en place s'apparenteraient à des forums de discussion, et la coopération, trop limitée, tiendrait du tourisme militaire.

Les problèmes se situent tant sur les plans conceptuel que pratique. Sur le premier, le triangle est asymétrique. Seul le pôle représenté par la Russie est identifiable, tandis que les deux autres, ainsi que leurs attentes à l'égard des relations, le sont moins. En effet, l'OTAN et l'UE ne sont pas des acteurs politiques homogènes : ils sont souvent déchirés par leurs propres contradictions. La confusion interne dont ils souffrent s'illustre clairement dans les relations entretenues avec la Russie et remet fortement en cause la cohérence de leur politique à l'égard de Moscou. Dans ses relations avec la Russie, l'UE est souvent tiraillée entre deux approches : celle des « réalistes », qui adoptent une démarche critique et celle des « amis de la Russie », qui cherchent à entretenir de bonnes relations avec elle¹⁵. En outre, les agendas de l'UE et de la Russie ne comportent pas les mêmes priorités. Les relations entre l'OTAN et la Russie souffrent d'un manque de coordination et de l'accumulation de programmes et de priorités. Un expert note, à ce propos, que seul le ministère russe de la Défense dispose d'une vision globale des relations Russie-OTAN et opère des choix parmi l'ensemble des propositions non coordonnées, selon son bon vouloir¹⁶.

Par ailleurs, il est difficile d'anticiper la façon dont évoluera le rôle de ces trois pôles en matière de sécurité, ce qui empêche d'envisager le développement de leurs relations dans une perspective stratégique à long terme. Le rôle et l'identité de l'OTAN en tant qu'organisation garantissant la sécurité manquent de lisibilité. Bien qu'il s'agisse de la seule véritable alliance militaire en Europe, son rôle a évolué : elle s'est politisée avec l'arrivée de

¹⁵ Pour un point de vue plus approfondi sur les relations UE-Russie voir A. Monaghan, « Une politique de "petits pas" : les objectifs de la présidence britannique pour le partenariat UE-Russie », *Russie.Nei.Visions*, n° 5, août 2005, <www.ifri.org>.

¹⁶ Interview A. Monaghan, février 2006.

nouveaux membres et s'apparente désormais plus à une communauté qu'à une alliance. Aujourd'hui encore, il est difficile d'évaluer l'impact exercé par les divers besoins et influences de ces nouveaux membres sur les objectifs et la doctrine de l'OTAN. Par ailleurs, la fonction exacte de l'OTAN manque de lisibilité : les tentatives visant à modifier son périmètre géographique pour en faire un instrument de projection du pouvoir transatlantique sur la scène internationale ont suscité de sérieux désaccords au sein même des Etats membres.

Cette incertitude a également un impact sur l'UE. Si son rôle en tant que puissance civile dotée de compétences dans le domaine socio-économique et en matière de *soft security* est clairement défini, il est plus difficile de cerner ses capacités militaires (à travers la PESD), et la façon dont celles-ci évolueront. Les États membres paraissent hésiter sur le montant des investissements nécessaires à une politique étrangère et de défense et sur la part de souveraineté qu'ils seraient prêts à abandonner. Leurs différences de perceptions en matière de sécurité et les divergences sur l'usage de la force altèrent leur capacité à développer une approche cohérente. La Stratégie européenne de sécurité élaborée en 2003 reflète bien ces difficultés : admirablement construite, elle relève une série de menaces sécuritaires admises par l'ensemble de l'UE. Elle reste, en revanche, beaucoup plus floue sur les actions à entreprendre pour contrer ces menaces et ne précise pas de façon explicite comment les mettre en œuvre ni à qui en incombe la responsabilité¹⁷.

Il semble en fait que le problème des relations UE-OTAN soit plus profond, car, comme on l'entend souvent dire, ces deux organisations, basées dans une même ville, appartiennent à deux mondes différents. Concurrence, inquiétude et inefficacité semblent dominer leurs relations, et il serait nécessaire d'y insuffler du dynamisme et « sans doute un peu de passion ». Les milieux proches de l'OTAN font preuve d'une certaine nervosité envers une UE qui s'affirme de plus en plus et tend à s'établir comme une alternative à l'Alliance atlantique, tandis que l'UE s'inquiète toujours d'être éclipsée par l'OTAN. Cette logique est poussée à un point tel, que certains analystes croient que les chemins de ces deux institutions finiront inévitablement par se séparer¹⁸. Certains responsables ont d'ailleurs récemment déclaré que les relations entre l'UE et l'OTAN étaient extrêmement fluctuantes en raison des luttes d'influence, que se livrent ces deux organisations sur la scène internationale. Selon les mêmes analystes, elles « daignent à peine communiquer » et leurs relations s'en trouvent paralysées. Par ailleurs, plusieurs pays-membres de l'UE ne sont pas membres de l'OTAN : l'ambiguïté

¹⁷ *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Paris : ISS, décembre 2003, <www.iss-eu.org>.

¹⁸ Discours de Lord Robertson, 2^{ème} réunion du Parlement européen en matière de défense, Bruxelles, Novembre 2003 ; Lindley-French, J. "The Ties That Bind," *NATO Review*, Automne 2003.

de leurs positions sur les questions de sécurité rend difficile toute discussion de nature stratégique¹⁹.

On ignore également dans quelle direction évolueront la politique de la Russie et son potentiel militaire, en particulier, après la présidence russe du G8 en 2006, les élections législatives et présidentielle, prévues en 2007 et 2008. Ses concepts stratégiques et documents officiels adoptés en matière de défense sont extrêmement ambigus : la Russie prône un partenariat avec l'Occident tout en le considérant comme une menace importante pour ses intérêts, voire pour le pays lui-même. Le Concept de sécurité nationale et le Concept de politique extérieure adoptés en 2000, ainsi que le Livre Blanc sur la Défense de 2003 illustrent cette tension.

Malgré les progrès réalisés, l'OTAN et l'UE n'ont toujours pas atteint dans leurs relations avec la Russie un nouveau seuil qualitatif. Si les dossiers à régler entre la Russie et l'OTAN, d'une part, et la Russie et l'UE, d'autre part, sont aujourd'hui moins conflictuels que par le passé, de profonds antagonismes, comme l'opposition de la Russie à l'élargissement, persistent, et les avis divergent sur bon nombre de questions internationales. Jaap de Hoop Scheffer remarquait en 2005 que, malgré un certain rapprochement des analyses au cours des trois dernières années, l'OTAN et la Russie tirent encore trop souvent « des conclusions différentes à partir de mêmes faits objectifs », comme on a pu le constater en Yougoslavie en 1999, en Géorgie en 2003, en Ukraine en 2004 ou au Kirghizstan et en Ouzbékistan en 2005²⁰. C'est à peu près le même esprit qui domine les relations Russie-UE, difficiles et empreintes de méfiance, surtout, dès qu'il s'agit des valeurs.

Cette perception est exacerbée par un sentiment de déséquilibre dans les relations. Les experts russes en matière de sécurité répètent à l'envie, qu'il existe une inégalité conceptuelle dans les relations de la Russie avec ses partenaires, en particulier l'UE - inégalité qui invalide la notion de partenariat. Ils affirment, que la Russie est considérée, notamment, par l'Union européenne, comme source de menaces sécuritaires à gérer. Quant à la Russie, elle se considère comme la cible de toute une série de menaces, venant avant tout du Sud et de l'Est, et voit l'UE comme un partenaire potentiel pour gérer ces défis. Sergueï Kortounov traduit le sentiment de plusieurs experts russes lorsqu'il dit que l'Europe « doit enfin décider... si la Russie est un partenaire ou une source de menaces ». « Pourquoi - s'interroge-t-il, - l'Europe ne voit-elle que les mauvais côtés de la Russie, décrits dans les médias avec une arrogance et une supériorité à peine dissimulées confinant au racisme? »²¹. Dans la pratique, les relations Russie-OTAN et Russie-UE sont quelque peu fragiles, car si l'on peut porter à leur actif des projets de coopération et une série d'exemples réussis, on déplore pourtant le déficit d'information à tous les niveaux et le manque de coordination. Les progrès

¹⁹ Cité in J. Dempsey, "For EU and NATO, a Race for Influence," *International Herald Tribune*, 18 février 2005.

²⁰ Discours de Jaap de Hoop Scheffer, 24 juin 2005 à Moscou, <www.nato.int/home-fr.htm>.

²¹ S. Kortounov, "Kaliningrad and the Russia-Europe Partnership," *International Affairs* n° 2, 2003.

tangibles restent donc en deçà de ce qu'ils pourraient être, et, comme le déclare un expert russe, les relations restent conditionnées par les « sautes d'humeur » de la Douma, au sein de laquelle les points de vue hostiles ne sont guère contrebalancés par une communication soulignant les progrès réalisés²². Cela est particulièrement sensible en raison de tensions internationales pouvant susciter des polémiques et affrontements ; l'Irak et l'Ukraine étant deux exemples significatifs de cette évolution.

Une série d'autres difficultés pratiques viennent saper davantage encore les perspectives de coopération. Les sommes allouées à la coopération, notamment Russie-UE et Russie-OTAN, sont relativement faibles. Le financement des activités du Conseil OTAN-Russie reste limité et flou. On a même pu entendre à l'occasion un expert se demander, si le ministère de la Défense russe disposait d'une ligne budgétaire spéciale pour les dépenses relatives à l'activité de ce Conseil. Au demeurant, les choses ne sont guère plus claires du côté de l'OTAN. Pourtant, dans la mesure où il y a de plus en plus d'opérations et d'exercices conjoints, les coûts vont augmenter, ce qui nécessitera des moyens budgétaires plus conséquents²³. Quant aux relations avec l'UE, le montant des financements est lui aussi très limité. En outre, des deux côtés, un nombre limité de personnes disposent des compétences professionnelles et linguistiques nécessaires pour traiter avec le partenaire.

Chaque partenaire, pris individuellement, est en proie à ses propres difficultés. Des critiques nombreuses et fondées mettent en doute la capacité de la Russie de pouvoir faire face aux nouvelles menaces en matière de sécurité. Ces doutes ne s'expliquent pas seulement par le peu de financements que la Russie consacrerait à son outil de défense et de *soft security*. Plusieurs analystes russes sont extrêmement sceptiques sur la capacité de l'armée russe de coopérer avec l'Occident. Pour reprendre la formule de l'un d'entre eux, « personne ne craint d'avoir l'armée russe pour adversaire, mais l'ayant vu combattre en Tchétchénie, tout le monde craint de l'avoir pour alliée »²⁴. Avant qu'une coopération digne de ce nom puisse être instaurée, la Russie doit procéder à une réforme radicale de la structure de ses forces armées, en particulier en matière d'entraînement et d'équipement²⁵. Une évolution doctrinale semble, par ailleurs, nécessaire au sein de l'armée russe pour renforcer la transparence et le contrôle civil²⁶.

Dans le domaine de la *soft security*, des problèmes existent du côté russe. Les tentatives de réforme ont créé une confusion en matière de pouvoirs et de responsabilités. Elles ont également amoindri la capacité des autorités fédérales à recueillir l'information sur les problèmes de *soft security* et

²² Interview A. Monaghan, automne 2005.

²³ P. Williams, op.cit., p. 46.

²⁴ A. Arbatov in N. Arbatova (éd.), *Evrobezopasnost: est li v nei mesto dlya Rossii?*, [Sécurité européenne : il y a-t-il une place pour la Russie ?], Moscou, RUE, 2002, p. 16. <www.rue.ru>.

²⁵ V. Dvorkin in N. Arbatova, *Rossia i ES: bratya po oruzhiu* [La Russie et l'UE : frères d'armes], Moscou, RUE, 2003, p. 8-12, 17. Voir en russe : <www.rue.ru/docs/Bratja.doc>.

²⁶ Baranovsky, in ibid, p. 57.

à les traiter efficacement. Par ailleurs, la base juridique pour traiter certains de ces problèmes se révèle inadaptée : ainsi, la Russie ne dispose pas d'un arsenal juridique approprié pour lutter contre l'immigration illégale et s'appuie toujours sur une version, certes amendée, mais obsolète, d'une loi soviétique datant de 1981.

L'Occident souffre aussi d'insuffisances d'ordre pratique. Certains experts avancent que l'Europe ne dispose pas d'un système de sécurité militaire approprié pour faire face aux menaces actuelles. Le général Rupert Smith, ancien commandant adjoint des forces alliées en Europe (SACEUR), déclare que l'OTAN, conçue pour des guerres à l'échelle industrielle, n'est plus adaptée à notre époque de conflits sub-étatiques. Il estime que les forces ne sont ni correctement configurées, ni utilisées à bon escient. Les forces terrestres de l'OTAN étaient à l'origine destinées à mener des batailles défensives pour le compte de l'Europe occidentale, tandis que les forces aériennes et maritimes avaient vocation à assurer sa suprématie sur le continent européen et sur l'Atlantique. Bien que l'affrontement Est-Ouest appartienne désormais au passé, son héritage se perpétue : les institutions et les forces occidentales actuelles sont le produit de cette préparation à une guerre totale et de cette nécessité de dissuasion. « Aujourd'hui, nous sommes amenés à travailler avec des forces armées équipées et organisées dans ce but, – déclare Rupert Smith, – et bien qu'elles n'aient jamais été destinées à intervenir dans des conflits de basse intensité, ce sont pourtant ces ressources-là que nous déployons »²⁷. Certains experts britanniques vont même jusqu'à affirmer que la réforme structurelle de l'OTAN n'a été rien de plus qu'un simple aménagement.

Ainsi, si au premier abord le triangle UE-OTAN-Russie, semble être un format idéal pour gérer les questions de sécurité militaire et de *soft security* à l'échelle de l'Europe, le manque de cohésion entre des objectifs, contradictoires, générateurs de rivalité, compromet sérieusement le potentiel de coopération. Dans la pratique, la profusion et la confusion des concepts stratégiques entre les trois partenaires, les approches divergentes des différents États en ce qui concerne la sécurité et l'usage de la force, ainsi que le manque de moyens adaptés sans division claire des tâches, compliquent à la fois les relations transatlantiques et les relations entre l'Occident et la Russie²⁸. Il existe en Europe plusieurs concepts de sécurité collective, d'équilibre des pouvoirs (*balance of power*) ou de « pôles » de puissance. Les États membres envisagent différemment le recours aux institutions de sécurité : pour les uns, elles sont essentielles ; alors que pour les autres elles permettent de constituer des montages *ad hoc*. Les divergences d'approche entre les États-Unis et l'Europe sont bien connues. Mais l'élargissement de l'OTAN ajoute une dimension nouvelle et ouvre une perspective nouvelle aux relations entre la Russie et le monde occidental, dans la mesure où un certain

²⁷ R. Smith, R. *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, London, Allen Lane, 2005, p.197.

²⁸ Pour plus de détails sur la confusion entre les concepts stratégiques, voir C. Masala, "Comparing the Incomparable," in *Security Strategies: NATO, the US and the EU*, NDC numéro spécial, Rome, NDC, mars 2005.

nombre de pays d'Europe centrale et orientale ont rejoint l'OTAN pour échapper à toute forme d'influence russe.

Le retour d'une « Entente » ?

Comment dans ces conditions concevoir les relations Russie-UE-OTAN en matière de sécurité ? Il est clair que les ambiguïtés qui persistent de chaque côté ne plaident en faveur ni d'une alliance, ni d'un partenariat. Pourtant, les relations sont d'une importance stratégique, le dialogue a été institutionnalisé et les exemples concrets de coopération ne manquent pas. Un nouvel éclairage peut être apporté à ces relations, si on les examine dans un contexte historique et qu'on établit des parallèles avec certains exemples du passé, comme les Ententes de la fin du XIX^{ème} siècle et du début du XX^{ème}²⁹.

Il convient certes d'éviter les analogies historiques simplistes. L'Histoire ne se répète jamais. Il est pourtant vrai qu'on a souvent tendance à simplifier l'analyse des ententes, en les interprétant souvent comme une transition vers une alliance (les historiens soulignent que les ententes, marquées par les difficultés, étaient en 1914 proches de l'éclatement). Mais ces comparaisons sont malgré tout utiles, dans la mesure où elles fournissent une perspective et une grille d'analyse permettant de prendre en considération la complexité de ces relations à plusieurs niveaux, notamment, le fait que dans une relation d'entente, des facteurs de coopération et de confrontation coexistent, l'ambiguïté dissimulant cette contradiction.

Deux citations illustrent la signification de l'entente :

« L'expression *entente cordiale* est une idée de génie des experts en relations publiques. Les mots sont vagues, dénués de la précision attachée à celui d'*alliance* et respirent la bonne volonté. Comment ne pas adhérer à un concept tel que « la compréhension cordiale » ? L'ambiguïté cachée de cette expression représentait d'une certaine façon un danger pour les relations franco-britanniques, mais le fait que cette ambiguïté puisse *justement* être cachée en était un immense avantage »³⁰.

²⁹ Pour une étude détaillée des ententes voir K. Neilson, *Britain and the Last Tsar: British Policy and Russia, 1894-1917*. Oxford: Clarendon Press, 1995; J. Siegel, *Endgame: Britain, Russia and the Final Struggle For Central Asia*. London: I.B. Tauris, 2002; T. Otte, "The Elusive Balance: British Foreign Policy and the French Entente Before the First World War"; Stone, G. "From Entente to Alliance: Anglo-French Relations, 1935-1939", les deux derniers in A. Sharp & G. Stone, (Eds.), *Anglo-French Relations in the Twentieth Century: Rivalry and Cooperation*. London: Routledge, 2000; J. A. White, *Transition to Global Rivalry: Alliance Diplomacy and the Quadruple Entente, 1895-1907*, Cambridge: CUP, 1995.

³⁰ P.M.H. Bell, *France and Britain, 1900-1940: Entente and Estrangement*. London: Longman, 1996, p. 40.

« Le point fondamental à souligner est qu'une entente *n'est pas* une alliance. Dans les situations d'extrême urgence, elle peut même se révéler dénuée de toute substance. Car une entente n'est qu'un concept abstrait, un point de vue de politique générale partagé par deux gouvernements, qui peut devenir ou devient en effet si vague qu'il en perd tout contenu »³¹.

Ces définitions s'appliquent parfaitement aux relations entre l'OTAN, l'UE et la Russie. Les partenaires cherchent à établir des relations non contraignantes, qui leur permettraient d'établir un dialogue et d'éviter l'isolement. En fait, à certains égards, on peut considérer les ententes comme des trêves améliorées entre adversaires.

Malgré tout, il est essentiel de considérer ici que, bien que les relations Russie-UE et Russie-OTAN souffrent de nombreuses insuffisances et s'offrent à la critique, une perspective historique de long terme apporte un éclairage différent. Le passage d'un climat de confrontation à des relations de coopération est un processus long et difficile, au cours duquel les avancées alternent avec les reculs. Il faut rappeler que, de chaque côté, structures et systèmes de sécurité ont été conçus pour lutter contre l'autre camp.

Il ne faut ni sous-estimer, ni surestimer les progrès accomplis. Certes, une évolution plus rapide serait souhaitable, mais ce serait très inhabituel d'un point de vue historique. Le passage d'une confrontation hostile à une coopération prend du temps et exige des négociations longues (parfois pendant plusieurs années), complexes et souvent difficiles. Une fois les accords signés, les négociations sur la mise en œuvre de certains points particuliers, peuvent même durer plusieurs mois, voire plusieurs années, à supposer qu'elles aboutissent.

De nombreux analystes dénigrent les accords et stratégies communes adoptés au milieu et à la fin des années 90, en raison de leur manque d'envergure, de leurs contradictions ou du fait qu'ils aient été dépassés avant même leur entrée en vigueur. À l'époque, cependant, le plus important était de parvenir à les signer³². Ce sont là les fondations de départ. Et si certains progrès concrets, ou l'absence de progrès, sont eux aussi critiqués, il faut bien reconnaître que peu de personnes auraient pu prévoir une telle évolution il y a seulement douze ans.

La comparaison avec les « ententes » du passé a également pour avantage de permettre d'éclairer la complexité et les problèmes, auxquels doivent faire face les décideurs, quand ils cherchent à transformer l'hostilité en coopération. Les relations OTAN-UE-Russie dans le domaine de la sécurité ne sont dirigées que par quelques personnes au sommet du pouvoir exécutif. L'évolution des rapports entre l'OTAN et la Russie a été considérablement facilitée par les bonnes relations personnelles entre le commandant en chef

³¹ E. Crowe, Haut fonctionnaire du *Foreign Office* britannique, 2 février 1911, cité in P.M.H. Bell, op.cit., p. 53 (italique de l'original).

³² V. Shemyatenkov, "Ten Years of Formal Relations between the EU and the Former Soviet Union: What is Next ?" in Leshoukov, I. (ed), *Desyatiletije sotrudnichestva (1988-1998): Evropeiskiy soyuz i Rossia* [Une décennie de coopération : L'Union européenne et la Russie], Saint-Petersbourg, 1999, p. 3-4.

des forces alliées en Europe et le général Balouïevski, chef de l'état-major russe³³. En ce qui concerne les relations avec l'UE, le président Poutine et son administration sont largement impliqués dans leur développement. Cette personnalisation des relations pose deux problèmes. Premièrement, il n'existe aucune garantie que les prochains dirigeants auront les mêmes priorités et que leurs relations personnelles resteront au même niveau. Or, sans l'engagement personnel des chefs d'Etat, les relations pourraient être négligées au profit d'autres objectifs.

Deuxièmement, cela signifie que l'élaboration ou la mise en œuvre des décisions politiques ne repose pas sur une large base de soutien. Cet état de fait bloque le développement des relations, qu'on lui oppose délibérément des obstacles ou simplement une résistance passive. Des décennies d'affrontement ont conditionné les comportements, et bien que cette époque soit révolue, « l'Autre » continue d'être associé à l'image de l'ennemi.

Il existe en fait, une opposition à l'évolution des relations et de la coopération pratique. Cela s'explique par plusieurs facteurs, au premier rang desquels figure l'habitude continue de jouer un grand rôle, tant il est difficile de passer d'un long passé consacré à dresser des plans contre l'autre à une coopération active avec celui-ci. Les ambitions de carrière constituent un autre facteur d'explication, particulièrement dans le secteur militaro-industriel russe, qui continue à présenter l'OTAN, dirigée par les Etats-Unis, comme l'adversaire principal pour préserver les contrats et financements importants. La défiance et l'hostilité issues d'une époque d'affrontement révolue continuent d'influer sur les relations.

La société russe a des avis partagés sur l'OTAN en tant qu'organisation, mais les opinions résolument positives demeurent minoritaires. Si le président est le moteur des relations côté russe, celles-ci ne semblent pas bénéficier d'un grand soutien de la part de trois composantes clés, qui sont l'opinion publique, le Parlement et l'armée. L'opinion publique reste très critique à l'égard de l'OTAN. Certains s'inquiètent de ses intentions et voient en elle un bloc militaire agressif et une menace pour la Russie. D'autres, paradoxalement, la considèrent avec scepticisme, dans la mesure où elle peine à relever les défis d'aujourd'hui, n'a pas de mission claire et hésite à coopérer avec la Russie. L'opinion s'enfermant dans une vision principalement négative ou indifférente, il devient difficile d'établir une coopération fructueuse, entraînant même un rétrécissement de la marge de manœuvre présidentielle³⁴. Les résolutions de la Douma montrent que la doctrine de l'OTAN est interprétée sous un angle offensif, et comme un moyen d'imposer son influence par la force sans l'accord de l'ONU. L'armée russe semble partagée : si, comme l'affirme le général Balouïevski, la « tête » de l'armée est favorable à une coopération avec l'OTAN, les corps semblent être moins convaincus. Les « Priorités pour les forces armées russes », adoptées en 2003, illustrent bien cette ambiguïté. Ce document met l'accent sur le partenariat avec l'OTAN

³³ P. Williams, *art.cit.*, p. 45.

³⁴ Discours de Jaap de Hoop Scheffer, 24 juin 2005 à Moscou, <www.nato.int/home-fr.htm>.

et considère le Conseil OTAN-Russie comme un projet prioritaire qui a permis un développement des contacts et des consultations entre les deux partenaires. Cependant, on note des différences majeures entre les points de vue, notamment, en ce qui concerne l'élargissement de l'OTAN et ses opérations militaires en zones de conflits.

En outre, si une guerre à grande échelle avec l'OTAN est exclue dans son principe, il est certain que pour beaucoup en Russie cette organisation continue à représenter une menace pour les intérêts du pays. D'éminents analystes russes avancent que l'armée ne souhaite pas vraiment établir avec l'Occident une coopération qui risquerait d'exposer ses faiblesses au grand jour. Il est vrai que pour protéger ses positions et défendre ses intérêts corporatistes, elle présente l'OTAN comme la principale menace pesant sur le pays. En outre, la Russie considère la Communauté des États indépendants (CEI) comme une zone d'intérêt vital, et les éventuelles interventions étrangères dans cette zone sont mal acceptées ou rejetées.

Dans tous les cas, il faut se garder de croire que l'ensemble des responsables russes dans le domaine militaire et de la sécurité sont anti-occidentaux : la situation est bien plus complexe. Pour certains l'opposition à l'OTAN s'inscrit dans un choix de carrière, pour d'autres, il s'agit clairement d'une logique professionnelle. On doit aussi rappeler que certains cherchent activement la coopération avec l'Occident. On retrouve les mêmes clivages au sein des élites militaires occidentales, bien qu'il convienne de noter que le scénario est dans une certaine mesure asymétrique : partenaire ou menace potentielle, dans le système de pensée russe, l'OTAN occupe une place importante, tandis qu'à l'Ouest, la Russie ne semble plus représenter un sujet majeur de préoccupation.

Conclusions et recommandations

Les relations en matière de sécurité entre la Russie, l'OTAN et l'UE ont progressé dans plusieurs domaines. Dans une perspective historique, les progrès réalisés en quelques années n'en sont que plus impressionnants. Les relations sont donc sur la bonne voie et ce, sur de nombreux plans, mais souffrent encore de plusieurs asymétries, ambiguïtés et insuffisances. Ainsi, bien que le format triangulaire semble idéal pour s'attaquer aux priorités européennes en matière de sécurité, aucune relation de ce type ne s'est encore réellement établie. Les nombreuses ambiguïtés qui subsistent sur les priorités et les objectifs de chacun des partenaires compromettent la capacité de l'OTAN et de l'UE à développer des plans cohérents sur le plan intérieur ce qui, par conséquent, pèse sur leurs relations extérieures.

Il reste encore beaucoup à faire pour coordonner les politiques et développer des progrès concrets aux niveaux tactique et stratégique. Des ressources supplémentaires sont nécessaires, tant humaines que matérielles : autrement dit, il faut impliquer davantage de personnes, qui y soient intéressées et de façon plus active.

Le contexte des relations doit également évoluer, il convient pour cela de :

- 1) Délimiter plus nettement la responsabilité des tâches et les compétences, en confiant, par exemple, à l'UE plus de pouvoirs en matière de sécurité socio-économique dans les quasi-États de la CEI et en Transcaucasie ;
- 2) Renouveler la réflexion en matière de sécurité et de doctrine et réfléchir à une réforme des capacités de sécurité ;
- 3) Constituer dans le cadre des relations une « banque de projets à succès » à tous les niveaux et les faire connaître largement. L'idée centrale serait de « travailler ensemble de l'intérieur avec une perspective commune à l'égard de l'extérieur », en accordant la priorité à la défense des intérêts communs, par exemple, en Moldavie et au Moyen-Orient ;
- 4) Entreprendre une redéfinition du « nous ». Car si l'affrontement Est-Ouest est révolu, « nous » s'oppose encore trop souvent à « eux », par exemple, dans le domaine de l'énergie et de la gestion des crises.