

La Russie, l'OTAN et l'Union européenne : triangle de sécurité européenne ou nouvelle « Entente » ?

Andrew Monaghan, Alba Rossini

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE** 2007/5 **Hors série**, PAGES 207 À 220
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 2200924157

DOI 10.3917/pe.hso1.0207

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2007-5-page-207?lang=fr>



CAIRN · INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La Russie, l'OTAN et l'Union européenne : triangle de sécurité européenne ou nouvelle « Entente » ?

Par **Andrew Monaghan**

Andrew Monaghan est directeur-fondateur de Russia Research Network, centre de recherche indépendant basé à Londres. Il est également chercheur associé au Conflict Studies Research Centre (CSRC) et professeur invité au Department of War Studies du King's College.

Texte traduit de l'anglais (Royaume-Uni) par Alba Rossini

Les relations entre la Russie, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et l'Union européenne (UE) sont de première importance pour la sécurité européenne. En effet, d'importants progrès ont été accomplis, des mécanismes institutionnels ont été créés, et un certain nombre de coopérations pratiques se sont instaurées. Cependant, cette relation à trois souffre d'un manque persistant de confiance qui est à l'origine d'incompréhensions et de crispations.

Ce texte, issu d'un workshop sur l'avenir des relations UE/Russie qui s'est tenu à l'Ifrri le 2 décembre 2005, a été publié pour la première fois en mai 2006 dans la collection « Russie.Nei. Visions », n° 10 (a) du Centre Russie/NEI de l'Ifrri.

politique étrangère

Les relations entre l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), l'Union européenne (UE) et la Russie sont d'une importance capitale pour la sécurité européenne. 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 cadre de dialogue privilégié pour discuter des enjeux de sécurité, des questions militaires et de la *soft security* à différents niveaux. En effet, le « triangle » OTAN-UE-Russie représenterait, à maints égards, la solution de sécurité idéale, si elle se traduisait par une meilleure interpénétration et une plus

grande transparence. Ce partenariat permettrait de résoudre les problèmes mutuels, en s'appuyant notamment sur la complémentarité des tâches et des compétences entre l'OTAN et l'Union.

Cependant, de profondes ambiguïtés persistent dans les concepts de sécurité de chacune des trois entités, ce qui se traduit par une tension coopération/confrontation aux différents niveaux de la relation. Les avancées ont été considérables, mais elles sont ralenties par un fond de méfiance permanent : 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. Les relations entre ces trois entités sont fondamentalement ambivalentes et instables, ce qui contribue à expliquer les progrès accomplis comme la fragilité des échanges sur de nombreux dossiers. Ces relations n'ont toujours pas franchi le seuil au-delà duquel un retour en arrière, vers l'époque de confrontation, serait impossible.

« Triangle » de la sécurité européenne ?

La prise de conscience des priorités stratégiques et des défis communs a conduit l'OTAN, l'UE et la Russie, à établir des « partenariats stratégiques » (Russie-UE, UE-OTAN et Russie-OTAN¹). 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 antimissile 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

L'évolution des relations avec l'UE et l'OTAN permettrait à la Russie d'assurer la stabilité de ses frontières occidentales

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'Union 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 de la guerre froide. L'évolution des relations avec l'UE et l'OTAN permettrait également à la Russie d'assurer la stabilité de ses frontières occidentales.

Dans les faits, le dialogue est instauré depuis longtemps et des mécanismes institutionnels existent². Le Conseil OTAN-Russie (COR), créé en 2002 par la déclaration de Rome, basé sur l'Acte fondateur Russie-OTAN

1. Voir par exemple, *NATO-Russia: Forging Deeper Relations*, juin 2004, disponible sur <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.

de 1997, constitue une plateforme de dialogue où la Russie négocie d'égal à égal avec les 26 membres de l'OTAN. C'est pour elle une avancée par rapport au format bilatéral OTAN+1 utilisé de 1997 à 2002. Le COR 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'État.

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 par de multiples réunions d'experts et de groupes de travail. Les questions relevant de la sécurité militaire sont discutées entre la Russie et le Comité politique et de sécurité de l'Union (COPS).

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+ » qui servent de cadre aux discussions pour une coopération concrète en matière de gestion de crise.

La coopération concrète a elle aussi évolué. Dans nombre de domaines relevant de la *soft security*, les relations progressent entre la Russie et l'UE. L'Union 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 VIH-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. À titre d'exemple, Nikolai Kouznetsov, vice-commandant des troupes de gardes-frontières, considère que la coopération est satisfaisante ; il cite notamment les succès rencontrés dans le démantèlement de filières d'immigration illégale en provenance de pays tiers³.

Des relations ont par ailleurs été nouées 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 volés⁴. Des échanges d'information de nature technique et opérationnelle entre les services de police compétents, ainsi que des réunions d'experts et des actions de formation sont également prévus. Pour favoriser la coopération avec l'UE, la Russie a, par ailleurs, modifié

3. N. Kuznetsov, « Russian-International Collaboration on Kaliningrad's Borders », *Russian Regional Perspectives*, IISS Journal, vol. 1, n° 3, disponible sur <www.iiss.org>.

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

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, qualifié d'activité criminelle⁵. En mai 2005, la signature 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.

En ce qui concerne les relations OTAN-Russie, Peter Williams, chef de la mission de liaison militaire de l'OTAN à Moscou de 2002 à 2005, considère que « tous les domaines de coopération qui ont fait l'objet d'un accord à Rome présentent maintenant des signes tangibles de progrès ». Il évoque notamment le développement de la coopération navale, à travers la participation de la Russie au Groupe de travail sur l'évacuation et le sauvetage des sous-marins (GT SMER) et à l'exercice *Sorbet royal*⁶. 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. 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'OTAN⁷.

La mise en œuvre de mesures de confiance dans le domaine du stockage et du transport de matériels 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-Russie⁸. 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 Kaliningrad en 2004)⁹. Jaap de Hoop Scheffer, secrétaire général de l'OTAN, a déclaré à

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

6. Un accord-cadre sur le sauvetage des équipages de sous-marins 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*, disponible sur <www.nato.int/home-fr.htm>.

7. 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 Cooperation: from Dialogue to Interoperability? », *The RUSI Journal*, vol. 150, n° 5, octobre 2005, p. 45.

8. Voir <www.mod.uk>.

9. 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 Conseil OTAN-Russie (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*, op. cit. [1].

cet égard que les opérations conduites constituaient « un gage solide » de progrès ultérieurs¹⁰.

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 d'intervenir avec des partenaires anglophones dans le but d'assurer l'interopérabilité avec les troupes et le commandement de l'OTAN¹¹. Par ailleurs, l'OTAN et l'UE ont mené des exercices conjoints de gestion de crises. Enfin, la Russie a apporté sa contribution à la mission de l'UE en Macédoine.

Les progrès sont donc évidents. Les mécanismes institutionnels ont résisté aux aléas politiques. Cependant, ces relations souffrent de dysfonctionnements significatifs qui nuisent à la coopération et en limitent la portée.

Les dysfonctionnements des « partenariats stratégiques »

En Russie, comme au sein de l'UE et de l'OTAN, ces partenariats suscitent de vives réserves, qui font très clairement obstacle à la coopération. Souvent, les relations sont inefficaces à cause d'un manque de confiance entretenu par des groupes de pression. D'autres voix critiquent les mécanismes politiques comparés à des forums de discussion et les échanges qui s'apparenteraient à du tourisme militaire.

Les obstacles se situent à la fois sur le plan conceptuel et sur le plan pratique. Sur le premier, le triangle est déséquilibré. 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'Union ne sont pas des acteurs politiques traditionnels : elles sont souvent déchirées par leurs propres contradictions. La confusion interne dont elles 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 rela-

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

11. P. Williams, « NATO-Russia Military Cooperation: From Dialogue to Interoperability? », *art. cit.* [7].

tions¹². 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 techniques.

Par ailleurs, il est difficile d'anticiper l'évolution de ces trois pôles en matière de sécurité. L'identité, les missions et la zone d'intervention de l'OTAN manquent de clarté. Bien qu'il s'agisse de la seule alliance effective, son rôle a évolué : elle s'est politisée avec l'arrivée de nouveaux membres et s'apparente plus, désormais, à une communauté politique qu'à une alliance militaire. Aujourd'hui encore, il est difficile d'évaluer l'impact exercé par les nouveaux membres sur les objectifs et la doctrine de l'OTAN. Par ailleurs, la fonction exacte de l'OTAN reste difficile à déchiffrer : les tentatives visant à modifier son périmètre géographique pour en faire un instrument de projection globale ont suscité de sérieux désaccords au sein même des États membres.

Cette incertitude a également un impact sur l'UE. Si son rôle en tant que puissance civile dotée de compétences dans le domaine socioéconomique 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 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 reflète bien ces difficultés : admirablement construite, elle révèle une série de menaces sécuritaires admises par l'ensemble de l'Union. 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 responsabilité¹³.

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. Les milieux proches de l'OTAN font preuve d'une certaine nervosité envers une Union qui s'affirme et tend à devenir une alternative à l'Alliance atlantique, tandis que l'UE s'inquiète toujours d'être éclipsée par l'OTAN. Cette logique conduit certains analystes à envisager de profondes divergences

12. 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 », Paris, Ifri, *Russie. Nei. Visions*, n° 5, août 2005, <www.ifri.org>.

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

entre les deux structures¹⁴. Par ailleurs, plusieurs pays membres de l'UE ne sont pas membres de l'OTAN : l'ambiguïté de leurs positions sur les questions de sécurité rend difficile toute discussion de nature stratégique¹⁵.

On ignore également dans quelle direction évolueront la politique de la Russie et son potentiel militaire, en particulier après 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. 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 contradiction.

Malgré les progrès réalisés, l'OTAN et l'UE n'ont toujours pas atteint le seuil de la maturité dans leurs relations avec la Russie. Si les dossiers à régler entre la Russie et l'OTAN, d'une part, et la Russie et l'UE, de l'autre, 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 des dossiers lourds comme la défense antimissile. 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 Ouzbékistan¹⁶ en 2005.

Malgré les progrès réalisés, l'OTAN et l'UE n'ont toujours pas atteint le seuil de la maturité dans leurs relations avec la Russie

Cet état d'esprit se retrouve dans les relations Russie/UE, difficiles et empreintes de méfiance en ce qui concerne les valeurs. Les experts russes en matière de sécurité répètent à l'envi 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, comme une source de menaces. 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 ».

14. Discours de Lord Robertson, 2^e réunion du Parlement européen en matière de défense, Bruxelles, novembre 2003 ; J. Lindley-French, « The Ties that Bind », *NATO Review*, automne 2003.

15. Cité dans J. Dempsey, « For EU and NATO, a Race for Influence », *International Herald Tribune*, 18 février 2005.

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

« 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 racisme¹⁷ ? » Dans la pratique, les relations Russie/OTAN et Russie/UE demeurent fragiles, car si l’on peut porter à leur actif des projets de coopération et une série d’exemples réussis, on déplore le déficit d’information à tous les niveaux et le manque de coordination. Les progrès tangibles restent donc en deçà des attentes 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 réalisés¹⁸. 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.

Des difficultés financières 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 COR 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 conséquents¹⁹. Quant aux relations avec l’Union, 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 les insuffisances de son outil de défense et de *soft security*. Plusieurs analystes russes sont extrêmement sceptiques sur la capacité de l’armée russe à 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 alliée²⁰ ». 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 particu-

17. S. Kortunov, « Kaliningrad and the Russia-Europe Partnership », *International Affairs* (Moscow), n° 2, 2003.

18. Interview d’A. Monaghan, automne 2005.

19. P. Williams, *art. cit.* [7], p. 46.

20. A. Arbatov in N. Arbatova (dir.), *Evrobezopasnost’: est’ li v nej mesto dlâ Rossii?*, [Sécurité européenne : y a-t-il une place pour la Russie ?], Moscou, Comité « Russia in United Europe » (RUE), 2002, p. 16, disponible sur <www.rue.ru/6.pdf>.

lier en matière de commandement, d'entraînement et d'équipement²¹. Une évolution doctrinale semble, par ailleurs, nécessaire au sein de l'armée russe pour renforcer la transparence et le contrôle civil²².

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 à les traiter efficacement. Par ailleurs, le cadre juridique se révèle inadapté : ainsi, la Russie ne dispose pas de l'arsenal juridique approprié pour lutter contre l'immigration clandestine et s'appuie toujours sur une version, certes amendée, mais obsolète, d'une loi soviétique datant de 1981.

Parallèlement, certains experts avancent que l'Europe ne dispose pas d'un système de sécurité militaire approprié pour faire face aux nouvelles menaces. 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 (*war amongst the people*). 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 navales avaient vocation à assurer sa suprématie sur le continent européen et sur l'Atlantique. « 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 déployons²³ ». 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 OTAN/UE/Russie semble être un format idéal pour gérer les questions de sécurité militaire et de *soft security*, les différences identitaires et d'organisation compromettent 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 pour l'usage de la force, ainsi que le manque de moyens adaptés sans division claire des tâches, compliquent à la fois les relations transat-

Les différences identitaires et d'organisation compromettent sérieusement le potentiel de coopération

21. V. Dvorkin in N. Arbatova, *Rossia i ES: brat'â po oružiu* [La Russie et l'UE : frères d'armes], Moscou, Comité « Russia in United Europe » (RUE), 2003, p. 8-12, 17. Voir en russe : <www.rue.ru/Bratja.pdf>.

22. V. Baranovsky, in N. Arbatova, *Rossia i ES: bratya po oružiu*, op. cit. [21], p. 57.

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

l'antiques et les relations entre l'Occident et la Russie²⁴. Il existe 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 d'autres, elles permettent de constituer des montages *ad hoc*. Les divergences d'approche entre les États-Unis et l'Europe sont bien connues. Néanmoins l'élargissement de l'OTAN devrait se traduire par de nouvelles complications entre la Russie et le monde occidental, dans la mesure où un certain 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 » ?

Dans ces conditions, comment concevoir les relations OTAN/UE/Russie ? Il est clair que les profondes ambiguïtés qui persistent de chaque côté ne plaident en faveur ni d'une alliance, ni d'un partenariat. Pourtant, 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 replace dans un contexte historique : des parallèles sont possibles avec les ententes²⁵ de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e.

Il convient, certes, d'éviter les analogies historiques simplistes, car l'Histoire ne se répète jamais. On a souvent tendance à simplifier l'analyse des ententes, en les interprétant comme une transition vers une alliance. 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. En outre, elles permettent de comprendre que, dans une relation d'entente, coexistent des facteurs de coopération *et* de confrontation. Le propre d'une entente est de dissimuler 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 repré-

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

25. 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*, Londres, I. B. Tauris, 2002 ; T. Otte, « The Elusive Balance: British Foreign Policy and the French Entente Before the First World War » ; G. Stone, « From Entente to Alliance: Anglo-French Relations, 1935-1939 », les deux derniers in A. Sharp et G. Stone (dir.), *Anglo-French Relations in the Twentieth Century: Rivalry and Cooperation*, Londres, Routledge, 2000 ; J. A. White, *Transition to Global Rivalry: Alliance Diplomacy and the Quadruple Entente, 1895-1907*, Cambridge, CUP, 1995.

sentait 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 avantage²⁶ ».

« 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 contenu²⁷ ».

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.

De nombreux analystes négligent les accords et stratégies communes adoptés au milieu et à la fin des années 1990 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 signer²⁸. Il faut bien reconnaître que peu de personnes auraient pu prévoir une telle évolution il y a seulement 12 ans.

Une perspective historique de long terme permet de comprendre le passage d'un climat de confrontation à des relations de coopération. Ce processus long et difficile connaît une alternance d'avancées et de reculs. 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 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 des forces alliées en Europe et le général Balouyevski, chef de l'état-major russe²⁹. 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 soulève deux difficultés. En premier lieu, il n'existe aucune garantie que les prochains dirigeants auront les mêmes priorités et que leurs relations personnelles auront la même qualité. Or, sans l'engagement personnel des chefs d'État, les relations pourraient être négligées au profit d'autres objectifs.

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

27. Souligné par l'auteur : E. Crowe, haut fonctionnaire du Foreign Office britannique, 2 février 1911, cité dans P.M.H. Bell, *op. cit.* [26], p. 53.

28. I. Lešukov (dir.), *Desâtiletie sotrudničestva (1988-1998), Evropeiskij soûz i Rossiâ* [Une décennie de coopération : L'Union européenne et la Russie], Saint-Petersbourg, 1999, p. 3-4.

29. P. Williams, *art. cit.* [7], p. 45.

En second lieu, cela signifie que l'élaboration ou la mise en œuvre des décisions politiques ne dispose pas d'un large soutien. Cet état de fait fragilise le développement des relations. Des décennies de confrontation ont conditionné les comportements. Même si cette époque est officiellement révolue, l'« Autre » continue d'être associé à l'image de l'ennemi.

Il existe une opposition à l'évolution des relations et de la coopération pratique, qui s'explique par plusieurs facteurs. Tout d'abord, l'habitude continue à 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 États-Unis, comme l'adversaire principal pour continuer à justifier son mode d'organisation. 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, à savoir, 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 actuels, n'a pas de mission claire et hésite à coopérer avec la Russie. L'opinion s'enferme dans une vision principalement négative ou indifférente et il devient difficile d'établir une coopération fructueuse, ce qui entraîne même un rétrécissement de la marge de manœuvre de l'exécutif³⁰. 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 des Nations unies. L'armée russe semble partagée : si, comme l'affirme le général Balouyevski, 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 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.

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. Ainsi, la Russie considère la Communauté des États indépendants (CÉI) comme une zone d'in-

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

térêt vital, et les éventuelles interventions étrangères dans cette zone sont mal acceptées ou rejetées. En outre, 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.

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 doctrinale. 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.

Il faut se garder de croire que l'ensemble des responsables russes dans le domaine militaire et de la sécurité sont anti-occidentaux

Conclusions et recommandations

Les relations en matière de sécurité entre l'OTAN, l'UE et la Russie ont progressé dans plusieurs domaines. Dans une perspective historique, les progrès réalisés en quelques années sont très significatifs. Les relations sont donc sur la bonne voie sur de nombreux plans, mais souffrent encore de plusieurs asymétries, ambiguïtés et insuffisances. Le format triangulaire semble idéal pour stabiliser la sécurité européenne. Or, 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 :

- délimiter plus nettement la responsabilité des tâches et les compétences, en confiant, par exemple, à l'UE plus de pouvoirs en matière de sécurité socioéconomique dans les quasi-États de la CEI et en Transcaucasie ;

- renouveler la réflexion en matière de sécurité et de doctrine et réfléchir à une réforme des capacités de sécurité ;
- 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 ;
- entreprendre une redéfinition du « nous ». Car si l'affrontement Est-Ouest est révolu, « nous » s'oppose encore trop souvent à « eux » notamment, dans le domaine de l'énergie et de la gestion des crises.



MOTS CLÉS

Russie
Sécurité
OTAN
Union européenne