

Sécurité 17 Globale

Automne 2011

Dossier L'OTAN après Lisbonne

ARMES BIOLOGIQUES

7^e Conférence d'examen de la Convention
sur l'interdiction des armes biologiques

L'OTAN et la Russie après le sommet de Lisbonne : un improbable « partenariat stratégique » entre adversaires-partenaires

Jean-Sylvestre MONGRENIER

Chercheur à l'Institut français de géopolitique (université Paris 8), chercheur associé à l'Institut Thomas More. Docteur en géographie-géopolitique, Jean-Sylvestre Mongrenier est l'auteur de La Russie menace-t-elle l'Occident? publié aux éditions Choiseul (prix Anteios 2010).

« La Russie est l'Eurasie, un monde à part, distinct des pays situés à l'ouest et de ceux situés au sud et au sud-est. [...] L'espace eurasiatique n'est pas divisé entre deux continents, il en forme un troisième. »
Pëtr Savitski, 1925

Dans l'après-Guerre froide, les pays de l'OTAN ont conduit une vaste entreprise d'élargissement. Le nombre des États membres s'est accru et l'institution de partenariats, à l'Est et au Sud, a amplifié le rayonnement de l'OTAN bien au-delà de ses frontières. Les missions et fonctions de

la « nouvelle OTAN » outrepassent la simple défense mutuelle et le champ des opérations dites « non-article 5 » inclut désormais les théâtres extérieurs d'où proviennent risques et menaces : l'Afghanistan est le banc d'essai du « hors zone ». Cette dynamique d'ensemble a mené l'OTAN aux confins de la Russie et elle contrarie la logique de l'« étranger proche » qui gouverne les représentations géopolitiques dominantes de la classe dirigeante russe, celle-là revendiquant une sphère d'influence exclusive dans l'aire post-soviétique. Les

« révolutions de couleur » et la possible installation de systèmes antimissiles américains en Europe centrale amplifient le phénomène. Prononcé par Vladimir Poutine le 10 février 2007 dans le cadre de la *Wehrkunde*, le discours de Munich témoigne dès lors d'un durcissement de la position russe et les relations avec l'administration Bush se font plus difficiles. L'année suivante, l'intervention des troupes russes dans la profondeur du territoire géorgien (août 2008) vise, entre autres buts de guerre, à tracer une ligne rouge à ne point dépasser. Depuis, le discours est à l'apaisement et l'administration Obama a mis en œuvre une politique de *reset* conduite en parallèle dans le cadre des relations OTAN-Russie. La déclaration du COR faite à Lisbonne, le 20 novembre 2010, donne pour fil directeur à cette coopération renouvelée l'institution d'un « véritable partenariat stratégique ». La tâche n'est guère aisée, et ce d'autant plus que l'idée d'une « aire euro-atlantique » incluant la Russie tend à occulter le fait que cette dernière est une puissance eurasiatique cherchant à rehausser son statut international. Le *reset* est d'une portée limitée et les logiques profondes de la politique russe sont autres que celles de l'euro-atlantisme. Non sans difficultés mais avec constance et opiniâtreté, les dirigeants russes cherchent à marginaliser l'OTAN.

Le sens et la portée du *reset*

Une coopération OTAN-Russie ancrée dans la durée

Mise en avant par les instances de l'OTAN et les dirigeants de ses principaux

États membres, la volonté de développer une coopération d'ensemble, voire de haut niveau, avec leurs homologues russes n'est pas chose nouvelle. Adopté en 1994 lors d'un sommet atlantique réuni à Bruxelles, le principe de l'élargissement de l'OTAN aux pays d'Europe centrale et orientale, ces anciens membres du Pacte de Varsovie, posait la question des rapports avec la Russie. L'administration Clinton et les dirigeants occidentaux ont alors pris soin de ménager Boris Eltsine dont la politique était plutôt tournée vers l'Occident tout en se ménageant des appuis diplomatiques en Asie. Andreï Kozyrev, ministre russe des Affaires étrangères (1990-1996), fait alors figure d'« occidentaliste ». La Russie accepte le partenariat pour la paix proposé lors du sommet de Bruxelles aux « pays de l'Est », mais elle demande un statut privilégié. Elle l'obtient avec la signature à Paris, en 1997, de l'« acte fondateur Russie-OTAN », une compensation au prochain élargissement à la Pologne, la République tchèque et la Hongrie décidé cette même année (le premier élargissement effectif en 1999). Avec Evgueni Primakov, successeur de Kozyrev aux affaires étrangères, la Russie explore la voie des coalitions anti-hégémoniques. Un « partenariat stratégique » avec la Chine est négocié, les coopérations avec l'Inde sont relancées et des sommets triangulaires seront par la suite organisés¹.

Pourtant, le Conseil conjoint permanent OTAN-Russie mis en place en 1997 déçoit Moscou et la coopération bute sur l'affaire du Kosovo. La Russie joue de ses liens historiques avec la Serbie slave-orthodoxe, considérée comme une « nation sœur », et veut imposer le Conseil de sécurité des Nations unies à chaque étape du conflit.

Avec la guerre du Kosovo (1999), les rapports se tendent et le Conseil conjoint permanent cesse de fonctionner. L'arrivée au pouvoir de Poutine (1999), les attentats du 11 septembre 2001 et la lutte contre le terrorisme permettent de relancer cette coopération, avec l'institution du Conseil OTAN-Russie (2002), sur fond de nouvelles convergences américano-russes : une déclaration stratégique commune est signée ainsi que les accords SORT sur le nucléaire stratégique et un ambitieux partenariat énergétique est annoncé². D'aucuns évoquent alors une nouvelle « grande alliance ». Les « révolutions de couleur » en Géorgie (2003) et en Ukraine (2004), leur candidature à l'OTAN, puis le projet d'installation de systèmes antimissiles américains en Europe centrale (Pologne et République tchèque, 2007) sont à l'origine d'un brutal retournement géopolitique. La Russie connaît alors une période de forte croissance économique tirée par les cours des hydrocarbures et l'afflux de devises semble permettre à ses dirigeants de renouer avec la puissance³. Aussi Poutine peut-il envisager une épreuve de force avec l'Occident. Elle advient en Géorgie, avec la « guerre des cinq jours » (7-12 août 2008). Depuis, l'heure est au *reset* et à l'élaboration d'un nouveau « partenariat stratégique ».

La vision d'une vaste communauté euro-atlantique

Au regard de cette histoire, le *reset* n'est pas une simple adaptation au retour de puissance de la Russie. Il s'inscrit dans le prolongement d'une difficile et incertaine politique de coopération entre l'OTAN et la Russie, très vite amorcée après la chute du mur de Berlin et la disparition du Pacte de

Varsovie. Au début des années 1990, James Baker, secrétaire d'État de l'administration Bush père, avait lancé l'idée d'une « communauté atlantique » qui couvrirait l'ensemble spatial Vancouver-Vladivostok, la « région Vancouver-Vladivostok » correspondant à la zone régie par les principes de l'acte final d'Helsinki, signé en 1975 au sein de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Cette idée-force est ensuite reprise dans le cadre d'un ambitieux projet d'*enlargement* qui vise la promotion des principes et valeurs de la démocratie libérale et de l'économie de marché dans l'*hinterland* eurasiatique de l'Europe. Au cœur de cette « communauté atlantique », l'OTAN devrait élargir ses missions et ses frontières pour exporter le modèle occidental au-delà de son aire historique, jusqu'à arrimer la Russie à l'Occident. Ainsi imprimerait-elle ses lignes de stabilité dans ce que les théories géopolitiques de MacKinder et Spykman nomment le *heartland* (on sait la fortune de ce concept dans la Russie post-soviétique).

Ces conceptions ont surdéterminé l'extension de l'OTAN à l'Europe médiane. Après le premier élargissement de 1999, limité à trois pays d'Europe centrale, le choix opéré en 2004 est celui d'« une grande OTAN, de la Baltique à la mer Noire » (George Bush, mars 2002). Le processus est mené en parallèle à l'élargissement de l'Union européenne (UE). Ces deux entreprises ont parties liées dans la formation d'une « Europe entière et libre » dont la cohérence repose tout à la fois sur le pilier atlantique (OTAN) et le pilier européen (UE), avec les États-Unis comme « balancier au large » et « assureur » en dernier ressort. Au-delà

de l'isthme Baltique-mer Noire, l'idée d'un partenariat stratégique entre l'OTAN d'une part, la Russie de l'autre, s'inscrit dans une vision paneuropéenne : « l'Europe de l'Atlantique à l'Oural », selon l'expression héritée de Tatichtchev, le géographe officiel de Pierre le Grand⁴. Ainsi, une Russie ayant procédé à la réforme de ses institutions politiques et économiques aurait-elle toute sa place dans l'aire euro-atlantique. Cette vision se heurte aux faits : la Russie n'est pas en transition vers la « démocratie de marché » ; elle recouvre un espace qui, depuis l'isthme Golfe de Finlande-mer d'Azov jusqu'à l'océan Pacifique, déborde très largement les limites conventionnelles de l'Europe. Le fait eurasiatique induit d'autres logiques géopolitiques sur lesquelles nous reviendrons.

54

Les limites du *reset*

Si l'on considère le *reset* non plus dans la durée mais dans le présent contexte géopolitique, la relance des coopérations entre les puissances occidentales et la Russie – le COR est l'un des lieux d'expression de cette relance – est axée sur des objectifs bien plus délimités que l'organisation d'un espace de sécurité commun, de Vancouver à Vladivostok. Depuis que le vice-président américain, Joseph Biden, a esquissé les lignes de force du *reset*, le 7 février 2009, à Munich, les diplomaties occidentales se sont livrées à un exercice de communication visant moins à décrire la réalité de la Russie (« une oligarchie dirigée par les services secrets » selon Robert Gates, ancien secrétaire à la défense des États-Unis) qu'à permettre et justifier le dégagement de plages de coopération sur un certain nombre de questions concrètes :

négociations nucléaires stratégiques, implantation de systèmes antimissiles en Europe, pressions diplomatiques sur l'Iran, coopération sur le théâtre afghan. De fait, la Russie est un « adversaire-partenaire » qui joue de son pouvoir de blocage et de nuisance pour tenter de se hisser au-dessus de son statut de « puissance seconde ». Inversement, les Occidentaux cherchent à neutraliser ce mode négatif de pouvoir et ouvrir des espaces de coopération, afin de se concentrer sur les tâches stratégiques essentielles (lutte contre la prolifération nucléaire, guerres en Afghanistan et sur d'autres fronts).

Depuis, les lignes de force du paysage stratégiques se sont déplacées sur la question des antimissiles (reconfiguration du projet initial), le nucléaire stratégique (traité post-START, 8 avril 2010), l'Iran (résolution du Conseil de sécurité, 9 juin 2010), ou encore l'Afghanistan, avec l'accord sur une aide russe accrue à l'Armée nationale afghane et ouverture d'une « route nord » pour la logistique de l'OTAN. Il ne faudrait pourtant pas surestimer la portée de ces mouvements réciproques et l'interrogation porte sur la possibilité d'aller plus loin. Dans le domaine des antimissiles par exemple, les dirigeants russes mettent en avant l'idée d'un projet russo-otanien, paritaire et intégré, qui leur assurerait un droit de regard sur les politiques de défense des alliés. Ces derniers, qui sont parvenus à un accord de principe lors du sommet de Lisbonne, songent plus à des formes de partage de l'information ainsi qu'à des mesures de confiance et de sécurité, pour garantir à la Russie que le développement d'une défense antimissile en Europe ne serait pas dirigé contre elle⁵. Par ailleurs, la question

de l'élargissement de l'OTAN, reportée pour les pays autres que ceux du Sud-Est européen (les « Balkans occidentaux »), reste pendante. L'existence de « zones grises » dépourvues de garanties de sécurité, objets de pressions, est une source d'instabilité qui ne peut être ignorée. Que l'on songe à la Géorgie, pays pivot dans l'entreprise de désenclavement du bassin de la Caspienne, ainsi qu'à l'ouverture d'un « corridor sud » à travers le Caucase, un projet vital pour la diversification des approvisionnements européens.

Une « Russie-Eurasie » distincte de l'Occident

Le « système russe » et la question du régime politique

La politique de *reset* a atteint les objectifs de court terme qui lui étaient assignés et il reste à envisager la possibilité de développer un « véritable partenariat stratégique » OTAN-Russie, selon les termes de la déclaration de Lisbonne (« a true strategic partnership »). Cela supposerait que l'on parvienne à identifier des plages de coopération durables, par-delà les divergences dans les représentations géopolitiques et les intérêts de chaque partie. Une telle perspective renvoie à la question du régime politique, des valeurs qui l'inspirent, des pratiques politiques qui en sont le prolongement. Nonobstant le relativisme et le quantitativisme des sciences politiques modernes d'une part, la primauté des « intérêts » mis en avant par une *Realpolitik* parfois doctrinaire d'autre part, cette question est d'importance majeure. Dans les années 1990, la dislocation de

l'URSS et la perte de contrôle des marges occidentales avaient fait craindre un basculement d'ordre ontologique vers l'Asie : la Russie, privée de l'Ukraine et de sa façade baltique, est moins européenne et plus asiatique. De fait, les involutions politiques depuis observables ne vont pas dans le sens d'un « nouvel Occident » et, à bien des égards, le « système russe » se rapproche plus des régimes en vigueur dans la majeure partie de l'aire post-soviétique que des régimes constitutionnels-pluralistes occidentaux.

L'affaire Khodorkovski et le « nihilisme juridique » dont elle témoigne (selon l'expression employée par Dmitri Medvedev en début de mandat) soulignent ces involutions, en rupture avec les tentatives menées pendant les années Eltsine (une « polyarchie chaotique », mais aussi un plus grand respect des libertés). Le « système russe » correspond à une forme d'autoritarisme fondée sur des relations de type « patron-client », le contrôle de la rente, une combinaison d'ouverture sélective à l'économie mondiale (exportation de produits de base, importation de produits de consommation) et de verrouillage politique interne. Appréhendé selon les catégories de la science politique, ce régime relève de l'autoritarisme patrimonial, un concept développé dans le sillage des travaux de Max Weber sur le patrimonialisme⁶. L'erreur serait de penser que la nature du régime politique n'a pas de retombées sur la politique extérieure d'un État. Peu avant le dernier verdict dans le jugement de Mikhaïl Khodorkovski, un collectif de personnalités françaises le rappelait : « Des partenariats stables et fiables avec la Russie ne peuvent exister que lorsque nos valeurs

fondamentales communes sont partagées et appliquées : là où les droits de l'homme sont protégés, les droits de propriété sont garantis et la justice l'emporte sur la corruption⁷. » Nous n'en sommes pas là et les spéculations sur le possible conflit de pouvoir et de valeurs entre Medvedev et Poutine ont été invalidées (le 24 septembre 2011, Medvedev a proposé la candidature de Poutine à la présidence russe).

Le retour en force de la Russie sur ses marges occidentales

Au plan extérieur, le contexte géopolitique dans lequel le *reset* a été amorcé est celui d'un retour en force de la Russie sur ses marges occidentales, selon une logique de l'« étranger proche » (déjà formulée sous Eltsine) fort éloignée de l'idée d'une vaste « communauté euro-atlantique » à laquelle la Russie serait associée, politiquement et économiquement. Dans l'*hinterland* eurasiatique de l'Europe, la guerre russo-géorgienne d'août 2008 a modifié les équilibres et perspectives, avec des répercussions sur l'ensemble de l'isthme Baltique-mer Noire (voir les mesures de planification prises par l'OTAN pour consolider la défense des pays baltes). Certes, l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC) ou encore l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) n'ont pas suivi Moscou dans la reconnaissance des entités sécessionnistes géorgiennes (Abkhazie et Ossétie du Sud), ce qui a mis en évidence les limites de l'influence diplomatique russe jusque dans son environnement proche. Pourtant, la poussée militaire russe dans le Sud-Caucase et la mise en action d'un jeu d'incitations

positives (accords énergétiques, exportations de capitaux, clientélisme) et négatives (menaces, manœuvres de déstabilisation, embargos), ont produit un certain nombre d'effets géopolitiques sur les marges occidentales⁸.

En Ukraine, la poussée russe est venue amplifier la désaffection d'une large part des électeurs à l'égard des chefs politiques de la « révolution orange », passablement divisés entre eux, sur fond de crise économique. L'absence de réelles perspectives d'entrée dans l'OTAN ou dans l'UE auront aussi été déterminants. Dans de telles conditions, à quoi bon défier Moscou ? Ce contexte a permis l'élection, le 7 février 2010, de Victor Ianoukovitch, chef du parti des régions (pro-russe), à la présidence. Une fois passé l'optimisme de commande en guise de réponse à cette bascule politique, les diplomaties européennes auront été surprises par la rapidité du rapprochement entre Kiev et Moscou, avec notamment la prolongation du bail de la base navale de Sébastopol jusqu'en 2042, moyennant une baisse des tarifs du gaz (accord du 21 avril 2010). Encore contrebalancé par la perspective d'un accord d'association à l'UE, ce retournement géopolitique est amplifié par la nomination de personnalités pro-russes dans les instances de défense. Il s'accompagne de signes inquiétants dans le domaine des libertés fondamentales (pressions sur l'information, menaces sur l'opposition et ses chefs, emprisonnement d'Ioula Timochenko). Quant à la Biélorussie, la personnalité d'Alexandre Loukachenko et les modes de fonctionnement de ce régime l'amènent naturellement à se réorienter vers la Russie, le jeu oscillatoire entre Bruxelles et Moscou visant à accroître la

marge d'action du pouvoir⁹. En Moldavie enfin, Moscou n'a pas renoncé à user de la Transnistrie comme levier de pouvoir, en dépit de l'engagement pris dans le cadre de l'Organisation de coopération et de sécurité en Europe (OSCE), lors du sommet d'Istanbul (1999), de retirer ses troupes depuis cet autre territoire sécessionniste (l'engagement valait aussi pour la Géorgie).

La priorité accordée
à l'« étranger proche »

Le retour en force de la Russie sur ses marges occidentales témoigne de la volonté de ses dirigeants de maintenir leurs positions dans l'aire post-soviétique. L'Asie centrale, avec ses improbables républiques post-soviétiques, sont aussi concernées et les hésitations russes lors des pogroms du Sud-Kirghizstan, en juin 2010, ne doivent pas dissimuler le fait que la Russie s'est largement réinvestie dans ce « milieu des empires » selon l'expression empruntée à René Cagnat et Michel Jan. L'influence croissante des Américains et de l'OTAN, *via* le partenariat pour la paix, puis les percées liées à l'engagement occidental en Afghanistan (location de bases en Ouzbékistan et au Kirghizstan), ont suscité l'inquiétude russe, plus encore après les « révolutions de couleur » et leurs contrecoups jusqu'en Asie centrale (« révolution des tulipes » au Kirghizstan, tuerie d'Andijan en Ouzbékistan), au milieu de la décennie 2000. S'y ajoutent la forte poussée chinoise et les rivalités sino-russes qui en découlent, autrement plus fortes qu'en Extrême-Orient. De fait, l'expansion des intérêts énergétiques et commerciaux chinois dans la région devrait inquiéter

Moscou, bien plus que le libre accès des Occidentaux au Bassin de la Caspienne (voir le projet de gazoduc *Nabucco*).

Plus généralement, l'idée centrale de la politique étrangère russe est de rassembler tout ou partie des pays de la Communauté des États indépendants (CEI) dans des formats plus intégrés tels que l'OTSC, sur le plan politico-militaire, ou encore la Communauté économique eurasiatique (CEE) et l'Union douanière Russie-Biélorussie-Kazakhstan, sur le plan économique et commercial. Ces pays ont en commun le passé soviétique et ses rémanences, des économies fondées sur les ressources naturelles et des régimes autoritaires patrimoniaux dont les dirigeants font prévaloir leurs connivences sur les besoins d'ouverture et de modernisation. C'est à travers des modalités plus ou moins lâches de contrôle de l'« étranger proche » (l'expression en vigueur est celle de « sphère d'intérêts privilégiés »), en se plaçant à l'intersection de l'OSCE et de l'OCS, que les dirigeants russes prétendent renouveler les fondements de leur puissance. La manœuvre va donc bien au-delà d'un simple rééquilibrage du poids des États-Unis et de leurs alliés dans l'Ancien Monde, rééquilibrage qui serait destiné à préparer l'association de la Russie à la « communauté euro-atlantique » sur des bases optimales. L'expression de « Russie-Eurasie » a décidément quelque sens et la diffusion de référents idéologiques néo-eurasistes dans l'opinion publique russe n'est pas neutre.

La diplomatie russe contre l'OTAN

Les tenants et aboutissants
du « plan Medvedev »

Alors même que le *reset* n'a pas permis d'atteindre tous les objectifs qui lui étaient assignés, la publication par la Russie de sa nouvelle doctrine de défense, le 5 février 2010, est venue rappeler que les dirigeants politiques et militaires russes considéraient toujours l'OTAN comme la principale menace pesant sur la sécurité et l'avenir de leur État. Bien que l'on argue dans les milieux diplomatiques et militaires occidentaux de la montée en puissance de Pékin pour anticiper le basculement géopolitique de la Russie vers l'Ouest, ce document officiel ignore largement la menace chinoise, ce qui ne signifie certes pas un désintérêt pour cette question¹⁰. Ce n'est pas sans raison que les experts de la Russie ont pu rappeler le manque de rigueur qui caractérise l'élaboration des doctrines russes mais il n'en reste pas moins que la focalisation sur l'OTAN est une constante historique, cette organisation incarnant l'Occident et sa « victoire froide » contre l'URSS avec d'importantes retombées territoriales dans l'« étranger proche » et « moyen » (zone de l'ex-Pacte de Varsovie). Aussi la diplomatie russe s'est-elle sans cesse efforcée dans l'après-Guerre froide de promouvoir l'OSCE comme principal forum de sécurité et instance privilégiée de coordination des différentes organisations qui interviennent dans ce domaine (OTAN, Europe de la défense, Conseil de l'Europe, etc.). La Russie disposant d'une possibilité de veto au sein de l'OSCE, cela reviendrait à lui accorder un droit de regard, voire

une forme de contrôle, sur l'OTAN et les politiques de défense de ses États membres.

Le « plan Medvedev » du 5 juin 2008 renouvelle cette grande manœuvre diplomatique et stratégique. Le président russe propose la négociation d'un nouveau traité de sécurité paneuropéen, fondé sur l'idée d'un espace de sécurité commun. Le dispositif comprendrait un mécanisme collectif de prévention et de gestion des conflits et un processus de contrôle des armements. Lors du sommet d'Évian, le 8 octobre 2008, Medvedev a ajouté qu'un tel traité devrait garantir une sécurité égale pour tous les États de l'aire euro-atlantique, ce qui interdirait les actes susceptibles de porter atteinte à la sécurité de l'une des parties. Par la suite, il s'est dit prêt à discuter d'un tel traité au sein de l'OSCE. Passons sur le fait que la Russie ne respecte guère les dispositions existantes au sein de cette OSCE qu'elle propose par ailleurs de renforcer (suspension unilatérale de l'application du traité FCE en 2007, contestation du rôle de l'OSCE dans la « dimension humaine de la sécurité » et refus de renouveler la mission de l'OSCE en Abkhazie, après avoir reconnu l'indépendance des territoires sécessionnistes de Géorgie). C'est à juste titre que le « plan Medvedev » a été analysé comme une tentative de marginalisation des alliances et organisations existantes (l'OTAN en premier lieu), ce qui fragiliserait le couplage géostratégique transatlantique. Ce plan vise aussi à remettre en cause le rôle irremplaçable de l'OSCE dans la « dimension humaine de la sécurité » (respect des droits de l'homme et des libertés électorales, entre autres). Réuni à Astana, les 1-2 décembre 2010, le dernier sommet

de l'OSCE a d'ailleurs mis en évidence ces divergences de fond dans l'Organisation de la sécurité et de la coopération en Europe.

L'Organisation de coopération de Shanghai et le *soft balancing*

Très active en Asie, la diplomatie russe cherche aussi des appuis en Chine pour contrebalancer l'OTAN sur ses marges occidentales et stabiliser l'Asie centrale. Cette constante, au cours des quinze dernières années, doit être d'autant plus soulignée qu'elle entre en contradiction avec la perception d'une Russie hantée par le « complexe mongol », prête à un grand retournement géopolitique en faveur de l'Occident. Selon un scénario devenu un classique du genre, le ressentiment chinois suscité par la perte des « provinces maritimes » et le souvenir des « traités inégaux » (1858-1860), les immenses déséquilibres démographiques de part et d'autre des frontières, la « soif » de produits de base de l'économie chinoise ainsi que le renversement des rapports de force dans la relation géopolitique sino-russe, pourraient conjuguer leurs effets pour provoquer de futures crises, voire un conflit de grande ampleur. Cette représentation de l'avenir est maniée tant à Moscou que dans les capitales occidentales pour justifier une politique de rapprochement réciproque. Bien qu'il ne faille pas négliger les contrecoups sur les moyen-long termes de la montée en puissance chinoise, les relations entre Pékin et Moscou ne semblent pourtant pas aller dans le sens d'un « grand conflit ».

Liés par un « partenariat stratégique » depuis 1996, ces deux pays ont approfondi

leurs relations, en bilatéral comme dans le cadre de l'OCS. Les différends frontaliers ont été très largement réglés et les traités signés en 1991, 1994 et 2004 ont mis fin aux revendications territoriales réciproques (la Russie et la Chine ont près de 4 300 km de frontières communes). Quant à la coopération énergétique, elle a débouché sur la construction d'un oléoduc et des projets de gazoducs depuis la Sibérie orientale vers le Nord de la Chine¹¹. Il serait certes hâtif de présenter la Russie comme une « puissance euro-pacifique » mais les confins russo-chinois pourraient voir se développer des logiques géoéconomiques de coopération fondées sur des intérêts partagés, logiques qui dissiperaient le spectre du « péril jaune ». Quant à l'OCS, il est vrai qu'elle ne constitue pas une sorte d'« OTAN eurasiatique » et les relations entre ses membres, la Chine et la Russie en tout premier lieu, sont ambivalentes. Toutefois, cette structure permet aux dirigeants russes de légitimer leur présence dans la région, comme puissance eurasiatique. L'investissement diplomatique dans la sphère asiatique contribue aussi à accroître le poids propre de la Russie vis-à-vis des puissances occidentales et de l'OTAN. Cela dit, cette forme de *soft balancing* (OCS et OTSC *versus* OTAN) ne saurait compenser les faiblesses militaires de la Russie et les analystes demeurent partagés quant à la portée réelle de la « réforme Serdioukov », du nom du ministre russe de la Défense¹².

Une « puissance seconde »
à vocation mondiale

La focalisation de la politique étrangère russe sur l'aire post-soviétique, appréhendée

comme un « étranger proche », et les limites de sa puissance militaire effective ne signifient pas que la Russie puisse être réduite à une simple puissance régionale. En l'occurrence, il faut se reporter aux dimensions géographiques des espaces considérés (superficies de la Russie et de l'ensemble de l'aire post-soviétique), au contact de l'Occident, du Moyen-Orient et de l'Asie orientale. De tels ordres de grandeur induisent des problématiques géopolitiques de portée planétaire. Si la Russie est bien une « puissance seconde », guère à même de conduire une politique globale de confrontation avec les États-Unis ou la Chine, il lui faut cependant déployer une diplomatie mondiale et elle dispose pour ce faire d'un siège de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations unies. Bien souvent, cette diplomatie mondiale l'amène à se poser en adversaire-partenaire des puissances occidentales. Dans les conflits récurrents qui opposent l'Occident à différents pays du « Sud » – conflits entremêlant des situations géopolitiques concrètes et des enjeux relatifs aux normes internationales –, la Russie éprouve la tentation de se placer sur le fléau de la balance pour tout à la fois ménager ses intérêts propres, négocier des contreparties et réaffirmer son rôle mondial, en rupture avec les puissances occidentales. Certes, les résultats sont mitigés et l'exercice tient souvent de la diplomatie déclaratoire, faute de moyens et de prises sur les réalités, mais elle ménage l'avenir dans la perspective d'une puissance plus effective. Ce semblant de diplomatie mondiale met aussi en évidence la distance qui sépare la Russie de l'OTAN.

Dans leur quête d'un nouveau rôle mondial, les dirigeants russes insistent sur l'importance présente et à venir des « BRICs » dans la recomposition de l'ordre international (voir le jeu russe sur la thématique de la multipolarité). Issu d'un concept géoéconomique, ce regroupement de « puissances émergentes », on le sait, rassemble le Brésil, l'Inde, la Russie et Chine ; le « BRIC » a été récemment élargi à l'Afrique du Sud. Outre le fait qu'il s'agit là d'une improbable coalition de pays hétérogènes aux intérêts divergents (que l'on songe seulement aux rivalités sino-indiennes), voir en la Russie une « puissance émergente » est pour le moins contestable. Pourtant, la référence aux « BRICs » permet à la Russie de se positionner sur la scène internationale comme puissance en devenir d'explorer les ressources diplomatiques d'un tel format. Là encore, il serait hasardeux de ne pas prêter attention aux virtualités de ces dynamiques à la volonté russe d'utiliser ce cadre ou cette référence pour se distinguer des puissances occidentales, bien que Moscou soit aussi membre du G8¹³. L'affaire libyenne a permis de constater la chose. Lors du vote de la résolution 1973, le 17 mars 2011, les puissances dites émergentes se sont toutes abstenues, affichant ainsi de communes réserves quant à l'interventionnisme des gouvernements les plus allants de l'OTAN. Depuis ce vote, les alliés se sont accordés sur l'engagement de l'OTAN, en tant que telle, en Libye ; les dirigeants russes dénoncent l'action militaire, pratiquent la surenchère humanitaire et cherchent à rallier à leurs vues la Chine, l'Union africaine et divers pays de la Ligue arabe. Ce positionnement n'est pas réductible à des facteurs conjoncturels (voir l'affaire

syrienne) et il rend difficile la négociation en parallèle d'un « véritable partenariat stratégique » entre l'OTAN et la Russie.

Pour conclure

En dernière analyse, l'idée d'un « véritable partenariat stratégique » entre l'OTAN et la Russie repose sur la vision de cette dernière comme une entité géopolitique européenne mais dotée d'une extension territoriale en Orient : la Russie de Michel Strogoff en quelque sorte. Son avenir se réduirait à la seule alternative Orient-Occident. En fait, la Russie est un immense ensemble eurasiatique qui rassemble les terres en deçà de l'Oural, un Orient islamique et une lointaine Asie. Le déplacement des équilibres de puissance vers l'Asie-Pacifique et de nouvelles opportunités économiques et diplomatiques dans ce « Grand Est » devraient conduire les dirigeants russes à pleinement assumer la nature eurasiatique de leur État continent. Il faudrait une nouvelle « catastrophe géopolitique » et la réduction de la Russie d'Europe à ses seules forces pour que la perspective d'une étroite association à la « communauté euro-atlantique » puisse l'emporter sur le projet de reconstitution de la puissance russe dans l'aire post-soviétique et sur ses pourtours.

Si l'opposition à l'OTAN demeure le *leitmotiv* de la classe dirigeante russe, la réciproque n'est pas vraie, à l'exception des pays membres au contact de la Russie qui ont subi sa domination dans un passé encore très proche, ceux-là mêmes qui subissent toujours des pressions de la part de Moscou. Pris dans leur globalité, les alliés ont d'autres soucis que la seule Russie. Élargie à l'Est et au Sud-Est, la « grande OTAN » est un vaste ensemble géopolitique correspondant à une organisation de défense et de sécurité, mais aussi à une forme de « concert des nations » dans l'espace euro-atlantique. Débats et disputes tournent autour des relations transatlantiques, de l'articulation OTAN-UE, de l'engagement en Afghanistan et du « partage du fardeau ». S'y ajoutent désormais une guerre en Libye et la modification des équilibres géopolitiques du « Grand Moyen-Orient ». Pourtant, la Russie ne saurait être ignorée ou réduite à quelques formules. L'OTAN et ses pays membres doivent mener à son endroit une active politique d'engagement active, certes, mais avec des objectifs bien circonscrits dans le cadre de représentations géopolitiques plus en ligne avec les dynamiques russes. Il leur faut prendre en compte la spécificité de cette « Russie-Eurasie » et préserver les intérêts de sécurité des alliés et partenaires centre-est européens.

Notes

1. Ancien correspondant de la *Pravda* au Moyen-Orient et universitaire, Evgueni Primakov est responsable du KGB, puis du SVR, avant d'être nommé par Boris Eltsine aux affaires étrangères (1996-1998). Il est ensuite son Premier ministre (1998-1999). Afin de contrebalancer l'Occident, E. Primakov mène une diplomatie triangulaire (Moscou-Pékin-New Delhi) et cherche à organiser des « coalitions anti-hégémoniques ».

2. L'idée était d'organiser des exportations d'hydrocarbures russes au départ de Mourmansk et à destination des États-Unis pour réduire la dépendance américaine vis-à-vis de l'Arabie Saoudite et du Moyen-Orient. Deux réunions russo-américaines consacrées à ces questions ont été organisées, la première à Houston (2002), la seconde à Saint-Petersbourg (2003). L'arrestation de Mikhaïl Khodorkovski, magnat russe du pétrole à la tête de Youkos, marque la fin de ces convergences énergétiques et stratégiques.

3. Entre 2000 et 2008, la croissance économique moyenne en Russie est de 7 % par an et le budget militaire quadruple. Il est porté, en valeur absolue, à peu près au niveau de celui de la France. Toutefois, ces montants sont amputés par la gravité de la corruption. Enfin, l'immensité est ici un réducteur de puissance.

4. Rappelons qu'à cette époque, l'Empire russe s'étendait déjà jusqu'à l'océan Pacifique. Il semble que cette définition géographique et conventionnelle de l'Europe qui place la Russie à cheval sur deux continents soit l'expression d'un dessein géopolitique : penser la Russie selon le modèle impérial, avec un centre et des périphéries, la Sibérie étant le substitut aux possessions outre-mer des monarchies d'Occident.

5. Les États-Unis devraient déployer des systèmes d'interception à moyenne portée en Méditerranée orientale, sur des plates-formes navales, et dans le Sud-Est européen (Bulgarie et Roumanie). Lors de la réunion du COR organisée à Lisbonne, Medvedev n'a jamais accepté que le lancement d'une « analyse commune (qui) permettra de prendre des décisions ». Moscou revendique une « part égale » dans le projet et aurait proposé un découpage de l'aire Vancouver-Vladivostok en zones de responsabilité pour l'interception de missiles balistiques ennemis. Cela reviendrait à entériner la volonté russe de faire reconnaître une sphère exclusive d'intérêts en Europe centrale et orientale. De retour à Moscou, Medvedev n'a pas tardé à adresser une mise en garde aux alliés (cf. P. Avril, « Moscou menace d'un retour à la Guerre froide », *Le Figaro*, 1^{er} décembre 2010).

6. Sur l'autoritarisme patrimonial russe et ses prolongements extérieurs, voir C. A. Wallander, « La Russie face à la mondialisation : la voie du trans-impérialisme », *Politique étrangère* (hors-série), août 2007.

7. Ce collectif était composé de personnalités diverses dont André Glucksmann, Bernard Kouchner, Noëlle Lenoir, Hervé Mariton, Hubert Védrine et Galia Ackerman. Cf. « La Russie, pays de droit ? Lettre à M. Medvedev », *Le Monde*, 15 décembre 2010.

8. En Géorgie, les accords de cessez-le-feu Medvedev-Sarkozy (12 août-8 septembre 2008) prévoyaient le retour au *statu quo ante bellum* mais la reconnaissance par la Russie de l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud a été suivie d'une prise de contrôle des lignes de démarcation, des traités de coopération militaire signés pour quarante-neuf ans (15 septembre 2009) et le renforcement de la présence militaire russe dans ces territoires sécessionnistes (de 4 000 à 5 000 hommes en Abkhazie ; de 3 000 à 4 500 hommes en Ossétie du Sud). Des batteries anti-aériennes S-300 ont aussi été déployées.

9. Le 19 décembre 2010, Loukachenko a été élu pour la quatrième fois à la présidence de la Biélorussie, avec un score à la soviétique dénoncé par les instances adéquates de l'OSCE. Cinq de ses compétiteurs ont été emprisonnés. Malgré des conflits récurrents avec les dirigeants russes, il avait au préalable signé un accord portant sur la création d'un espace économique commun avec Moscou et Astana (9 décembre 2010), la Russie renonçant à lui imposer des droits pétroliers à l'exportation (la Biélorussie importe du pétrole russe à un prix préférentiel et le réexporte au prix du marché).

10. À l'été 2010, comme chaque année, de grands exercices militaires (*Vostok*) mobilisant des forces de Sibérie et d'Extrême-Orient ont été organisés. Vis-à-vis de la Chine comme des États-Unis et de l'OTAN, le « bouclier nucléaire » est censé compenser les lacunes des forces conventionnelles et préserver la Russie jusqu'à la reconstitution de son potentiel. Des déclarations de militaires de haut rang ont suggéré d'abaisser le seuil nucléaire et Nikolaï Patrushev, le secrétaire du Conseil de sécurité, a évoqué la possibilité de procéder à des

frappes préventives (14 octobre 2009). La doctrine militaire de février 2010 reste discrète sur la question et la doctrine nucléaire est classifiée.

11. Le 27 septembre 2010 a été inauguré l'oléoduc Skorovodino-Daqing (1 013 km) – une dérivation de l'oléoduc Sibérie orientale-océan Pacifique –, ce qui marque un tournant de la politique énergétique russe, ouvre des perspectives pour la construction de gazoducs vers la Chine (la négociation est en cours) et contribue au désenclavement de l'Extrême-Orient russe.

12. Lancée en 2008, la « réforme Serdioukov » a pour idée directrice la restructuration de l'armée russe sur un modèle semi-professionnalisé, allégé et mobile (réduction drastique des effectifs, disparition des divisions au profit de brigades et mise sur pied de forces de déploiement rapide). Elle vise aussi à combler les lacunes de l'armée russe dans les systèmes de haute technologie et prévoit des « achats sur étagère » à l'étranger (voir l'épineuse question des bâtiments de projection et de commandement de type *Mistral*). Cette réforme d'ensemble suscite de très fortes oppositions à l'intérieur du système militaire russe.

13. Initialement, le « BRIC » est l'une de ces représentations globales élaborées par les banques d'affaires, les cabinets d'audit et les *think tanks* pour penser le monde et y agir. En l'occurrence, c'est une étude prospective de la Goldman Sachs qui, en 2001, met en avant le concept de « BRIC » afin de rendre compte de la nouvelle géographie économique mondiale. Les pays du « BRIC » sont supposés partager un ensemble de caractéristiques dont l'extension territoriale, le poids démographique, l'abondance des ressources naturelles, de forts taux de croissance et d'importantes parts de marché à l'exportation. Lors de son discours de Munich (février 2007), Poutine se réfère au « BRIC » pour soutenir l'idée d'une diplomatie russe multivectorielle travaillant à des regroupements non-occidentaux. Depuis, des sommets rassemblant les dirigeants des pays concernés ont été organisés (Iekaterinbourg, 2009 ; Brasilia, 2010 ; Hainan, 2011) et l'Afrique du Sud a été conviée à rejoindre ce groupe fin 2010, le « BRIC » devenant alors le « BRICS ».

Résumé

Au fil de la décennie 2000, les relations entre la Russie et l'OTAN n'ont cessé de se dégrader, jusqu'à ce que la guerre russo-géorgienne d'août 2008 provoque la suspension d'un certain nombre de coopérations. Amorcée avec la mise en place d'une nouvelle administration à Washington, la politique de relance entre les États-Unis et la Russie (le reset) a connu des prolongements dans le cadre de l'OTAN, une instance où s'exprime la solidarité géopolitique des puissances occidentales. Le Conseil OTAN-Russie (COR) s'est de nouveau réuni et la présence de Dmitri Medvedev à Lisbonne, lors du dernier sommet atlantique (19-20 novembre 2010), est censée ouvrir une nouvelle époque. Si les marges de manoeuvre existent, la politique d'engagement de l'OTAN se heurte aux logiques qui sont celles d'une « Russie-Eurasie » dont un grand nombre de dirigeants pensent l'avenir en opposition à l'Occident.

Abstract

Throughout the 2000's, relations between Russia and NATO have continued to deteriorate, until the Russian-Georgian war (August 2008) caused the suspension of a number of cooperations. Began with the establishment of a new administration in Washington, the "reset" between the United States and Russia had extensions in the NATO, a body which geopolitic solidarity between the Western powers expresses. The NRC (NATO-Russia Council) met again and the presence of Dmitry Medvedev in Lisbon, at the last summit Atlantic (19-20 November 2010), is supposed to open a new era. If flexibilities exist, the NATO engagement policy faces to the logical that "Russia-Eurasia" which many the future leaders in opposition to the West believe.

Choiseul^{revue}

Sécurité Globale

N°17 | L'OTAN après Lisbonne

Dossier coordonné par
Olivier KEMPF

L'OTAN subit-elle une crise conjoncturelle ou réussit-elle à se renouveler ? Le sommet de Lisbonne en novembre 2010 avait suscité beaucoup d'espoir compte-tenu des décisions stratégiques prises par les dirigeants de l'Alliance. Toutefois, quelques mois plus tard, on observe des différends sur divers sujets : Afghanistan, Russie, nucléaire et maintenant la Libye. S'agit-il de fissures durables, ou seulement de l'expression d'un débat sain et riche qui permettrait à chacun d'exprimer ses positions avant le consensus ?

Comment comprendre l'actualité et les débats entre alliés, présentement engagés dans l'affaire libyenne ? Au-delà des fractures au sein de l'organisation, quels intérêts et principes fédèrent encore les alliés ?

Ce numéro de *Sécurité Globale* essaie de donner des éléments de réponse à ces questions et d'apporter la distance d'analyse qui convient aussi bien à un sommet fort médiatisé qu'à une opération qui vient juste d'être lancée.



Revue trimestrielle
AUTOMNE 2011
144 pages | 185 x 255 mm
28 euros TTC
EAN 978-2-36259-031-3

Au sommaire

Éditorial,

Jean-François DAGUZAN, Pascal LOROT.

Point de vue |

Vu de Norfolk : l'Alliance après Lisbonne
Entretien avec le Général ABRIAL

Dossier | L'OTAN après Lisbonne

L'Alliance en 2011 : Lisbonne, Abbotabad, Benghazi
Olivier KEMPF

L'OTAN en Afghanistan : analyse d'une inefficience militaire
Michel GOYA et Guillaume LASCONJARIAS

L'OTAN et la Russie après le sommet de Lisbonne : un improbable « partenariat stratégique » entre adversaires-partenaires
Jean-Sylvestre MONGRENIER

L'Alliance atlantique et la Palestine
Catherine DEFONTAINE et Krystina PELIKANNOVA

L'OTAN et l'ONU : une relation complexe et ambiguë
Benjamin ROEHRIG

Les États-Unis, l'Alliance et la dissuasion nucléaire

André DUMOULIN

Un point de vue philosophico-politique sur l'OTAN

Henri HUDE

Varia | Armes biologiques

Dans la perspective de la 7^e Conférence d'examen de la Convention sur l'interdiction des armes biologiques (CIAB)

Élisande NEXON

La transparence dans le contrôle des armes biologiques

Iris HUNGER

Sciences et technologies en rapport avec la Convention sur l'interdiction des armes biologiques

Alexandre KELLE, Kathryn NIXDORFF, Malcolm R.DANDO

En mémoire de Jonathan B.Trucker (1954-2011)

Jean-François DAGUZAN, Élisande NEXON

>> DERNIERS DOSSIERS

SÉCURITÉ GLOBALE n°16 | LA FACE NOIRE DE LA FINANCE

Symbolisée par « l'escroc du siècle » Bernard Madoff, la crise financière des subprimes a permis de mettre en lumière un monde de la finance rongé par de puissantes et discrètes forces criminogènes porteuses d'incitations et d'opportunités à commettre des fraudes dans des proportions inédites et aux conséquences inestimables. Fondée sur la « Davos-Goldman-Sachs-Idéologie » (DGS), il apparaît aujourd'hui comme évident que l'avidité aveugle de certains financiers a facilité la criminalisation de la sphère financière, économique puis sociétale. Mais pour quelles sanctions ?

SÉCURITÉ GLOBALE n°15 | SÉCURITÉ ÉNERGÉTIQUE

Lorsqu'une ressource se raréfie et que la demande ne cesse de croître, les marchés génèrent de nouvelles rivalités concurrentielles. C'est un phénomène naturel, une constante dans l'histoire. Lorsque cette ressource conditionne la sécurité d'un peuple et sa souveraineté, les tensions potentielles liées à des ruptures économiques produisent des politiques publiques offensives et agressives. L'énergie, moteur de l'évolution des civilisations, est un enjeu stratégique majeur au même titre que l'eau et l'alimentation. Les dernières années ont été marquées par une augmentation de la consommation globale, la prise de conscience des besoins accrus en approvisionnement, l'instabilité, et l'imprévisibilité des prix.

SÉCURITÉ GLOBALE n°14 | ARMEMENTS : CONTRÔLER, DÉARMER?

La maîtrise des armements est sans aucun doute l'une des plus épineuses questions de la sécurité internationale. Limiter le nombre d'armes que détient un ou des États, voire le réduire, relève toujours de la gageure dans les relations internationale. Et une fois les traités négociés et ratifiés, il faut encore les appliquer, inspecter et vérifier leur mise en oeuvre. Or les armements évoluent, de nouvelles puissances émergent, les rapports de force internationaux se complexifient... La maîtrise des armements est un défi de la diplomatie internationale de chaque instant, dans lequel transparence et confiance sont difficiles à obtenir durablement.

Sécurité Globale

BULLETIN D'ACHAT OU D'ABONNEMENT

M, Mme, Mlle Nom _____ Prénom _____

Société/Institution _____

N° _____ Rue _____

_____ Code postal _____

Ville _____ Pays _____

Adresse électronique _____

	France	Autres pays
1 an (4 numéros) - Particuliers	98 €	138 €
1 an (4 numéros) - Institutionnels	215 €	290 €

Je souscris un abonnement pour

Particuliers

Institutionnels

À partir du numéro _____

Je souhaite acquérir un numéro de
Sécurité Globale:

n° 17 n° 16

x 28 € le numéro (33 € pour
institutionnels)

Date _____

n° 15 n° 14

et frais de port :

Signature/Cachet

France : 2,10 €

Reste du monde : 4, 50 €

Choiseul éditions

28, rue Etienne Marcel 75002 PARIS

Tel : +33 (0)1 53 34 09 93

abonnement@choiseul-editions.com

Paiement par virement bancaire vers

Crédit du Nord

59, boulevard Haussmann 75361 Paris, cedex 08

Banque : 30076 - Agence : 02019

Compte : 57336700202 - clé RIB : 03

IBAN : FR76 3007 6020 1957 3367 0020 203

swift (BIC) : NORDFRPP

Frais bancaires à la charge du donneur d'ordre

Paiement par chèque à l'ordre de CHOISEUL ÉDITIONS

Attention, les chèques étrangers doivent être en euros, compensables en France.

Paiement par carte bancaire

www.choiseul-editions.com