

Russie - OTAN : Un nouveau souffle ?

lundi 18 juillet 2011, par [Michel YAKOVLEFF](#)

Le rapprochement OTAN-Russie répond certes à un vrai besoin stratégique pour les deux parties mais, pour autant, il ne peut faire abstraction d'un substrat historique, psychologique et philosophique qui nécessite une vision d'ensemble et s'accorde difficilement d'une résolution des problèmes au cas par cas. En définitive, l'enjeu dans les relations entre l'OTAN et la Russie ne doit pas être réduit à une série de « grands dossiers », forcément liés à un moment historique. Il est plutôt celui d'une convergence vers une conception partagée du commerce entre les nations, en espérant que la théorie du « win-win » l'emportera sur celle du joueur d'échecs.

Dans le cadre de son partenariat avec la Documentation française, le *Diploweb.com* est heureux de vous présenter un article du n°34 de la revue numérique *Grande Europe*, mis en vente au format pdf en juillet 2011. Vous trouverez en pied de page le sommaire du n°34 et une présentation de la revue *Grande Europe*.

LA relation Russie-OTAN est sans nul doute le déterminant majeur du dialogue stratégique sur le continent européen, tant par le poids des intervenants que par la gravité des enjeux. Pour la Russie, il s'agit de conforter sa place, toute sa place, dans le concert des nations. Pour l'OTAN, il s'agit de trouver un troisième souffle (après la guerre froide et la gestion du post-soviétisme) assurant sa pérennité.

Après une période difficile - au cours des années 2008-2010 -, ce dialogue prend aujourd'hui un essor nouveau et bienvenu. Pour autant, certains dossiers restent délicats, voire conflictuels. Surtout, c'est la philosophie même de cette relation qui doit être abordée dans un nouvel esprit.

« La ligne du Parti » : tout va bien !

Sur le plan officiel, les relations entre l'OTAN et la Russie sont très bonnes. La coopération est relancée, le Conseil OTAN-Russie (voir encadré) remplit son rôle de forum de consultation au sein duquel sont traitées des questions de fond, et nombre de contentieux ou de sujets d'irritation traditionnels ont perdu de leur acuité.

Le Conseil OTAN-Russie (COR)

Créé en 2002, le Conseil OTAN-Russie (COR) met en œuvre des mécanismes de consultation, de recherche de consensus, de coopération, de décision et d'action conjointes. Faisant suite au Conseil conjoint permanent (CCP) qui avait été créé en 1997 et se présentait comme un simple forum de consultation et de coopération, le COR a pour vocation d'être la principale structure et le lieu privilégié permettant de faire avancer les relations entre ces partenaires.

Les 28 États membres de l'Organisation atlantique et la Russie y sont positionnés comme des partenaires égaux, se réunissant « à 29 » et non plus en configuration bilatérale (« OTAN + 1 ») comme précédemment dans le cadre du CCP. Les participants travaillent sur les questions sécuritaires d'intérêt commun, avec le consensus comme principe de base.

Au titre des priorités du COR, figurent notamment le renforcement du dialogue politique, l'intensification de la coopération dans les domaines de l'interopérabilité, de la réforme de la défense, de la lutte contre le terrorisme et de la gestion des crises, la poursuite du développement de la confiance mutuelle et de la transparence s'agissant des forces armées de l'OTAN et de celles de la Russie et l'identification de domaines se prêtant à une coopération en matière de non-prolifération.

Après la période de flottement qui a suivi l'intervention de la Russie en Géorgie en août 2008, les réunions formelles du COR ont été un moment suspendues, même si la coopération a été maintenue dans certains domaines, comme les luttes antiterroriste et antiterroriste. La coopération pratique et les réunions ont repris leur cours normal depuis mars 2009.

Dans sa très active politique déclaratoire, l'OTAN déploie toute la terminologie attendue (« *all the right words* »), que ce soit dans les déclarations faites lors du sommet de Lisbonne (novembre 2010) ou dans le nouveau Concept stratégique adopté à cette occasion : [la Russie](#) y est constamment présentée comme un partenaire absolument majeur et respectable et l'objectif affiché y est d'améliorer sans cesse la relation avec ce pays.

Une coopération concrète est à l'œuvre dans six domaines précis : la lutte contre le terrorisme, le sauvetage en mer, la contre-piraterie, les échanges entre institutions académiques militaires, la coopération en logistique et la défense antimissiles balistiques de théâtre. Environ 160 opérations ont été recensées en 2010, allant d'échanges entre experts à la participation à des exercices en passant par des stages [1]. Un glossaire de termes agréés pour le dialogue OTAN-Russie a été approuvé – fait important pour un processus qui manipule des concepts multiples et complexes (dissuasion, défense antimissiles, interopérabilité, etc.).



Signature, le 4 mai 2011 à Bruxelles, du glossaire de termes agréés pour le dialogue OTAN-Russie entre l'amiral Giampaolo Di Paola, Président du Comité militaire de l'OTAN, et le général Nikolai Makarov, chef d'Etat-major général des Forces armées de la Fédération de Russie. © OTAN (www.nato.int/)

Au sujet de [l'Afghanistan](#), le discours officiel russe ne laisse aucun espace à une sournoise jubilation devant les difficultés que rencontre la coalition conduite par l'Alliance. Moscou souhaite explicitement un succès de l'OTAN, permettant enfin de stabiliser la région, évitant le risque de contagion aux anciennes républiques soviétiques d'Asie centrale et asséchant les fleuves de drogue qui inondent le marché russe. De même, sur un théâtre tout récent, suite au vote, le 17 mars 2011, de la Résolution 1973 du Conseil de sécurité des Nations unies, l'attitude de Moscou devant l'action de l'OTAN en Libye reste plutôt conciliante. Le Président russe, Dmitri Medvedev, est allé jusqu'à corriger une déclaration intempestive de son Premier ministre, Vladimir Poutine, qui dénonçait une nouvelle « croisade ». La ratification par Moscou en janvier 2011 du traité de réduction des armes stratégiques START III [2] est également perçue comme la preuve du sérieux de la relation avec les États-Unis. Un autre « irritant » de la relation Russie-OTAN a disparu avec la suspension de la candidature de l'Ukraine qui, tout en restant proche de l'OTAN, se contente désormais d'une relation de bon voisinage sans perspective d'intégration ultérieure. Même lorsque les contentieux subsistent, ils ne s'opposent pas à cette embellie, les deux parties ayant accepté de vivre avec leurs désaccords (« *agree to disagree* »). C'est évidemment le cas, comme on le verra plus loin, pour ce qui concerne la Géorgie et la Moldavie.

On peut donc considérer qu'on assiste, depuis quelque temps, à une réelle relance des relations OTAN-Russie. Toutefois, la nouvelle situation en Europe ne satisfait pas les Russes, qui se sentent toujours marginalisés sur les plans politique et sécuritaire, et ce malgré la pressante invitation adressée par le Secrétaire général de l'OTAN, Anders Fogh Rasmussen, au Président Medvedev pour le sommet de Lisbonne, organisé au grand complet et premier du genre dans cette formation depuis la guerre russo-géorgienne de 2008.

Des revendications pressantes de la Russie toujours non satisfaites

Les sujets ensablés sont nombreux, de la nouvelle architecture de sécurité en Europe à la défense antimissiles du continent en passant par la renégociation du traité FCE (Forces conventionnelles en Europe). À cet égard, la position de Moscou consiste à partir des grands principes généraux, à partir desquels les questions techniques se régleraient d'elles-mêmes. Elle se heurte à une approche minimaliste, « *bottom up* », qui s'est avérée peu productive jusqu'à présent. Cette différence d'approches est illustrée par les dossiers décrits ci-dessous.

Ainsi, dans l'idée de mettre sur pied une nouvelle architecture de sécurité en Europe, le président Medvedev a proposé, en décembre 2008, un traité de sécurité européenne [3]. L'OTAN a salué l'initiative, mais décidé qu'elle serait débattue dans l'enceinte de l'OSCE, c'est-à-dire dans le cadre d'un dialogue à 56, lequel, à la mi-2011, ne s'était toujours pas concrétisé [4]. Ainsi, sur une proposition majeure, présentée comme une nécessité historique - mettre fin juridiquement à la guerre froide -, les Russes ne sont suivis, ni en ce qui concerne l'objectif, ni sur le format de discussion, ni pour le processus. D'où, évidemment, une certaine frustration à Moscou.

Un deuxième sujet de discorde porte sur la défense antimissiles balistiques et relève, lui, incontestablement du dialogue OTAN-Russie. S'il y a accord et coopération entre les partenaires pour la défense dite « de théâtre » (c'est-à-dire la défense des unités militaires déployées), censée protéger des forces projetées dans une opération, hors du territoire de l'Alliance, les choses se gâtent depuis que l'OTAN a décidé, lors du sommet de Lisbonne en novembre 2010, de se doter d'une capacité de défense du continent européen ou, pour être plus précis, de l'espace européen de l'Alliance.

Pour Moscou, l'idée d'une défense différenciée selon que l'on est ou non membre de l'Alliance contredit directement la notion de « sécurité indivisible » de [l'Europe](#), concept participant pourtant de la doctrine de l'OTAN. Pour cette dernière, chacun a droit à la sécurité mais détient aussi le choix d'y pourvoir à sa guise (par exemple, en devenant membre de l'Alliance) et l'indivisibilité de la sécurité ne peut être un prétexte ou un argument pour empiéter sur les choix souverains des nations (notamment, pour contester leur droit à rejoindre l'Alliance). Ce sont donc là deux visions diamétralement opposées d'une notion qui paraît pourtant anodine et allant de soi. Ces philosophies différentes mènent à des propositions techniques inconciliables : ainsi, les Russes prônent un système totalement intégré, dans lequel l'analyse de la menace et la décision de tir seraient fusionnées en un centre unique. Pour l'OTAN, le fusionnement est purement et simplement inacceptable ; qu'elle coopère avec un système voisin - russe en l'occurrence - est envisagé et même souhaitable, mais la relation doit se cantonner à la coordination. Néanmoins, tant que les éléments du futur bouclier antimissiles ne sont pas déployés et opérationnels - et, en admettant même qu'on y parvienne, il faudra du temps pour cela -, les deux parties peuvent vivre avec cette contradiction qui reste virtuelle. Au demeurant, les Russes font preuve de flexibilité sur les phases initiales du déploiement (en effet, l'architecture de cette défense antimissiles balistiques est censée être déployée en quatre phases, complétant progressivement le dispositif en étendue couverte et en capacités). La mise en lumière du contentieux se trouve donc reportée à une date ultérieure. Néanmoins, il ne disparaîtra pas de lui-même et, dans la mesure où il est identifié et fait l'objet d'une certaine publicité, il n'en acquerra que plus de force.

Un troisième sujet tenant du dialogue de sourds a trait à la « suspension » du traité sur les Forces conventionnelles en Europe (FCE, signé en novembre 1990 à Paris) et la non-ratification de son successeur, le traité FCE « adapté », qui fut entériné lors du sommet d'Istanbul en novembre 1999 par les 30 États parties. Nul ne conteste que le traité a été dépassé par les événements, d'où le souci de « l'adapter », ni que certaines des dispositions essentielles du nouvel accord posent un vrai problème aux Russes. C'est tout particulièrement le cas des limitations au déploiement de forces sur le « flanc sud » (à savoir dans le Caucase Nord) : compte tenu de la situation dans cette région, la Russie estime qu'elle devrait pouvoir y déployer plus de forces, besoin qui n'est pas vraiment contesté par l'OTAN. En réaction à l'absence d'avancée sur ce sujet, certains des engagements d'Istanbul, contraignant les Russes, restent lettre morte : en 1999, ces derniers s'étaient en effet engagés à évacuer leurs forces de Moldavie et de

Géorgie. Mais, depuis, la partie russe conteste le « *linkage* » entre cet engagement et la révision du traité FCE. Très technique par nature mais avec des implications politiques lourdes, cette question est révélatrice des différences d'approche des partenaires : l'OTAN, se calant en cela sur les Américains, prône un traitement du dossier par composantes, alors que, de son côté, Moscou souhaite un accord sur les principes, découlant de la nouvelle architecture de sécurité européenne. Vers le milieu de 2011, force est de constater qu'aucune de ces deux approches ne l'a emporté, autre motif de frustration pour la Russie.

Certes, à condition que priment volonté et confiance, chacun de ces grands sujets peut être traité isolément. Néanmoins, il subsiste des incompréhensions sous-jacentes, plus ou moins ouvertement formulées, qu'un jour il faudra bien prendre en compte.

Les incompréhensions fondamentales

Le discours d'amitié et de confiance rencontre des limites tant que le dialogue s'inscrit dans une logique d'action-réaction, sans perspective de long terme.

Il faut reconnaître que la Russie a récemment contribué à inquiéter. La guerre de Géorgie (août 2008) a démontré que Moscou n'hésitait pas à employer la force pour régler un différend frontalier. En réaction, l'Alliance a suspendu pendant un an le Conseil OTAN-Russie, à la grande fureur des Russes, privés d'un forum où, justement, on devait pouvoir débattre de la coopération comme des contentieux. L'année suivante, la Russie et la Biélorussie ont organisé à quelques encablures de la Lituanie et de la Pologne une série d'exercices militaires de grande ampleur, *Zapad-Ladoga 2009*, autour d'un scénario équivoque de l'insurrection d'une minorité irrédentiste. Dans la même veine, on peut évoquer la saga du cargo *Arctic Sea*, ce vraquier battant pavillon maltais, armé par une société finlandaise et doté d'un équipage russe, qui fut détourné durant l'été 2009 puis mystérieusement retrouvé par les forces de police russes. L'affaire, non élucidée, contient de nombreuses zones d'ombre, notamment quant au rôle joué par la Russie.

On sait que certains alliés répètent à tout instant qu'ils ont besoin d'être « rassurés ». Mais rassurés de quoi et contre qui, si ce n'est la Russie ? Dans leurs discours de politique intérieure, même si le terme de « menace » reste proscrit, il subsiste une certaine ambivalence et une exigence non dissimulée de planification de défense (à des fins dites de réassurance). Les Russes s'en offusquent et exigent que l'Alliance renonce à cette planification. Au demeurant, sans mentionner la condition de réciprocité, ce qui relève du paradoxe ou de l'oubli sélectif.

À l'intention de son opinion publique, la Russie exprime, elle aussi, une vision ambiguë vis-à-vis de l'Alliance. L'ambivalence de la doctrine militaire approuvée le 5 février 2010 le montre bien : l'élargissement de l'Alliance (qualifiée de « bloc », comme naguère), l'établissement « d'infrastructures militaires » (expression délibérément vague) dans les anciennes républiques soviétiques, la tenue d'exercices jugés « menaçants », des prétentions territoriales (non spécifiées) sur la Fédération de Russie et ses alliés, ainsi que l'interférence dans les affaires intérieures, voilà les termes employés pour décrire dans les faits une Alliance prétendument hostile.

À cet égard, le bouclier antimissiles précédemment évoqué est très explicitement dénoncé comme un grave facteur d'instabilité. L'argument selon lequel il serait précisément calibré pour contrer une menace de pays récemment ou bientôt proliférants (pour l'instant, évidemment, le pays le plus proche de ce descriptif est l'Iran), et ne serait nullement destiné à parer une frappe venant d'un « grand système central » (lire : la Russie) est entendu avec scepticisme à Moscou. Le déploiement de ce dispositif stratégique est perçu comme profondément déstabilisant, ce qui légitime une nouvelle course aux armements. Ce discours suscite une certaine incompréhension à l'Ouest, qui ne se sent guère menacé par la force de frappe russe, non pour ses capacités, qui ne sont pas en doute, mais pour l'absence d'intention : dans quel monde serions-nous pour croire encore à l'éventualité d'une salve nucléaire entre la Russie et le monde occidental ? Pour l'Alliance, nonobstant les aigreurs du moment, que la Russie envisage

d'utiliser ses missiles contre l'Ouest est tout simplement inconcevable.

Il n'en reste pas moins que la puissance russe a le sentiment d'être mise à nue dès lors que son arsenal nucléaire stratégique est menacé d'obsolescence. À tort ou à raison, peu importe. C'est une perception qui doit être prise en compte, sans doute plus qu'elle ne l'est aujourd'hui.

C'est dans ce contexte relativement apaisé qu'il faut replacer l'embellie ou le retour à la normale impulsé par le sommet de Lisbonne (décembre 2010), qui a permis de relancer le dialogue sur tous les sujets. Néanmoins celui-ci est décalé, opposant un discours d'alliance et un discours de puissance. Le format lui-même a son importance : le Conseil OTAN-Russie rapproche 29 nations égales en droit, nonobstant leurs disparités. Il semble bien - c'est une opinion assez répandue - que la diplomatie russe préfère le bilatéral au multilatéral, comme elle l'a démontré dans nombre de réunions récentes. Avec les États-Unis, elle se retrouve en terrain connu, arpenté avec ardeur pendant sept décennies. Traiter d'égal à égal, le cas échéant par-dessus la tête des autres membres de l'Alliance, a l'avantage de conforter la Russie dans l'image qu'elle se fait d'elle-même. Il n'est d'ailleurs pas exclu que ce soit le format le plus expédient pour traiter de la défense antimissiles de l'Europe, sujet hautement contentieux et sur lequel toutes les cartes, du côté de l'Alliance, sont entre les mains des Américains.

Mais le décalage le plus pernicieux concerne la conception même de la diplomatie. Du côté russe, les relations internationales telles qu'enseignées aux futures élites restent envisagées comme une partie d'échecs. C'est un jeu à somme nulle, ce qui conduit intrinsèquement à une vision confrontationnelle du commerce entre les nations, dans la mesure où tout gain est nécessairement compensé par une perte. À l'inverse, la culture diplomatique occidentale s'appuie sur la théorie du « win-win », selon laquelle tout le monde est gagnant. Le commerce entre les nations, au sens où on entendait le mot jadis, est aussi une forme de commerce. La diplomatie transactionnelle, à distinguer de la diplomatie conflictuelle, est à la base de la conception en vigueur à l'OTAN. Or, ces deux cultures diplomatiques éprouvent des difficultés à s'accorder. Elles peuvent s'entendre sur les mots, mais cela ne préjuge pas de leur accord sur les idées.

*

Le rapprochement OTAN-Russie répond certes à un vrai besoin stratégique pour les deux parties mais, pour autant, il ne peut faire abstraction d'un substrat historique, psychologique et philosophique qui nécessite une vision d'ensemble et s'accorde difficilement d'une résolution des problèmes au cas par cas. En définitive, l'enjeu dans les relations entre l'OTAN et la Russie ne doit pas être réduit à une série de « grands dossiers », forcément liés à un moment historique. Il est plutôt celui d'une convergence vers une conception partagée du commerce entre les nations, en espérant que la théorie du « win-win » l'emportera sur celle du joueur d'échecs. Cela suppose une approche délibérée, interactive et persistante, où chacun se trouve à la fois en position de pédagogue et d'élève. Il faudra sans doute plus d'humilité, dans les deux camps, pour atteindre ce type de relation.

Copyright Juillet 2010-Yakovleff-Grande Europe/Documentation française

La revue numérique *Grande Europe*

L'article proposé ci-dessus fait partie d'un dossier intitulé « Menaces et sécurité » (n° 34 - juillet 2011). Depuis la fin de la guerre froide et la disparition du système bipolaire, la perception des menaces a évolué, de même que leur nature et leurs origines, suscitant en Europe une réflexion sur les politiques de sécurité aptes à les contrer. [Voir le n°34](#)

Sommaire du n°34 de *Grande Europe*

Avant-propos

Une Europe éclatée

. Perception des menaces. Des sensibilités diverses en Europe
Maxime Lefebvre

. L'Union européenne face aux enjeux de sécurité
Fabien Terpan

De nouvelles menaces ?

. Cybermenaces en et contre l'Europe
Éric Filiol

. Grèce. Quels enjeux de sécurité en Méditerranée orientale ?
Renaud Dorlhac

Quel rôle pour la Russie...

. Russie-OTAN. Un nouveau souffle ?
Major Général Michel Yakovleff

. La flotte russe en Ukraine. Anatomie d'une angoisse post-soviétique
Kevin Limonier

... et pour les États-Unis ?

. Sécurité transatlantique. Les défis de la nouvelle donne américaine
Annick Cizel

. La politique américaine au Sud-Caucase. À l'épreuve de la géopolitique régionale
Julien Zarifian

La revue *Grande Europe*

Exclusivement numérique, [Grande Europe](#) rend compte de l'actualité politique, économique et sociale dans les 49 pays du continent européen en regard des grands sujets de débats en France (les modèles familiaux, les désordres climatiques, la bioéthique, l'enseignement supérieur...). Cette revue a une périodicité mensuelle et alterne des numéros spéciaux consacrés à un thème, tous les trimestres, et des numéros simples comportant quatre articles sur quatre pays différents. D'une lecture facile et agréable, *Grande Europe* s'adresse à un public aussi large que possible. Diffusée par abonnement (individuel et multiposte), *Grande Europe* peut aussi être achetée au numéro et à l'article. Enfin, des ressources gratuites sont accessibles sur le site qui lui est dédié : sommaires, avant-propos, résumés des articles en français et en anglais... mais également des brèves, tous les deux jours, sur les pays du continent et un agenda signalant colloques, séminaires, manifestations culturelles...

P.-S.

Représentant le SACEUR (Commandant suprême des forces alliées en Europe) auprès du Comité militaire de l'OTAN. *Le présent article n'engage que son auteur et ne prétend aucunement refléter la position officielle de l'OTAN ni du SACEUR.*

Notes

[1] Des officiers et hauts fonctionnaires de défense russes bénéficient occasionnellement de stages ouverts au partenariat dans les écoles de l'OTAN (*NATO School* d'Oberammergau en Allemagne et Collège de défense de l'OTAN à Rome).

[2] START III (*Strategic Arms Reduction Treaty*) a été signé le 8 avril 2010 par les Présidents russe et américain Dmitri Medvedev et Barack Obama. Il prévoit de ramener à 1 500 le nombre d'ogives nucléaires des deux pays. Le traité a été ratifié en décembre 2010 par les États-Unis et en janvier 2011 par la Russie.

[3] Le texte en a été diffusé par le site internet de la présidence de la Fédération de Russie (www.kremlin.ru) en novembre 2009.

[4] On désigne comme « Processus de Corfou » le lancement, le 28 juin 2009 dans l'île de Corfou, à l'issue de la réunion informelle des ministres des Affaires étrangères des pays membres de l'OSCE, d'un processus de réflexion sur les défis de la sécurité européenne au XXI^e siècle.