

INFLUENCE DES RELATIONS RUSSIE – OTAN

Par Pierre Jolicoeur

Professeur de science politique, Collège militaire royal du Canada

Panel « *C6 – Europe and Its Neighbourhood* »

Association canadienne de science politique (ACSP)

13-15 juin 2012, Edmonton

## INTRODUCTION: UNE DÉCENNIE SÉCURITAIRE MARQUÉE PAR LA MUTATION CONSTANTE

Avant de procéder à une analyse de l'influence Russie-OTAN, il convient de mentionner que c'est surtout en matière de sécurité que cette influence sera analysée. Dans ce cadre, il importe de définir certains termes, notamment celui de « sécurité européenne ». Sans nous pencher sur chaque aspect particulier, nous pouvons la considérer du point de vue des politiques de l'Union européenne (UE) et de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ainsi que du point de vue de ses acteurs sécuritaires les plus influents, en l'occurrence la France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et, bien évidemment, la Fédération de Russie. Incidemment, nous devons également tenir compte de l'impact des élargissements de l'OTAN et de l'UE c'est-à-dire de la puissance relative de nouveaux États membres de ces deux organisations, comme la Pologne et les pays baltes. Parler de sécurité européenne, c'est donc analyser les politiques, les luttes de prédominance institutionnelles, ainsi que les stratégies de sécurité de ses principaux acteurs. C'est également prendre en considération les relations que ces organisations et ces États entretiennent avec la Russie.

Ce cadre nous permettra de retracer l'évolution du paradigme de la sécurité européenne au cours de la dernière décennie et de voir comment ce paradigme a été influencé par les relations Russie-Europe; comment la Russie est prête à se positionner par rapport à l'OTAN pour faire face aux nouvelles menaces, et si les États membres de l'OTAN sont en mesure de forger une position commune à l'endroit de la Russie ou si les divisions internes au sein de l'OTAN continueront à miner les relations avec Moscou.

Pour mener à bien cette étude, nous analyserons la position des acteurs par rapport aux principaux enjeux sécuritaires européens de la dernière décennie. Cette analyse permettra de dégager les différentes lignes de fractures apparues au sein de l'OTAN, mais aussi de l'UE au cours des dernières années, notamment quant aux relations à entretenir avec la Russie.

### 1. APPARITION DE FRACTURES AU SEIN DE L'EUROPE AU DÉBUT DU 21<sup>E</sup> SIÈCLE

Le début 21<sup>ème</sup> siècle fut marqué par la dérive des relations OTAN-Russie. Bien que l'OTAN ait autorisé en 1997 la présence de la Russie en son sein dans le cadre du Conseil conjoint permanent, devenu ensuite le Conseil OTAN-Russie, l'intervention de l'Alliance au Kosovo au printemps 1999 a changé la donne. En effet, la Russie considérait cette action militaire comme étant une ingérence dans les affaires internes de la Fédération yougoslave, reléguant de facto l'Europe sécuritaire dans l'ombre<sup>1</sup>, ce qui a

---

<sup>1</sup> Wesley Clark, *Waging Modern War*, New York: Public Affairs, 2001, p. 141. En 1999, Javier Solana, Secrétaire général de l'OTAN de l'époque qui devint ensuite le premier chef de la diplomatie de l'UE, tenait absolument à ce que l'Alliance détienne un rôle-clé dans les Balkans. En général, la présence de l'OTAN dans le théâtre des Balkans s'explique par l'incapacité manifeste de l'Europe et de l'ONU à régler ces problèmes de manière décisive.

précipité le retrait de la Russie du Conseil qui lui donnait une voix au quartier général de l'OTAN.

Au chapitre des institutions de sécurité européennes, l'Union de l'Europe occidentale (UEO), moribonde<sup>2</sup>, finit par disparaître et son traité fut incorporé dans le droit de l'Union européenne<sup>3</sup>, ce qui laissait présumer que l'UE pouvait potentiellement développer un pendant militaire autonome qui serait l'expression d'une Identité de Sécurité et de Défense européenne (ISDE).<sup>4</sup> Puisque l'Organisation de Sécurité et de Coopération en Europe (OSCE) n'avait pas de mandat militaire, l'OTAN et l'UE devaient se partager les tâches sécuritaires entre elles. Le partage de ces tâches institutionnelles n'était pas encore décidé au début des années 2000 et l'influence des grandes puissances y était palpable.

En particulier, l'influence des États-Unis était évidente et, conjuguée à la position britannique, s'inscrivait alors en opposition avec celle de la France, qui souhaitait un regain d'initiative de la part de l'UE, de sorte que l'Europe puisse prendre en main son destin sécuritaire.<sup>5</sup> Cependant, quand l'UEO fut absorbée par l'UE, les tâches qui lui avaient été confiées au Sommet de Petersberg en 1992, à savoir des tâches de sécurité non-coercitives, telles des missions humanitaires et de maintien de la paix, finirent par déterminer le rôle sécuritaire de l'ISDE, puis de la Politique européenne de Sécurité et de Défense (PESD).<sup>6</sup> Lorsque Lord Robertson prit la gouverne de l'OTAN à l'automne 1999, il émit cinq priorités, dont l'amélioration des relations de l'OTAN avec l'UE concernant l'ISDE, qui figurait au troisième rang, devant l'amélioration des relations OTAN-Russie.<sup>7</sup> En matière de sécurité européenne, l'OTAN avait finalement assuré sa dominance sur l'UE, ce qui se manifestait par la répartition inégale des tâches entre les deux.

Ce n'est pas seulement le poids des États-Unis qui a fait pencher la balance en faveur de l'OTAN, mais aussi l'héritage sécuritaire de cinquante ans de travail commun, et le mécontentement manifeste de la Russie suite à la crise du Kosovo, doublé par la décision des États-Unis de reprendre la recherche sur la défense anti-missile. Évidemment, il y eut aussi le facteur des élargissements parallèles de l'OTAN et de l'UE, mais puisque les Plans d'Action à l'Adhésion (PAA) de l'OTAN furent dévoilés au Sommet de Washington de 1999 au même moment où la crise du Kosovo se déroulait, la Russie, qui

<sup>2</sup> Jan Zielonka, *Explaining Euro-Paralysis*, New York: St.Martin's Press, 1998, pp. 188-189.

<sup>3</sup> L'incorporation de l'UEO à l'UE s'est faite lors de l'adoption de l'article 17 du Traité d'Amsterdam en 1997, formant la base matérielle de la politique européenne de sécurité et défense. La fusion complète était envisagée pour 2000, mais l'UEO a perduré jusqu'en juin 2011, année de sa totale dissolution.

<sup>4</sup> Thomas Schuetze, « European Security and Defence: the Need for a Strengthened WEU », *New Horizons*, Toronto, 1997-1998, [www.cfsc.dnd.ca](http://www.cfsc.dnd.ca), voir aussi Jose Cutileiro, « WEU and Defence Cooperation in Europe », Conférence de l'Institut royal des Affaires étrangères, Bruxelles, Palais d'Egmont, 21 mars 1996.

<sup>5</sup> W. Park et G. Wyn Rees, *Rethinking Security in Post-Cold War Europe*, Harlow: Addison Wesley Longman, 1998, p. 63; James H. Wylie, *European Security in the New Political Environment*, Londres: Longman, 1997, p. 27.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 70.

<sup>7</sup> *Remarks to the Press by Lord Robertson, NATO Secretary General, upon his arrival at NATO*, 14 octobre 1999, [www.nato.int/docu/speech/1999/s991014.htm](http://www.nato.int/docu/speech/1999/s991014.htm)

s'était retirée du Conseil conjoint permanent, n'avait pu formuler d'objections. On prenait bien entendu son désaccord pour acquis<sup>8</sup>, mais ceci n'empêcha pas les efforts de rapprochement entre la Russie et l'OTAN qui ont permis un retour de la Russie à un Conseil conjoint permanent revampé, désormais dénommé Conseil OTAN-Russie (COR), en mai 2002<sup>9</sup>.

Au cours de ce processus de rapprochement, les conditions d'adhésion des membres potentiels (les trois pays Baltes, la Bulgarie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie) se relâchèrent, ce qui suggère qu'en définitive, l'attitude de la Russie était perçue comme menaçante par l'ensemble des membres de l'OTAN. En effet, l'adoption d'un concept stratégique national russe en avril 2000 mettant l'accent sur ses capacités nucléaires comme facteur dissuasif à l'élargissement de « blocs agressifs » en était une indication probable<sup>10</sup>. Ce concept stratégique national russe était aussi un message pour signifier aux membres de l'OTAN que si certains ne se soumettaient pas à l'autorité de l'ONU, la Russie non plus ne se verrait plus liée par cette autorité si elle sentait sa sécurité menacée. Il faut y voir là une réplique à l'intervention extra-frontalière de l'OTAN en Yougoslavie.<sup>11</sup>

À l'été 2001, les projets d'élargissement de l'OTAN allaient bon train, et fort d'un sommet bilatéral entre les présidents George W. Bush et Vladimir Poutine à Ljubljana en Slovénie, auquel Bush put « plonger son regard au plus profond de l'âme » de son homologue, les relations OTAN-Russie allaient également retrouver leur éclat. À tel point que les mois de juillet et août 2001 furent occupés par des allusions à la potentielle adhésion de la Russie à l'OTAN en tant que membre à part entière. De toute évidence, ce sont les pays baltes qui se sont inquiétés de cette proposition, puisqu'elle menaçait la raison d'être de l'Alliance à leurs yeux. Cependant, l'Allemagne, à ce moment dirigée par Gerhard Schroeder, qui depuis est devenu un conseiller principal à la compagnie énergétique GazProm, ne semblait pas y voir d'inconvénient.<sup>12</sup> Rappelons que le double élargissement de l'OTAN et de l'UE n'avait pas encore eu lieu, et donc la voix des adhérents potentiels à ces deux institutions pesait peu.

Il est donc juste de prétendre qu'à ce moment précis, la sécurité européenne, tributaire

<sup>8</sup> « Primakov disapproves of NATO Integration », *Baltic News Service (BNS)*, Vilnius, 2 novembre 1999. M. Primakov, alors premier ministre de Russie, désapprouvait l'adhésion à l'OTAN, mais n'avait aucune objection à l'élargissement de l'UE, ce qui démontre que cette dernière n'était pas perçue comme une organisation sécuritaire aux yeux des dirigeants russes.

<sup>9</sup> Entre autres secteurs de coopération, le COR a pour mandat de mettre l'accent sur les questions d'intérêts mutuels tels que la lutte au terrorisme international, la gestion de crise, la non-prolifération ou le contrôle des armements. Voir NATO-Russia Council, « NATO-Russia Relations: A New Quality Declaration by Heads of State and Government of NATO Member States and the Russian Federation », 28 mai 1992, <<http://www.nato-russia-council.info/en/chronology/nato-russia-relations-a-new-quality/>>.

<sup>10</sup> Pierre Jolicoeur, « La politique étrangère de la Russie au Caucase du Sud », in Karine Prémont (dir.), *La politique étrangère: l'impossible convergence des intérêts ?*, Québec : Presses de l'Université Laval, 2011, p. 309.

<sup>11</sup> Frédéric Labarre, « NATO-Russia Relations and NATO Enlargement to the Baltic Sea Region », *Baltic Defence Review*, no. 6, 2001, pp. 49-54.

<sup>12</sup> « Schroeder Does Not Rule Out Eventual Russian NATO Membership », *AFP*, 8 août 2001, via *Russia Today*. <http://www.europeaninternet.com/russia/news.php3?id>

des relations OTAN-Russie, semblait pratiquement acquise, étant donné la promesse de l'élimination définitive des frontières politiques et psychologiques de l'Europe.<sup>13</sup>

Les attaques terroristes du 11 septembre 2001 ont toutefois propulsé le monde « de l'après-Guerre froide à l'hyperterrorisme ».<sup>14</sup> Ces attentats rendirent les positions des acteurs conséquentes les unes envers les autres; la Russie et les puissances occidentales cessèrent leurs récriminations mutuelles au sujet de la Tchétchénie et du Kosovo.<sup>15</sup> La logique d'un renforcement des liens entre la Russie, l'OTAN et l'UE, même ces dernières élargies, devenait probante. En effet, la nécessité d'enrôler le maximum d'appuis militaires et politiques fit en sorte que la politique choisie fut celle d'une Europe « inclusive » ce qui faisait en sorte que la Russie ne pouvait plus employer la PESD comme levier contre l'élargissement de l'OTAN, puisque la convergence des politiques de sécurité contre les menaces terroristes retirait l'argument principal de la Russie soucieuse de maintenir un contrepoids à l'OTAN et aux États-Unis.<sup>16</sup>

Il n'est nul besoin de revenir sur l'impact de ces événements, sauf pour dire qu'ils eurent lieu à un moment où l'OTAN finit par dominer l'UE comme organisation de sécurité européenne. Il faut également signaler le vent d'unilatéralisme qui commença à souffler suite au refus des États-Unis de se prévaloir des institutions de l'OTAN, privilégiant plutôt l'action militaire de coalition contre Al Qaeda. Cette démarche américaine prit l'Europe au dépourvu, car ni l'OTAN ni l'UE n'avaient considéré l'Asie centrale comme source de menaces auparavant. D'un autre côté, la guerre d'Afghanistan qui s'amorça permit de concrétiser certains projets de coopération avec la Russie, notamment, avec l'établissement d'infrastructures militaires destinées à l'appui des missions de combat en Asie centrale. Donc les membres de l'UE durent conjuguer leur rôle au diapason des politiques et actions américaines plutôt qu'à celui des relations OTAN-Russie.

Il convient de souligner que plusieurs pays européens volontaires de la coalition participaient du mieux qu'ils le pouvaient afin de monnayer leur adhésion à l'OTAN par la suite. Ceci laissait l'UE sécuritaire en reste, avec une PESD inapte à faire face aux défis émergeant du Moyen-Orient, puisqu'elle était l'héritière des tâches de Petersberg. D'autant plus que la sécurité européenne doit conjuguer avec la présence d'imposantes communautés musulmanes, avec lesquelles de bonnes relations sont cruciales à la survie même de l'UE.<sup>17</sup> L'unilatéralisme et le désir de vengeance américains – dont témoigne la Stratégie de sécurité nationale (2002) des États-Unis – devinrent donc inquiétants pour l'Europe, qui commença à formuler des politiques « douces ».<sup>18</sup>

<sup>13</sup> Jonathan Rauch, « Putin is Right: Russia Belongs in NATO. The Potential Prize is Breathtaking; the Erasure, Once and For All, of Divisions in Europe », *National Journal*, 4 août 2001.

<sup>14</sup> François Hesbourg, « De l'Après-Guerre froide à l'Hyperterrorisme », *Le Monde*, 13 septembre 2001.

<sup>15</sup> Michael Emerson, « The Wider Europe as the European Union's Friendly Monroe Doctrine », *CEPS Policy Brief*, no. 27, octobre 2002, p. 11.

<sup>16</sup> Michael Emerson et Daniel Gros, « Issues for Europe - Post 11 September », *CEPS Policy Brief*, no 8, Bruxelles: Centre for European Policy Studies, septembre 2001, pp. 2-5.

<sup>17</sup> Michael Emerson, « The Wider Europe as the European Union's Friendly Monroe Doctrine », *loc. cit.*, p. 12; Bezen Balamir Coskun, « Does 'Strategic Culture' Matter? Old Europe, New Europe and the Transatlantic Security », *Perceptions*, été-automne 2007.

<sup>18</sup> Michael Emerson, « The Wider Europe... », p. 12, mais voir aussi Joel Sokolsky, « The Power of Values

Lorsque les États-Unis déclenchèrent l'intervention en Irak en mars 2003, les fractures divisant l'Europe éclatèrent au grand jour<sup>19</sup>, alors que les pays baltes, la Bulgarie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie, qui avaient été invités à se joindre à l'OTAN au Sommet de Prague de novembre 2002, choisirent d'appuyer les États-Unis, au grand dam de la France et de l'Allemagne.<sup>20</sup> Même sans l'affront de la « nouvelle Europe », le malaise aurait été présent, comme il l'a souvent été en temps de crise. L'Europe et l'Amérique ont eu une histoire stratégique conjointe, bien qu'elle fût ponctuée de difficultés.<sup>21</sup> En particulier, il y eut souvent un dilemme entre la recherche d'une plus grande autonomie sécuritaire européenne et la crainte de voir les États-Unis, dont l'Europe dépend pour sa sécurité, s'enfoncer dans l'isolationnisme. L'isolationnisme est un problème réel, car, comme l'a écrit Sokolsky, les États-Unis ne font confiance au multilatéralisme que quand ça les arrange.<sup>22</sup> La Grande-Bretagne a résolu ce dilemme en épaulant l'Amérique en Afghanistan et en Iraq<sup>23</sup>, tandis que la France, traditionnellement fière de son indépendance, et l'Allemagne, empêchée par ses limitations constitutionnelles, ont choisi de mener l'Europe vers des horizons sécuritaires basés sur l'économie, la diplomatie et la « puissance douce ».<sup>24</sup>

Les enjeux sécuritaires peuvent être interprétés par-delà les relations inter-institutions. Entre le déploiement en Afghanistan et le début de la guerre en Iraq, l'Europe allait définir sa sécurité de manière fonctionnelle à deux égards. Tout d'abord, elle allait s'assurer de créer les structures nécessaires à la formulation de sa politique étrangère et de défense. Ensuite, elle allait joindre ces structures, par l'entremise du Haut-représentant de l'UE, Javier Solana, ancien Secrétaire-général de l'OTAN, à celle de l'Alliance atlantique.<sup>25</sup> Cette redéfinition accoucha donc des accords de « Berlin Plus » qui assurent aux deux institutions une présence dans les structures de l'autre et qui codifient l'usage

---

or the Value of Power? America and Europe in a Post-9/11 World », Columbia International Affairs Online (CIAO), New York: Columbia University, 2003, p. 11. Sokolsky écrit que l'américanisme est une idéologie unificatrice qui, bien que basée sur des valeurs chrétiennes, englobe tous les facteurs de diversité de la société américaine, ce qui la rend moins susceptible au radicalisme, ce qui n'est pas le cas en Europe.

<sup>19</sup> Donald Rumsfeld avait qualifié les alliés traditionnels des États-Unis en Europe de « vieille Europe », indiquant du même souffle que les nouveaux membres des institutions euro-atlantiques, essentiellement les pays d'Europe centrale et orientale, en constituaient l'avenir. Évidemment, ces « États, qui recherchaient avant tout le parapluie sécuritaire qu'offrait l'OTAN, faisaient tout pour plaire aux États-Unis, même si cela impliquait de participer de façon extrêmement volontaire à la coalition contre le régime de Saddam Hussein. Or les États de la « vieille Europe » étaient généralement contre cette intervention militaire.

<sup>20</sup> Eleanor et Michel Levieux, « The World; No, Chirac didn't say 'Shut Up' », *New York Times*, 23 février 2003, relatent que le Président Chirac jugeait le comportement des membres de l'UE potentiels comme irresponsable et « pas très bien élevé ».

<sup>21</sup> Voir Frédéric Labarre, « The Transatlantic Gap: Permanent or Temporary? » Vienne: Landesverteidigungsakademie (LvAk), 2003, [www.bmlvs.gv.at](http://www.bmlvs.gv.at)

<sup>22</sup> Sokolsky, « The Power of Values or the Value of Power... », p. 18.

<sup>23</sup> Coskun, « Does 'Strategic Culture' Matter? », p. 79.

<sup>24</sup> Anand Menon, « Enhancing the Effectiveness of the EU's Foreign and Defence Policies », *CEPS Policy Brief*, no 29, décembre 2002, pp. 3-4.

<sup>25</sup> *Ibid.*, 7. Il est remarquable de voir à quel point les conseils du Centre for European Policy Studies de Bruxelles ont été suivis à la lettre.

par les acteurs européens de certaines capacités militaires de l'OTAN afin de remplir des missions de sécurité de l'UE. Même si, à la fin de 2003 l'OTAN et l'UE comptaient 21 membres en commun, les États-Unis sont l'acteur qui modifie la donne. Puisque pour des raisons légales les forces américaines ne peuvent pas être subordonnées à un commandement étranger, il faut conclure que les capacités de l'OTAN mises à la disposition de l'UE pour ses missions allaient par défaut limiter l'UE dans ses ambitions. Toutefois, pour éviter la complète subordination de l'UE à l'OTAN, les accords de Berlin Plus fondaient un rôle sécuritaire assez précis pour l'UE. On parle donc de rôles complémentaires entre les deux institutions, que l'OTAN continuait néanmoins de dominer.<sup>26</sup> Ceci permit à l'UE de définir sa stratégie un an plus tard, confirmant les grandes lignes de son orientation, à savoir le développement d'une capacité diplomatique et coercitive complémentaire à celle de l'OTAN, axée sur les risques liés au terrorisme, à la prolifération d'armes de destruction massive et à la faillite étatique.<sup>27</sup>

L'expression stratégique et sécuritaire de l'Union européenne a continué de s'exprimer par le biais de cet énoncé de sécurité, qui s'est trouvé ultimement modifié par le Traité de Lisbonne de 2008. Entretemps, l'UE et l'OTAN se trouvaient élargies, et l'action de ces deux institutions se trouvait subitement affectée par de nouvelles perceptions sécuritaires, dépendantes directement de la proximité des nouveaux membres aux zones troubles de la périphérie euro-atlantique.<sup>28</sup> Ceci est un paradoxe, car l'élargissement de l'OTAN était destiné à effacer le sentiment d'insécurité des nouveaux membres, mais la proximité des frontières de ces deux entités affecte généralement le sentiment d'insécurité des membres plus anciens également.<sup>29</sup>

Ce paradoxe trouve sa solution en partie dans un rapprochement avec la Russie, perçue comme une variable importante dans l'équation de sécurité. L'approvisionnement énergétique de l'Europe est le point névralgique de la relation de sécurité UE-Russie, mais, comme nous allons le voir plus bas, cette relation se trouve affectée par l'action des États-Unis dans leur lutte anti-terroriste, et, conséquemment, par les positions de l'OTAN. Dans le contexte où les économies les plus avancées de l'Europe cherchent à sécuriser leur approvisionnement en énergie, ce qui implique de bonnes relations avec la Russie, il est cohérent pour les nouveaux membres de l'UE de se rapprocher des positions des États-Unis pour combler leurs besoins sécuritaires, car ces derniers n'ont pas cette même vulnérabilité à l'endroit de la Russie<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> OTAN, Communiqué de presse sur la « Déclaration OTAN-UE sur la Politique européenne de Sécurité commune (PESC) » 2002, no 142, 16 décembre 2002; « Remarks by Javier Solana, European Union High Representative for the Common Foreign and Security Policy on the Establishment of EU-NATO Permanent Arrangements », S0240/02, Bruxelles, 16 décembre 2002. Ces arrangements sont appelés « Berlin Plus » car ils font référence aux discussions du Conseil de l'Atlantique Nord tenues dans cette ville en juin 1996 voir Martin Reichard, « The EU-NATO Relationship: A Legal Political Perspective », Londres: Ashgate, 2006, 273-275. « A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy », Bruxelles, 12 décembre 2003, p. 12.

<sup>27</sup> « European Security Strategy », pp. 7-9.

<sup>28</sup> Michael Emerson, « The Wider Europe... », pp. 13-14.

<sup>29</sup> Klaus-Dieter Schwarz, « Die erste Sicherheitsstrategie der EU », *SWP Aktuell*, no 47, novembre 2003, pp. 4-5.

<sup>30</sup> Pour une discussion plus complète de ce sujet, voir Pierre Jolicoeur et Frédéric Labarre, « NATO's Engagement in the South Caucasus: Looking for Energy Security or Expanding Norms and Values? », *in*

Entre 2003 et 2005, les difficultés que rencontra la coalition en Afghanistan et en Iraq finirent par convaincre les États-Unis de l'impossibilité de continuer la lutte sans réintégrer les cadres d'action institutionnels de l'OTAN, donnant ainsi naissance à la Force internationale d'assistance et de sécurité pour l'Afghanistan (FIAS ou ISAF, de son acronyme anglophone). Durant cette période, l'attention des États-Unis et de l'Europe s'est portée sur des régions qui n'étaient pas d'un intérêt direct pour la Russie. Ceci permit à l'UE de se tailler un rôle auprès de la Russie avant que l'élargissement ne vienne compliquer les considérations stratégiques européennes.<sup>31</sup> Somme toute, certains facteurs continuent de déterminer la formulation sécuritaire de l'UE, notamment sa relation avec l'OTAN via les États-Unis. Cependant, avec l'ajout de nouveaux acteurs et de nouveaux défis, les risques de fractures vont en s'accroissant<sup>32</sup>. À partir de 2005, on observe que les États européens se réapproprient dans une certaine mesure leur propre politique étrangère au détriment d'une politique concertée ou commune dont témoigne notamment l'application des *caveats* par les participants de la mission de l'OTAN en Afghanistan.<sup>33</sup>

## 2. L'ÉTAT COMME FACTEUR DÉTERMINANT DE LA SÉCURITÉ EUROPÉENNE

Les positions de l'UE et de l'OTAN ne sont que le reflet de l'ensemble des préférences stratégiques de leurs membres. La diversité qui se manifeste tant dans la composition du membership que dans l'identification des menaces à la sécurité comporte son risque de paralysie et d'échec, comme les négociations sur une Constitution européenne en 2004 et sur le Traité de Lisbonne en 2008 l'ont démontré. Ceci est dû au fait que certains acteurs se désignent ou sont désignés comme meneurs. Ainsi donc, les nouveaux membres de l'OTAN ont nominalement désigné les États-Unis comme meneur de l'agenda de sécurité au sein de l'OTAN et comptent monnayer leur participation aux aventures américaines contre des garanties particulières.

Ces garanties particulières vont à contresens de l'esprit que d'autres acteurs, notamment la France et l'Allemagne, tentent d'insuffler dans les relations UE-Russie et OTAN-UE. L'UE, qui avait tenté de reformuler la PESD par l'entremise de la Conférence intergouvernementale (CIG) de 2003 et la Conférence sur l'avenir de l'Europe (qui devait accoucher d'une Constitution en 2004), s'était heurtée aux divergences d'opinion de ses plus puissants acteurs, notamment la Grande-Bretagne, inquiète d'un potentiel « divorce » transatlantique suite à un éventuel affermissement des capacités sécuritaires de l'Europe. Dans le contexte toxique des relations intra-européennes dues à la participation de certains membres de l'UE à la coalition en Iraq, la France et

---

Annie Jafalian (dir.), *Reassessing Security in the South Caucasus*, Londres: Ashgate, 2011, pp. 149-168.

<sup>31</sup> Michael Emerson, « The Wider Europe... », pp. 15-16.

<sup>32</sup> Pierre Jolicœur, *The Frozen Conflicts in the Wider Black Sea Region*, Kingston: Queen's Center for International Relations, Occasional Paper no 62, juillet 2008, p. 15.

<sup>33</sup> Arnaud de Borchgrave, « 'Caveats' neuter NATO allies » *Washington Times*, 15 juillet 2009, <http://www.washingtontimes.com/news/2009/jul/15/caveats-neuter-nato-allies/?page=all> Les *caveats* sont les politiques nationales qui ont pour effet de créer une asymétrie des règles de combat entre participants. Ils ont pour conséquence une acceptation du risque moins élevée pour certains participants européens, notamment la France, l'Allemagne et la Hollande, dépendant directement de leurs opinions publiques respectives.



l'Allemagne, ainsi que certains autres pays (la Belgique et le Luxembourg) avaient tenu leur propre sommet pour définir les grandes lignes de la politique de sécurité européenne. Comme Lisbet Zilmer-Johns du *Danish Institute of International Studies* le décrit, ce sont les grandes puissances européennes à elles seules, sur les bases d'un accord tripartite entre la Grande-Bretagne, la France et l'Allemagne, qui ont décidé du contenu de la future Stratégie de Sécurité européenne.<sup>34</sup> L'élargissement a toutefois mené l'Europe aux portes d'un voisinage difficile, et créé un nombre d'acteurs dont la puissance relative, au sein des institutions européennes, est décuplée.<sup>35</sup> Toute application de la PESD de manière militaire se heurte aux choix sécuritaires particuliers des membres de l'UE qui sont à la fois membres de l'OTAN.<sup>36</sup>

Ces choix sécuritaires dépendent d'un enchaînement d'actions déclenché par les grandes puissances. Le retrait des États-Unis du Traité anti-missile balistique (Traité ABM de 1972) en raison de la menace de destruction massive supposément posée par les États-voyous, l'invasion de l'Iraq sous ce prétexte, l'évidence subséquente que le régime de Saddam Hussein ne possédait aucune technologie susceptible de représenter une menace, et enfin l'élargissement de l'OTAN en 2004 suivi du déploiement de la mission de surveillance aérienne baltique finissent par alarmer la Russie<sup>37</sup>. La Russie avait fait de nombreuses concessions afin d'appuyer la lutte anti-terroriste des États-Unis, mais les éléments décrits précédemment persuadèrent le Kremlin que la politique américaine était incohérente.<sup>38</sup> Incohérente car la Russie s'attendait à récolter des dividendes pour ses largesses, notamment en ce qui concerne son besoin d'établir son influence dans l'ancienne zone soviétique (pour le contrôle des ressources naturelles dont le commerce est essentiel à son développement) et son adhésion à l'Organisation mondiale du Commerce (OMC).<sup>39</sup> Par ailleurs, les « révolutions colorées » de Géorgie et d'Ukraine en 2003-2004, doublées de l'élargissement de l'OTAN à des anciennes républiques soviétiques – pourtant anticipé par Moscou – contribuent à l'impression que le véritable

---

<sup>34</sup> Lisbet Zilmer-Johns, « The Convention, the ICG, and the Great Powers: the ESDP and New Security Threats », in Jess Pilegaard (dir.), *The Politics of European Security*, Copenhague: Danish Institute for International Studies, 2004, pp. 58-59.

<sup>35</sup> Bjorn Moeller, « The EU as a Security Actor: 'Security by Doing' and 'Security by Being' », *DIIS Report 2005:12*, Copenhague: Danish Institute of International Studies, 2005, pp. 43-45. Voir aussi Niels Aadal Rasmussen, « The EU Enlargement Eastward and the ESDP », *DIIS Report 2005*, vol. 7, Copenhague: Danish Institute of International Studies, 2005, pp. 8-9. Selon Rasmussen, « l'hétérogénéité ne peut avoir de conséquences favorables sur la formulation de la PESD. » (Notre traduction).

<sup>36</sup> Arunas Molis, « The Roles and Interests of Small States in Developing the European Security and Defence Policy », *Baltic Security and Defence Review*, no 8, 2006, pp. 85-87. Cette analyse traduit bien le biais des politiques des petits États membres de l'UE et de l'OTAN, mais elle démontre aussi la naïveté de son auteur qui prétend que les « petits États comme les pays baltes ne craignent pas de contribuer à la formulation de la Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC) et d'une plus forte PESD », alors qu'ils sont souvent perçus comme sabotant l'une et l'autre par leur attitude envers la Russie.

<sup>37</sup> Pierre Jolicoeur, « Traité FCE, la Russie montre les dents », *Points de mire*, vol. 8, no 10 (19 décembre 2007), <[www.er.uqam.ca/nobel/cepes](http://www.er.uqam.ca/nobel/cepes)>.

<sup>38</sup> Leon Aron, « US-Russia Relations through the Prism of Ideology », *Russia in Global Affairs*, 4:3, septembre 2006, 84-88. Ainsi les fermetures de la base russe de la baie de Cam-Ranh au Vietnam et de la station d'écoute de Lourdes à Cuba figurent parmi ces « concessions » qui devraient, dans l'esprit russe, trouver une réciprocité.

<sup>39</sup> *Ibid.*, pp. 91-92.

objectif de ces développements est la Russie elle-même.<sup>40</sup> Ainsi, dans la perception russe, l'OTAN se mobilise contre la Russie par l'entremise du déploiement de systèmes anti-missile dans sa périphérie, du renversement de régimes à ses portes, de l'apparition d'avions de chasse à quelques minutes de vol de ses frontières, du veto de la Géorgie à son adhésion à l'OMC, tous des événements qui contribuent au sentiment d'isolement intentionnel.<sup>41</sup>

Par la suite, les événements se précipitèrent; la crise du gaz ukrainien de l'hiver 2006 affecta l'Europe toute entière. En avril 2007, le retrait par l'Estonie d'un monument soviétique à la mémoire des anciens combattants de la Grande Guerre patriotique (terme employé par les Russes pour désigner la Seconde Guerre mondiale) déclencha une série d'attaques cybernétiques (provenant du Kremlin, selon des allégations non prouvées) qui firent éclater tout semblant de bonnes relations entre ces deux pays, mais qui eut aussi comme conséquence de consolider les positions des « euro-atlantistes » contre la Russie. La conséquence fut que la Pologne, la République tchèque<sup>42</sup> et même la Lituanie se mirent à se disputer les promesses d'installation de systèmes anti-missile américains dans leur pays. L'Europe nageait alors en plein dilemme sécuritaire. La Russie se retira du Traité amendé des Forces conventionnelles en Europe (le traité CFE de 1999, que nuls de ses voisins sauf l'Arménie et la Biélorussie n'avaient ratifié) en décembre 2007, laissant poindre la menace d'un rééquilibrage stratégique de ses forces aux abords de ses frontières occidentales et septentrionales.

Dans un article passionné rédigé pour *Russia in Global Affairs*, le ministre russe des Affaires étrangères, Sergei Lavrov, dénonçait l'unilatéralisme américain et les tentatives d'isoler la Russie de l'Europe. Les relations entre ces dernières devraient être, selon lui, mutuellement avantageuses puisque la Russie dépend du commerce d'hydrocarbures vers l'Europe autant que celle-ci dépend de ces apports énergétiques<sup>43</sup>.

Ce plaidoyer, qui n'était pas le premier, était aux dires de certains la conséquence directe du gain de puissance de la Russie (alimentée par les revenus énergétiques), conjuguée avec la faiblesse relative des États-Unis.<sup>44</sup> Cette crise du triangle Moscou-Washington-Bruxelles allait s'envenimer à partir du Sommet de l'OTAN qui s'est tenu à Bucarest, en

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 94; Nadezhda Arbatova, « Russia-EU Quandary 2007 », *Russia in Global Affairs* vol. 4, no 2, avril-juin 2006, p. 102. Pour faire face à cette incohérence, certains analystes soutiennent la notion d'un partenariat officiel entre la Russie et l'UE, qui renforcerait l'Accord de Partenariat et de Coopération entre la Russie et l'UE signé en 1994 et entré en vigueur en 1997; Pierre Jolicoeur, « Les sources internationales de la crise russo-géorgienne », vol. 7, no 9 (8 novembre 2006), <[www.er.uqam.ca/nobel/cepes](http://www.er.uqam.ca/nobel/cepes)>.

<sup>41</sup> MGen Vladimir Dvorkin, « The Threat Posed by the US Missile Shield », *Russia in Global Affairs*, vol. 5, no 2, avril-juin 2007, pp. 27-28; John Kirton, « The Future G8 after St. Petersburg », *Russia in Global Affairs*, vol. 5, no 2, avril-juin 2007, p. 68.

<sup>42</sup> MGen Pavel Zolotarev, « Russian and US Defence Policies in the Era of Globalization », *Russia in Global Affairs*, vol. 5, no 2, avril-juin 2007, p. 39.

<sup>43</sup> Sergei Lavrov, « Containing Russia: Back to the Future? », *Russia in Global Affairs*, vol. 5, no 4, octobre-décembre 2007, pp. 16-20.

<sup>44</sup> Jeronim Perovic, « Russia is not Breaking with the West », *CSS Analyses in Security Policy*, vol. 2, no 15, Zurich: ETHZ, juin 2007, pp. 2-3.

avril 2008, auquel la Russie a été conviée comme observatrice<sup>45</sup>. À ce Sommet, on promet à la Géorgie qu'elle serait un jour membre de l'OTAN – mais dans le même souffle, on réitéra que la décision d'inviter de nouveaux pays ne revient qu'aux membres actuels, ce qui signifie que la décision n'est pas encore prise et qu'il est encore fort possible que l'adhésion de la Géorgie soit refusée.<sup>46</sup> Cette déclaration sera lourde de conséquence. D'une part, elle aura convaincu la Géorgie qu'elle pouvait se permettre de mettre en œuvre ses plans visant à rétablir sa mainmise sur son territoire et chasser les éléments séparatistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud, mais elle aura aussi convaincu la Russie de la mauvaise foi de l'Alliance, des États-Unis en particulier<sup>47</sup>.

En promettant l'adhésion, l'OTAN a franchi un pas qui lui avait été interdit depuis très longtemps.<sup>48</sup> Mais en se lançant à la poursuite de ses objectifs – c'est-à-dire d'en finir avec les forces sécessionnistes en son sein – la Géorgie a aussi miné la crédibilité des membres de l'OTAN qui ont appuyé son adhésion, à commencer par les États-Unis. Ceci ne s'est toutefois pas traduit par une restauration de la crédibilité de l'UE comme arbitre dans cette équation. Comme l'a bien compris Sabine Fischer, l'élargissement de l'UE eut des conséquences négatives pour sa capacité à développer un narratif politique cohérent, et une logique d'action conséquente. Ceci permet à ses principaux acteurs d'établir leur prédominance au sein de l'Union.<sup>49</sup> Il s'agit bien entendu du rôle de médiateur que la France a su jouer dans cette crise<sup>50</sup>. Selon Michael Emerson, la guerre russo-géorgienne et la crise économique qui se déclenchèrent à l'été et l'automne 2008 furent les catalyseurs d'une réponse systémique de la part des institutions européennes.<sup>51</sup> Toutefois, il faut rappeler le rôle prépondérant de la France et de l'Allemagne dans ces crises respectives, portant ombrage à l'action des institutions de l'Union.<sup>52</sup>

Initialement, la crise géorgienne a eu des effets néfastes sur la cohésion de l'OTAN, et donc sur le sentiment de sécurité européen, tel qu'entendu par la France et l'Allemagne.

---

<sup>45</sup> Sur les tractations diplomatiques ayant mené à la présence de Vladimir Poutine au Sommet de Bucarest et aux conséquences de ce sommet, voir Jacques Lévesque et Pierre Jolicoeur, « La Russie et les Balkans ; l'indépendance du Kosovo et la guerre d'Ossétie du Sud », in Michel Fortmann et Gérard Hervouet (dir.), *Les conflits dans le monde 2008*, Québec : Presses de l'Université Laval, 2008, pp. 57-98, particulièrement pp. 61-65.

<sup>46</sup> Jolicoeur et Labarre, « NATO's Engagement in the South Caucasus... », pp. 154-155; voir aussi *Bucharest Summit Declaration*, 3 avril 2008, [http://www.nato.int/cps/en/SID-E7111B26-CC23EB8F/natolive/official\\_texts\\_8443.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-E7111B26-CC23EB8F/natolive/official_texts_8443.htm)

<sup>47</sup> Pierre Jolicoeur, « Intervention russe en Géorgie : les messages de la Russie », *Le Devoir*, 16 août 2008, p. B-4.

<sup>48</sup> Pavel Baev, « Russia Refocuses its Policies in the Southern Caucasus », *Working Paper Series: Caspian Studies Program*, Cambridge, MA: Harvard University, 2001, p. 13.

<sup>49</sup> Sabine Fischer, « The EU and Russia: Stumbling from Summit to Summit », *Russian Analytical Digest*, vol. 26, no 07, 2007, p. 12.

<sup>50</sup> Pierre Jolicoeur, « Le maintien de la paix russe en Géorgie est-il encore concevable? », *Opérations de paix*, 19 août 2008, <<http://www.operationspaix.net/+dossiers+>>.

<sup>51</sup> Michael Emerson, « The Struggle for a Civilised Wider European Order: Elements for a European Security Strategy », *CEPS Working Document* no 307, Bruxelles: Centre for European Policy Studies, octobre 2008, pp. 1-2.

<sup>52</sup> Voir notamment Aurélie Campana, « L'implication de l'Union européenne au Caucase du Sud », in Pierre Jolicoeur et Aurélie Campana (dir.), *Les conflits gelés dans l'espace postsoviétique, numéro spécial d'Études internationales*, vol. 40, no 4 (décembre 2009), pp. 600-604.

D'une part, la crise confirmait la position allemande selon laquelle la décision d'inviter la Géorgie et l'Ukraine était prématurée. Selon Justyna Gotkowska, l'Allemagne a établi une politique « d'équidistance » de la Russie et des États-Unis, car elle a saisi à quel point la Russie établissait une équivalence entre « OTAN » et « États-Unis ». <sup>53</sup> Ainsi, l'Allemagne et la France ont justement cherché à raffermir le rôle sécuritaire de l'UE, c'est-à-dire, faire contrepoids à l'unilatéralisme américain, dommageable aux relations entre l'UE et la Russie.

Les États-Unis du Président Barack Obama ont compris que la dérive des relations américano-européennes d'une part et des relations américano-russes d'autre part ne trouvait sa solution que dans une refonte des relations basées sur des politiques moins susceptibles de susciter l'ire de Moscou. La décision de modifier l'accord de déploiement de systèmes anti-missiles en Pologne a bien sûr inquiété la Russie au point qu'elle a manifesté son intention de riposter par le déploiement de missiles de type Iskander, des missiles à courte portée, dans l'enclave de Kaliningrad. Le remplacement des systèmes américains par des batteries *Patriot* beaucoup moins performantes <sup>54</sup> a su calmer quelque peu ces inquiétudes russes. Ces mesures ont eu pour effet de pousser la Pologne à se rapprocher de l'UE comme source de sécurité, et à normaliser ses relations avec la Russie. Par la suite, les États-Unis et la Russie ont ensemble conclu de reconduire le traité de limitation des armes stratégiques (le New START) en avril 2010, une requête russe de longue date, permettant de réduire les arsenaux en deçà des limites conclues lors du traité de réduction des armes stratégiques offensives (traité SORT) de 2002. <sup>55</sup> Le dialogue transatlantique a donc repris avec un ton beaucoup plus raisonnable, mais ce sont les États et non les structures institutionnelles de sécurité qui ont été à la source de ce rapprochement. <sup>56</sup>

Le Président Dimitri Medvedev, arrivé au pouvoir en mai 2008, a tenté de relancer l'appel à un cadre sécuritaire pan-européen, profitant de la faiblesse relative des États-Unis et du désir de rapprochement manifesté par les grandes puissances européennes. Même si ses appels ont trouvé un certain écho en auprès de la France et de l'Allemagne, ces tentatives ont fini par rester lettre-morte précisément à cause de la sévérité de l'intervention russe en Géorgie. <sup>57</sup> Pour sa part, l'Europe a compris qu'il fallait à tout prix réformer les institutions européennes de sécurité, un besoin de réforme dont la crise

<sup>53</sup> Justyna Gotkowska, « The German Vision of NATO's Future: The Alliance as Building Block of Germany's and Europe's Security », *CES Commentary*, no 25, Centre for Eastern Studies, 24 avril 2009, pp. 2-3.

<sup>54</sup> Theodor Postol, « Lessons of the Gulf War Experience with Patriot », *International Security*, vol. 16, no 3, hiver 1991-1992, pp. 119-171.

<sup>55</sup> Frédéric Labarre, « Estonian Foreign Policy and the Dilemma of Arms Control », Andres Kasekamp (dir.), *Estonian Foreign Policy Yearbook 2010*, Tallinn: Institut de Politique étrangère de l'Estonie, 2011, pp. 150-151.

<sup>56</sup> Keir Giles, *The Status of the NATO-Russia Reset*, Londres: Conflict Studies Research Centre, septembre 2011.

<sup>57</sup> Richard Krickus, « Medvedev's Plan: Giving Russia a Voice but not a Veto in a New European Security System », Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, décembre 2009, pp. 18-22; J. Larry Black, « Ripple Effects: Russia, the Energy Card and the Medvedev Doctrine », in Brian McDonald (dir.), *The Strategic Impact of Energy Dependency*, Cahier Vimy 2009, Ottawa: Institut de la Conférence des Associations de Défense, 2009, p. 55.

géorgienne n'a fait qu'accentuer le besoin.

Le Traité de Lisbonne remaniant les institutions de l'UE, signé en automne 2007 et entré en vigueur en janvier 2009, poursuit cette logique. Les modifications apportées au volet sécuritaire de l'Union n'ont pas encore eu le temps de se manifester, mais entre-temps la sévère crise économique a nécessité la jonction des volontés politiques de l'Allemagne et de la France afin de sauver la zone Euro et de garantir la stabilité financière et économique de certains de ses membres.<sup>58</sup> Désormais, les préoccupations sécuritaires de l'UE ne relèvent plus autant de la sécurité traditionnelle, militaire et énergétique, mais bien plus de la sécurité économique. Dans cette optique, les « États-voyous » ne sont plus limités aux États extérieurs telles la Corée du Nord ou la Libye, mais concernent plutôt des États membres de l'UE comme la Grèce, l'Italie, l'Espagne ou le Portugal, dont le laxisme fiscal menace maintenant les bases de l'Union.

Dans ce contexte, un rapprochement s'est opéré avec la Russie, notamment par le biais d'un engagement formel au sujet du contrôle des armes de destruction massive (ADM) et conventionnels, un facteur essentiel à la conception de sécurité russe.<sup>59</sup> L'OTAN mise sur des relations de confiance mutuellement transparentes dans l'établissement d'un système anti-missile qui tient compte non seulement des sensibilités russes, mais s'appuie aussi sur sa participation.<sup>60</sup> Il est évident que cette position corrige l'approche unilatérale de l'administration Bush, et affecte également les préférences stratégiques de pays comme la Pologne, la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie. Ajoutons à cela l'engagement de revamper le Conseil OTAN-Russie, et nous avons un indicateur puissant du regain de contrôle des grandes puissances sur les petits pays membres de l'OTAN. En effet, la Pologne doit maintenant non seulement composer avec un système anti-missile nominalement moins performant, mais aussi envisager la possibilité que ce système soit opéré au sein d'une coopération avec la Russie.

Il ne faut toutefois pas négliger que le Sommet de l'OTAN de 2009 fut aussi l'occasion du dernier élargissement de l'OTAN à l'Albanie et à la Croatie. Bien que l'Alliance continue de promettre l'adhésion à l'Ukraine et à la Géorgie, les semonces à l'endroit de cette dernière sont claires et sans équivoque; aucune adhésion ne sera possible sans que les réformes ne soient achevées à satisfaction.<sup>61</sup> Ces avertissements s'accompagnent bien sûr de promesses d'appui technique et de félicitations face au progrès d'intégration accompli par la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine, le Monténégro et la Serbie.<sup>62</sup> En ce qui concerne les membres européens de l'OTAN, l'accomplissement de l'intégration des Balkans dans le système de sécurité européen est un succès majeur, mettant un terme à la prédominance de l'OTAN dans l'appareil de sécuritaire européen post-Guerre froide,

<sup>58</sup> Claudia Major, « Aussen-, Sicherheits-, und Verteidigungspolitik der EU nach Lissabon », *SWP Aktuell*, no 7, janvier 2007, p. 4. Major dénonce particulièrement la confusion des rôles des nouvelles structures de politique étrangère et de sécurité et le fait que, malgré ces nouvelles structures, les changements tardent à se manifester.

<sup>59</sup> *Déclaration du Sommet de Strasbourg-Kehl*, 4 avril 2009, [http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news\\_52837.htm](http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_52837.htm), para. 50-58.

<sup>60</sup> *Ibid.*, para. 54.

<sup>61</sup> *Ibid.*, para. 29.

<sup>62</sup> *Ibid.*, para. 21-27.

causée à l'époque par l'inaptitude des structures européennes à réagir.

En définitive, il faut voir dans le Sommet de 2009 une rencontre préparatoire qui jette les bases du Sommet de Lisbonne de 2010, qui a donné naissance à un concept stratégique adapté aux nouvelles menaces et aux conditions stratégiques de l'après-Guerre froide. Entre les deux Sommets, les grandes puissances reprendront l'initiative; d'une part les États-Unis s'engageront formellement sur la voie du dialogue stratégique concret avec la signature du New START et le renouvellement des initiatives de non-prolifération (le Traité NPT). D'autre part, la crise économique, et notamment la crise de la zone Euro a fait en sorte de remettre la France et l'Allemagne au premier rang des puissances européennes. Le poids économique et politique de ces deux pays dépassant toutes les autres puissances européennes fait en sorte que les petits pays membres de l'OTAN et de l'UE semblent moins volubiles.

Quand en novembre 2010 survint le Sommet de l'OTAN de Lisbonne, l'Alliance adopte un nouveau Concept stratégique dans un contexte de déconfiture économique.<sup>63</sup> Ce qui retient l'attention c'est l'importance accordée au contrôle des armements, au désarmement au sens large, et à l'engagement de l'Alliance à employer, établir ou rétablir les mécanismes de concertation et de consultation régionaux, notamment avec la Russie. Même si le nouveau Concept stratégique définit bien les nouvelles menaces (terrorisme, attaques cybernétiques, prolifération, piraterie des voies de communications maritimes), l'OTAN semble miser sur la dissuasion classique, la gestion de crise (par consultation, mais aussi par le développement d'une capacité de renseignement autonome) et la sécurité coopérative.

Ce dernier aspect est important, car il englobe non seulement la perspective d'un renforcement du partenariat avec la Russie, mais aussi de toutes les autres initiatives régionales de l'OTAN, en plus d'affirmer une relation complémentaire avec l'UE.<sup>64</sup> Encore une fois, la nécessité d'un contrôle des armements est mentionnée, mais étant donné les progrès dans la collaboration avec la Russie, ce point n'est pas accentué outre mesure.

La nouveauté du Concept stratégique de l'OTAN tient en sa volonté affirmée d'aller au-devant des conflits dans une logique de prévention, ce qu'elle appelle la sécurité par la gestion de crise.<sup>65</sup> Si cette stratégie implique une intervention préventive de l'Alliance bien au-delà de son rayon d'action géographique, y compris dans des zones d'intérêt notoires de la Russie, comme la région de la Mer Noire<sup>66</sup>, ceci pourrait à nouveau soumettre à l'épreuve la nouvelle collaboration OTAN-Russie. L'intervention *Unified Protector* de l'OTAN en Libye s'est déroulée comme pour souligner la nature émergente de la sécurité européenne. Cette mission a vu les États-Unis céder leur rôle de leader à la France et à la Grande Bretagne, et s'est déroulée conformément aux préceptes

---

<sup>63</sup> *Engagement actif, Défense moderne: Concept stratégique de l'OTAN*, Lisbonne, 19 novembre 2010, [http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official\\_texts\\_68580.htm](http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_68580.htm)

<sup>64</sup> *Ibid.*, para. 32-33.

<sup>65</sup> *Ibid.*, para. 20-25.

<sup>66</sup> *Ibid.*, para. 20.

du nouveau Concept stratégique.

En soi, la perspective d'une application systématique du nouveau Concept devrait constituer un facteur d'inquiétude pour la Russie. Cependant, ce sont les effets indirects de telles interventions que la Russie craint le plus, *i.e.* l'apparition de mouvements de contestation visant à renverser des régimes en place. Le Concept stratégique de 2010 prévoit l'établissement de nouvelles structures d'analyse et de planification civilo-militaires, ce qui laisse présager une transformation en profondeur de l'Organisation et, donc, non seulement une poursuite des objectifs du Concept, mais aussi une réorientation de l'OTAN qui pourrait la porter décidément au-delà des limites de son aire géographique traditionnelle.<sup>67</sup> Même si la Russie est loin de figurer au premier rang du palmarès des menaces, l'effet du nouveau Concept stratégique, issu des tiraillements stratégiques entre l'OTAN et l'UE et certaines grandes puissances en leur sein, est néanmoins de créer un climat d'insécurité pour la Russie.<sup>68</sup>

## CONCLUSION

Le paradigme de la sécurité européenne a évolué au cours de la dernière décennie à une vitesse vertigineuse; si les années 2000 se sont amorcées sous l'égide des institutions régionales de sécurité dans un contexte de lutte au terrorisme et de relations difficiles avec la Russie, l'évolution balbutiante de ces institutions et le renforcement économique de la Russie ont réaffirmé la primauté de l'État dans les relations internationales en milieu de décennie. À la fin de cette décennie, c'est la multipolarité – non le multilatéralisme – qui définit la sécurité européenne.

C'est le contexte sécuritaire lui-même et les réponses qu'il conditionne qui ont poussé les États à reprendre les brides de leurs destinées, plutôt qu'à adhérer au multilatéralisme. Ainsi nous avons vu que dans les deux complexes des relations OTAN-Russie et des relations transatlantiques, le débat tend à mitiger le rôle de l'OTAN du fait que la crise actuelle est de nature économique, fiscale et commerciale, un sujet en dehors du champ de compétence de l'Alliance. Toutefois, la prise de décision reste étatique, et non institutionnelle, ce qui veut dire que l'ascendance de l'UE en tant qu'organisation et comme garante de la sécurité européenne ne se poursuit pas. Il est clair que la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne tracent à l'heure actuelle les grandes lignes de la destinée sécuritaire de l'Europe et, ce, dans le contexte où les États-Unis sont davantage préoccupés par leurs propres problèmes financiers et que la Russie est en pleine ascension.

---

<sup>67</sup> *Ibid.*, para. 25. D'ailleurs, la nouvelle Division des Nouveaux Défis de Sécurité (Emerging Security Challenges Division), dirigée par l'Ambassadeur Gabor Iklody de Hongrie, fut inaugurée en septembre 2010 dans l'expectative du nouveau Concept stratégique.

<sup>68</sup> Agence France Presse, « La Russie et la Chine accusent l'OTAN d'outrepasser son mandat », *cyberpresse.ca*, 16 juin 2011, <http://www.cyberpresse.ca/international/dossiers/crise-dans-le-monde-arabe/libye/201106/16/01-4409881-libye-la-russie-et-la-chine-accusent-lotan-doutrepasser-son-mandat.php>. Il n'est pas impossible que le désarroi russe soit aussi lié à la perte de contrats importants pour son économie militaire. Voir « La Libye renonce aux armes russes: La décision était attendue (expert) », *RIA Novosti*, 8 septembre 2011, <http://fr.rian.ru/world/20110908/190903164.html>.

Ceci concorde avec la vision russe des relations internationales, qui passe par le respect mutuel, la non-ingérence et un recours au bilatéralisme. Tant et aussi longtemps que l'OTAN sera perçue par la Russie comme une relique de la Guerre froide (ce qui n'est pas déraisonnable vu les politiques de certains nouveaux membres), ou qu'elle sera le fer de lance d'un prosélytisme américain ou agent de changement de régime, Moscou aura tendance à rejeter toute avance de la part de cette Organisation. Il est clair que la Russie recherche un nouveau régime de relations de sécurité avec l'Europe, et les propositions de Dimitri Medvedev, jusqu'à tout récemment président de Russie, vont dans ce sens. La Russie a démontré qu'elle savait régler les problèmes sécuritaires à ses frontières même si la méthode était parfois répréhensible aux yeux occidentaux. À part la perspective du changement de régime dû à l'ingérence de tierces parties, telles qu'elles sont décrites dans les documents de stratégie militaires russes, il y a peu de défis que la Russie n'est pas en mesure de relever à elle seule.

Cependant, l'Europe a besoin de la Russie, si ce n'est que pour l'approvisionnement énergétique et comme partenaire commercial moderne. L'autonomie que cela confère inquiète certains États qui pourraient menacer d'opposer leur veto institutionnel. Pour cette raison, la sécurité européenne en général basée sur une coopération avec la Russie, doit être comprise par le jeu diplomatique bilatéral de ses plus gros acteurs. Les grandes puissances commencent à reconnaître que les membres moins puissants ne devraient pas entraver le processus général de normalisation des relations avec la Russie.