

## LA CRISE GEORGIENNE, UN TOURNANT DANS LES RELATIONS DE SECURITE RUSSIE-OCCIDENT ?

PAR

Isabelle FACON\*

*« Les événements dans le Caucase n'ont fait que confirmer la pertinence absolue de l'idée d'un nouveau traité de sécurité européenne. A l'aide de [ce traité], il est tout à fait possible de fonder un système unifié et fiable de sécurité universelle. Ce système doit être égal pour tous les Etats – sans que qui que ce soit se trouve isolé et sans qu'il y ait des zones avec des niveaux différents de sécurité. Il doit viser à rassembler tout l'espace euro-atlantique sur la base de règles du jeu uniques. Et à réaliser nos garanties communes de sécurité pour de longues années dans une forme juridiquement contraignante ».*

Dmitri Medvedev, World Policy Conference, Evian, 8 octobre 2008.

Au début des années 2000, le président russe Vladimir Poutine avait recherché un élargissement des coopérations de sécurité avec l'Occident. Préconisant d'explorer avec détermination les possibilités d'interaction en la matière entre l'Union européenne (UE) et son pays, accompagnant la relance des relations entre Russie et l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN), V. Poutine tentait ainsi de réparer les relations de sécurité mises à mal dans la décennie 1990 par l'élargissement de l'Alliance atlantique et, plus récemment, la crise du Kosovo. Les attentats du 11 septembre 2001, qui virent la Russie proposer un soutien inconditionnel aux Etats-Unis et consentir à l'installation de bases américaines en Asie centrale post-soviétique, l'aidèrent à consolider cet effort. Cela permit notamment la création du Conseil OTAN-Russie (COR), en mai 2002, au sein duquel la Russie et l'OTAN devaient œuvrer « *en tant que partenaires égaux dans des domaines d'intérêt commun [... sur] le principe du consensus* »<sup>1</sup>. A cette époque-là, qui avait également donné lieu à la proclamation par Moscou et Washington d'une « *nouvelle relation stratégique* »<sup>2</sup>, beaucoup d'observateurs évoquaient l'ouverture d'une ère de coopération de sécurité sans précédent dans les rapports Russie-Occident, permettant de dépasser enfin les rémanences de la Guerre froide.

Alors que le président Dmitri Medvedev n'est à la tête du pays que depuis quelques mois, la Russie a choisi, en août 2008, une option militaire particulièrement vigoureuse pour répondre à l'intervention des forces géorgiennes contre l'Ossétie du Sud. Les enjeux liés à la « grande politique » ne sont pas les seuls à considérer dans l'analyse de cette crise. Les dimensions internes et régionales ont également fortement pesé dans l'action de la Russie durant la « guerre des Cinq jours »<sup>3</sup>. Il n'en est pas moins évident que, à travers cette crise, Moscou a voulu faire passer des messages à ses partenaires occidentaux. Sur le plan

---

\* Chercheur à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, France) et maître de conférence à l'Ecole polytechnique (France).

<sup>1</sup> « Les relations OTAN-Russie : une qualité nouvelle », Rome, 28 mai 2002.

<sup>2</sup> Cf. le texte de la déclaration conjointe, en date du 24 mai 2002, disponible sur le site Internet [www.whitehouse.gov/news/releases/2002/05/20020524-2.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/05/20020524-2.html).

<sup>3</sup> Sur ce point, cf. Ekaterina STEPANOVA, « Implications of the Georgia-Russia crisis : beyond the strategic rivalry context », *SIPRI Update : Global Security and Arms Control*, SIPRI, Stockholm, oct. 2008.

diplomatique, le Kremlin leur a laissé la marge de manœuvre la moins large possible, bien qu'il ait accepté que l'UE joue le principal rôle dans la médiation politique. La crise a suscité un nouveau gel – jusqu'en décembre – des relations Russie-OTAN et la suspension momentanée de la négociation russo-européenne sur l'Accord de partenariat et de coopération (APC). La crise dans le Caucase a aussi renforcé les incertitudes concernant la stabilité stratégique à la veille de l'expiration, en décembre 2009, du traité de désarmement nucléaire Start-1, de même qu'elle a assombri un temps les perspectives de coopération entre la Russie et les pays occidentaux sur le dossier nucléaire iranien.

Quelque temps après l'achèvement de la phase militaire de cette crise et alors que la gestion diplomatique de ses conséquences s'annonce longue et complexe, le président D. Medvedev a réitéré l'appel qu'il avait lancé pour la première fois en juin 2008 à Berlin, invitant les Occidentaux à une réflexion collective sur un nouveau traité de sécurité européenne<sup>4</sup>. Cette proposition, dont la substance n'avait guère été circonscrite par le Président russe, s'est, depuis, progressivement précisée. Le nouveau traité, fondé sur la Charte des Nations Unies, serait juridiquement contraignant ; il s'articulerait autour de différents enjeux principaux : la formalisation juridique des accords obtenus antérieurement<sup>5</sup> ; la résolution des conflits ; la maîtrise des armements ; la garantie que la sécurité des uns n'est pas assurée au détriment des autres<sup>6</sup>. Selon la partie russe, la crise géorgienne a confirmé que la sécurité dans ses aspects militaires (*hard security*) n'est pas correctement assurée dans l'espace euro-atlantique, que les mécanismes existants ne sont pas opérants en toutes circonstances, ce qui signifie entre autres choses qu'il existe dans ce même espace plusieurs zones de sécurité, ce qui va à l'encontre du principe d'« indivisibilité » de la sécurité affirmé dans la Charte de l'ONU, l'Acte final d'Helsinki ou encore la déclaration OTAN-Russie annonçant la création du COR<sup>7</sup>.

L'initiative russe sur un « audit », pour reprendre l'expression de Sergueï Lavrov<sup>8</sup>, de l'architecture européenne suscite beaucoup de suspicions et de scepticisme, mais n'a été rejetée directement par aucun pays concerné. C'est sans doute que les pays occidentaux ont conscience que la crise géorgienne n'a fait que cristalliser des divergences profondes entre eux et la Russie sur certaines visions de la sécurité. Ces divergences, les plus fortes portant sur les principaux paramètres de l'architecture de sécurité européenne et sur le sort de l'espace post-soviétique, sont au cœur d'une mésentente récurrente depuis l'éclatement de l'URSS. Jusqu'à présent, cette mésentente a toujours empêché la Russie et l'Occident de développer pleinement les partenariats sécuritaires qu'ils disent pourtant appeler de leurs vœux. A l'été 2008, elle les a précipités au bord d'une crise majeure. Quelles sont les principales idées et motivations de la proposition de la Russie sur la sécurité européenne ?

---

<sup>4</sup> Cf. son intervention lors de la rencontre avec les représentants des cercles politiques, parlementaires et sociaux d'Allemagne, 5 juin 2008, disponible sur le site Internet [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).

<sup>5</sup> Il s'agit là d'une référence aux promesses dont la Russie estime qu'elles ont été trahies par l'Occident du fait qu'elles avaient pris la forme de simples déclarations politiques – notamment engagement à ne pas élargir l'OTAN suite à la réunification allemande, mais aussi Acte fondateur OTAN-Russie sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles de 1997, dans laquelle l'Alliance indiquait ne pas avoir l'intention de déployer d'importantes forces militaires ou de forces nucléaires sur le territoire des nouveaux Etats membres, principe bafoué, aux yeux des Russes, à plusieurs reprises...

<sup>6</sup> Vladimir Voronkov, directeur du Département de la coopération européenne du ministère russe des Affaires étrangères, cité dans « Geneva is good place for summit on new European security treaty – Russian diplomat », Interfax-AVN, 9 déc. 2008.

<sup>7</sup> « Les relations OTAN-Russie... », *op. cit.*

<sup>8</sup> Sergueï LAVROV, « Vnechniaia politika Rossii i novoe katchestvo geopoliticheskoi situatsii » [La politique étrangère de la Russie et la nouvelle nature de la situation géopolitique], *Annuaire diplomatique 2008*, disponible sur le site Internet du ministère russe des Affaires étrangères, [www.mid.ru](http://www.mid.ru).

Comment est-elle accueillie par ses partenaires ? Sur quels écueils risquent de buter les réflexions en cours sur la volonté affichée de la Russie de remettre à plat le dispositif de sécurité européenne ?

## UN ORDRE DE SECURITE EUROPEEN POST-GUERRE FROIDE TOUJOURS INACCEPTABLE POUR MOSCOU

Une des principales incompréhensions sécuritaires entre Moscou et ses partenaires occidentaux porte sur l'ordre de sécurité européen tel qu'il s'est articulé au sortir de la Guerre froide. Depuis le milieu des années 1990, les autorités russes martèlent leur sentiment que leur pays n'est pas suffisamment intégré dans les processus décisionnels concernant la sécurité européenne. « *Nous nous inquiétons du fait que les structures et les instruments hérités du passé (l'OTAN, l'OSCE, le Traité [FCE] et d'autres) évoluent en moyens de reproduire, dans les conditions actuelles, une politique de bloc. [...] Il y a un réel danger que cette situation – sans une réforme globale de l'architecture de sécurité européenne – acquière une vie propre, conditionnant ainsi une réelle division de l'Europe pour les décennies à venir* », disait le ministre russe des Affaires étrangères Sergueï Lavrov bien avant qu'éclatât la crise en Géorgie<sup>9</sup>. Dans le contexte de la crise diplomatique déclenchée par la guerre des Cinq jours, les autorités russes sont revenues sur cette problématique. Le 8 octobre 2008, le président D. Medvedev a réitéré, lors de la World Policy Conference organisée à Evian par l'Institut français des relations internationales (IFRI), sa proposition d'établir un nouveau pacte de sécurité euro-atlantique<sup>10</sup>. Vu de Moscou, l'actuel schéma de sécurité européenne ne fonctionne pas de manière optimale. Cette approche rejoint des récriminations qu'elle formule de longue date sur, d'une part, les distorsions induites par le maintien de l'OTAN en tant qu'organisation prédominante pour la sécurité en Europe et, d'autre part, ce qu'elle perçoit comme les dysfonctionnements de l'OSCE, l'organisation sur laquelle elle comptait initialement pour obtenir un ordre de sécurité européen plus juste, ce que permettait, à son sens, le fait que cette organisation lui confère une voix égale à celle des autres membres<sup>11</sup>.

### ***L'hostilité russe à l'« otano-centrisme » de l'ordre de sécurité européen***

Le président Dmitri Medvedev, dénonçant les dommages créés par l'« otano-centrisme » de la structure de sécurité européenne, manifestés à son sens « *de manière particulièrement évidente* » pendant la crise géorgienne, a revisité ces enjeux lors de la Conférence d'Evian : « *l'Alliance rapproche son infrastructure très près des frontières de notre pays et trace de nouvelles 'lignes de division' en Europe – dès aujourd'hui le long de nos frontières occidentale et méridionale. Et il est tout à fait naturel [...] que nous voyons ces actes comme étant [...] dirigés contre nous* ». Quelques jours avant le début des hostilités en Géorgie, la Russie affichait dans son nouveau Concept de politique étrangère « *sa vision négative de l'élargissement de l'OTAN, en particulier des plans d'accueillir l'Ukraine et la Géorgie en tant que membres de l'Alliance, ainsi que du rapprochement de l'infrastructure militaire de l'OTAN des frontières russes* », ce qui « *mine le principe de sécurité égale* » et « *conduit à l'apparition de*

<sup>9</sup> Sergueï LAVROV, « The present and the future of global politics », *Russia in Global Affairs*, n° 2, avr.-juin 2007, disponible sur le site Internet [www.globalaffairs.ru](http://www.globalaffairs.ru).

<sup>10</sup> Dmitri MEDVEDEV, Discours du Président russe à la World Policy Conference, Evian, 8 oct. 2008, disponible sur le site Internet [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).

<sup>11</sup> Pour cette raison, les propositions russes sur la sécurité européenne se concentraient, dans les années 1990, sur le projet de subordonner à l'OSCE, d'une façon ou d'une autre, l'ensemble des organisations opérant en matière de sécurité dans l'espace euro-atlantique.

*nouvelles lignes de divisions en Europe* »<sup>12</sup>. On redécouvre ainsi que Moscou réprovoque l'affirmation de l'OTAN, notamment par son élargissement, comme élément central du paysage de sécurité européen. Pour le Kremlin, il s'agit d'un problème de sécurité. En effet, la chose est d'autant plus sensible vue de Moscou que l'OTAN est une alliance militaire et que les Etats-Unis ont obtenu l'agrément de plusieurs nouveaux membres de l'Alliance pour l'utilisation, par les forces américaines, de bases situées sur leur territoire ou pour le déploiement de nouveaux sites militaires. En annonçant, en avril 2008 lors de son sommet à Bucarest, que l'Ukraine et la Géorgie deviendraient membres de l'Alliance, cette dernière a accentué les frustrations russes. Vue de Moscou, cette intégration risquerait de rendre encore plus large le fossé entre la Russie et le reste du continent.

Car, pour Moscou, la question se pose aussi en termes d'exclusion ou, du moins, de marginalisation sur la scène politique et sécuritaire européenne – c'est d'ailleurs pour cette raison que Moscou se préoccupe également des implications pour elle de l'élargissement de l'Union européenne, bien que celle-là, du fait de la modestie de son profil sécuritaire, soit perçue comme moins immédiatement menaçante pour les intérêts russes. L'affirmation de l'Alliance atlantique comme pivot de l'architecture de sécurité européenne prive Moscou d'une juste participation à la prise de décisions puisqu'elle n'en est pas membre. C'est d'autant plus le cas que le Conseil OTAN-Russie, censé donner à Moscou le même poids qu'à chacun des membres de l'OTAN, fonctionne en fait sur le mode « 26 + 1 »<sup>13</sup>, comme son prédécesseur, le Conseil conjoint permanent, « enterré » par la crise du Kosovo dans laquelle Moscou avait estimé ne pas être véritablement consultée par l'OTAN – mais mise devant des faits accomplis et des décisions déjà prises par l'Alliance. La crise en Géorgie a confirmé, aux yeux du Kremlin, la validité de ses craintes sur l'isolement qu'entraîne pour elle l'élargissement de l'OTAN, avec potentiellement des conséquences pour sa sécurité. De fait, la Russie constate que, en cas de crise, elle se trouve tributaire des choix politiques d'Etats qui marquent une propension à la marginaliser sur la scène européenne, eurasiatique et mondiale<sup>14</sup> – les Etats-Unis en premier lieu, mais aussi certains des nouveaux pays membres de l'Alliance, motivés par « une idéologie de confrontation »<sup>15</sup>. C'est ce qui explique, selon les Russes, que l'OTAN se soit empressée de suspendre les relations avec la Russie dans le cadre de la crise géorgienne et que le Conseil OTAN-Russie n'ait à cette occasion pas rempli son office de « mécanisme de consultation, d'établissement de consensus, de coopération, de décision conjointe et d'action conjointe sur toute une gamme de questions de sécurité dans la région euro-atlantique »<sup>16</sup>. De plus, selon le Kremlin, la promesse d'entrée dans l'Alliance faite à Tbilissi à Bucarest a enhardi le président Mikheil Saakashvili, ce qui serait à l'origine de sa décision d'intervenir militairement en Ossétie du Sud – de même que le soutien de Washington, membre le plus puissant de l'OTAN, à son « protégé » géorgien<sup>17</sup>. La Russie invite par conséquent les

<sup>12</sup> Concept de politique étrangère, approuvé le 12 juillet 2008 par le président Medvedev, disponible sur le site Internet [www.mid.ru](http://www.mid.ru).

<sup>13</sup> Sergueï LAVROV, « Vnechniaia... », *op. cit.*

<sup>14</sup> La Russie en veut pour preuve l'opposition marquée initialement par certains membres de l'Alliance atlantique à la création du Conseil OTAN-Russie ou le blocage, par la Pologne et la Lituanie, du lancement des négociations UE-Russie sur un nouvel accord de partenariat et de coopération.

<sup>15</sup> Sergueï LAVROV, « Vnechniaia... », *op. cit.* Ce dernier constat vaut aussi pour l'entrée dans l'Union européenne de ces mêmes pays, essentiellement des pays d'Europe centrale et orientale anciens « satellites » de Moscou.

<sup>16</sup> Ce qu'il est censé être aux termes de la Déclaration sur la création du Conseil OTAN-Russie, Sommet de l'OTAN, Rome, 28 mai 2002.

<sup>17</sup> Cette explication de la détérioration de la situation dans le Caucase au printemps et à l'été 2008 ne doit pas occulter le rôle de la Russie qui, au lendemain de la déclaration d'indépendance du Kosovo en février 2008, a renforcé ses relations avec les régions séparatistes de Géorgie.

Occidentaux à s'interroger sur ce qui se serait produit si Tbilissi avait été membre de l'OTAN au moment du déclenchement de la crise caucasienne.

La Russie souligne cependant que la question de l'OTAN n'est pas le seul élément qui motive sa proposition de refondre le système de sécurité euro-atlantique. Une autre structure censée contribuer à la sécurité en Europe, l'OSCE, n'a pas non plus démontré sa pertinence concernant l'objectif d'assurer une sécurité égale pour tous les pays qui composent l'espace euro-atlantique<sup>18</sup>. Surtout, elle a négligé la première corbeille (sécurité en Europe) au profit de la troisième corbeille (droits de l'homme). Le manque d'enthousiasme de la Russie pour l'OSCE s'est manifesté dans les propos de certains de ses responsables, pour lesquels cette organisation n'est pas nécessairement « *le seul ou le principal* » forum pour la poursuite des discussions sur le renouvellement de la gestion de la sécurité euro-atlantique, même si, concèdent-ils, comptant 56 membres et couvrant de fait l'intégralité de l'espace euro-atlantique, elle « *pourrait apporter une contribution considérable* »<sup>19</sup>. Certains spécialistes russes jugent même que le fait que le cadre choisi pour débattre des propositions russes soit l'OSCE constitue un échec diplomatique – selon eux, le Kremlin aurait dû exiger un autre format de consultations<sup>20</sup>. Moscou évoque, parmi les « preuves » supplémentaires du fait que la sécurité n'est pas égale en Europe, la question du Kosovo, les projets de déploiements antimissiles en Europe, la non-ratification, par beaucoup de pays, du Traité FCE adapté en 1999 – autant de dossiers sur lesquels il y a eu selon elle un déficit de consultations non seulement entre les pays occidentaux et la Russie, mais aussi entre membres des organisations autour desquelles s'articulent les efforts de gestion de la sécurité en Europe.

### ***Des mécanismes inopérants***

En tout état de cause, la Russie estime que, dans le cas de la crise en Géorgie, les mécanismes existants n'ont pas fonctionné – dans le cas contraire, ils auraient permis d'en prévenir le déclenchement. D'une part, fait-elle valoir, les signaux d'alerte qu'elle a lancés à ses partenaires de l'OTAN sur les préparatifs militaires côté géorgien n'ont pas été entendus. D'après les Russes, Moscou a tenté de mobiliser le Conseil OTAN-Russie au début du mois d'août à propos de l'évolution de la situation en Géorgie, sans succès. Ils en concluent donc que, en cas de crise, cet organisme ne fonctionne pas<sup>21</sup>. D'autre part, l'OSCE, avec sa poignée d'observateurs, n'a absolument pas joué le rôle de prévention et de stabilisation qu'on est en droit d'attendre d'elle (*cf.* la corbeille sécurité)<sup>22</sup>.

Pour le président D. Medvedev, « les événements qui se sont produits en août dans le Caucase ont confirmé que, dans le cadre d'approches de bloc [...] il s'est avéré impossible de

<sup>18</sup> « OSCE fails to provide equal security to everyone », Interfax-AVN, 5 déc. 2008.

<sup>19</sup> Vladimir Voronkov, *op. cit.* En décembre 2008, l'OSCE a dû décider la fermeture de sa mission en Géorgie, la Russie estimant que son mandat, suite aux événements de l'été, était caduc.

<sup>20</sup> Entretiens à Moscou, déc. 2008.

<sup>21</sup> Alors que la Déclaration de Rome mentionne la possibilité de consultations entre l'OTAN et la Russie en cas de crise (entretiens à Moscou, déc. 2008). On suppose que nos interlocuteurs ont en tête la phrase de cette déclaration selon laquelle le COR « *fonctionnera sur la base d'un dialogue politique constant de ses membres sur les questions de sécurité afin d'identifier les problèmes dès qu'ils apparaissent, de déterminer des approches communes optimales et de mener des actions conjointes, comme il conviendra* ».

<sup>22</sup> La Russie a accusé l'OSCE de ne pas avoir informé de façon appropriée la communauté internationale sur les préparatifs militaires en Géorgie (*cf.* « Ossétie du Sud : l'OSCE était informée des actions géorgiennes à la veille du conflit », RIA Novosti, 4 sep. 2008). De la même manière, elle regrette que son effort visant à porter cette question à l'examen du Conseil de sécurité de l'ONU ait été bloqué. Sergueï Lavrov évoque également le blocage de résolutions de soutien au plan Medvedev-Sarkozy au Conseil de sécurité et à l'OSCE (Sergueï Lavrov, « Vnechniaia... », *op. cit.*).

‘calmer’ ou de contenir une agression »<sup>23</sup>. De fait, pour les autorités russes, l’OTAN comme l’UE n’ont pas eu une lecture objective des événements et ont opposé à la Russie un front commun, une « approche de bloc », donnant l’impression de traiter Moscou en objet et non en partenaire ou au moins interlocuteur sur un pied d’égalité<sup>24</sup>. Cette partie du débat rappelle d’ailleurs que la Russie cherche à obtenir depuis plusieurs années une inflexion des positions de ses partenaires occidentaux, aussi bien au sein de l’UE que de l’OTAN, sur la question des procédures des éventuelles opérations conjointes de maintien de paix et de gestion des crises, dans un sens qui permettrait qu’elle soit partie prenante, sur un pied d’égalité, à la prise de décisions politique et au commandement des dites opérations. L’absence d’accord sur ces aspects a limité fortement les possibilités d’étudier des schémas de coopération sécuritaire dans des zones sensibles pour Moscou (Balkans, espace post-soviétique).

Depuis plusieurs années, la Russie s’applique donc à bloquer quand elle le peut les évolutions en cours au sein de l’OTAN et de l’OSCE, afin de faire émerger les conditions d’une remise sur l’établi de l’ordre de sécurité européen post-Guerre froide – le président Dmitri Medvedev évoque une « *réparation* du système européen de sécurité »<sup>25</sup>. Elle a notamment cherché à freiner la poursuite de l’élargissement de l’OTAN en multipliant les avertissements et les pressions – tant sur l’Alliance que sur les pays candidats. Et, de même que les mesures prises par la Russie pour entretenir les conflits gelés sur le territoire de la Géorgie visaient à freiner son rapprochement avec l’OTAN, l’affichage, par les responsables russes, à l’été 2008, d’une détermination à avoir recours à la force pour défendre ses intérêts dans l’espace post-soviétique permettra, espèrent les Russes, de miner durablement toute perspective de consensus intra-OTAN sur les perspectives d’adhésion de Tbilissi – et de Kiev. Moscou s’est aussi attachée à compliquer les processus décisionnels au sein de l’OSCE pour limiter sa marge de manœuvre sur les champs qu’elle investit, aux yeux de Moscou, de façon disproportionnée (démocratisation, Etat de droit, supervision des élections, etc.), au détriment de la corbeille sécurité. Parallèlement, certaines de ses initiatives (suspension de l’application du Traité FCE ou menaces sur le possible déploiement de missiles Iskander dans l’enclave de Kaliningrad en réponse aux projets antimissiles américains en Pologne et en République tchèque) visent à justifier son argumentaire sur la crise du système de maîtrise des armements en Europe, qu’elle rattache à son caractère insuffisamment démocratique<sup>26</sup>. Cette ligne de « dramatisation » a été accentuée à l’occasion de la guerre dans le Caucase. En refusant d’être plus constructive que ce qu’elle a été dans ce contexte<sup>27</sup>, la Russie a sans doute voulu, en forçant le trait sur les inconvénients de ce qu’elle voit comme un ordre européen « non démocratique », susciter des réflexions sur les façons de l’associer davantage à la prise de décisions sur la sécurité du continent européen. A travers la situation en Géorgie, la Russie a aussi cherché à démontrer de façon exacerbée que les mécanismes existants qui lui permettent formellement d’avoir voix au chapitre ne fonctionnent pas (COR, OSCE et même ONU) et surtout à souligner les dangers de ce dysfonctionnement (risque de

<sup>23</sup> Dmitri MEDVEDEV, Discours du Président russe à la World Policy Conference, *op. cit.*

<sup>24</sup> Entretiens à Moscou, déc. 2008.

<sup>25</sup> Dmitri MEDVEDEV, Discours du Président russe à la World Policy Conference, *op. cit.*

<sup>26</sup> Seuls la Russie, l’Ukraine, le Kazakhstan et la Biélorussie ont ratifié le Traité FCE modifié, adopté au sommet de l’OSCE d’Istanbul en novembre 1999. La non-ratification côté OTAN est justifiée par l’engagement que la Russie avait pris au même moment de retirer ses bases militaires de Moldavie et de Géorgie – Moscou estimant avoir rempli son engagement, des membres de l’OTAN estimant qu’elle doit aussi retirer les autres forces militaires, à savoir les forces de maintien de paix.

<sup>27</sup> Ampleur relative de son intervention militaire, négociation peu ouverte, puis lecture extensive du Plan Medvedev-Sarkozy, lenteurs du retrait des forces russes du territoire de la Géorgie hors Ossétie et Abkhazie, reconnaissance de l’indépendance de ces deux territoires...

confrontation directe entre la Russie et l'OTAN, risque de rupture des relations Russie-UE, etc.).

Elle en déduit qu'il est nécessaire de concevoir un nouveau mécanisme pour des consultations urgentes et des actions conjointes dans les cas de crise du même type. Pour elle, la réponse se trouve dans un traité par lequel les Etats de toutes les organisations contribuant à la sécurité dans l'espace euro-atlantique<sup>28</sup> prendraient des décisions à titre national, indépendamment de l'appartenance des uns et des autres à ces organisations – seul moyen d'harmoniser les règles du jeu sécuritaire à l'échelle du continent européen. Cela permettrait l'instauration d'une structure de sécurité ouverte, estiment les Russes, au contraire de l'ordre actuel qui, centré sur l'OTAN, est un système fermé<sup>29</sup>.

### ***Comment accueillir les initiatives russes ?***

Commentant la proposition russe, beaucoup d'analystes la condamnent d'emblée, l'analysant en termes de « complot » contre l'OTAN ou l'OSCE – malgré les assurances répétées des responsables et experts russes sur le fait que cette proposition ne remet en cause aucune des organisations existantes. Toutefois, force est de constater que l'initiative de Moscou suscite aussi des réflexions plus ouvertes. Plusieurs pays européens ont accueilli plutôt favorablement la proposition russe (France, Allemagne, Italie, Espagne, Chypre...). Le fait d'avoir *a priori* frôlé une crise majeure avec le grand voisin russe a sans aucun doute fait réfléchir plus d'un décideur européen, de même que le risque de paralysie de l'OTAN comme de l'UE, qui s'est dessiné à cette occasion, en grande partie du fait de cette même possibilité d'un conflit avec Moscou. Même si la Géorgie n'est pas membre de l'OTAN, la symbolique de la crise a mis en doute la solidité de l'engagement de protection de l'Alliance atlantique. Si, sur le plan politique, celle-là est parvenue à présenter un front plus ou moins uni, sur le plan de l'action, il a rapidement été clair que l'Alliance atlantique était bloquée face à l'intervention militaire russe. L'UE s'est pour sa part trouvée confrontée aux problèmes que lui posent les divisions entre ses 27 membres – ces mêmes divisions qui ont empêché l'Union, entre autres choses, de faire comprendre plus clairement à la Russie que sa stratégie d'entretien des « conflits gelés » en Géorgie et en Moldavie destinée à asseoir son emprise sur ces pays était inacceptable.

La partie russe n'est pas seule à penser que si l'action de l'Union européenne, sous présidence française, dans la crise géorgienne est à saluer, elle ne relevait d'aucun mécanisme établi et que la situation aurait pu évoluer de manière sensiblement différente – dans un sens plus critique – dans un autre contexte. La crise géorgienne a montré des problèmes d'articulation entre les différentes organisations actives dans l'espace de sécurité euro-atlantique, qui n'ont pas toutes la même vocation mais ont chacune d'une façon ou d'une autre un rôle en matière de sécurité. La guerre a également posé des questions concernant la maîtrise des armements (*cf.* les débats sur le bien-fondé des livraisons d'armes effectuées au profit de la Géorgie par différents pays de l'espace euro-atlantique en dépit de l'existence de deux conflits gelés sur son territoire, situation qui aurait pu, aux termes de différents « codes de conduite », encourager à la retenue dans la fourniture d'armement). Pour toutes ces raisons, bien des responsables européens considèrent qu'une réflexion d'ensemble s'impose pour éviter la répétition d'événements du même ordre. Face à une situation post-guerre en

<sup>28</sup> OSCE, OTAN, UE, mais aussi CEI et OTSC (selon Dmitri ROGOZINE, Représentant permanent de la Russie auprès de l'OTAN, cité par Judy DEMSEY, « Russian proposal for European security would sideline NATO », *International Herald Tribune*, 27 juil. 2008.

<sup>29</sup> Entretiens à Moscou, déc. 2008.

Géorgie que certains commentateurs décrivent comme « *un champ de ruines pour le système géopolitique européen* »<sup>30</sup>, les propositions russes ont été discutées à l'OSCE en décembre 2008 au niveau des ministres des Affaires étrangères et devraient continuer à l'être puisque, à l'issue de cette même réunion, la future présidence grecque de l'Organisation a annoncé son intention d'organiser une réunion de haut niveau pour poursuivre les débats sur la sécurité européenne<sup>31</sup>.

Beaucoup d'experts et de décideurs européens partagent en outre certaines des visions que défendent les Russes quant à la place de leur pays, à leur sens encore mal définie, dans le dispositif de sécurité européenne et prennent en compte les possibles effets pervers des divergences de perception entre les acteurs. C'est ce que relève par exemple Andrew Monaghan, chercheur britannique au NATO Defense College : face au paysage de sécurité européenne, souligne-t-il, les visions sont loin de concorder. « *Tandis que la communauté transatlantique voit une transformation considérable, bien qu'incomplète, de l'Europe depuis 1991, Moscou voit une menace pour la Russie du fait de l'inertie régionale et de [son] isolement croissant* »<sup>32</sup>. Il « *va bien falloir associer Moscou aux décisions sur les équilibres généraux du continent européen* », souligne pour sa part Dominique David, directeur exécutif de l'IFRI<sup>33</sup>. Un diplomate allemand a quant à lui fustigé la décision de suspendre les réunions du Conseil OTAN-Russie, en disant que « *ne pas même écouter les Russes est stupide* »<sup>34</sup>. Certains Américains se posent des questions du même ordre. Sam Nunn, un des pères des programmes de « réduction de la menace » nucléaire et conseiller « informel » de Barack Obama, déplore le dysfonctionnement observé au niveau du COR au moment de la crise géorgienne : « *ce processus ne fonctionne pas de manière efficiente. Et dans le conflit récent avec la Géorgie, il y a eu un moment où il nous aurait fallu activer les travaux du Conseil OTAN-Russie du point de vue du maintien du contact, des consultations. Mais pour des raisons étranges, que je ne comprends pas pleinement, cela n'a pas été fait. Pour cette raison, nous n'avons pas de mécanisme efficace qui permettrait à la Russie d'être incluse dans les mécanismes européens de sécurité. Et le conflit en Géorgie l'a montré de façon suffisamment claire* ». Et S. Nunn de poursuivre sur un constat assez proche de l'argumentaire de Moscou : « *les Etats-Unis, de même que la Russie et nos alliés européens, doivent comprendre que les mécanismes actuels de nos relations ne sont pas suffisamment stables et qu'il convient de développer de nouveaux mécanismes de communication pour les situations de crise* »<sup>35</sup>.

Par ailleurs, il existe, aux Etats-Unis, une discussion sur le bien-fondé de la décision d'élargir l'OTAN<sup>36</sup>. D'autres partagent l'avis de la partie russe selon lequel, sur les questions

<sup>30</sup> Maxime LEFEBVRE, « Le conflit de Géorgie : un tournant dans les relations avec la Russie », Bruxelles, 27 oct. 2008, document disponible sur le site Internet de l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS), [www.iris-france.org](http://www.iris-france.org).

<sup>31</sup> OSCE, « OSCE 'revitalized' at Helsinki ministerial council, high-level talks on European security to continue », Communiqué de presse, 5 déc. 2008, disponible sur le site Internet [www.osce.org](http://www.osce.org).

<sup>32</sup> Andrew MONAGHAN, « Towards a world role? Russian foreign policy », *EU-Russia Centre Review*, n° 8, oct. 2008, p. 54.

<sup>33</sup> Dominique DAVID, « Europe, entre folie et Russie », *Le Monde*, 30 sept. 2008.

<sup>34</sup> Cité par Ahto LOBJAKAS, « Russian 'paradigm change' puts neighbors between rock and a hard place », *RFE/RL*, 29 oct. 2008.

<sup>35</sup> « Sledouet natchat' s togo, kakouiou rol' sama Rossiia khotchet igrat' » [La première question est de savoir quel rôle la Russie elle-même veut jouer], entretien de Sam NUNN avec l'agence Interfax, 14 nov. 2008.

<sup>36</sup> Cf. par exemple, Thomas L. FRIEDMAN, « What did we expect? », *New York Times*, 20 août 2008. Ce papier rappelle que son auteur, mais aussi d'autres personnalités représentant la « communauté stratégique » américaine, dont Michael Mandelbaum, Sam Nunn et George Kennan, le « père » de la théorie du *containment*, étaient opposés, au début des années 1990, à l'élargissement de l'OTAN, considérant que ce choix reposait sur deux postulats à leur sens erronés : la Russie est irrémédiablement agressive et la fin de la Guerre froide n'y fera rien, nous devons donc élargir notre alliance militaire à ses frontières ; la Russie est trop faible pour réagir à l'élargissement de l'OTAN d'une manière susceptible de menacer les nouveaux membres de l'OTAN, que l'Alliance n'aura donc jamais à défendre par les armes.



les plus litigieuses, les Occidentaux n'ont pas toujours suffisamment exploré les propositions russes – ce qui fait dire à la Russie que coopérer ne signifie pas accepter des solutions toutes prêtes sans pouvoir exprimer un point de vue propre ou faire des propositions alternatives (qu'il s'agisse du dossier de l'indépendance du Kosovo, du conflit gelé en Moldova ou de l'affaire des défenses antimissiles).

Si bien des arguments de Moscou semblent recevables, force est de constater que le Kremlin ne rend pas forcément la tâche très facile aux tenants d'une position plus ouverte des pays occidentaux à ses points de vue. « *La Russie doit dissiper le sentiment de menace qu'elle inspire à ses voisins* », considère le ministre allemand des Affaires étrangères, peu soupçonné de dureté excessive à l'égard de Moscou<sup>37</sup>. Elle devra sans doute aussi dissiper l'ambiguïté de certaines de ses positions sur l'ordre de sécurité européen – celle qui entoure ses objectifs dans ses rapports avec l'Union européenne ou encore celle qui touche à l'espace post-soviétique, où elle semble toujours soucieuse de revendiquer une exclusivité – rendant moins crédible son discours sur son désir de sécurité égale en Europe.

#### QUELLE « SECURITE EGALE POUR TOUS » ? : EXCES ET AMBIGUÏTES DE LA RUSSIE DANS SON PARTENARIAT AVEC LES EUROPEENS

Un des objectifs de la Russie dans son attente d'une redéfinition de l'architecture de sécurité européenne est d'obtenir des Européens qu'ils fassent preuve de davantage d'autonomie à l'égard des Etats-Unis pour ce qui concerne la gestion du continent qu'ils partagent avec la Russie – autonomie dont elle estime qu'elle a fait nettement défaut au cours des dernières années sur des questions aussi sensibles que les ambitions de l'Ukraine et de la Géorgie de rejoindre l'OTAN, l'indépendance du Kosovo ou encore les plans antimissiles européens des Etats-Unis. Ce manque d'autonomie accentue la tendance à l'action en « blocs » au sein de l'OTAN et de l'UE, que réprouvent les Russes, ainsi que cela a été souligné précédemment.

#### *L'Europe instrumentalisée*

Tout au long de la crise géorgienne, la Russie a pris le soin de dissocier les Etats-Unis de l'Union européenne, réservant à cette dernière un traitement plus ouvert qu'à Washington, accusé d'être directement responsable de la guerre dans le Caucase du fait de son soutien à la Géorgie et à ses ambitions otaniennes. Si la proposition russe sur la refonte du système de sécurité européen se situe *a priori* dans une logique euro-atlantique (« de Vancouver à Vladivostok »), la forme de l'initiative russe se situe dans le droit fil du discours récurrent de Moscou sur la nécessité que les Européens se positionnent de manière plus indépendante des Etats-Unis pour tout enjeu ayant trait à leurs relations avec la Russie et à la sécurité du continent partagé. A l'occasion de la crise dans le Caucase, les officiels russes n'ont pas ménagé leurs critiques sur la part de responsabilité des Etats-Unis. Parallèlement, l'Union européenne a été saluée, à Evian, par le chef de l'Etat russe pour son « *rôle constructif [...] dans la recherche d'une variante pacifique pour dépasser la crise dans le Caucase. Quand d'autres forces ne voulaient ou ne pouvaient le faire, nous avons trouvé dans l'UE [...] un partenaire faisant preuve d'initiative, de responsabilité et de pragmatisme* ». Et de considérer que c'est « *un signe de la maturité*

<sup>37</sup> Frank-Walter STEINMEIER, « Osons un nouveau partenariat de sécurité européenne ! », *Le Monde*, 4 déc. 2008.

*des relations entre la Fédération de Russie et l'Union européenne* » permettant d'« *engager ensemble une discussion sur l'avenir du continent européen* ». Dans la même intervention, il indiquait être satisfait de l'« *interaction pragmatique entre la Russie et l'Union européenne* », qui ont pu « *agir avec initiative et de manière coordonnée, comprenant leur responsabilité à l'égard de [leur] avenir européen commun* ».

Cependant, ces propos amènent, outre qu'ils sous-estiment sans doute la volonté de l'ensemble des pays européens de préserver le lien de sécurité avec les Etats-Unis, pour des raisons politiques ou de moyens, cachent mal une réalité plus brutale, qui voit la Russie user de la pression pour amener les Européens à sortir de ce qu'elle perçoit comme leur passivité face à certaines politiques américaines relatives à des enjeux touchant directement à la vie du continent et donc ne justifiant pas une « empreinte » américaine forte. Considérant que l'Union, qu'elle juge moins capable que jamais d'autonomie politique et sécuritaire à l'égard de Washington<sup>38</sup>, est restée trop longtemps sourde à ces appels, la Russie a profité du conflit en Géorgie pour les réitérer, cela d'autant plus que différents pays européens ont préconisé, avant ce conflit, que l'UE soutienne le président M. Saakashvili de façon beaucoup plus significative, sur le « modèle américain », et, ce, malgré l'évolution du Président géorgien vers une option de force pour récupérer les territoires séparatistes<sup>39</sup>. Le premier ministre Vladimir Poutine notamment a, à la veille de la réunion extraordinaire du Conseil européen consacré à la situation dans le Caucase, appelé les Européens à agir selon leurs intérêts propres, plutôt que de se laisser guider par les intérêts de politique étrangère des Etats-Unis, faute de quoi la Russie n'aurait d'autre choix que de traiter des questions européennes directement avec ces derniers<sup>40</sup>.

Si le Kremlin n'est pas dans le faux – et beaucoup de décideurs et d'experts européens en conviennent – quand il estime que les Européens ne peuvent développer les mêmes politiques que les Etats-Unis à l'égard de la Russie – pour cause de relation géographique directe et d'interdépendance économique – et de leur voisinage oriental, la manière dont il tente d'obtenir gain de cause tend à encourager les Européens à prendre leurs distances avec la Russie davantage qu'à les amener à s'opposer aux initiatives américaines, même quand ils jugent certaines d'entre elles déstabilisantes, ce qui est fréquent. De fait, ces dernières années, la Russie, pour « atteindre » les Etats-Unis, a joué de la pression sur « l'Europe, par des initiatives mettant directement ou potentiellement en cause sa sécurité (suspension de l'application du FCE et tergiversations sur le sort du Traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI), menace de déployer des Iskander à Kaliningrad, pressions sur l'énergie, etc.). L'intransigeance de Moscou à l'égard des Européens dans le contexte de la crise géorgienne venait-elle s'ajouter à cet éventail de mesures de pression prises par la Russie ces dernières années pour tenter de contraindre les Européens à établir des relations avec elle moins influencées ou contraintes par le « facteur américain » ? Avait-elle une vocation « punitive » pour les positions de ces mêmes Européens au sein de l'Alliance atlantique, jugées « suivistes » par rapport aux Etats-Unis – non seulement au moment de la crise en Géorgie (gel des relations avec la Russie), mais aussi sur la perspective d'adhésion de Kiev et Tbilissi et sur les enjeux antimissiles ?<sup>41</sup> Ne signifiait-elle pas, aussi, la volonté – paradoxale –

<sup>38</sup> Cf. Isabelle FACON, « Le sommet UE-Russie à la lumière de la crise géorgienne », *Questions d'Europe*, n° 117, 10 nov. 2008, pp. 3-4.

<sup>39</sup> Maxime LEFEBVRE, *op. cit.*, p. 6.

<sup>40</sup> Entretien accordé à la chaîne allemande ARD, cité in « Putin blasts Europe for following US foreign policies », *RLA Novosti*, 30 août 2008.

<sup>41</sup> Lors de leur sommet à Bucarest en avril 2008, les Alliés ont « décidé que [Kiev et Tbilissi] deviendraient membres de l'OTAN » et salué « la contribution substantielle que le projet d'implantation en Europe de moyens de défense antimissiles des Etats-Unis apporte à la protection des Alliés contre les missiles balistiques à longue portée » : Déclaration du Sommet de Bucarest

de Moscou de limiter le gain d'autorité politique que l'UE pouvait espérer retirer de son rôle dans la gestion de la crise géorgienne ? De fait, Moscou, qui craint l'UE moins que l'OTAN parce qu'« elle est moins agressive, moins décidée »<sup>42</sup>, n'en demeure pas moins ambiguë quant à la sincérité de son désir de voir l'Europe prendre davantage d'envergure politique et sécuritaire, surtout quand il s'agit de son « étranger proche », dont une partie recoupe le « nouveau voisinage » de l'Union européenne élargie.

### ***Réflexe du glacis vs « pluralisme géopolitique »***

La Russie a pu donner un temps (2000-2004) le sentiment de s'aligner sur les positions occidentales sur certains dossiers de sécurité pourtant jusqu'alors présentés comme très sensibles pour elle. De fait, Moscou a réagi sans virulence au retrait des Etats-Unis du Traité ABM fin 2001 et à l'entrée prévisible dès 2002 des Etats baltes dans l'Alliance atlantique. L'esprit de coopération que les attentats du 11 septembre avaient amené dans les relations russo-occidentales ne suffit pas à expliquer cette quiétude apparente de Moscou sur des questions aussi délicates – cet esprit avait d'ailleurs été fortement mis à mal par l'entrée en guerre des Etats-Unis contre l'Iraq. Cependant, à cette époque, la Russie espérait qu'elle pourrait monnayer son absence de réaction contre un engagement de profil bas et de transparence de la part de l'Occident, en premier lieu les Etats-Unis, dans son « étranger proche »<sup>43</sup>. Cette hypothèse est rendue crédible par le renforcement progressif, depuis l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine, du caractère prioritaire de l'ancienne URSS dans la politique étrangère de Moscou. Dès 1993, l'équipe Eltsine revendiquait un rôle spécial pour la Russie dans la gestion de la stabilité dans l'espace post-soviétique. Face au constat d'échec de l'effort de son pays pour reconstituer une sphère d'influences solide autour d'elle dans le cadre de la Communauté des Etats indépendants (CEI), Vladimir Poutine n'aura pas ménagé ses efforts pour restaurer les positions perdues par son pays dans l'ex-URSS pendant les années Eltsine<sup>44</sup>. Le nouveau Concept de politique extérieure russe, signé par le président Dmitri Medvedev en juillet 2008, affirme en substance la légitimité de la Russie à revendiquer un rôle spécial et des intérêts spécifiques dans l'espace couvert par la CEI. Après la crise géorgienne, la Russie se veut encore plus claire.

Lors de la 63<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale de l'ONU, en septembre 2008, Sergueï Lavrov, soulignant que la Russie, dans son effort pour contribuer à la réalisation des Objectifs du millénaire, attacherait naturellement une importance particulière au soutien des Etats proches d'elle, a indiqué que « *tous les pays ont des partenaires qui leur sont liés par des relations d'amitié traditionnelles, une histoire et une géographie communes. Miner artificiellement ces relations au profit de schémas géopolitiques et en dépit de la volonté des peuples est nuisible. Nous continuerons à travailler avec tous nos voisins et en premier lieu avec les pays de la CEI, nous continuerons à développer les processus d'intégration dans le cadre de l'OTSC et de l'Evraçes, afin de préserver et d'accroître l'héritage culturel et civilisationnel commun qui, dans le monde qui se globalise, constitue une ressource importante de la Communauté et de chacun de ses Etats membres. D'où notre intérêt particulier pour l'interaction avec ces pays, d'où le fait que la Russie les appréhende comme un espace d'intérêts particuliers* » ou d'« intérêts

---

publiée par les chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique-Nord, Bucarest, 3 avr. 2008.

<sup>42</sup> Maxime LEFEBVRE, *op. cit.*

<sup>43</sup> Cf. Dmitri TRENINE, « Russia leaves the West » *Foreign Affairs*, juil.-août 2006, disponible sur le site Internet [www.foreignaffairs.org/20060701faessay85407/dmitri-trenin/russia-leaves-the-west.html](http://www.foreignaffairs.org/20060701faessay85407/dmitri-trenin/russia-leaves-the-west.html).

<sup>44</sup> Pour un bilan de la période, cf. Arnaud DUBIEN, « La Russie et l'espace post-soviétique : le legs de Vladimir Poutine », *Questions internationales*, sept.-oct. 2007, pp. 32-39 ; Anne DE TINGUY, « L'ex-empire : un enjeu stratégique majeur », in Anne DE TINGUY (dir.), *Moscou et le monde – L'ambition de la grandeur : une illusion ?*, CERI/Autrement, Paris, 2008, pp. 55-85.

*privilegiés* »<sup>45</sup>. Cette approche, qui fait abstraction de l'échec des projets d'intégration au sein de la CEI et de l'effort de beaucoup des républiques ex-soviétiques pour développer des politiques étrangères « multivectorielles », traduit un ordre de priorités qui est d'autant plus crucial pour les responsables russes qu'il correspond à un réflexe sécuritaire ancré de longue date dans l'histoire d'une Russie qui considère le contrôle sur les espaces environnants comme un gage indispensable de sa sécurité – quelle que soit, par ailleurs, la forme que prenne ce contrôle. Cela rend le Kremlin particulièrement suspicieux par rapport à l'engagement d'autres puissances dans les différentes régions de l'ex-URSS, engagement dont Moscou attend qu'il se réalise à tout le moins en pleine transparence et concertation avec elle, *a fortiori* lorsqu'il comporte une dimension militaire, comme c'est le cas de l'OTAN.

Ce réflexe du glacis, qui imprègne toujours la politique de sécurité russe, attise les incompréhensions de sécurité entre les pays occidentaux et la Russie, laquelle s'accommode mal du « pluralisme géopolitique » que les Etats-Unis, mais aussi l'Union européenne dans une autre mesure, souhaitent encourager dans l'espace post-soviétique. « *Nous ne pouvons demeurer indifférents aux tentatives des Etats-Unis et de l'Occident en général de renforcer leur influence dans la région* », ces tentatives visant « à évincer la Russie et à gêner nos processus d'intégration avec » les républiques ex-soviétiques, déplorait récemment Sergueï Kisliak<sup>46</sup>. Ce propos de cet ancien vice-ministre des Affaires étrangères russe, aujourd'hui ambassadeur à Washington, singularise le rôle des Etats-Unis. Ces derniers ont toujours travaillé à prévenir le redéploiement de l'influence de la Russie dans l'ex-URSS, ne serait-ce que parce que beaucoup de stratèges américains y voient une clef pour empêcher la réémergence d'un adversaire russe de l'envergure de l'ancienne URSS. En parallèle, beaucoup d'Européens jugent que l'action de Washington dans ces espaces revêt parfois un caractère déstabilisant et qu'une action efficace de l'Europe dans cette région passe par une coopération plus ou moins étroite avec Moscou. Pour autant, cette dernière n'en appréhende pas moins l'action de l'UE avec autant de vigilance que celle des Etats-Unis. En effet, si on en croit l'accueil fort peu favorable que la Russie a réservé à la Politique européenne de voisinage et aux efforts, modestes, de l'UE pour avancer le règlement des conflits gelés, il semble peu probable qu'elle trouve l'Union, qui a déclaré son intention de développer, en 2009, ses partenariats orientaux avec l'Ukraine, la Géorgie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Biélorussie, plus « arrangeante » que l'OTAN. Le fait que l'Union européenne voit l'expansion de son modèle dans ce nouveau voisinage comme une garantie de stabilité et de sécurité suscite en effet un grand inconfort à Moscou.

Ainsi, l'Union n'est pas moins concernée que l'OTAN et les Etats-Unis par une autre divergence fondamentale entre Moscou et l'Occident sur les représentations de sécurité, qui se trouvent être en fort décalage sur le thème de la démocratisation comme gage et condition de la sécurité. Lorsque les responsables russes déplorent le manque de transparence des initiatives occidentales dans une zone qu'ils ressentent toujours comme leur « étranger proche », ils ont notamment en tête les « révolutions de couleur » en Ukraine et en Géorgie, lues comme autant d'entreprises subversives orchestrées par l'Occident, Washington en tête, pour miner son emprise sur cette zone cruciale dans sa vision de sa sécurité – une vision que d'ailleurs beaucoup de spécialistes occidentaux partagent, le plus souvent de façon plus nuancée que Moscou. Dans ces événements, qui ont conduit à l'arrivée au pouvoir, dans les deux pays, d'équipes gouvernementales pro-occidentales, l'Union européenne et les Etats-Unis

<sup>45</sup> Discours de Sergueï Lavrov à la 63<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale de l'ONU, 27 sept. 2008, disponible sur le site Internet [www.mid.ru](http://www.mid.ru), et « Vnechniaia... », *op. cit.*

<sup>46</sup> « Western countries hindering integration among ex-Soviet Republics – Russian diplomat », Interfax-AVN, 21 janv. 2008.

s'étaient positionnés sur une ligne contraire à celle de Moscou. Le ministre russe des Affaires étrangères, analysant les causes des tourments récurrents dans les relations de son pays avec l'Occident, a déploré que « *l'espace de la CEI [soit] devenu une aire de 'jeux' géopolitiques, engageant des instruments tels que la 'democratorship'* »<sup>47</sup>. Il traduisait ainsi le malaise ressenti par les Russes face au principe d'une démocratisation encouragée de l'extérieur dans leur voisinage et, plus largement, d'une transformation de ce voisinage en fonction de normes, de critères et de concepts occidentaux.

On doit reconnaître à la Russie, comme à tout autre pays, le droit de nourrir une préoccupation particulière par rapport à l'état de son voisinage immédiat. Certains experts russes, commentant la proposition de Moscou sur un nouveau pacte de sécurité européenne, considèrent qu'elle devrait satisfaire les pays occidentaux puisqu'elle permettra aux pays du voisinage commun de se déterminer de façon tout à fait autonome puisqu'à titre national. Et le président D. Medvedev a pris le soin de souligner à Evian que, dans sa vision de l'éventuel nouveau traité de sécurité européenne, « *pas un seul Etat et pas une seule organisation internationale ne peut avoir de droits exclusifs sur le maintien de la paix et de la stabilité en Europe. Cela s'applique aussi pleinement à la Russie* » – une formulation que l'on pourrait interpréter comme une ouverture sur les questions de sécurité touchant au « voisinage commun » à la Russie et à l'UE<sup>48</sup>. Toutefois, il semble prématuré d'envisager pareille ouverture et les Européens ressentent un grand inconfort face à la vision que la Russie diffuse depuis plusieurs années d'une Europe bipolaire, avec un pôle constitué par l'Union européenne élargie, la Russie constituant l'« autre pôle d'attraction », autour duquel graviteraient les pays du voisinage commun de l'ex-URSS<sup>49</sup>. S. Lavrov relativise l'impression qu'en retirent les pays occidentaux sur la persistance d'un réflexe d'exclusivité dans cette zone, se demandant « *pourquoi l'Europe unifiée doit se construire à partir d'un seul centre et non sur plusieurs terrains simultanément* »<sup>50</sup>. Cependant, les Européens y lisent une logique de blocs qu'ils ne peuvent accepter et qui leur semble contradictoire avec le souci de Moscou de dépasser cette même logique lorsqu'elle concerne l'OTAN et l'UE. C'est ce qu'a dit en substance Frank-Walter Steinmeier, lorsque, évoquant la gestion des conflits dans l'ex-URSS (Moldova, Géorgie, Haut-Karabakh), il a souligné que « *l'instauration de la confiance doit aussi faire ses preuves au niveau régional* »<sup>51</sup>.

Les Européens doutent d'autant plus de ce que la Russie peut renoncer à son réflexe d'exclusivité dans l'espace post-soviétique que, tout en fustigeant les « approches de blocs » de l'OTAN et de l'Union européenne conduisant à sa marginalisation dans les processus décisionnels européens, elle laisse entendre qu'elle ne souhaite pas pour autant en devenir membre parce qu'elle a des intérêts ailleurs, notamment en Eurasie, pour la promotion desquels elle ne souhaite pas restreindre sa marge de manœuvre par son appartenance éventuelle à des structures collectives<sup>52</sup>. Par exemple, dans sa stratégie à moyen terme à l'égard de l'UE, Moscou souligne qu'elle n'a pas pour objectif de rejoindre l'UE ou de s'y associer, ce qu'elle justifie comme suit : « *en tant que puissance mondiale s'étendant sur deux continents, la Russie doit conserver à la fois la liberté de définir et de conduire ses politiques intérieure et*

<sup>47</sup> Sergueï LAVROV, « The present... », *op. cit.*

<sup>48</sup> De même que le propos de Sergueï Lavrov, estimant que « *le règlement de la crise du Caucase a constitué un objet important pour notre interaction avec l'Union européenne dans les affaires régionales [...] cela répond à la tendance générale à la régionalisation de la politique globale, qui voit les Etats assumer de plus en plus la responsabilité des affaires dans leurs régions et refusent de suivre des conseils venus de loin* » (« Vnechniaia... », *op. cit.*).

<sup>49</sup> Anne DE TINGUY (dir.), *op. cit.*, p. 144.

<sup>50</sup> Sergueï LAVROV, « Vnechniaia... », *op. cit.*

<sup>51</sup> Frank-Walter STEINMEIER, « Osons un nouveau partenariat de sécurité européenne ! », *op. cit.*

<sup>52</sup> A noter toutefois que certains auteurs indiquent que des « *interlocuteurs russes [...] suggèrent que si la Russie était membre de l'OTAN, il n'y aurait pas de problème* ». Cf. Andrew MONAGHAN, *op. cit.*, p. 5.

*extérieure, son statut et ses privilèges d'Etat eurasiatique et de plus grand pays de la CEI, ainsi que l'indépendance de ses positions et de son activité au sein des organisations internationales* ». Il reste à voir, dans les discussions avec la Russie sur l'éventuelle refonte de l'architecture de sécurité européenne, si ce rejet des contraintes extérieures, affirmé dans un texte qui date de 1999, s'est nuancé et si Moscou, demandeuse d'un échange et d'un partenariat plus équilibrés avec les pays occidentaux, est prête à accepter les contraintes mutuelles qu'ils supposeraient.

### ***Russie et Europe face à l'ordre international : des valeurs de plus en plus divergentes ?***<sup>53</sup>

Dans sa promotion d'un nouveau « pacte » de sécurité européenne, la Russie semble mettre ses partenaires occidentaux devant une forme de choix, mettant dans la balance, d'un côté, sa revendication d'une prise en compte de ses positions sur l'ordre européen et eurasiatique et, d'un autre côté, les défis globaux (prolifération, changement climatique, trafics de drogue, terrorisme, sécurité alimentaire, sécurité énergétique...), sur lesquels des coopérations russo-occidentales sont possibles, voire nécessaires, mais que, selon elle, l'actuelle structure de sécurité européenne ne permet pas de traiter efficacement<sup>54</sup>. Certains Européens estiment que, dans ses relations avec la Russie, l'UE a des intérêts majeurs, à savoir l'énergie et la coopération sur des questions globales (Iran, Afghanistan, Moyen-Orient), et qu'il convient par conséquent de garder ouverts les canaux de dialogue<sup>55</sup>. D'autres, à l'autre bout du spectre, jugent que la coopération de la Russie sur ces dossiers n'est qu'une stratégie qu'elle mobilise pour mieux « manipuler » les Occidentaux<sup>56</sup>. Toutefois, la majeure partie des responsables européens sera très réticente à bâtir, comme le propose en substance Moscou, le partenariat russo-européen sur la base des seuls intérêts communs qui unissent l'Union et la Russie, même s'ils sont effectivement de taille (partage d'un continent, lien économique<sup>57</sup> et interdépendance énergétique). Même en faisant abstraction des aspects internes (état de la démocratie en Russie)<sup>58</sup>, un minimum de convergence sur un « code de conduite » commun sur la scène internationale est nécessaire. La guerre en Géorgie n'a fait que renforcer la gêne des Européens face aux perspectives du partenariat avec Moscou, parce qu'elle a mis en évidence une divergence importante entre la Russie et l'Union, portant sur le thème du recours à la pression et à la force – thème sur lequel les Européens ne sont du reste pas en phase non plus avec les Etats-Unis<sup>59</sup>. Cette même différence a probablement

<sup>53</sup> Cette section reprend des éléments de Isabelle FACON, *op. cit.*

<sup>54</sup> Cf. Judy DEMSEY, *op. cit.* Concernant l'Afghanistan, les officiels russes insistent sur le fait que leur pays fait davantage que bien des membres de l'OTAN et de l'UE – et que, de surcroît, il a choisi de ne pas suspendre sa coopération avec les pays membres des deux organisations dont les forces œuvrent au sein de la FIAS et, ce, en dépit du gel des relations OTAN-Russie (entretiens à Moscou, déc. 2008).

<sup>55</sup> Cf. leurs propos cités dans un article faisant état d'une conférence qui s'est tenue à Tallin, les 24-25 octobre 2008, sur la politique étrangère de l'Estonie : Ahto LOBJAKAS, *op. cit.*

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> Dans son discours au Parlement européen le 21 octobre 2008, Benita Ferrero-Waldner rappelait que la Russie est le troisième partenaire commercial de l'UE et que la relation commerciale, qui ne cesse de croître, offre des opportunités aux milieux d'affaire de l'UE. La Commissaire aux Relations extérieures et à la Politique européenne de voisinage a également indiqué que l'UE compte pour 80 % des investissements étrangers cumulés en Russie.

<sup>58</sup> Certains experts soulignent qu'il paraît délicat de redynamiser, comme le souhaitent les Russes, la partie sécuritaire de l'Agenda d'Helsinki, tout en cherchant à éviter toute discussion sur les dimensions droites de l'homme et valeurs de ce même agenda. Cf. Andrew MONAGHAN, « Russia's 'big idea' : 'Helsinki 2' and the reform of Euro-Atlantic security », *Report of the NATO Research Division*, 3 déc. 2008, p. 3.

<sup>59</sup> On se souvient, à cet égard, du front commun Paris-Berlin-Moscou qui s'était formé en 2003 pour faire obstacle à la perspective d'une guerre en Iraq. De la même façon, beaucoup de pays européens considèrent, comme la Russie d'ailleurs, que le problème nucléaire iranien ne saurait être résolu par le recours à la force militaire et que la négociation multilatérale est l'option à privilégier.

contribué à ce que les Européens se rapprochent des positions américaines lors du sommet de l'OTAN à Bucarest en avril 2008, sur l'élargissement de l'OTAN et les projets de déploiement antimissiles en Europe – une façon comme une autre de refuser de céder aux menaces contre les Européens proférées par la Russie pour tenter d'y faire obstacle (*cf. supra*). Cet échec de la stratégie de pression russe est d'autant plus significatif que le contexte dans lequel elle s'est exercée était plus ou moins favorable – situation économique avantageuse pour la Russie et difficultés tous azimuts pour une administration américaine dont les initiatives, sous George W. Bush, ont souvent suscité des tensions avec ses alliés européens.

La « crise des valeurs » entre la Russie et l'Union européenne est sans doute plus profonde encore suite au conflit en Géorgie, du fait que Moscou a rompu avec certains principes-clefs qui étaient censés guider son action diplomatique depuis la fin de la Guerre froide et qui se trouvaient être au cœur d'une certaine communauté de vision de l'ordre international entre les Russes et les Européens. La Russie a notamment mis en cause l'attachement commun à certains principes du droit international (abstention de recours à la force militaire en l'absence de mandat de l'ONU, respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale...). Certes, elle a justifié son intervention militaire par, précisément, son attachement à certaines valeurs communes : « *on ne peut appeler de manière abstraite à la 'responsabilité de défendre' et s'indigner lorsque ce principe s'applique en pratique et, ce, en stricte conformité avec l'article 51 de la Charte de l'ONU et d'autres normes du droit international. En Ossétie du Sud, la Russie a défendu l'une de nos valeurs communes les plus élevées, le plus élevé des droits de l'homme – le droit à la vie* », a ainsi argué Sergueï Lavrov<sup>60</sup>. Cependant, la conformité aux « valeurs communes » des incursions des forces russes sur le territoire géorgien bien au-delà de l'Ossétie du Sud ou encore des arguments mobilisés pour justifier de la citoyenneté russe des habitants de ce territoire font doute. Et l'Union européenne, a rappelé son président en exercice, Nicolas Sarkozy, devant l'Assemblée générale de l'ONU le 23 septembre 2008, « *ne peut pas transiger sur le principe de la souveraineté et de l'indépendance des Etats, de leur intégrité territoriale et du respect du droit international. L'Europe dit à tous les Etats qu'elle ne peut pas accepter le recours à la force pour régler un différend* »...<sup>61</sup>

Le gouvernement russe a souligné que la Russie n'avait pas l'intention de revenir sur « la voie de la militarisation », au risque de mettre en cause son projet de modernisation, double objectif, selon elle, du président M. Saakashvili lorsqu'il a attaqué l'Ossétie du Sud<sup>62</sup>. Et peut-être la Russie a-t-elle agi en rupture avec des principes de conduite qu'elle défend théoriquement depuis le début des années 1990 dans sa ligne diplomatique – en grande partie, d'ailleurs, parce qu'ils protègent ses intérêts face à l'interventionnisme américain – pour mieux étayer sa vision que les mécanismes existants sont défailants et que cette situation est porteuse de risques de déstabilisation de la vie de sécurité européenne. Si tel était l'objectif poursuivi, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence de cette ligne, qui risque de renforcer la prudence de nombreux pays occidentaux à l'égard de la Russie et les préventions, voire l'hostilité, de beaucoup d'autres. En d'autres termes, elle ne contribue guère à améliorer l'environnement politique dans lequel se sont engagées les réflexions sur les propositions russes.

\* \*

\*

<sup>60</sup> Discours de Sergueï LAVROV à la 63<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale de l'ONU, *op. cit.*

<sup>61</sup> Cf. aussi Michel FOUCHER / Jean-Dominique GIULIANI, « L'Union européenne face à la guerre russo-géorgienne », *Questions d'Europe*, n° 108, 1<sup>er</sup> sept. 2008.

<sup>62</sup> Sergueï LAVROV, « Vnechniaia... », *op. cit.*

Lorsque, en septembre 2008, la Russie s'empresse de reconnaître l'indépendance des deux régions séparatistes géorgiennes (Ossétie du Sud et Abkhazie), elle pense à rendre la monnaie de leur pièce aux pays occidentaux, qui ont reconnu, contre son avis, l'indépendance du Kosovo en février 2008 – elle le fait d'autant plus volontiers que cet état de faits est selon elle une conséquence directe de l'opération « illégale » de l'OTAN contre la Serbie en 1999. Cela lui permet de crédibiliser ses avertissements et menaces – tandis que ceux qu'elle formulait régulièrement dans les années 1990 étaient rarement suivis d'effets –, tout en abîmant l'intégrité territoriale de la Géorgie – comme les Occidentaux l'ont fait, estime-t-elle, avec celle de la Serbie malgré la résolution 1 244 du Conseil de sécurité. Il lui est certainement plaisant de valoriser, dans le cours de la crise, l'irresponsabilité des choix de certains pays occidentaux dans leurs ventes d'armes à la Géorgie – accusation dont elle a de son côté souvent fait l'objet ces dernières années concernant ses fournitures d'armement à l'Iran ou la Syrie. Enfin, le Kremlin se sent d'autant plus légitime dans son choix de recourir massivement à la force militaire qu'il estime depuis des années que les Etats-Unis et l'OTAN, en optant fréquemment pour des solutions militaires (Kosovo, Iraq...), sont à l'origine d'une tendance à la remilitarisation des relations internationales, tendance qui ne peut, selon les officiels russes, qu'amener dans son sillage les puissances désireuses de préserver leur indépendance et leur souveraineté face à l'OTAN et aux Etats-Unis à faire de même.

Toutefois, la posture de Moscou dans la guerre en Géorgie ne se limite pas à l'esprit de revanche sur les humiliations des années 1990. La Russie a surtout voulu traduire concrètement les « avertissements » formulés ces dernières années sur le rééquilibrage qu'elle souhaite dans ses rapports avec l'Occident sur les questions de sécurité. Le discours de V. Poutine à Munich, lors de la 43<sup>e</sup> conférence sur les politiques de sécurité, en février 2007, avait été clair de ce point de vue. Face à un certain nombre d'événements signifiant, à ses yeux, le refus des Occidentaux d'admettre les préoccupations russes (reconnaissance de l'indépendance du Kosovo, problème de la possible adhésion de l'Ukraine et de la Géorgie à l'OTAN, projets de déploiement d'éléments du système antimissile américain en Pologne et en République tchèque...), Moscou a considéré que le terrain géorgien était pertinent pour remettre les choses à plat et faire reconnaître ses visions propres de la sécurité, notamment sur le continent européen.

Sur la méthode et la forme, des experts russes en conviennent<sup>63</sup>, la Russie n'est pas toujours habile dans son effort pour promouvoir ses points de vue. La crise en Géorgie n'a pas davantage servi ses intérêts dans les relations avec les Européens – son intervention militaire dans le Caucase a conduit la Suède à augmenter ses dépenses de défense et la Finlande à s'interroger sur la possibilité de rejoindre l'Alliance atlantique – que ne les ont servis ses menaces de pointer des missiles sur l'Europe. Le jeu sur la pression et la coercition n'ont pas avancé les positions russes, au contraire, ils discréditent *a priori* ses propositions de coopération et conduisent ses partenaires à rechercher les arrière-pensées qui se cachent derrière ses initiatives, notamment celle sur l'établissement d'un nouveau pacte de sécurité euro-atlantique. De même qu'avec les différentes interventions militaires réalisées sans mandat du Conseil de sécurité de l'ONU les Occidentaux ont affaibli leurs positions dans les négociations avec la Russie sur différents dossiers internationaux, cette dernière n'améliore pas nécessairement ses chances d'obtenir gain de cause en jouant la carte de la rudesse. Les choses ne sont d'ailleurs guère plus brillantes du côté des partenaires non occidentaux – la

---

<sup>63</sup> Entretiens à Moscou, déc. 2008.



Chine s'est sentie trahie par la reconnaissance, par Moscou, de l'indépendance de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie ; les pays de la CEI ont exprimé de la gêne davantage que du soutien face aux choix russes en Géorgie.

Pour autant, la guerre en Géorgie a mis les partenaires occidentaux de la Russie face au constat des divergences profondes qui les séparent d'elle en termes de visions sécuritaires et des risques que pareille situation comporte. Aussi, si personne n'a rejeté directement les propositions russes sur un nouveau traité de sécurité européenne, si ces dernières ont fait l'objet de discussions en décembre 2008 à l'OSCE, c'est que nombre de décideurs occidentaux, au moment de la guerre en Géorgie, ont réalisé, avec le ministre allemand des Affaires étrangères, que « *la perte de confiance est trop grande et [que] nous nous sommes trop éloignés les uns des autres* »<sup>64</sup> – une situation qui impose, au nom de l'avenir de la sécurité du continent européen, de renouer le dialogue et de rééquilibrer les perceptions mutuelles. Cependant, « *quel est le rôle que la Russie elle-même veut jouer* » dans l'espace euro-atlantique ? La question que pose Sam Nunn<sup>65</sup> est légitime à l'heure où la Russie déplore d'être marginalisée dans les processus décisionnels européens mais affirme sa volonté de préserver sa marge de manœuvre des contraintes extérieures pour défendre librement ses intérêts. Où elle dit souhaiter « *l'unité réelle de l'Europe, sans lignes de divisions, via une interaction équitable entre la Russie, l'Union européenne et les Etats-Unis* »<sup>66</sup>, mais semble toujours encline à demander à l'UE de faire un choix entre ses deux « partenaires stratégiques », avec parfois une certaine brutalité. Où elle manifeste un certain réflexe d'exclusivité pour ce qui concerne la gestion de la sécurité dans l'ex-URSS, dont une grande partie se situe pourtant en plein cœur de l'aire de sécurité européenne qu'elle dit vouloir remanier et soustraire aux logiques de blocs.

La force des incompréhensions de sécurité entre Moscou et l'Occident qui se sont enracinées depuis le début des années 1990 explique pourquoi le retour de la Russie à la puissance s'est réalisé largement sur fond d'opposition à l'Occident, alors que de nombreux défis l'attendent potentiellement ailleurs (à l'Est, au Sud) et alors que, en bien des points, sa vision des priorités de sécurité dans le monde globalisé rejoint celle de ses partenaires occidentaux, suscitant l'intérêt de certains d'entre eux pour les solutions et les apports proposés par Moscou. Ces facteurs positifs et négatifs justifient à eux seuls de continuer à réfléchir avec la Russie sur la possible évolution de l'architecture de sécurité européenne. Une autre raison, essentielle, est que, à travers cette démarche, Moscou suggère qu'elle souhaite être intégrée, ce qui constitue sans doute de meilleurs augures pour la sécurité du continent que le discours, entendu fréquemment pendant la crise géorgienne, selon lequel la Russie n'avait pas peur de l'isolement... Moscou et les Occidentaux, à commencer par les Européens, peuvent ainsi faire un pas les uns vers les autres. Cela suppose que tous renoncent définitivement aux clichés, au vocabulaire et aux représentations issus de la Guerre froide.

---

<sup>64</sup> Frank-Walter STEINMEIER, *op. cit.*

<sup>65</sup> Entretien avec Interfax, *op. cit.*

<sup>66</sup> Concept de politique étrangère, 12 juil. 2008, *op. cit.*