HAL open science

La sécurité de l'Europe centrale et orientale après l'élargissement de l'OTAN

Gilles Lepesant

▶ To cite this version:

Gilles Lepesant. La sécurité de l'Europe centrale et orientale après l'élargissement de l'OTAN. Les Études du CERI, 1997, 29, pp.1-46. hal-03458331

HAL Id: hal-03458331

https://sciencespo.hal.science/hal-03458331

Submitted on 30 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

Les Études du CERI
N° 29 - juillet 1997

La sécurité de l'Europe centrale et orientale après l'élargissement de l'OTAN

Gilles Lepesant

Centre d'études et de recherches internationales
Fondation nationale des sciences politiques

La sécurité de l'Europe centrale et orientale après l'élargissement de l'OTAN

Gilles Lepesant
Collège d'Europe, Natolin (Varsovie)

« Maintenir les Russes dehors, les Américains dedans, les Allemands en bas » (*to keep the Russians out, the Americans in, the Germans down*), telle était la raison d'être de l'OTAN, sa mission résumée en une forte formule par le général Ismay, son premier Secrétaire général. Près de cinq décennies plus tard, le bilan de l'OTAN est à première vue flatteur. Alors que le traité de Varsovie, sa réplique à l'Est, a disparu avec la fin de la guerre froide, l'OTAN apparaît comme vainqueur et, loin de voir son existence remise en cause, attire de nouveaux membres. 27 Etats d'Europe centrale et orientale coopèrent avec elle dans le cadre du Partenariat pour la paix (PpP) et plusieurs considèrent l'adhésion à l'OTAN comme une des priorités de leur politique étrangère. Quant aux opinions publiques, les enquêtes témoignent qu'à défaut d'être toujours bien informées, elles soutiennent la candidature de leur pays à l'OTAN, en particulier en Roumanie et en Pologne, les Tchèques et les Hongrois paraissant plus indécis[1]. Des opérations de

[1] A la question « Si un référendum était organisé demain sur l'adhésion de votre pays à l'OTAN, voteriez-vous personnellement pour ou contre cette adhésion ? », les réponses obtenues furent les suivantes.

	Roum.	Pologne	Slovén.	Estonie	Hongrie	Lettonie	Lituanie	Tchéq.	Bulg.	Slovaq.
Pour	76	65	39	32	32	31	28	28	27	27
Contre	3	5	21	11	23	10	9	21	13	19
ss. op.	8	14	15	35	17	32	28	15	22	30

Source : « Central and Eastern Eurobarometer », *Nato Review*, mai-juin 1997.

l'IFOR/SFOR en Bosnie, beaucoup déduisent que l'OTAN peut aussi s'adapter, intervenir en dehors de sa zone géographique avec succès et, de surcroît, en coopération avec la Russie, l'adversaire d'hier. La preuve est ainsi faite que l'Alliance peut et doit survivre à la guerre froide, d'autant que les Européens sont apparus impuissants et divisés face au conflit yougoslave. Grâce à l'attraction qu'elle exerce auprès des Etats de l'Europe médiane, l'Alliance joue aujourd'hui un rôle déterminant dans la recomposition géopolitique du continent européen. L'Acte fondateur[2] signé entre l'OTAN et la Russie le 27 mai 1997 à Paris le confirme. Cet accord précise le cadre d'un partenariat avec la Russie, qui se voit ainsi reconnaître un statut de grande puissance européenne. Il prévoit la création d'un Conseil conjoint OTAN-Russie et énumère une série de secteurs dans lesquels les deux partenaires s'engagent à coopérer. Bien que produit de la guerre froide, l'OTAN devient ainsi la base de la réorganisation de la nouvelle architecture européenne de sécurité.

Certains refusent néanmoins de céder à l'enthousiasme, rappelant que la fin de la guerre froide contraint les Occidentaux à définir, d'une part, les nouveaux défis de sécurité, d'autre part, leur relation avec la Russie. Ils soulignent les désaccords relatifs à la constitution d'un pilier européen de la défense ; l'avenir incertain de la paix en Bosnie après le départ des soldats américains ; les tensions provoquées par l'élargissement de l'Alliance aux pays d'Europe médiane. La Russie est, elle, au cœur des débats sur l'élargissement de l'OTAN, et les avis divergent sur les conséquences que cet élargissement pourrait avoir sur sa politique intérieure et surtout extérieure. Les longues négociations préalables à la signature de l'Acte fondateur, destinées à vaincre ses réticences en lui accordant une voix au chapitre, n'ont pas peu contribué à cette focalisation du débat. Une question pourtant essentielle risque ainsi d'être éludée : l'élargissement de l'OTAN rendra-t-il l'Europe plus sûre ? La réorganisation impulsée par l' Acte fondateur et par l'élargissement correspond-elle à la nouvelle géographie et à la nouvelle typologie des risques en Europe ?

A l'heure où l'Alliance prépare son élargissement, nous souhaitons analyser ici les arguments en faveur de celui-ci de la part d'une Europe médiane en quête de sécurité (I), la genèse d'un élargissement qui prend la forme d'un accord russo-américain sur les contours de la nouvelle architecture européenne de sécurité (II), avant de se demander en quoi cet élargissement renforce la sécurité de l'Europe (III).

Une Europe médiane en quête de sécurité

Les arguments en faveur de l'élargissement

[2] L'intitulé complet de ce texte long d'une dizaine de pages est : « Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et la Fédération de Russie ».

En 1996, le vice-ministre russe des Affaires étrangères Afanassiev demandait aux pays d'Europe centrale : « Pourquoi tous ces efforts pour intégrer l'OTAN ? Si l'objectif est d'intégrer l'Europe, n'existe-t-il pas des structures plus adaptées ? S'il y a des menaces, d'où viennent-elles ? Pourquoi chercher une réponse militaire à des risques qui ont des origines économiques, ethniques, sociales ? ». Il entendait ainsi signifier qu'à ses yeux aucun argument rationnel ne pouvait justifier l'élargissement de l'OTAN. Les pays candidats n'ont naturellement pas la même approche. Ils souhaitent se prémunir contre une Russie suspectée de ne pas avoir renoncé à sa sphère d'influence en Europe centrale. Leurs arguments reflètent des perceptions nourries par leur expérience historique et le prestige acquis par l'OTAN. Ils voient dans l'adhésion à l'Alliance le moyen de ne plus subir les conséquences d'une situation géopolitique d'« entre-deux » (Allemagne/Russie) à laquelle ils imputent une bonne part de leurs malheurs passés.

_ La volonté de s'ancrer à l'Ouest

A l'instar de l'entrée dans l'Union européenne, l'adhésion à l'OTAN est fréquemment présentée comme l'expression d'une appartenance à l'Ouest. Défendant le droit de son pays d'intégrer l'Alliance atlantique, le président tchèque V. Havel explique ainsi : « Nous partageons les valeurs de civilisation défendues par l'OTAN, et c'est pour cette raison que nous voulons participer à leur protection ». Pour lui, l'OTAN doit être considérée comme « un garant de la civilisation euro-américaine, et donc comme l'assurance de la sécurité de la planète ».

En Pologne, on explique volontiers que la recomposition géopolitique du continent européen ne doit pas renouer avec les expériences malheureuses du passé. Ancien ministre des Affaires étrangères, A. Olechowski distingue dans l'histoire récente trois grandes réorganisations géopolitiques du continent : le Congrès de Vienne, le traité de Versailles et la conférence de Yalta. Versailles suscita un révisionnisme aboutissant à la guerre et Yalta arracha la Pologne à l'Europe. La quatrième réorganisation, en cours, doit assurer à la Pologne son indépendance et son ancrage à l'Ouest.

Dans un plaidoyer récent pour l'entrée de son pays dans l'OTAN, le ministre polonais des Affaires étrangères D. Rosati en appelle même à une nouvelle définition de l'Europe centrale : « L'approche traditionnelle de la pensée politique d'avant guerre — consistant à considérer l'Europe centrale comme une région entre l'Allemagne et la Russie et à traiter cette situation comme le problème fondamental de la politique étrangère polonaise — a désormais tout d'un anachronisme. Il convient de rappeler que le heurt entre les nationalismes allemand et russe, souvent présenté comme caractéristique de l'Europe centrale, est en réalité apparu relativement tard. L'image de l'Europe centrale comme région sans délimitations sûres et stables, essentiellement caractérisée par son instabilité, une situation économique et sociale périphérique, et des luttes internes invitant à l'expansionnisme des grandes puissances, n'a correspondu à la réalité que durant 200 ou 250 ans. Auparavant, quand l'identité européenne se cristallisait, parler de l'Europe centrale comme région distincte de l'Europe de l'Ouest aurait été absurde.

L'Europe était une et sa frontière orientale, à en croire les géographes de la Renaissance, suivait le cours du Don ». Aujourd'hui, estime D. Rosati, l'Europe centrale ne saurait s'organiser en dehors des structures occidentales : « Tout ce que nous entreprenons chez nous et l'ensemble de notre politique étrangère démontrent que si, géographiquement, nous sommes situés sur l'axe Est-Ouest, historiquement, politiquement, économiquement, militairement et culturellement nous nous identifions à l'Ouest et c'est également à l'Ouest que nous plaçons nos espoirs pour l'avenir de notre pays »[3].

Cette intégration dans les structures euro-atlantiques ne vise pas uniquement à se protéger de la Russie. Elle doit permettre, de manière plus générale, d'éviter que la région comprise entre la Russie et l'Allemagne ne devienne à nouveau un enjeu pour ces deux voisins. Or, la situation qui prévaut aujourd'hui s'apparente pour beaucoup à un vide stratégique.

_ Supprimer le vide stratégique entre l'Allemagne et la Russie

Avec le retrait des troupes de l'OTAN, un vide stratégique serait apparu entre la Russie et l'Allemagne, lesquelles pourraient être amenées à le combler elles-mêmes en l'absence d'un élargissement de l'OTAN. Le Président tchèque insiste pour cette raison sur le principe de pleine égalité entre les membres qui prévaut au sein de l'OTAN. Il estime que, sans l'élargissement, « certains pays — peut-être même au sein de l'Alliance — seront tentés par un retour à la triste situation qui a précédé sa naissance, lorsque les plus puissantes des nations se partageaient l'Europe en zones d'influence et décidaient des régimes à mettre en place. L'histoire démontre qu'entretenir de tels rapports avec des Etats souverains — traités comme des biens commercialisables — mène au conflit. La Tchécoslovaquie en a fait les frais lors des accords de Munich en 1938 ». En référence à d'éventuels contentieux avec les pays voisins de la République tchèque, le président Havel insiste : « Nous ne voulons être dominés par personne, seulement être un des membres de la famille européenne, à l'égal des autres ».

Traditionnelle zone d'influence entre l'Allemagne et la Russie, l'Europe centrale échapperait à l'infortune de sa géographie en adhérant aux institutions occidentales. Ancien ministre polonais des Affaires étrangères, W. Bartoszewski souligne le prix payé par la Pologne pour sa situation géopolitique entre l'Allemagne et la Russie : « La Pologne a toujours été importante sur le plan géostratégique ; le drame de son histoire des derniers siècles tient au fait qu'elle n'était pas perçue par ses voisins comme un allié mais comme une zone d'influence, sinon réelle du moins potentielle. Ainsi, la Pologne a souvent été le théâtre des rivalités entre ses deux puissants voisins : la Russie et l'Allemagne. Le partage de la Pologne au XVIIIème siècle, le pacte Ribbentrop-Molotov en août 1939 et finalement la domination soviétique ont été les conséquences de cette situation d'entre-deux ».

---

[3] D. Rosati, « What is Central Europe », discours prononcé à l'occasion du colloque « The new geopolitical shape of Central Europe », Aspen Institute et Center for Strategic and International Studies, Berlin, 14-15 mars 1997.

Cette crainte d'être un enjeu et non un acteur, de voir son destin déterminé par d'autres n'a pas disparu dans les pays d'Europe médiane. Au cours des négociations préalables à la signature de l'Acte fondateur, la Pologne a ainsi exprimé à plusieurs reprises son souhait que l'accord Russie-OTAN n'affecte pas la protection offerte par l'Alliance. Cette préoccupation apparut clairement à l'occasion de la proposition française d'un sommet à cinq que les dirigeants polonais et tchèques rejetèrent au motif qu'elle rappelait l'esprit de Yalta.

Être membre de l'OTAN doit conforter l'indépendance et éloigner le risque pour les pays d'Europe médiane d'être ce qu'ils ont longtemps été : un enjeu dans une lutte d'influence germano-russe. On mesure ici à quel point l'histoire est mobilisée dans les argumentaires développés et prévaut sur une analyse objective et prospective des risques. La notion de vide stratégique est-elle en effet appropriée pour définir la situation de l'Europe centrale ? Si vide il y a, convenons qu'il garantit davantage de marge de manœuvre et d'indépendance aux Etats d'Europe médiane que la situation géostratégique qui prévalait avant 1989. Il n'affecte pas leur souveraineté et ne compromet en soi ni leur démocratisation ni leur modernisation économique. De plus, n'est-il pas excessif de parler de vide stratégique ? Les pays d'Europe médiane sont présents dans de nombreuses institutions internationales, signataires de plusieurs traités internationaux, dont des accords de désarmement conclus depuis 1987 qui ont accru la confiance et la transparence entre les parties prenantes. En outre, les initiatives régionales souvent suscitées ou encouragées par l'Union européenne ne manquent pas : Groupe de Visegrad, Initiative centre-européenne, Zone de coopération économique de la mer Noire, Conseil de la Baltique, Pacte de stabilité. Ces initiatives n'ont toutefois pas de volet militaire et ne garantissent pas la protection américaine en cas de crise. Les pays d'Europe centrale ne les considèrent par conséquent en aucun cas comme des substituts à une intégration dans les structures occidentales.

_ L'absence d'alternatives

Les pays candidats présentent leur entrée dans l'OTAN et dans l'Union européenne comme l'unique choix réaliste qui s'offre à eux. Un rapprochement avec la Russie est écarté. Une alliance entre pays d'Europe centrale n'offrirait pas, aux yeux de la Pologne, une garantie de sécurité satisfaisante. Ses voisins, qui ont la même objection, redoutent en outre une institutionnalisation du groupe de Visegrad qui risquerait d'instaurer la suprématie régionale d'une Pologne forte de 38 millions d'habitants. La neutralité a séduit certains milieux dissidents durant la période communiste, voire dans les années 1989-91, mais les pays d'Europe médiane considèrent aujourd'hui qu'un statut similaire à celui de la Finlande ou de l'Autriche ne fournirait pas de garanties de sécurité suffisantes. Quant à l'éventualité d'accords bilatéraux avec les partenaires ouest-européens, le souvenir de Munich et de la capitulation des démocraties occidentales devant le péril nazi suffit à l'écarter.

La constitution d'un système de sécurité pan-européen eut dans un premier temps les

faveurs des pays d'Europe centrale[4] avant que ceux-ci, à partir de la fin de 1990, ne s'inquiètent de la fin de l'euphorie suscitée par le démantèlement du système soviétique. L'OSCE n'est pas pour autant rejetée mais le grand nombre de pays qu'elle rassemble (dont la Russie) et la règle de l'unanimité qui y prévaut en font avant tout un forum de discussions. L'UEO accorda jusqu'en juin 1992 le statut de « partenaire consultatif » à six pays d'Europe centrale et aux trois pays Baltes avant de leur reconnaître le statut de « partenaire associé » en mai 1994. Sa force opérationnelle demeure toutefois sujette à caution. L'Union européenne, même sans composante militaire intégrée, contribue à la sécurité de ses membres voire des pays candidats, comme le Pacte de stabilité l'a démontré. L'adhésion à l'UE et à l'UEO n'est toutefois pas perçue comme une garantie de sécurité suffisante. V. Havel déclare ainsi : « Sur le plan de la sécurité, il est pour nous plus urgent d'adhérer à l'OTAN qu'à l'Union européenne. Personne ne sait comment la situation en Russie va évoluer et si nous n'allons pas connaître des surprises désagréables de ce côté. Il est vraiment temps à présent de négocier sérieusement notre adhésion à l'OTAN ; elle seule offre une garantie de sécurité. L'intégration dans l'Union européenne demeure un processus à long terme ». Le ministre letton des Affaires étrangères V. Birkavs considère également qu'il n'y a pas d'alternative à l'entrée dans l'OTAN : « D'autres options nous sont présentées pour garantir notre sécurité. Toutefois, nous n'avons pas besoin de garanties sur le papier, nous avons besoin de garanties réelles. Seule l'OTAN peut nous les donner actuellement ».

Enfin, le soutien des Américains n'est pas à négliger. Ne sont-ils pas intervenus avec succès au cours des deux guerres mondiales ? Mais l'Amérique s'interroge régulièrement sur l'opportunité d'envoyer ses soldats sur le continent européen en cas de crise. Or, les pays d'Europe médiane tiennent au maintien d'une présence américaine en Europe. En conséquence, seule une organisation de défense collective, impliquant une présence permanente de soldats américains sur le sol européen et prévoyant une riposte automatique[5] de tous les membres, paraît aux yeux des dirigeants d'Europe médiane susceptible de garantir leur indépendance et leur sécurité. Le retour dans l'Europe implique l'adhésion aux institutions européennes et euro-atlantiques, qui se voient ainsi promues au rang de facteurs structurants de la recomposition géopolitique du continent européen.

_ Etendre à l'Est la stabilité dont bénéficie l'Ouest

---

[4] En janvier 1990, le président tchécoslovaque déclarait à la Diète polonaise : « Les deux pactes militaires (OTAN et Pacte de Varsovie) pourraient être dissous et alors un processus d'intégration paneuropéenne pourrait être engagé ». *Transition*, 15 décembre 1995, p. 6.

[5] Il convient de rappeler l'un des principes de base de l'OTAN, inscrit dans l'article 5 : « Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles, survenant en Europe ou en Amérique du Nord, sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et par conséquent elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit à la légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations unies, assistera la ou les parties, avec l'action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord ».

L'argument de l'extension de la stabilité vers l'Est est également fréquemment utilisé. Elargir l'OTAN reviendrait à étendre aux nouvelles démocraties d'Europe médiane la stabilité dont l'Europe de l'Ouest bénéficie depuis cinq décennies. Or, la sécurité de l'Ouest n'est pas séparable de celle de l'Est. Ainsi, selon le président Havel, « sans paix et sans stabilité en Europe centrale, et cela c'est l'histoire qui nous l'enseigne, la stabilité de l'ensemble de l'Europe est menacée. L'intégration des pays d'Europe centrale et orientale est la manière logique et naturelle de surmonter ce vide stratégique. Cela ne sert pas seulement nos intérêts mais également ceux de l'Ouest. Ainsi la zone de stabilité serait élargie ; les Russes doivent comprendre que l'élargissement de l'OTAN n'est pas dirigée contre eux ». L'OTAN, facteur de stabilité, agirait donc ainsi dans l'intérêt de tous, y compris de la Russie.

Cette volonté d'étendre la stabilité à l'Est grâce à l'élargissement de l'OTAN paraît justifiée. L'instabilité menace en effet l'Ukraine en raison des contentieux relatifs à la Crimée et à Sébastopol, la Moldavie en raison des mouvements séparatistes en Transnistrie, ainsi que les pays des Balkans, sans parler de ceux du Caucase. Les risques de conflit ne sont pas minces dans ces pays ; notons toutefois qu'ils ne sont jamais mentionnés parmi ceux qui intégreraient l'OTAN dès la première phase de son élargissement. Les futurs membres de l'Alliance — sans doute la Pologne, la République tchèque, la Hongrie — sont parmi les pays les plus stables et les mieux engagés dans la transition économique et sociale en Europe médiane. Et, si des contentieux relatifs aux minorités et aux frontières ont pu être réglés ou du moins discutés pacifiquement ces dernières années, c'est sans doute moins grâce à l'OTAN qu'à la pression exercée par l'Union européenne *via*, entre autres, le Pacte de stabilité, sur les pays aspirant à la rejoindre. En jouant de sa force d'attraction sur les nouvelles démocraties d'Europe médiane, l'Union européenne a joué et joue un rôle primordial dans la gestion des contentieux et l'évolution des réformes politiques et économiques garantes de démocratie et de stabilité.

L'OTAN élargie pourrait-elle toutefois faire mieux, en particulier en cas de crise ouverte ? Pour certains, la réponse est nécessairement négative puisque l'OTAN n'est pas une organisation de sécurité collective mais une organisation de défense collective. De plus, l'invasion de Chypre en 1974 peut faire douter de son efficacité à convaincre ses membres de régler pacifiquement leurs contentieux. Toutefois, les opérations menées en Bosnie démontrent qu'elle est devenue plus qu'une organisation de défense collective. Peut-elle pour autant prévenir les conflits, convaincre les dirigeants de s'en tenir à la démocratie et à la solution négociée des contentieux ? L'Union européenne est sur ce point sans doute plus efficace, à condition toutefois que les protagonistes croient davantage à l'Europe qu'au nationalisme exacerbé.

_ Faciliter la transition politique et économique

Cet argument, avancé en particulier par l'administration Clinton, permet de minimiser la dimension militaire de l'OTAN. S'il est pertinent, on comprend mal que tous les pays anciennement communistes ne soient pas intégrés dans un même élan. Sans parler de

la Russie et de l'Ukraine, dont l'échec en matière de démocratisation et de modernisation économique et sociale aurait les conséquences les plus graves pour la stabilité européenne. En fait, la mission de l'OTAN n'a jamais été l'assistance à des réformes internes. Au lendemain de la guerre, l'instrument le plus adapté à ce défi était surtout le plan Marshall ; aujourd'hui ce serait un élargissement de l'Union européenne. Beaucoup font d'ailleurs remarquer que la présence de la Turquie dans l'Alliance ne l'empêche pas d'adopter à l'égard des populations kurdes une attitude fréquemment condamnée pour son incompatibilité avec les règles d'une démocratie moderne. Les pays candidats estiment néanmoins que leur entrée dans l'OTAN rassurerait les acteurs économiques, à commencer par les investisseurs étrangers.

_ La perception de la Russie

De tous les arguments, le facteur russe est celui qui est le moins souvent évoqué mais sans doute le plus important aux yeux des pays candidats. Il a le mérite, comparé à d'autres évoqués plus haut, de répondre véritablement à la vocation initiale de l'OTAN : être une organisation de défense collective visant à protéger ses membres d'une attaque, l'agresseur initialement présumé étant l'Union soviétique. Une menace russe s'est-elle substituée à la menace soviétique ? Oui, répond Zbigniew Brzezinski, qui constate que « les aspirations nationalistes restent fortes et semblent même se renforcer » en Russie. Pour un autre ancien responsable de la politique étrangère américaine, Peter Rodman, « la Russie est une force de la nature et l'impérialisme russe est inévitable ». « Les nations ne sont pas constantes » rappelle toutefois l'historien de la Russie Martin Malia, qui estime que la démocratie et l'économie de marché peuvent très bien prendre racine dans ce pays. Selon H. Kissinger, l'expérience historique de la Russie qu'en ont ses voisins est telle qu'on ne saurait les soupçonner de « paranoïa » lorsqu'ils veulent des garanties de sécurité de la part de l'OTAN. La Russie n'est pas encore une « puissance normale », fait-il remarquer. « On dit souvent que tous les problèmes peuvent se résoudre avec la démocratie. Mais, que je sache, la Douma a été élue démocratiquement. Est-ce que cela l'empêche d'être nationaliste ? Le nationalisme est l'élément unificateur de la Russie. Et depuis bien plus longtemps que le communisme »[6].

A supposer que la Russie demeure une menace, aurait-elle les moyens militaires de ses ambitions ? Les déboires de son armée face aux rebelles tchétchènes permettent d'en douter. En outre, le traité FCE sur les armes conventionnelles la contraint à maintenir l'essentiel de son arsenal à l'Est de l'Oural. Les capacités opérationnelles de la plupart des divisions sont considérablement limitées par la crise que connaît le pays. La corruption, l'absence de moyens, les luttes d'influence minent l'institution militaire. Subordonnée à pas moins de vingt ministères ou institutions, incapable d'assurer une conscription efficace, affaiblie par la « perte » de Républiques soviétiques qui abritaient de nombreux équipements, l'armée russe serait même « près de s'effondrer » selon une étude diligentée par l'OTAN. Pourtant farouche partisan de l'élargissement de l'Alliance,

[6] Propos tenus au cours du colloque «The new geopolitical shape...» cité plus haut.

Z. Brzezinski concède que « ni l'Alliance, ni ses probables futurs membres ne sont confrontés à une menace imminente ». D'ailleurs, aussi soucieux soient-ils d'adhérer au plus vite, les Etats d'Europe médiane ne semblent pas prendre les dispositions habituelles d'un pays qui se sent menacé : la Pologne a porté la durée de la conscription de 18 à 12 mois, a démantelé 11 divisions mécanisées et reconverti une autre en division de cavalerie ; la Hongrie a porté la durée de la conscription de 12 à 10 mois ; la République tchèque a reconverti une de ses trois divisions mécanisées, a démantelé sa division d'infanterie et, dans son programme intitulé « Plan 2005 », envisage de réduire les effectifs d'environ 40 000 soldats (dont 75 % de soldats professionnels).

« Actuellement, la Russie est faible », admet également le président de la commission des Affaires étrangères à la Diète polonaise Bronislaw Geremek, avant d'ajouter : « Mais nous savons que c'est transitoire. A l'Empire soviétique pourrait succéder l'Empire russe. Dans quelques années, la Russie sera à nouveau une grande puissance — et le souvenir de cette période de faiblesse passagère aura un important impact psychologique sur une génération nouvelle de dirigeants russes ». En conséquence, il convient d'utiliser cette période d'affaiblissement pour parachever une réorganisation du continent européen susceptible de consolider la souveraineté et la sécurité des pays d'Europe médiane. Le Président tchèque insiste lui aussi sur l'incertitude qui règne en Russie et sur la fragilité de sa démocratie : « Nous les Tchèques avons encore tous à l'esprit l'occupation soviétique. Nous n'avons pas nourri trop d'illusions sur le développement de la démocratie en Russie. Chacun d'entre nous voudrait que la Russie devienne bientôt un pays démocratique. Mais ici nous sommes convaincus, plus qu'à l'Ouest et compte tenu de nos propres expériences historiques, que ce sera un chemin très long et très compliqué ». Ainsi, la crainte de la Russie n'a pas disparu avec la guerre froide. La Tchétchénie est souvent moins perçue comme une débâcle de l'armée russe que comme une confirmation que Moscou n'a pas renoncé à l'usage de la force (« Aujourd'hui Grozny, demain Varsovie ? » s'est-on demandé en Pologne). Et, aux yeux des pays candidats, l'OTAN demeure l'instrument adapté pour parer à toute éventuelle ambition impérialiste russe.

Pour les pays d'Europe médiane, l'entrée dans l'OTAN doit non seulement leur assurer une protection militaire mais aussi les soustraire clairement à la sphère d'influence de la Russie. Beaucoup considèrent que l'élargissement de l'OTAN, loin de couper les ponts avec la Russie, permettra un développement des liens économiques avec ce pays, en particulier en matière d'approvisionnement énergétique, puisque la crainte d'une perte de souveraineté économique ou politique ne sera pas à redouter. En somme, un transfert de souveraineté nullement négligeable au profit de l'OTAN (article 5) apparaît comme la garantie d'une indépendance et d'une marge de manœuvre accrues. Sur le plan politique, A. Olechowski prédit même un réchauffement des relations avec la Russie et souligne que l'élargissement de l'OTAN, le soutien à l'indépendance de l'Ukraine sont aussi des messages destinés à encourager la Russie à renoncer définitivement à un Empire perdu et à devenir un Etat normal[7].

[7] Entretien avec l'auteur en février 1997 à Varsovie.

A analyser les arguments énoncés en faveur de l'élargissement de l'OTAN, on relève un décalage entre les menaces perçues et les risques diffus apparus depuis la fin de la guerre froide et objectivement incontestables, sur lesquels nous reviendrons. La principale menace potentielle perçue est la Russie, même si chacun, y compris en Europe médiane, s'accorde à reconnaître que cette menace n'est pas immédiate. Ce que recherchent les pays candidats à l'OTAN, c'est une sécurité « positive », c'est-à-dire une sécurité qui ne soit pas seulement absence de violence ou de menace imminente mais sentiment d'être effectivement protégé. Or, compte tenu de leur expérience historique d'une part, du prestige et de la nature de l'OTAN d'autre part, seule cette dernière leur paraît répondre à ce besoin.

L'Allemagne et l'Europe centrale : des intérêts convergents ?

_ L'élargissement de l'OTAN, un « intérêt vital »

Depuis l'éclatement du bloc communiste, l'Allemagne prône l'élargissement de l'Union européenne et de l'OTAN, convaincue d'agir ainsi conformément à ses intérêts vitaux. Pays frontière entre deux blocs durant près d'un demi-siècle, l'Allemagne ne conçoit sa sécurité que dans des institutions économiques, politiques, militaires intégrant ses voisins orientaux : « C'est un des intérêts vitaux de l'Allemagne que la frontière entre la stabilité et l'instabilité, entre la pauvreté et la richesse, que les frontières de l'OTAN et de l'Union européenne ne coïncident pas avec la frontière orientale de l'Allemagne. Nous voulons à terme voir celle-ci aussi perméable que l'est aujourd'hui notre frontière avec la France », a coutume de déclarer V. Rühe, ministre allemand de la Défense, pour qui l'alternative est simple : « Soit nous exportons de la stabilité, soit l'instabilité vient à nous ». En somme, la stabilité n'est pas concevable en Europe centrale hors de l'OTAN et de l'Union européenne. Leur élargissement à l'une et à l'autre permet de déplacer la frontière entre la stabilité — entendons par là les pays membres de l'UE et de l'OTAN — et l'instabilité, c'est-à-dire les autres Etats.

Cette argumentation traduit une représentation géopolitique qui réapparaît depuis 1989-90, celle de l'Allemagne au centre du continent européen[8] et qu'a développée le groupe CDU-CSU dans son document intitulé : « Réflexions sur la politique européenne » du 17 septembre 1994. On peut notamment y lire : « Aujourd'hui, le conflit Est-Ouest étant surmonté, il importe de trouver un ordre stable pour la partie orientale du continent également. Ceci est particulièrement de l'intérêt de l'Allemagne : étant donné sa situation, elle serait la première à subir directement les effets d'une instabilité à l'Est. La seule manière d'empêcher le retour au système instable d'avant la guerre, qui maintenait l'Allemagne dans une position inconfortable entre l'Est et l'Ouest, consiste à intégrer ses voisins centre- et est-européens dans le système d'après-guerre ». Selon ce document, ce n'est qu'en élargissant et en réformant l'UE que l'Allemagne « aura une

[8] Lire à ce sujet Hans-Peter Schwarz, *Die Zentralmacht Europas*, Berlin, Siedler, 1994.

chance de devenir un pôle de stabilité au centre de l'Europe. Cet intérêt de stabilisation qui est celui de l'Allemagne est, en principe, identique à celui de l'Europe dans son ensemble ». L'histoire joue un rôle essentiel dans cette représentation géopolitique de l'Allemagne. Les auteurs du document soulignent ainsi l'échec des options retenues avant la Seconde Guerre mondiale par l'Allemagne et s'assignent pour « objectif » « d'exporter vers l'Est les valeurs et les institutions qui ont permis à l'Europe de l'Ouest de dépasser son héritage de conflits et de partages ».

Néanmoins, l'Allemagne ne perçoit pas de menace immédiate sur les pays d'Europe centrale. K. Kinkel, ministre allemand des Affaires étrangères, expliquait en 1996 : « Je ne vois pas de menace objective pesant sur ces pays de la part de la Russie. Mais je n'y peux rien si, subjectivement, ils voient les choses autrement et s'ils veulent entrer dans l'OTAN. Ils sont libres de penser ainsi et la Russie doit aussi l'admettre ». L'absence de menace imminente incite à ne pas exiger des nouveaux Etats membres une mise à niveau ambitieuse de leur potentiel militaire, surtout s'ils n'ont pas les moyens financiers de s'en acquitter. En somme, l'élargissement de l'OTAN, alliance militaire, a une dimension politique voire psychologique qui justifie que le strict respect de critères techniques ne soit pas imposé aux candidats. La difficulté de l'élargissement est moins technique que politique. Sur ce point, au cours des négociations entre l'OTAN et la Russie, l'Allemagne a manifesté un souci permanent de voir les intérêts russes pris en compte.

_ Un partenariat privilégié avec la Russie

« Nous ne pouvons pas courir le risque de faire revivre la rivalité stratégique Est-Ouest. Il serait tragique qu'en donnant des assurances à certains pays nous en inquiétions d'autres », estime le ministre allemand des Affaires étrangères K. Kinkel. De son côté, le chancelier Kohl explique : « Parce que les Russes sont nos voisins les plus importants à l'Est, nous avons un intérêt particulier à ce que ce grand pays ne soit pas déstabilisé ». Dans la mesure où « rien ne se fera sans la Russie », il convient de mettre en place avec elle un « partenariat tout à fait spécial ». En février 1996, Helmut Kohl déclarait rejeter toute idée d'accorder un droit de veto à la Russie. Il prenait toutefois soin d'ajouter qu'on devait « faire aux Russes une proposition afin de satisfaire leurs exigences en matière de sécurité », sans préciser l'attitude à observer au cas où celles-ci entreraient en contradiction avec les intérêts des pays d'Europe centrale et orientale. Sur plusieurs points, la position de Bonn est apparue plus conciliante avec la Russie que celle d'autres membres de l'Alliance atlantique. Bonn a ainsi souhaité, comme Moscou, que l'OSCE soit renforcée, qu'un comité de consultation OTAN-Russie dont tous les membres seraient égaux soit créé, et soutient l'entrée de la Russie dans le G7 avec les mêmes droits que les autres pays. Cette politique, qui s'inscrit dans une volonté plus générale de veiller au respect des intérêts de la Russie, était déjà apparue au cours de la négociation du volet commercial de l'accord de coopération et de partenariat signé entre l'Union européenne et ses Etats membres d'une part et la Russie d'autre part.

Si le rôle de l'Allemagne dans le processus d'élargissement de l'OTAN est limité, les

suggestions avancées par certains dirigeants allemands n'ont guère suscité d'enthousiasme à Washington, où l'on redoute manifestement une Allemagne tentée de trouver un arrangement avec Moscou, ce qui affecterait le leadership américain en Europe. A Bonn, ces craintes sont jugées infondées et peu d'occasions sont manquées pour réaffirmer l'importance vitale du lien transatlantique et la nécessité du maintien de troupes américaines sur le Vieux Continent. V. Rühe, ministre de la Défense, explique ainsi que « les Etats-Unis d'Amérique sont une puissance européenne » et que « l'Amérique fait partie de la culture européenne de la sécurité ». « C'est l'intérêt vital de l'Europe d'avoir une stabilité stratégique. Sans les Etats-Unis, cette stabilité était, est et reste inaccessible ». De même, K. Kinkel réaffirme le rôle fondamental joué par l'OTAN pour la sécurité de l'Europe : « Avec la fin du face à face Est-Ouest, une nouvelle architecture de la défense doit être construite en Europe. Son noyau doit être l'OTAN ».

Selon les dirigeants allemands, le processus d'élargissement de l'OTAN et celui de l'Union européenne doivent être parallèles. Il ne s'agit pas de créer entre eux un lien direct mais de veiller à ce que tout nouveau membre de l'Union européenne ait sa sécurité garantie. Selon V. Rühe, les adhérents à l'Union européenne doivent donc aussi adhérer à l'OTAN, et pas seulement à l'UEO. Certes, l'UEO prévoit dans son article 7 que, si l'un de ses membres est attaqué, les autres lui doivent assistance. Mais, aux yeux du ministère allemand de la Défense, il faudrait pour cela des moyens que l'UEO n'a pas et dont l'acquisition exigerait des efforts financiers auxquels l'Allemagne, pour sa part, n'est pas disposée. Le lien transatlantique est d'autant plus important que les conséquences financières de la réunification imposent des efforts limités en matière de réorganisation de l'appareil militaire.

Par ailleurs, les pays d'Europe centrale ne doivent pas, selon Bonn, s'inquiéter des relations privilégiées souhaitées, entre autres par le chancelier Kohl, entre l'Allemagne et la Russie. Il n'y aura pas de nouveau Rapallo. « J'ai toujours insisté sur le fait que de bonnes relations entre l'Allemagne et la Russie étaient une condition essentielle de la sécurité et de la stabilité en Europe », explique le chancelier Kohl. « Je comprends tout à fait, compte tenu de l'expérience historique, que certains pays d'Europe centrale et orientale éprouvent des sentiments mitigés au vu de relations étroites entre l'Allemagne et la Russie. Mais, et c'est là un des éléments fondamentaux de la politique extérieure allemande aujourd'hui, ces bonnes relations ne doivent plus jamais provoquer ni destructions, ni malheurs chez nos partenaires d'Europe centrale et orientale. La coopération germano-russe n'est dirigée contre personne »[9].

La genèse de l'élargissement : un accord russo-américain ?

Aux Etats-Unis, un élargissement controversé

[9] *Le Monde*, 1er octobre 1994.

Puissance dominante au sein de l'Alliance atlantique, les Etats-Unis auront joué un rôle clef dans le processus d'élargissement. Les nombreuses rencontres entre Mme Albright, Secrétaire d'Etat, et M. Primakov, ministre russe des Affaires étrangères, qui ont précédé la signature de l'Acte fondateur ont illustré le rôle prééminent des Etats-Unis dans la réorganisation en cours de l'architecture européenne de sécurité.

Si les responsables américains apparaissent aujourd'hui comme de fervents partisans de l'élargissement de l'OTAN, ils n'ont été convaincus que tardivement, et principalement pour des raisons de politique intérieure. Jusqu'au début de 1993, le président Clinton s'inspirait de la prudence de son prédécesseur pour considérer qu'il n'était pas indispensable et risquait inutilement de provoquer la Russie. A l'heure de la réduction de ses dépenses et d'une révision de l'engagement américain en Europe, le Pentagone ne manifestait non plus aucun enthousiasme. Lee Aspin, secrétaire à la Défense, faisait remarquer que la Russie ne pouvait en aucun cas constituer une menace pour l'Europe centrale et orientale avant la fin du siècle. Le conseiller de Bill Clinton Strobe Talbott attirait l'attention sur les conséquences d'un élargissement pour la sécurité de ceux qui en seraient exclus, à commencer par l'Ukraine, et suggérait de s'appuyer avant tout sur le Partenariat pour la paix. De plus, élargir l'OTAN risquait de renforcer l'aspect antirusse de celle-ci à l'heure où la guerre froide était finie, et de compromettre la coopération avec la Russie, si importante vis-à-vis de la Chine ainsi que sur les problèmes de désarmement et de non-prolifération nucléaire. Enfin, la cohésion et la crédibilité de l'Alliance risquaient d'être fragilisées par l'admission de nouveaux membres dont la mise à niveau, si elle devait être financée par les Etats déjà membres, pourrait relancer le débat sur le « partage du fardeau » de la sécurité en Europe.

Dès 1993, le ministre allemand de la Défense V. Rühe se prononçait pour l'ouverture d'un débat sur l'élargissement de l'OTAN. Surtout, les pays d'Europe centrale maintenaient la pression, estimant avoir le droit de bénéficier de garanties de sécurité de la part des Occidentaux pour mener à bien leur démocratisation et leur modernisation économique. Bien relayés aux Etats-Unis par plusieurs lobbies, ils incitèrent l'Administration américaine à modifier son attitude. Soucieuse de ne mécontenter ni les pays d'Europe centrale et leurs lobbies ni la Russie, celle-ci soutint l'idée d'une voie médiane, le Partenariat pour la paix, visant à renforcer la sécurité en Europe sans provoquer de nouvelles divisions sur le continent. Cette initiative faisait suite au COCONA (Conseil de coopération nord-atlantique), créé en 1991, qui rassemble l'ensemble des pays européens dans un forum de discussion sur les questions de sécurité au sens large. Ce Conseil n'offrait toutefois pas aux pays d'Europe centrale ce qu'ils souhaitaient : à savoir un lien plus étroit avec l'OTAN, par le biais, entre autres, d'une coopération militaire. Le Partenariat pour la paix leur donne satisfaction sur ce point. Lancé au cours du sommet de Bruxelles en janvier 1994, il est fondé sur une logique bilatérale et prévoit des accords entre l'OTAN et 27 pays d'Europe centrale et orientale dans trois domaines principaux :

- coopération entre groupes d'experts (échanges d'informations)
- actions de formation proposées par l'OTAN
- opérations militaires conjointes dans des missions d'observation ou de maintien de la paix, en collaboration avec des forces de l'OTAN.

Sa fonction est donc militaire mais également politique puisque son objectif est aussi de promouvoir les principes démocratiques et la stabilité.

Tout en soulignant que cette initiative ne saurait se substituer à une adhésion pleine et entière, les pays d'Europe centrale et orientale l'approuvèrent. Elle ne mit toutefois pas un terme au débat sur l'élargissement, lequel fut, à l'approche de la campagne électorale américaine, repris et alimenté par les Républicains soucieux de se distinguer de la politique étrangère du président Clinton, jugée timorée. Cet engouement des Républicains pour un élargissement de l'OTAN peut surprendre. Il contraste en effet avec leur volonté de réduire les coûts, et par conséquent les engagements, de la politique étrangère et de défense des Etats-Unis. En réalité, les Républicains tiennent au maintien de l'OTAN et du leadership américain sur le continent européen. De plus, à partir de 1993-94, ils ont vu dans le durcissement de l'attitude russe sur certains dossiers la preuve qu'il ne fallait pas surestimer les bonnes intentions de Moscou, que renoncer au *containment* était peut-être prématuré. Enfin, devenir le porte-parole d'un élargissement de l'OTAN aux nouvelles démocraties d'Europe centrale quand Bill Clinton préférait la prudence devait permettre de gagner les voix des populations originaires de cette région, qui représentent, dans l'ensemble des Etats-Unis, 5 % de l'électorat. Le Congrès à majorité républicaine prit plusieurs initiatives pour presser Bill Clinton d'engager sans plus attendre le processus d'élargissement de l'Alliance (*NATO Participation Act* adopté le 2 novembre 1994, précisé et approfondi par plusieurs amendements au cours de l'année 1995, *NATO Enlargement Facilitation Act* en 1996, qui appelait à accélérer le rythme des négociations avec les pays concernés).

Au cours de l'année 1994, les responsables de l'Administration Clinton se résignèrent à considérer le principe de l'élargissement de l'OTAN comme acquis : si la date et les modalités restaient à définir, la question « faut-il élargir ? » ne se posait plus. Des critères furent fixés : réforme des armées, contrôle de celles-ci par le pouvoir civil, démocratie, économie de marché. Depuis cette date, les Etats-Unis figurent comme les ardents défenseurs d'un élargissement de l'OTAN, confortant ainsi les pays candidats dans leur conviction que les Américains, plus que les Européens, peuvent leur fournir des garanties de sécurité valables.

Quels sont les intérêts des Etats-Unis dans un élargissement de l'OTAN ? Même si l'existence de l'OTAN et le maintien des Américains en Europe n'ont jamais été sérieusement mis en doute, l'élargissement renforcera le leadership américain sur le vieux continent. Or, selon Madeleine Albright, « l'Amérique est indispensable non seulement en raison de sa puissance mais de ses valeurs ». Avant elle, Warren Christopher expliquait : « Nous devons construire une communauté de sécurité de toutes les nations démocratiques dans la région euro-atlantique, qui réussisse là où le Congrès de Vienne, le concert des nations et Versailles ont fini par échouer, et qui se fonde sur notre succès de l'après-guerre en Europe ». « Il est de notre responsabilité de convaincre

chacun que c'est la meilleure solution pour éviter une guerre en Europe au XXIème siècle » explique le porte-parole du Département d'Etat, qui ajoute : « C'est aujourd'hui la question la plus importante pour la politique étrangère américaine ». De plus, derrière l'élargissement de l'OTAN se profile un marché prometteur de l'armement, même si, pour des raisons financières, les pays candidats hésitent dans l'immédiat à renouveler leurs équipements militaires. Les partisans de l'élargissement rappellent également que les deux guerres mondiales, qui ont vu l'implication des Etats-Unis, ont éclaté en Europe. La stabilité de celle-ci constitue par conséquent une priorité. L'élargissement de l'OTAN permettra d'ancrer solidement la démocratie dans les pays concernés et réduira ainsi les risques pour les troupes américaines de devoir à nouveau intervenir sur le continent européen. C'est ce « paradoxe fructueux » que les responsables américains entendent souligner pour emporter l'adhésion du Sénat nécessaire à la ratification de l'élargissement.

Quant au coût de l'opération, le contribuable américain aurait tort de s'inquiéter. Selon un rapport de l'Administration destiné au Congrès, ce coût se situerait entre 148 et 192 milliards de francs pour la période 1997-2009 et 15 % seulement des frais devraient être pris en charge par les Etats-Unis[10]. « Si nous ne saisissons pas cette occasion historique d'aider à intégrer, consolider et stabiliser l'Europe centrale et orientale, nous risquons de payer un prix beaucoup plus élevé plus tard », prirent soin de souligner les auteurs du rapport. Traditionnellement peu mobilisée par les questions de politique étrangère, l'opinion publique américaine semble adhérer à cette façon de voir : selon différentes enquêtes d'opinion, 70 % des Américains seraient favorables à l'élargissement. Néanmoins, ce chiffre chute sensiblement dès lors qu'on évoque son coût, ou encore un éventuel engagement militaire américain en Europe centrale pour sauver Prague ou Budapest[11]. En juillet 1995, le Sénat a voté par 81 voix contre 16 un texte favorable à une admission rapide de la Pologne, de la Hongrie, de la République tchèque et éventuellement de la Slovénie et de la Roumanie. La Chambre des représentants donna également son appui à une large majorité (353 voix contre 65). Voter des résolutions déclaratives est toutefois moins difficile que d'accepter, en toute connaissance des coûts et des risques, d'étendre la protection américaine à de nouveaux pays géographiquement proches de la Russie. En somme, ces votes ne préfigurent pas automatiquement que l'Administration obtiendra aisément les 2/3 des voix du Sénat qui seront nécessaires pour ratifier l'élargissement.

_ En filigrane des débats sur l'OTAN : la relation à la Russie et l'engagement américain en Europe

L'élargissement de l'OTAN reste en effet très discuté aux Etats-Unis. Ainsi, George

[10] Cette évaluation paraît modeste et destinée avant tout à rassurer le Congrès. Une étude de la Rand Corporation et du Bureau du budget du Congrès évalue le coût de l'élargissement de l'OTAN jusqu'à 2010 entre 175 et 731 milliards de francs. In Peter Rudolf, « The USA and NATO enlargement », *Aussenpolitik* 4/96, p. 347.

[11] *International Herald Tribune*, 14 mars 1997.

Kennan n'est pas convaincu par les arguments de l'Administration. Il considère qu'il « enflammera les tendances nationalistes, anti-occidentales et militaristes de l'opinion publique russe » et qu'il constitue « l'erreur la plus fatale de la politique américaine dans l'après-guerre froide ». « Pourquoi, demande-t-il, les relations Est-Ouest devraient-elles être centrées sur le fait de savoir qui serait allié avec qui, et par voie de conséquence contre qui dans le cas d'un conflit militaire totalement imprévisible et très improbable ? »

D'autres analystes tentent d'évaluer les conséquences possibles de ce nouvel engagement des Etats-Unis sur le continent européen. La première risque d'être financière, les pays concernés n'ayant pas les moyens de la nécessaire modernisation de leurs armées. A plus long terme, l'extension de l'Alliance si près des frontières de la Russie risque de renforcer les nationalistes et les communistes. Est-il dès lors raisonnable d'assurer aux pays d'Europe médiane que l'armement conventionnel et nucléaire américain pourra être utilisé en cas d'agression extérieure ? Pourquoi une alliance militaire héritée de la guerre froide renforcerait-elle mieux la démocratie et l'économie de marché que l'aide bilatérale et un élargissement de l'Union européenne ? s'interrogent certains. Les opposants à l'élargissement font également valoir que ce dernier peut provoquer une hausse des dépenses militaires en Russie, ce dont l'économie de ce pays n'a guère besoin. Certains déplorent également que l'élargissement de l'OTAN et celui de l'Union européenne soient totalement déconnectés. Dans le cas contraire, l'élargissement de l'Alliance paraîtrait moins provocateur et s'inscrirait dans un processus général d'intégration des pays d'Europe médiane dans les institutions occidentales. Mais, alors que le premier élargissement de l'OTAN est prévu pour 1999, celui de l'Union européenne n'est pas concevable avant 2000. D'autres en revanche déplorent la place accordée à la Russie dans le processus d'élargissement de l'OTAN, risquant de remettre en cause la cohésion et la vocation de celle-ci. En se référant aux efforts de l'OTAN pour obtenir, grâce à la signature de l'Acte fondateur, l'approbation de la Russie à cet élargissement, H. Kissinger souligne qu'on n'a « jamais vu dans l'histoire une Alliance militaire demander à son ennemi potentiel l'autorisation de prendre telle ou telle décision ».

Les opposants à l'élargissement de l'OTAN aux Etats-Unis trouveront-ils les 34 sénateurs dont le « non » suffirait à en empêcher la ratification ? L'Administration américaine se montre optimiste dans la mesure où les questions de politique étrangère sont moins discutées par l'opinion publique que par des groupes de pression organisés. Or la plupart des lobbies mobilisés le sont en faveur de l'élargissement. En outre, la coalition des opposants est pour le moins disparate puisqu'elle réunit des Démocrates hostiles à une augmentation des dépenses militaires comme des conservateurs inquiets d'une réaction nationaliste en Russie. Enfin, la signature de l'Acte fondateur entre l'OTAN et la Russie le 27 mai dernier à Paris crée une dynamique, les partisans de l'élargissement pouvant désormais arguer de l'approbation de la Russie. Il leur faudra toutefois démontrer que l'opération ne sera pas trop coûteuse et que les concessions faites à la Russie n'ont pas été excessives. Celle-ci n'a en effet donné son accord qu'après de longues négociations portant non pas uniquement sur le statut des pays candidats mais sur le fonctionnement même de l'Alliance. Des concessions ont aussi été

faites en matière de désarmement stratégique. Le débat sur la ratification de l'élargissement sera probablement largement influencé par l'attitude à venir des responsables russes. Si la ratification du traité Start II est remise en cause ou si Boris Eltsine estime disposer, dans les faits, d'un droit de veto dans le Conseil conjoint, Bill Clinton aura naturellement plus de difficultés à présenter l'Acte fondateur comme un succès de la diplomatie américaine.

S'il est trop tôt pour évaluer la portée de cet accord, il convient d'examiner une série de scénarios sur l'attitude de la Russie en fonction des arguments avancés par Moscou contre l'élargissement et des termes de l'Acte fondateur.

La Russie, du refus de l'élargissement à la signature de l'Acte fondateur

Quitte à faire apparaître l'élargissement de l'OTAN comme une défaite le moment venu, les dirigeants russes ont, jusqu'à l'accord du 27 mai, multiplié les déclarations le rejetant fermement. Même après la signature de l'Acte fondateur, l'élargissement suscite des réactions hostiles en Russie, contraignant le président Eltsine à privilégier une lecture assez libre du texte. Les conséquences de cet élargissement qu'évoquent soit les responsables gouvernementaux, soit les nationalistes russes sont-elles pour autant crédibles ? Comment expliquer cette hostilité à l'entrée dans l'Alliance atlantique d'Etats souverains ne partageant aucune frontière avec la Russie (à l'exception de la frontière entre Kaliningrad et la Pologne) ? L'Acte fondateur ne confère-t-il pas à la Russie ce qu'elle recherchait, à savoir un droit de regard dans les affaires de sécurité européenne ?

_ La sécurité de la Russie menacée par l'élargissement ?

L'argument paraît excessif puisque l'OTAN est une alliance défensive et que les Etats qui y adhéreront devront au préalable avoir réglé les contentieux éventuels qui les opposent à leurs voisins et s'être clairement prononcés pour la démocratie et l'économie de marché. De surcroît, afin de limiter les coûts, le réajustement technique des armées des nouveaux pays membres ne sera pas une priorité. Les candidats doivent faire leurs preuves en matière de démocratie, de relations avec les pays voisins, de stabilité interne. L'interopérabilité des forces et la standardisation des armes, qui exigeraient des moyens financiers considérables, ne sont pas des exigences de premier ordre. Les craintes russes apparaissent dès lors déplacées et le discours entendu sur la menace que constituerait l'élargissement de l'OTAN injustifié, d'autant plus que même le Premier ministre russe s'accorde à reconnaître qu'« il n'existe pas de menace pour la sécurité de la Russie sinon sa propre faiblesse économique et les risques de déstabilisation qui peuvent en découler ».

_ La Russe contrainte à une alliance avec la Chine ?

Certains responsables russes soulignent la nécessité pour la Russie, dès lors que

l'Occident décide d'élargir l'OTAN, de rechercher des alliés susceptibles de partager ses options stratégiques. Au cours de ces derniers mois, les liens avec l'Inde ont ainsi été renforcés et surtout, un rapprochement avec la Chine est présenté comme l'esquisse d'une alliance stratégique.

Pour Moscou, la Chine est appelée, à la différence du Japon, à devenir non seulement un géant économique mais aussi un géant politique capable de rivaliser avec les Etats-Unis. En conséquence, un rapprochement russo-chinois serait judicieux, notamment dans la perspective de l'élargissement de l'OTAN. Les relations entre les deux pays se sont effectivement améliorées ces derniers mois, comme en témoigne le climat chaleureux dans lequel s'est effectuée la visite du Premier ministre chinois Li Peng à Moscou, en janvier 1997. Il a parlé d'un « partenariat stratégique » russo-chinois qui « corrigerait l'équilibre des pouvoirs et compenserait l'influence des Etats-Unis ».

Les deux pays ont adopté des positions communes sur des questions de politique internationale en exprimant en particulier leur hostilité à l'expansion de blocs militaires tels que l'OTAN. Ils se sont par ailleurs engagés à diminuer les effectifs militaires à proximité de leur frontière commune. La coopération économique a été renforcée grâce à un accord entre les deux banques centrales destiné à faciliter le commerce bilatéral ; et la Russie vend à la Chine des équipements militaires (missiles, avions de chasse, navires de guerre) susceptibles d'assurer à celle-ci une supériorité technologique dans un conflit régional et de rendre une éventuelle intervention américaine délicate. Du point de vue de la Chine, ce partenariat avec Moscou vise à équilibrer l'alliance américano-japonaise qu'elle estime dirigée contre elle, surtout après la déclaration sur les questions militaires signée par Bill Clinton et le Premier ministre japonais en avril 1996. Plus généralement, Li Peng prône un monde multipolaire qui ne soit pas dominé par les Etats-Unis.

Pour les responsables russes, le rapprochement avec la Chine permet avant tout de dramatiser les conséquences de l'élargissement de l'OTAN. En ce sens, Moscou et Pékin ont intérêt à entretenir l'image d'un rapprochement susceptible de renforcer leur position dans leurs relations avec les partenaires occidentaux. Faut-il pour autant envisager une véritable alliance russo-chinoise destinée à répondre au nouvel équilibre géopolitique créé par l'élargissement de l'OTAN ?

Ce rapprochement correspond en réalité moins à un partenariat stratégique qu'à une normalisation de relations qui s'étaient fortement détériorées à la fin des années soixante. Les préoccupations de Pékin sont davantage en Asie qu'en Europe, et l'élargissement de l'OTAN présente un avantage s'il interdit, à terme, un partenariat trop étroit entre Moscou et Washington. Les relations économiques entre les deux pays demeurent peu significatives. Engagées chacune dans un processus de modernisation économique, la Russie et la Chine n'ont probablement pas intérêt à froisser leurs partenaires européens, américains et japonais. Enfin, les relations russo-chinoises pourraient connaître d'autres phases difficiles, en raison en particulier de la pression migratoire. Dans le nord-est de la Chine vivent en effet 150 millions d'habitants tandis que la province russe contiguë à la frontière n'en abrite que 7 millions : beaucoup redoutent à Moscou un afflux de populations à destination de l'Ouest ou une influence

chinoise croissante dans le sud-est de la Russie. En somme, une alliance avec la Chine ne saurait constituer pour la Russie une alternative sérieuse à la coopération avec l'Ouest. En revanche, les ventes d'armes à la Chine pourraient avoir des conséquences en Asie.

_ Une reprise de la course aux armements ?

« La Russie a fait d'énormes sacrifices en retirant ses troupes et ses armes de l'Est, et la seule réponse de l'OTAN est l'élargissement de son alliance militaire jusqu'à nos frontières. Si cela se réalise, cela supprimera notre zone tampon et créera de nouvelles conditions dangereuses qui exigeront une réaction de notre part.(...) L'élargissement de l'OTAN condamnerait les traités de contrôle des armements avec l'Ouest et ressusciterait des zones de confrontation en Europe », déclarait en décembre 1996 Igor Rodionov, ministre russe de la Défense. La relance de la course aux armements qu'il évoque mettrait un coup d'arrêt à une dynamique amorcée depuis 1987. Les premiers accords ont visé la limitation (1972-1979) puis la réduction (1979 : Start I, 1993 : Start II) du nombre des armes nucléaires. Par le traité de Washington (1987), les grandes puissances ont renoncé aux armes nucléaires intermédiaires. Par le traité de Paris (1990), elles ont concédé une réduction des forces conventionnelles. En 1995, la Russie a accepté la reconduction indéfinie du Traité de non-prolifération (TNP) et, en 1996, l'arrêt complet de tous les essais (CTBT). L'interdiction des armes chimiques remonte à 1993. En invoquant une relance de la course aux armements, la Russie brandit la menace d'un retour de la guerre froide et rencontre sur ce point un certain écho auprès d'analystes occidentaux[12].

L'argument paraît néanmoins discutable. S'il y a un dossier sur lequel des avancées substantielles ont pu être constatées au sommet russo-américain d'Helsinki, c'est bien celui du contrôle des armements. Signé en janvier 1993 et ratifié par le Sénat américain en 1996, Start II prévoit de réduire le nombre de têtes nucléaires stratégiques de chacun des deux pays de 6 000 (seuil convenu lors de la signature de Start I) à 3 000 ou 3 500

[12] Lire en particulier Michel Rocard, « OTAN : danger », *Le Monde*, 19 avril 1997. Rapportant une audition, le 18 mars 1997, de trois députés russes à la sous-commission « sécurité » du Parlement européen, Michel Rocard écrit : « Les trois députés venaient de groupes différents mais représentaient à eux trois plus des trois quarts des forces composant le Parlement russe. Leur message était simple et se résumait à ceci : "Il faut que vous sachiez, vous Européens, qu'il y a un point sur lequel nous sommes profondément unanimes, c'est notre refus absolu de vous voir établir une frontière militaire à nos portes. Nous n'avons plus confiance en Eltsine. Mais sachez que, s'il transige sur ce point, il n'engagera que lui.(...) Nous ne pourrons que reprendre une politique d'armement, et peut-être mettre en cause la fin de l'exécution de Start I. Car enfin, qui pouvez-vous dire que nous menacerions aujourd'hui, nous Russes ?(...) Comment pouvez-vous ne pas comprendre que, pour manifester vraiment des intentions pacifiques à notre égard, à la mesure de toutes les décisions que nous venons de prendre, c'est vers la dissolution de l'OTAN que vous devez vous orienter ?" Voilà en gros ce que l'on pense, à une écrasante majorité, au Parlement russe. Il est difficile de contester radicalement cette argumentation : quelles que soient nos arrière-pensées, elle est "objectivement" exacte ».

en 2003. Start II est en attente de ratification par la Douma russe depuis 1993. Start III prévoit de porter ce chiffre à 2 000 ou 2 500 d'ici à 2007, sous réserve, là encore, d'une approbation par le Parlement russe, et concernera, outre les missiles sol-sol, les missiles de croisière embarqués sur des sous-marins et les systèmes tactiques. Les Alliés se sont par ailleurs montrés disposés à des concessions sur le traité FCE sur la limitation des forces conventionnelles en Europe. Signé en novembre 1990 entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie, ce traité engage 16 membres de l'Alliance et 14 pays issus de l'éclatement de l'URSS. La renégociation a débuté formellement le 21 janvier à Vienne. L'Alliance a accepté de discuter de la limitation des arsenaux non sur la base de régions mais pays par pays. Moscou a également obtenu de l'Alliance le principe d'une limitation « territoriale » empêchant l'OTAN de masser des troupes à proximité de la frontière russe.

Surtout, dans l'Acte fondateur signé le 27 mai 1997, l'Alliance atlantique affirme qu'elle n'a « ni l'intention, ni le projet, ni le besoin » de déployer des armes nucléaires dans les pays destinés à adhérer à l'OTAN. L'Alliance n'a pas non plus l'intention de construire des silos pour accueillir des armes nucléaires, sans renoncer pour autant à le faire. L'OTAN n'utilisera pas les infrastructures militaires du Pacte de Varsovie et s'est engagée à négocier une réduction des troupes et des armes dans la région lors de la révision des accords FCE.

_ Une réintégration de la Biélorussie dans la Russie comme mesure de rétorsion ?

La réintégration en cours de la Biélorussie est fréquemment présentée à Moscou comme une conséquence de l'élargissement de l'OTAN. Si ce processus risque d'avoir des conséquences stratégiques notables, en particulier pour la Pologne, les pays Baltes et l'Ukraine, il ne semble en réalité avoir aucun lien direct avec l'entrée dans l'Alliance de nouveaux membres.

En 1997, l'avenir de la Biélorussie en tant qu'Etat indépendant et démocratique paraît pour le moins compromis. Non seulement le président Loukachenko s'emploie à renoncer à tous les attributs de l'Etat qu'il dirige mais l'opinion publique elle-même, à l'exception de certains cercles intellectuels de Minsk, n'est pas attachée à l'indépendance du pays. Comment expliquer cette indépendance avortée ? Certes l'absence de conscience nationale et de langue spécifique (le biélorusse n'est que rarement pratiqué par la population), le fait que la Biélorussie ne fut jamais indépendante avant 1989 la distinguent de l'Ukraine et des pays Baltes. Mais le cas de la Moldavie prouve bien qu'un Etat peut exister préalablement à une nation.

« La Biélorussie était plus soviétique que l'Union soviétique elle-même », explique en substance l'ancien vice-ministre des Affaires étrangères Andrei Sannikov[13]. Elle était la république la plus militarisée de l'Union soviétique, avec 300 000 soldats et officiers qui ne semblent pas disposés à changer leur mode de pensée. L'opposition de Moscou ces

[13] Andrei Sannikov, « Belarus and the new European security », Colloque « Belarus, Ukraine, Moldova : What security in which Europe ? » organisé par le Collège d'Europe - Natolin, les 25 et 26 avril 1997 à Varsovie. Actes du colloque à paraître chez Peter Lang.

dernières décennies à une mise en valeur de traditions nationales biélorusses conforte encore aujourd'hui la prééminence des « valeurs soviétiques ». « Nous sommes devenus les plus grands internationalistes du monde et qu'est-ce que nous avons reçu en retour ? Nous avons perdu notre identité », résume Uladzimir Kolas, cinéaste et directeur du Centre des sciences humaines et de la culture à Minsk. Le parcours d'A. Loukachenko, plébiscité aux élections présidentielles (80 % des voix au second tour contre Viatcheslav Kebitch), témoigne bien des aspirations de la société biélorusse. En 1991, il fut un des rares députés du Soviet suprême à s'opposer à la dissolution de l'URSS. Ancien directeur de sovkhoze, il a rejeté la privatisation de la terre. Ancien militant du Komsomol et ancien officier politique de l'Armée rouge, il sut se distinguer des dirigeants actuels du Kremlin en les soupçonnant de brader l'Empire. Une partie de l'opinion publique et des responsables biélorusses attendaient de la CEI (dont le siège se trouve à Minsk) qu'elle se substitue à l'URSS. Il n'en a rien été. A l'heure où la situation économique se dégradait et où la corruption envahissait le sommet de l'Etat, le discours de « Monsieur Propre », simple et radical, d'A. Loukachenko a séduit des électeurs déjà rassurés par ses références à l'ordre passé.

Toute velléité d'indépendance d'esprit dans la vie politique et culturelle était par ailleurs condamnée avant 1989 au nom de la constitution de l'*Homo sovieticus*, dont la Biélorussie devait être une vitrine, une vitrine d'autant plus utile que Moscou doutait de la loyauté des voisins baltes et polonais. A l'heure de l'indépendance, les élites en place aux différents échelons n'ont guère été remplacées et A. Loukachenko a pu bénéficier de leur soutien dans sa politique de réintégration à la Russie. Selon Andrei Sannikov, l'Europe de l'Est et celle de l'Ouest ont trop rapidement renoncé à la Biélorussie comme entité européenne indépendante. Dans le cas de la Biélorussie, l'accent aurait dû être mis non pas sur les questions de désarmement et les problèmes de succession relatifs aux traités nucléaires avec l'URSS, lesquels pouvaient être prioritaires pour l'Ouest, mais sur l'économie et le développement d'une société civile. « Aujourd'hui, conclut, désabusé, l'ancien vice-ministre des Affaires étrangères, il est probablement inutile d'analyser en détail la politique officielle de sécurité biélorusse puisqu'elle est calquée sur celle de la Russie ».

Malgré une neutralité officiellement proclamée, la Biélorussie ne s'est jamais véritablement départie d'une politique étrangère fidèle à celle de la Russie. En dépit de ses 10 millions d'habitants (soit davantage que les trois Etats baltes réunis) et des 82 missiles SS-25 qu'elle hérita de l'Union soviétique avant de les remettre à la Russie fin 1996, la Biélorussie n'agit jamais comme un véritable Etat souverain en matière de politique étrangère. Stanislav Chouchkevitch devait prendre en compte les liens économiques avec la Russie et le point du vue d'un Parlement élu en 1990 dominé par d'anciens apparatchiks. Sa politique étrangère fut marquée du sceau de la prudence. A partir de 1993, le Premier ministre Kebitch imposa sa volonté d'un rapprochement plus marqué. Il soutint en particulier l'adhésion de la Biélorussie au Pacte de Tachkent et se montra favorable à une union économique avec la Russie. Réticent, Chouchkevitch signa finalement l'accord de défense collective peu avant de quitter le pouvoir. Vainqueur aux élections présidentielles de juillet 1994, Loukachenko se montra encore plus pro-russe

que Kebitch. L'Union monétaire préparée par ce dernier fut signée entre les vice-Premiers ministres russe et biélorusse. L'autorisation fut accordée aux troupes russes de stationner sur le sol biélorusse. Loukachenko s'est ainsi distingué des dirigeants précédents non pas par sa politique vis-à-vis de la Russie mais par son ton plus hostile à l'égard de l'Ouest.

La Biélorussie fut le dernier Etat à adhérer au Partenariat pour la paix, attendant la réaction de la Russie. Tandis que l'Ukraine et la Russie envoyaient des troupes de maintien de la paix dans l'ex-Yougoslavie, la Biélorussie refusa de les suivre, arguant de sa neutralité. Si, à l'inverse de l'Ukraine, elle n'éprouva pas le besoin de séduire l'OTAN, la mémoire collective joua aussi probablement contre un engagement militaire du pays. Rapporté au nombre d'habitants, la Biélorussie est en effet la République soviétique qui a le plus subi de pertes humaines au cours non seulement de la Seconde Guerre mondiale mais aussi de la guerre d'Afghanistan.

Le 2 avril 1997, à Moscou, B. Eltsine et A. Loukachenko ont célébré le premier anniversaire de l'accord russo-biélorusse créant une « Communauté des républiques souveraines ». Le projet d'une union constitutionnelle entre les deux Etats servait en 1996 les intérêts des deux dirigeants : en période électorale, B. Eltsine s'attirait les faveurs de certains nostalgiques de l'Union soviétique tandis que A. Loukachenko voyait dans une fusion avec la Russie l'opportunité d'instiller des moyens financiers dans une économie biélorusse déliquescente et, éventuellement, d'entrer sur la scène politique russe. Un an plus tard, ses objectifs n'ont pas évolué mais B. Eltsine, lui, n'agit plus sous la contrainte d'élections prochaines et prend en compte plusieurs éléments. Si A. Loukachenko venait à jouer un rôle dans la vie politique russe, ce qui est déjà le cas d'une manière indirecte, il serait en phase avec les nationalistes opposés à B. Eltsine qu'ils accusent de brader l'Empire. Par ailleurs, A. Loukachenko devient de moins en moins « présentable » au fur et à mesure des violations des droits de l'homme qui sont, fait notable, plus fidèlement rapportées par la télévision russe que par les médias officiels biélorusses et qui ont conduit le Département d'Etat américain à constater qu'« il n'y a pas de libertés politiques » en Biélorussie. Surtout, en termes économiques, une union monétaire entre la Russie et la Biélorussie coûterait 5 % du PNB russe, le rouble biélorusse ne valant plus qu'un sixième du rouble russe, sans rien rapporter à la Russie (la Biélorussie est dépourvue de richesses minières) sinon un gain territorial, après tant de territoires perdus. Toutefois, contrôler la Biélorussie permettrait à la Russie d'assurer la sécurité du transit de gaz à travers le gazoduc Yamal actuellement en construction, au lieu de devoir compter sur l'Ukraine, pays par lequel transite aujourd'hui la totalité du gaz exporté vers l'Europe occidentale. L'Ukraine serait ainsi privée d'un moyen de pression dans ses relations avec la Russie. Cette dernière verrait la sécurité de ses approvisionnements renforcée, à condition naturellement que la Biélorussie ne soit un partenaire ni imprévisible, ni instable.

Est-il pour cela indispensable de ramener la Biélorussie dans le giron russe (à supposer qu'elle l'ait jamais quitté) ? Le premier ministre russe Viktor Tchernomyrdine — proche de cet Etat dans l'Etat qu'est Gazprom — semble le penser et s'oppose sur ce point aux « libéraux » du gouvernement et de l'entourage de B. Eltsine. Ceux-ci

paraissent toutefois être écoutés par le Président. Déjà en 1994, Moscou s'était montré réticente à accepter une union économique et monétaire avec la Biélorussie malgré le souhait ouvertement formulé par Kebitch puis par Loukachenko. Le 22 mai 1997, les présidents russe et biélorusse ont signé un nouvel accord d'union entre les deux pays. Certes, ce document propose d'instituer une citoyenneté commune, d'harmoniser les deux économies afin de mettre en œuvre une monnaie unique et de renforcer la coopération militaire. Mais les compétences des structures supra-nationales prévues par ce document ne sont pas particulièrement précises. De plus, Moscou exclut le modèle d'union proposé par A. Loukachenko, dans lequel chaque Etat aurait le même statut. En somme, la fusion sans cesse annoncée tarde à se réaliser. En acceptant une union stratégique sans pour autant remettre en cause l'existence de la Biélorussie, B. Eltsine s'emploie à avoir les avantages d'une Biélorussie soumise sans avoir à en payer le prix économique ou politique.

Présenter la réintégration de la Biélorussie et de la Russie comme une conséquence de l'élargissement de l'OTAN est donc discutable. La Biélorussie n'en demeure pas moins une menace potentielle pour la sécurité et la stabilité européennes en raison de l'évolution interne de ce pays. Un renforcement de la répression et un déclin économique pourraient susciter des troubles[14] se diffusant en Russie. L'absence de réactions de la part des pays ouest-européens, qui considèrent que la situation en Biélorussie relève de ses affaires intérieures, pourrait amener les nationalistes russes à estimer que les Occidentaux sont au fond indifférents au sort des ex-républiques soviétiques. Toutefois, dans le contexte actuel, le contrôle depuis Moscou de l'évolution de la situation en Biélorussie peut avoir un effet stabilisateur tant A. Loukachenko paraît imprévisible, jouant tantôt du registre de la coopération (en particulier avec l'Ukraine dans les premiers mois de 1997) tantôt de la confrontation selon ses intérêts personnels, voire matériels, immédiats.

_ La Russie isolée et humiliée ?

Selon de nombreux experts et responsables russes, l'élargissement de l'OTAN risque de donner des arguments aux nationalistes, dont l'arrivée au pouvoir condamnerait les réformes politiques et économiques en cours. Le précédent de l'Allemagne au lendemain de la Première Guerre mondiale est fréquemment invoqué : humiliée et isolée, l'Allemagne de 1918 a fini par remettre en cause la paix en Europe ; intégrée et financièrement soutenue après 1945, elle est devenue une démocratie prospère. L'élargissement de l'OTAN serait, dans cette perspective, vécu comme un Versailles par la Russie, une paix dictée au vaincu de la guerre froide par ses vainqueurs. C'est le sens

[14] « Nous allons protester, et cette protestation peut malheureusement prendre n'importe quelle forme, même la forme d'une opposition armée » (Uladzimir Kolas, cinéaste, membre de l'opposition et directeur du Centre des sciences humaines et de la culture à Minsk, *La Nouvelle Alternative* 42, juin 1996). « On entend de plus en plus souvent parler, en particulier à Minsk, de méthodes violentes à employer contre le régime ». Andrei Sannikov, membre de l'opposition, ancien vice-ministre des Affaires étrangères, au cours du colloque « Belarus, Ukraine, Moldova... » cité plus haut.

des propos de Serguei Karaganov, membre du Conseil de sécurité russe : « Si l'OTAN s'élargit vers l'Est, la Russie deviendra, sous quelque gouvernement que ce soit, une puissance révisionniste s'efforçant de saper l'ordre européen déjà fragile ». Les sondages disponibles ne corroborent pas cette thèse. Selon une enquête effectuée par l'institut de sondage VTsIOM, 36 % des personnes interrogées « ne savent pas » si l'OTAN représente une menace pour la Russie, 32 % pensent qu'elle a une attitude « neutre » et moins d'un quart la jugent « agressive ». De surcroît, il apparaît au cours des élections que la situation intérieure du pays est le facteur déterminant retenu par les électeurs. Ceux-ci approuvent la défense des minorités russes à l'étranger et la défense des intérêts de la CEI mais semblent nettement plus réservés au sujet de l'emploi de la force. Le Parlement adopte régulièrement des positions plus nationalistes que le président Eltsine mais son influence sur la politique étrangère demeure limitée et plusieurs accords internationaux ont été appliqués sans avoir été préalablement ratifiés par la Douma. De plus, à la différence de l'Allemagne de la fin des années vingt ou du Japon des années trente, aucun groupe véritablement structuré n'oppose à la politique menée un programme ouvertement impérialiste et belliciste.

B. Eltsine doit cependant tenir compte de la pression exercée par des nationalistes et d'anciens communistes prompts à percevoir derrière chaque accord avec l'Ouest une nouvelle humiliation pour le pays. Ainsi, malgré les accords signés au sommet d'Helsinki et la relative fermeté de B. Eltsine vis-à-vis de l'élargissement de l'OTAN, le secrétaire général du Parti communiste russe Guennadi Ziouganov avait qualifié ce sommet d'« écrasante défaite » pour la politique étrangère russe et de « Versailles de la Russie ». Il reste que l'Acte fondateur permet à la Russie d'obtenir non seulement des avantages financiers en contrepartie de l'élargissement de l'OTAN mais aussi une reconnaissance de son rôle dans les affaires européennes de sécurité. Le mérite de l'Acte fondateur est à cet égard de présenter la Russie non pas comme un pays vaincu et affaibli mais comme une puissance européenne.

L'Acte fondateur ne prévoit en effet pas seulement une assistance financière accrue à la Russie, et une demi-place au sein du G7. Il lui procure des bénéfices politiques non négligeables, grâce en particulier à la mise sur pied d'un « Conseil conjoint permanent OTAN-Russie » dont Moscou exercera la co-présidence avec le Secrétaire général de l'OTAN. Il se réunira au moins deux fois par an au niveau des ministres des Affaires étrangères et de la Défense, et une fois par mois au niveau des diplomates. Ce Conseil sera un lieu de concertation entre la Russie et l'OTAN et pourra décider entre autres d'opérations militaires conjointes de maintien de la paix. Le document prévoit par ailleurs une vingtaine de « domaines de consultation et de coopération » dont le maintien de la paix et les activités scientifiques liées à la défense. Il distingue les domaines de consultation de ceux pouvant faire l'objet d'initiatives conjointes et de ceux impliquant des « décisions conjointes pour des actions communes ». A l'intention des pays d'Europe centrale et orientale qui ne bénéficieront pas de la première vague de l'élargissement, un Conseil du partenariat euro-atlantique est également prévu, rassemblant tous les Etats européens, les Etats-Unis et le Canada, ainsi que toutes les anciennes République soviétiques. B. Eltsine estime être ainsi parvenu à « réduire au minimum le danger pour

la Russie » de cet élargissement. L'Acte sera signé par les chefs d'Etat sans devoir être ratifié par les parlements et sans avoir d'effet contraignant.

De Moscou à Washington en passant par Varsovie, Bonn, Paris ou Londres, l'Acte fondateur signé entre l'OTAN et la Russie ne suscite que satisfaction et compliments. L'antagonisme entre la Russie et l'Ouest serait enfin surmonté et la guerre froide enterrée. Le précédent de Yalta invite cependant à la prudence. Au lendemain de la conférence de Yalta, le *New York Times* écrivait : « La voie est tracée qui mène à la victoire en Europe, à une paix sûre et à la création d'un monde meilleur ». On connaît la suite, et en particulier la constitution du bloc communiste qui donne aujourd'hui la fausse image qu'à Yalta les Grands s'étaient partagés le monde en zones d'influence. Tout comme les accords de Yalta, l'Acte fondateur devra être jugé à l'aune de la pratique, la principale inconnue demeurant l'utilisation que fera la Russie du Conseil conjoint Russie-OTAN. Certes, les Occidentaux se réservent le droit de discuter entre eux, au sein du Conseil atlantique, de sujets qu'ils ne souhaitent pas aborder avec la Russie ; mais celle-ci, en insistant pour que les affaires regardant le continent européen, donc en partie elle-même, soient portées devant le Conseil conjoint, peut disposer d'un statut privilégié au sein de l'OTAN. E. Primakov, ministre russe des Affaires étrangères, explique ainsi : « Puisque la Russie n'est pas membre de l'OTAN, elle ne peut pas avoir un droit de veto sur les décisions concernant les affaires intérieures de l'OTAN. D'un autre côté, les décisions sur les activités conjointes devront être adoptées à l'unanimité.(...) Tant la Russie que l'OTAN auront le droit de mettre à l'ordre du jour une question sur laquelle ils estiment que des consultations au sein du Conseil conjoint sont nécessaires ». Il prend néanmoins la précaution de souligner qu'il n'y aura pas de « discussions de ce type au sujet d'affaires intérieures de la Russie ou de l'OTAN ».

H. Kissinger redoutait un tel accord. Il souligne que l'OTAN est une alliance militaire, pas un forum pour une concertation avec la Russie. En somme, lui accorder un droit de regard sur l'Alliance revient à lui donner dans les faits un droit de veto. Certes, celui-ci ne sera pas officiel, explique H. Kissinger, mais, lors des réunions officielles, les médias occidentaux n'auront d'yeux que pour le représentant russe, qui, pour peu qu'il élève la voix, pourra intimider les opinions publiques et par conséquent les gouvernements occidentaux. La Russie pourrait entre autres utiliser cette place accordée au Conseil conjoint pour interdire une éventuelle deuxième vague d'élargissement au profit, par exemple, de l'Ukraine ou des pays Baltes. « J'espère que les pays Baltes n'adhéreront pas à l'OTAN, car cela provoquerait l'éclatement du système de relations Russie-OTAN » déclare déjà E. Primakov. Si experts et responsables russes venaient à considérer que les pays non intégrés au cours d'une première phase relèvent d'une sphère d'influence russe, un surcroît de sécurité pour trois ou quatre pays aboutirait à exclure huit autres (Etats baltes, Biélorussie, Ukraine, Moldavie, Roumanie, Bulgarie) d'une intégration éventuelle dans l'Alliance. Un tel scénario réduirait-il les garanties de sécurité de ces pays ? La réponse dépendra de la manière dont la Russie utilisera son statut de vice-président du Conseil conjoint. En somme, l'Acte fondateur crée un cadre permettant un dialogue d'égal à égal entre l'OTAN et la Russie sur les affaires affectant la sécurité européenne, sans qu'on puisse préjuger de l'avenir de la coopération entre ces deux

acteurs.

Il reste que le risque d'isolement de la Russie est moins crédible que jamais avec la signature de l'Acte fondateur et sa participation prévue au G7. Les réticences face à l'élargissement de l'OTAN n'ont pas pour autant disparu. Elles traduisent avant tout des représentations géopolitiques héritées de la guerre froide, voire du XIXème siècle. L'OTAN reste perçue comme une alliance potentiellement ennemie. Les objectifs sur lesquels un consensus peut être constaté en matière de politique étrangère sont les suivants :

- renforcer le rôle de la Russie comme centre de gravité de la CEI
- limiter la dépendance économique de la Russie
- résistance contre les immixtions de pays étrangers dans les affaires intérieures du pays
- diversification des engagements internationaux
- et surtout restauration de la puissance et de l'influence de la Russie

Le monde est ainsi perçu en termes de zones d'influence, de rapports de force. La Russie serait menacée d'encerclement et devrait s'employer à asseoir son hégémonie politique et économique sur l'Eurasie. Dans l'attente d'avoir les moyens économiques de cette ambition, elle étend son influence dans la région de la mer Caspienne, améliore ses relations avec la Chine et tente de s'imposer dans les forums internationaux tels que le G7. Le monde n'est pas perçu comme un ensemble global parcouru d'interdépendances. En Europe, les anciennes Républiques soviétiques sont perçues comme des Etats-tampons dont la souveraineté a dû être reconnue mais dont l'entrée dans l'Alliance atlantique menacerait les intérêts fondamentaux de la Russie. Or, la première phase d'élargissement de l'OTAN risque, selon certains responsables russes, de mettre à l'ordre du jour, à terme, l'adhésion des pays Baltes et de l'Ukraine.

Les représentations géopolitiques dominantes en Russie annoncent une conversion difficile à l'idée de partenariat avec l'Europe occidentale et centrale. Elles devraient toutefois évoluer progressivement sous l'effet du temps et d'accords avec l'Ouest du type de l'Acte fondateur. Ajouté à des concessions occidentales en matière de contrôle des armements et d'aide économique, celui-ci permettra probablement à B. Eltsine de désarmer les critiques suscitées par l'élargissement de l'OTAN. Nous avons vu plus haut que ces critiques, de même que les menaces censées découler de l'élargissement, sont pour l'essentiel infondées. Doivent-elle être pour autant négligées ? La Russie n'a objectivement rien à craindre d'un élargissement de l'OTAN et, en s'y opposant fermement, elle a en réalité donné des arguments aux partisans de l'opération. Pourtant, il serait maladroit de nier tout crédit aux perceptions russes, fussent-elles décalées par rapport aux réalités objectives, quand les perceptions des Etats d'Europe médiane sont, elles, prises en compte et entérinées par l'octroi d'une place au sein du sanctuaire. La réorganisation en cours de l'architecture européenne de sécurité, dans un contexte caractérisé par une Russie très affaiblie, ne manquera pas d'influencer les représentations de l'Ouest en Russie. La Douma, importante dès lors qu'il s'agit de ratification de traités internationaux (en particulier pour celle de Start II toujours attendue), et le Kremlin sont confrontés à un processus de redéfinition des intérêts de l'Etat russe. Les perceptions de l'Ouest évoluent, lentement certes, mais rien ne servirait

mieux une propagande néo-impérialiste et anti-occidentale qu'un discours occidental niant à l'Etat russe le droit d'avoir, à l'instar de tout Etat, des intérêts.

Dans cette perspective, la signature de l'Acte fondateur marque une véritable rupture avec l'esprit de la guerre froide. Il reste à savoir si, après le sommet de Madrid de juillet 1997 et l'annonce des nouveaux Etats membres de l'OTAN, les défis de sécurité apparus en Europe médiane depuis la fin de la guerre froide auront été surmontés.

Après l'élargissement de l'OTAN, une Europe plus sûre ?

La sécurité des pays non intégrés à l'OTAN

_ Une nouvelle ligne de partage en Europe ?

Le processus d'élargissement de l'OTAN ne résout que partiellement le problème de la sécurité des Etats situés entre la Russie et les futures frontières externes de l'Alliance atlantique. Le risque est qu'une fois l'OTAN élargie, ces pays, surtout s'ils sont également tenus à l'écart de l'Union européenne, soient considérés par Moscou comme relevant de sa sphère d'influence dans un paysage géopolitique redevenu bipolaire. La Charte signée entre l'Ukraine et l'OTAN et la mise en œuvre d'un Partenariat pour la paix renforcé visent à éviter ce scénario. En revanche, l'adhésion à l'OTAN des anciennes républiques, désirée par plusieurs Etats exclus de la première vague, se heurte à l'opposition russe. Moscou doute même de la volonté de l'Alliance de procéder à un nouvel élargissement : « Ceux de la première vague vont déjà poser tant de problèmes que personne ne songe même à ceux de la seconde » se réjouit ainsi Iouri Batourine, conseiller de B. Eltsine pour les questions de sécurité. Craignant d'être confinés dans une zone grise et dépourvus de garanties de sécurité, les Etats exclus de la première vague s'interrogent sur leur place dans le nouvel ordre et semblent renoncer les uns après les autres à la neutralité ou à des configurations régionales pour se tourner soit vers l'OTAN soit vers la Russie. En somme, l'élargissement de l'OTAN ne correspond pas simplement à l'entrée de nouveaux membres dans une alliance mais contribue à la réorganisation de l'architecture européenne de sécurité dans son ensemble.

Le processus d'élargissement de l'OTAN d'une part, la rhétorique adoptée par les dirigeants russes d'autre part ont réduit le débat sur la recomposition géopolitique du continent européen à une opposition Est-Ouest. Plusieurs idées avancées au début des années quatre-vingt-dix n'ont plus cours aujourd'hui. Celle de donner une signification politique à l'isthme mer Baltique-mer Noire, le projet d'une « OTAN-bis », ou encore l'organisation d'une zone exempte d'armes nucléaires furent autant d'initiatives régionales qui visaient à protéger leurs instigateurs contre un nouvel impérialisme russe et à préparer leur éventuelle intégration dans des structures occidentales. Le projet de communauté mer Baltique-mer Noire a été présenté au cours d'une conférence

interparlementaire à Minsk les 23 et 24 novembre 1990 réunissant des parlementaires des pays Baltes, de la Biélorussie et de l'Ukraine. Partageant la même volonté de s'affranchir de la tutelle de Moscou, les participants convinrent de renforcer la coopération économique et politique entre leurs pays. Reprise en 1992 par les gouvernements concernés, cette initiative témoignait d'une volonté d'organiser l'isthme mer Baltique-mer Noire en un espace politique et économique mieux intégré. L'idée tomba en désuétude lorsqu'il apparut que la Pologne et les pays Baltes redoutaient qu'elle ne fragilisât leur candidature à l'UE et à l'OTAN. Cet espace, dépourvu d'unité religieuse, économique, culturelle, est en somme voué à rester organisé par les espaces voisins et perçu par la Russie comme un glacis.

En raison de divergences entre les Etats impliqués, un nouveau projet fut lancé par le président ukrainien L. Kravtchouk en février 1993, rassemblant dans une organisation de sécurité régionale les Etats baltes, la Biélorussie, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Bulgarie, la Roumanie et l'Autriche, sans exclure explicitement la Russie. Il tomba lui aussi en désuétude en raison de la « concurrence » du Pacte de stabilité et du Partenariat pour la paix. Auparavant, en mars 1992, le Président polonais Lech Walesa avait suggéré une « OTAN-bis », une organisation politique et militaire qui devait réunir les pays Baltes, l'Ukraine, les pays de Visegrad, la Biélorussie et éventuellement la Russie. Ce projet fut également oublié en raison de la crainte de certains pays de fournir à l'OTAN un argument pour repousser la date de leur adhésion. Enfin, l'idée d'un triangle Varsovie-Kiev-Bucarest fut un temps évoquée par la Roumanie et reçoit encore, en 1997, l'appui de certains responsables polonais et roumains ; l'Ukraine semble toutefois peu intéressée.

En somme, les projets d'organisation régionale non appuyés par l'OTAN ou par l'Union européenne n'ont pu s'imposer. Surtout, de tels projets ne sont même plus évoqués. Désormais, les stratégies individuelles prédominent. Le chacun-pour-soi s'impose, le plus souvent dans l'optique d'une adhésion à l'OTAN, et la neutralité semble devenir intenable. La Biélorussie, la Moldavie, l'Ukraine s'en affranchissent tour à tour. Le choix s'est réduit à un rapprochement avec la Russie ou, seule alternative qui semble subsister, un rapprochement avec l'OTAN, préférence souvent ramenée à un choix de civilisation en faveur de l'Europe. Ainsi, de fait, la ligne de partage que chacun dit vouloir éviter se met imperceptiblement en place entre deux Europe, mettant en difficulté les Etats qui, pour ne pas menacer leur intégrité et leur stabilité, préféreraient ne pas avoir à choisir leur camp. Certes, le Partenariat pour la paix, la participation de forces russes aux opérations militaires en Bosnie et surtout l'Acte fondateur invitent à nuancer cette analyse mais il est trop tôt pour assurer qu'il s'agit là de précédents susceptibles d'empêcher une réorganisation géopolitique bipolaire du continent européen.

_ Des pays Baltes désunis

Souvent considérés collectivement, les pays Baltes n'ont pourtant pas une vision commune de leur avenir stratégique. L'idée d'une union des Etats baltes est certes ancienne : « Elle est beaucoup plus ancienne que l'indépendance desdits Etats, elle

remonte aux temps romantiques du réveil du sentiment national, quand l'indépendance de ces peuples n'était encore qu'un rêve et, qui plus est, un rêve dangereux pour ceux assez hardis pour s'y abandonner », rappelle l'historien H. Vitols. Depuis 1990, les pays Baltes ont créé le Sommet balte (rencontres régulières entre les présidents des trois Etats), le Conseil des ministres balte, l'Assemblée parlementaire balte. Ils coopèrent sur le plan militaire (création le 13 septembre 1994 du bataillon BALBAT présent dans les opérations de maintien de la paix en Bosnie), coopération précisée et approfondie lors de la réunion des trois ministres de la Défense en avril 1997 à Vilnius. Néanmoins, ils sont moins partenaires que concurrents, tant du point de vue économique que du point de vue politique. De plus, leurs différences culturelles et géopolitiques ne les encouragent pas à considérer en commun leur avenir. Sur le plan économique, même si chaque pays s'était vu affecter une spécialisation industrielle au temps de l'Union soviétique, les Etats baltes sont, à la suite du processus de privatisation et de restructuration qui s'est engagé, des concurrents. La religion les sépare également. La Lituanie est majoritairement catholique alors que la Lettonie ne compte que 45 % de catholiques (contre 35 % de protestants et 10 % d'orthodoxes) et l'Estonie 70% de protestants. L'estonien appartient à la famille des langues finno-ougriennes, le letton et le lituanien constituant la branche balte de la famille des langues indo-européennes. A la différence de la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie ont par ailleurs un contentieux frontalier avec la Russie. Initialement, les responsables baltes proposaient la reconnaissance des frontières conformément aux traités de paix de 1920. L'Estonie a cependant renoncé à récupérer 2 334 km_ annexés par la Russie lors de la Seconde Guerre mondiale. La Lettonie a suivi son exemple, en renonçant à toute prétention sur la région d'Abrene-Pytalov. Par ces concessions, les dirigeants estoniens et lettons entendaient avant tout rassurer les pays membres de l'UE et de l'OTAN susceptibles d'être inquiétés par l'absence de normalisation des relations avec la Russie. Celle-ci refuse néanmoins de signer un accord sur ce point, ce qui fait dire à un responsable du ministère estonien des Affaires étrangères : « La Russie souhaite maintenant ajouter de nouveaux éléments à l'accord qui a été approuvé en novembre 1996.(...) Même si ces corrections ne vont pas changer cet accord, cela voudra dire que l'accord n'est pas complet, et la Russie aura réussi à le transformer en sorte de document de travail qui devra encore être négocié durant des années ». La stratégie des responsables russes ne consiste manifestement ni à envenimer ni à résoudre les contentieux, mais à les entretenir pour conserver des moyens de pression vis-à-vis d'anciennes républiques soviétiques. Les pays Baltes se différencient également par l'importance des minorités russes. Si elles sont peu nombreuses en Lituanie, les Lettons ne représentent que 52 % de la population de leur pays et sont minoritaires dans la capitale, Riga. Enfin, les orientations stratégiques des pays Baltes sont différentes. La Lituanie a noué des relations étroites avec la Pologne tandis que l'Estonie regarde vers la Finlande. Bref, les points communs entre les trois Etats baltes sont peu nombreux et leur unité uniquement de façade.

L'idée d'une union des pays Baltes apparaît encore moins crédible depuis le début de l'année 1997, les responsables lituaniens envisageant de plus en plus clairement une stratégie individuelle pour l'intégration à l'Union européenne et à l'OTAN. L'éventualité

d'une adhésion de la Lituanie à l'OTAN avant les deux autres Etats baltes a ainsi été défendue par le ministre lituanien de la Défense devant des responsables militaires américains. Selon lui, un tel scénario serait plus réaliste qu'une adhésion des trois Etats baltes dans un même mouvement (dans la mesure où seule la Lituanie n'a pas de contentieux relatif aux frontières ou aux minorités avec la Russie) et servirait la sécurité de l'ensemble de la région baltique. Aussi la Lituanie n'approuve-t-elle pas la proposition française d'une charte spéciale OTAN-pays Baltes qui, à ses yeux, retarderait son admission à l'OTAN. Au cours de sa visite officielle en France, le président letton Guntis Ulmanis s'est dit en désaccord avec la Lituanie sur ce point. En revanche, le ministre estonien des Affaires étrangères en visite en Lituanie a admis que l'entrée d'un des trois pays Baltes dans l'OTAN servirait la sécurité de l'ensemble de la région.

En somme, la constatation que faisait Herbert Hoover avant d'être Président des Etats-Unis (« Les Etats baltes étaient à tel point individualistes qu'ils étaient incapables de s'unir plus étroitement, alors même qu'une telle union était dictée par une nécessité absolue, par leur faiblesse interne et par la conjoncture externe ») ne semble pas périmée.

L'Ukraine à la recherche d'une sécurité régionale

Plus grande et légèrement moins peuplée que la France (52 millions d'habitants), l'Ukraine apparaît désormais comme un acteur et un enjeu fondamentaux de la réorganisation en cours de l'architecture européenne de sécurité. Les facteurs de crise sont en effet nombreux : le régionalisme, qui peut prendre la forme d'un séparatisme, la crise économique, plus sévère qu'en Russie, les difficultés de la mise en place d'un Etat-nation, la minorité russe (11 millions de personnes), sans compter une situation écologique que l'accident de Tchernobyl incite à ne pas négliger. La principale menace — du moins perçue comme telle par les dirigeants ukrainiens — demeure toutefois la Russie, qui se résigne difficilement à l'indépendance de l'Ukraine. Les propos tenus par M. Gorbatchev en 1991 — « Sans l'Ukraine, l'Union soviétique ne peut pas être et il ne peut y avoir d'Ukraine sans l'Union. Ces deux Etats slaves ont été pendant des siècles l'axe autour duquel un Etat multinational géant s'est développé. Il faut que cela perdure » — donnent une idée de la signification qu'a pour la Russie la perte de l'Ukraine, Kiev étant considéré — à tort — comme le berceau de la nation russe[15].

Les principaux contentieux avec la Russie (reconnaissance formelle de la frontière russo-ukrainienne, partage de la flotte de la mer Noire, avenir de la CEI, Crimée) ont toutefois été dédramatisés par la visite de B. Eltsine à Kiev le 31 mai 1997. Au cours de cette visite, les présidents ukrainien et russe ont signé un « traité d'amitié, de coopération et de partenariat » qui fait suite au traité signé la veille sur le règlement de la question de la flotte de la mer Noire.

Essentielle dans le processus de formation de l'Etat, la reconnaissance des frontières de l'Ukraine par la Russie a été officialisée dans ce traité. L'accord fondateur de la CEI

[15] Voir sur ce point le très instructif ouvrage d'Andreas Kappeler indiqué en bibliographie.

signé en 1991 prévoyait « l'intégrité territoriale [des parties contractantes] et l'inviolabilité des frontières existantes au sein de la communauté ». En somme, la reconnaissance des frontières était liée à la participation de l'Ukraine à la CEI et la Russie entendait promouvoir, pour les frontières internes à la CEI, un statut juridique distinct de celui des frontières internationales. Désormais, l'Ukraine se voit reconnue par Moscou comme un Etat souverain, un partenaire égal de la Russie.

S'agissant de la CEI, dont la crédibilité dépend en partie de l'attitude de l'Ukraine à son égard, celle-ci et la Russie ont deux approches radicalement différentes. La Russie accorde une importance non négligeable à la CEI dans le cadre d'une reconstitution de sa zone d'influence sur les républiques ex-soviétiques par le biais d'une coopération économique, politique, militaire (interdiction d'appartenir à une alliance dirigée contre un des membres, installation éventuelle de bases militaires russes). L'Ukraine, elle, conçoit l'adhésion à la CEI comme un statut provisoire lui permettant de préserver les liens économiques avec la Russie, indispensables dans la transition en cours, sans affecter sa souveraineté. En conséquence, la CEI ne saurait selon Kiev devenir une structure supra-étatique et l'Ukraine entend préserver sa marge de manœuvre, en particulier en matière de politique étrangère. Ce refus de contribuer à l'intégration économique et politique de la CEI risque de contraindre la Russie à ne considérer celle-ci que comme une alliance souple entre des Etats ayant des intérêts économiques communs mais déterminés à conserver leur souveraineté politique.

La flotte de la mer Noire est devenue un contentieux en 1992 quand la Russie estima qu'elle constituait un atout stratégique pour la CEI tandis que l'Ukraine la considérait comme sa propriété. En août 1992, un accord est intervenu accordant à l'Ukraine 160 des 800 navires composant la flotte ; mais plusieurs aspects de ce contentieux restaient à régler. L'accord signé par les ministres russe et ukrainien à Kiev le 30 mai 1997 prévoit que les flottes ukrainienne et russe disposeront chacune d'une baie dans le port de Sébastopol et la Russie versera un loyer d'environ 100 millions de dollars par an pendant vingt ans. Cet arrangement permet également d'effacer une partie de la dette énergétique due par l'Ukraine et clarifie les droits de la minorité russe d'Ukraine. S'il n'est guère susceptible de convaincre les nationalistes et communistes russes, qui se refusent à considérer Sébastopol et la Crimée comme ukrainiennes, il marque néanmoins un tournant dans les relations bilatérales, qui étaient jusque-là marquées par les réticences de la Russie à admettre l'existence d'un Etat ukrainien souverain. Le traité russo-ukrainien et l'accord sur la mer Noire marquent une nouvelle étape dans les relations entre Kiev et Moscou. Leur ratification par les parlements respectifs promet des débats difficiles et les nationalistes ukrainiens ont d'ores et déjà qualifié d'inacceptable la présence de la flotte russe en Crimée pour vingt ans. Ajouté au traité ukraino-roumain, cet accord avec la Russie renforce néanmoins de manière appréciable la sécurité de la région. Jusqu'à présent, l'Ukraine a recherché une voie intermédiaire entre un rapprochement avec la Russie sur le modèle de la Biélorussie, qui la condamnerait en tant qu'Etat souverain, et un rejet de la Russie, sur le modèle de l'Estonie, que la population n'accepterait pas.

Certes, les dirigeants ukrainiens sont convaincus que la Russie n'a pas admis le

principe d'une Ukraine indépendante. « La Russie, estime le président ukrainien Leonid Koutchma, a encore la vision stéréotypée d'une Ukraine qui lui appartient ou, tout du moins, qui fait partie de sa zone d'influence. Il lui arrive d'être menaçante, ce qui oblige certains anciens membres du Pacte de Varsovie à rechercher une autre protection ». Toutefois, des considérations de sécurité interne interdisent à l'Ukraine de tourner le dos à la Russie et aux interdépendances régionales (elle importe de Russie 62 % du gaz qu'elle consomme et lui doit la moitié de sa dette extérieure, soit 4,3 milliards de dollars). La population n'admettrait pas une rupture. Même dans l'Ouest du pays, région la plus favorable à l'indépendance, un tiers de la population souhaite le maintien d'une coopération économique au sein de la CEI. Dans l'ensemble du pays, 9 % seulement y sont opposés. De plus, si la population s'accorde à considérer que la Russie est la principale menace potentielle, elle n'est pas, dans sa grande majorité, russophobe. Un ancien conseiller du président Koutchma explique ainsi qu'un engagement avec la Russie ou avec l'Ouest « mettrait notre sécurité nationale en danger : le pays pourrait se couper en deux » en raison de la concentration de la minorité russe dans l'est du pays. L'Ukraine est un pays frontière entre la chrétienté latine et la chrétienté orthodoxe, entre la Russie et l'OTAN ou l'UE élargies, et ses responsables hésitent à choisir. Ils revendiquent une appartenance à l'Europe sans pour autant vouloir rompre avec la Russie et optent en conséquence pour une stratégie « d'intégration dans l'Europe et de coopération avec la CEI ».

Dans quel sens cette politique d'équilibre peut-elle évoluer ? Déjà fragilisée par la dynamique de l'élargissement de l'OTAN, elle serait probablement abandonnée en cas de durcissement de la politique étrangère de Moscou. Les responsables ukrainiens perçoivent l'OTAN comme un contrepoids à la Russie. Même si une adhésion à l'Alliance paraît peu probable, la simple éventualité de celle-ci doit permettre de donner au pays le temps nécessaire pour assurer les fondements internes de son indépendance. L'Ukraine ne s'est jamais opposée à l'élargissement de l'OTAN, considérant que chaque Etat a le droit de décider lui-même de sa participation à une organisation internationale ou à un bloc. En 1997, le Parlement a adopté une doctrine de sécurité nationale qui fixe comme objectif à la politique du pays sa participation aux structures, existantes ou en formation, de sécurité européenne. Si l'OTAN n'est pas nommément mentionnée, Ihor Khartchenko, directeur du Centre d'analyse et de planification du ministère ukrainien des Affaires étrangères, explique que, « du point de vue de l'Ukraine, l'OTAN est devenue aujourd'hui la structure de sécurité la plus efficace, comme l'expérience IFOR/SFOR en Bosnie suffit à le prouver ». Selon lui, « le principe de la "sécurité indivisible" doit être observé par tous et chacun doit rester attaché à la nécessité d'éviter l'émergence de nouvelles lignes de partage en Europe. Cela signifie que, avec l'élargissement de l'OTAN, les intérêts de sécurité de tous les pays intéressés doivent être garantis ». Pour cela, « les portes de l'OTAN doivent toujours rester ouvertes pour de nouveaux membres » et l'Alliance doit devenir « une structure de sécurité collective ».

Le 7 mai 1997, l'OTAN a ouvert un bureau à Kiev dont la fonction est double : informer la population, dont une grande partie considère l'Alliance comme un ennemi, et informer en retour l'OTAN de l'évolution de la situation en Ukraine. La Charte OTAN-Ukraine qui

sera signée à Madrid en juillet 1997 soulignera par ailleurs l'intérêt porté par l'Alliance à l'Ukraine même si, sur le fond, elle n'est pas aussi ambitieuse que le souhaitaient les dirigeants ukrainiens.

Sourtout, l'Ukraine s'emploie à consolider sa souveraineté en établissant des relations privilégiées avec les Etats limitrophes. Un traité signé avec la Roumanie en juin 1997 confirme la frontière entre les deux pays ainsi que la souveraineté ukrainienne sur l'île du Serpent (à l'embouchure du Danube) et pose les bases d'un accord sur le partage du plateau continental et des eaux territoriales. L'Ukraine se rapproche également de la Turquie pour limiter l'influence russe en mer Noire et diversifier son approvisionnement énergétique. Elle est garante, avec la Russie, d'un mémorandum signé entre les autorités de Moldavie, de Transnistrie, de Roumanie suspectible d'aboutir à terme à un retrait de la Quatorzième Armée. Elle a précisé avec la Biélorussie la délimitation de sa frontière. Enfin, la visite du président polonais Kwasniewski en mai 1997 a permis la signature d'un accord soldant le contentieux historique et renforçant un partenariat jugé essentiel à Varsovie comme à Kiev. Ajoutés au traité russo-ukrainien, ces accords intervenus en mai et en juin 1997 — soit lors des négociations relatives à l'Acte fondateur OTAN-Russie et à l'élargissement de l'OTAN — ont pour la sécurité européenne une signification au moins aussi importante que l'élargissement en lui-même. Il apparaît ainsi qu'au-delà de l'extension vers l'Est des institutions occidentales, émergent de plus en plus d'initiatives régionales susceptibles de garantir la sécurité hors de l'OTAN sans que leurs instigateurs les perçoivent comme des substituts à l'intégration.

_ Vers de nouvelles initiatives régionales ? L'exemple de la politique à l'Est de la Pologne

Si le processus d'élargissement de l'OTAN et les réactions qu'il suscite en Russie contribuent à une nouvelle bipolarisation du continent européen, il serait pourtant prématuré de considérer qu'il rend désormais impossible toute initiative régionale. Surtout, les initiatives régionales bilatérales peuvent contribuer à consolider la stabilité de pays exclus pour l'heure de l'UE et de l'OTAN. Comme nouveau membre de l'OTAN, la Pologne entend développer une politique à l'Est lui permettant de concilier ses intérêts nationaux et la nécessité unanimement reconnue d'étendre vers l'Est la stabilité.

En déclarant : « La dernière chose que nous pourrions souhaiter serait l'apparition d'un nouveau rideau de fer à nos frontières orientales », le président polonais A. Kwasniewski souligne la volonté de la Pologne de ne pas voir l'élargissement de l'UE et de l'OTAN comme une fin en soi. L'un des sujets d'étonnement de l'après-guerre froide est la rapidité avec laquelle la Pologne est parvenue à nouer des relations privilégiées avec ses trois voisins orientaux : Lituanie, Biélorussie, Ukraine. En ce qui concerne cette dernière, Lech Walesa et L. Kravtchouk avaient parlé de « partenariat stratégique » et, comme on vient de le voir, un accord clôt désormais le contentieux historique en condamnant la déportation forcée des Ukrainiens des régions orientales de la Pologne et des Polonais des régions occidentales de l'Ukraine, perpétrée à la fin des années quarante. Au cours de sa visite de mai 1997, le président polonais a expliqué : « Lorsqu'elle sera membre de l'OTAN et de l'Union européenne, la Pologne contribuera à la sécurité ukrainienne et à la

participation de l'Ukraine aux organisations européennes ». Selon lui, « il est extrêmement important de satisfaire les intérêts de l'Ukraine au moment de dessiner les contours de la nouvelle architecture de la sécurité européenne.(...) La voie appropriée est de formuler un partenariat entre l'OTAN et l'Ukraine analogue à la charte entre l'OTAN et la Russie. Les deux doivent être signés en même temps.(...) Grâce à ce partenariat, l'Ukraine obtiendrait une plus grande liberté de manœuvre dans sa politique étrangère et de sécurité. Elle sera mieux protégée contre certaines tendances de la *Realpolitik* et aura davantage d'opportunités pour développer des liens régionaux forts ». Pour l'heure, les relations économiques sont toutefois peu développées et il n'est pas exclu que les productions de ces deux pays, en particulier sur le plan agricole, deviennent concurrentes.

Avec la Biélorussie, les relations n'ont pu se développer en raison de l'évolution politique interne d'un voisin surtout préoccupé de disparaître en tant qu'Etat indépendant. Afin d'appuyer l'idée d'une Biélorussie indépendante et démocratique, la Pologne a néanmoins pris plusieurs initiatives au sein d'organisations internationales ou au niveau régional : par exemple, le 20 novembre 1996, celle d'une déclaration commune des présidents lituanien, ukrainien et polonais sur la Biélorussie[16]. La crainte des responsables polonais est que le processus en cours en Biélorussie ne constitue un précédent s'il ne suscite pas de réactions internationales.

Avec la Lituanie, les relations, difficiles dans un premier temps (le traité d'amitié et de coopération n'a été signé qu'en 1994 en raison du contentieux relatif à la minorité polonaise), se sont considérablement améliorées. En janvier 1997, le nouveau ministre lituanien des Affaires étrangères choisit la Pologne pour premier déplacement à l'étranger et précisa au cours d'un discours prononcé (en polonais) devant la Diète : « La Lituanie souhaite intégrer les structures ouest-européennes.(...) Le chemin le plus court dans cette direction passe par la Pologne,(...) notre principal partenaire géopolitique et géostratégique ».

La Pologne entend ainsi être l'avocat de ses voisins orientaux dans les institutions dont elle est et dont elle sera membre. Le recul de l'influence russe, les attaches historiques de la Pologne avec ses anciens confins et son entrée prochaine dans les institutions politico-militaires occidentales encouragent les dirigeants polonais à chercher à influencer la recomposition géopolitique de l'isthme mer Baltique-mer Noire. Néanmoins, le contexte actuel dominé par des négociations entre la Russie et l'OTAN commande une certaine prudence. « Nos relations avec l'Ukraine ne doivent pas pénaliser nos relations avec la Russie », rappelle volontiers D. Rosati, ministre polonais des Affaires étrangères, qui pressent que, dans le cas contraire, les pays de l'Alliance pourraient se méfier d'un nouveau partenaire turbulent. Il reste qu'au sein de l'Union européenne et de l'OTAN, la

[16] « Constatant que les relations entre tous les pays de la région doivent être régis par les principes de la Charte des Nations unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et la Charte de Paris sur la nouvelle Europe, nous exprimons notre profonde inquiétude quant au développement des événements dans la République de Biélorussie. En tant que voisins proches, parfaitement respectueux de sa souveraineté, nous appelons à un règlement constitutionnel du conflit actuel et au respect des droits de l'homme et des libertés civiques, en conformité avec les normes internationales reconnues et les principes démocratiques universels ».

Pologne pourrait jouer un rôle stabilisateur dans une région dont la stabilité est potentiellement menacée par le devenir de Kaliningrad (enclave russe surmilitarisée), l'évolution politique, économique et sociale de la Biélorussie, les contentieux russo-ukrainiens.

Cette politique polonaise rappelle la politique allemande en faveur de l'élargissement de l'Union européenne et de l'OTAN. Dans le cas polonais, le facteur russe est néanmoins plus important et limite, du moins pour l'heure, les ambitions. De plus, les moyens économiques de la Pologne et sa force de persuasion au sein de l'Union européenne et de l'OTAN élargies seront certainement inférieurs à ceux de l'Allemagne. Pourquoi ne pas imaginer un scénario dans lequel l'OTAN et l'UE fourniraient à la Pologne la marge de manœuvre politique et financière nécessaire au développement de ses initiatives régionales, lui permettant de concilier ses intérêts nationaux et les préoccupations géostratégiques de ses partenaires européens ?

_ Bulgarie, Roumanie, Slovaquie

Après avoir longtemps hésité, la Bulgarie, peuplée de 8,7 millions d'habitants, a annoncé le 17 février 1997 sa candidature à l'OTAN. « D'un point de vue géostratégique, l'entrée de la Bulgarie dans l'OTAN est souhaitable car pourquoi laisser un "trou" dans la région des Balkans ? Au nord, il y a la Roumanie, dont la candidature est fortement soutenue par la France, et, au sud, il y a la Turquie, déjà membre de l'Alliance. Pour nous, il s'agit, dans le débat sur l'élargissement, de ne pas prendre trop de retard sur la Roumanie, et d'éviter d'être marginalisés », estime un responsable bulgare.

La Roumanie est en effet candidate à l'OTAN et bénéficie sur ce point de l'appui de la France en raison de l'importance stratégique de ce pays pour le flanc sud de l'Alliance et du retard qu'il a pris par rapport à d'autres pays de la région, qui l'empêchera probablement d'intégrer l'Union européenne dans une première vague. La Roumanie peut se vanter d'un large soutien de la population à sa candidature (près de 80 % selon les sondages). De même, sa participation active au Partenariat pour la paix et sa volonté affichée de résoudre ses contentieux avec les pays voisins (accord ukraino-roumain de mai 1997) renforcent ses chances d'être acceptée au sein de l'Alliance.

« Si la Slovaquie devait rester en dehors de la première vague de l'intégration, le pays prendrait un retard considérable dans sa modernisation et sa transformation par rapport à ses voisins », explique de son côté le président slovaque Michal Kovac. Les dirigeants et l'opinion publique slovaques sont divisés au sujet de l'entrée dans l'OTAN. Si le Premier ministre espérait un « oui » au référendum du 23 mai 1997, deux de ses alliés politiques, le Parti national slovaque (SNS) et l'Association des ouvriers (ZRS), militent pour la neutralité et ont appelé à voter « non » aux trois questions portant sur l'entrée dans l'OTAN, le déploiement d'armes nucléaires et l'installation de bases militaires de l'OTAN sur le territoire slovaque. Organisé dans un climat de politique intérieure confus, le référendum sur l'adhésion à l'OTAN a été un échec. 9,8 % seulement des inscrits ont voté, et 55 % des votants se sont prononcés contre l'adhésion.

Et si l'OTAN, à l'instar de la ligne Maginot, fournissait ce sentiment rassurant de sécurité absolue tout en devant se révéler inadapté à la menace réelle lorsque celle-ci apparaîtra ? La guerre froide avait un certain nombre de caractéristiques. D'une part, ce conflit était stable. Même si des périodes de détente alternaient avec des périodes de tension, une faculté d'adaptation rapide n'était pas indispensable. Les principaux acteurs n'étaient que deux. Certes, la guerre froide concernait une grande variété de secteurs en raison de son arrière-plan idéologique, mais sa composante militaire pouvait être distincte et faire l'objet de négociations séparées.

Quelles sont les nouvelles menaces apparues depuis sa disparition ? Corruption, crime organisé, immigration clandestine, conflits ethniques, crise économique et sociale. Ce qui caractérise ces risques, outre leur grande diversité, est qu'ils mettent à l'épreuve l'Etat dans les pays en transition (en particulier pour ce qui concerne le crime organisé et la corruption) et que, à l'inverse de la menace soviétique de naguère, ils peuvent diviser les Occidentaux sur les solutions à apporter (en témoigne la Yougoslavie). Un tel défi risque de fragiliser la cohésion existant entre les membres de l'Alliance mais également de constituer un problème de politique intérieure. Les débats survenus en Allemagne sur les conditions d'une intervention de la Bundeswehr à l'étranger en constituent une parfaite illustration. Depuis la fin de la guerre froide, les risques se sont diversifiés en Europe. Le scénario d'un Etat en agressant un autre n'est plus qu'un scénario parmi d'autres ; il n'est même pas, tant s'en faut, le plus probable. La stratégie ne saurait reposer uniquement sur la défense, la dissuasion, mais doit également prévoir un engagement de forces militaires à l'extérieur de la zone des pays de l'OTAN. Limitons-nous ici aux risques non militaires.

Les anciennes républiques soviétiques sont confrontées à un processus de formation nationale qui, pour réussir, implique des institutions réformées, la formation d'élites à la fois politiques et économiques, la création d'une société civile sur la base de la propriété privée. A cet égard, la corruption, le crime organisé constituent des menaces, d'une part, pour les Etats concernés en minant les institutions et la confiance que les populations leur accordent, d'autre part, pour les Etats d'Europe de l'Ouest. Le crime organisé discrédite les processus de transition économique dans la mesure où il renforce la polarisation de la société en termes de niveau de vie au lieu de contribuer à la création d'une classe moyenne. Il prive les économies de ressources précieuses, décourage les investisseurs étrangers et pourrait inciter certains Etats créditeurs à reconsidérer leur politique d'aide économique.

Sur le plan politique, les liens entretenus par des ministres et des parlementaires avec la mafia, remontant souvent à la période antérieure à 1989, discréditent les institutions dans des pays où la démocratie n'est pas une tradition solidement ancrée. Incapable d'assurer la sécurité de ses concitoyens, l'Etat se résigne à concéder à des groupes privés certaines tâches qu'il devrait assumer, telles que la protection des biens et des personnes. La faiblesse de l'Etat central encourage certains groupes locaux à

revendiquer toujours davantage de marge de manœuvre, non pas au nom du fédéralisme, mais au nom d'intérêts matériels bien compris. De plus, le crime organisé n'est pas réductible à une difficulté provisoire liée à la faiblesse des structures étatiques dans le processus de redistribution de la propriété. Il constitue un problème durable, même si de nombreuses variantes existent.

L'Ukraine se distingue par une mafia dont la puissance varie considérablement selon les régions. La ville portuaire d'Odessa fait honneur, de nos jours encore, à sa vieille réputation, et la mer Noire la relie aux trafiquants de drogue turcs. Du côté de Donetsk et de Dniepropetrovsk, places fortes des communistes, la criminalité organisée s'appuie sur l'ancienne *nomenklatura*. Mais les différentes formes cohabitent souvent. Ainsi, l'intervention d'unités anti-émeutes en Transnistrie a donné lieu à un trafic d'armes et de drogue se développant à la faveur d'un problème qui était, à l'origine, politique. Les groupes criminels s'emploient, depuis la fin du conflit, à essaimer dans d'autres parties de la région. Les grandes villes servent de plaque tournante à l'activité de groupes d'Asie, d'Afrique, d'Amérique du Sud, et les pouvoirs publics manquent de moyens pour imposer quelques règles fondamentales sans lesquelles un Etat n'est pas respecté. Le Président ukrainien admet lui-même que la mafia ukrainienne est plus puissante que son homologue sicilienne et l'opinion publique considère que c'est elle, plus que le Parlement ou le Président, qui gère le développement économique et politique du pays. Sur les 30 millions de tonnes de fuel livrées au pays en 1992, 8 millions ont été détournées et revendues à l'étranger illégalement. Le trafic de matières radioactives a crû considérablement ces dernières années et ses profits dépassent aujourd'hui ceux du trafic de stupéfiants. Plusieurs saisies opérées en Allemagne en témoignent. Le défi de la criminalité organisée relève des Etats eux-mêmes et renvoie à leur capacité à constituer une société civile. Il est également international puisque, par exemple, les groupes opérant en Ukraine ont fréquemment des liens étroits avec les groupes russes ou d'Asie centrale. Si ces risques non militaires ne disparaissent pas, le scénario de sociétés de type sud-américain, sans développement économique et politique durable, n'est pas à exclure.

En somme, l'avenir des anciennes Républiques soviétiques devenues Etats souverains dépend moins de la Russie et de l'OTAN que de leur propre capacité à relever leurs défis internes. Le premier de ces défis est la transition économique qui, en cas d'échec, peut remettre en cause la stabilité et l'indépendance de l'Etat. Cela vaut en particulier pour l'Ukraine, où le développement économique est directement lié à la (re)constitution de l'Etat-nation. La loyauté à celui-ci des populations russes ou russophones de l'est du pays ne peut en effet qu'être éprouvée par la situation économique relativement meilleure au-delà de la frontière, du côté russe. La situation économique actuelle demeure critique. Si des succès ont été remportés contre l'inflation et le déficit budgétaire, le déclin de la production industrielle se poursuit (—27,3 % en 1994, —10 % en 1996), la privatisation s'apparente à un jeu d'écriture, le niveau de vie baisse et les investissements étrangers sont peu significatifs. Les dirigeants ukrainiens hésitent pourtant à engager des réformes radicales similaires à celles d'autres pays d'Europe centrale. Les conséquences sociales de telles réformes affecteraient en effet en premier lieu les bastions de l'industrie lourde

situés à l'est du pays, là où précisément vit la majeure partie de la population russe ou russophone. En outre, la lenteur du renouvellement des élites à l'échelon gouvernemental et régional ainsi qu'au Parlement ne favorise guère de telles réformes. Il reste que le règlement des contentieux diplomatico-militaires de l'Ukraine avec ses voisins, évoqué plus haut, fera probablement passer au premier plan les facteurs proprement économiques de la sécurité et de la souveraineté ukrainiennes. Sans ennemi extérieur, la cohésion du pays risque d'être mise à mal, surtout si les mouvements régionalistes se radicalisent.

La loyauté de l'Est russophone semble garantie par le fait, entre autres, que les élites en place à Kiev sont originaires de cette région. Mais, outre la Crimée (où le retour des Tatars se heurte à une situation économique locale de plus en plus dégradée), des mouvements séparatistes existent en Transcarpatie et en Bukovine. En somme, un consensus sur la gestion du territoire reste à trouver, une option fédérale soutenue par les régions orientales s'opposant à une vision unitaire défendue par le centre et les régions occidentales. « Les Ruthènes uniates de Galicie, les "Petits-Russiens" fortement russifiés d'Odessa et du bassin du Donetz, les Ukrainiens de la région du Dniepr et les Rousyny d'Ukraine subcarpatique ne constituent pas plus maintenant qu'autrefois une nation ukrainienne homogène et soudée », explique A. Kappeler. Onze millions de Russes, principalement localisés à l'est et au sud, représentent 22 % de la population totale. Dans certaines régions, ils constituent plus de 40 % de la population et en Crimée, on l'a vu, les deux tiers. La politique ukrainienne vis-à-vis des minorités est particulièrement libérale. Il est proclamé dans la Déclaration de souveraineté : « Les citoyens de la République de toutes nationalités constituent le peuple d'Ukraine ». Depuis 1991, les habitants ont la nationalité ukrainienne quelles que soient leur appartenance ethnique et leur pratique linguistique. En somme, pour éviter tout conflit avec les minorités et le voisin russe, l'Etat ukrainien s'emploie à s'affirmer davantage comme une communauté civique que comme un ensemble défini selon des critères culturels ou ethniques (la Moldavie, dont la langue officielle n'est pas précisée dans la Constitution, pratique la même ligne, mais cela suffira-t-il à forger des Etats et des nations viables ?).

Les menaces perçues comme les plus sérieuses demeurent toutefois des menaces externes, perception largement influencée par l'expérience historique : l'échec de la tentative de l'Ukraine de se constituer en Etat indépendant entre 1917 et 1921 demeure présent dans les représentations contemporaines. Les dirigeants en ont retenu un enseignement : priorité doit être donnée à la constitution de forces armées et à l'unité et la stabilité internes. « La décision de constituer des forces armées, expliquait en 1992 le ministre ukrainien des Affaires étrangères Anatoly Zlenko, ne s'explique pas par des intentions agressives mais par notre histoire tragique.(...) Au début de ce siècle, l'Ukraine a perdu son indépendance parce qu'elle a négligé de préserver sa propre armée. Cette amère expérience nous incite à ne pas renouveler de telles erreurs ». L'échec de 1921 conduit également les dirigeants contemporains à privilégier la stabilité interne, quitte à retarder les nécessaires réformes économiques.

La plupart des scénarios présentés dans le débat sur l'élargissement de l'OTAN impliquent une Russie néo-impériale, agressive, consacrant ses forces à des desseins

expansionnistes. N'est-ce pas plutôt une Russie faible et marginalisée qu'il faut redouter ? Contre la corruption et le crime organisé qui se diffusent dans l'ex-URSS et aussi, le plus souvent à partir de la Russie, en Europe de l'Est, l'OTAN ne constitue pas une réponse. Certes Javier Solana prône, entre la Russie et l'OTAN, « une coopération dans les domaines tels que la non-prolifération des moyens de destruction massive ou la lutte contre le crime organisé » mais l'élargissement de l'OTAN apparaît comme une réponse bien dérisoire face aux nouveaux défis. Seule une démocratie viable dans les Etats successeurs de l'Union soviétique semble constituer une solution.

La médiatisation des « sommets » précédant l'élargissement de l'OTAN accrédite la thèse selon laquelle cet élargissement est l'élément fondamental de l'après-guerre froide. Or les nouveaux défis qui se posent à la sécurité européenne ne sont pas principalement militaires. Le succès ou l'échec des réformes économiques, le crime organisé, la corruption, la pollution, la situation sanitaire et démographique sont des facteurs de la sécurité européenne que la fin de la guerre froide a mis au premier plan. La constitution d'Etats viables en Europe centrale et orientale détermine non seulement leur sécurité propre mais également celle de l'Europe occidentale puisqu'elle est un facteur de stabilité non négligeable. L'élargissement de l'OTAN apparaît en ce sens comme une réponse certes pertinente qui s'inscrit dans un mouvement politique, économique, institutionnel d'un « retour à l'Europe » des pays d'Europe médiane (à supposer que ceux-ci en aient été tenus à l'écart) mais insuffisante face à la diversité de la géographie et de la typologie des risques apparus depuis la fin de la guerre froide.

N'en déduisons pas trop rapidement que l'élargissement de l'OTAN est totalement inopérant face aux nouveaux risques. Si l'Alliance est avant tout un instrument de la guerre froide, le processus de son élargissement consolide les bases des nouvelles démocraties d'Europe centrale. Les critères que doivent respecter les pays candidats sont en effet : le contrôle civil des forces armées, la modernisation et la gestion transparente de celles-ci, le règlement des contentieux existants avec les voisins, l'existence d'une économie de marché. Sans l'attraction exercée par l'Union européenne et l'OTAN, les pays candidats feraient-ils preuve du même zèle dans ces domaines ? La signature de l'accord entre l'Ukraine et la Roumanie sur leur contentieux territorial au moment même de l'examen de la candidature de la Roumanie à l'OTAN en mai 1997 illustre l'influence qu'exerce en soi le processus d'élargissement. Sans compter la participation à des opérations de maintien de la paix acceptée par les pays candidats, qui les présente, avant l'entrée dans l'OTAN, comme des contributeurs de sécurité en coopération avec d'autres armées. A en juger par les efforts déployés par les pays Baltes ou par l'Ukraine, ce rôle stabilisateur de l'OTAN (le constat pourrait être identique dans le cas de l'Union européenne) dans le processus même d'élargissement ne s'observe pas uniquement auprès des pays qui feront partie de la première vague. En ce sens, la volonté affichée par les Etats-Unis et par l'OTAN de « garder la porte ouverte » pour des adhésions ultérieures paraît judicieux.

En s'élargissant, l'Union européenne est également appelée à contribuer à la sécurité du continent européen, un rôle que l'adhésion dès la première vague d'un des trois pays Baltes soulignerait encore davantage. Par la mise en œuvre du « troisième pilier », elle

est probablement plus apte que l'OTAN à faire face aux menaces diffuses (drogue, immigration clandestine) qui caractérisent l'après-guerre froide. Dans la mesure où ces nouvelles menaces ont bien souvent leur source en Europe de l'Est, les nouveaux Etats membres d'Europe centrale auront la responsabilité d'assurer l'interface entre l'Union européenne et les pays non membres. Sous quelle forme ? La réticence de la Pologne à fermer ses frontières orientales, pour des raisons historiques, économiques et politiques, la place en porte-à-faux par rapport à la politique migratoire européenne. Mais faut-il fermer les frontières externes de l'Union européenne alors que l'Europe doit l'essentiel de son identité aux flux d'idées, d'hommes, de biens qu'elle a su assimiler, en particulier en provenance de l'Est ? N'existe-t-il pas une contradiction entre la volonté affichée de supprimer toute ligne de partage en Europe et de contribuer à la stabilité de sa périphérie, et la tentation de fermer les frontières ?

En raison de leur géographie, les pays d'Europe centrale sont, en tant que futurs membres de l'Union européenne, appelés à inventer les outils leur permettant de fonctionner comme une interface entre l'Est et l'Ouest. En articulant leurs intérêts nationaux, définis entre autres par des perceptions héritées d'une histoire longue, et les intérêts européens, ils peuvent faire en sorte que l'intégration dans l'OTAN et dans l'UE ne soit pas synonyme d'exclusion pour d'autres. C'est ainsi qu'ils seront des contributeurs de sécurité à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union. A en juger par certains débats en Pologne, ce défi intellectuel peut être relevé avec succès et contribuer ainsi plus largement à la définition de la politique de l'Union européenne vis-à-vis de sa périphérie immédiate.

Conclusion

Il est au fond paradoxal que l'élargissement de l'OTAN ait à ce point dominé les réflexions sur la réorganisation de l'architecture européenne de sécurité. L'Acte fondateur, qui initie un partenariat entre la Russie et l'OTAN susceptible de rendre improbable un affrontement Est-Ouest, paraît plus significatif. De même, la réorganisation du commandement de l'OTAN, la création d'un pilier européen de la Défense sont déterminants en particulier dans l'éventualité de crises dans les Balkans ou en Méditerranée. Enfin, les risques non militaires vont exiger de l'Union européenne élargie une coopération efficace dans le cadre, entre autres, du « troisième pilier ».

L'entrée de nouveaux membres dans l'Alliance s'apparente à un compromis entre l'OTAN, en particulier les Etats-Unis, et la Russie, compromis sur lequel les futurs membres n'ont pas été consultés. Cet élargissement se sera opéré de manière pragmatique, sans projet à long terme. Les Etats-Unis n'ont accepté de l'envisager que lorsque la question est devenue un enjeu de politique intérieure. L'accord signé avec la Russie doit par ailleurs beaucoup à l'expérience de la Bosnie, qui voit forces russes et forces de l'OTAN opérer ensemble dans le cadre d'une opération de maintien de la paix.

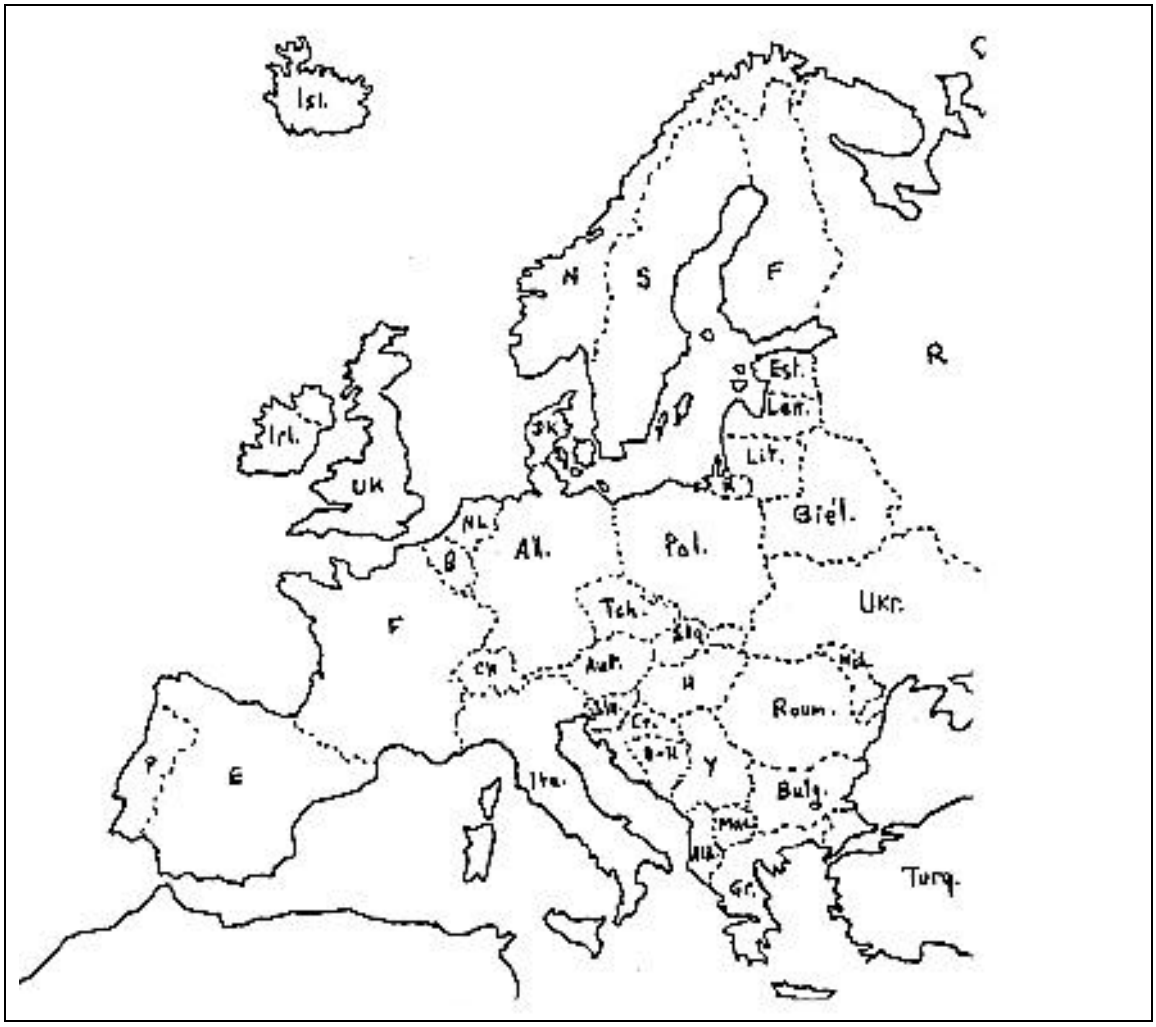
Le sort des Etats dont le statut est le plus précaire n'est pas scellé. Compte tenu des

réticences russes, l'élargissement de l'OTAN ne sera probablement pas la solution. Des accords bilatéraux, des initiatives régionales, des réformes internes engagées par des gouvernements soucieux de se rapprocher de l'Union européenne et de l'OTAN pourraient constituer une réponse plus adaptée. Après avoir été acceptée au sein du Conseil de l'Europe, la Russie est désormais associée à l'OTAN, compensant ainsi son retrait militaire d'Europe centrale par une présence institutionnelle lui permettant d'être entendue. Il s'agit là d'une contribution à la sécurité européenne au moins aussi importante que l'élargissement en lui-même, à condition naturellement que les dirigeants russes estiment avoir, au sein de ces institutions, non seulement des droits mais aussi des devoirs. Il convient de noter qu'au-delà de la rhétorique parfois menaçante qui prévaut à Moscou, la signature de l'Acte fondateur, l'accord russo-ukrainien intervenus dans la même semaine sont des événements qu'on peut qualifier d'historiques. Même si l'accord russo-ukrainien entérine une situation plus qu'il ne la crée, il contribue à discréditer l'idée d'Empire en Russie. Or, selon Z. Brzezinski, « la Russie peut être un Empire ou une démocratie mais elle ne peut pas être les deux », ajoutant que la Russie ne peut redevenir un Empire sans l'Ukraine. En conséquence, une Ukraine indépendante ne peut que contribuer au développement de la démocratie en Russie. De même, l'actuel ministre polonais des Affaires étrangères considère que « l'élargissement des structures euro-atlantiques va aider les réformes démocratiques et économiques non seulement dans les pays qui obtiendront l'adhésion à l'OTAN, l'UE, l'UEO mais aussi, indirectement, en Russie et dans les autres Etats post-soviétiques ». Le dialogue entre l'Ouest et la Russie peut ainsi aboutir à un partenariat. Celui-ci ne saurait cependant constituer une fin en soi. Il doit rendre possible une coopération susceptible de répondre aux défis de sécurité de l'après-guerre froide, qui sont diffus et qui renvoient principalement à la difficile constitution d'Etats et de nations dans l'ex-Union soviétique. A cet égard, c'est moins la puissance et l'agressivité des républiques ex-soviétiques — à commencer par la Russie — qu'il convient de redouter que leur faiblesse. C'est moins une centralisation des pouvoirs qui menace qu'un éparpillement de ceux-ci susceptible de conduire à l'anarchie.

La disparition de la guerre froide et de l'URSS n'aura donc pas conduit à celle de l'OTAN. Rien de surprenant puisque sa fonction n'a jamais été uniquement de contrer une éventuelle agression soviétique. Le maintien de l'OTAN et son élargissement à l'Est permettent aux Américains de continuer d'être une puissance européenne, d'empêcher une concurrence entre les puissances européennes et de leur fournir les moyens que, mêmes unies dans l'UEO, elles n'ont toujours pas. L'OTAN élargie rassure des pays d'Europe médiane soucieux de s'affranchir clairement de la Russie. Enfin, cet élargissement permet à l'Allemagne d'assurer la sécurité de ses voisins orientaux, et donc la sienne, au moindre prix et sans paraître céder à la tentation d'un *Sonderweg*. « To keep the Americans in, the Russians out, the Germans down »... Le général Ismay aurait-il toujours raison ?[17]

---

[17] L'auteur remercie le ministère français des Affaires étrangères pour son soutien dans le cadre de la bourse Lavoisier, ainsi que le CERI.


Isl.
N
S
F
R
Est.
Lett.
Lit.
Irl.
UK
DK
NL
B
Al.
Pol.
Biél.
Ukr.
F
Tch.
Slq.
CH
Aut.
H
Roum.
Mol.
P
E
Ita.
Y
Bulg.
Mac.
Alb.
Gr.
Turq.

Bibliographie

ARON, L., JENSEN, K.— *The Emergence of Russian Foreign Policy*, Washington, The US Institute of Peace, 1997.

BARTOSZEWSKI, B.— « Polen und seine Nachbarn », *Zeitschrift für Politik* 43, 1, mars 1996.

BAZHANOV, Y.— « Russia's changing foreign policy », *Berichte der BIOst* 30, 1996.

Belarus, Ukraine, Moldova : What Security in which Europe ? Colloque organisé par le Collège d'Europe - Natolin, Varsovie, 25-26 avril 1997, Peter Lang (à paraître).

BERTRAM, C.— « NATO on track for the 21st Century ? », *Security Dialogue* 26, 1, mars 1995.

BOULDERT, Ed.— *The New Russia : Troubled Transformation*, Oxford, Westview Press, 1995.

BRUNET, R. (dir.).— *Géographie universelle. Europe orientale, Russie, Asie centrale*, Paris, Belin, 1996.

BRZEZINSKI, Z.— « The premature partnership », *Foreign Affairs* 73, 2, mars-avril 1994.

CARLTON, D. (ed.).— *Rising Tension in Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Darmouth, 1996.

CLEMENT, H., KNOGLER, M., SEKAREV, A.— *Die wirtschaftspolitische Lage der Ukraine*, Munich, Osteuropa-Institut, Working Paper n° 189, novembre 1995.

Energy Policies of Ukraine, Paris, OCDE, 1996.

FOUCHER, M., (dir.).— *Fragments d'Europe, Atlas d'Europe médiane et orientale*, Fayard, 1994.

FOUCHER, M., (dir.).— *Les défis de sécurité en Europe médiane*, Paris, Fondation pour les études de défense, collection « Perspectives Stratégiques », 1996.

GARNETT, S.— « Russia's illusory ambitions », *Foreign Affairs*, mars-avril 1997.

GARNETT, S.— *Keystone in the Arch, Ukraine in the Emerging Security Environment of Central and Eastern Europe*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1997.

KAPPELER, A.— *Petite histoire de l'Ukraine*, Paris, Cultures et sociétés de l'Est 26, 1997.

KAISER, K., KRAUSE, J.— *Deutschlands neue Aussenpolitik*, Band 3 : *Interessen und Strategien*, Munich, Forschungsinstitut der deutschen Gesellschaft für auswärtige Politik, 1996.

KUZIO, T.— *Ukrainian Security Policy*, Washington, CSIS, The Washington Papers 167, 1995.

KRAUSE, J., RAHR A.— *Russia's New Foreign Policy*, Bonn, Arbeitspapiere zur internationalen Politik 91, 1995.

MALCOLM, N., PRAVDA, A.— « Democratization and Russian foreign policy », *International Affairs* 72, 3, 1996.

MATLOCK, J.F.— « Dealing with a Russia in turmoil », *Foreign Affairs* 75, 3, mai-juin 1996.

PIPES, R.— « Russia's past, Russia's future », *Commentary*, juin 1996.

SHELLEY, L.— « Organized crime in the former Soviet Union », *Problems of Post-Communism*, janvier-février 1995.

SHELLEY, L.— « Post-Soviet organized crime and the rule of law », *John Marshall Law Review* 28, 4, 1995.

STEFANOWICZ, J.— « Central Europe between Germany and Russia. A view from Poland, *Survival* 26, 1, mars 1995.

STREKAL, O.— *Independent Ukraine : The Search for Security*, IAI/SWP, Stiftung Wissenschaft u. Politik, mars 1995.

VOGEL, H.— « Opening NATO : a cooperative solution for an ill-defined problem ? », *Aussenpolitik* 48, 1, 1997.

WALTER, F.— « Russland und die NATO-Erweiterung », *Osteuropa* 8, 1996.

WEISSHUHN, R.— « Thesen zur Diskussion der NATO-Erweiterung », *S+F, Viertel-jahresschrift für Sicherheit und Frieden*, Baden-Baden, Nomos, 14e année, 3, 1996.

WEYDENTHAL, J. de.— « Poland's Eastern Policy ». *RFE/RL Research Report* 3, 7, 18 février 1994.

WOHLFELD, M.— « The former non-Soviet Warsaw Treaty Organization countries' security choices in the post-cold war era » in : P. Dunay, G. Kardos, A.J. Williams (ed.), *New Forms of Security. Views from Central, Eastern and Western Europe*, Darmouth, 1995.

YAKEMTCHOUK, R.— *L'indépendance de l'Ukraine*, Bruxelles, Institut royal des relations internationales, 1993.

ZIELONKA, J.— « Les paradoxes de la politique étrangère polonaise », *Politique étrangère*, 1/1994.

REVUES

Aussenpolitik
Europe-Asia Studies
Foreign Affairs
Internationale Politik
La Nouvelle Alternative
Transition