



ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DE L'OTAN

**COMMISSION POLITIQUE
(PC)**
Sous-commission sur
les partenariats de l'OTAN (PCNP)

**UN APERÇU DES
RELATIONS OTAN-RUSSIE**

Rapport

Miro KOVAC (Croatie)
Rapporteur faisant fonction

145 PCNP 19 F rév.1 fin | Original : anglais | 13 octobre 2019

TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION.....	1
II.	L'OTAN ET LA POLITIQUE ETRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ DE LA RUSSIE	1
III.	RELATIONS GLOBALES ENTRE L'OTAN ET LA RUSSIE.....	3
IV.	RELATIONS ENTRE L'OTAN ET LA RUSSIE : LES GRANDES QUESTIONS.....	4
	A. UN COMPORTEMENT AGRESSIF À L'ENCONTRE DES PAYS DE L'ALLIANCE	5
	B. ÉLARGISSEMENT DE L'OTAN.....	6
	C. LA SYRIE ET LA STABILITÉ AU MOYEN-ORIENT	8
	D. TERRORISME.....	9
	E. MAÎTRISE DES ARMEMENTS.....	9
V.	GÉRER LES RELATIONS ENTRE L'OTAN ET LA RUSSIE	10
	A. RENFORCEMENT DE LA DÉFENSE ET DE LA DISSUASION ET MAINTIEN DES MESURES DE RÉASSURANCE	10
	B. MAINTIEN DES PRESSIONS ÉCONOMIQUES.....	11
	C. POURSUIVRE ET DÉVELOPPER LE DIALOGUE	12
	D. TROUVER ET EXPLOITER UN TERRAIN D'ENTENTE – PRIVILÉGIER LA MÉTHODE TRANSACTIONNELLE	12
VI.	CONCLUSIONS.....	13
	BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE	15

I. INTRODUCTION

1. À la fin de la guerre froide, l'Alliance a tenté de bâtir un partenariat stratégique avec la Russie. Ces dernières années, la qualité des relations entre les pays membres de l'OTAN et Moscou s'est fortement détériorée, notamment à partir de 2008 avec son agression militaire contre la Géorgie, puis avec l'annexion illégale de la Crimée par la Russie en 2014 et enfin au vu du soutien politique, militaire et économique que Moscou continue d'apporter aux milices illégales qui opèrent dans la partie occupée des régions ukrainiennes de Donetsk et de Louhansk.

2. Les agissements de la Russie mettent en péril la sécurité et la stabilité de toute la zone euro-atlantique. Non content de mener une politique foncièrement hostile et déstabilisatrice envers l'Ukraine, le Kremlin se livre à des campagnes de désinformation et à des activités hybrides qui interfèrent avec les processus démocratiques des membres et des partenaires de l'OTAN et visent à miner la confiance des populations dans les institutions démocratiques des pays alliés. Il cherche de surcroît à saper l'Alliance dans son ensemble, ainsi qu'à altérer l'ordre international fondé sur le respect des règles.

3. Le présent document est une mise à jour de précédents rapports de la commission politique de l'AP-OTAN consacrés à la Russie et aux relations que celle-ci entretient avec l'OTAN. Le rapporteur y analyse succinctement l'attitude de Moscou vis-à-vis de l'Alliance et ses conséquences pour les membres et les partenaires de l'Organisation. Il dresse la liste des grands domaines dans lesquels une telle attitude influe sur la sécurité des Alliés et émet l'opinion que la Russie conservera vraisemblablement cette posture de confrontation envers l'Alliance, tant que le président Vladimir Poutine ne sera pas disposé à changer son fusil d'épaule. D'une façon plus générale, le Kremlin applique une tactique révisionniste et entend instaurer un ordre international différent. Dans sa riposte aux provocations russes, l'Alliance se doit de rester ferme et de continuer à consolider ses dispositifs de dissuasion et de défense tout en évitant la surenchère. Les Alliés doivent aussi préserver leur cohésion politique dans leurs relations avec la Russie et faire montre de la volonté politique requise pour contrer l'agression russe chaque fois que cela sera nécessaire et en quelque endroit que ce soit. Parallèlement, ils devraient tâcher de poursuivre le dialogue politique avec Moscou et réfléchir aux moyens de l'élargir et, si possible, de l'approfondir.

II. L'OTAN ET LA POLITIQUE ETRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ DE LA RUSSIE

4. Quel que soit le pays concerné, ses priorités en matière d'affaires étrangères et de sécurité sont, d'une part, la protection de sa souveraineté et de son intégrité territoriale et, d'autre part, la défense de son territoire et de ses citoyens contre toute attaque. Il en va de même pour la Russie et les principaux documents officiels régissant la politique étrangère et la politique de sécurité du gouvernement russe sont sa stratégie de sécurité nationale (SSN), son concept de politique étrangère et sa doctrine militaire. Ces textes, combinés aux actes posés par le Kremlin, donnent une bonne idée des objectifs de la Russie et des instruments qu'elle utilise pour les atteindre.

5. Le concept de politique étrangère, actualisé en 2016, prend pour hypothèse de départ le déclin de l'Occident. Il met l'accent sur l'établissement de relations avec d'autres pays ou entités régionales - et notamment la République populaire de Chine -, en vue de potentiels partenariats, ainsi que sur les efforts déployés par les pays occidentaux pour tenter de circonscrire la Russie et d'étendre leur influence sur son « étranger proche ».

6. De la même manière, la SSN de 2015 souligne combien il est important d'œuvrer à l'avènement d'un ordre international multipolaire où la Russie serait une puissance sur un pied d'égalité avec les États-Unis. La crainte d'un « encerclement » déjà exprimée dans la version de 2009 réapparaît ici, en même temps qu'un sentiment d'inquiétude à la perspective d'un « changement de régime » dans le voisinage de la Russie, changement provoqué et soutenu par l'Ouest, et d'un potentiel climat d'instabilité intérieure.

7. La doctrine militaire de 2014 définit l'Alliance comme une « menace extérieure fondamentale » et la politique de la porte ouverte de l'OTAN comme un « danger militaire ». Elle dresse la liste des dangers militaires externes émanant des politiques de l'OTAN, dont le « déplacement de structures militaires » à proximité des frontières russes et le « déploiement de contingents militaires d'États étrangers dans des pays voisins ». Dans cet ordre d'idées, elle insiste lourdement sur la crainte de voir s'installer dans des « États frontaliers » des régimes dont les politiques menacent les intérêts de la Fédération de Russie. Si les groupes terroristes actifs à l'échelle internationale, la prolifération des armes de destruction massive et le trafic d'armes et de stupéfiants sont évoqués, ils n'occupent plus une place aussi importante que dans les versions précédentes. Selon la doctrine militaire, les désordres sociaux et les difficultés économiques dans lesquels se débat la Russie sont imputables à l'Ouest. Pour parer à ces menaces, le pays doit, toujours selon la doctrine, protéger sa sphère d'influence et se mettre en quête de partenaires de substitution. Cependant, la coopération avec les pays occidentaux dans des domaines d'intérêt commun – tels que la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme islamiste, la maîtrise des armements ou la défense antimissile stratégique – n'est pas exclue.

8. Venant s'ajouter à ces documents officiels, les déclarations publiques de hauts responsables russes permettent d'y voir plus clair dans les plans du Kremlin en matière de politique étrangère et de politique de sécurité. Toutes les grandes décisions relevant des affaires étrangères, de la sécurité et de la défense forment le pré carré de M. Poutine, qui se trouve à la tête de la Fédération depuis 2002, exception faite des années 2008 à 2012, période pour laquelle il occupait les fonctions de premier ministre. Il jouit d'un fort pourcentage d'opinions favorables auprès des Russes ; sa popularité, qui se doit en grande partie à une politique étrangère destinée à redonner à la Russie un statut de grande puissance, a atteint des sommets après l'annexion de la Crimée. Les critiques occidentales face aux velléités aventuristes affichées par Moscou ont contribué à renforcer encore la popularité de M. Poutine. Le contrôle qu'exercent les autorités sur la plupart des médias et leurs efforts pour réduire l'opposition au silence sont d'autres facteurs qui ont permis de maintenir le pourcentage d'opinions favorables à un niveau élevé et d'étouffer toute critique de l'action gouvernementale.

9. Sous la direction de M. Poutine, la Russie veut avant tout obtenir de la communauté internationale la reconnaissance réitérée de son statut de grande puissance à égalité avec les États-Unis, statut qu'elle s'est elle-même attribué. Pour le Kremlin, le pays est dans un état de rivalité permanente, dans une course perpétuelle à la domination et à l'influence ; l'Ouest, y compris l'Union européenne, menace la sécurité nationale et s'oppose aux ambitions de la Russie, qui aspire à reconquérir le statut en question. De hauts responsables ont reproché maintes fois à l'Alliance de mener des politiques qui ne tenaient pas compte des intérêts légitimes de la Russie sur le plan de la sécurité. Les relations avec l'Ouest sont considérées essentiellement comme un jeu à somme nulle et Moscou présume que les politiques occidentales sont avant tout conçues pour affaiblir et encercler la Fédération. Par le passé, M. Poutine a fréquemment usé d'une rhétorique agressive, voire carrément menaçante à l'encontre de l'OTAN et, plus généralement, de l'Ouest. En 2018, il a franchi un nouveau stade dans l'escalade verbale envers l'Organisation lorsque, dans son discours sur l'état de la nation, il a annoncé la mise en service de nouveaux systèmes d'armes – parmi lesquels des missiles hypersoniques et des torpilles nucléaires – qui, a-t-il affirmé, rendraient inopérantes les défenses occidentales.

10. Le Kremlin est obnubilé par la sécurité territoriale. Ce point de vue est conforté par l'histoire. Par conséquent, les autorités russes estiment que, pour être en sécurité, la Fédération doit être entourée d'une zone-tampon constituée de pays amis ou vassalisés. Il s'agit là, intrinsèquement, d'une vision du monde propre à la politique des grandes puissances du XIXe siècle. Pour M. Poutine, la puissance militaire est une condition *sine qua non* d'une mise en valeur satisfaisante des intérêts nationaux. Aussi le rôle des services de renseignement et des forces armées dans la conduite de la politique étrangère russe s'est-il élargi sous la présidence de M. Poutine. La diplomatie coercitive, qui recourt notamment à la menace d'employer la force armée, est devenue partie intégrante de la boîte à outils dont se sert Moscou dans ses relations avec d'autres pays.

Cela est évident dans le cas des pays de l'ex-URSS et, en particulier, de l'Ukraine et de la Géorgie, sur le territoire desquelles la Russie maintient des troupes et des bases militaires sans le consentement de leurs gouvernements respectifs.

11. Moscou estime que l'Ukraine et la Géorgie, tout comme d'autres pays ayant appartenu à l'URSS, font partie de sa « sphère d'influence » (ou « étranger proche »), laquelle constitue un glacis indispensable contre les menaces extérieures. Les activités que des pays tiers et, plus spécialement, les membres de l'OTAN mènent dans la région sont considérées avant tout comme des tentatives pour isoler la Russie et, partant, pour battre en brèche ses prétentions sur le statut de puissance dirigeante de la région. Cela est explicitement stipulé dans la SSN de 2015. En outre, le Kremlin juge que la possession d'une « sphère d'influence » confirme le statut de grande puissance de la Russie.

12. À mesure que ses relations avec les pays membres de l'OTAN se sont détériorées en raison de la crise ukrainienne, la Russie a manifesté un intérêt accru pour la Chine. La coopération entre les deux pays s'est également intensifiée dans le domaine économique, plus spécifiquement en ce qui concerne le pétrole et le gaz. Moscou espère retirer un profit économique de l'initiative chinoise baptisée *La Ceinture et la Route* et veut croire que l'approfondissement de la coopération économique sino-russe atténuera les pertes causées par la dégradation de ses rapports avec Washington et l'Union européenne. La coopération qu'entretiennent les Russes et les Chinois dans le secteur de la sécurité s'inscrit principalement dans le contexte de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS), qui concentre ses travaux sur la lutte antiterroriste et sur la maîtrise des désordres intérieurs.

13. Consciente toutefois de l'amenuisement progressif de sa stature économique en Asie centrale, la Russie craint que le renforcement de la présence chinoise ne restreigne son influence dans cette partie du monde. Pour l'instant, elle reste, sur le terrain de la sécurité, le premier acteur de la région, mais Pékin augmente aussi son empreinte politique et sécuritaire dans ladite région. Par-dessus le marché, les intérêts et les stratégies des deux pays ne coïncident pas toujours.

III. RELATIONS GLOBALES ENTRE L'OTAN ET LA RUSSIE

14. La coopération entre l'Alliance et la Russie a permis de gérer la sécurité et la stabilité de la zone issue de la guerre froide et l'Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre la Fédération de Russie et l'OTAN a jeté les fondements officiels de ces relations. Dialogue et coopération ont été consolidés en 2002 avec la création du Conseil OTAN-Russie (COR), dont les travaux portaient avant tout sur la lutte contre le terrorisme, la gestion des crises, la non-prolifération, la maîtrise des armements et les mesures de confiance, la défense contre les missiles de théâtre, les recherches et le sauvetage (SAR) en mer, la coopération entre secteurs militaires et les situations d'urgence à caractère civil. L'un des résultats les plus aboutis de la coopération entre l'OTAN et la Russie a été l'engagement commun de promouvoir la paix et la stabilité dans les Balkans. Mais le discours de M. Poutine à la conférence de Munich sur la sécurité de 2007 et, surtout, les cyberattaques dirigées contre l'Estonie cette même année ainsi que la guerre russo-géorgienne de 2008 ont marqué un changement de cap spectaculaire dans les relations entre l'OTAN et Moscou. À l'heure actuelle, tout esprit de coopération a disparu et ces relations sont placées sous le signe de la confrontation et d'une extrême tension.

15. La Russie a annexé la Crimée en 2014 : pour la première fois en Europe depuis la fin de la seconde guerre mondiale, un pays s'est emparé d'une partie de territoire d'un autre pays. La Crimée n'est cependant que la partie émergée de l'iceberg, l'indice d'une ligne de conduite qu'a adoptée le Kremlin et qui est apparue dès 2008, après l'agression militaire russe contre la Géorgie. Après 2014, la Russie a multiplié les provocations, que ce soit par des manœuvres militaires ou le recours à des mesures hybrides contre des membres ou des partenaires de l'OTAN.

16. Les Alliés ont riposté fermement à l'occupation et à l'annexion illégales de la Crimée ainsi qu'à d'autres manifestations d'agressivité de la Russie. L'OTAN a suspendu toute forme de coopération pratique avec Moscou en avril 2014. De plus, elle s'est accommodée de la situation en réaménageant ses capacités militaires et en rationalisant ses structures et ses mécanismes pour se doter de processus décisionnels plus efficaces et plus rapides ; notamment, elle s'est adaptée à des technologies nouvelles comme les cybertechnologies ou l'intelligence artificielle. Les décisions prises aux sommets du pays de Galles (2014) et de Varsovie (2016), de même que l'Initiative de réassurance pour l'Europe (IRE) – rebaptisée en « Initiative de dissuasion pour l'Europe » (IDE) en 2017 –, ont entraîné un changement de posture de l'Organisation, qui en est revenue à la défense collective et à la dissuasion. Dans ce contexte, les Alliés ont, entre autres, déployé dans l'est du territoire de l'OTAN des troupes prêtes au combat, déployées par rotation, et triplé la taille de la Force de réaction de l'OTAN (NRF). Ils ont aussi coordonné avec l'Union européenne leur réponse à l'agression russe : par exemple, c'est l'agence européenne de défense qui dirige les efforts visant à améliorer l'aptitude de l'Organisation à déployer et à soutenir des forces, comme souligné lors du sommet de Bruxelles de 2018. Les pays membres de l'OTAN et l'Union européenne ont appelé à l'application de plusieurs séries de sanctions pour obliger la Russie à respecter les accords internationaux auxquels elle a souscrit.

17. En réponse au comportement agressif de la Russie, l'OTAN a pris des mesures défensives proportionnées. Dans les pays baltes et en Pologne, elle a déployé quatre groupements tactiques multinationaux qui se composent d'environ 4 500 soldats alliés et qui forment la « présence avancée renforcée » (eFP). L'eFP et la « présence avancée adaptée » (tFP) ont été mises en place pour riposter à une menace russe évidente. Il s'agit d'une présence rotative continue et non d'un déploiement permanent de troupes. Il en va de même pour la mission de police aérienne dont l'OTAN s'acquitte dans la région de la Baltique. Parallèlement, l'Organisation n'a pas fermé les canaux de communication politiques et militaires, de façon à permettre l'échange d'informations sur des sujets d'inquiétude, dissiper les malentendus et accroître la prévisibilité. Au sein du Conseil OTAN-Russie, le dialogue se poursuit et porte principalement sur le conflit en Ukraine et aux alentours de ce pays, la maîtrise des armements, les activités militaires et la nécessité d'augmenter la transparence et de réduire les risques. Certes, le partenariat OTAN-Russie des années 1990 n'existe plus, mais les relations entre les deux parties revêtent une importance capitale pour l'espace euro-atlantique et au-delà. Plusieurs questions primordiales y occupent une place prépondérante.

IV. RELATIONS ENTRE L'OTAN ET LA RUSSIE : LES GRANDES QUESTIONS

18. L'ampleur et la nature de la concentration militaire que la Russie déploie de l'Arctique à la mer Noire, tout comme le caractère provocateur des activités que mènent les forces armées de ce pays dans des zones situées dans le voisinage immédiat du territoire de l'OTAN, augmentent de manière spectaculaire le risque d'un conflit ou d'une escalade non désirés. Tout aussi préoccupants sont les exercices de dernière minute et, plus spécifiquement, la mise en place de systèmes modernes de déni d'accès et d'interdiction de zone (A2/AD) le long du flanc est de l'OTAN. Dans de nombreux cas, des aéronefs et des navires alliés et russes se sont trouvés sur des trajectoires de collision dans les eaux ou l'espace aérien de la mer Baltique, de la mer Noire ou de la Méditerranée. Si les moyens militaires de la Russie sont généralement plus réduits et moins puissants que ceux de l'OTAN, il n'empêche que, dans certaines régions situées aux frontières de la Russie – tel le bassin de la Baltique –, l'Alliance se trouve en état de nette infériorité pour ce qui est des armes classiques. En outre, les forces russes ont une capacité de projection de puissance perturbatrice suffisante dans le Caucase du Sud, en Ukraine ou au Moyen-Orient.

19. Compte tenu des tensions qui règnent en ce moment entre la Russie et l'OTAN et du ton agressif dont usent les dirigeants russes à l'encontre de cette dernière, le risque existe qu'un incident dégénère et se transforme en *casus belli* potentiel. Les propos hostiles et irresponsables de Moscou sur les armes nucléaires et l'impression que les dirigeants russes semblent adhérer à l'idée qu'un recours limité à ces armes est envisageable et serait de nature à leur procurer un avantage

stratégique (« provoquer l'escalade pour enclencher la désescalade ») ont remis la question de l'arsenal nucléaire et de la maîtrise des armements à l'ordre du jour. La doctrine militaire russe en vigueur semble abaisser le seuil d'emploi de telles armes.

20. De fait, la question des forces nucléaires et de la maîtrise des armements est revenue à l'ordre du jour lorsque les États-Unis et la Russie ont suspendu leur adhésion au Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI) et le retrait de l'administration américaine de ce traité est devenu effectif le 2 août 2019. En 2014 déjà, Washington soupçonnait Moscou d'avoir testé des missiles d'une portée excédant celle qu'autorisait ce traité. Bien que la Russie continue à nier toute violation de celui-ci, elle reconnaît ses infractions successives en ordre dispersé quand il ne lui est plus possible de les réfuter. Ainsi, au printemps 2018, elle a admis qu'elle disposait d'un nouveau type de missile après avoir affirmé le contraire pendant des années, tout en précisant que la portée dudit missile n'était que de 480 km et qu'il était donc conforme aux prescriptions du traité. En décembre de la même année, les Alliés sont arrivés à la conclusion formelle que la Russie contrevenait au traité et lui ont demandé d'en revenir au respect intégral et vérifiable de ses obligations. Le Conseil de l'Atlantique Nord a souscrit à la décision des États-Unis de suspendre leur adhésion au traité et d'engager la procédure de dénonciation de celui-ci – procédure d'une durée de six mois – au motif que la conception et le déploiement par la Russie du système de missile 9M729 (ou SSC-8, selon la nomenclature de l'OTAN) contrevenaient au traité.

21. Le maintien et - dans la mesure du possible - le renforcement des régimes de maîtrise des armements en vigueur forment la pierre angulaire de la politique de l'OTAN. Toutefois, si celle-ci reste attachée au principe de la maîtrise des armements et du désarmement et adhère aux traités internationaux, la Russie, elle, n'a dans le passé appliqué les accords internationaux en la matière que de façon sélective. Dans ce domaine également, elle cherche à tester jusqu'à quel point les Alliés toléreront qu'elle déroge à ses engagements.

A. UN COMPORTEMENT AGRESSIF À L'ENCONTRE DES PAYS DE L'ALLIANCE

22. Ces dernières années, le Kremlin a recouru beaucoup plus fréquemment à la guerre hybride. Le cyberspace est devenu l'un des principaux instruments grâce auxquels il tente de saper la cohésion de l'Alliance et de déstabiliser les institutions démocratiques des membres et des partenaires de l'OTAN. Cela représente un grave défi pour la stabilité, la sécurité et l'unité euro-atlantiques.

23. La Russie a pris pour cibles les élections et les référendums, à en croire des agences de renseignement et des organisations non gouvernementales (ONG) occidentales – telles que Bellingcat – qui sont parvenues à attribuer la responsabilité de cyberattaques aux services du renseignement militaire russe. Comme l'affirmait en 2018 le rapport général de la commission des sciences et des technologies de l'AP-OTAN ([L'ingérence de la Russie dans les élections des pays de l'Alliance](#)) elle suit « une approche opérationnelle opportuniste » en vertu de quoi elle mène des campagnes de désinformation destinées à « exacerber les tensions sociales préexistantes au sein d'une société » dans le but de miner les institutions démocratiques. Dans ce contexte, ces campagnes, conjuguées à des cyberactivités, visent à « mettre en avant les personnalités et les groupes politiques considérés comme favorables ou perméables à l'influence russe et [à] discréditer ceux qui sont perçus comme hostiles ». La Russie soutient également les forces opposées à l'ordre établi et coopère avec les partis marginaux situés aux deux extrêmes de l'échiquier politique. De plus, dans l'esprit du Kremlin, les manœuvres qui cherchent à jeter l'opprobre sur les valeurs occidentales sont aussi l'occasion de saper la confiance dans les démocraties à l'Ouest et dans l'Occident en général. Par ailleurs, plus les démocraties occidentales peuvent être dépeintes comme des entités faibles et dysfonctionnelles, plus le régime russe peut séduire les Russes eux-mêmes et d'éventuels alliés.

24. La panoplie hybride russe va de l'ingérence politique et des pressions économiques à l'espionnage agressif, en passant par l'exportation de la criminalité et de la corruption, les

cyberattaques, le recours à la force et les assassinats ciblés. Parmi les actes les plus dangereux, citons l'utilisation d'agents innervants de qualité militaire contre des expatriés russes qui résidaient sur le territoire d'un pays allié. Les cas les plus connus sont la tentative d'assassinat commise sur les personnes de Sergueï Skripal et de sa fille Ioulia au Royaume-Uni, en mars 2018, et le meurtre d'Alexandre Litvinenko, empoisonné au polonium 210 – une substance hautement radioactive – en novembre 2006.

25. On trouve aussi dans cette panoplie un instrument que l'on tend à négliger trop facilement, à savoir la corruption, qui joue un rôle prépondérant dans les manœuvres de la Russie pour consolider et étendre son influence. Selon deux documents du centre d'études stratégiques et internationales (CSIS), le Kremlin utilise depuis des années l'arme des pressions économiques pour créer et entretenir un réseau opaque de patronage dans toute l'Europe, réseau dont elle se sert pour influencer ou orienter les processus décisionnels. Toujours selon ces documents, « ce réseau de connexions politiques et économiques forme un cycle d'influence non vertueux qui tire sa prospérité de la corruption et de l'exploitation des lacunes de gouvernance sur les grands marchés comme dans les institutions majeures. Il s'agit en fin de compte d'affaiblir et de détruire de l'intérieur les systèmes démocratiques ». L'influence économique maligne et les opérations financières illicites de la Russie ont pour théâtre une zone financière floue qui constitue un péril clair et bien réel pour la sécurité des États-Unis comme pour la sécurité transatlantique.

B. ÉLARGISSEMENT DE L'OTAN

26. La politique de la porte ouverte est l'une des pierres angulaires de la ligne de conduite de l'OTAN et contraste avec la principale priorité de la politique étrangère russe, à savoir enrayer toute nouvelle progression de l'Organisation dans ce que le Kremlin juge être sa « sphère d'intérêt ». À plusieurs reprises, la Russie a affirmé que l'élargissement était dirigé contre elle et qu'il mettrait sa sécurité en danger. Elle œuvre donc activement contre cette politique, y compris dans des régions qu'elle ne considère pas comme appartenant à son « étranger proche ». Ainsi, elle a investi beaucoup de temps et d'énergie dans une démarche visant à empêcher la République de Macédoine du Nord de rejoindre l'Alliance. Après la signature de l'accord de Prespa par Athènes et Skopje, la Russie a redoublé d'efforts pour en prévenir l'application. On voit par là que les efforts qu'elle déploie pour faire obstacle à l'intégration des Balkans occidentaux dans l'Union européenne et, singulièrement, dans l'OTAN attisent de surcroît les tensions entre les pays concernés, mais aussi à l'intérieur de ceux-ci.

27. La description par Moscou de la politique de la porte ouverte insinue – faussement – que l'élargissement est un subterfuge conçu dans les capitales alliées pour étendre le territoire de l'OTAN aux dépens de la Russie. Or l'adhésion à l'OTAN n'a jamais été imposée à quelque pays que ce soit et aucun pays n'a jamais été « invité » à rejoindre l'Organisation. Au contraire, ce sont toujours les pays candidats qui ont entamé les préparatifs à l'accession dès lors qu'à leurs yeux celle-ci servait leurs intérêts stratégiques. Qui plus est, tous les pays membres de l'Alliance y sont entrés en vertu de leurs processus démocratiques nationaux. Leur présence reflète, par conséquent, la volonté de leurs peuples. En outre, un principe fondamental du droit international veut qu'un pays soit libre de décider de ses propres arrangements en matière de sécurité, une disposition explicitement consignée dans de nombreux accords signés par la Russie, dont l'Acte final d'Helsinki et l'Acte fondateur. Tout pays adhérant à l'OTAN souscrit de ce fait aux politiques et aux principes alliés, y compris à la déclaration selon laquelle « l'Alliance ne cherche pas la confrontation et ne représente aucune menace pour la Russie ». Aussi l'élargissement de l'OTAN n'est-il pas dirigé contre la Fédération. Au contraire, la politique de la porte ouverte a contribué à faire progresser la démocratie, la sécurité et la stabilité à travers l'Europe.

28. En 2008, au sommet de Bucarest, les chefs d'État et de gouvernement des pays membres de l'OTAN avaient décidé que la Géorgie et l'Ukraine deviendraient membres de l'Alliance, comme elles en avaient manifesté le souhait. Cette perspective est une épine de taille dans le pied de la Russie, qui tente de multiplier les obstacles pour empêcher Kiev et Tbilissi de respecter les priorités

annoncées de leur politique étrangère. L'annexion de la Crimée en 2014 était une violation flagrante des règles et accords internationaux, tout comme le soutien que Moscou continue d'apporter à l'insurrection dans la partie orientale de l'Ukraine, insurrection qui a fait quelque 13 000 morts en cinq ans. D'autre part, la Russie n'applique que ce qui lui convient dans le cadre des accords de Minsk. Les Alliés ont aussi dénoncé la construction illégale du pont de Kertch et l'interdiction sélective de l'accès au détroit du même nom. En novembre 2018, la Russie a franchi une nouvelle étape dans la confrontation en arraisonnant trois navires ukrainiens dans les eaux internationales de la mer Noire, à proximité de la mer d'Azov et du détroit de Kertch. L'agressivité russe à l'encontre de l'Ukraine a également une dimension économique : pour déstabiliser le pays, Moscou a augmenté les tarifs gaziers, court-circuité les autorités ukrainiennes pour livrer du gaz aux séparatistes et exproprié les infrastructures énergétiques que possédait l'Ukraine en Crimée et au large de la mer Noire et de la mer d'Azov.

29. Pour faire pièce à la politique agressive de la Russie vis-à-vis de l'Ukraine, l'OTAN a intensifié son soutien politique et matériel à cette dernière. Elle épaula les autorités de Kiev dans divers secteurs – modernisation des structures des forces armées, mécanismes de commandement et de contrôle, réforme du système logistique, capacités de défense et plans et procédures – et leur fournit une aide sur mesure dans la consolidation des pratiques de bonne gouvernance et la lutte contre la corruption. Cette assistance se concentre sur la réforme du secteur de la sécurité et de la défense du pays par l'intermédiaire de l'Ensemble complet de mesures d'assistance (CAP), composé de dix fonds d'affectation spéciale assurant un financement important. L'OTAN a réaffirmé son attachement à la stabilité et à la sécurité de l'Ukraine au sommet de Bruxelles de juillet 2018. La commission OTAN-Ukraine, créée en 1997, offre un forum où les deux parties peuvent discuter en détail de la situation sécuritaire en Ukraine, en Crimée et dans la région de la mer Noire. Le nouveau président ukrainien, Volodymyr Zelensky, a réaffirmé l'attachement de son pays à l'intégration euro-atlantique et au processus de réforme, qu'il voudrait voir progresser plus rapidement.

30. La Russie continue à occuper illégalement les régions géorgiennes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud/Tskhinvali, où elle a renforcé une présence militaire pourtant condamnée par l'OTAN et l'Union européenne. Les relations entre Moscou et Tbilissi se sont améliorées, mais un retour à la normale semble encore bien lointain. À l'occasion du 10^e anniversaire de l'agression et l'occupation russes du territoire géorgien, le Premier ministre russe, Dmitri Medvedev, a prévenu qu'une « tentative de l'OTAN pour accueillir parmi ses membres l'ancienne République socialiste soviétique de Géorgie pourrait déclencher un horrible conflit de plus » et que « l'intention de l'OTAN d'accorder à terme un statut de membre à la Géorgie [était] absolument irresponsable et [faisait] peser une menace pour la paix ».

31. L'OTAN et l'Union européenne ont exprimé de manière réitérée leur attachement sans faille à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la Géorgie, de la République de Moldova et de l'Ukraine à l'intérieur de leurs frontières internationalement reconnues. Lors de la réunion des ministres des affaires étrangères des pays alliés qui s'est tenue début avril 2019, l'Organisation a accepté d'étoffer son assistance aux autorités de Tbilissi et de Kiev en proposant notamment une formation des forces navales et des garde-côtes, des visites portuaires, des exercices et un partage des renseignements.

32. La Géorgie dispose déjà de tous les instruments de préparation à l'accession : commission OTAN-Géorgie, programme national annuel et paquet substantiel OTAN-Géorgie. Qui plus est, ce pays apporte une contribution tangible aux missions de l'OTAN et joue donc un rôle important dans le renforcement de la sécurité de la zone euro-atlantique. Il manifeste un attachement sans réserve à l'effort collectif et reste non seulement un consommateur mais un fournisseur de sécurité à ladite zone.

C. LA SYRIE ET LA STABILITÉ AU MOYEN-ORIENT

33. Alors que les Alliés persistent à trouver un terrain d'entente au sujet de la Syrie, Moscou et Téhéran ont dans le même temps consolidé le régime d'al-Assad. Le Kremlin a consacré des ressources considérables au soutien de ce régime, pourtant coupable de crimes de guerre contre son propre peuple. De nombreux rapports de l'ONU confirment l'emploi de sarin (un agent innervant), et de gaz chloré par l'armée syrienne dans un conflit qui est entré dans sa huitième année et dont le bilan s'élève jusqu'ici à au moins 500 000 morts et plus de 10 millions de personnes déplacées. L'aide fournie au président syrien par Moscou et Téhéran a permis à ce régime sanguinaire d'échapper à la défaite et de reprendre le contrôle sur la plus grande partie du pays. L'intervention militaire russe a permis au régime de se maintenir au pouvoir et la défaite de l'opposition incite davantage celui-ci à ne pas s'engager dans un processus de solution politique qui serait mené sous les auspices de l'ONU. À défaut de changement de gouvernance, les circonstances qui permettent au terrorisme violent de prospérer subsisteront.

34. La Russie jouera un rôle de premier plan dans un éventuel règlement du conflit, encore qu'elle soit aussi en concurrence avec l'Iran, qui est intervenu plus largement en Syrie et en Iraq. Voilà qui pourrait poser un épineux problème à un Allié en particulier, à savoir la Turquie, qui partage des frontières avec ces deux pays. En outre, la présence militaire russe en Syrie permet à la Russie de projeter de la puissance dans la partie orientale du bassin méditerranéen et au-delà. Aussi dispose-t-elle désormais de moyens de pression supplémentaires pour façonner l'avenir du Moyen-Orient. Reste à voir si son intervention militaire en Syrie, jusqu'ici relativement couronnée de succès, l'incitera à tenter d'obtenir un rôle plus important dans d'autres pays d'Afrique du Nord ou du Moyen-Orient, telle la Libye.

35. Le Kremlin étend aussi son influence dans d'autres régions du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, comme sur l'ensemble du continent africain, en profitant de toutes les occasions pour renouer avec – entre autres – les partenaires de l'ancienne Union soviétique. Les ventes d'armes, les accords de sécurité et la formation militaire occupent une grande place dans sa démarche d'ouverture en direction du continent africain. Durant sa visite au Commandement des États-Unis pour l'Afrique (US Africom), en mars 2019, la sous-commission sur les partenariats de l'OTAN a appris que 19 des 54 pays africains avaient signé des protocoles d'accord avec la Russie depuis 2014. Les échanges russo-africains ont augmenté de 26 % pour atteindre 17,4 milliards de dollars ; la Russie a vendu 39 % des armes importées en Afrique entre 2013 et 2017. À titre de comparaison, les chiffres correspondants pour la Chine et les États-Unis sont, respectivement, de 17 % et de 11 %. Un exemple de l'expansion des activités de la Russie en Afrique est son engagement dans la République centrafricaine, où des sociétés militaires privées (SMP) russes comme le Groupe Wagner, lequel est également à l'œuvre dans l'est de l'Ukraine et en Syrie, exercent déjà des pressions. Ces SMP ont considérablement renforcé leur présence et élargi le champ de leurs activités, lesquelles englobent désormais des consultations au président centrafricain, la protection de celui-ci, la sécurisation des projets miniers et la médiation entre groupes armés.

36. L'évolution de la situation au Moyen-Orient et en Afrique conditionne fortement la sécurité du flanc sud de l'OTAN. L'Alliance doit donc surveiller de plus près les activités russes dans cette partie du monde.

37. De surcroît, la Russie essaie activement d'étendre son emprise dans d'autres endroits de la planète. Le Kremlin soutient le président du Venezuela, Nicolas Maduro, comme il avait soutenu son prédécesseur, Hugo Chavez. Il a aussi vendu des armes et apporté une aide financière aux Vénézuéliens : ainsi, la compagnie pétrolière russe Rosneft a accordé des prêts à Petroleos de Venezuela S.A. (PDVSA), une compagnie pétrolière étatique qui semblerait impliquée dans une grave affaire de corruption. Pour appuyer M. Maduro dans sa confrontation avec le chef de l'opposition, Juan Guaido, Moscou a envoyé deux avions militaires chargés de troupes et de matériel.

D. TERRORISME

38. La lutte contre les groupes terroristes internationaux était l'un des grands domaines de coopération pratique entre l'OTAN et la Russie, qui ont œuvré ensemble en Afghanistan avant de suspendre ladite coopération. Parmi les autres domaines, citons la formation du personnel des services antinarcothiques afghans et pakistanais et la création d'un fonds d'affectation spéciale pour l'entretien d'hélicoptères. La Russie a aussi apporté sa contribution à l'opération de l'OTAN *Active Endeavour* et participé à des exercices conjoints de lutte antipiraterie.

39. La Russie redoute la perspective d'opérations menées par des groupes islamistes radicaux sur son territoire et, plus spécialement, dans le Sud. Le nombre d'actes de violence dus à des mouvements religieux extrémistes augmente peu à peu, en particulier au Daghestan. Il se peut que les pertes territoriales subies par Daech en Iraq et en Syrie exacerbent le climat d'instabilité à mesure que d'anciens combattants islamistes reviennent dans le Caucase du Nord. Au début de l'année 2017, le ministère de l'intérieur du Daghestan estimait que quelque 1 200 Daghestanais étaient partis se mettre au service de Daech. L'instabilité qui émane du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord gagne déjà les républiques d'Asie centrale, confrontées à de graves difficultés économiques et sociales et à de sérieux problèmes de gouvernance. La Russie suit de près l'évolution de la situation en Afghanistan et a multiplié les initiatives diplomatiques pour obtenir un règlement négocié entre les autorités de Kaboul et les talibans. Les contacts entre Moscou et ces derniers remontent au début des années 2000 ; selon certaines allégations, les Russes auraient partagé des données du renseignement avec les insurgés et leur auraient fourni des armes. Si ces allégations restent pour l'heure infondées, le fait que Moscou ait traité avec les talibans a conféré à ces derniers un tant soit peu de légitimité et de reconnaissance, ce qui a pu les encourager. En revanche, les démarches russes pourraient effectivement contribuer à mettre un terme au conflit afghan si elles complétaient le Processus de Kaboul soutenu par les États-Unis et si elles étaient coordonnées avec ledit processus.

E. MAÎTRISE DES ARMEMENTS

40. Bien que l'existence d'un régime de maîtrise des armements efficace soit dans l'intérêt de la Russie également, il arrive que celle-ci tente d'éluder l'obligation d'honorer les accords qu'elle a signés. Elle applique de façon sélective le Document de Vienne de l'OSCE sur les mesures de confiance et de sécurité et du traité sur le régime « Ciel ouvert » et ne respecte plus depuis longtemps celles du traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE), ce qui nuit à la crédibilité des instruments de maîtrise des armements. Pour leur part, les Alliés se sont toujours conformés à l'esprit et à la lettre du Document de Vienne. En 2018, ils ont continué à signaler à l'OSCE, longtemps à l'avance, leurs exercices militaires, même lorsque ces exercices étaient sous le seuil de notification. De la même façon, ils prennent systématiquement des mesures pour faciliter la tâche des observateurs internationaux lors des manœuvres de grande envergure. En agressant l'Ukraine, la Russie est également contrevenue au Mémorandum de Budapest et à l'Acte final d'Helsinki, qui énoncent les principes sous-tendant les relations entre États dans la zone euro-atlantique. Enfin, elle viole les dispositions du traité sur le régime « Ciel ouvert » lorsque, entre autres, elle restreint le survol de l'*oblast* de Kaliningrad, de la Crimée et de la frontière russo-géorgienne avec les régions de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie.

41. Pas plus tard qu'en juillet 2018, lors du sommet de Bruxelles, les Alliés ont réaffirmé leur attachement à la maîtrise des armements classiques en tant qu'élément majeur de la sécurité euro-atlantique. À cette occasion, les chefs d'État et de gouvernement des pays alliés ont souligné combien il était important d'appliquer intégralement les textes et de s'y conformer scrupuleusement pour rebâtir la confiance. Non seulement des mesures vérifiables de maîtrise des armements classiques imposent des limites aux forces armées, mais elles garantissent la transparence et la prévisibilité des déploiements, manœuvres et autres exercices militaires. Pendant des années, la Russie a ouvertement menti en ne respectant pas les dispositions du Document de Vienne qui régissent les déploiements et exercices militaires et, en 2007, elle a suspendu son adhésion au traité sur les FCE.

42. La question des missiles nucléaires russes à portée intermédiaire préoccupe particulièrement les Alliés. Moscou rechigne à en revenir au respect de ses obligations internationales au regard du Traité sur les FNI et ces réticences ont amené les États-Unis à se retirer formellement de ce dernier. Les autres Alliés soutiennent unanimement l'administration américaine dans cette démarche et sont convenus que la réaction de l'OTAN à la disparition du Traité serait coordonnée, modérée et de nature défensive, qu'elle ne serait pas l'exact reflet de celle de la Russie et que l'Organisation n'entendait pas déployer de nouveaux systèmes nucléaires à lanceur terrestre en Europe. Certes, le traité sur les FNI était au départ un accord bilatéral passé entre les États-Unis et l'URSS, mais il revêtait de l'importance pour l'OTAN, car il éliminait tous les missiles nucléaires à portée intermédiaire et à lanceur terrestre qui menaçaient les pays alliés. De ce fait, un régime stable de maîtrise des armements portant sur ce type de missiles devrait normalement présenter le même intérêt pour l'Alliance et la Russie.

V. GÉRER LES RELATIONS ENTRE L'OTAN ET LA RUSSIE

43. La Russie est « trop grande pour qu'on l'ignore » : elle était et restera une protagoniste exerçant une forte influence sur la sécurité euro-atlantique et, de fait, sur la sécurité mondiale. Ce pays joue un rôle vital pour la sécurité internationale, notamment en s'attaquant aux défis nucléaires lancés par la Corée du Nord et l'Iran. En tant que membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, il peut exercer un poids considérable dans les affaires de sécurité internationale. Toutefois, sous la présidence de M. Poutine, il joue souvent les perturbateurs en menaçant les membres et les partenaires de l'OTAN. Les Alliés ont déclaré qu'il ne saurait y avoir de « retour à la normale » aussi longtemps que les agressions russes se poursuivraient. De son côté, le Kremlin ne semble ni pouvoir ni vouloir changer de comportement à l'égard de l'Alliance. L'OTAN doit conserver des relations de travail avec la Russie, alors même que de précédentes tentatives d'ouverture avaient tourné court en raison des impératifs profondément enracinés qui guident la politique russe. Il est certes peu vraisemblable qu'un changement substantiel se produise à court ou moyen terme, mais il est crucial de gérer les relations entre la Russie et l'OTAN de telle façon que les risques s'en trouvent réduits et que toute escalade soit évitée. Au vu de la conjoncture, diverses méthodes de gestion des relations en question semblent envisageables.

A. RENFORCEMENT DE LA DÉFENSE ET DE LA DISSUASION ET MAINTIEN DES MESURES DE RÉASSURANCE

44. Les Alliés doivent faire montre de fermeté et d'unité et indiquer clairement au Kremlin qu'en persistant dans une attitude aussi inacceptable que dangereuse, il s'expose à de sérieuses représailles et conséquences. La rhétorique et le comportement militaire de la Russie, comme ses exercices de dernière minute à proximité du territoire allié, ont un caractère menaçant aux yeux des pays membres et partenaires de l'Organisation. Les mesures arrêtées aux sommets du pays de Galles, de Varsovie et de Bruxelles et destinées à adapter les capacités de défense et de dissuasion alliées sont donc partie intégrante de la riposte de l'OTAN à la politique aventuriste de Moscou. Il convient de procéder à l'amélioration des capacités en question et de continuer à appliquer les mesures de réassurance au profit des Alliés orientaux.

45. Le déploiement par rotation de moyens conventionnels crédibles sur les flancs est et sud-est de l'OTAN est une réponse modérée qui consolide les défenses de l'Organisation et rassure les Alliés. La modernisation et le renforcement des capacités militaires requièrent de toute évidence l'allocation de ressources en suffisance. Les Alliés doivent, par conséquent, honorer les engagements pris en matière d'investissements au sommet du pays de Galles de 2016 et accroître leurs dépenses de défense. L'Assemblée a ici un rôle à jouer puisque, au sein de leurs parlements respectifs, ses membres peuvent approuver les mesures favorables à l'augmentation des budgets et de la mobilité militaires.

46. Les Alliés doivent en faire davantage pour détecter d'éventuelles actions malveillantes de la part de la Russie dans la sphère économique et financière et, au besoin, pour y parer. S'exprimant devant la commission politique lors de la session de printemps de Varsovie, en 2018, Anders Aslund, économiste suédois et maître de conférences résident au Centre Eurasie du Conseil de l'Atlantique, a recommandé que les pays occidentaux définissent de nouvelles règles fondamentales quant à la gestion financière à l'Ouest. Il a rappelé que le montant des avoirs particuliers russes à l'étranger était actuellement estimé à quelque 800 milliards de dollars, soit un peu plus de la moitié du produit intérieur brut de la Russie. Le pourcentage de loin le plus important de ce montant est détenu sur des comptes anonymes. Les Alliés doivent agir de manière décisive pour circonscrire toute intervention nuisible de la Russie dans leurs systèmes financiers par la transparence et le respect de la primauté du droit et ils doivent adopter une stratégie cohérente et proactive pour cibler les avoirs occidentaux des élites corrompues russes.

47. L'annexion illégale et injustifiée de la Crimée et la poursuite de l'occupation de certaines parties du territoire de la Géorgie et de l'Ukraine par les Russes ne sauraient être acceptées. Les Alliés doivent manifester leur attachement constant et inébranlable à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de ces deux pays à l'intérieur de leurs frontières internationalement reconnues et, dans ce contexte, continuer à insister pour que la Russie applique pleinement les accords de Minsk. En ce qui concerne la Géorgie, ils devraient réitérer leur demande à Moscou de revenir sur sa décision de reconnaître l'indépendance des régions géorgiennes de l'Abkhazie et de Tskhinvali/Ossétie du Sud, de mettre fin à la construction de clôtures de barbelés et de barrières artificielles le long de la ligne d'occupation, à la militarisation des régions en question et d'enrayer les mesures visant à annexer *de facto* des territoires géorgiens de mettre en œuvre l'accord de cessez-le-feu conclu le 12 août 2008 grâce à la médiation de l'Union européenne - et, en particulier, le retrait des forces russes du territoire géorgien, qui s'y trouvent sans le consentement des autorités de Tbilissi - et, enfin, de permettre la création sur place d'un dispositif international de sécurité.

48. Le développement d'une résilience sociétale et l'étude de contre-mesures supplémentaires pour combattre la désinformation constituent un autre domaine auquel les pays membres de l'OTAN devraient consacrer plus de temps et d'efforts. Les tentatives russes de déstabilisation des démocraties alliées et de leurs partenaires, que ce soit par le piratage informatique, la propagande ou d'autres moyens encore, sont totalement inacceptables. Les Alliés doivent soulever la question dans l'enceinte du Conseil OTAN-Russie et dans le contexte de leurs dialogues bilatéraux respectifs avec Moscou. Qui plus est, ils doivent doter leur société civile d'une forme de résilience à de telles ingérences en élaborant à cet effet un ensemble exhaustif de mesures. Il s'agirait également de repenser les politiques éducatives pour favoriser l'épanouissement de l'esprit critique et la familiarisation avec la cybertechnologie dès le plus jeune âge. Les prestataires de réseaux sociaux devraient s'équiper de moyens supplémentaires pour supprimer les fausses nouvelles et repérer les faux comptes et les comptes zombies. Il convient également de veiller à dissuader toute future ingérence dans les processus démocratiques.

49. Les Alliés doivent poursuivre le renforcement du dispositif de dissuasion sur le flanc est de l'OTAN en améliorant leurs infrastructures stratégiques et réfléchir à l'imposition de nouvelles sanctions ciblées si la Russie ne met pas un terme à ses attaques hybrides et à son ingérence dans les processus démocratiques des membres et des partenaires de l'OTAN.

B. MAINTIEN DES PRESSIONS ÉCONOMIQUES

50. Les sanctions infligées par l'OTAN et l'Union européenne ont été conçues pour inciter la Russie à honorer ses obligations et ses engagements internationaux. Même si, jusqu'ici, elles ne se sont pas traduites par un changement d'attitude, elles montrent clairement à celle-ci que son agressivité ne saurait rester impunie. Moscou tente d'obtenir la levée de ces sanctions ou, du moins, leur assouplissement progressif. Il est important que l'OTAN et l'UE montrent un front uni et maintiennent les pressions économiques sur la Russie, même si des entreprises de pays alliés

doivent véritablement s'en ressentir. Tout allègement unilatéral du régime de sanctions serait perçu par le Kremlin comme une marque d'assentiment et l'encouragerait à poursuivre dans la même voie.

51. En dépit du retour de la Russie au sein du Conseil de l'Europe, le régime de sanctions doit donc être maintenu, sauf si le Kremlin renonce à la politique aventuriste qui est la sienne. L'OTAN et l'Union européenne pourraient aussi en envisager l'extension si les dirigeants russes persistaient à vouloir déstabiliser les institutions démocratiques des pays alliés. Ceux-ci devraient par ailleurs surveiller de plus près les activités des oligarques russes à l'Ouest. Outre qu'elle exerce des pressions économiques sur la Russie, l'application du régime de sanctions joue un rôle important dans la préservation de la cohésion de l'Alliance.

C. POURSUIVRE ET DÉVELOPPER LE DIALOGUE

52. Parallèlement, l'OTAN devrait trouver le moyen d'encourager le Kremlin à changer de stratégie. La solution la plus prometteuse à cet égard est de s'en tenir à la double méthode consistant à maintenir une défense et une dissuasion fortes et à les compléter par un dialogue régulier, spécifique et significatif. Pour ce qui concerne l'OTAN, le dialogue continue au sein du Conseil OTAN-Russie. Celui-ci s'est réuni à neuf reprises depuis 2014 et l'éventail des sujets abordés a été élargi. La question des techniques « hybrides » ou asymétriques figurait à l'ordre du jour en 2018. Il s'agit là d'une évolution nécessaire, quoique tardive, de ces échanges. En même temps, l'OTAN devrait placer les tentatives russes de déstabilisation des démocraties occidentales en tête des priorités du COR et les pays alliés devraient en faire de même dans le contexte de leur dialogue bilatéral avec Moscou.

53. Par ailleurs, les pays alliés devraient réfléchir à d'autres solutions pour améliorer le dialogue existant entre l'OTAN et la Russie, même si la propagande martiale de celle-ci rend ce dialogue très difficile. Aussi longtemps que les énoncés de leurs intentions et objectifs par les deux parties resteront aussi éloignés l'un de l'autre qu'ils le sont actuellement, les possibilités de malentendus et les risques de surenchère militaire seront nombreux. Un rapport conjoint de l'ELN (*European Leadership Network*) et du Conseil russe pour les affaires internationales, sis à Moscou, propose plusieurs solutions pour rehausser le niveau du dialogue. Notamment, l'OTAN et la Russie devraient améliorer la qualité de leurs échanges en multipliant les réunions du COR et en rendant le rythme de ces réunions plus prévisible. D'autres canaux de communication devraient aussi être utilisés, en particulier entre responsables militaires. Le rapport suggère également de prolonger le dialogue au-delà des contacts officiels, ce qui pourrait aider chaque partie à mieux comprendre les justifications et les perceptions de l'autre.

D. TROUVER ET EXPLOITER UN TERRAIN D'ENTENTE – PRIVILÉGIER LA MÉTHODE TRANSACTIONNELLE

54. Dans le meilleur des cas, l'interaction entre la Russie et les pays occidentaux sera d'ordre transactionnel et reposera sur les intérêts nationaux des uns et des autres quand ceux-ci coïncideront ou se rapprocheront suffisamment. En dépit du comportement antagonique de la Russie, il existe des domaines où les intérêts de l'OTAN s'alignent sur ceux de Moscou et où les deux parties pourraient trouver un terrain d'entente : citons la lutte contre le terrorisme, la recherche et le sauvetage (SAR) dans l'Arctique, la lutte contre la piraterie et la lutte antidroque en Afghanistan.

55. La montée en puissance de Daech ou d'autres organisations terroristes opérant à l'échelle planétaire préoccupe aussi bien la Russie que l'OTAN. L'intervention militaire russe en Syrie leur a infligé des pertes, certes, mais il est probable qu'elle leur ait aussi permis de recruter. Un enseignement à tirer de l'ascension de Daech est que tout État fragile ou faibles comporte un risque d'effondrement. Or, à l'issue du conflit, la Syrie devra être reconstruite ; compte tenu des moyens limités dont dispose la Russie à cet effet, la communauté internationale – en ce compris les membres de l'OTAN et de l'UE – devra mettre la main à la pâte. Cela pourrait représenter pour les Alliés l'occasion d'influer sur un règlement négocié de la guerre civile syrienne. À cet égard, plutôt

qu'une approche conditionnelle et progressive, les Alliés devraient adopter, parallèlement à la voie diplomatique, une position plus dynamique vis-à-vis des efforts de reconstruction.

56. L'OTAN devrait encourager la Russie à participer à la lutte antiterroriste en apportant sa contribution à la stabilité régionale et en appuyant sans réserve les démarches de paix conduites et pleinement assumées par les autorités afghanes – démarches approuvées par les Alliés –, telles que l'initiative de paix du président Ashraf Ghani et les réformes de son gouvernement. La Russie devrait également encourager les pays voisins, comme le Pakistan et l'Iran, à mener des politiques propices à une stabilité accrue de l'Afghanistan.

57. Le déploiement de nouveaux missiles par les Russes aggrave considérablement l'instabilité dans la zone euro-atlantique. Ces nouveaux missiles peuvent emporter des charges nucléaires, se déplacent très aisément, sont difficilement détectables et peuvent atteindre n'importe quelle capitale européenne en quelques minutes. Malgré les contraventions de Moscou aux régimes de maîtrise des armements en vigueur, il est important de garder avec la Russie un dialogue sur le désarmement. Avec un budget militaire bien inférieur à celui de l'OTAN, ce pays devrait, lui aussi, avoir intérêt au maintien desdits régimes et éviter de se lancer dans une course aux armements. La modernisation de l'arsenal de missiles de la Russie vise également à compenser la faiblesse relative de son arsenal classique et pourrait servir de monnaie d'échange dans de futures négociations sur la maîtrise des armements.

58. Le Traité sur les FNI a été l'une des clés de voûte du régime international de maîtrise des armements. Depuis que les États-Unis s'en sont retirés, les Alliés opposent toujours un front uni au mépris que la Russie manifeste à l'égard de ses obligations internationales et ont décidé d'adopter une attitude mesurée et responsable face à la poursuite du déploiement de systèmes de missiles mobiles SSC-8 à capacité nucléaire, systèmes qui exposent les membres européens de l'OTAN à un risque considérable. La situation internationale actuelle en matière de sécurité diffère de celle des années 1980, qui était dominée par la confrontation bipolaire entre l'URSS et les États-Unis. Ces derniers et les autres Alliés devraient donc débattre et soumettre des propositions en vue de conclure un accord plus complet prenant en considération le fait que les missiles à moyenne portée sont aujourd'hui beaucoup plus largement répandus. La voie à suivre par Washington et, éventuellement, par les autres capitales alliées pourrait être d'entamer des pourparlers sur la stabilité stratégique. Avec le temps, cela pourrait déboucher sur la conception d'une stratégie commune vis-à-vis de la Chine, dont les missiles à moyenne portée échappent à tout mécanisme de maîtrise des armements.

59. L'intervention militaire en Syrie et les dépenses liées à l'Ukraine (soutien aux insurgés dans la partie orientale de ce pays, dépenses d'infrastructures consécutives à l'annexion de la Crimée) grèvent lourdement le budget de la Russie. En outre, la corruption continue à poser un problème et les autorités auront du mal à s'attaquer efficacement aux difficultés économiques et sociales du pays : population vieillissante, extrême pauvreté, inégalités, etc. L'économie russe reste foncièrement une économie de rente fortement dépendante des revenus générés par le commerce du pétrole, du gaz et des matières premières ; toute baisse des tarifs peut avoir des répercussions tangibles sur les recettes publiques. Toutefois, bien qu'elle soit confrontée à de sérieux problèmes socio-économiques, la Russie possède toujours le deuxième arsenal nucléaire au monde. De surcroît, ses considérables capacités – militaires et autres – lui permettent aisément de jouer un rôle de « trublion » dans des domaines pratiques importants pour les Alliés.

VI. CONCLUSIONS

60. Quand Vladimir Poutine a été élu pour la première fois à la présidence de la Fédération de Russie, il se disait intéressé par la coopération avec l'Ouest, mais à ses propres conditions, dénuées de tout réalisme. Depuis lors, les relations entre l'OTAN et la Russie se caractérisent par la présence de trois points d'inflexion : premièrement, l'abandon en 2002 du traité antimissiles balistiques (ABM)

conclu entre les États-Unis et l'URSS, deuxièmement, le conflit iraquien de 2003, auquel Moscou était résolument opposé, et troisièmement, le soutien occidental (ou, du moins, perçu comme tel par les Russes) aux révolutions ukrainiennes de 2004 et 2014.

61. L'OTAN souhaitait véritablement travailler avec la Russie, mais celle-ci livre *de facto* une guerre politique à l'OTAN comme à l'Union européenne depuis au moins 10 ans. Il a fallu du temps à l'Ouest pour le comprendre, notamment parce que les « opérations d'influence » de Moscou étaient essentiellement clandestines. À l'origine, elles se concentraient sur les voisins de la Russie mais, ces dernières années, le Kremlin a aussi tenté de peser sur certains processus dans les pays occidentaux. Sous la conduite de M. Poutine, la Russie continue à mettre l'OTAN à l'épreuve ; le président russe a montré de grandes dispositions à saisir les occasions dès qu'elles se présentaient. Il n'hésite pas à aggraver militairement les pays limitrophes pour empêcher ceux-ci de nouer des relations trop étroites avec l'Alliance ou l'Union européenne. En outre, il arrive souvent qu'obnubilée par la défense de ses intérêts, la Russie ne fasse plus la distinction entre guerre et paix. Voilà qui soulève de très sérieuses questions sur la meilleure façon de faire face à une attitude visant à brouiller la perception de la réalité par la population. Aussi les Alliés doivent-ils préserver leur cohésion politique et mieux sensibiliser leur opinion publique aux menées de la Russie. Les sanctions peuvent être un instrument bénéfique face à l'agression russe, mais il convient de noter que cet instrument est politique et qu'il doit donc être rattaché à un objectif politique en relation avec le comportement du Kremlin. Pour être efficace, les sanctions doivent être spécifiques, proportionnées et propres à inciter les autorités russes à changer d'attitude.

62. Plus généralement, les relations entre l'OTAN et la Russie doivent reposer sur les principes de la primauté du droit international ; aussi les Alliés devraient-ils inciter Moscou à réintégrer l'ordre international fondé sur le respect des règles. La Russie de M. Poutine semble pourtant chercher à renverser cet ordre. De plus, un éventuel rapprochement entre l'Alliance et la Russie ne saurait se faire au détriment de pays tiers et, singulièrement, d'un partenaire de l'OTAN. Il s'ensuit que les Alliés ne peuvent accéder à la demande de Moscou de renoncer à la « politique de la porte ouverte » : ils contreviendraient ainsi aux principes et aux valeurs de l'Alliance. L'OTAN devrait néanmoins réfléchir aux moyens d'améliorer et d'élargir le dialogue à propos de ses partenariats et sur d'autres questions avec la Russie, avec pour objectif de trouver un terrain d'entente qui soit de plus en plus vaste.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- Brauss, Heinrich, “NATO beyond 70 – Renewing a Culture of Readiness”, *International Centre for Defence and Security*, novembre 2018, https://icds.ee/wp-content/uploads/2018/11/ICDS-Analysis_NATO-Beyond-70_Heinrich-Brauss_November-2018-1.pdf
- Collins, Gabriel J.D., “Russia’s use of the ‘Energy Weapon’”, *Baker Institute for Public Policy, ISSUE BRIEF*, 18 juillet 2017, https://www.bakerinstitute.org/media/files/files/ac785a2b/BI-Brief-071817-CES_Russia1.pdf
- Conley, Heather A., Mina, James, Stefanov, Ruslan and Vladimirov, Martin, “The Kremlin Playbook – Understanding Russian Influence in Central and Eastern Europe”, octobre 2016, <https://www.csis.org/analysis/kremlin-playbook>
- Conley, Heather A., Ruy, Donatienne, Stefanov, Ruslan and Vladimirov Martin, “The Kremlin Playbook 2 – the Enablers”, mars 2019, CS/S, <https://www.csis.org/features/kremlin-playbook-2>
- Crisis Group, “Dagestan’s Abandoned Counter-Insurgency Experiment”, *Commentary*, 5 juillet 2018, <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/caucasus/russianorth-caucasus/counter-insurgency-north-caucasus-i-dagestans-abandoned-experiment>
- Foy, Henry, “Russian Sanctions: why Isolation is Impossible”, *Financial Times*, 12 novembre 2018, <https://www.ft.com/content/c51ecf88-e125-11e8-a6e5-792428919cee>
- Foy, Henry, Astrasheuskaya, Nastassia, and Pilling, David, “Vladimir Putin’s Pivot to Africa”, *Financial Times*, 21 janvier 2019, <https://www.ft.com/content/a5648efa-1a4e-11e9-9e64-d150b3105d21>
- Kofman, M. and Rojansky, M, JD “What Kind of Victory for Russia in Syria?”, *Military Review*, mars-avril 2018, <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/English/Rojansky-Victory-for-Russia-1.pdf>
- Kubiak, Katarzyna, “Towards a More Stable NATO-Russia Relationship”, *European Leadership Network*, février 2019, <https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2019/02/31012019-Towards-a-more-stable-Russia-NATO-relationship.pdf>
- Lute, Douglas Ambassador, and Burns, Nicholas Ambassador, “NATO at Seventy – an Alliance in Crisis”, *Belfer Center for Science and International Affairs*, février 2019, <https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/NATOatSeventy.pdf>
- Oliker, Olga, “Unpacking Russia’s New National Security Strategy”, *Center for Strategic and International Studies*, 7 janvier 2016, <https://www.csis.org/analysis/unpacking-russias-new-national-security-strategy>
- Schmitt, Eric, “Russia’s Military Mission Creep Advances to a New Front: Africa”, *The New York Times*, 31 mars 2019, <https://www.nytimes.com/2019/03/31/world/africa/russia-military-africa.html>
- Stevenson, Jonathan, “Russia and the West”, *IISS Strategic Comments, Volume 24, Comment 14*, mai 2018, <https://www.iiss.org/publications/strategic-comments/2018/russia-and-the-west>
- Trenin, Dimitri, “2014: Russia’s New Military Doctrine Tells It All”, *Carnegie Moscow Center*, 29 décembre 2014, <https://carnegie.ru/commentary/57607>
- Trenin, Dmitri, “Russia’s Post-Soviet Journey”, *Carnegie Moscow Centre*, 25 décembre 2016, <https://carnegie.ru/2016/12/25/russia-s-post-soviet-journey-pub-66569>