



**Assemblée européenne de sécurité et de défense
Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale**

DOCUMENT A/2053

1^{er} décembre 2009

CINQUANTE-SEPTIÈME SESSION

**Vers une nouvelle architecture de sécurité pour l'Europe ?
- Réponse au rapport annuel du Conseil**

RAPPORT

présenté au nom de la Commission politique
par M. Arcadio Díaz Tejera (Espagne, Groupe socialiste) et M. Gerd Höfer
(Allemagne, Groupe socialiste), Rapporteurs

CINQUANTE-SEPTIÈME SESSION

Vers une nouvelle architecture de sécurité pour l'Europe ?
- Réponse au rapport annuel du Conseil

RAPPORT

présenté au nom de la Commission politique par
M. Arcadio Díaz Tejera (Espagne, Groupe socialiste) et M. Gerd Höfer (Allemagne,
Groupe socialiste), Rapporteurs

Rapport transmis au Président du Conseil de l'UEO ; au Secrétaire général de l'UEO ; au Président du Conseil de l'Union européenne ; au Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ; au Président de la Commission européenne ; à la Commissaire européenne chargée des relations institutionnelles et de la stratégie de communication ; aux Présidents des parlements nationaux et aux Présidents des Commissions des affaires étrangères, de la défense et des affaires européennes des 39 pays représentés au sein de l'Assemblée ; aux Présidents de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, de l'Assemblée balte, du Conseil nordique, de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, de l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée, de l'Assemblée parlementaire pour la coopération économique de la mer Noire, de l'Assemblée parlementaire de la CEI, de l'Assemblée parlementaire de l'OTSC ; au Président du Parlement européen, ainsi qu'aux Secrétaires généraux des Assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, de l'OSCE et de l'OTAN.

*Vers une nouvelle architecture de sécurité pour l'Europe ?
– Réponse au rapport annuel du Conseil*

RAPPORT¹

*présenté au nom de la Commission politique
par M. Arcadio Díaz Tejera (Espagne, Groupe socialiste) et M. Gerd Höfer (Allemagne, Groupe
socialiste), rapporteurs*

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATION N° 842

Vers une nouvelle architecture de sécurité pour l'Europe ? – Réponse au rapport annuel
du Conseil

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par M. Arcadio Díaz Tejera (Espagne, Groupe socialiste) et M. Gerd Höfer
(Allemagne, Groupe socialiste), rapporteurs

- I. Introduction
- II. Les limites de l'actuelle architecture de sécurité euro-atlantique
 1. L'OSCE
 2. L'OTAN
 3. Conseil OTAN-Russie
 4. L'Union européenne
 5. L'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC)
- III. La Russie en tant qu'acteur en matière de sécurité
 1. La place de la Russie en Europe
 2. La stratégie nationale de sécurité et le concept de politique étrangère de la Russie
- IV. Le Président russe, moteur des réformes internes et externes
 1. Le couplage des réformes internes et externes
 2. La proposition d'une nouvelle architecture de sécurité en Europe
 - Les réactions à la proposition du Président Medvedev
 - Le « processus de Corfou » à l'OSCE
 - Perspectives futures
- V. Conclusions

LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

¹ Adopté par la commission le 4 novembre 2009.

RECOMMANDATION N° 842²

***Vers une nouvelle architecture de sécurité pour l'Europe ?
– Réponse au rapport annuel du Conseil***

L'Assemblée,

- (i) *Se félicitant* de l'initiative prise par le Président de la Fédération de Russie, Dmitri Medvedev, de réexaminer l'architecture actuelle de la sécurité européenne en vue de contribuer à la mise en place progressive d'un espace de sécurité euro-atlantique entier et libre, garantissant une sécurité commune et indivisible ;
- (ii) *Convaincue* que la reconnaissance par la Russie des deux régions séparatistes de Géorgie, le dispositif militaire qu'elle y a mis en place, son occupation prolongée du territoire géorgien et les controverses qu'elle continue de soulever quant à la manière dont elle applique les engagements internationaux souscrits en août 2008 conduisent à s'interroger sur les principes mêmes que le Président Medvedev a définis comme faisant partie intégrante de la nouvelle architecture de sécurité qu'il entend donner à l'Europe ;
- (iii) *Convaincue* qu'un système de sécurité commun, offrant une sécurité égale pour tous les pays intéressés, ne peut fonctionner que si tous les partenaires partagent les mêmes valeurs ;
- (iv) *Consciente* que la Russie voudrait fonder la nouvelle architecture de sécurité euro-atlantique sur un traité juridiquement contraignant, qui serait signé non seulement par tous les Etats participants de l'OSCE, mais aussi par les organisations de sécurité opérant dans la zone euro-atlantique, notamment l'OTAN, l'OTSC et l'OSCE elle-même, et prenant acte du projet de Traité pour la sécurité européenne rendu public par la Russie le 29 novembre 2009 ;
- (v) *Constatant* que dans leur grande majorité, les Etats participants de l'OSCE répugnent à envisager la création de nouvelles institutions ou la signature d'un nouveau traité sur la sécurité européenne, mais s'accordent à reconnaître la nécessité d'améliorer le fonctionnement des structures existantes ;
- (vi) *Persuadée* qu'une architecture de sécurité euro-atlantique devra, pour connaître le succès, mieux intégrer la Russie, qui ne fait pas partie des deux institutions les plus actives, l'OTAN et l'Union européenne ;
- (vii) *Soulignant* qu'il y a d'autres pays dans la zone de l'OSCE, notamment en Asie centrale, qui ne font partie ni de l'UE ni de l'OTAN, mais qui souhaitent améliorer leur dialogue sécuritaire avec ces deux institutions ;
- (viii) *Consciente* que la question des relations futures avec la Russie suscite des divisions au sein de l'UE et de l'OTAN et que certains Etats membres craignent toujours que la Russie puisse accroître son influence sur l'UE et l'OTAN ;
- (ix) *Prenant acte* des nombreux griefs exprimés par la Russie à propos du fonctionnement de l'OSCE, notamment en ce qui concerne l'équilibre entre ses trois dimensions ;
- (x) *Considérant* les possibilités de coopération que le Conseil OTAN-Russie (NRC) peut offrir entre les Etats membres de l'OTAN et la Russie mais *notant* également l'irritation exprimée par la Russie à l'égard du NRC et *consciente* que ce dernier doit encore prouver qu'il peut servir durablement de plateforme pour l'instauration de la confiance et la prévention des conflits ;
- (xi) *Considérant* que l'Union européenne et la Russie ont développé une coopération intensive sur un large éventail de questions, fondée sur des relations commerciales d'une importance croissante, notamment dans le domaine de l'énergie, tout en *soulignant* que leur coopération reste très insuffisante dans le domaine de la sécurité et de la gestion des crises ;

² Adoptée par l'Assemblée le 1^{er} décembre 2009, au cours de sa 1^{ère} séance plénière.

(xii) *Considérant* que la proposition du Président Medvedev de réformer le système de sécurité euro-atlantique existant doit être mise en perspective avec ses efforts pour réformer et moderniser son pays ;

(xiii) *Estimant* que la réforme interne contribuera à crédibiliser le discours de la Russie qui revendique son appartenance à la grande famille euro-atlantique des démocraties, parties prenantes à une gouvernance active des défis sécuritaires communs auxquels elles doivent faire face ;

(xiv) *Estimant* que la Russie doit réexaminer ses relations avec ses voisins, marquées par l'absence de confiance et la suspicion, caractérisées par le désir de rétablir son influence d'antan, assombries par son implication souvent peu constructive dans les conflits dits « gelés », et notamment par la manière dont elle conduit sa politique énergétique ;

(xv) *Se félicitant* du lancement, au sein de l'OSCE, du processus de Corfou qui instaure un dialogue structuré visant à rétablir la confiance entre les Etats membres, à améliorer le fonctionnement des mécanismes actuels de l'Organisation et à permettre une meilleure application des engagements existants ;

(xvi) *Encourageant* les Etats participants de l'OSCE à se servir également du processus de Corfou pour explorer les domaines dans lesquels une adaptation et une réforme des mécanismes et des engagements existants s'avèrent nécessaires, pour proposer de nouvelles formes de prévention et de gestion des conflits et pour identifier et traiter les menaces nouvelles et émergentes à la sécurité euro-atlantique ;

(xvii) *Soulignant* l'importance, pour les autres organisations concernées par la sécurité euro-atlantique, en particulier l'UE et l'OTAN, de conduire une politique qui n'aille pas à l'encontre des objectifs principaux de l'OSCE, ni ne donne l'impression de les contredire ;

(xviii) *Estimant* utile que l'Union européenne et l'OTAN entament un dialogue avec la Communauté des Etats indépendants (CEI) et l'Organisation du Traité de sécurité collective (OTSC),

RECOMMANDE AU CONSEIL D'INVITER LES PAYS DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE, EN TANT QUE MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE, A

1. Apporter une réponse plus positive à l'initiative prise par le Président russe en vue de réexaminer l'architecture de sécurité existante et inviter la Russie à présenter également ses propositions à l'UE et à l'OTAN de manière à trouver de nouvelles formes de coopération qui intègrent mieux la Russie dans le dialogue sécuritaire au sein de l'UE et de l'OTAN ;

2. Utiliser le processus de Corfou non seulement pour dénoncer :

- les incohérences,
- les déficiences,
- l'application sélective et
- l'interprétation subjective

des engagements et des mécanismes existants, mais aussi pour explorer les domaines dans lesquels une adaptation et une réforme des réponses fournies par l'OSCE s'avèrent nécessaires, tels que :

- le terrorisme,
- le fondamentalisme,
- les conflits aux frontières de la zone de l'OSCE ;
- la criminalité organisée,
- l'immigration clandestine,
- les trafics d'êtres humains,

- le trafic de drogue,
 - l’approvisionnement en énergie,
 - la cybercriminalité et
 - le changement climatique ;
3. Donner la priorité à la recherche de solutions aux conflits « gelés » ;
 4. Elaborer un nouveau système de maîtrise des armements pour l’Europe en tenant compte des changements intervenus depuis l’adaptation du Traité FCE adapté en 1999 et des engagements d’Istanbul ;
 5. Approfondir la coopération pratique avec la Russie et l’Afghanistan, notamment en ce qui concerne la formation et l’équipement des forces de police et le transit de matériels civils et militaires, et explorer la possibilité d’associer la CEI et l’OTSC à cette coopération ;
 6. Elaborer un nouveau concept de coopération avec la Russie pour les opérations civiles et militaires de gestion de crise menées dans le cadre de la PESD ;
 7. Entreprendre une analyse commune entre l’UE et la Russie des menaces émergentes et nouvelles à la sécurité euro-atlantique ;
 8. Encourager l’OTAN à inviter la Russie à contribuer, de par ses points de vue, au nouveau concept stratégique de l’Alliance ;
 9. Inviter la CEI et l’OTSC à présenter des propositions de coopération avec l’UE et encourager l’OTAN à faire de même ;
 10. Soutenir le dialogue interparlementaire sur l’architecture de sécurité euro-atlantique ;
 11. Multiplier leurs efforts pour informer l’opinion publique sur les enjeux de sécurité dans la zone euro-atlantique, de manière à rallier l’adhésion d’un plus large public aux missions de gestion des crises.

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par M. Arcadio Díaz Tejera (Espagne, Groupe socialiste) et M. Gerd Höfer (Allemagne, Groupe socialiste), rapporteurs

I. Introduction

1. La question de savoir si l'Europe a besoin d'une nouvelle architecture de sécurité a été remise à l'ordre du jour sur le plan international par le Président de la Fédération de Russie, Dmitri Medvedev, en juin dernier, soit moins d'un mois après l'entrée en fonction du nouveau Président et avant que la guerre en Géorgie ne ramène la Russie et l'OTAN au bord d'une confrontation de type guerre froide et n'ébranle les fondations des structures de sécurité de l'Europe.
2. La démarche du Président Medvedev dénote d'une part l'inquiétude croissante ressentie, à tort ou à raison, par Moscou à l'idée que ses vues soient ignorées, d'autre part un regain d'assurance qui l'encourage à demander un réexamen des structures de sécurité existantes pour mieux servir ses intérêts.
3. Contrairement au discours prononcé par le Président Poutine en 2007 à la Conférence sur la sécurité de Munich³, l'initiative du Président Medvedev n'est pas seulement un « cri du coeur » et une critique à l'adresse de l'OTAN et de l'Occident, mais aussi une invitation au dialogue.
4. La Russie considère le système de sécurité actuel en Europe comme « tourné vers l'Occident » et inapte à prévenir les crises et à y faire face. Ce système s'appuie trop sur l'OTAN, ce qui exclut les autres parties et nuit à leurs intérêts sécuritaires essentiels.
5. Compte tenu de la mondialisation des menaces qui pèsent sur la sécurité, la Russie veut mettre un terme à l'approche par groupes de pays pour favoriser un système sécuritaire paneuropéen qui permettra de coordonner efficacement les efforts des diverses agences internationales concernées par la sécurité dans la région euro-atlantique⁴ et assurera une sécurité durable à tous ses Etats membres, de Vancouver à Vladivostok. En fait, ce que recherche le Président Medvedev, c'est un réexamen de l'architecture de sécurité *euro-atlantique*.
6. Selon la Russie, cette nouvelle architecture doit s'appuyer sur un traité juridiquement contraignant et renforcer le principe de l'indivisibilité de la sécurité dans la zone euro-atlantique ; elle considère l'absence de cette indivisibilité comme la principale faille structurelle de l'organisation actuelle.
7. Le traité devrait être signé non seulement par tous les pays membres de l'OSCE, mais aussi par les organisations de sécurité existantes dont l'OTAN, l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC)⁵ et l'OSCE elle-même. La Russie veut rectifier trois grandes tendances qu'elle a observées depuis la fin de la guerre froide et qui, selon elle, menacent ses intérêts sécuritaires : aucun pays ne doit être autorisé à assurer sa sécurité aux dépens des autres ; aucune mesure prise par des alliances militaires ou des coalitions de pays qui sape l'unité de la zone de sécurité commune ne saurait être tolérée, et aucune alliance militaire ne doit pouvoir se développer d'une manière qui menacerait la sécurité des autres parties au nouveau traité.
8. Le nouveau traité devrait aussi prévoir un mécanisme collectif de prévention et résolution des conflits, ainsi que de nouvelles formes de coopération dans les domaines de la non-prolifération et de la lutte contre le terrorisme et le crime organisé. Il devrait aussi donner un second souffle au processus de contrôle des armements.
9. La période qui s'ouvre actuellement est très propice à un réexamen de l'architecture euro-atlantique de sécurité existante. Premièrement, le nouveau Président des Etats-Unis et son

³ www.securityconference.de

⁴ Sergeï Lavrov, déclaration à la séance d'ouverture de la Conférence annuelle d'examen des questions de sécurité de l'OSCE, Vienne, 23 juin 2009, www.osce.org.

⁵ L'OTSC compte sept Etats membres (Arménie, Belarus, Kazakhstan, Kirghizstan, Russie, Tadjikistan et Ouzbékistan).

administration entretiennent des relations nettement plus constructives avec Moscou. Selon le Président Medvedev, Washington écoute désormais la Russie et tient compte des vues de Moscou⁶. Deuxièmement, l'ouverture de négociations sur un nouveau traité START est une chance à saisir, de même que la décision des Etats-Unis de renoncer à l'installation d'éléments de son bouclier de défense antimissile en République tchèque et en Pologne, et le retard pris dans l'adhésion de la Géorgie et de l'Ukraine à l'OTAN. Troisièmement, le choc de la guerre en Géorgie a permis à chacun de se rendre compte qu'il y avait quelque chose qui n'allait pas dans le système de sécurité européen existant. Quatrièmement, les membres de l'UE et de l'OTAN partagent avec la Russie d'importants intérêts dans les domaines géopolitique, militaire et économique. Cinquièmement, l'OTAN met actuellement au point un nouveau concept stratégique, offrant à la Russie une occasion de faire entendre sa voix. Enfin, la communauté euro-atlantique doit tirer parti de ce qu'un homme politique ayant des ambitions de réforme – à l'intérieur comme à l'extérieur – soit à la tête de la Russie.

10. L'initiative du Président Medvedev est à envisager dans le cadre des efforts qu'il déploie en parallèle pour réformer le pays de l'intérieur. En Russie, réforme interne et réforme externe vont de pair. En fait, la réforme interne est la condition quasi indispensable pour réussir à transformer le système de sécurité externe. Il s'agit finalement de susciter la confiance nécessaire en la Russie quand elle revendique son appartenance à la famille élargie des démocraties euro-atlantiques qui souhaitent relever activement les défis de sécurité communs auxquels elles sont confrontées. Mais compte tenu des difficultés rencontrées avec Moscou dans d'autres domaines de la coopération internationale, telles que l'adhésion de la Russie à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou son attitude vis-à-vis d'un nouvel accord de partenariat avec l'UE, de nombreux observateurs estiment que le pays doit en faire beaucoup plus pour prouver sa réelle volonté de réforme.

11. Lors de sa visite à Moscou en octobre 2009⁷, votre rapporteur a pu constater que les responsables politiques, les experts russes – y compris les plus critiques – et les diplomates étrangers approuvaient l'initiative Medvedev parce qu'elle offre également l'occasion de démocratiser et moderniser davantage le pays.⁸

12. Depuis la fin de la guerre froide et la dissolution du Pacte de Varsovie, deux questions sous-jacentes demeurent sans réponse : premièrement, quelle est la place de la Russie au sein de l'Europe ? Et deuxièmement, comment satisfaire aux besoins de sécurité des pays d'Europe orientale et des Etats successeurs de l'ex-Union soviétique ? La proposition du Président Medvedev donne la possibilité d'y répondre.

13. Une des raisons pour lesquelles nous n'avons toujours pas défini la place de la Russie au sein de l'Europe tient au fait qu'elle-même n'a pas encore vraiment décidé quel rôle géopolitique elle entend jouer. Géographiquement, une partie de la Russie est européenne et 75 % environ de sa population vit dans sa partie européenne. Mais c'est aussi une puissance eurasiennne qui partage une frontière avec la Chine et une autre avec l'Inde. Les Etats-Unis sont considérés comme « européens » au sens politique du terme et ils représentent un allié militaire pour 26 pays européens. Toute architecture européenne de sécurité qui entend être utile se doit de mieux intégrer la Russie dans les structures sécuritaires européennes sans en exclure les Etats-Unis.

14. La structure existante n'est pas à même d'y parvenir. De toute évidence, elle n'a pas réussi à prévenir un conflit militaire, comme nous l'avons vu récemment en Géorgie, et elle n'est pas prête à réagir rapidement ni à proposer des mécanismes viables de résolution des différends. L'organisation actuelle comporte des lacunes qui continuent à nous empêcher de résoudre d'autres conflits dits « gelés » ou pendants, en Transnistrie, dans le Haut-Karabakh et en Crimée, par exemple, ou encore dans les Balkans. Un autre problème, comme le fait remarquer Mark Entin, Directeur de l'Institut

⁶ Dmitri Medvedev, rencontre avec les étudiants et les enseignants de l'Université de Pittsburgh, 25 septembre 2009, <http://eng.kremlin.ru>

⁷ Le rapporteur Gerd Höfer a eu des entretiens à Moscou du 18 au 20 octobre 2009. Il est reconnaissant à l'ambassade d'Allemagne à Moscou et à la délégation russe à l'Assemblée de l'aide qu'elles lui ont apportée lors de la préparation et de l'organisation de cette visite.

⁸ Ce dernier point a été souligné plus particulièrement par Mme Tatiana Parkhalina, Directrice du Centre pour la sécurité européenne, Moscou.

d'études européennes à l'Institut d'Etat pour les relations internationales de Moscou (MGIMP), réside dans le fait qu'aux yeux d'une large fraction de la société russe, l'OTAN et dans une moindre mesure l'UE poursuivent de manière agressive une politique qui n'hésite pas à appliquer deux poids, deux mesures.

15. C'est la troisième fois depuis la fin de la guerre froide que l'occasion se présente de donner un tour nouveau à nos relations. Les fois précédentes, à la suite de la dissolution de l'Union soviétique et des attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, les possibilités de coopérer n'ont pas été pleinement exploitées. Et qui plus est, l'impression demeure qu'une des parties a été flouée, compte tenu des circonstances et de l'équilibre des pouvoirs d'alors. Etats-Unis, Russie, UE, nous devons tous saisir cette chance car si nous ne le faisons pas maintenant, elle risque de ne pas se représenter de sitôt.

16. L'Assemblée remercie le Parlement finlandais d'avoir organisé le 22 octobre 2009 un colloque intitulé « Vers un nouveau concept de sécurité pour l'Europe ? », qui a constitué une importante contribution au présent rapport.

II. Les limites de l'actuelle architecture de sécurité euro-atlantique

17. L'actuelle architecture européenne de sécurité repose essentiellement sur trois piliers : l'OSCE, l'OTAN et désormais l'UE/PESD. Ces institutions ont, il est vrai, subi d'importantes transformations depuis la fin de la guerre froide pour s'adapter à un nouvel environnement sécuritaire, mais elles ont montré des points faibles et ne sont pas parvenues récemment à prévenir ni résoudre des conflits en Europe. De plus, selon certains analystes tels que Bobo Lo, Directeur des programmes Russie et Chine au Center for European Reform, elles ont parfois même contribué à aggraver certaines crises⁹.

18. L'Europe élargie, telle que l'envisage la nouvelle architecture de sécurité euro-atlantique, pourrait aussi inclure la Communauté des Etats indépendants (CEI), l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC), que la Russie voudrait voir jouer un rôle plus important, et éventuellement l'Organisation de coopération de Shanghai (SCO), du fait notamment que le Président Medvedev considère ses membres comme les partenaires stratégiques les plus proches de la Russie¹⁰. Le Conseil de l'Europe et l'UEO exercent des fonctions complémentaires et de réserve, en particulier cette dernière, dans le cadre de la sécurité européenne.

I. L'OSCE

19. L'OSCE, dont la création découle de l'Acte final d'Helsinki de 1975, est devenue aujourd'hui le principal cadre conceptuel pour les questions de confiance et de sécurité entre blocs. Conçue à l'origine comme une instance chargée de fixer des principes pour apaiser les tensions entre l'Est et l'Ouest, elle s'est transformée après la guerre froide en une organisation de sécurité euro-atlantique globale qui compte aujourd'hui 56 membres et dont les activités portent sur l'alerte précoce, la prévention des conflits et la gestion des crises. Elle est susceptible d'offrir un cadre légitime propre à assurer la sécurité paneuropéenne en incluant les Etats-Unis, l'Europe et la Russie. En outre, de par sa composition, l'OSCE peut pénétrer dans un nombre impressionnant de zones de conflit et elle est dotée d'un mandat lui permettant de s'attaquer à la majorité des problèmes qui surgissent dans sa zone, y compris par le déploiement de forces dans le cadre d'opérations de maintien de la paix.

20. Sergeï Lavrov, Ministre des affaires étrangères de la Fédération de Russie, estime que si l'OSCE avait été complètement institutionnalisée et transformée en une véritable organisation régionale relevant du chapitre VIII de la Charte des Nations unies, elle aurait pu garantir, sur la base d'obligations juridiquement contraignantes, un système ouvert de sécurité collective dans la région¹¹. En 2007, M. Lavrov a présenté un projet de Charte appuyé par les Etats membres de l'OTSC à la

⁹ Bobo Lo, « Medvedev and the new European security architecture », synthèse du Centre for European Reform, juillet 2009, www.cer.org.uk.

¹⁰ Dmitri Medvedev, "Go Russia!", 10 septembre 2009, <http://eng.kremlin.ru>

¹¹ Sergeï Lavrov, déclaration à la séance d'ouverture de la Conférence annuelle d'examen des questions de sécurité de l'OSCE, Vienne, 23 juin 2009, www.osce.org.

réunion ministérielle de l'OSCE à Madrid¹². Tout récemment, la Russie et d'autres Etats membres de l'OTSC ont présenté une proposition visant à transformer l'OSCE en organisation intergouvernementale à part entière et à régler la question de son statut juridique.

21. L'Organisation n'a eu qu'une efficacité réduite en matière de prévention et de résolution des conflits en dépit de ses nombreuses initiatives constructives et de ses réalisations. Aujourd'hui, ses activités se bornent à des opérations non militaires telles que les questions de minorités nationales et les missions d'observation électorale : ces dernières, qui alimentent souvent les tensions entre membres occidentaux et membres orientaux, ont été dénoncées notamment par la Russie comme constituant une ingérence inacceptable dans les affaires intérieures d'un pays souverain. Ce glissement progressif du centre d'intérêt de l'OSCE est bien réel, mais il a été voulu par les Etats membres de l'Organisation, Russie comprise, qui ont adopté la Déclaration de Moscou en 1991.

22. Alexandre Grouchko, Vice-ministre des affaires étrangères russe, déplore que l'OSCE se concentre sur la dimension humaine de la sécurité, alors que le volet politico-militaire (sécurité « dure ») est pratiquement au point mort¹³. Certains détracteurs affirment même que l'Organisation a non seulement échoué dans le domaine de la sécurité « dure » en Europe, mais que ses activités concernant la dimension humaine de la sécurité sont entravées par les tentatives russes pour neutraliser son rôle de promotion de la démocratie. Témoigne des difficultés actuelles la réaction de la Russie qui, à l'issue de la guerre en Géorgie, a écarté la mission de l'OSCE des régions séparatistes.

23. Andrei Rudenko, Premier conseiller en politique et planification du Secrétaire général de l'OSCE, a reconnu lors du colloque organisé par l'Assemblée à Helsinki¹⁴ qu'une Europe entière, libre et en paix avec elle-même reste un objectif à atteindre et qu'il y a encore beaucoup à faire pour parvenir à une sécurité commune et indivisible dans toute la zone de l'OSCE.

24. L'OSCE est incapable de sanctionner les violations actuelles des principes d'Helsinki. Elle ne dispose d'aucune force armée permanente pour obliger les Etats membres à respecter ces principes, elle souffre de limitations financières et ses activités sont fortement entravées par des conflits d'intérêts entre ses membres. Enfin, l'obligation structurelle d'accorder à chaque Etat membre un droit de veto ne permet naturellement pas un processus rapide de prise de décisions.

25. Le Secrétaire général de l'OSCE, Marc Perrin de Brichambaut, a évoqué récemment le sentiment de l'OSCE d'être soumise à la pression d'autres institutions concurrentes, notamment de l'UE (à laquelle on pourrait ajouter le Conseil de l'Europe). Il est vrai qu'il existe un certain chevauchement des organisations internationales et une révision approfondie de l'architecture de sécurité devrait également s'efforcer d'y remédier.

26. Le régime de maîtrise des armements de l'OSCE est en crise en raison d'une controverse à propos du stationnement de troupes russes dans les zones de conflits dits « gelés » frontalières de la Russie, du différend sur les systèmes de défense antimissile, et de la suspension du Traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE). Ce traité, signé à Paris en novembre 1990, fixait des limites aux forces et aux armements conventionnels de l'OTAN et du Pacte de Varsovie. Le Traité a été adapté en 1999 et les limitations applicables aux blocs ont été transformées en limitations nationales. Conformément aux accords d'Istanbul (1999), la Russie a accepté de retirer ses forces d'Abkhazie, d'Ossétie du Sud et de Moldova. Son incapacité de tenir ses engagements, suivie par le refus des Etats membres de l'OTAN de ratifier le Traité FCE modifié, ont conduit à l'impasse actuelle.

27. Enfin, si l'indivisibilité de la sécurité à une échelle européenne élargie est un principe consacré de l'OSCE, il ne s'agit que d'un engagement politique. C'est pourquoi la Russie s'efforce de renforcer

¹² Vladimir Soccor, « Russa-led bloc emerges in OSCE », Eurasia Daily Monitor, 15 novembre 2007.

www.jamestown.org

¹³ Alexandre Grouchko, lors d'une réunion spéciale de l'AP OSCE sur une nouvelle architecture européenne de sécurité, 20 février 2009, www.osce.org

¹⁴ « Vers un nouveau concept de sécurité pour l'Europe ? », Colloque organisé par l'Assemblée à l'invitation du Parlement finlandais, Helsinki, 21-22 octobre 2009.

les obligations paneuropéennes en les transférant du domaine politique au domaine juridique¹⁵ afin que non seulement les Etats, mais aussi les organisations internationales situées dans la zone euro-atlantique assument la responsabilité de la mise en oeuvre de ces obligations.

2. L'OTAN

28. L'OTAN a été créée en 1949 en tant que coalition militaire intergouvernementale pour faire échec à l'Union soviétique. Aujourd'hui, l'Alliance regroupe 28 membres et 22 partenaires dans la zone euro-atlantique. Elle présente l'avantage de réunir les Etats-Unis et l'Europe, ce qui en fait une structure militaire très puissante. Toutefois, l'OTAN n'est pas toujours en mesure de régler les problèmes, d'une part parce qu'elle est limitée dans son rôle militaire, d'autre part parce qu'elle n'a pas la légitimité internationale pour agir sur certains théâtres où elle est considérée comme un instrument des Etats-Unis.

29. En outre, l'OTAN est actuellement confrontée à deux crises internes : (i) un décalage entre les aspirations politiques de l'Alliance et ses capacités militaires et (ii) des tensions internes provoquées par des divergences en matière de priorités et un niveau d'engagement inégal entre alliés, ainsi qu'un point de désaccord majeur sur la Russie et l'adhésion de nouveaux membres.

30. L'importance croissante des opérations de l'OTAN dans les années 1990 et l'évolution du paysage géopolitique à la suite de la dissolution de l'Union soviétique ont entraîné des transformations au sein de l'Alliance. L'Initiative sur les capacités de défense a été mise en oeuvre pour stimuler les dépenses des alliés européens en matière de défense ; une Force de réaction de l'OTAN (FRO) a été mise sur pied pour permettre le déploiement rapide de forces de l'OTAN dans les zones de combat dans le monde entier, et le Commandement allié de l'Atlantique (ACLANT) a été remplacé par le Commandement allié Transformation (ACT) basé à Norfolk, en Virginie. L'OTAN s'est dotée de fonctions de maintien de la paix et de gestion de crise et, à la suite de la désintégration du Pacte de Varsovie, a commencé à s'élargir vers l'Est.

31. Ces transformations ont certes contribué à améliorer les capacités de l'Alliance, mais les Européens n'atteignent toujours pas le niveau des Etats-Unis en matière de défense et ils ne parviennent pas à contrebalancer leur prééminence. La FRO n'a pas encore servi : les conditions optimales de son utilisation étant les opérations de combat à bref préavis, il est peu vraisemblable que l'OTAN puisse en mener et les divergences entre ses membres limitent les possibilités d'emploi. En outre, du fait que l'OTAN prend ses décisions par consensus, la procédure politique d'approbation d'une opération de combat peut prendre beaucoup de temps, au point parfois de l'empêcher.

32. En outre, bien que dotée d'importantes capacités militaires conventionnelles, l'Alliance – y compris sa structure, ses équipements, la formation de ses troupes et son fonctionnement politique – est moins apte à faire face aux menaces non conventionnelles telles que le terrorisme et les cyberattaques, qui relèvent plus des missions de maintien de l'ordre et de renseignement que des interventions purement militaires. Les transformations en cours demeurent concentrées sur les opérations de combat classiques, alors que les forces de l'OTAN se retrouvent presque exclusivement dans des situations où elles ont affaire à des civils, et doivent former les forces locales et mettre en place les moyens de gouvernement (comme en Afghanistan). D'après Mats Berdal, professeur chargé de la sécurité et du développement au Department of War Studies du King's College de Londres et David Ucko, chercheur à la RAND Corporation, Washington DC, et à la Fondation allemande de politique étrangère (SWP) à Berlin, il existe un décalage entre la configuration de l'OTAN pour les opérations de combat majeures et l'élargissement actuel de ses activités au domaine humanitaire et aux opérations de stabilisation et de maintien de la paix au sens large¹⁶.

33. Enfin (et c'est le plus important), le processus de transformation n'est pas parvenu jusqu'ici à venir à bout des divergences d'opinion au sein de l'Alliance sur la question de savoir si cette dernière

¹⁵ Sergeï Lavrov, déclaration à la séance d'ouverture de la Conférence annuelle d'examen des questions de sécurité de l'OSCE, Vienne, 23 juin 2009, www.osce.org.

¹⁶ Mats Berdal et David Ucko, « NATO at 60 », Survival, avril-mai 2009, www.iiss.org.

doit demeurer une organisation de défense collective ayant pour objectif majeur d'être un pourvoyeur de sécurité collective, ou si elle doit jouer un rôle sur le plan sécuritaire mondial en menant des opérations loin de sa base nord-atlantique traditionnelle. Ces divisions n'ont cessé de s'amplifier ces dernières années avec l'adhésion d'un nombre croissant d'Etats d'Europe de l'Est qui, compte tenu de leur histoire et de leur situation géographique, cherchent implicitement à se protéger de la Russie. Lorsque la guerre en Géorgie a éclaté, l'opinion publique et les gouvernements des pays baltes, entre autres, se sont ouvertement demandé comment l'OTAN réagirait si jamais la Russie intensifiait sa pression militaire sur l'une des anciennes républiques soviétiques où vit toujours une importante population russophone. L'autre question en suspens concerne le rôle que l'OTAN peut jouer pour garantir l'approvisionnement énergétique de ses membres.

34. Le réexamen du concept stratégique de l'OTAN va permettre de clarifier ces points et d'en préciser d'autres, et il donnera aussi l'occasion à la Russie de marquer l'Alliance de son empreinte. Si l'OTAN prend au sérieux le partenariat avec la Russie, elle doit aussi envisager d'associer réellement ce pays au réexamen du concept stratégique.

3. Conseil OTAN-Russie

35. Le Conseil OTAN-Russie n'est pas une institution à proprement parler mais un cadre de partenariat avec la Russie pour les questions de sécurité. Il a été mis en place en 2002, mais tire son origine d'un accord de coopération conclu en 1997. Il a servi de forum régulier de consultation entre l'OTAN et la Russie en offrant aux deux parties l'occasion d'intensifier leur coopération pratique et de développer des capacités opérationnelles conjointes, y compris dans les domaines de la défense contre les missiles de théâtre, de la lutte contre les menaces terroristes pour l'aviation civile et de l'interopérabilité logistique.

36. Mais le Conseil OTAN-Russie n'est qu'une solution ponctuelle. Il doit encore prouver qu'il constitue un cadre propice à l'édification de la confiance. Le Secrétaire général de l'OTAN, Anders Fogh Rasmussen, a reconnu récemment que les bases de cette relation n'étaient pas suffisamment solides et que la coopération concrète n'avait pas encore réalisé toutes ses potentialités.¹⁷

37. En fait, la Russie n'a rien obtenu d'autre qu'un rôle consultatif au sein du Conseil OTAN-Russie, et les vieux clichés de la guerre froide ont la vie dure. En conséquence, comme le déplore Dimitri Rogozine, Représentant permanent de la Fédération de Russie auprès de l'OTAN, les discussions qui se déroulent au Conseil OTAN-Russie sont souvent creuses et sans substance¹⁸, et le Conseil n'a pas réussi jusqu'à présent à instaurer la confiance et une coopération efficace dans des domaines spécifiques. Le ministre russe des affaires étrangères, Sergeï Lavrov, estime que le sommet OTAN-Russie à Bucarest en avril 2008 n'a pas été en mesure d'adopter une déclaration conjointe parce qu'un pays a refusé de réaffirmer le principe, inscrit dans les documents fondateurs du Conseil OTAN-Russie, selon lequel aucun pays ne peut assurer sa sécurité au détriment d'un autre¹⁹.

38. Après la guerre en Géorgie, les activités du Conseil OTAN/Russie ont immédiatement été suspendues par l'Alliance. Ce fut une décision contreproductive, à l'opposé de la raison d'être du Conseil qui est d'offrir un canal de communication, que les relations soient au beau fixe ou orageuses.

39. La relation pâtit aussi de profondes différences dans les cultures stratégiques. Il existe en Russie une forte tendance à concevoir la sécurité en termes d'intérêts géopolitiques, la présence d'autres puissances occidentales en Eurasie étant perçue comme une menace pour la sécurité. L'OTAN, quant à elle, est par définition une organisation multilatérale où coexistent différentes cultures stratégiques. Elle conçoit les menaces dans leur contexte global et la sécurité en termes d'intégration. L'actuel

¹⁷ Anders Fogh Rasmussen, « NATO and Russia: A New Beginning », discours à Carnegie Europe, Bruxelles, 18 septembre 2009, www.carnegieeurope.eu.

¹⁸ Dimitri Rogozine, « Russia, NATO, and the Future of European Security », Chatham House, REP Roundtable Summary, 20 février 2009, www.chathamhouse.org.uk.

¹⁹ Sergeï Lavrov, « Russian Foreign Policy and a New Quality of the Geopolitical Situation », *Diplomatic Yearbook 2008*, www.mid.ru.

partenariat OTAN-Russie est entravé par des conceptions incompatibles de la sécurité de l'Eurasie et repose sur des attentes asymétriques²⁰.

40. A Moscou prédomine l'opinion que l'OTAN est un instrument de défense des intérêts américains, et donc une organisation hostile visant à isoler la Russie en réduisant sa sphère d'influence dans l'ex-Union soviétique.

41. Le Président Medvedev a rappelé récemment que l'OTAN est néanmoins un bloc militaire, dont les missiles sont orientés vers la Russie. Il a indiqué que son pays n'était pas enthousiaste à l'idée qu'un nombre grandissant de pays adhèrent à l'Alliance, et que celle-ci s'étende et se rapproche des frontières de la Russie²¹. Les dirigeants de l'OTAN, y compris le Secrétaire général Anders Fogh Rasmussen, affirment au contraire qu'une Europe plus stable et plus prospère contribue en fait à la sécurité de la Russie²².

42. Selon Celeste Wallander, actuellement Sous-secrétaire d'Etat adjointe à la défense pour la Russie, l'Ukraine et l'Eurasie au sein de la nouvelle administration américaine, il y a un autre problème : ces dernières années, les désaccords sur la Russie ont figuré parmi les domaines de litige les plus nocifs et les plus problématiques au sein de la communauté transatlantique²³.

43. De fait, un nombre important de « nouveaux » membres de l'OTAN et de l'UE considèrent la Russie comme leur rival historique et s'emploient à minimiser son influence sur la scène internationale. Le ministre des affaires étrangères lituanien, Vygaudas Usackas, explique qu'ils perçoivent l'intégration européenne comme le meilleur garant d'une stabilité et d'une paix durable et ont adhéré à l'OTAN pour se protéger contre Moscou. Leur attitude constitue une entrave à la capacité occidentale de dialogue avec la Russie et à la définition au sein des institutions européennes de sécurité d'une politique commune envers ce pays. Cependant, comme l'a fait observer M. Usackas, ces pays, même s'ils ne confiaient pas leur sécurité à la Russie, seraient favorables à une coopération renforcée avec Moscou²⁴.

44. Au cours de la visite de votre rapporteur à Moscou, ses interlocuteurs russes se sont fréquemment plaints de ce que certains nouveaux membres de l'OTAN avaient profité de leur statut pour déterrer la hache de guerre avec leur puissant voisin. Le soutien ostensible dont a bénéficié le Président géorgien lors de la guerre d'août 2008 a été particulièrement critiqué.

45. L'ancien ministre des affaires étrangères allemand, Joschka Fischer, a suggéré de transformer l'OTAN en un véritable système européen de sécurité qui inclurait la Russie parmi ses membres.²⁵ L'organisation transatlantique a tellement été au cœur de la sécurité de ses membres actuels qu'il estime qu'elle doit aussi jouer un rôle clé dans un nouveau système européen de sécurité. Mais il est peu vraisemblable que l'OTAN procède aux transformations qui permettraient à la Russie de dévier de son cap stratégique actuel, qui consiste à demeurer une puissance à part entière. Mais les conséquences à long terme d'une telle stagnation de l'environnement stratégique ne conviennent à personne.

46. La Russie est désireuse d'instaurer des relations plus étroites avec l'OTAN et l'OTSC, si possible sur un pied d'égalité. Une coopération pratique existe actuellement en Afghanistan pour la formation d'unités de l'armée afghane. Cependant, il existe d'énormes disparités entre les deux organisations, en termes d'échelle et de capacités.

²⁰ Celeste Wallander, « American Priorities for a Transatlantic Strategy on Russia », Fondation Robert Schuman, janvier 2009, www.robert-schuman.org.

²¹ Dmitri Medvedev, dans une interview accordée à Fareed Zakaria de CNN, le 20 septembre 2009, [http:// www eng.kremlin.ru](http://www.eng.kremlin.ru).

²² Anders Fogh Rasmussen, « NATO and Russia: A New Beginning », discours à Carnegie Europe, Bruxelles, 18 septembre 2009, www.carnegieeurope.eu.

²³ Celeste Wallander, « American Priorities for a transatlantic strategy on Russia », Fondation Robert Schuman, janvier 2009, www.robert-schuman.org.

²⁴ Vygaudas Ušackas, discours d'ouverture du séminaire international intitulé « Partenariat oriental : opportunités et défis pour une coopération renforcée entre l'Union européenne et ses voisins de l'Est », Vilnius, 17 septembre 2009, www.urm.lt.

²⁵ Joschka Fischer, « Finding Russia's place in Europe », *The Guardian*, 11 janvier 2009

47. L'OTAN considère la coopération avec la Russie comme une nécessité et fera une priorité de la relance du Conseil OTAN-Russie et du développement de la confiance. Cependant, comme l'a souligné le Directeur du Collège de défense de l'OTAN à Rome, Karl Heinz Kamp, il faudra trouver au sein de l'Alliance un nouveau consensus concernant le degré d'influence sur le processus de prise de décision de l'OTAN dont peut disposer la Russie²⁶.

4. L'Union européenne

48. Grâce à la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), l'Union joue un rôle croissant dans le domaine de la sécurité en Europe. Si, sur le plan militaire, ce rôle est moins important que celui de l'OTAN, ses compétences très larges en matière politique, économique, sociale, judiciaire et culturelle lui permettent de mener des actions plus diversifiées, y compris au niveau de la prévention des conflits et de la reconstruction post-conflit. Et parce qu'une solution durable à un conflit n'est jamais militaire, l'UE sera – à moyen et à long terme – la mieux outillée pour apporter la sécurité en Europe, d'autant qu'elle développe les compétences militaires nécessaires pour intervenir dans ces crises et rétablir la stabilité.

49. L'UE s'est donc de plus en plus affirmée, ces dernières années, comme un pourvoyeur de sécurité. Elle a conduit 13 missions depuis sa première intervention de gestion de crise en 2003 et poursuit actuellement 14 opérations, dont 12 civiles et deux militaires. Elle est de plus en plus sollicitée pour la gestion de crises et la résolution de conflits. Mais le niveau des dépenses de défense de la plupart des pays européens demeure peu élevé et il est peu probable qu'il augmente, compte tenu de la crise financière et économique qui sévit actuellement. Elle n'a à son actif qu'un total de six missions militaires, achevées ou en cours.

50. Une coopération d'ampleur limitée a été établie entre l'UE et la Russie dans le domaine des opérations de PESD, l'exemple le plus récent étant la mise à disposition d'hélicoptères russes pour la mission de l'UE au Tchad et l'opération anti-pirates en Somalie. La PESD de l'Union offre de larges perspectives de coopération en matière de sécurité. Sergueï Outkine, responsable des aspects politiques de l'intégration européenne à l'Institut d'économie mondiale et de relations internationales (IMEMO), Moscou, estime que la difficulté éprouvée par les deux parties à s'entendre sur une contribution russe montre la nécessité de trouver un cadre plus approprié pour faciliter et accélérer les futures contributions de la Russie aux opérations de PESD.

51. Pour la Russie, l'UE offre des possibilités de coopération beaucoup plus nombreuses que dans le cadre du Conseil OTAN-Russie. L'UE a un programme beaucoup plus large avec la Russie qui devrait trouver, dans le futur Accord de partenariat et de coopération (APC), un vaste cadre de coopération. Malheureusement, les questions liées au commerce de l'énergie ont empoisonné les relations et les négociations sur l'APC piétinent. De plus, la Russie persiste à préférer entretenir des relations bilatérales avec les Etats membres de l'UE plutôt que d'avoir l'UE comme interlocuteur. C'est là l'une des contradictions fondamentales de la position russe: comment la Russie peut-elle devenir partie intégrante de l'Europe si elle se focalise sur les relations bilatérales ? De nombreux pays de l'UE ont néanmoins tendance à céder aux avances de la Russie et il serait parfois utile qu'ils informent mieux les autres partenaires européens des répercussions éventuelles.

52. Au colloque de l'Assemblée à Helsinki, Oksana Antonenko de l'IISS, Londres, a expliqué que la Russie analysait l'influence de l'UE en se fondant sur l'exemple de la Géorgie. A l'époque, l'UE n'était pas encore un acteur reconnu en matière de sécurité et la Russie observait ses réactions pour tester son sérieux. En Géorgie, l'UE a paradoxalement figé le statu quo en acceptant que sa mission soit limitée à la partie géorgienne, tout en défendant l'intégrité territoriale de la Géorgie au niveau politique. Les entretiens de votre rapporteur à Moscou ont confirmé qu'un rapprochement des positions sur la situation en Géorgie n'était pas pour demain. Il y a peu de raisons de croire que la Russie pourrait revenir sur sa décision de reconnaître l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud. Le fait que seuls le Venezuela et le Nicaragua aient apporté leur soutien à la Russie semble toutefois provoquer un certain malaise, même chez les Russes. Ce qui pose la question de savoir comment la Russie, qui entend être l'un des

²⁶ Kamp, Karl-Heinz, « Towards a New Strategy for NATO », Survival, septembre 2009.

pôles du système de sécurité international multipolaire, peut justifier cette revendication. Compte-t-elle vraiment fonder sa crédibilité sur de tels partenaires?

53. A la suite de l'élargissement à l'Est de l'Union, la zone tampon qui la sépare de la Russie se limite désormais à l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Moldova, l'Ukraine et au Belarus. Depuis mai 2009, ces pays sont influencés par la politique étrangère de l'UE en matière de sécurité grâce à l'initiative de Partenariat oriental. Conçu pour accroître la stabilité démocratique à l'Est, ce partenariat propose des mesures bilatérales et multilatérales pour encourager la coopération entre les 27 membres de l'UE et leurs voisins orientaux.

54. Le partenariat vise donc à renforcer la stabilité et la coopération sur le plan économique dans la région, mais il lui manque une dimension sécuritaire. En dépit des progrès considérables de sa politique européenne de sécurité et de défense, l'Union n'est pas encore capable d'assurer la sécurité collective de ses membres, ni d'offrir des garanties de sécurité à ses voisins.

55. Mais en soutenant les réformes structurelles internes des pays alentours, y compris en matière de sécurité, de bonne gouvernance et d'économie, le Partenariat oriental pourrait promouvoir la coopération sur le plan de la sécurité et les relations de bon voisinage, et favoriser la confiance dans la région par la multiplication des contacts politiques entre partenaires et par la réduction des barrières commerciales. Le ministre des affaires étrangères lituanien, Vigaudas Usackas, va jusqu'à conclure qu'on ne peut garantir la stabilité de l'Europe que si la région située au-delà des frontières de l'UE devient stable et sûre²⁷. Il convient de souligner à cet égard que le Partenariat oriental a ouvert la voie à la normalisation des relations avec le Belarus.

56. Le Partenariat oriental ne concerne pas seulement les échanges commerciaux, la sécurité énergétique et la libéralisation du régime des visas. Il se propose aussi, et c'est un aspect plus important, de promouvoir des valeurs et des principes. Son succès dépendra du degré d'engagement conjoint des Etats membres de l'UE dans les domaines politique et financier en ces temps de crise économique, ainsi que de leur aptitude à persuader Moscou que ce partenariat, conçu pour engendrer la stabilité dans la zone séparant l'UE de la Russie, peut profiter aussi à cette dernière. Il est impératif de veiller à ce que l'initiative de l'Union ne soit pas considérée par la Russie comme lui étant hostile.

57. Pour le moment, l'intensification de l'influence occidentale aux frontières de la Russie est effectivement perçue comme une menace par Moscou. Ces dernières années ont vu la montée en puissance de gouvernements pro-occidentaux exprimant leur défiance envers la Russie (révolution orange en Ukraine en 2004, et révolution des roses en Géorgie en 2003) – position jugée offensante et injuste par le Président Medvedev²⁸. L'Union pourrait donc peut-être envisager d'inclure la Russie dans le partenariat pour tenter d'apaiser les tensions et éviter de donner l'impression d'une compétition géopolitique. De plus, l'appréhension ressentie par la Russie à propos de l'ingérence de l'Union à son voisinage pourrait déclencher une crise d'autoritarisme et de nationalisme dans le pays²⁹.

5. L'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC)

58. L'Organisation du Traité de sécurité collective (OTSC), basée à Moscou, compte sept membres ; comme la Communauté des Etats indépendants (CEI), c'est une institution née dans l'espace post-soviétique. Elle est fondée sur le Traité de Tachkent, signé en 2002 par l'Arménie, le Belarus, le Kazakhstan, le Kirghizstan, la Russie et le Tadjikistan. L'Ouzbékistan s'est ajouté en 2006. Le traité contient une clause de défense mutuelle et prévoit un organe interparlementaire, l'Assemblée interparlementaire de l'OTSC, qui a son siège à Saint-Pétersbourg.

²⁷ Vygaudas Ušackas, discours d'ouverture du séminaire international intitulé « Partenariat oriental : opportunités et défis pour une coopération renforcée entre l'Union européenne et ses voisins de l'Est » Vilnius, 17 septembre 2009, www.urm.lt.

²⁸ Dmitri Medvedev, dans une interview accordée à Fareed Zakaria de CNN, le 20 septembre 2009, <http://eng.kremlin.ru>.

²⁹ Maxime Lefebvre, « La France, l'Union européenne et les Etats-Unis face à la Russie », Fondation Robert Schuman, janvier 2009, www.robert-schuman.org

59. L'AEED/Assemblée de l'UEO rencontre régulièrement les membres de cette assemblée et de l'Assemblée interparlementaire de la Communauté des Etats indépendants, ses relations avec cette dernière étant régies par un accord officiel.

60. L'OTSC est présentée par l'Institut pour le développement contemporain de Moscou comme « une structure de sécurité polyvalente en formation »³⁰. Jusqu'ici, l'OTSC n'a fourni qu'une contribution minimale à la sécurité européenne et ses activités sont assez limitées. Cependant, l'exposé qui a été fait aux membres de la Commission politique en 2007 présentait une approche régionale intéressante de la criminalité organisée et des trafics d'êtres humains et de drogue.

61. Une nouvelle page de la coopération militaire a été tournée en octobre 2009, lorsque l'OTSC a lancé ce qu'elle a appelé une force de réaction rapide « dans le style de l'OTAN » au cours d'un exercice militaire au Kazakhstan auquel participaient 7 000 hommes, 90 avions et des hélicoptères³¹. Les présidents de l'Arménie, du Kazakhstan, de la Russie et du Tadjikistan y étaient présents mais le Belarus et l'Ouzbékistan n'ont pas participé à l'exercice. Des diplomates européens en poste à Moscou ont expliqué que la Force de réaction rapide de l'OTSC avait lentement pris forme à partir d'exercices militaires conjoints, mais était encore balbutiante. Il reste à conclure des accords sur le déploiement, l'équipement et le financement de la force.

62. On considère généralement que la Russie domine l'OTSC, non seulement du fait qu'elle est le seul pays membre capable de fournir des garanties de sécurité aux autres membres, mais aussi parce que les autres membres ont des préoccupations largement divergentes en matière de sécurité en fonction de leur situation géographique. L'OTSC a également été dénoncée comme étant un instrument à la solde de la Russie et assimilant la lutte contre le terrorisme et le fondamentalisme à la perpétuation des régimes non démocratiques qui sévissent dans ses Etats membres³². Sergueï Outkine, de l'Institut d'économie mondiale et de relations internationales (IMEMO), Moscou, estime quant à lui que la Russie domine peut-être cette organisation du point de vue des ressources, mais non sur le plan politique : aucun membre de l'OTSC n'a accepté de reconnaître les régions dissidentes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud. Ces pays ne sauraient en aucun cas être considérés comme des satellites de Moscou.

63. La Russie cherche à donner à l'OTSC un rôle plus important dans la structure de sécurité européenne. L'OTAN et l'UE se sont jusqu'ici montrées très hésitantes ou ont carrément refusé toute coopération avec cette organisation. Mais compte tenu de l'amélioration des capacités de l'OTSC et du travail qu'elle effectue dans le domaine du trafic de drogue, elle pourrait apporter une contribution non négligeable à la sécurité et à la stabilité en Asie centrale. L'Institut pour le développement contemporain de Moscou propose par exemple de charger l'OTSC du soutien logistique des opérations de l'OTAN en Afghanistan.

III. La Russie en tant qu'acteur en matière de sécurité

1. La place de la Russie en Europe

64. Depuis la fin de la guerre froide, la Russie s'est battue pour imposer son identité et trouver sa place en Europe et dans le monde. Même pendant la période pré-soviétique, alors que la Russie était un membre dominant de la communauté diplomatique européenne, elle n'a jamais adopté la structure constitutionnelle et sociale des pays occidentaux. Les acquis du passé ont un poids important et les divergences de vues sur les événements historiques peuvent provoquer des réactions d'hypersensibilité et des répliques cinglantes, comme les relations russo-estoniennes ou russo-polonaises en ont récemment donné l'exemple.

65. Les sacrifices consentis par la Russie au cours de la Deuxième guerre mondiale font partie de cette culture de sanctification du passé et les dirigeants russes ne parviennent toujours pas à se faire à

³⁰ « The Architecture of Euro-Atlantic Security », Institut pour le développement contemporain, Moscou 2009, p. 22.

³¹ *Moscow Times*, 19 octobre 2009.

³² « The Architecture of Euro-Atlantic Security », Institut pour le développement contemporain, Moscou 2009, p. 23.

l'idée que ce que la Russie présente fièrement aux autres peuples comme leur libération a représenté pour eux le début de longues années d'occupation et de domination. Le Président Medvedev a déclaré tout récemment que « la Russie a naturellement sa propre vision de son rôle dans le monde et de ses réalisations; [et] à certaines occasions, la Russie a littéralement volé au secours de l'humanité » (allusion au rôle joué par la Russie dans la Deuxième guerre mondiale)³³. La Russie, qui espérait en vain une attitude plus conciliante de ses partenaires occidentaux, exprime donc un sentiment de déception et de frustration.

66. Alexandre Kramarenko, Directeur de la planification de la politique étrangère au ministère des affaires étrangères russe, connu pour être l'un des cerveaux à l'origine de la proposition du Président Medvedev, a expliqué à votre rapporteur que la fin de la guerre froide et la dissolution du Pacte de Varsovie ont suscité des attentes conflictuelles qui ont débouché sur une crise de confiance.

67. Les dirigeants russes pensaient que le pays deviendrait automatiquement partie intégrante de la Grande Europe, allant même jusqu'à envisager la possibilité d'une adhésion à l'OTAN. Mais les partenaires occidentaux de la Russie ont fait un autre choix. La faiblesse de cette dernière à l'époque et l'absence de règles juridiquement contraignantes ont permis d'aligner les objectifs de l'OSCE sur les intérêts occidentaux. L'OTAN a accueilli de nouveaux membres alors même que les défis les plus pressants de la sécurité du monde moderne exigeaient un autre type de réponse que celle que pouvaient fournir les alliances militaires. L'ère des alliances militaires contraignantes devrait laisser place à celle des traités juridiquement contraignants. Le moment est venu, estiment les dirigeants russes, de rénover et de refondre les principes qui devraient régir la conduite des pays.

68. Un éminent diplomate russe a expliqué récemment au cours de la réunion d'un groupe de réflexion bruxellois que la vacance du pouvoir qui était apparue à la fin de la guerre froide avait été comblée par des structures occidentales, laissant la Russie dans un état d'isolement. Les nouveaux membres de l'OTAN n'ont apporté que peu de capacités nouvelles à l'Alliance ; en revanche, ils ont apporté avec eux leurs problèmes et leurs conflits, tant et si bien que leur adhésion s'avère, du point de vue militaire, contreproductive et porteuse de contradictions. La Russie a donc quelque raison de penser qu'il y a d'autres motifs – d'ordre géopolitique – à vouloir élargir l'OTAN vers l'Est.

69. Tatiana Parkhalina, directrice du Centre pour la sécurité européenne, Moscou, a confirmé dans un entretien avec votre rapporteur que la guerre en Géorgie a démontré une fois de plus que la Russie n'avait, en fait, pas d'alliés. Le modèle socio-économique et politique du pays n'a pas séduit ses voisins, qui se sont tournés vers l'OTAN et l'UE.

70. Même si les Russes dans leur majorité semblent en faveur d'une plus grande coopération avec l'Occident, nombreux sont ceux qui continuent à reprocher à la communauté euro-atlantique d'avoir réduit la Russie à une puissance de seconde zone et de profiter de ses faiblesses. On a fait observer à votre rapporteur, lors de sa visite à Moscou, qu'en l'état actuel des choses, la société russe soutient le Premier ministre et le Président au pouvoir, même si elle constate que l'orientation actuelle du régime va à l'encontre de la liberté démocratique et de la transparence.

71. Les cultures politiques en Russie et en Europe diffèrent. Alors qu'en Europe, l'Etat est vu comme un moyen servant les intérêts de la société, la Russie perçoit l'Etat comme une fin en soi, et sa politique étrangère vise donc au bout du compte la reconquête du statut de grande puissance. A propos de l'importance des droits de l'homme pour la sécurité, un membre de la Commission des affaires étrangères du Conseil de la Fédération a posé la question suivante : qu'est-ce qui compte le plus, la souveraineté de l'Etat ou celle de l'individu?

72. Le risque, c'est que la reconnaissance par la Russie de l'importance des droits de l'homme et de l'Etat de droit paraisse avoir été concédée du bout des lèvres. Cependant, Alexandre Torshine, Premier Vice-Président du Conseil de la Fédération et président de la délégation russe à l'Assemblée, a de nouveau précisé qu'il est important de ne pas renforcer une dimension sécuritaire au détriment des autres. Or, c'est selon lui la dimension politico-militaire qui a été négligée et qui doit donc être revigorée. Il a souligné les souffrances humaines provoquées par la situation en Géorgie : environ un million de Géorgiens vivant en Russie ont désormais toutes les peines du monde à voir leur famille.

³³ Dmitri Medvedev dans une entrevue avec Fareed Zakaria, de CNN, 20 septembre 2009, <http://eng.kremlin.ru>.

73. En dépit des efforts de la Russie pour se présenter comme étant résolument engagée sur la voie de la modernisation, les experts restent extrêmement critiques. Pour eux, la Russie n'est pas une vraie démocratie, elle ne considère ni les droits de l'homme, ni la libéralisation économique comme des éléments centraux de sa politique, et elle impose des restrictions à la contestation dans tous les secteurs d'activité. A la suite de l'expérience négative faite par le pays avec les révolutions « de couleur » en Géorgie et en Ukraine, la plus grande suspicion entoure tout type d'influence extérieure. Dans sa Stratégie nationale de sécurité 2009-2020, la Russie indique qu'elle s'opposera avec la même détermination à une libéralisation du marché de l'énergie, à la promotion de la démocratie, et au parrainage d'organisations de la société civile par des acteurs extérieurs³⁴.

74. Cependant, la Russie estime qu'elle fait partie de la civilisation européenne puisqu'elle partage des racines chrétiennes communes avec l'Europe. Le territoire russe se trouve à 75 % en Asie, mais 78 % de la population russe vit en « Russie d'Europe », donc dans la partie occidentale de la Russie bordée à l'est par la chaîne de l'Oural. Moscou et Saint-Pétersbourg, les deux plus grandes villes de Russie, se trouvent dans la partie européenne du territoire, et d'importants échanges culturels ont eu lieu entre l'Europe et la Russie pendant des siècles. Cependant, il existe un fossé entre les régions plus perméables à la modernisation occidentale comme Moscou, Saint-Pétersbourg ou Nijni Novgorod, et les régions agraires traditionnelles.

2. La stratégie nationale de sécurité et le concept de politique étrangère de la Russie

75. La stratégie nationale de sécurité de la Russie, publiée en mai 2009, et le concept de politique étrangère (juillet 2008) offrent un aperçu intéressant sur le point de vue de la Russie concernant son environnement et son concept stratégique. Pour Bobo Lo du Centre for European Reform, la politique étrangère de la Russie peut être interprétée comme une extension de sa politique nationale : elle est le reflet d'instincts ataviques, d'influences historiques et culturelles, et de réalités géographiques, ainsi que des conditions politiques et économiques contemporaines³⁵. Elle relève aussi de plus en plus de la géopolitique. Mais, d'après le ministre russe des affaires étrangères, Sergeï Lavrov, dans les affaires internationales, la Russie est guidée par des intérêts compréhensibles, pragmatiques et dépourvus de tous motifs idéologiques³⁶.

76. Par le passé, la politique étrangère de sécurité de la Russie était fondée sur l'idée que l'unilatéralisme, l'expansion de l'OTAN vers l'Est, le non-respect des accords de contrôle des armements et la sécurité énergétique sont des facteurs importants qui déterminent les menaces extérieures. Ces dernières ne font que venir s'ajouter aux défis intérieurs comme le déclin démographique, la montée de la pauvreté, le terrorisme, le nationalisme, le crime organisé, la corruption et les pandémies. Cependant, comme l'observe le Lieutenant-Colonel Marcel de Haas, chercheur au Netherlands Institute of International Relations, la stratégie nationale de sécurité est révélatrice des inquiétudes de Moscou à propos des menaces extérieures et confirme ses craintes traditionnelles d'un encerclement par des ennemis, ce qui l'incite à trouver des alliés et à créer des zones tampons contre de tels dangers³⁷.

77. Le concept de politique étrangère de la Russie (juillet 2008) décrit le pays comme une grande puissance capable d'influer sur les développements internationaux, et identifie les intérêts qui doivent inspirer la politique étrangère. Il réaffirme l'engagement de la Russie vers l'Est, à savoir avec la Chine et l'Inde, ainsi qu'avec l'OTSC et l'Organisation de coopération de Shanghai (SCO), afin de maintenir la sécurité et la stabilité en Eurasie et de créer un réseau des principaux acteurs dans la région Asie-Pacifique. Le document présente l'énergie comme un atout stratégique. Il insiste sur l'importance

³⁴ Henning Schröder, « Medvedev's national security strategy to 2020 », Russian Analytical Digest, 18 juin 2009, www.res.ethz.ch.

³⁵ Bobo Lo, « Russia's crisis – what it means for regime stability and Moscow's relations with the world », synthèse du Centre for European Reform, février 2009, www.cer.org.uk.

³⁶ Sergeï Lavrov, intervention au symposium international « La Russie au XXI^e siècle », Moscou, 20 juin 2008, www.mid.ru.

³⁷ Marcel de Haas, « Medvedev's security policy: A provisional assessment », Russian Analytical Digest, 18 juin 2009, www.res.ethz.ch.

d'être et de rester une puissance nucléaire. En ce qui concerne la sécurité euro-atlantique, le concept décrit le souhait de Moscou de créer un système régional de coopération et de sécurité collective différent de celui pratiqué jusqu'à présent par l'Occident, qui serait le garant de l'unité de la région euro-atlantique³⁸. Il rejette les nouveaux élargissements de l'OTAN, mais exprime le souhait de coopérer et d'entretenir de bonnes relations avec l'Occident.

78. Le concept de politique étrangère souligne que la parité avec les armes nucléaires stratégiques des Etats-Unis devrait être atteinte ou maintenue. De plus, il affirme que la Russie devrait se développer en tant que puissance globale et protéger les citoyens russes dans « leur voisinage proche ». Pendant la guerre en Géorgie, la protection des minorités russes a aussi été mise en avant comme argument. Pour de nombreux voisins de la Russie, de telles prises de position sont préoccupantes. Elles risquent de compromettre les perspectives de transformation de l'architecture européenne de sécurité dans le sens souhaité par la Russie.

79. Vos rapporteurs sont convaincus qu'une paix durable passe par le renoncement à toute ambition de constituer des « sphères d'influence » et par le respect de l'intégrité territoriale et de l'indépendance de chaque pays. Nous aspirons à la sécurité de ce qui devrait être considéré comme notre « voisinage commun » et non comme l'« étranger proche » de quiconque, comme un espace de coopération, non comme le théâtre de rivalités.

80. La nouvelle stratégie nationale de sécurité place aussi le développement économique au coeur des préoccupations russes. Comme l'observe Henning Schröder, Professeur à l'université de Brême et Directeur de la division Russie à la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) à Berlin, seule une augmentation de la production économique permettra à la Russie d'étayer sa prétention au statut de grande puissance. Cette stratégie donne l'image d'une Russie qui a surmonté sa crise intérieure, qui a procédé à une relance économique majeure, et qui exige d'être mise sur un pied d'égalité avec les autres grandes puissances³⁹.

81. La Russie se voit comme une puissance globale indiscutable, et veut s'affirmer en tant que telle, compte tenu non seulement de son statut de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, mais aussi de ses importants gisements de gaz et de pétrole et de la puissance de son armée. Cependant, pendant la présidence Bush, ses ambitions n'ont pas été accueillies à Washington avec la même conviction. Bobo Lo résume la situation de la façon suivante : Moscou, qui s'imaginait avoir acquis dans la guerre totale contre le terrorisme un certain poids en tant que partenaire stratégique de l'Amérique, s'est rendu compte que l'administration Bush ne partageait pas cette analyse. Loin d'être reconnue comme partenaire à part entière, la Russie s'est vue reléguée au rang des autres alliés régionaux. Devenu patent pendant la période qui a précédé l'invasion de l'Irak par les Etats-Unis, ce décalage dans la perception s'est aussi manifesté dans le retrait unilatéral des Américains du Traité ABM de 1972 en liaison avec leur programme de défense antimissile, dans le refus du Président Bush de prendre des engagements autres que minimaux en matière de désarmement, dans le déploiement de forces américaines en Asie centrale, dans la deuxième vague d'élargissement de l'OTAN aux Etats Baltes, et dans le soutien aux « révolutions colorées » en Géorgie, en Ukraine et au Kirghizstan⁴⁰.

IV. Le Président russe, moteur des réformes internes et externes

1. Le couplage des réformes internes et externes

82. Le Président Medvedev semble déterminé à moderniser la Russie de l'intérieur pour rendre à Moscou son statut de grande puissance sur la scène internationale. Dans un article intitulé « En avant la Russie » adressé à la nation russe, qui a été diffusé récemment sur Internet, le Président exprime sa préoccupation devant l'inefficacité de l'économie, qui dépend des exportations de matières premières, la persistance d'une mentalité semi-soviétique, la fragilité de la démocratie, l'évolution

³⁸ Ibid.

³⁹ Henning Schröder, « Medvedev's national security strategy to 2020 », Russian Analytical Digest, 18 juin 2009, www.res.ethz.ch.

⁴⁰ Bobo Lo, « Russia's crisis – what it means for regime stability and Moscow's relations with the world », synthèse du Centre for European Reform, février 2009, www.cer.org.uk.

démographique négative et l'instabilité dans le Caucase.⁴¹ Il semble résolu à mettre fin à une corruption et un paternalisme séculaires, à moderniser l'économie de la Russie en l'ouvrant aux centres occidentaux et autres de la modernité et de la technologie postindustrielles, à pousser les Russes à se dépasser, notamment dans le domaine de l'innovation technologique, et il entend « cultiver le goût de l'Etat de droit », comme moyen d'élever le niveau de vie.

83. Il sait que les institutions démocratiques russes sont imparfaites et déplore l'inertie politique de la population et de la société civile. Il demeure néanmoins optimiste pour l'avenir car, par rapport aux systèmes démocratiques européens et américain, la démocratie en Russie est encore jeune. Il aspire à ce que son pays se développe de manière démocratique, par la persuasion, par l'encouragement du potentiel d'innovation et de création des individus, et par l'harmonisation « des intérêts de l'individu, de la société et de l'Etat ». Il rappelle au passage que la démocratie en Occident ne s'est développée très largement que lorsque la production en masse des biens et services les plus indispensables a commencé, et que le niveau de développement technologique de la civilisation occidentale a rendu possible l'accès universel aux éléments fondamentaux que sont l'éducation, la santé et l'information. Le développement des technologies modernes de l'information constitue donc, à ses yeux, une priorité pour rendre la société russe plus transparente. Il reconnaît toutefois que ces changements prendront du temps et insiste sur le fait que la démocratie russe ne se contentera pas de copier les modèles étrangers⁴².

84. Il est clair pour vos rapporteurs qu'il appartient à la Russie de décider si elle veut faire partie de la grande communauté euro-atlantique des démocraties modernes et des sociétés ouvertes et unir ses forces avec ceux qui s'attachent à définir la future architecture européenne et mondiale de sécurité. La Russie est libre de choisir ses valeurs, son système politique et son avenir, mais un système de sécurité commun dans lequel tous les pays jouissent d'une sécurité égale ne peut fonctionner que si tous les partenaires partagent des valeurs communes.

2. La proposition d'une nouvelle architecture de sécurité en Europe

85. Le Président Medvedev a pour la première fois lancé l'idée d'élaborer une nouvelle architecture de sécurité en Europe lors d'une réunion avec des responsables politiques, des parlementaires et des représentants de la société civile allemands, le 5 juin 2008, à Berlin⁴³. C'est à cette occasion qu'il a déclaré que l'atlantisme était caduc et qu'il a souligné la nécessité d'encourager l'unité de toute la zone euro-atlantique de Vancouver à Vladivostok afin d'apporter des solutions collectives aux défis sécuritaires européens et d'établir une sécurité égale pour tous.

86. Le Président a insisté sur le souhait de la Russie d'en finir avec la vieille politique des « blocs », et a appelé à rédiger une nouvelle version de l'Acte final d'Helsinki sur la sécurité européenne, datant de 1975, dans laquelle le principe de l'indivisibilité de la sécurité serait juridiquement contraignant. Il a également fait remarquer que l'Europe aurait intérêt à établir un partenariat avec la Russie, afin de réduire ses dépenses militaires, de garantir ses approvisionnements en énergie et de créer un espace technologique commun.

87. Depuis, le Président Medvedev a répété à plusieurs reprises l'attachement de la Russie à l'instauration d'un partenariat stratégique avec l'Europe : un partenariat qui « devrait être construit sur les principes d'égalité, de pragmatisme, de respect mutuel des intérêts de l'autre et, naturellement, une approche commune des questions de sécurité essentielles⁴⁴ ».

88. A la Conférence sur la politique mondiale tenue à Evian le 8 octobre 2008, le Président a précisé sa proposition de nouvelle architecture de sécurité européenne. Le futur traité éventuel devrait, selon lui :

⁴¹ Dmitri Medvedev, « Go Russia! », 10 septembre 2009, <http://eng.kremlin.ru>

⁴² Dmitri Medvedev, dans une interview accordée à Fareed Zakaria de CNN, le 20 septembre 2009, <http://eng.kremlin.ru>

⁴³ <http://eng.kremlin.ru>

⁴⁴ Dmitri Medvedev, dans une conférence de presse conjointe à l'issue du sommet Russie-UE à Khanti-Mansiisk, 27 juin 2008, www.eng.kremlin.ru

- énoncer les « principes de base régissant les relations de sécurité et les relations intergouvernementales dans la zone euro-atlantique » ;
- affirmer « l'inadmissibilité du recours à la force ou de la menace de recours à la force dans les relations internationales » ;
- garantir une sécurité égale pour tous les Etats de la zone euro-atlantique, ce qui inclurait trois interdictions : interdiction à tout Etat d'assurer sa propre sécurité au détriment des autres ; interdiction des actes (émanant d'alliances ou de coalitions militaires) portant atteinte à l'unité de l'espace de sécurité commun ; et enfin, interdiction de conclure des alliances militaires de nature à menacer la sécurité des autres parties au traité ;
- confirmer qu'aucun Etat ou organisation n'a le droit exclusif de maintenir la paix en Europe ;
- fixer des « paramètres de base pour le contrôle des armements et des limites raisonnables à la construction militaire ».

89. Alors qu'à Berlin, le Président russe avait adopté une posture agressive à l'égard de l'OTAN, à Evian, il a spécifié qu'une nouvelle architecture européenne de sécurité ne saurait se substituer purement et simplement aux institutions existantes, y compris l'OTAN.

90. En avril 2009 à Helsinki, il a exprimé de nouveau sa volonté de parvenir à un accord de type « Helsinki Plus », qui préserverait « l'esprit d'Helsinki » et serait fondé sur « l'ouverture, la collaboration, l'égalité et le respect mutuel », mais qui renforcerait les valeurs européennes. Un tel accord serait « basé sur les instruments existants, mais adapté aux nouveaux défis sécuritaires ».

91. Il s'est dit prêt à discuter d'un nouveau traité au sein de l'OSCE, mais comme les organisations ne peuvent, selon lui, résoudre que des problèmes de sécurité partiels et périphériques, il a proposé de convoquer un sommet paneuropéen qui réunirait tous les Etats et les organisations internationales participant à la lutte contre les menaces et les défis sécuritaires dans la zone euro-atlantique, et qui aurait pour objet de comparer les stratégies de sécurité de chacune de ces organisations et éventuellement de convenir d'une stratégie commune.

92. Comme l'a rappelé Alexandre Grouchko, Vice-ministre des affaires étrangères russe, la Russie « ne propose pas d'éliminer les mécanismes existants – y compris ceux auxquels elle ne participe pas ». ⁴⁵ Au contraire, selon Sergeï Lavrov, la Russie est « favorable au développement de la coordination et des synergies entre les structures internationales existantes [pour qu'elles puissent en fin de compte mener] une action commune contre les menaces communes ». ⁴⁶

93. Dans l'optique russe, le nouveau traité aurait pour objectif « de trouver des domaines stratégiques de coopération et d'arrêter une procédure d'action en vue d'assurer la sécurité internationale de manière à ne pas exposer les autres à des risques ou des menaces et à éviter de déclencher une fois de plus une course ruineuse aux armements. La Russie envisage donc un cadre de dialogue plus large que celui de l'OSCE, afin de garantir que toutes les organisations puissent participer à ce processus sur un pied d'égalité ⁴⁷ ».

Les réactions à la proposition du Président Medvedev

94. Les détracteurs du Président Medvedev considèrent que sa proposition est un stratagème pour amener les alliés de l'OTAN, et les membres de l'OSCE, du Conseil de l'Europe et de l'UE à se demander si l'architecture de sécurité dont ils disposent est la bonne, en laissant planer des doutes injustifiés sur la légitimité, l'efficacité et la crédibilité de ces institutions. Beaucoup suspectent Moscou de vouloir affaiblir la dimension des droits de l'homme de l'OSCE (« Helsinki Moins » au lieu de « Helsinki Plus »), qu'il juge de plus en plus partielle et tendancieuse. D'autres craignent que

⁴⁵ Alexandre Grouchko, lors d'une réunion spéciale de l'AP OSCE sur une nouvelle architecture européenne de sécurité, 20 février 2009, www.osce.org.

⁴⁶ Sergeï Lavrov, déclaration à la session d'ouverture de la Conférence annuelle d'examen de la sécurité de l'OSCE, Vienne, 23 juin 2009, www.osce.org.

⁴⁷ Alexandre Grouchko, lors d'une réunion spéciale de l'AP OSCE sur une nouvelle architecture européenne de sécurité, 20 février 2009, www.osce.org.

l'objectif de la Russie soit de mettre un veto effectif à la poursuite de l'expansion de l'OTAN en s'efforçant de maintenir une sphère d'influence reconnue dans son propre voisinage et de tenir en échec les Etats-Unis – souvent assimilés à l'OTAN.

95. Pour Bobo Lo du Centre for European Reform, l'initiative du Président Medvedev représente un pas positif et « reflète le désir de la Russie de jouer un rôle de premier plan en tant qu'acteur responsable dans les affaires régionales et mondiales ». C'est aussi la démonstration claire de la détermination de la Russie de redéfinir l'Europe en prenant davantage en considération la Russie et ses intérêts. L'objectif ultime de cette dernière est, selon lui, de s'affirmer de nouveau comme un acteur de poids et de retrouver son statut de grande puissance sur la scène internationale, d'être traitée comme un partenaire à l'égal de l'Europe et des Etats-Unis, et de rétablir une sphère d'influence russe dans l'ancien espace soviétique pour consolider sa position de superpuissance régionale.⁴⁸

96. En réaction à ces critiques et à d'autres, le Ministre des affaires étrangères Sergeï Lavrov a tenté de minimiser la portée de l'initiative du Président Medvedev, en déclarant en juin dernier à la Conférence annuelle d'examen de la sécurité de l'OSCE qu'il ne proposait « rien d'autre qu'une discussion collective et honnête sur les problèmes communs »⁴⁹. Pour Sergueï Outkine, de l'Institut d'économie mondiale et de relations internationales (MEMO), Moscou, M. Lavrov a voulu souligner que la Russie n'avait pas de réponse à tout et souhaitait par conséquent s'atteler avec ses partenaires étrangers à la réforme de l'architecture de sécurité européenne.

97. Lors du colloque organisé par l'Assemblée à Helsinki⁵⁰, Oksana Antonenko, de l'IISS de Londres, a mis l'accent sur le flou qui entoure la proposition Medvedev, et sur le curieux moment choisi pour relancer les discussions à ce sujet.

98. En effet, elle s'est étonnée que cette discussion intervienne à un moment où les institutions en tant que telles sont en perte de vitesse et où seules comptent la volonté politique et les capacités individuelles de chaque pays d'apporter sa contribution à la résolution des problèmes de sécurité actuels. Elle a trouvé également curieux que ce débat revienne sur le tapis en pleine crise financière et économique, alors que les budgets de défense vont continuer à diminuer. Pour Mme Antonenko, il est vain de passer du temps à discuter d'une nouvelle architecture de sécurité pour l'Europe alors que les gouvernements européens ont déjà tant de peine à convaincre leur opinion publique du bien-fondé de l'effort de défense.

99. A ses yeux, la distinction entre architecture de sécurité européenne et traité de sécurité européenne est importante et tend à être négligée. La Russie milite pour un document juridiquement contraignant, définissant les règles de conduite, mais elle est beaucoup moins favorable à une véritable recomposition du paysage institutionnel. Ses partenaires occidentaux ont accepté de débattre de l'architecture, mais l'idée d'un nouveau traité n'a pas recueilli leur adhésion. Il importe, selon Mme Antonenko, de déterminer clairement si l'objectif commun est un accord « Helsinki II » ou « Helsinki Plus », ou s'il s'agit de développer de nouvelles idées sur la meilleure façon d'intégrer la Russie au système de sécurité existant.

100. D'après elle, la Russie cherche à figer le statu quo actuel et à arrêter l'élargissement de l'OTAN, à mettre au rebut le Traité FCE et à négocier un nouvel accord, au contenu différent, à obtenir des concessions réciproques, à savoir la reconnaissance du Kosovo contre celles de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, à donner à l'OTSC un statut équivalent à celui de l'OTAN et à recentrer l'OSCE sur la sécurité « dure » au détriment des droits de l'homme.

101. Pour Mme Antonenko, la Russie sait que cet ordre du jour ne fait pas l'unanimité pour le moment, ce qui explique que la proposition soit restée dans le vague jusqu'à présent. Il serait néanmoins possible de s'entendre sur de modestes avancées, mais le dialogue en cours va droit à la

⁴⁸ Bobo Lo, « Medvedev and the new European security architecture », synthèse du Centre for European Reform, juillet 2009, www.cer.org.uk.

⁴⁹ Sergeï Lavrov, déclaration à la session d'ouverture de la Conférence annuelle d'examen de la sécurité de l'OSCE, Vienne, 23 juin 2009, www.osce.org.

⁵⁰ « Vers un nouveau concept de sécurité pour l'Europe ? », colloque organisé par l'Assemblée à l'invitation du Parlement finlandais, Helsinki, 21-22 octobre 2009.

catastrophe. Elle pense qu'il faut abandonner l'idée d'un nouveau grand marchandage stratégique et se concentrer sur ce qu'elle appelle « l'horticulture de sécurité », c'est-à-dire la nécessité de cultiver la capacité de résoudre les vrais problèmes de sécurité en les attaquant à la racine et de développer une culture de la réflexion sécuritaire, qui permettrait aux peuples et non aux institutions de coopérer et de régler les problèmes en pensant autrement.

102. Les domaines d'intérêt commun auxquels cette nouvelle approche pourrait s'appliquer sont l'Afghanistan, où la Russie n'a pas intérêt à voir l'OTAN échouer, les conflits gelés, notamment celui du Haut-Karabakh, les questions de sécurité humaine telles que les migrations, la criminalité, les trafics de personnes et de drogue, et la mise en place d'une défense antimissile réellement intégrée.

103. Avec une telle stratégie – et du fait notamment de l'urgence des défis sécuritaires actuels – il ne suffit pas d'amorcer un processus, mais ce sont surtout les résultats qui importent.

104. Intervenant durant le même colloque de l'Assemblée, Pal Dunay, chercheur au Centre for Security Policy de Genève, a estimé que la proposition Medvedev offrait une bonne occasion de tenir de nouvelles discussions sur un certain nombre de questions – souvent dans l'impasse. Contrairement à Mme Antonenko, il a défendu l'idée que le processus de discussion avait son importance en tant que tel et que s'il n'aboutissait pas, ce ne serait pas catastrophique. Selon lui, la Russie a su habilement attirer l'Occident dans une sorte de piège politique ; en cas d'échec, la Russie aura fait la preuve de l'absence de coopération de l'Occident et n'aura pas de scrupules à accroître sa liberté d'action ; dans le cas contraire, elle réussira à obtenir que l'architecture de sécurité soit au moins partiellement remaniée d'une manière plus conforme à ses vœux.

105. Au moment où ils ont été rendus publics, les objectifs généraux de la proposition Medvedev – hormis le fait qu'il s'agissait de présenter le Président sur la scène internationale – étaient d'arrêter, voire d'inverser, l'évolution de la situation politique, de tester la réaction des partenaires de la Russie, de lancer des idées à plusieurs niveaux, même si elles n'étaient pas toutes très claires, d'exploiter la mauvaise conscience de l'Occident quant à sa conduite passée à l'égard de la Russie et de le mettre en face de ses contradictions et de ses divisions.

106. Ensuite, les objectifs ont été précisés : il s'agissait aussi d'arrêter l'élargissement de l'OTAN et de l'UE vers l'Est et de consolider le nouveau retour de l'Europe à deux sphères d'influence, de garantir un ensemble unique de règles internationales aux dépens des autres règles existantes, de rééquilibrer les préoccupations sécuritaires de l'OSCE, de légitimer les organisations créées dans l'espace post-soviétique (CEI, OTSC) et de donner un second souffle aux accords européens sur le contrôle des armements.

107. Entre-temps, le Président Medvedev a évolué vers plus de réalisme, et aspire désormais seulement à rééquilibrer l'OSCE et à relancer le contrôle des armements en Europe. Pour Pal Dunay, l'architecture de sécurité va selon toute probabilité continuer à se développer de façon organique et les choses ne bougeront guère.

108. Selon Pal Dunay, les hypothèses de départ de la Russie ne sont pas bonnes car l'architecture actuelle de la sécurité européenne n'est pas centrée sur l'OTAN. Il reproche à la Russie de ne pas l'avoir compris et de continuer à s'opposer à l'élargissement de l'Alliance – une politique qui a cependant des chances de porter quelques fruits dans la mesure où, pense-t-il, l'élargissement s'arrêtera de lui-même.

109. L'OTAN ne peut interrompre sa politique d'expansion, estime-t-il, mais elle va sans doute ralentir le pas. L'Occident pourrait accéder tacitement aux demandes des Russes de cesser de grignoter l'ancien espace soviétique, mais il n'acceptera jamais ouvertement de s'imposer une telle limite du fait que les petits pays continueront de chercher refuge auprès de lui. En tout état de cause, les candidats potentiels à l'adhésion à l'OTAN ne sont ni convaincants ni attrayants.

110. Si la Russie a raison de vouloir rééquilibrer l'OSCE, il est illusoire de penser que les pays occidentaux vont se recentrer sur la sécurité politico-militaire au détriment des valeurs démocratiques et des droits de l'homme. Pal Dunay se demande en conséquence jusqu'où pourrait aller un « rééquilibrage », dans lequel il voit néanmoins la possibilité de créer une nouvelle atmosphère et de restituer à l'OSCE un esprit de coopération.

111. A propos du contrôle des armements, il considère que c'est à la Russie de définir le type de contrôle des armements qu'elle veut. Elle donne l'impression de rechercher un contrôle des armements « à l'ancienne », nécessitant d'énormes négociations entre des délégations pléthoriques.

112. L'idée de privilégier un ensemble unique de principes juridiques internationaux au détriment de quelques autres (en particulier le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le respect des droits de l'homme) équivaut pour la Russie à inverser l'évolution des principes du droit international et à revenir 60 ans en arrière, estime Pal Dunay. Un tel programme ne peut en aucun cas être agréé par l'Occident et irait même à l'encontre de principes contenus dans des documents approuvés par la Russie.

113. Vouloir donner un rôle accru aux organisations post-soviétiques que sont la CEI et l'OTSC reviendrait, toujours pour Pal Dunay, à vouloir l'émergence d'un système de sécurité européenne bipolaire et asymétrique. Toutefois, une Europe divisée ne serait pas nécessairement vouée à la confrontation.

114. Le Secrétaire général de l'OTAN, Anders Fogh Rasmussen, propose quant à lui de se concentrer sur la coopération concrète dans des domaines d'intérêt commun, sur l'instauration de la confiance (en revitalisant le Conseil OTAN-Russie comme cadre de discussion sérieux où les divergences de vues peuvent être exprimées et où toutes les questions de sécurité peuvent être abordées) et sur une évaluation commune des nouveaux défis du XXI^e siècle. Il prône un plus grand réalisme dans les relations OTAN-Russie pour éviter de nourrir des attentes illusives pour l'avenir. Dans le discours qu'il a prononcé récemment à Carnegie Europe, Bruxelles, M. Rasmussen a déclaré que la Russie devait se rendre compte que, malgré la dissolution du Pacte de Varsovie, l'OTAN perdurera – non parce qu'elle voit dans la Russie un ennemi, mais parce que les alliés partagent des valeurs communes – et qu'elle continuera de privilégier la sécurité de ses membres. En contrepartie, les Occidentaux doivent comprendre que la Russie reste une grande puissance européenne et que si la guerre froide est révolue, les intérêts de cette dernière ne coïncident pas pour autant en tous points avec les leurs – surtout pour ce qui est de l'élargissement de l'OTAN aux pays de l'ancien Pacte de Varsovie. C'est pourquoi il a insisté sur l'importance pour l'Occident de comprendre les intérêts de la Russie et de les prendre en considération, et vice versa⁵¹.

115. L'UE reconnaît qu'elle dépend de la Russie si elle veut relever avec succès les défis mondiaux actuels. Cependant, ses Etats membres préfèrent examiner l'initiative russe dans les cadres institutionnels en place et ils croient à la nécessité d'améliorer les structures et les procédures existantes plutôt que de chercher à en créer de nouvelles. L'UE insiste sur la notion de responsabilité partagée lorsqu'on aborde les défis sécuritaires mondiaux. A cet égard, une architecture de sécurité révisée ne doit pas être fondée seulement sur une communauté d'intérêts, mais aussi sur des valeurs partagées (démocratie, droits de l'homme, Etat de droit), qui sont nécessaires pour l'instauration d'un partenariat entre égaux et pour le règlement pacifique des conflits. Etant donné la lenteur des négociations sur un accord de partenariat et de coopération et la minceur des chances de parvenir à un accord sur l'énergie, l'UE ne nourrit pas l'ambition pour le moment d'inscrire ses relations de sécurité avec la Russie dans un cadre de coopération plus robuste.

Le « processus de Corfou » à l'OSCE

116. La proposition russe a été soumise à l'OSCE, celle-ci s'imposant d'elle-même comme le cadre le plus approprié pour examiner les questions de sécurité paneuropéenne. C'est à la réunion informelle des ministres de l'OSCE, tenue à Corfou en juin dernier, qu'a été inauguré le « processus de Corfou » qui vise à fournir un cadre pour l'approfondissement du dialogue sur la sécurité européenne.

117. A Corfou, la Présidente de l'OSCE et ministre grecque des affaires étrangères, Dora Bakoyannis, a indiqué, dans une déclaration dont chaque mot était soigneusement pesé, que les ministres des affaires de l'OSCE s'étaient réunis pour « débattre des défis actuels et des perspectives futures de la sécurité commune, indivisible, globale et coopérative, qui a marqué l'architecture de la

⁵¹ Anders Fogh Rasmussen, « NATO and Russia: A New Beginning », discours à Carnegie Europe, Bruxelles, 18 septembre 2009, www.carnegieeurope.eu.

sécurité européenne de l'après-guerre froide ». ⁵² Ils sont convenus de rénover le système de sécurité afin de faire face aux menaces et aux défis de type nouveau : les conflits ethniques et les différends frontaliers, et ils se sont penchés sur des questions telles que les régimes de contrôle des armements, la démocratie et l'Etat de droit, la sécurité énergétique, l'immigration illégale et la traite des êtres humains, ainsi que le terrorisme.

118. A Corfou, le Conseil OTAN-Russie a tenu aussi sa première réunion depuis la guerre en Géorgie. Le vice-ministre russe des affaires étrangères, Alexandre Grouchko, a fait savoir à cette occasion que son pays n'accepterait pas le système de coopération à sens unique par lequel l'OTAN continue d'utiliser la Russie comme partenaire sur certains théâtres comme l'Afghanistan, mais refuse de prendre ses intérêts en considération.

119. Andrei Rudenko, du Secrétariat général de l'OSCE, a expliqué au colloque de l'Assemblée à Helsinki que c'est l'évolution du contexte politique général – entre autres, l'aggravation de la crise économique mondiale, l'échec des tentatives de parvenir à un accord sur la prolongation des missions de l'ONU et de l'OSCE en Géorgie et l'entrée en fonction de la nouvelle administration aux Etats-Unis – qui a provoqué un changement d'attitude en faveur d'un renouveau du dialogue sécuritaire au sein de l'OSCE.

120. Le processus de Corfou a identifié des menaces « claires et actuelles », a-t-il indiqué, pour la sécurité de l'Europe : la persistance de conflits gelés et de litiges frontaliers non résolus ; l'absence de consensus sur le Traité FCE et l'absence de progrès sur les mesures de confiance et de sécurité (CSBM). En outre, l'aggravation de la crise économique pourrait mettre en danger la cohésion sociale. Les approvisionnements en énergie, les migrations, les trafics d'êtres humains, le terrorisme et le fondamentalisme, la cybercriminalité et l'instabilité dans des régions adjacentes pourraient devenir des préoccupations sécuritaires pour les membres de l'OSCE. Enfin, la démocratie, l'Etat de droit et le respect des principes fondamentaux relatifs aux droits de la personne doivent être renforcés.

121. Les principes suivants ont guidé les discussions : *l'objectif* est de rétablir la confiance entre les Etats membres de l'OSCE; *le format* est enraciné dans l'OSCE, mais implique toutes les institutions existantes en matière de sécurité, ainsi que les cellules de réflexion et les autres contributeurs ; *les bases* sont constituées par les accords CSCE et OSCE en vigueur, et le but est de les renforcer plutôt que de les remplacer ; *le futur cadre* doit être décidé par les ministres de l'OSCE, probablement lors de leur prochaine réunion à Athènes en décembre 2009.

122. Les cinq premières sessions du processus de Corfou ont permis aux Etats membres de dresser une liste des principes de l'OSCE à ne pas conserver, d'engagements non mis en oeuvre, ou exécutés partiellement ou d'une manière sélective, ou ayant fait l'objet d'une interprétation subjective ou unilatérale, et de mécanismes et de procédures de l'OSCE de règlement pacifique des différends et de prévention des conflits qui n'ont pas été déclenchés ou qui se sont avérés insuffisants ou obsolètes.

123. Même s'il est prématuré de faire la synthèse de ces efforts, de nouvelles idées ont surgi comme la nécessité de refaire la boîte à outils de l'OSCE en matière de prévention des conflits et de mécanismes de gestion des conflits.

124. Les discussions et la réunion ministérielle à Athènes devront décider si le résultat final du processus de Corfou sera un document, un sommet, ou de simples mesures pratiques. Il leur faudra préciser si la proposition du Président Medvedev est couverte ou non par le processus de l'OSCE ou aura une existence autonome. Enfin, la corrélation entre la réflexion sur l'OSCE et le travail sur un nouveau concept stratégique pour l'OTAN doit être précisée.

125. M. Rudenko a rappelé qu'il faudra du temps pour surmonter les différences. Après le sommet de la CSCE en 1975, il y a eu plus de 2 400 réunions à Genève et 4 660 propositions ont été discutées.

126. Timo Kantola, Directeur de la politique de sécurité et de la gestion des crises au ministère des affaires étrangères finlandais, a expliqué au colloque de l'Assemblée à Helsinki que pour la Finlande comme pour les autres Etats membres de l'UE, il était indispensable de rétablir la confiance entre les

⁵² Dora Bakoyannis, Déclaration finale de la Présidence, Réunion informelle des ministres des affaires étrangères de l'OSCE sur l'avenir de la sécurité européenne, www.osce.org.

membres de l'OSCE. L'UE, de son côté, doit participer de manière cohérente au processus de Corfou. Il est également important que les discussions dans le cadre de ce processus ne soient pas découplées des vrais problèmes de sécurité et de leurs causes profondes. Mais il a mis en garde contre un excès d'ambition. L'objectif premier pour l'UE est, selon lui, de développer sa politique étrangère et de sécurité et, dans ce contexte, d'intensifier sa coopération avec la Russie.

127. Il estime que le processus de Corfou doit examiner les questions suivantes : l'OSCE doit développer ses instruments de prévention des conflits et de gestion des crises pour pouvoir les mettre au service d'une approche globale moderne ; la présidence de l'OSCE doit être mieux équipée pour faire face aux situations nouvelles et doit pouvoir mandater des émissaires et des missions de renfort pour une durée limitée. Des avancées sur les conflits gelés sont utiles pour rétablir la confiance et il convient de soutenir vigoureusement la dimension humaine, notamment les activités du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (ODHIR) et du Haut commissaire pour les minorités nationales, ainsi que la personnalité juridique de l'OSCE. Le fait que la revitalisation des discussions politico-militaires vienne seulement à la fin de cette liste, avec la nécessité d'examiner les nouveaux défis, est révélateur.

Perspectives futures

128. Le processus de Corfou doit présenter ses premières conclusions au sommet des ministres de l'OSCE de décembre 2009. Dans le même temps, la nouvelle administration en place à Washington a compris qu'elle devait améliorer ses relations avec la Russie. Les Présidents Medvedev et Obama ont établi un agenda commun pour les négociations sur le désarmement, le contrôle des armements et la non-prolifération.

129. Le maintien du lien transatlantique sera essentiel à la réussite de la future structure de sécurité. Mais vos rapporteurs estiment, et beaucoup d'autres partagent cet avis en Russie et ailleurs, qu'il ne doit pas y avoir un pays dont le statut domine celui des autres. C'est pourquoi la nouvelle approche du Président Obama à l'égard de la politique étrangère de son pays paraît très encourageante.

130. Le Président Medvedev devrait procéder aussi à un examen en profondeur de la politique étrangère russe, notamment en ce qui concerne son voisinage. Il doit se rendre compte à quel point l'absence de confiance mutuelle, voire le climat de tension ouverte qui caractérisent les relations de son pays avec presque tous ses voisins ont porté préjudice à sa proposition et à la Russie elle-même. Cet examen devrait clarifier le rôle que la Russie souhaite jouer dans le monde, ce qui contribuerait à dissiper les inquiétudes quant à ses intentions.

131. La lourde implication de la Russie dans les conflits gelés n'a pas toujours été constructive. Sa reconnaissance des deux régions séparatistes de Géorgie, le dispositif militaire qu'elle y a mis en place, et ses difficultés persistantes à respecter les engagements internationaux souscrits en août 2008 conduisent à s'interroger sur les principes mêmes que le Président Medvedev a définis comme faisant partie intégrante de la nouvelle architecture de sécurité qu'il entend donner à l'Europe. Le rapport Tagliavini⁵³ attire l'attention sur les nombreuses activités et mesures contestables prises par la Russie dans les mois qui ont précédé le conflit militaire déclenché par les forces géorgiennes. Toutefois, Mark Entin, Directeur de l'Institut d'études européennes à l'Institut d'Etat pour les relations internationales (MGIMO), Moscou, souligne que la réaction de la Russie face à l'attaque armée de la Géorgie était légitime au regard du droit international.

132. La Russie, ses voisins, l'UE et les Etats-Unis ont tout à gagner d'un dialogue sérieux sur les forces et les faiblesses de l'architecture de sécurité actuelle et sur les moyens de l'améliorer. Le contrôle des armements, la prolifération nucléaire, le terrorisme international, le changement climatique et la sécurité de nos échanges énergétiques sont des questions qui nous concernent tous d'une manière ou d'une autre.

133. Vos rapporteurs sont persuadés qu'un dialogue sur la nouvelle architecture de sécurité doit aborder en priorité ces questions et, ensuite seulement, se concentrer sur les aspects institutionnels. Les conflits gelés, la crise du Traité FCE et les multiples questions liées à la non-prolifération nous

⁵³ www.ceiig.ch.

fournissent largement l'occasion de montrer que nous sommes capables et désireux de trouver un terrain d'entente, même là où nous avons coutume d'afficher nos divergences. En tant que parlementaires, nous savons que nos concitoyens, nos électeurs ne veulent pas que l'on crée encore de nouvelles institutions ou que l'on signe encore un traité. Ce qu'ils attendent de nous, c'est que nous apportions des réponses aux défis pressants de notre temps, en Europe et dans le monde.

V. Conclusions

134. C'est un truisme que d'affirmer que la position géopolitique de la Russie en fait un partenaire stratégique indispensable de l'Europe. Ce qui est plus important, c'est l'invitation honnête et sincère du nouveau Président russe à débattre ensemble de la future architecture de sécurité dans la zone euro-atlantique. Il ne faut pas manquer cette opportunité.

135. Mais tant que l'Occident soupçonnera Moscou d'arrière-pensées, la confiance ne reviendra pas.

136. Les tergiversations de l'Occident, additionnées d'une forte dose de raisonnement à l'ancienne et amplifiées par une nouvelle mentalité semblable à celle qui avait cours de l'autre côté du rideau de fer, ont canalisé cette proposition dans son contexte OSCE actuel. Il appartiendra au sommet que tiendra l'OSCE à Athènes en décembre 2009 de décider de l'avenir du débat sur la sécurité euro-atlantique, et au Président russe de relancer ou non son idée de traité européen de sécurité.

137. La question de fond est de savoir si l'OSCE y gagnerait en efficacité si les engagements et les mécanismes étaient étayés par un document juridiquement contraignant. S'il n'existait pas dans le passé d'interprétation cohérente des règles de l'OSCE, pourquoi les Etats membres se mettraient-ils d'accord maintenant ? Le même constat vaut pour le droit de veto qui ne va pas disparaître dans un traité européen de sécurité sauf si, bien entendu, il était négocié en dehors du cadre de l'OSCE.

138. L'OSCE est minée par des divisions internes, et les Etats membres ne sont peut-être pas en mesure, ni même désireux, de rétablir le rôle qui était le sien dans l'ère post-soviétique.

139. Les membres de l'UE constituent 27 des 56 pays membres de l'OSCE. Bientôt, ils pourraient être majoritaires au sein de l'OSCE. L'UE gagne lentement et progressivement en importance sur la scène internationale. Le Traité de Lisbonne est destiné à donner un nouvel élan, en consolidant la tendance déjà constatée de l'UE à saisir les occasions de gestion des conflits quand cela lui semble approprié. Les 27 Etats membres ont davantage de puissance en tant qu'acteur promouvant l'Union qu'en menant des actions communes au sein d'autres organisations.

140. Comment résoudre le problème structurel fondamental de l'architecture post-guerre froide – le fait que la Russie n'est membre ni de l'UE, ni de l'OTAN ? Peut-être en inventant de nouvelles formes de coopération avec la Russie, comme un triumvirat composé des Etats-Unis, de l'UE et de la Russie. Il faudra peser soigneusement les arguments pour et contre cette solution.

141. S'il est nécessaire, à moyen et à long terme, de développer des concepts plus larges de coopération en matière de sécurité, c'est *immédiatement* qu'il faut approfondir la coopération concrète avec la Russie, en s'occupant en priorité des conflits gelés. Nous devons siéger ensemble et les régler avant de créer de nouvelles institutions. Sinon, nous ne ferons que déplacer les problèmes et en ne résolvant rien, et nous aurons donné l'impression que nous brassons du vent sans résultat probant.

142. Vos rapporteurs estiment que l'Afghanistan est une occasion opportune pour une coopération fructueuse, qui permettra des avancées dans d'autres domaines à un stade ultérieur. Ce n'est plus un conflit au sein même de l'OSCE, mais à sa périphérie. C'est un conflit dont pâtit la Russie, laquelle a exprimé son intérêt en faveur d'une coopération qui serait la bienvenue pour tous les membres de l'OTAN.

143. Nous avons assisté, pendant que sévissait la crise économique et financière, à des changements institutionnels majeurs, où le G7/G8 naguère tout-puissant a été remplacé promptement par le nouveau G20. Les institutions de sécurité euro-atlantiques pourront changer à leur tour quand le consensus nécessaire à la réalisation de nos objectifs aura été trouvé.

144. Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue que les difficultés que rencontre l'architecture actuelle de sécurité pour réagir aux conflits et aux crises ne sont pas fondamentalement de nature institutionnelle, mais liées à l'absence de volonté de parvenir à un compromis de la part des pays concernés.

MEMBRES DE LA COMMISSION**Vice-présidents**

M. Michael HANCOCK, MP (UK) (Lib)

M. André SCHNEIDER (FR) (Fed)

Membres

M. Pedro AGRAMUNT FONT DE MORA (ES) (Fed)

Lord ANDERSON of SWANSEA (UK) (Soc)

M. José Luís ARNAUT (PT) (Fed)

M. John AUSTIN, MP (UK) (Soc)

Mme Anna BENAKI (GR) (Fed)

M. Luuk BLOM (NL) (Soc)

M. Cristian BOUREANU (RO) (Fed)

M. Mihaita CALIMENTE (RO) (Lib)

M. Mevlüt ÇAVUSOĞLU (TR) (Fed)

M. Erol Aslan CEBECI (TR) (Fed)

M. Hendrik DAEMS (BE) (Lib)

Mme Herta DÄUBLER-GMELIN, MdB (DE) (Soc)

M. Odd Einar DORUM (NO) (Lib)

M. Daniel DUCARME (BE) (Lib)

Mme Josette DURRIEU (FR) (Soc)

M. Andras György EDLER (RO) (Fed)

M. Arthur ELZINGA (NL) (Soc)

Dr. Matyas EÖRSI (HU) (Lib)

M. Piero FASSINO (IT) (Soc)

M. Dario FRANCESCHINI (IT) (Lib)

M. Zdenko FRANIC (HR)

M. Norbert HAUPERT (LU) (Fed)

M. Gerd HÖFER, MdB (DE) (Soc)

M. Joachim HÖRSTER, MdB (DE) (Fed)

M. Zmago JELINČIČ PLEMENITI (SI) (Fed)

M. David KAFKA (CZ) (Fed)

M. Norbert KAPPELLER (AT) (Fed)

M. Jan KASAL (CZ) (Fed)

M. Leon KIERES (PL) (Fed)

M. Haluk KOC (TR) (Soc)

M. Tarmo KOUTS (EE) (Fed)

Mme Elzbieta KRUK (PL) (Fed)

M. Pavol KUBOVIC (SK) (Fed)

M. Jaakko LAAKSO (FI) (Soc)

M. Hallgeir LANGELAND (NO) (Soc)

M. Markku LAUKKANEN (FI) (Lib)

M. Eduard LINTNER, MdB (DE) (Fed)

M. Gennaro MALGIERI (IT) (Fed)

M. Jenno MANNINGER (HU) (Fed)

M. Kestutis MASIULIS (LT) (Fed)

M. Atanas MERDJANOV (BG) (Soc)

M. Jan NADVORNIK (CZ) (Fed)

M. Ionas NICOLAOU (CY) (Fed)

M. Rory O'HANLON (IE) (Lib)

M. Remzi OSMAN (BG) (Lib)

Mme Elsa PAPADEMETRIOU (GR) (Fed)

M. John PRESCOTT, MP (UK) (Soc)

M. Gabino PUCHE RODRÍGUEZ (ES) (Fed)

M. Frédéric REISS (FR) (Fed)

M. François ROCHEBLOINE (FR) (Fed)

M. Ricardo RODRIGUES (PT) (Soc)

Mme Malgorzata SADURSKA (PL) (Fed)

M. Giacomo SANTINI (IT) (Fed)

M. Janis STRAZDINS (LV)

M. Giacomo STUCCHI (IT) (Fed)

M. Zoltán SZABÓ (HU) (Soc)

M. Tugrul TURKES (TR) (Fed)

M. Luc VAN DEN BRANDE (BE) (Fed)

M. René VAN DER LINDEN (NL) (Fed)

M. José VERA JARDIM (PT) (Soc)

M. David WILSHIRE, MP (UK) (Fed)

M. Jordi XUCLA I COSTA (ES) (Lib)

Mme Hanna ZDANOWSKA (PL) (Fed)

Remplacants

M. Adam ABRAMOWICZ (PL) (Fed)

M. Ruhi AÇIKGÖZ (TR) (Fed)

M. Miroslav ANTL (CZ)

M. Roberto ANTONIONE (IT) (Fed)

Mme Virginija BALTRAITIENE (LT) (Soc)

Mme Meritxell BATET LAMAÑA (ES) (Soc)

Mme Maria de BELÉM ROSEIRA (PT) (Soc)

Mme Deborah BERGAMINI (IT) (Fed)

M. Jozef BURIAN (SK) (Soc)

M. Lorenzo CESA (IT) (Fed)

M. Constantin CHIRILA (RO) (Fed)

M. James CLAPPISON, MP (UK) (Fed)

M. Klaas DE VRIES (NL) (Soc)

M. Arcadio DIAZ TEJERA (ES) (Soc)

M. Detlef DZEMBRITZKI, MdB (DE) (Soc)

M. Metin ERGUN (TR) (Fed)

Mme Lydie ERR (LU) (Soc)

Mme Anke EYMER, MdB (DE) (Fed)

Mme Blanca FERNÁNDEZ-CAPEL (ES) (Fed)

Mme Sonia FERTUZINHOS (PT) (Soc)

M. Kenneth G. FORSLUND (SE) (Soc)

M. Jean-Claude FRECON (FR) (Soc)

M. Peter GÖTZ, MdB (DE) (Fed)

Mme Arlette GROSSKOST (FR) (Fed)

M. Reijo KALLIO (FI)

M. Emmanouil KEFALOYIANNIS (GR) (Fed)

M. Paul KEHOE (IE) (Fed)

Mme Birgen KELES (TR) (Soc)

Baroness KNIGHT OF COLLINGTREE (UK) (Fed)

M. Franz-Eduard KÜHNEL (AT) (Fed)

M. Jean-François LE GRAND (FR) (Fed)

Mme Izabela LESZCZYNA (PL) (Fed)

M. François LONCLE (FR) (Soc)

M. Dan Ilie MOREGA (RO) (Lib)

M. João Bosco MOTA AMARAL (PT) (Fed)

M. Philippe NACHBAR (FR) (Fed)

Mme Tuija NURMI (FI) (Fed)

M. Pieter H. OMTZIGT (NL) (Fed)

M. Arpad PAL (RO) (Fed)

M. Johannes PFLÜG, MdB (DE) (Soc)

M. Gonzalo ROBLES OROZCO (ES) (Fed)

M. Ingo SCHMITT, MdB (DE) (Fed)

Mme Albertina SOLIANI (IT) (Lib)

M. Dimitris STAMATIS (GR) (Fed)

Mme Tineke STRIK (NL) (Soc)

M. Stanislaw SZWED (PL) (Fed)

Lord TOMLINSON (UK) (Soc)

Mme Özlem TURKONE (TR) (Fed)

M. Dirk VAN DER MAELEN (BE) (Soc)

M.. Karim VAN OVERMEIRE (BE) (ni)

Dr. Rudolf VIS, MP (UK) (Soc)

Mme Tanja VRBAT (HR)

M. Konstantinos VRETTOS (GR) (Soc)
Mme Betty WILLIAMS, MP (UK) (Soc)

M. Paul WILLE (BE) (Lib)
M. Marco ZACCHERA (IT) (Fed)

Secrétaire

M. Michael Hilger (DE)

Secrétaire adjoint

M. Kostas PANAGIATOPOULOS (GR)

Assistante

Mlle Isabel de TARAZONA (ES)

