Document généré le 2 juin 2025 15:19

Études internationales

De l'URSS à la Russie : les institutions internationales de sécurité au service d'une superpuissance en chute libre

Jean-Pierre Lavoie et Jacques Lévesque

Volume 30, numéro 2, 1999

Les puissances majeures et les institutions internationales de sécurité, 1990-1997

URI : https://id.erudit.org/iderudit/704028ar
DOI : https://doi.org/10.7202/704028ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)
1703-7891 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Lavoie, J.-P. & Lévesque, J. (1999). De l'URSS à la Russie : les institutions internationales de sécurité au service d'une superpuissance en chute libre. *Études internationales*, *30*(2), 257–277. https://doi.org/10.7202/704028ar

Résumé de l'article

Constatant que sa puissance diminuait à vue d'oeil, la Russie, tout comme VURSS à la veille de sa dissolution, a recouru aux us afin de préserver ses prérogatives d'une grande puissance menacées par les grands bouleversements géopolitiques. L'article montre à travers trois études de cas combien VURSS durant la crise du Golfe s'efforça à grand-peine de sauvegarder ses intérêts sérieusement entamés ; expérience que la Russie connaîtra avec l'élargissement de l'OTAN vers les pays de l'Europe centrale et orientale. Seule au Conseil de sécurité la puissance grandement amoindrie de la Russie paraît être à l'abri. L'article conclut que la Russie est placée constamment dans des contraintes institutionnelles qui lui échappent malgré ses tentatives d'employer les us existantes pour arrêter l'hémorragie de son influence historique mondiale.

Tous droits réservés © Études internationales, 1999

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

De l'URSS à la Russie : les institutions internationales de sécurité au service d'une superpuissance en chute libre

Jean-Pierre LAVOIE et Jacques LÉVESQUE*

RÉSUMÉ : Constatant que sa puissance diminuait à vue d'œil, la Russie, tout comme l'URSS à la veille de sa dissolution, a recouru aux IIS afin de préserver ses prérogatives d'une grande puissance menacées par les grands bouleversements géopolitiques. L'article montre à travers trois études de cas combien l'URSS durant la crise du Golfe s'efforça à grand-peine de sauvegarder ses intérêts sérieusement entamés ; expérience que la Russie connaîtra avec l'élargissement de l'OTAN vers les pays de l'Europe centrale et orientale. Seule au Conseil de sécurité la puissance grandement amoindrie de la Russie paraît être à l'abri. L'article conclut que la Russie est placée constamment dans des contraintes institutionnelles qui lui échappent malgré ses tentatives d'employer les IIS existantes pour arrêter l'hémorragie de son influence historique mondiale.

ABSTRACT : Aware that its power was diminishing rapidly, Russia, in the same way as the Soviet Union at the eve of its dissolution, resorted to ISI in order to preserve its great-power prerogatives threatened as they were by major geopolitical reversals. Through three case studies, this article shows to what extent the Soviet Union during the Gulf Crisis sought with considerable difficulty to forestall the downgrading of its power ; an experience repeated by Russia in the NATO enlargement issue. Only at the Security Council does Russia's power seem to be in a relatively safe place. The article concludes that Russia finds itself constantly placed under institutional constraints despite its efforts to stop the downfall of its world historical influence.

Le début des années 90 a vu une formidable accélération de l'histoire. La mise au rancart du clivage Est-Ouest met fin à une dynamique qui a perduré depuis le début du siècle. Cette période marque donc un nouveau départ pour les institutions internationales de sécurité comme l'ONU ainsi qu'une remise en question des institutions héritées de la guerre froide de type défensif comme l'OTAN et le Pacte de Varsovie. L'URSS, membre permanent du Conseil de sécurité, mise dorénavant sur les capacités des Nations Unies à régler les conflits. Notre première étude de cas, la crise du Golfe, est apparue comme l'occasion rêvée pour les dirigeants soviétiques de provoquer le passage d'un ordre bipolaire, qui tend à lui échapper, à un nouveau système de sécurité collective défendu par l'ONU.

* *Jean-Pierre Lavoie détient une maîtrise en science politique de l'Université du Québec à Montréal et termine présentement un D.E.S.S. en administration internationale à l'ÉNAP. Jacques Lévesque est professeur au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal et directeur du Centre d'études des politiques étrangères et de sécurité (CEPES).*

Alors, pour comprendre davantage la conduite institutionnelle de ce pays à l'aube du prochain millénaire, nous ferons ici l'analyse de trois événements survenus durant la dernière décennie et qui ont concerné directement l'URSS et la Russie, soit la diplomatie de la crise du Golfe, la réforme du Conseil de sécurité de l'ONU et l'élargissement de l'OTAN vers l'Est. Ces trois cas, sans liens évidents à première vue, aideront à saisir les grandes tendances et certains éléments de continuité dans la politique étrangère de la fin de l'URSS et du début de la nouvelle Russie. Le but de cet exercice est de comprendre pourquoi et dans quelles conditions l'URSS et la Russie choisissent de recourir aux institutions internationales de sécurité pour régler des conflits internationaux et réglementer leurs rapports de sécurité avec les autres États.

Dans un premier temps, nous allons nous pencher sur *la diplomatie de la crise du Golfe*. Elle permet d'évaluer le sens du recours par l'URSS à une institution internationale de sécurité, dans ce cas-ci l'ONU, pour gérer et résoudre un conflit armé qui n'engage pas directement sa sécurité. Nous avons décidé de limiter notre analyse à la période qui va du 2 août 1990 au 16 janvier 1991 soit de l'invasion du Koweït par l'Irak, jusqu'à l'expiration de l'ultimatum de l'ONU pour son retrait complet. Cela nous permettra de nous concentrer essentiellement sur la période forte de négociation au sein et à l'extérieur des instances des Nations Unies.

Dans un deuxième temps, nous nous pencherons sur *la réforme du Conseil de sécurité de l'ONU* (1990-1997). Cette réforme dénote de son côté une situation exemplaire où l'URSS puis la Russie se sont occupées à promouvoir avec insistance des formules de construction et de développement de l'ONU. Elle nous permettra aussi de comprendre les positions de la Russie par rapport aux réformes encore en cours et de les situer dans le contexte plus large de la refonte de sa politique étrangère. Enfin, notre dernière étude de cas portera sur *l'élargissement de l'OTAN vers l'Est*. C'est ici une occasion d'utiliser un événement fort de l'actualité récente où la Russie a voulu réglementer ses rapports de sécurité avec les États-Unis. Notre choix s'est arrêté entre l'annonce du Partenariat pour la Paix (janvier 1994) et le Sommet de Madrid de juillet 1997.

Nos premières observations nous portent à croire que la crise du Golfe sera un tournant dans la dynamique mondiale qui prévaut depuis la Deuxième Guerre mondiale. Ce court épisode aura démontré la faiblesse relative de l'URSS et ses motivations à miser sur les institutions internationales de sécurité. Dans les deux derniers cas, nos premières observations nous conduisent à constater que la Russie réalise, tout comme l'URSS l'avait fait dans une moindre mesure, que son pouvoir d'influence sur la scène internationale a grandement diminué. Elle fait donc tout pour capitaliser au maximum sur l'héritage laissé par l'URSS (droit de veto au Conseil de sécurité, prestige international, puissance nucléaire...) pour maintenir cette influence.

La Russie tente de faire accroître le rôle des institutions internationales de sécurité dans le règlement des conflits et d'y faire participer un plus grand

nombre d'États. Les dirigeants russes voient, dans cette façon de faire, un moyen de diluer l'influence des États-Unis et de limiter leur propension à l'unilatéralisme et estiment pouvoir trouver des appuis internationaux plus larges pour leur politique qui se veut plus universaliste et pour ce faire, plus minimaliste. Le but est donc de canaliser toutes les ressources diplomatiques possibles pour à la fois influencer la future architecture de la sécurité européenne et participer activement au développement d'un système de sécurité collective.

I – La diplomatie de la crise du Golfe

Au début de la crise du Golfe, l'URSS ne pouvait prendre parti pour l'Irak sans compromettre non seulement ses rapports avec les États-Unis, mais aussi l'ensemble des orientations de sa nouvelle politique extérieure. Sa position de membre permanent au Conseil de sécurité de l'ONU lui donnait l'opportunité de soutenir clairement l'action de cette dernière pour la libération du Koweït tout en évitant de s'engager militairement et, si possible, en évitant que d'autres troupes le fassent sous le couvert de l'ONU. Idéalement, l'URSS aurait voulu que l'ONU réussisse à obtenir un retrait irakien sans avoir à recourir à la force militaire.

Elle semble d'ailleurs être tentée de profiter de la crise pour donner un nouvel éclat à sa politique nouvelle étrangère largement orientée sur le renforcement de l'ONU et de son rôle. L'URSS, membre permanent du Conseil de sécurité, miserait dorénavant sur les capacités des Nations Unies à régler les conflits par une solide concertation internationale. Ce conflit lui permettrait ainsi de provoquer ce passage d'un ordre bipolaire, qui tend à lui échapper, à un nouveau système de sécurité collective défendu par l'ONU. Autrement, les dirigeants soviétiques risquent de laisser aux États-Unis et à leurs alliés une opportunité légitime d'intervenir dans la région du golfe Persique à leurs fins et avantages exclusifs. De plus, la concertation avec les États-Unis et leurs alliés dans le cadre de l'ONU demeure en totale conformité avec la « nouvelle pensée politique » de Gorbatchev et ne nuit en aucun cas aux intérêts immédiats soviétiques (besoin d'aide occidentale pour ses réformes, instabilités politiques internes...).

Finalement, lorsque l'URSS s'est rendue compte que, malgré ses efforts, les États-Unis avaient réussi à faire prévaloir leur agenda au Conseil de sécurité de l'ONU et qu'une action militaire, qui plus est, sous commandement américain[1] devenait inévitable, une autre option s'offrait à elle. Celle-ci consistait à demeurer neutre dans l'espoir de donner l'image d'une puissance médiatrice capable de contribuer de façon décisive au règlement des conflits importants.

1. Le 1er octobre 1990 à l'Assemblée générale des Nations Unies, Edouard Chevardnadze affirmait qu'il appuyait le principe d'une participation de son pays aux opérations militaires sous le contrôle du Conseil de sécurité de l'ONU. Toutefois, deux mois plus tard, le premier ministre Ryjkov affirmera le contraire. (*Le Monde*, 2 décembre 1990)

Cette façon de faire aurait pu permettre à l'URSS d'éviter de se mettre à dos l'Irak tout en s'épargnant les critiques de la communauté internationale[2]. Elle oscillera continuellement entre la volonté de continuer à participer à la coalition conduite par Washington et celle de s'en distancer pour mieux jouer l'intermédiaire entre cette dernière et l'Irak, à la recherche d'une issue pacifique. Les diplomates soviétiques tenteront d'ailleurs, jusqu'en février 1991, de négocier un plan de paix. Leur persistance à vouloir régler de façon diplomatique le conflit a paru parfois suspecte aux yeux des États-Unis.

Certains pays comme la France, qui a d'ailleurs signé une déclaration commune avec l'URSS dans ce sens (26 août), voyaient d'un bon œil ces tentatives de négociation. Le président Mitterrand aurait même affirmé, en entretien privé avec le « chargé de missions » de Gorbatchev, Evguéni Primakov, qu'il serait souhaitable que la France et l'URSS, deux membres permanents du Conseil de sécurité, accordent leurs positions dans ce dossier[3]. Les Soviétiques se retrouveront toutefois seuls, après le début des hostilités, à proposer un plan de paix.

De leur côté, les Américains ont démontré une volonté clairement exprimée d'associer les Soviétiques à cette crise et à son règlement. Cette façon de faire leur permettra de limiter l'impression d'une volonté hégémonique de leur part. Le président Bush a tout avantage à instaurer une collaboration étroite avec Gorbatchev. D'un côté, il garde la mainmise sur les affaires internationales et, de l'autre, il aide son homologue à maintenir l'image de la grande puissance soviétique vis-à-vis de son opinion publique.

La rencontre d'Helsinki entre les deux présidents est venue entretenir cette impression que l'URSS demeure un interlocuteur indispensable aux États-Unis. À la suite de cette rencontre « au sommet », Gorbatchev en a d'ailleurs profité pour insister sur le fait que l'URSS demeure un acteur international incontournable. Toutefois, le comportement général des dirigeants de l'URSS porte à croire à un certain réalisme de leur part sur leur réel rapport de force sur la scène politique mondiale. Ils misent donc au maximum sur le pouvoir d'influence que leur procure encore leur siège permanent au sein du Conseil de sécurité aux Nations Unies et collaborent avec les Américains.

Cette solidarité dans l'axe Washington-Moscou tient à des conditions particulières liées à la *perestroïka*. Les dirigeants craignent tout isolement de leur pays. Se désolidariser des grandes puissances pourrait remettre en question des éléments importants liés à leurs nouvelles politiques tels que le contrôle des armements, le maintien de l'ordre en Europe et dans le monde. De plus, ajoutons que l'URSS ne peut, pour des raisons économiques, tourner le dos aux pays occidentaux. Une aide de leur part paraît essentielle pour

2. Emad AWWAD, « L'évolution des relations États-Unis-URSS au Proche-Orient », *Défense nationale*, août-septembre 1991, pp. 95-108.
3. Evguéni PRIMAKOV, « Voïna, Kotoroï moglo ne byt », *Pravda*, 28 février 1991, p. 5.

soutenir ses réformes[4]. Les dirigeants savent trop bien que celles-ci dépendent, en grande partie, des nouveaux liens durables qu'ils pourront tisser avec les pays occidentaux.

Lors de ce conflit, l'URSS semble démontrer qu'elle est tout simplement prisonnière de la dynamique et des contraintes de son propre « agenda » politique international. L'essentiel de l'idée de partenariat avec l'Ouest, lié à l'esprit de la « nouvelle pensée », gouverne toutes les réactions soviétiques. La concertation avec l'Ouest, développée par Gorbatchev, devrait l'aider à régler ses propres problèmes en lui procurant une aide directe de l'Occident. Comme avec la réunification allemande, l'URSS obtiendra peu de choses en retour de ses nombreuses concessions aux volontés occidentales. Elle poursuivra donc, malgré cela (voire malgré elle), dans cette voie. Gorbatchev favorise tout de même cette approche en espérant tout au moins donner à son pays une nouvelle mission internationale basée, cette fois, sur la défense du droit international et l'établissement de normes communes en matière de relations internationales. Ceci devait compenser le déclin de l'URSS dans les rapports de force mondiaux, tout en lui procurant un certain capital politique essentiel au règlement des crises qui sévissaient chez lui.

Le changement d'approche dans la politique étrangère de l'URSS est radical par rapport à la période de la guerre froide et on le perçoit clairement dans les discours de ses principaux dirigeants. Edouard Chevardnadze dans un de ses discours pour appuyer l'ONU dans sa démarche pour résorber la crise en témoigne : « L'agression de l'Iraq contre le Koweït et l'annexion subséquente de cet État sont des violations flagrantes des normes fondamentales régissant les relations internationales et des principes les plus fondamentaux de la constitution de notre organisation, la Charte des Nations Unies[5]. »

Cette dernière institution et les normes qui la régissent deviennent dès lors la référence sur laquelle l'URSS fonde une grande partie de sa politique étrangère. D'autre part, le gouvernement fait face à une crise interne importante. Les mouvements séparatistes prennent de l'importance dans les républiques périphériques et les pays baltes réclament leur indépendance. Les répressions sanglantes du 13 janvier à Vilnius et du 20 janvier 1991 à Riga rendent bien vulnérable un gouvernement qui tout au long de la crise, entend se présenter désormais comme « un État qui respecte les droits de l'homme et se conforme aux normes du droit international[6] ».

Dans ce cas-ci, nous ne pouvons prétendre, comme de nombreux journalistes l'ont fait à l'époque, à la possibilité d'un « accord » entre les deux grandes puissances : un accord qui sous-tendrait que les Américains seraient prêts à

4. Voir à ce sujet le discours de M. Gorbatchev devant le Soviet Suprême, à Moscou, le 26 novembre 1990 ; *Documents d'actualité internationale*, n° 3, 1er février 1991, p. 65.
5. Extrait du discours d'Edouard Chevardnadze prononcé au Conseil de sécurité des Nations Unies le 25 septembre 1990.
6. Propos de M.Ordzhonikidze, représentant de l'URSS à l'Assemblée générale des Nations Unies ; Assemblée générale, 45e session, 41e séance, mercredi 14 novembre 1990.

échanger leur non-intervention dans les problèmes intérieurs soviétiques contre le contrôle des interventions dans le Golfe[7]. Nous croyons que les Américains n'avaient pas intérêt à intervenir ouvertement dans les affaires internes de ce pays. Ils ont évalué qu'il était particulièrement risqué que leur intervention soit perçue par les pays baltes, entre autres, comme un encouragement à la révolte et à la solution non négociée du différent qui les oppose à Moscou. Ceci risquait d'envenimer le conflit et stimuler ce même comportement dans de nombreuses régions de l'Union soviétique. Alors, tout en critiquant la répression effectuée dans les pays baltes, le président Bush se refusera toujours à reconnaître l'indépendance autoproclamée de ces pays et privilégiera un règlement négocié.

D'après nos premières analyses, d'autres variables de politiques intérieures tendent à influencer le comportement de la politique extérieure soviétique lors de ce conflit. En tout premier lieu, soulignons que bon nombre de Musulmans soviétiques (on en compte 60 millions environ) établis en grande partie au Sud considèrent que l'URSS ne doit pas s'allier à la coalition anti-irakienne (exemple ; manifestation pro-Saddam du 17 janvier 1991 à Bakou en Azerbaïdjan). Contrairement à la guerre d'Afghanistan en 1979, la *glasnost* a encouragé l'expression des différents groupes et le gouvernement en place se doit de composer avec cette nouvelle réalité[8].

Avec la montée des nationalismes en URSS, la prise en considération de cette réaction demeure capitale à la survie même de l'Union soviétique. En second lieu, la « nouvelle pensée politique » de Gorbatchev et Chevardnadze, lancée depuis 1986, et le rapprochement majeur à l'endroit des États-Unis n'ont guère été appréciés par certains groupes importants de l'état-major militaire ; une grogne qui est de plus en plus difficilement masquée depuis l'été 1990 et l'acceptation par Gorbatchev de l'inclusion de l'Allemagne unie dans l'OTAN. La guerre du Golfe est le temps idéal pour réunir les forces d'opposition[9].

Ces pressions internes feront en sorte que des membres du gouvernement, qui sont pour un partenariat clair avec l'Occident, perdront au fil du conflit de l'influence au profit des éléments plus conservateurs. Gorbatchev jouera d'ailleurs sur deux fronts en même temps, celui de la négociation directe avec Hussein (Primakov) et celui d'une collaboration parfaite avec la coalition onusienne (Chevardnadze). Le ministre des Affaires étrangères, E. Chevardnadze, sera de ceux qui perdront de l'influence ; il démissionnera le 20 décembre 1990.

---

7. Voir, entre autres, Jean-Claude CASANOVA, « L'Occident et les Baltes », *L'Express*, Éd. internationale, 8 février 1991, p. 8.
8. Vitali NAUMKINE et Irina ZVIAGELSKAYA, « La politique soviétique à l'égard du règlement du conflit du Proche-Orient », *Politique étrangère*, n° 2, été 1990, pp. 305-313.
9. Jean-Christophe ROMER, « L'URSS et la guerre du Golfe », *Stratégique*, n° 51-52, 3e et 4e trimestre, 1991, pp. 147-160.

Son successeur à la tête des Affaires étrangères, Bessmertnykh, continuera à défendre les grandes lignes de la politique soviétique depuis le début de la crise du Golfe. Bessmertnykh ne remettra pas en cause son soutien à la coalition. Comme le souligne Jean-Christophe Romer : « Sans renier les engagements antérieurs, la nouvelle politique soviétique semble alors chercher à travailler de concert avec les forces de la coalition sans pour autant perdre l'alliance avec l'Irak et les intérêts qu'elle y a acquis[10]. » À l'intérieur du pays, les changements se font plus clairement sentir. Des réformateurs comme Iakovlev, Bakatine, Petrakov ou Chataline seront remplacés ou partiront pour faire place à des membres plus conservateurs tels que Ivatchko, Ianaiev ou Pavlov. Ces changements attestent l'influence croissante d'un courant plus conservateur au sein de la classe politique.

Après la fin des hostilités, l'URSS poursuivra ses grandes manœuvres diplomatiques auprès de Saddam Hussein pour en arriver à un plan de paix négocié. Moscou ne peut toutefois pas s'éloigner de ses engagements envers ses alliés occidentaux sans perdre le peu de capital politique acquis depuis le début de la crise, des manœuvres diplomatiques, sous « la couverture des Nations Unies, lui étant de ce point de vue aussi utiles qu'aux Américains[11] ».

Tout au long de ce conflit, nous avons pu observer une volonté clairement exprimée par les dirigeants soviétiques de donner à l'ONU le pouvoir qui lui revient selon la charte de 1945. Ces derniers soulignent entre autres que, depuis sa création, le Conseil de sécurité de l'ONU n'a pas eu recours au Comité d'état-major pour des conflits importants. Ils désirent, assurément, limiter le pouvoir de la direction armée des États-Unis ; le ministère des Affaires étrangères soviétiques l'a d'ailleurs fait savoir (déclaration en date du 9 août 1990) : « (...) sur le plan concret, nous souhaitons que le Conseil de sécurité s'occupe maintenant en permanence de (l'affaire du Koweït). Nous sommes prêts, également, à entamer des consultations dans le cadre du Comité d'état-major du Conseil de sécurité qui, en vertu de la Charte de l'ONU, peut remplir des fonctions très importantes[12]. » Et Chevardnadze ajoutera à la tribune des Nations Unies : « Avant tout, il [le Conseil de sécurité] doit lancer des initiatives susceptibles d'activer le travail du Comité d'état-major et étudier les aspects pratiques concernant la mise à la disposition du Conseil de sécurité des contingents nationaux de troupes[13]. »

En somme, d'août à décembre 1990, l'URSS a voté les 12 résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU de la demande de « retrait immédiat et inconditionnel » du Koweït (résolution 660) à l'autorisation du « recours à la force contre l'Irak » (résolution 678). L'URSS aura tout tenté pour éviter le recours à

10. Jean-Christophe ROMER, *idem*, p. 151.
11. Marcel MERLE, *La crise du Golfe et le nouvel ordre international*, Paris, Éd. Économica, 1991, p. 91.
12. *Documents d'actualité internationale*, n° 21, 1er novembre 1990.
13. Discours du 26 septembre 1990 ; *Documents d'actualité internationale*, n° 22, 15 novembre 1990, p. 422.

la force. Toutefois, la volonté soviétique de faire respecter le droit international et de donner un nouveau souffle aux Nations Unies aura indirectement offert, aux États-Unis, la légitimité dont ils avaient besoin pour une riposte armée. Les Américains se sont permis des manœuvres militaires et diplomatiques inconcevables dans le système bipolaire.

L'URSS aura tout fait pour éviter (ou donner l'impression de vouloir éviter) l'affrontement terrestre, sans toutefois se dissocier officiellement du but final des alliés, la libération du Koweït. On a pu observer que le Conseil de sécurité de l'ONU représente pour l'URSS un des derniers forums où elle peut être encore perçue comme une grande puissance mondiale. Toutefois, soulignons qu'elle aura échoué dans sa tentative de faire, dans un premier temps, intervenir directement l'ONU pour que cette dernière puisse faire en sorte d'éviter l'affrontement terrestre. Dans un deuxième temps, lorsqu'elle s'est finalement aperçue que cet affrontement était inévitable, elle n'a pas été capable de faire, premièrement, en sorte que le Conseil de sécurité agisse directement par ses moyens propres et, deuxièmement, de mener à terme son intercession auprès de l'Irak.

Finalement, cet épisode lui a aussi permis de soulever un débat sur l'importance de l'intervention des organisations internationales, en premier lieu l'ONU, pour régler les conflits régionaux. En ce sens, la communauté internationale doit investir au maximum sur le potentiel disponible en matière de maintien de la paix. Au dire du représentant soviétique aux Nations Unies durant cette crise : « Ce potentiel revêt une importance particulière sur le plan régional puisque les conflits régionaux sont aujourd'hui l'un des plus graves problèmes qui se posent à la communauté internationale[14]. »

II – La réforme du Conseil de sécurité de l'ONU

La crise du Golfe, nous l'avons vu, est venue renforcer l'idée, déjà présente dans le discours soviétique, d'une réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies dans le but de lui donner un nouveau rôle dans le règlement des différends. On remarquera, de plus, une continuité évidente dans la position des nouveaux dirigeants russes par rapport aux soviétiques en ce qui a trait à la réforme. Le nouveau gouvernement en place poursuivra le travail entamé par son prédécesseur. Ses membres espèrent que les réformes entreprises à l'ONU, depuis 1990, mèneront à l'établissement d'un nouvel ordre démocratique mondial. Ce nouvel ordre doit se faire sur les bases d'un partenariat des grandes puissances pour en arriver à un système de sécurité collective favorable à tous. Les dirigeants soviétiques puis russes consacreront donc l'essentiel de leur démarche au renforcement du rôle du Conseil de sécurité.

14. Propos de M. Ordzhonikidze, représentant de l'URSS à l'Assemblée générale des Nations Unies ; Assemblée générale, 45e session, 41e séance, mercredi 14 novembre 1990.

Les démarches effectuées auprès des Nations Unies pour réformer le Conseil de sécurité et élargir ses moyens d'interventions dans les différentes régions du globe illustrent de façon éloquente la nouvelle approche russe en matière de sécurité internationale. Par la suite, elle sera reliée à la recherche de la consolidation d'une sphère d'influence russe qui se manifeste à partir de 1993. Parallèlement à cela, nous pouvons observer une certaine désillusion quant aux possibilités d'un véritable partenariat avec les pays occidentaux. D'un côté, la Russie continuera d'entretenir de bonnes relations avec l'Occident en attendant en retour (comme à l'époque de Gorbatchev) son aide financière directe (d'État à État) ou indirecte (FMI, BM...) essentielle à sa transition vers l'économie de marché et à sa participation au G-8. De l'autre, elle utilisera au maximum le pouvoir que lui confère son siège de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies pour continuer à orienter la réforme en vue de défendre ses précieux et fragiles acquis. La légitimité des institutions internationales de sécurité lui est plus que jamais utile pour tenter de faire sanctionner sa propre politique et ses interventions de maintien de la paix dans la région de la Communauté des États indépendants (CEI).

En ce qui a trait aux réformes structurelles des composantes de l'ONU, la Russie s'oppose à une re-division substantielle du pouvoir entre l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité au détriment de ce dernier. Les dirigeants croient en un possible élargissement de la composition du Conseil de sécurité. D'après ces derniers, le pouvoir des cinq membres permanents (ex. droit de veto) doit, en contrepartie demeurer le même[15]. Puisque le Conseil de sécurité demeure un des derniers vestiges de l'ère soviétique qui leur procure encore un certain pouvoir d'influence sur les affaires internationales, la Russie insiste sur l'idée que toute réforme concernant de nouveaux partages des pouvoirs aux Nations Unies doit nécessairement passer par ce Conseil et être précédée d'une décision unanime de ses cinq membres permanents.

La décision d'agrandir le Conseil de sécurité reste envisageable et même souhaitable pour refléter la réalité mondiale actuelle. La Russie, pour sa part, avance la possibilité d'agrandir à vingt[16] le nombre de membres permanents et non permanents et considère que le Japon et l'Allemagne sont des candidats importants pour ce conseil renouvelé. Ces deux nouveaux membres permanents ne pourraient toutefois pas bénéficier de « droit de veto ». On stipule, de plus, que l'élargissement ne doit pas se limiter à ces deux pays et que Moscou est prête à appuyer l'entrée au Conseil de sécurité d'un pays venant de chacune des régions suivantes : l'Asie, l'Afrique et l'Amérique latine.

Malgré cette position, les dirigeants insistent continuellement pour souligner que leur principale préoccupation n'est pas tant d'agrandir le Conseil de sécurité que d'accroître l'efficacité de son travail. Sur ce point, le Groupe de travail sur la réforme « devra veiller attentivement à améliorer les méthodes de

15. Nations Unies, Assemblée générale, 51e session, 45e séance plénière, 30 octobre 1996.
16. Nations Unies, Assemblée générale, 50e session, 60e séance plénière, 15 novembre 1995.

travail et les procédures du Conseil de sécurité[17] ». La crise du Golfe a démontré clairement que l'ONU n'est pas à même de régler les conflits importants qui surviennent dans les différentes régions du monde. Devant l'impossibilité des dirigeants soviétiques de l'époque de mobiliser les puissances internationales pour amener l'ONU à intervenir directement dans le conflit, on avait réclamé une réforme importante du Conseil de sécurité et, plus précisément, de son état-major. On espère donc, du côté russe, un élargissement des fonctions du Conseil pour lui permettre d'intervenir davantage soit par des moyens pacifiques (maintien de la paix) ou coercitifs.

La Russie encourage, à l'instar du secrétaire général Boutros-Ghali, la création d'organismes régionaux pouvant prendre la direction générale du processus de règlement d'une crise survenue dans leur zone de rayonnement. Les dirigeants russes ont en vue deux organismes en particulier: l'OSCE[18] et, surtout, la CEI. Un éventuel partenariat formel entre eux et les Nations Unies pourrait être une façon idéale de garder un certain contrôle sur sa région tout en encourageant un élargissement du rôle des Nations Unies dans les différents problèmes mondiaux. Le chapitre VIII de la Charte intitulé « Accords régionaux » prévoit déjà une possibilité de division du travail avec des « accords ou organismes régionaux destinés à régler les affaires qui touchent au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional » (article 52). Les dirigeants russes espèrent que ce chapitre sera renforcé.

Durant les deux premières années de son existence, la Fédération de Russie continuera le travail entamé plus tôt par le duo Gorbatchev-Chevardnadze à l'égard de l'ONU et de son pouvoir d'intervention dans les litiges régionaux. Le discours du président Eltsine, prononcé devant le Conseil de sécurité en janvier 1992, résume bien la position de la nouvelle fédération à l'égard des Nations Unies et du renforcement de la sécurité collective sous son égide. Il souligne l'urgence d'offrir à cette institution internationale tous les moyens d'action nécessaires pour régler les problèmes importants qui surgissent actuellement dans de nombreuses régions du monde. Pour ce faire, il propose d'introduire « un dispositif d'intervention rapide pour que l'ONU puisse s'immiscer dans les conflits armés et doter cette dernière de nouvelles institutions lui permettant d'intervenir dans les processus économiques et sociaux au niveau mondial[19] ».

Cette idée avait d'ailleurs déjà été soulevée, en novembre 1990 lors de la crise du Golfe, par Smirnov alors représentant de l'URSS à l'Assemblée générale des Nations Unies. Il lançait l'idée de constituer une réserve de forces armées

17. Nations Unies, Assemblée générale, 51e session, 45e séance plénière, 30 octobre 1996.
18. CSCE/OSCE: Conférence (Organisation depuis 1995) sur la sécurité et la coopération en Europe.
19. Roger E. KANET, « La résolution des conflits: le rôle de la Fédération de Russie », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1994, 1 (mars), p. 11; voir aussi *The New York Times*, 1er février 1992, p. L5.

et d'observateurs militaires « qui permettrait d'activer rapidement et à un coût minimal les forces nécessaires dans une situation de crise[20] ». L'URSS estime qu'il est temps « de faire participer plus activement les membres permanents du Conseil de sécurité aux opérations de maintien de la paix[21] ». Le représentant soviétique à l'ONU insiste beaucoup sur l'appui logistique, la fourniture de services et de personnel civil et militaire. On souhaite, de plus, que les puissances en place fassent en sorte d'accroître le nombre d'États qui « pourraient potentiellement fournir du matériel, des services de transport et d'autres services à l'organisation[22] ». Toutefois, notons ici qu'on ne précise pas qui commandera ces « réserves de forces armées ». Nous croyons que le Comité d'état-major pourrait éventuellement tenir ce rôle puisque dans le même discours le représentant russe précise qu'il faudrait « examiner en détail la question de la réactivation du Comité d'état-major[23] ».

Pour le nouveau gouvernement russe, la fin du monde bipolaire et la multiplication des conflits régionaux dans le monde obligent les grandes puissances à rechercher des solutions globales et à long terme. La guerre froide doit faire place à la concertation entre les États pour le règlement des conflits à venir. Les règles internationales en vigueur doivent dorénavant être respectées par la communauté mondiale. Le gouvernement russe et ses représentants à l'ONU font tout en leur pouvoir pour donner à cette organisation internationale le rôle qui lui revient selon la Charte de 1945. Les règles qui régissent cette institution deviennent la norme en matière de relations internationales. Le gouvernement veut enfin capitaliser sur ses différents efforts de rapprochement politique (voire concessions), effectués depuis Gorbatchev. Maintenant que la Russie a démontré qu'elle partage les mêmes valeurs politiques et économiques, aucune barrière ne devrait se dresser à l'établissement d'un système prêt à défendre ces mêmes valeurs[24]. Ainsi, Kozyrev affirmait d'une façon qui illustre parfaitement l'idéalisme universaliste (typique des situations révolutionnaires) qui prévalait dans la politique extérieure russe en 1992 : « Pour la première fois dans l'histoire, il existe une possibilité sans précédent de mettre en pratique les principes proclamés par les Nations Unies. (...) le monde n'en est pas un de *pax sovietica*, de *pax americana*, de *pax islamica* ou de tout système monopoliste. Il en est un d'unité multipolaire dans la diversité(...)[25]. »

La position de la Russie est claire, l'ONU doit être l'organisme central de règlement des conflits et, pour ce faire, son Conseil de sécurité doit avoir entre

20. Nations Unies, Assemblée générale, 45e session, 21e séance, 23 novembre 1990.
21. *Ibid.*
22. *Ibid.*
23. *Ibid.*
24. Pierre BINETTE et Jacques LÉVESQUE, « La Russie à la recherche d'un nouveau système international et d'une nouvelle politique extérieure », *Revue québécoise de science politique*, n° 24, automne 1993, pp. 45-73.
25. Discours à l'Assemblée générale de l'ONU, le 22 septembre 1992, voir FBIS-SOV-92-185, 23 septembre 1992, p. 9.

ses mains tous les pouvoirs nécessaires pour intervenir. Le gouvernement russe est même prêt à lui reconnaître un droit d'intervenir dans les affaires intérieures d'un pays pour défendre les principes des droits de l'homme. Comme Kozyrev l'affirmait : « la question des droits de l'homme n'est pas une affaire intérieure. En conséquence, des missions des Nations Unies devraient être dépêchées pour s'assurer du respect de cet ordre. Les Nations Unies ont le droit d'intervenir dans les affaires intérieures[26] ».

Ce soutien accordé aux interventions de l'ONU en faveur du maintien de la paix et du règlement des conflits a été l'un des éléments majeurs de la nouvelle politique étrangère russe et semble orienter la position russe en ce qui concerne la réforme du Conseil de sécurité. Eltsine poursuit en ce sens le travail de son prédécesseur Gorbatchev qui, à la fin de 1988, avait remis en question la mission de l'ONU dans son « projet global de sécurité ». Une chose est certaine pour ces dirigeants : l'accroissement de l'efficacité de l'ONU doit passer par un élargissement des fonctions du Conseil de sécurité et on se doit d'intégrer, à cette démarche, une réflexion plus large sur les problèmes tels que le terrorisme, le commerce des armes et le désarmement.

Les dirigeants russes souhaitent que, dans un avenir rapproché, l'on développe une collaboration formelle entre l'ONU et la CEI[27] dans la résolution des conflits sur le territoire de cette dernière ; une collaboration qui viendrait légitimer la CEI et la prépondérance que la Russie y exerce. La meilleure manière de le faire serait d'élargir le mandat des observateurs de l'ONU et de développer une coopération formelle entre eux et les Casques bleus de la CEI. Ce souhait sera éventuellement exaucé[28]. On peut d'ailleurs lier cet appui à la régionalisation du règlement des conflits à un nouveau discours sur la sphère d'influence de la Russie dans son « proche étranger[29] ».

Ce discours est révélateur du tournant intervenu dans la politique extérieure russe à partir de 1993. Divers milieux politiques russes reprochent au gouvernement de trop sacrifier au rapprochement avec l'Ouest au détriment des intérêts géopolitiques et de la vocation eurasiatique de la Russie. Cette lutte entre les occidentalistes universalisants et partisans d'un rééquilibrage de la politique étrangère vers le « proche étranger » (approche dite eurasiste) tend de plus en plus à favoriser ces derniers.

Evguéni Ambartsumov, président de la Commission des affaires internationales du Soviet suprême de la Russie, soumettra, à l'été 1992, un rapport au ministère des Affaires étrangères. Il recommandait, entre autres, au gouvernement russe de proclamer le territoire de l'ex-URSS « comme une sphère de ses intérêts vitaux » et d'obtenir de la communauté internationale « la reconnais-

26. INTERFAX, 16 septembre 1992, *FBIS-SOV*-92-181, 17 septembre 1992.
27. Voir le Traité de Tachkent signé en 1992.
28. Voir Clive ARCHER et Lena JONSON (dir.), *Peacekeeping and the Role of Russia in Eurasia*, Boulder, Westview Press, 1996.
29. C'est une traduction du mot russe « blijnee zarubej'e » et qui correspond au territoire des anciennes républiques soviétiques.

sance de ses intérêts fondamentaux dans cet espace[30] ». À ce même moment, le ministre des Affaires étrangères, Kozyrev, qui avait été le plus enthousiaste et le plus idéaliste des occidentalistes, subissait les foudres du Parlement (avec à sa tête Khasboulatov) qui s'opposait majoritairement à sa politique de complaisance envers les États-Unis.

En conséquence de ces pressions, depuis 1993, le discours tend à changer au niveau du gouvernement. Il semble que les pressions internes poussent ce dernier à insister davantage, lors de ses interventions internationales, sur la nécessité pour la sécurité de la Russie d'avoir la mainmise sur sa sphère d'influence. On justifie cette position en invoquant des raisons de sécurité et de défense des minorités russes en ex-URSS[31].

Dès février 1993, le président Eltsine reprit à son compte des éléments importants du rapport Ambartsumov et avança clairement, lors d'une réunion de l'Union civique, que « le temps était venu pour les organisations internationales autorisées, y compris les Nations Unies, d'accorder à la Russie un mandat spécial en tant que garant de la paix et de la stabilité dans cette région[32] ». Malgré ces pressions internes considérables, Eltsine réussira à maintenir son ministre des Affaires étrangères Kozyrev (occidentaliste) à son poste. Eltsine lui enlèvera toutefois, le 26 janvier 1993, la responsabilité de la coordination de la politique extérieure pour la transférer au Conseil de sécurité de la Russie[33]. Un geste qui démontre le rapport des forces en présence. Cette tendance, favorable aux centristes, s'accentuera après la dissolution du Parlement en septembre 1993 et revitalisera le rôle des militaires.

La doctrine militaire de novembre 1993 reflète clairement la marge de manœuvre que le gouvernement russe revendique dans la région. Il énonce dans ce document l'objectif de faire stationner ses forces armées dans la région de la CEI. Notons qu'il souligne, en contrepartie, la nécessité d'intervenir dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux ce qui laisse croire que les institutions internationales font toujours partie de leur plan. La légitimité des Nations Unies leur sera, dans ce cas-ci, d'un précieux recours, voire essentielle.

L'appui politique aux comportements déjà observés chez les militaires dans certaines régions suscite l'inquiétude dans le « proche étranger ». Les inquiétudes sont très perceptibles dans les pays baltes, en Biélorussie, Ukraine et Moldavie. D'un autre côté, il est important ici de souligner que certains

30. Cité dans Pascal BONIFACE, « Une doctrine Monroe pour la Russie », *Relations internationales et stratégiques*, n° 13, printemps 1994, p. 56.
31. Des politiques discriminatoires ont été exercées à l'égard des populations russophones notamment en Estonie et en Lettonie. Ce problème a été entre autres soulevé par Evgueni Primakov, le 24 septembre 1996, à l'Assemblée générale des Nations Unies.
32. Cité dans Roger KANET, *loc.cit.*, p. 17.
33. Ce Conseil est dominé par l'aile centriste qui désire que le gouvernement renforce sa présence dans sa zone eurasiatique. Voir à ce sujet, Pierre BINETTE et Jacques LÉVESQUE, *op. cit.*

dirigeants d'Asie centrale voient d'un bon œil l'établissement de relations étroites avec la Russie qui leur assurent une certaine stabilité en matière de sécurité[34]. Certains analystes y voient là le début d'une nouvelle dynamique mondiale de sécurité où la Russie serait confinée à son territoire de la CEI tandis que le « global issues » et les autres conflits régionaux seraient de compétence américaine[35].

III – L'élargissement de l'OTAN vers l'Est

Même si dans la brève phase de leur politique extérieure inconditionnellement occidentaliste en 1992, les dirigeants russes avaient laissé entendre le contraire, ils se sont catégoriquement opposés à l'élargissement de l'OTAN vers l'Est lorsque la question commença à se profiler à l'ordre du jour en 1993. Tout comme Gorbatchev l'avait fait en s'opposant à ce que la République démocratique allemande passe à l'intérieur de l'OTAN, les dirigeants russes soutenaient que cette institution internationale de sécurité était désormais dépassée. D'après Moscou, elle était un symbole de la guerre froide et du monde bipolaire et n'avait donc plus sa raison d'être en cette période de collaboration des deux superpuissances. Malgré l'opposition russe, les Américains persisteront dans leur volonté d'élargissement vers l'Est. Alors, à défaut de pouvoir obtenir le dépérissement de l'OTAN, et son remplacement par une nouvelle architecture de sécurité européenne où leur État aurait trouvé sa place, les Soviétiques puis les Russes demandèrent que l'alliance atlantique soit subordonnée à la CSCE (puis à l'OSCE). Ils souhaitaient préserver ainsi pour leur État un rôle institutionnel majeur en matière de sécurité européenne.

Au lieu de cela, l'ultime position de repli de Gorbatchev puis de Eltsine aura été de suggérer que l'URSS puis la Russie deviennent membres de l'OTAN. Celle-ci serait ainsi devenue la nouvelle structure de sécurité collective paneuropéenne où leur pays aurait eu sa place. Notons qu'aucune demande formelle n'a toutefois été faite en ce sens. Les dirigeants ont sûrement compris qu'ils auraient, dès lors, légitimé le processus tout en sachant qu'ils essuieraient inévitablement un refus des Américains.

Le 22 juillet 1994, le gouvernement russe, après de longues hésitations, décida d'adhérer au Partenariat pour la paix (PpP). Toutefois, en tant que membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies et puissance nucléaire reconnue, le gouvernement russe avait exigé qu'un statut spécial soit donné à son pays. Après un retard de plus de 10 mois, un programme individuel de coopération bilatérale entre l'OTAN et la Russie sera enfin signé.

---

34. Roy ALLISON, « Military Forces in the Soviet Successor States », *Adelphi papers*, n° 280, 1993, p. 72.
35. Alexei G. ARBATOV, « Russia's Foreign Policy Alternatives », *International Security*, vol. 18, n° 2, automne 1993, pp. 5-43. Et pour connaître les arguments de ceux qui s'opposent farouchement à son isolement, voir Dimitri SIMES, « The Return of Russian History », *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 1, janvier-février, 1994, pp. 67-82 ; KOZYREV, « The lagging partnership », *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 3, mai-juin 1994, pp. 59-71.

On peut attribuer ce retard au mécontentement exprimé maintes fois par la Russie au sujet de deux décisions importantes prises lors du sommet de l'OTAN en janvier 1994, soit son intention d'accueillir éventuellement au sein de son organisation des pays d'Europe de l'Est et sa réorganisation pour venir appuyer sa nouvelle stratégie axée sur la prévention des crises[36]. Et comme le souligne Youri Robinski : « ces décisions furent à l'origine de la crise de confiance la plus grave entre la Russie et l'Occident depuis la fin de la guerre froide[37] ».

Parallèlement à cela, la Russie n'était pas en reste et ne ménageait pas ses efforts pour élargir les effectifs des participants à la CSCE qui s'institutionnalisera d'ailleurs par la suite et deviendra l'OSCE (55 membres)[38]. Malgré tous les espoirs fondés sur l'OSCE[39], le gouvernement russe n'a pas su lui définir une mission claire et a maintenu un discours pour le moins ambivalent au sujet des pouvoirs qu'il était prêt à lui conférer.

En janvier 1996, Evgueni Primakov prend la tête du ministère des Affaires étrangères. Devant l'impossibilité de la Russie de créer un réel partenariat stratégique avec les États-Unis et d'influencer sa politique de façon tant soit peu significative, Primakov fera rapidement sa marque en adoptant une approche plus critique envers ces derniers et en privilégiant de nouvelles relations avec la CEI et un rapprochement plus accru avec différents pays asiatiques. En parallèle, on continue toujours à faire avancer l'idée que l'alternative idéale à l'élargissement de l'OTAN serait « la transformation de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en élément central de la future architecture de sécurité européenne[40] ».

Par cette alternative, la Russie aurait souhaité voir s'établir un système de sécurité véritablement pan-européen où elle aurait été un partenaire à part entière. En conséquence la Russie s'est constamment opposée, souvent avec véhémence, à tout élargissement de l'OTAN vers l'Est qui la laisse de côté, comme en font foi les propos tenus par Evgueni Primakov, à l'Assemblée générale de l'ONU le 24 septembre 1996 : « Il faut veiller à ce que les anciens fronts de l'opposition de blocs ne soient remplacés par de nouvelles lignes de division. C'est précisément pourquoi nous n'acceptons pas l'idée que l'infrastructure militaire de l'OTAN s'étende au domaine de l'ex-Traité de Varsovie, ni les tentatives de faire de ladite alliance l'axe d'un nouveau système européen[41]. »

---

36. Voir Youri ROBINSKI, « La Russie et l'OTAN : une nouvelle étape ? », *Politique étrangère*, n° 4, hiver 1997-98, pp. 543-558.
37. *Ibid.*, p. 545.
38. D. VERNOIS, « L'élargissement de l'Alliance atlantique : une révolution stratégique ? », *Défense nationale*, mai 1997, p. 36.
39. Voir, entre autres, les discours de Fedotov (18 décembre 1995) ou de Lavrov (25 novembre 1997) à l'Assemblée générale des Nations Unies.
40. Isabelle FACON, « La Russie, l'OTAN et l'avenir de la sécurité en Europe », *Politique étrangère*, n° 3, août 1997, p. 295.
41. Nations Unies, Assemblée générale, 51e session, 6e séance plénière, 24 septembre 1996.

L'histoire de la Russie démontre à profusion que l'établissement d'un système de sécurité face à la menace extérieure doit toujours commencer par un certain contrôle de sa périphérie immédiate. La Russie met donc davantage l'accent sur le « premier cercle » de ses intérêts de sécurité : sa propre fédération et son « proche étranger ». Par cette attitude, la Russie a elle-même freiné le travail de l'OSCE dans la région de la CEI. Le conflit tchétchène demeure un bon exemple d'un manque de cohérence dans la politique russe envers cette organisation de sécurité. Tout en louangeant ses mérites, elle accepte mal qu'elle participe aux règlements des conflits dans sa propre région. Le paradoxe est là. D'un côté, elle voudrait que l'OTAN, dominée essentiellement par les Américains, soit remplacée par l'OSCE, relativisant ainsi le poids de ces derniers. De l'autre, elle semble hésiter à conférer des pouvoirs réels à cette organisation de sécurité par crainte qu'elle vienne, du même coup, lui couper l'herbe sous le pied en contrôlant sa zone d'influence. Elle pourrait aussi servir à son « proche étranger » de bouclier de protection qui limiterait considérablement ses ambitions.

Donc, le gouvernement est de plus en plus tenté de créer ses propres contingents d'opérations de paix autour de la CEI. La Russie et la CEI se défendent bien d'outrepasser le droit international et les règles établies par la communauté internationale. Les dirigeants de la Russie insistent sur toutes les tribunes pour dire qu'ils s'appuient, pour leurs interventions dans leur région limitrophe, sur l'« Accord sur les missions d'observateurs militaires et sur les forces communes de maintien de la paix dans la CEI » conclu le 20 mars 1992 par les chefs d'État de la CEI. C'est par cet argument que l'on explique, entre autres, l'intervention de la CEI dans le conflit Géorgie/Abkhazie et dans le Tadjikistan. D'après le représentant de la Russie à l'ONU, ces interventions étaient « conformes au chapitre VIII de la Charte des Nations Unies[42] ». En ce sens, la position de la Russie au sujet des réformes du Conseil de sécurité concernant la sous-traitance des interventions du maintien de la paix, évoquée dans le précédent cas, s'avère ici très importante.

Nous observons que la Russie a de plus en plus tendance à s'appuyer sur une sécurité collective autour d'une CEI qu'elle contrôlerait, et elle a menacé (très présomptueusement) de transformer cette dernière en alliance militaire en cas d'élargissement de l'OTAN[43]. L'OTAN a depuis émis la volonté d'« accompagner » les pays de l'ex-URSS dans leurs relations avec la Russie (même si l'on ne s'exprime pas sur leur intégration dans l'organisation). Ceci ne peut qu'irriter et inquiéter la Russie et stimuler les réflexes anti-OTAN dans les milieux politiques russes.

Pour des raisons différentes et propres à chaque milieu politique russe, l'opposition à l'élargissement de l'OTAN fait l'objet d'un consensus à peu près

42. Nations Unies, Assemblée générale, 49e session, 25e séance, 17 novembre 1994.
43. Il lui faudrait pour ce faire l'accord de ses partenaires de la CEI, qui de façon très certaine, s'y opposeraient en majorité.

total à Moscou[44]. Les nationalistes et les communistes s'inquiètent d'abord et avant tout de ses implications stratégiques et géopolitiques. Pour les libéraux et occidentalistes, c'est la marginalisation de la Russie par rapport à une OTAN qui est susceptible de devenir la principale organisation de sécurité en Europe qui les trouble[45]. Leur amertume est particulièrement grande dans la mesure où ils estiment avoir contribué au retrait pacifique de l'URSS de l'Europe de l'Est en 1989, et d'avoir ensuite favorisé la dissolution de l'URSS ; tout cela pour que la Russie puisse enfin rejoindre « les rangs du monde civilisé » (selon leurs termes de 1991-1992) et en devenir un partenaire à part entière. Ils estiment que tous les gages qu'ils ont donnés mériteraient beaucoup plus en retour et que l'élargissement de l'OTAN vient délégitimer leur politique face à leurs opposants.

Le comportement des États-Unis qui tend vers un renforcement de l'OTAN, permet d'avancer, sans trop de risques, que le Conseil de sécurité de l'ONU n'aura vraisemblablement pas entre ses mains, à moyen terme, les pouvoirs exclusifs en matière de sécurité mondiale et que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) n'aura que très peu d'incidence sur les affaires européennes[46].

La crise bosniaque est particulièrement révélatrice de la nouvelle tendance qui se dessine en matière de sécurité collective[47]. Les Nations Unies auront elles-mêmes conféré à l'OTAN, en lui laissant un certain pouvoir d'intervention dans la région, le rôle unique et spécifique de garant de l'ordre international. Conséquemment, la classe politique américaine a abandonné l'idée même d'un rôle plus grand pour l'ONU, comme elle l'avait pensé immédiatement après la fin de la guerre froide. Cette crise a aussi démontré que la Russie n'est plus un acteur de poids sur le Vieux Continent et que, même dans plusieurs interventions importantes, les Américains ne prenaient même pas la peine de la consulter. De plus et concurremment, l'OTAN tend à agir de plus en plus seule, sans prendre en considération les décisions prises par le Conseil de

44. Ceux qui ont une attitude positive au sujet de l'élargissement, comme certains occidentalistes, ne jouent pas un rôle politique majeur dans le débat. Voir Tatiana PARKHALINA, « Mythes et illusions : l'opinion russe », *Revue de l'OTAN*, n° 3, vol. 45, mai-juin 1997.

45. « Ce n'est clairement pas un fait du hasard si les États-Unis et leurs alliés occidentaux ont choisi la veille du sommet de Budapest pour annoncer de nouvelles mesures vers l'élargissement de l'OTAN. Ils voulaient bien entendu montrer qu'ils ne désiraient nullement soutenir le projet de la Russie de transformer l'OSCE en une structure universelle de sécurité et coopération européennes semblable à l'ONU. » Alexandre VELITCHKINE, « L'OTAN vue par la presse russe », *Revue de l'OTAN*, n° 2, vol. 43, mars 1995, p. 23.

46. Les décisions sont prises à l'unanimité des cinq membres permanents dans le premier cas, et par consensus dans le second. Ceci aurait pu conférer, à la Russie, un pouvoir considérable sur les questions européennes et même mondiales.

47. Alexandre VELITCHKINE, *op. cit.*, pp. 20-23.

sécurité de l'ONU[48]. Malgré de nombreuses tentatives pour faire changer cette tendance les Russes se trouvaient de plus en plus écartés. Le président Eltsine et son équipe ne pouvaient ignorer cette tendance forte, d'où leurs positions toujours plus fermes à l'égard d'une extension de l'OTAN qui accentue leur marginalisation dans les affaires européennes.

Sachant que la Russie n'avait pas les moyens de bloquer l'élargissement, le gouvernement russe, tout en continuant à s'y opposer, a voulu utiliser le peu d'influence politique qui lui reste encore pour aller chercher quelques concessions de la part des États-Unis, en guise de compensations. Celles-ci ont été concrétisées dans « Acte fondateur[49] » signé par l'OTAN et la Russie en mai 1997 et ce que cette dernière a finalement obtenu est le reflet difficilement contestable de sa nouvelle position sur l'échiquier mondial. Les attentes russes étaient, faut-il dire très grandes. On souhaitait que l'OTAN se transforme en un forum de sécurité enfin vidé de son concept stratégique d'alliance défensive. Pour continuer à avoir un certain contrôle sur la région européenne, on proposa un mécanisme à 17 pays (16+1)[50], un conseil décisionnel qui aurait à se pencher sur les futures questions de sécurité européenne.

« L'Acte fondateur[51] » crée et institutionnalise un nouvel organisme permanent de sécurité européenne avec en son sein un Conseil conjoint permanent OTAN/Russie. Ce Conseil permettra peut-être éventuellement à la Russie d'exercer une certaine influence sur les décisions prises à l'OTAN puisqu'elle pourra saisir ce Conseil de toute question concernant cette dernière sur laquelle elle estime avoir un intérêt.

En ce sens, l'Acte fondateur et ses instruments fournissent un cadre et des principes qui pourront donner une plus grande légitimité internationale aux revendications de la Russie et éventuellement à ses récriminations face au comportement de l'OTAN en matière de sécurité européenne si celui-ci se fait unilatéral. Il pourrait ainsi être comparé à l'Acte d'Helsinki de 1975, qui bien que non contraignant s'est avéré un instrument de pression relativement efficace en ce qui concernait les violations des droits de l'Homme dans le bloc de l'Est.

---

48. Voir, entre autres, le discours de Lavrov au Conseil de sécurité le 8 septembre 1995 dont en voici un extrait ; [au sujet des bombardements de positions bosno-serbes par les forces de l'OTAN] « Je voudrais tout particulièrement souligner que les procédures acceptées par le Conseil de sécurité quant au recours à la force en Bosnie-Herzégovine ont été cette fois-ci gravement violées. Tout d'abord, les consultations nécessaires qu'exige la résolution 844 (1993) n'ont pas eu lieu avec les membres du Conseil de sécurité. Les membres du Conseil de sécurité n'ont pas non plus été informés en temps opportun des mesures qui avaient été prises. »
49. Cet « Acte » se veut un compromis entre le « Traité » demandé par Moscou et la « Charte » souhaitée par Washington.
50. Les 16 pays de l'OTAN et la Russie.
51. Au sujet de l'Acte fondateur, voir aussi Jacques LÉVESQUE et Stéphan GOBEIL, « Les enjeux de la paix et des conflits en ex-URSS et en Europe de l'Est », dans Albert LEGAULT et John SIGLER, *Les conflits dans le monde 1996-1997*, Québec, Institut québécois des hautes études internationales, 1997.

Dans cet Acte, la Russie consent, entre autres, à laisser tomber toute prétention de veto sur les décisions et actions de l'OTAN et donc implicitement sur son élargissement présent et ultérieur. En contrepartie, l'OTAN s'engage à ne pas s'immiscer dans les actions entreprises par elle : « Les dispositions du présent Acte ne donnent ni à l'OTAN ni à la Russie, de quelque façon que ce soit, un droit de veto sur les actions de l'autre partie ; de même, elles n'empiètent pas sur le droit de l'OTAN ou de la Russie de prendre des décisions et de mener des actions de manière indépendante, et ne restreignent pas ce droit[52]. » Toutefois, cette disposition n'empêchera pas les deux parties de s'opposer officiellement à toutes actions qu'ils considèrent répréhensibles et la présence dans ce cas de la Russie au sein du Conseil conjoint permanent peut trouver toute sa pertinence.

Dans un autre ordre d'idée, le document demeure silencieux en ce qui concerne le stationnement de forces militaires, ce qui aurait dû être une exigence majeure de la part de la Russie. De plus, au sujet du déploiement d'armes nucléaires sur le territoire des nouveaux membres, le présent Acte se limite à dire que les États de l'organisation « n'ont aucune intention, aucun projet et aucune raison de déployer des armes nucléaires sur le territoire de nouveaux membres[53] ». Une formule qui laisse à l'OTAN toute la latitude possible pour un éventuel changement d'ordre stratégique et qui lui permet, en évitant de prendre formellement un engagement dans ce sens, d'éviter d'établir deux classes de membres. Soulignons enfin que l'OTAN acceptera de son côté de renégocier à la baisse le Traité sur les forces conventionnelles en Europe (CFE). En somme, la Russie n'aura pas eu le choix que d'accepter l'élargissement de l'OTAN et le mieux qu'elle ait pu en tirer fut l'Acte fondateur. Cette fois, les dirigeants russes, avec Eltsine et Primakov en tête, établissent leur nouveau seuil de tolérance à l'admission à l'OTAN des Républiques baltes ou de toute ancienne république soviétique.

Le fait que la Russie soit encore excessivement dépendante de l'aide économique occidentale pour ses réformes et qu'elle veuille à tout prix devenir membre du prestigieux G8, a dû influencer sa décision de souscrire aux termes de l'Acte fondateur et de ne pas réagir de façon plus agressive à l'invitation officielle adressée par l'OTAN à la Pologne, la Hongrie et la République tchèque, lors du sommet de Madrid de juillet 1997. Ajoutons qu'à l'époque, la remontée des libéraux au gouvernement avec Anatolii Chubaïs en tête (artisan de la privatisation) a certainement joué aussi dans la balance.

Conclusion

Depuis la fin de la guerre froide, la Russie, tout comme l'URSS de 1991, n'a plus le pouvoir politique et militaire pour initier des grandes manœuvres

52. Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'OTAN et la Fédération de Russie, *Revue de l'OTAN* – documentation, juillet-août 1997, p. 8.
53. *Ibid.*, p. 9.

diplomatiques et s'imposer face aux États-Unis. Les dirigeants russes semblent d'ailleurs adopter une pratique réaliste dans leurs interventions sur la scène diplomatique mondiale, même si leurs attentes et leurs objectifs le sont souvent peu. Les dirigeants sont sensibles aux problèmes qui sévissent dans leur pays et limitent leurs moyens de pression sur les autres États. Les dirigeants, depuis Gorbatchev, réalisent qu'ils ne pourront influencer d'une façon dramatique le cours des événements. En ce sens, la place de la Russie dans les institutions internationales de sécurité (ONU, OSCE...) revêt, plus que jamais, une importance capitale.

La crise du Golfe n'aura pas permis à l'URSS de provoquer ce passage d'un ordre bipolaire, qui lui échappait, à un nouveau système de sécurité collective défendu par l'ONU. Les Américains, pour des raisons d'ordre stratégique, ont démontré une volonté clairement exprimée d'associer l'URSS à cette crise et à son règlement mais, en même temps, ont gardé le contrôle presque total sur le déroulement du processus. La stratégie gorbatchévienne de partenariat avec l'Ouest durant cette crise fut un échec. En plus de ne pas avoir redonné à son pays une nouvelle notoriété internationale, ce court épisode a démontré au contraire la faiblesse relative de l'URSS et son incapacité d'influencer le cours des événements en matière de règlement des conflits dans le monde.

Le Conseil de sécurité de l'ONU représente pour l'URSS un des derniers forums où elle peut être encore perçue et traitée comme une grande puissance. Même si la crise du Golfe n'a pas permis à l'URSS de faire du Conseil de sécurité des Nations Unies l'instance décisionnelle par excellence pour le règlement des conflits, elle lui aura permis de soulever, par ses nombreuses interventions diplomatiques, un débat sur l'importance de l'intervention de cette organisation pour régler les conflits régionaux.

Depuis la guerre du Golfe, l'URSS (puis la Russie) privilégie l'élargissement des pouvoirs d'intervention de l'ONU et de l'OSCE au détriment de l'OTAN. Le but aura été de faire d'eux les nouvelles structures de sécurité collective. Elles auraient pu donner, à la Russie, une place de choix dans le règlement des conflits en Europe et dans le monde entier. Ce soutien accordé aux interventions de l'ONU en faveur du maintien de la paix et du règlement des conflits a été l'un des éléments majeurs de la nouvelle politique étrangère russe et semble orienter la position russe en ce qui concerne la réforme du Conseil de sécurité.

Toutefois, depuis la crise bosniaque, l'OTAN tend à prendre une place prépondérante dans le règlement des conflits dans le monde et cela, au détriment de l'ONU et de l'OSCE. Se sentant vraisemblablement repoussé à l'Est avec l'élargissement de l'OTAN, le gouvernement russe désire consolider son influence, voire son pouvoir, dans son « premier cercle » de sécurité. Pour ce faire, il tente d'aller chercher une légitimité internationale par l'intermédiaire de l'ONU. Les réformes proposées à cette institution vont d'ailleurs dans ce sens ; la Russie voudrait se voir accorder le rôle de garante de l'ordre en Eurasie.

La stratégie de partenariat avec l'Occident, fondée sur l'hypothèse très répandue en 1991 et 1992, selon laquelle l'Ouest assisterait activement la nouvelle Russie et l'aiderait à s'adapter à l'économie mondiale, tend à perdre de la crédibilité en Russie. Le gouvernement s'éloigne donc de l'approche développée par Gorbatchev et accentuée par Kozyrev en 1992[54]. Une certaine méfiance s'est installée face aux États-Unis depuis sa promotion de l'élargissement de l'OTAN vers l'Est[55] et le gouvernement russe réagit en se servant de ses pouvoirs hérités de l'époque de l'URSS. À l'ONU, il se sert de sa place privilégiée au sein du Conseil de sécurité pour infléchir les présentes démarches de réforme dans le sens de sa nouvelle politique extérieure et fait tout pour donner aux Nations Unies tout le pouvoir que lui confère sa Charte de 1945. Toutefois, vu le nouveau rapport de force mondial qui pousse sa puissance au second rang, l'objectif minimal de sa politique extérieure est présentement de consolider son influence dans la région eurasienne.

La guerre du Golfe aura marqué une nouvelle ère. Comme le souligne si bien Lucien Poirier : « Tout s'est passé comme si le conflit du Golfe avait eu pour fonction historique de faire émerger, dans la pleine clarté de l'évidence, le nouvel ordre qui mûrissait dans le chaos, jusqu'alors indéchiffrable (...)[56]. » Le passage tellement rêvé par certains d'un monde bipolaire à un monde multipolaire dominé par les institutions internationales de sécurité collective n'a pas eu lieu. La tendance depuis 1991 est à l'unipolarité autour de la grande puissance américaine qui se sert admirablement bien de sa position au sein de l'OTAN et de l'ONU pour isoler de plus en plus la Russie. Telle est en tout cas, la perception russe. Jadis superpuissance, la Russie se trouve maintenant confinée à un rôle de gendarme dans sa périphérie immédiate qu'elle arrive même difficilement à remplir.

54. Elle était semble-t-il fondée sur une fausse prémisse, selon laquelle l'Ouest reconnaîtrait la Russie comme son alliée ou tout au moins comme un partenaire dès qu'elle aurait renié le système socialiste.
55. Cet élargissement est venu accentuer les pressions internes exercées sur Eltsine pour qu'il remédie à cette politique de « partenariat » avec l'Occident.
56. Lucien POIRIER, « La guerre du Golfe dans la généalogie de la stratégie », *Stratégique*, n° 51-52, 3e et 4e trimestre, 1991, p. 33.