

Jean-Christophe Romer

La Russie et le conflit yougoslave des années 1990

La Russie a été à la fois très présente et absente de la (des) crise(s) yougoslave(s) de la décennie 1990. Cette ambivalence a conduit à voir publié, dans la presse occidentale, à peu près tout et son contraire en raison, notamment des fantasmes qu'ont suscitées les relations russo-serbes, tant à l'ouest qu'en Yougoslavie et en Russie elle-même. Mais, au-delà de ces fantasmes, les réalités de la crise ont aussi servi à la fois de révélateur et de contre-exemple. Révélateur de la diminution de la capacité d'action de la Russie sur la scène internationale tout autant que de ses propres tensions internes; mais elle a aussi fait office de contre-exemple protecteur pour une Fédération de Russie en voie de (re)construction et elle-même sujette à des forces centrifuges.

Les fantasmes

Les fantasmes dont les relations entre la Russie et la Serbie ont été l'objet durant la décennie quatre-vingt-dix sont en majeure partie le produit d'une interprétation souvent mal comprise de l'idéologie panslaviste. Celle-ci est, il est vrai, justement née chez les Slaves du sud (Serbie, Croatie, Bulgarie) mais aussi en Bohême, c'est-à-dire auprès de peuples qui étaient en quête de garanties de sécurité face à leurs empires tutélaires respectifs. Ces États dépendants avaient donc demandé à la Russie de garantir leur sécurité et d'assurer le rôle de grand protecteur. En ayant beaucoup hésité, la Russie a fini par accorder ce soutien demandé, jusqu'à la première et, dans une moindre mesure, la seconde guerre mondiale.

La crise yougoslave va ainsi faire resurgir le mot d'ordre de cette idéologie défendant l'idée d'une "grande fraternité slave et orthodoxe" unissant, en l'occurrence, les Serbes et les Russes. Or, ce mot d'ordre a été largement instrumentalisé de toute part: par les mouvements les plus extrêmes dans les deux pays (le parti radical serbe ou le parti libéral démocrate russe pour ne parler que des plus importants), mais aussi par le monde occidental, soit par incompréhension et crédulité, soit comme

un moyen d'exclure une Russie, jugée trop impliquée aux côtés des Serbes, pour pouvoir participer au processus de règlement de la crise. En montrant une hypothétique collusion entre Moscou et Belgrade, entre Eltsine et Milosević, il s'agissait en fait de décrédibiliser toute tentative de médiation ou de bons offices de la Russie en vue du règlement d'un conflit, celui notamment du Kosovo, auquel certains —les États-Unis en premier lieu— ne concevaient d'autre issue que militaire. Plus indirectement, l'objectif visait à démontrer que la Russie avait cessé d'être un acteur majeur des relations internationales.

Bien entendu, et pour faciliter cette démonstration, les Russes ont aussi une large part de responsabilité. Certains propos émanant de politiques ou d'officiers généraux russes ont en effet alimenté de tels fantasmes à l'Ouest; face à cela, il était relativement aisé de faire semblant de ne pas comprendre que l'on se trouvait le plus souvent face à de la gesticulation en temps de crise ou à de la pure tactique déclaratoire. Parmi quelques exemples de cette gesticulation, les déclarations du général Ivachov (alors chef de la coopération internationale au ministère russe de la défense), en septembre 1998 —c'est-à-dire à un moment où, tout en cherchant une issue diplomatique, les Occidentaux envisagent sérieusement l'emploi de la force contre Belgrade conduisant au vote de la résolution 1199 à l'ONU. Le général Ivachov affirmait ainsi que "si l'OTAN bombarde la Serbie, la Russie pourrait développer une coopération militaire totale avec les Serbes". Peu après, Vojislav Seselj, l'un des leaders nationalistes serbes, chef du Parti radical, est invité à la session de l'Assemblée parlementaire de l'Union Russie-Biélorussie qui se tient à Jaroslavl en novembre 1998. Il y propose l'adhésion de la Serbie à cette Union, une proposition que les Serbes réitérent en avril suivant. Or, dans son immense majorité, la presse russe a traité cette proposition avec un sourire quelque peu méprisant. Enfin, alors que les Serbes réitéraient cette proposition et que l'on se préparait à la guerre, des rumeurs —dont on ignore l'origine— faisaient état d'une possible livraison à la Serbie de missiles sol-air dernier cri (S-300).

Ces quelques exemples vont certes bien dans le sens de la "grande fraternité slave". Dans la réalité, les Russes ont, dans leur immense majorité, manifesté soit de l'indifférence soit, le plus souvent, une très grande circonspection à l'égard de cette soi-disant "grande fraternité". Un éditorial du quotidien *Izvestia* titrait ainsi "Nous ne devons rien aux

Serbes” et rappelait que, à chaque fois que la Russie est venue prêter aide et assistance aux Serbes, ces derniers les ont trahi: contre les Turcs en 1870, les Allemands et les Autrichiens durant les deux guerres mondiales. Ou encore, après 1945, lorsque la Yougoslavie a réussi à se dégager de la zone d’influence soviétique devenant l’un des fondateurs et un des piliers du mouvement non-aligné. Quant aux sondages, même s’ils ne valent que ce que peuvent valoir un sondage, ils vont dans le même sens: en mars 1998, 83% des Russes veulent rester à l’écart du conflit; un an plus tard, en mars 1999, quelques jours avant l’intervention de l’OTAN, ils sont encore 82% à penser la même chose. En avril 1999, alors que les bombardements ont commencé et que les Serbes viennent de réitérer leur demande d’adhésion à l’Union Russie-Biélorussie, 77% des Russes s’y opposent¹.

En un mot les Russes et leurs dirigeants ne sont pas prêts à se lancer dans une aventure, ni diplomatique ni, *a fortiori*, militaire, au profit des Serbes, car ils savent parfaitement —sauf quelques nationalistes tels que Vladimir Jirinovski— qu’ils n’auraient rien de bon à tirer d’une telle aventure. De plus il pourrait être utile de comparer le discours sur les affinités russo-serbes avec celui qui traitait de ces mêmes affinités entre Serbes d’un côté et Français et Britanniques de l’autre au début du conflit en 1991-1992. L’instrumentalisation n’y a pas aussi été poussée mais face à ces représentations, les Russes semblaient avoir conservé une certaine crédibilité —aussi limitée qu’elle fût— de la part de Milosević. En comparaison, Paris et Londres avaient très vite perdu cette crédibilité— en s’étant notamment aligné sur l’Allemagne dans la reconnaissance des indépendances slovènes et croates —et n’ont donc pas pu ni su conserver de capacité à exercer leur volonté que, sans doute, ils pouvaient potentiellement détenir à l’origine. Enfin, si Moscou a procédé à certaines gesticulations, c’est aussi pour son propre intérêt, cette crise pouvant être pour elle l’occasion de revenir comme acteur sur la scène internationale. Or, elle servira surtout à montrer sa perte de puissance.

Un révélateur de l’affaiblissement de la Russie sur la scène internationale

Malgré la méfiance des Occidentaux, et des États-Unis en particulier, il sera fait appel à la Russie pour tenter de faire revenir Milosević à la

1. Courrier des Pays de l’Est, janvier 2000, p. 43.

raison. Et si Moscou a accepté de le faire, il s'agissait avant tout pour elle de se réintroduire —ou plus précisément de s'y introduire car, depuis 1945, elle n'y a guère été active— dans le jeu balkanique. Ainsi, en 1993, le Président russe et son ministre des Affaires étrangères, acceptent de “jouer le jeu” en tentant de faire accepter par Milosević le plan Vance-Owen (janvier-février 1993) proposé par les Européens. Il faut aussi rappeler que, dans le même temps, la politique intérieure russe traverse une période de graves turbulences qui se terminera par le “putsch” sanglant d'octobre 1993. Cette marque de bonne volonté, même si ses succès ont été pour le moins limités, lui permet néanmoins de légitimer sa présence au sein du “groupe de contact” (avril 1994) aux côtés des Français, des Britanniques, des Allemands, des États-Unis puis de l'Italie.

Sa participation à l'IFOR² puis à la SFOR est également négociée de manière à ce que l'armée russe puisse être présente sur le terrain sans pour autant se trouver soumise à un commandement étranger. Ni les militaires ni la population n'auraient accepté, pour une question de dignité, que des forces de l'ancienne superpuissance puisse être placées sous le commandement de l'autre superpuissance, hier ennemie. Malgré cela, la coopération militaire —technique— entre “professionnels” se déroule, comme c'est souvent le cas à ce niveau, de manière tout à fait satisfaisante au point que, dans un article publié dans la *Revue de l'OTAN* (mars 1997), le général Chevtsov, qui commande alors le contingent russe de la SFOR, éprouve le besoin de préciser que “la qualité de la coopération militaire sur le terrain est excellente”. Mais il précise aussi que cette bonne coopération ne doit pas conduire à tirer des conclusions hâtive concernant l'état des relations politiques entre la Russie et l'OTAN qui sont alors plutôt mauvaises. L'OTAN prépare alors son sommet de Madrid (juillet 1997) au cours duquel doit être annoncée la liste des pays qui pourront engager des négociations vue de l'élargissement de l'Alliance à l'est. En d'autres termes, ce n'est pas parce que les relations politiques sont mauvaises que la coopération sur le terrain ne doit pas fonctionner et qu'il faut confondre la dimension technique et la dimension politique.

2. *Implementation force*. Force de mise en oeuvre des accords de Dayton constituée le 20 décembre 1995 et qui permet un transfert de l'autorité militaire en Yougoslavie des Nations unies (FORPRONU) à l'OTAN. Sa mission limitée à un an sera prolongée par la SFOR (force de stabilisation) constituée en décembre 1996.

La crise yougoslave sera d'ailleurs pour la Russie l'occasion de rappeler non seulement qu'elle ne souhaite pas rester hors du système de sécurité européen mais en plus qu'il serait inconcevable de penser une sécurité européenne dont la Russie serait exclue au risque de reconstituer de nouvelles barrières de division au sein de l'Europe. Plus largement, et dépassant le strict cadre yougoslave, la Russie va pouvoir se poser en défenseur de la légitimité onusienne et garante du droit international dans un monde multipolaire face, notamment, à des États-Unis qui contestent de plus en plus ce droit et manifestent une volonté de marginaliser l'ONU.

En réalité, ces actions en faveur d'un règlement en Yougoslavie constituent plus des réactions que des initiatives propres, montrant une très réelle perte d'influence de la Russie sur la scène mondiale en tant qu'agent actif des relations internationales. Elle suit ou participe à des actions décidées par l'Occident —le plus souvent à Washington— pour ne pas être exclue mais aussi pour se donner, au moins, l'illusion qu'elle a encore un mot à dire dans le règlement des grandes questions politiques, diplomatiques et militaires. Ceci a conduit le gouvernement russe à prendre un certain nombre de décisions dont l'utilité pratique était certes limitée mais à la fonction symbolique forte.

Le 23 mars 1999, le chef du gouvernement, Evgenii Primakov, en route pour Washington où il doit assister à une réunion du FMI fait faire demi-tour à son avion dès lors qu'il apprend que l'ordre de commencer les bombardements sur la Serbie a été donné à l'OTAN. On sait maintenant que le scénario avait été particulièrement bien orchestré entre le premier ministre russe et le vice-président américain Al Gore³. Moscou ne pouvait pas ne pas réagir au bombardement de la Serbie qui commence le 24 mars et l'opinion russe a été particulièrement sensible à ce message qui lui était destiné en priorité. L'une des principales conséquences de ces bombardements sera aussi la décision du président russe de suspendre les activités du Conseil conjoint permanent OTAN-Russie récemment créé⁴ et ce, pendant un an. Quant à Boris Eltsine, il condamne fermement, dès le 25 mars, ces bombardements, annonçant que "la

3. E. Primakov, *Au coeur du pouvoir*, Paris, Ed. des Syrtes, 2002, pp. 319-321.

4. Il a été créé par l'Acte fondateur des relations OTAN-Russie signé à Paris le 27 mai 1997.

Russie prendra les mesures nécessaires, y compris militaires pour assurer sa sécurité et celle de l'Europe". Mais il ajoute aussi, et c'est l'essentiel, que la Russie écarte "toute mesure extrême pour arrêter l'OTAN". En un mot la Yougoslavie ne vaut pas que l'on déclenche une nouvelle guerre mondiale. Ce sera d'ailleurs la même réaction qu'aura le général britannique, Michael Jackson, répondant à l'injonction du SACEUR, le général Clark, qui lui demande de repousser le contingent russe qui vient d'investir l'aéroport de Pristina (voir plus loin).

La crise yougoslave: une fonction de politique intérieure russe

La crise yougoslave a finalement rendu bien des services à l'URSS d'abord puis à la Russie: instrumentalisée à des fins de politique intérieure elle a aussi été un révélateur des tensions internes qui régnait alors.

A l'origine de la crise yougoslave se trouve une crise du fédéralisme qui s'est transformé en conflit armé lorsqu'il s'est avéré que l'armée représentait le dernier lien fédéral dans l'État reformé par le maréchal Tito au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. A la même époque, l'URSS traverse une crise de confiance marquée à la fois par une nécessité de réformer structurellement le fonctionnement des institutions centrales mais aussi de redéfinir les relations entre centre et périphérie de l'Empire soviétique. La crise est donc similaire, mais non identique, à celle qui se déroule en Yougoslavie. Or, Moscou a bien pris garde de montrer la différence entre les deux situations, présentant la Yougoslavie d'abord comme un contre-exemple et même comme un épouvantail. Ceci a été vrai face à l'Ukraine, mais on s'est aussi beaucoup trompé à l'Ouest sur ces relations russo-ukrainiennes, car ces relations ne sont en rien comparables à celles qui existent entre Serbes et Croates. Le contentieux historique entre les deux derniers États n'existe pas entre Russes et Ukrainiens: la proximité historique, politique, culturelle de même que les liens économiques entre Moscou et Kiev ne peuvent être assimilés à la rivalité et même à l'hostilité qui existe, surtout depuis la dernière guerre mondiale, entre Belgrade et Zagreb. La priorité de Moscou a été de faire en sorte que la crise ne dégénère pas en conflit et, sur ce point, le conflit yougoslave a bien servi de contre-exemple. Préserver la stabilité intérieure —toute relative au demeurant— mais aussi les intérêts diplomatiques de la Russie ont été prioritaires pour Moscou. Ainsi lors du conflit bosniaque on a beaucoup exa-

géré les différends russo-turcs: certes, les deux États soutenaient des parties différentes dans le conflit bosniaque; mais l'un comme l'autre avaient un intérêt supérieur commun: circonscrire le conflit au seul territoire de l'ex-Yougoslavie en évitant toute extension dans le reste des Balkans car la Russie et la Turquie auraient nécessairement été affectés par une telle explosion. Ce qu'ils ne souhaitaient en aucun cas.

Mais au-delà de la nécessaire préservation d'une certaine stabilité régionale, le conflit yougoslave a aussi servi, on en a déjà vu quelques exemples, d'instrument de la politique intérieure d'une Russie encore instable à l'intérieur et en quête d'honorabilité à l'extérieur.

En affirmant, avec souvent de subtiles nuances, un soutien à la Serbie, il s'agissait aussi de rassurer une population inquiète et tentée par des tendances extrémistes, en montrant que la Russie n'avait pas totalement perdu de sa puissance dans le monde face notamment à une montée en puissance de la présence américaine dans ce qui était jusqu'à présent considéré comme la zone d'influence de la Russie (puis de l'URSS).

Le processus d'élargissement de l'Alliance atlantique a constitué, sur ce point, un argument de choix pour la Russie. Du sommet de Madrid (juillet 1997) jusqu'à celui de Washington en avril 1999, Moscou s'est sentie humiliée par ce qu'elle a considéré comme un retournement d'alliance et, surtout, comme le renforcement d'un encerclement par des pays potentiellement hostiles. Les bombardements de l'OTAN qui commencent en mars 1999 ont finalement permis à la Russie de démontrer le bien fondé de ses craintes: l'Alliance constitue bien un "bloc militaire agressif"; elle a donc bien raison de s'en méfier et de percevoir son élargissement comme une menace. Cette radicalisation du discours anti-occidental s'inscrit aussi dans le cadre de la période électorale qui s'ouvre au même moment⁵. Il s'agissait pour le groupe eltsinien ne pas laisser le monopole du discours anti-occidental à propos notamment de la Yougoslavie à la seule extrême droite.

Mais ces bombardements du printemps 1999 constitueront aussi une occasion inespérée de justification des bombardements sur la Tchétchénie qui reprennent en septembre suivant. En bombardant la Tchétchénie, la Russie ne fait rien d'autre que ce que l'OTAN a effectué au

5. Les élections législatives doivent avoir lieu en décembre 1999. Les élections présidentielles sont prévues initialement pour juin 2000, Boris Eltsine ne pouvant plus se représenter.

printemps contre la Serbie et en utilisant les mêmes moyens. C'est tout au moins le discours officiel qui est avancé alors car, dans la réalité, les choses sont quelque peu différentes et les pertes russes sont nettement supérieures à ce qui est annoncée et sans commune mesure avec les pertes de l'OTAN en Yougoslavie.

C'est aussi, dans un objectif de politique intérieure, mais peut-être aussi à destination des opinions publiques occidentales que l'on peut inscrire l'affaire de l'aéroport de Pristina. Bien que ce soit une commission russo-finlandaise composée de Maarti Ahtisaari et de l'ancien Premier ministre russe Viktor Tchernomyrdine qui a réussi, le 3 juin, à faire accepter le plan de paix à Milosević, Moscou n'obtient pas pour autant une zone spécifique d'occupation dans le cadre de la force de paix ainsi composée (KFOR). D'une certaine mesure, les militaires —qui ne sauraient avoir agi sans un accord du pouvoir politique et militaire russe et au plus haut niveau— estiment nécessaire sinon de laver l'affront, tout au moins d'offrir aux Occidentaux une sorte de baroud d'honneur. Le 11 juin 1999, une partie du contingent russe de la SFOR (200 hommes et une quarantaine de véhicules) quitte la Bosnie pour "investir" deux jours plus tard l'aéroport de Pristina. La fureur est à son comble à Bruxelles mais une grande partie de l'opinion occidentale préfère sourire à ce qui est largement considéré comme un "bon tour" joué aux Américains. Mais là encore, il convient de ne pas se faire d'illusion sur la nature de cette opération.

Cette dernière opération comme l'ensemble de l'action de la Russie dans le conflit yougoslave ressortissent en premier lieu à la symbolique et à l'illusion. Illusion d'avoir conservé une capacité d'action militaire et d'autonomie diplomatique sur la scène internationale. Les soutiens affichés à la Serbie et autres manoeuvres gesticulatoires ont une fonction de politique intérieure bien plus qu'une fonction de gestion de crise: il s'agit de rassurer une population largement traumatisée par la perte de puissance de la Russie en lui donnant l'illusions qu'elle a conservé des capacités d'action alors qu'en réalité elle n'est plus que dans une attitude réactive.

Si la puissance peut être notamment définie comme la capacité d'exercer sa volonté, alors la Russie n'est plus une puissance. Encore convient-il de relativiser cette perte de puissance tout au moins pour ce qui concerne l'ex-Yougoslavie. Car, pour que la Russie ait pu perdre son

influence en Yougoslavie —ce que l'on a fréquemment lu dans les médias occidentaux— encore eut-il fallu qu'elle en ait eu. Ce qui n'était guère le cas.