La Russie et la QDR 2006 : éclairages sur la relation stratégique russo-américaine

Isabelle Facon, Chargée de recherche
(31 mars 2006)

La publication de la dernière *Quadrennial Defense Review* (QDR) n'a suscité que peu de réactions en Russie, aussi bien de la part des officiels que du côté des médias. Cet apparent détachement mérite d'autant plus analyse qu'il s'inscrit dans un contexte qui a vu, au cours des derniers mois, les relations américano-russes s'assombrir.

La Russie vue du DoD : un partenaire plus difficile

D'ailleurs, la QDR 2006 expose explicitement certaines des causes fondamentales de ce rafraîchissement dans les rapports Washington-Moscou. Le document du *Department of Defense* (DoD) présente en effet la Russie sur un ton plus préoccupé que le faisait sa précédente version, en 2001. A l'époque, la QDR se contentait d'indiquer que « *la Russie poursuit un certain nombre d'objectifs [policy objectives] contraires aux intérêts américains* ». En 2006, elle précise les préoccupations des autorités américaines quant au devenir de la Russie et, partant, quant à l'évolution possible de sa politique extérieure et de sécurité : ce « *pays en transition* » a connu une « *érosion de la démocratie* », ses dirigeants ont restreint la marge de manœuvre des ONG en même temps que la liberté de la presse. La QDR déplore aussi la centralisation du pouvoir politique et les restrictions imposées aux libertés économiques, en même temps que l'évolution de la politique de Moscou vis-à-vis de ses proches voisins.

Le DoD semble considérer que ces évolutions défavorables pourraient augurer du retour d'une Russie susceptible de nuire plus directement aux intérêts de sécurité américains. De fait, la QDR 2006 exprime un positionnement plus inquiet que la version de 2001 sur les risques que peut représenter la Russie. En 2001, le *Department of Defense* estimait simplement que ce pays ne constituait pas une menace militaire conventionnelle d'envergure [*large-scale*] pour l'OTAN ; en 2006, il juge improbable que la Russie pose une menace militaire pour les États-unis ou leurs alliés « *à la même échelle ou avec la même intensité que l'Union soviétique pendant la Guerre froide* ».

Dans le même temps, la QDR n'accorde en fait à la Russie qu'une place relativement marginale, ce qui peut constituer un premier facteur de l'indifférence avec laquelle elle a été accueillie à Moscou. En effet, la lecture du document du DoD montre clairement que ce dernier voit comme mineure la menace potentielle russe, en tout cas au regard de la préoccupation que suscite par ailleurs la Chine, présentée – à tort ou à raison – comme disposant du « *plus important potentiel pour concurrencer militairement les États-unis et se doter de technologies militaires susceptibles, à terme, de contrebalancer les avantages américains traditionnels* ». On peut s'interroger sur cet ordre de priorités privilégié par la Défense américaine dans le contexte actuel, passablement durci, des relations Moscou-Washington. Signifie-t-il que les États-unis ne prennent pas en compte certaines évolutions dans l'affichage des autorités russes concernant leur politique de défense et de sécurité qui sont pourtant de nature à les « intéresser » par rapport au potentiel de « concurrence militaire » que présentent d'autres puissances ? Il semble fort improbable que l'effort apparemment fourni par Moscou pour renforcer ses capacités dans le nucléaire stratégique et le spatial soit passé inaperçu à Washington. La Russie se situe en outre au carrefour de zones identifiées comme stratégiques par la QDR – Moyen-Orient, Asie centrale...

Ainsi, le traitement « discret », dans la QDR, du cas russe, en tout cas au regard d'une Chine dont le niveau militaire technologique est à bien des égards inférieur à celui de la Russie, pourrait signifier que, malgré l'existence de nombreux sujets de tension entre Moscou et Washington, les stratèges américains estiment que la Russie peut constituer un partenaire utile dans la lutte contre les menaces présentées comme prioritaires dans la politique de défense américaine, notamment certains des défis dits « *non traditionnels* » et « *asymétriques* ». La QDR 2006 confirme d'ailleurs que le DoD entrevoit un potentiel de coopération relativement important avec la Russie, dont il juge qu'elle peut être un « *partenaire constructif* » : ainsi, « *les États-unis coopéreront avec [elle] sur les intérêts partagés comme la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, ... contre le terrorisme, et ... contre les trafics de narcotiques* »¹.

¹ Le texte de 2001 précisait qu'il existait, aux yeux des responsables du DoD, « *une opportunité de coopération avec la Russie* », qui « *partage d'importantes préoccupations de sécurité avec les États-unis, y compris le problème de la vulnérabilité à des attaques de missiles balistiques émanant d'agresseurs régionaux, le danger de lançements accidentels ou non autorisés d'armes stratégiques et la menace du terrorisme international* ».

Les États-unis vus de Moscou : la quête d'un partenariat plus équilibré

Pourtant, depuis 2003, la Russie poursuit une politique extérieure qui se veut nettement plus indépendante des pays et organisations occidentaux que la diplomatie poursuivie avant, à partir de 2000, par Vladimir Poutine, marquée par une quête de compromis et de conciliation avec la communauté euro-atlantique. Des tendances se dessinent ou se confirment, dans la ligne de conduite internationale du Kremlin, qui sont de nature à préoccuper son partenaire américain. La QDR relève notamment la politique d'exportation d'armement russe, qui se fait plus agressive : le texte note ainsi que Washington observe « *avec une préoccupation croissante ses ventes de technologies d'armement déstabilisantes* »². En outre, même si le document du DoD n'en fait pas mention, Moscou affiche une détermination croissante à rétablir un meilleur équilibre des forces avec les États-unis au moins dans certains domaines stratégiques clefs (nucléaire, spatial). Enfin, 2005 a vu des évolutions notables dans la relation stratégique sino-russe, en particulier les premiers exercices conjoints, en août, qui ont rencontré un certain retentissement aux États-unis, ce qui s'explique par la place centrale qu'occupe désormais la Chine dans leurs préoccupations de sécurité et par le fait qu'ils semblaient être la cible de ce resserrement sensible des liens Chine-Russie, aussi bien au niveau bilatéral que dans le cadre de l'Organisation de coopération de Shanghai³.

Il serait aisé, compte tenu de la détérioration du climat des rapports entre la Russie et les États-unis, d'interpréter ces initiatives de la première comme traduisant sa volonté de revenir à une posture de confrontation avec les seconds. Mais ces évolutions pourraient également signifier que Moscou, qui affiche toujours l'intention d'être un partenaire pour les États-unis dans la gestion de la sécurité internationale, souhaite l'être sur un pied d'égalité et de crédibilité stratégique... Du reste, à certains égards, il semblerait que cette démarche destinée à renforcer le poids politique de la Russie dans le partenariat bilatéral porte ses fruits puisque la QDR 2006 la mentionne, aux côtés de l'Inde et de la Chine, comme comptant au nombre des « *puissances majeures et émergentes* » dont « *les choix ... seront des facteurs clefs dans la détermination de l'environnement de sécurité international du XXI^{ème} siècle* ». Quoi de plus gratifiant pour une Russie qui, quinze ans après l'éclatement du bloc communiste, souffre encore d'avoir perdu son rang de deuxième superpuissance et semble parfois espérer confusément recréer un rapport bilatéral stratégique privilégié avec les États-unis ?

² Les ventes de missiles à l'Iran, en 2005, comptent sans aucun doute au nombre des ventes en question.

³ Voir Isabelle Facon, « Les relations stratégiques Chine-Russie en 2005 : la réactivation d'une amitié pragmatique », *Notes de la FRS*, 15 janvier 2006.

Coopérations de sécurité russo-américaines : le blocage des généraux russes

L'intérêt du Kremlin à aménager un meilleur rapport de forces politique et stratégique avec Washington est d'autant plus grand que des blocages internes l'empêchent d'offrir des apports concrets substantiels à la sécurité internationale. Depuis plusieurs années, motivé par son souci de rehausser la stature de son pays dans ses relations avec les États-unis, Vladimir Poutine propose des contributions à la gestion des crises et au maintien de la paix ou encore à des opérations contre-terroristes. Mais sur ce dossier, il s'est heurté à des oppositions au sein de l'appareil militaire. De fait, les États-unis conservent une place importante dans les préoccupations et calculs des généraux russes dans un sens qui ne favorise guère les coopérations militaires et sécuritaires. Est notamment imputée à Washington la tendance à la « remilitarisation » des relations internationales que déplorent régulièrement les responsables militaires russes, qui ont en tête, à cet égard, l'élargissement de l'OTAN, le nouveau Concept stratégique de l'Alliance, ses opérations dans les Balkans (en particulier l'intervention au Kosovo), les frappes anglo-américaines contre l'Irak... Les États-unis sont également directement visés par les dénonciations, présentes dans les documents officiels sur la politique de défense russe, de la tendance déstabilisatrice de certains acteurs à avoir recours à la force en contournement du droit international. S'exprime là, très clairement, le « traumatisme » qu'a constitué pour les généraux russes l'opération de l'OTAN au Kosovo, à laquelle la Russie s'était vigoureusement opposée⁴, traumatisme réactivé par les conditions dans lesquelles les États-unis sont entrés en guerre contre l'Irak en 2003.

La persistance, au sein de l'armée russe, d'une perception négative des intentions stratégiques des États-unis à l'égard de la Russie relève de plusieurs facteurs de différentes natures. Cette perception est, tout d'abord, vivace surtout parmi la génération d'officiers formée pendant la Guerre froide, dans la perspective d'un conflit avec les États-unis, l'« ennemi principal », et leurs alliés. Ces officiers, autrefois membres de la grande Armée rouge, ressentent une forme de complexe face aux performances technologiques des forces armées américaines, observées lors des différentes campagnes de ces dernières années (Balkans, Afghanistan, Irak...). Vues des généraux ex-soviétiques, ces performances sont, par effet de miroir, d'autant plus « douloureuses » à constater que, comme se plaisent à répéter les militaires russes, les stratèges soviétiques (tels le maréchal Ogarkov, le général Vorobiev, le général Gareev) furent

⁴ L'impact de l'opération de l'OTAN dans les Balkans sur les représentations stratégiques des militaires russes ne saurait être sous-estimé. L'intervention a nourri les réflexions au sein de l'État-major général relatives à la possibilité de frappes de l'armée américaine contre des sites stratégiques (militaires, politiques, économiques) russes au moyen d'armes de précision. La puissante portée de l'opération de l'OTAN dans les perceptions des militaires russes tient aussi au fait que ces derniers jugent crédible la perspective d'une intervention réalisée sur le même mode pour le règlement d'un conflit dans l'espace post-soviétique.

des précurseurs dans les réflexions sur les implications, pour les formes du combat moderne, de l'intégration croissante de technologies de l'information et de la communication dans les systèmes d'armes (« révolution militaro-technique »)⁵.

Le « camp » des officiers formés à l'heure de la Guerre froide, et de ce fait méfiants quant aux projets stratégiques américains, est renforcé par les militaires qui trouvent un intérêt direct, pour des raisons liées à la préservation d'intérêts corporatistes et/ou personnels, à étayer l'idée que les États-unis constituent toujours, en perspective, une menace potentielle pour la Fédération de Russie. Ils ont conscience que dans le cadre d'une armée profondément modernisée, partiellement ou totalement professionnalisée, leurs compétences ne seraient plus adéquates pour assurer la formation, l'encadrement et le commandement des nouvelles forces⁶. Ainsi, le projet de former une armée destinée à réagir en priorité à des conflits de faible envergure, à lutter contre des acteurs non-étatiques et des menaces de nature non militaire en coopération avec les forces des services de sécurité intérieure et de police, et à s'insérer dans des dispositifs de coopération militaire internationale ne pouvait que se heurter à de fortes résistances au sein de l'appareil militaire russe, enclin à nourrir l'image d'un Occident soupçonné de redevenir, pour le plus long terme, menaçant pour les intérêts de sécurité de la Russie.

L'armée russe bénéficiant toujours d'une large autonomie institutionnelle dans les processus décisionnels et la gestion des affaires qui la concernent, ces approches hostiles aux États-unis, sous-tendues par des motivations plus ou moins subjectives, ont des implications directes et concrètes dans la politique de défense russe – mentions critiques relatives à la politique militaire américaine dans les documents officiels *ad hoc* ; programmes de formation des officiers encore en partie orientés sur la perspective d'un conflit avec les États-unis/OTAN ; exercices militaires dont le scénario évoque un affrontement entre les forces russes et une coalition menée par les États-unis, etc. Ces circonstances ne contribuent guère à l'aménagement d'un climat favorable à des coopérations plus développées entre forces russes et américaines pour la gestion des insécurités globales.

Vladimir Poutine, l'armée, et les perspectives stratégiques américaines

Ce positionnement d'une partie de l'appareil militaire fait obstacle à la fois aux initiatives visant à une réforme structurelle profonde des forces armées russes et aux coopérations avec les forces occidentales. Cet état de

⁵ Sur ce thème, voir, notamment, les travaux de Mary C. FitzGerald, du Hudson Institute.

⁶ De fait, « l'expertise au sein de l'élite militaire de la Russie est largement limitée à la capacité d'entraîner des conscrits en masse pour un déploiement contre des forces de type occidental », des compétences « qui ne seront pas requises dans l'organisation militaire russe envisagée par les réformateurs » (Alexander M. Golts et Tonya L. Putnam, « State Militarism and Its Legacies – Why Military Reform Has Failed in Russia », *International Security*, Vol. 29, n° 2, Fall 2004, p. 155).

choses semble irriter le président Poutine, qui, en particulier depuis les attentats de la Doubrovka (octobre 2002) et de Beslan (septembre 2004), marque une volonté croissante de recentrer les missions des forces armées et de concentrer les efforts de transformation de ces dernières sur la réaction aux conflits locaux, la lutte contre le terrorisme et autres « nouvelles menaces ». Dans plusieurs discours au commandement militaire, le chef de l'État a déploré que beaucoup reste à faire avant que l'armée devienne un outil efficace face aux défis de sécurité « non traditionnels ». Selon lui, ces derniers nécessitent un appareil militaire d'emploi plus souple, doté d'équipements plus modernes, capable d'interagir avec les forces armées d'autres nations pour résoudre les problèmes de sécurité collective et de la lutte contre le terrorisme. Vladimir Poutine a également déclaré attendre de l'armée qu'elle se prépare enfin à combattre les « *menaces de demain* », et non les « *guerres du siècle dernier* »⁷. Mais la révision en ce sens du Concept de sécurité nationale qu'il a appelée de ses vœux au lendemain de la prise d'otage de la Doubrovka (octobre 2002) n'a toujours pas eu lieu, ce qui pourrait laisser entendre que des résistances, notamment au sein de l'armée, s'expriment à cet égard.

D'une certaine façon, et cela pourrait expliquer en partie la grande discrétion de la réaction des officiels russes à la publication de ce document, la QDR pourrait être mobilisée par le Kremlin pour imposer des changements plus résolus et plus rapides à l'appareil militaire. Après tout, le texte du DoD indique que la Russie n'est plus dans la ligne de mire des stratèges américains, et, de surcroît, il la présente comme un acteur qu'il convient de prendre au sérieux puisqu'elle fait partie des puissances « *majeures et émergentes* » auxquelles la QDR consacre des développements particuliers. En outre, la lecture de la QDR montre que les États-unis privilégient les mêmes menaces que la Russie, et s'orientent sur ces menaces dans l'entreprise de transformation de leur appareil militaire – en premier lieu les mêmes risques non traditionnels qui justifient l'attention croissante que Moscou attache à la sécurisation de sa périphérie sud, où ces risques sont présents et se développent.

Dans le même temps, les intérêts de la Russie dans cette même périphérie sud portent de plus en plus, ces derniers temps, sur une logique de limitation de la présence militaire américaine, inaugurée au lendemain du 11 septembre à la veille des opérations en Afghanistan. Cette logique participe d'ailleurs de l'une des évolutions de la politique extérieure russe que Washington déplore le plus fortement à l'heure actuelle – la fermeté croissante de la ligne de Moscou vis-à-vis de ses voisins de la Communauté

⁷ Voir notamment Vladimir Poutine, « Vstoupitel'noe slovo na sovechtchanii s roukovodiachtchim sostavom Vooroujennykh Sil Rossii » [Mot d'introduction lors de la réunion avec le personnel dirigeant des Forces armées de la Russie], 2 octobre 2003 ; Vladimir Poutine, « Vystoupleniie na sovechtchanii po podvedeniou itogov podgotovki Vooroujennykh Sil Rossii v 2003 godou » [Intervention lors de la réunion de bilan de la préparation des Forces armées de la Russie en 2003], 18 novembre 2003, Ministère de la Défense (textes disponibles sur le site de la présidence russe, www.kremlin.ru).

des États indépendants. Cette logique s'est exprimée, par exemple, en juillet 2005, lorsque les membres de l'Organisation de coopération de Shanghai réclamèrent des États-unis qu'ils établissent un calendrier pour le retrait de leurs forces militaires en Asie centrale⁸. Or, la QDR identifie la région comme l'un des « *nouveaux carrefours géostratégiques* » (*new geo-strategic crossroads*) où « *les États-unis chercheront à façonner [shape] non seulement les choix des pays de ces régions, mais aussi les choix des pays en dehors de ces régions qui y ont des intérêts ou des ambitions* ».

Ce changement – l'Asie centrale n'était pas mentionnée comme zone d'intérêts stratégiques pour les États-unis dans la précédente version de la QDR – n'est *a priori* pas très porteur pour l'aménagement de visions plus positives des États-unis au sein de l'institution militaire russe, qui considère de manière fort peu amène l'engagement des États-unis dans cette partie de l'espace post-soviétique. Les responsables de l'Organisation du Traité de sécurité collective de la CEI (OTSC), dont la consolidation notable depuis 2000 s'est largement opérée sous l'impulsion de la Russie et dont le champ d'action prioritaire est l'Asie centrale, appellent de plus en plus fréquemment les membres de l'Organisation à rechercher l'auto-suffisance dans les moyens militaires et sécuritaires afin d'être à même d'assurer efficacement la stabilité régionale, ce qui n'évoque pas, loin de là, un potentiel de coopération important avec des puissances extérieures à la zone⁹. Dans ce contexte, certaines formulations présentes dans la QDR ne devraient pas faciliter la tâche du Kremlin dans son effort éventuel pour ouvrir davantage son armée à des coopérations avec ses homologues occidentales, notamment américaine, voire pourraient émousser l'intérêt exprimé maintes fois par Vladimir Poutine ou Sergeï Ivanov, son ministre de la Défense, pour ces coopérations. On pense notamment à la préoccupation qu'exprime le DoD quant à celles des actions de Moscou « *qui compromettent l'indépendance politique et économique et l'intégrité territoriale d'autres États* », ce qui apparaît comme une référence sans ambiguïté aux ingérences de la Russie dans la vie politique de certaines républiques ex-soviétiques et aux pressions directes et indirectes qu'elle exerce sur elles.

⁸ « *Compte tenu du fait que la phase militaire active de l'opération anti-terroriste en Afghanistan est achevée, les États membres de l'Organisation de coopération de Shanghai jugent nécessaire que les membres concernés de la coalition anti-terroriste déterminent les délais définitifs de l'utilisation temporaire des infrastructures ... et du déploiement des contingents militaires sur le territoire des pays membres de l'OCS* » (« *Deklaratsiia glav gosouudarstv-tchlenov Chankhaïskoï organizatsii sotroudnichestva* » [Déclaration des chefs d'État des pays membres de l'Organisation de coopération de Shanghai], Astana, 5 juillet 2005).

⁹ Fin 2005, le président Poutine appelait les pays de l'OTSC à coopérer plus étroitement en matière de défense, notamment anti-aérienne, en soulignant qu'ils en retireraient l'avantage de « *l'auto-suffisance* » en matière militaire ; il utilisait, à cette même occasion, des propos similaires pour encourager les États membres à développer les coopérations militaro-techniques entre eux (Interfax-AVN, 30 novembre 2005).

Conclusion

Les relations stratégiques russo-américaines, passée l'euphorie qu'avait suscitée le soutien apporté par la Russie de Vladimir Poutine aux États-unis au moment du 11 septembre 2001, se situent actuellement dans une phase nettement plus difficile. Néanmoins, ce refroidissement manifeste ne devrait pas déboucher sur une crise. Les États-unis, comme l'exprime en substance la QDR, ont des préoccupations sécuritaires beaucoup plus urgentes que la Russie. Dans ce contexte, Washington semble juger que les cadres de dialogue et de coopération bilatéraux et multilatéraux (notamment le Conseil OTAN-Russie) permettent de maintenir avec ce pays une relation politique suffisamment nourrie pour prévenir la réalisation d'une hypothétique menace potentielle russe.

Côté russe, aussi, les priorités de sécurité ont évolué au fil des ans, dessinant dans l'agenda de Moscou des priorités qui s'éloignent de plus en plus de la perspective d'un possible conflit avec les États-unis. Les priorités sécuritaires russes, aujourd'hui, valorisent les menaces de nature interne et, sur le front international, la périphérie, notamment dans sa partie méridionale, ce qui pousse le Kremlin à ne pas entrer en confrontation avec les pays occidentaux, même s'il n'a pas encore décidé en faveur d'une coopération avec eux, notamment les États-unis, en Asie centrale ou dans le Caucase. Mais, clairement, la perception russe des États-unis se fait de moins en moins émotionnelle. Pour le Kremlin, l'objectif reste de développer des coopérations politiques et de sécurité avec Washington. Ces dernières peuvent apporter un surcroît de « standing » à une Russie en quête de prestige et de crédibilité sur la scène internationale. En outre, en matière de sécurité, les urgences de Moscou ne se situent pas dans une illusoire compétition stratégique avec Washington, même si, surtout depuis la dénonciation par ce dernier du traité ABM, le Kremlin est attaché à réaliser une amélioration du rapport de forces avec les États-unis dans certains domaines stratégiques.

L'approche plus raisonnée et pragmatique de la puissance américaine qui se développe apparemment à Moscou tient au fait que les responsables russes constatent que malgré l'ampleur de l'investissement des États-unis dans leur appareil militaire, ces derniers ne rencontrent pas, loin de là, que des succès – de l'Afghanistan à l'Irak en passant par les difficultés techniques des programmes antimissiles. Ces limitations de la puissance et de la marge de manœuvre américaines ne peuvent que rassurer les dirigeants russes. Dans ce contexte, ces derniers peuvent accorder davantage de crédit aux évolutions apparentes du positionnement de l'actuelle administration Bush qui, notamment par la voix de Condoleezza Rice, semble plus encline à reconnaître que la réalisation des intérêts de sécurité américains passe par la coopération avec certaines puissances régionales. La QDR elle-même insiste sur le fait que la « longue guerre » invite les États-unis à travailler étroitement avec « *les alliés et les partenaires* » dans tous les domaines.

Lu à ce prisme, le caractère ambitieux de la QDR n'impressionne pas nécessairement le Kremlin autant que l'on pourrait le penser. Peut-être, également, les autorités russes sont-elles particulièrement bien placées pour y voir, comme l'ont fait bon nombre d'observateurs américains, un document reflétant le conservatisme des planificateurs militaires, qui expliquerait l'absence de hiérarchie claire dans les priorités qu'évoque la QDR et les ambitions qu'elle traduit, apparemment au mépris des contraintes budgétaires américaines. Ne sont-ce pas là, en effet, des phénomènes proches de ceux qui, au cours de la dernière décennie, ont contribué à gêner la mise en œuvre d'une réforme profonde de l'appareil militaire russe ?

Surtout, Moscou trouve peut-être dans la QDR un document qui, sur la nature des menaces les plus importantes, correspond assez sensiblement à ses propres préoccupations :

- pour l'immédiat, les risques « non traditionnels » - terrorisme, prolifération des armes de destruction massive, criminalité organisée...
- pour l'avenir plus lointain, la montée en puissance de la Chine. De nombreux analystes russes évoquent le besoin pour la Russie d'envisager sinon une alliance, du moins une coopération politique étroite avec les États-Unis pour faire face aux conséquences potentiellement négatives de la vitalité économique et militaire de la RPC¹⁰.

Cette proximité de vues sur l'ordre sécuritaire actuel pourrait motiver, à terme, des coopérations russo-américaines plus dynamiques, et en tout cas semble de nature à prévenir l'évolution de la relation Moscou-Washington vers un rapport de compétition militaire.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

¹⁰ Cette perspective est notamment envisagée pour un horizon qui verrait la RPC « délivrée », d'une façon ou d'une autre, du problème de Taiwan.