

7. Théories et doctrines de sécurité

LA NOUVELLE DOCTRINE MILITAIRE RUSSE ET L'AVENIR DES RELATIONS ENTRE LA RUSSIE ET L'OCCIDENT

PAR

ISABELLE FACON (*)

L'une des premières initiatives de Vladimir Poutine au lendemain de sa désignation par Boris Eltsine en tant que Président par intérim, le 31 décembre 1999, a été d'entériner une version révisée du Concept de sécurité, le 10 janvier 2000. Ce texte, élaboré en grande partie en 1999 alors que V. Poutine occupait les fonctions de secrétaire du Conseil de sécurité puis celles de Premier ministre, ouvre les conditions nécessaires à l'adoption d'une nouvelle doctrine militaire. En effet, le Concept de sécurité définit les grandes orientations de la politique de sécurité de l'Etat russe, et donc les principes sur lesquels doivent se fonder les doctrines de l'Etat pour les différents aspects de la sécurité – sécurité économique, écologique, militaire, de l'information, etc.

La doctrine militaire a été adoptée le 21 avril 2000 par décret présidentiel. A première vue, ce texte paraît très influencé par la conjoncture. De fait, la doctrine, qui répond, selon les déclarations de maints officiels russes, à une nécessaire réévaluation de la situation internationale, et donc des risques et des menaces auxquels la Russie doit faire face, contient de nombreuses références à la crise du Kosovo. En outre, son adoption est intervenue, sur fond de seconde guerre de Tchétchénie, dans un contexte politique fort mouvementé. Le calendrier électoral étant très chargé (législatives en décembre 1999, présidentielles en mars 2000), on aurait pu s'attendre à ce que le débat sur les enjeux de sécurité et les nouvelles doctrines de sécurité et de défense marque le pas. Or, le contraire s'est produit, Vladimir Poutine cherchant visiblement à imposer le plus rapidement possible sa marque, notamment dans les domaines « stratégiques » de la vie de l'Etat russe.

Dans ce cadre, la question se pose de la pérennité de la nouvelle doctrine militaire, de sa conformité aux enjeux de sécurité auxquels la Russie est *réellement* confrontée, et par conséquent de ce que ce document annonce des

(*) Chargée de recherche à la Fondation pour la Recherche Stratégique. Directrice du séminaire « La Russie face à son nouvel environnement géopolitique » au Collège Interarmées de Défense.

orientations de la nouvelle équipe dirigeante, en particulier pour ce qui touche aux relations avec l'Occident, très malmenées au cours des dernières années.

GENÈSE ET ACTEURS DE LA NOUVELLE DOCTRINE MILITAIRE

En novembre 1993, la Russie post-soviétique adopte sa première doctrine militaire (1). Ce document rencontre d'emblée de fortes critiques, ce qui mine sa crédibilité. Certains officiels et experts civils estiment qu'il n'est pas recevable. En effet, à leurs yeux, la doctrine a été entérinée pour « remercier » l'institution militaire, qui a accepté, un mois plus tôt, de soutenir le président Eltsine contre le Soviet suprême. Pourtant, une partie substantielle de la haute hiérarchie militaire considère la nouvelle doctrine comme ne répondant pas aux besoins de sécurité militaire du pays (2). Ces appréciations relativement contradictoires traduisent le délicat contexte politique (intérieur comme extérieur) dans lequel s'inscrit l'adoption de cette première doctrine. La classe politique, qui sort profondément divisée du conflit violent entre l'Exécutif et le Parlement, se prépare aux élections législatives de décembre 1993, ce qui attise les contradictions. Les relations civilo-militaires sont tendues – de fait, ce n'est qu'à contrecœur que l'armée, qui considère qu'arbitrer les conflits politiques internes n'est pas de son ressort, a consenti à intervenir contre le Soviet suprême. Par ailleurs, sur le plan international, les premières tensions dans les relations entre la Russie et l'Occident se sont déjà fait jour. La doctrine les évoque, du reste, lorsqu'elle indique que si « *la menace d'une guerre mondiale (nucléaire comme conventionnelle) s'est considérablement réduite (...) elle n'a pas été encore complètement éliminée* ». Nombreux sont ceux qui, au sein des élites politiques et militaires russes, considèrent que le Kremlin et la doctrine qu'il vient d'approuver sont trop optimistes quant à la sincérité de la volonté de l'Occident d'établir un partenariat équitable avec la Russie. Déjà, les pays occidentaux sont accusés de chercher à profiter des faiblesses internes de la Russie ainsi que de son désir d'intégration dans la communauté internationale pour canaliser ses ambitions et l'empêcher d'affermir ses positions politiques et économiques dans le jeu mondial (3).

(1) *Rossiïskie Vesti*, 18 novembre 1993.

(2) « *Le ministère de la Défense n'a jamais considéré la doctrine de 1993 comme un document sérieux* », estime Pavel Felgengauer, expert russe des questions militaires bien introduit dans les milieux de la Défense (Pavel FELGENGAUER, « Russian Military Reform : Ten Years of Failure », Conférence « Russian Defense Policy towards the Year 2000 », Naval Postgraduate School, 26-27 mars 1997).

(3) Ces personnalités appuient leur argumentaire sur le traité Start-II, signé le 3 janvier 1993, qui selon eux impose à la Russie des concessions plus lourdes que celles consenties par les Etats-Unis, ou encore sur les pressions que Washington exerce sur la Russie pour qu'elle renonce à certaines transactions qu'il juge sensibles (notamment dans sa coopération militaro-technique avec l'Iran, l'Inde et d'autres pays « mal notés » par les Etats-Unis) ...

En conséquence, dès 1994, des travaux s'engagent sur l'élaboration d'une nouvelle doctrine. L'adoption, en décembre 1997, d'un Concept de sécurité rend cette tâche encore plus pressante. En effet, dès lors, les détracteurs de la doctrine de novembre 1993 soutiennent que cette dernière n'est plus utilisable puisqu'elle est antérieure au document-cadre de la politique de sécurité définissant les objectifs et priorités stratégiques de l'Etat, y compris pour ce qui touche à la sécurité militaire. Mais les travaux sur la doctrine sont gênés par les rivalités entre institutions et individus au sein et hors de l'appareil militaire. Si des divergences idéologiques sur l'évaluation des menaces ou les orientations de la réforme militaire jouent sans doute un certain rôle, elles ne sont certainement pas le facteur majeur de ces dissensions. Les difficultés économiques aidant, chaque service des forces armées, chaque « *structure de force* » (4), chaque responsable lié de près ou de loin à l'architecture militaire et de sécurité de l'Etat s'applique à convaincre le Président de son importance dans cette architecture. L'équipe présidentielle attise plus ou moins sciemment ces rivalités, sur lesquelles elle s'appuie pour consolider son assise, selon le classique principe du « diviser pour mieux régner ». Le jeu d'influences croisées qui en résulte produit un débat chaotique, souvent peu cohérent, et aggrave les désordres institutionnels, politiques et décisionnels – les acteurs présentant dans le désordre, à l'équipe Eltsine, des projets peu compatibles.

Cependant, en 1999, sous l'impulsion de la crise du Kosovo, de l'adoption du Concept stratégique de l'OTAN mais aussi de la guerre de Tchétchénie (5), les travaux sur la doctrine s'accélérent considérablement. Un premier projet est publié dès le mois d'octobre. Le Centre d'études militaro-stratégiques (TsVSI) de l'Etat-Major général a apparemment été un artisan majeur de ce projet comme du texte final. Beaucoup d'analystes contestent l'autorité scientifique du TsVSI (6). Ils soulignent son manque d'autonomie intellectuelle par rapport aux autorités militaires (nombre de ses experts sont d'ailleurs des généraux et officiers de l'Etat-Major général) (7). Ces caractéristiques ne doivent cependant pas faire négliger son importance. De fait, ce centre apparaît comme un organisme chargé de structurer, formuler et diffuser les conceptions et visions développées au sein de l'institution militaire sur la politique de défense, la structure des armées, l'art militaire... C'est sans doute en ce sens que les publications et opinions de ses experts

(4) Il s'agit de la quinzaine d'institutions et organismes d'Etat auxquels sont rattachées des forces armées-ministère de l'Intérieur (MVD), Service fédéral des gardes-frontières (FPS), Service fédéral de sécurité (FSB), ministère des Situations d'urgence (MTchS), pour ne citer que les principaux.

(5) De l'avis de l'ensemble des experts, la décision d'intervenir militairement une seconde fois en Tchétchénie a été prise en fait en mars 1999.

(6) Sur cet organisme, voir Steven MAIN, « The 'Brain' of the Russian Army – The Centre for Military-Strategic Research, General Staff (TsVSI GSh), 1985-2000 », *Journal of Slavic Military Studies*, Vol. 13, n° 3, septembre 2000, pp. 47-62.

(7) Entretiens à Moscou, novembre 2000.

doivent être appréhendées et prises en compte. Dans le cadre de la conception de la doctrine, son rôle a *a priori* été de mettre en forme et d'habiller les approches et propositions des militaires. Ces vues et celles des autres acteurs associés à l'élaboration du texte (les autres structures de force, l'Administration présidentielle, l'appareil du gouvernement, certains ministères clefs – Affaires étrangères, Economie, Finances... –, l'Assemblée fédérale et l'Académie des Sciences, des instituts de recherche indépendants...) ont été articulées et coordonnées par le Conseil de sécurité.

Il semble cependant que ce dernier ait à cet égard été moins influent que dans le cas du Concept de sécurité (janvier 2000). Le TsVSI pourrait avoir été le principal acteur, bien que « sous contrôle », dans la rédaction finale du document. Par ailleurs, ce sont en premier lieu des officiels militaires qui ont commenté le projet puis le document définitif dans les media, en premier lieu le général Valerii Manilov, n° 2 de l'Etat-Major général. L'institution militaire a donc joué un rôle important dans les processus qui ont présidé à la préparation de la doctrine militaire. Cela correspond naturellement à l'objet même du texte (8) mais aussi à la tendance observée depuis plusieurs années à une « réappropriation » par les militaires d'une certaine autorité dans le débat politique et la prise de décisions sur les questions de défense, au prix d'une certaine diminution de la prise en compte des apports des chercheurs et experts civils dans ces domaines (9).

Il est important de souligner la cohérence idéologique relative entre la doctrine (10) et les autres documents de sécurité russes récemment adoptés (Concept de sécurité, Concept de politique extérieure...), ce qui correspond aux efforts de Vladimir Poutine, conscient du tort causé aux positions internationales de la Russie par le chaos décisionnel des années Eltsine, pour consolider l'Etat – ou dans un premier temps donner l'impression d'une consolidation. La doctrine est ainsi marquée par la volonté affichée du Kremlin de poursuivre une ligne diplomatique plus indépendante des influences extérieures et servant mieux les intérêts spécifiques de la Fédération de Russie, volonté également exprimée dans les Concepts de sécurité et de politique extérieure. Elle évoque ainsi, dès le préambule, « *la ferme résolution de défendre les intérêts nationaux* ». Comme les autres documents, la doctrine militaire déplore les tentatives de certains pays de s'opposer au « *renforcement [de la Russie] en tant qu'un des centres influents du monde multipolaire* », ce qui constitue l'un des thèmes moteurs du discours officiel de politi-

(8) De la même manière, le ministère des Affaires étrangères a, semble-t-il, eu la haute main dans la formulation du Concept de politique extérieure adopté en juin 2000.

(9) Entretiens à Moscou, novembre 2000.

(10) Texte intégral in *Nezavisimaïa Gazeta*, 22 avril 2000.

que extérieure et de sécurité russe actuellement (11). De même la doctrine souligne l'attachement des autorités russes aux « *principes de partenariat équitable, de coopération mutuellement profitable et de bon voisinage dans les relations internationales* » et au nécessaire respect, dans ce cadre, du droit international – des thèmes récurrents dans les documents et discours officiels russes. Cependant, la doctrine ne développe pas ces aspects de manière aussi détaillée que les deux autres concepts, contrairement au projet de doctrine d'octobre 1999. Cette différence s'explique par le désir des autorités russes de resserrer la doctrine autour des dimensions purement militaires de la sécurité nationale et lui donner de ce fait une portée et une crédibilité plus importantes, et non l'image d'un énième discours sur les ambitions et intentions de la Russie sur la scène internationale.

Dans le même temps, de nombreux experts ont souligné le retard avec lequel la doctrine a été adoptée par rapport au Concept de sécurité. Certains ont expliqué ce retard par des raisons techniques, liées notamment au fait que l'institution militaire a voulu (ou dû) faire preuve de transparence et d'ouverture en rendant public le projet de doctrine et en appelant à des réactions. Le ministère de la Défense aurait ainsi reçu et pris en compte, entre octobre 1999 et avril 2000, plus de 3 000 amendements et propositions d'experts civils comme militaires sur le document (12). Selon d'autres analyses, l'adoption de la doctrine a été différée jusqu'à ce que soit confirmée la présence du maréchal Sergueev à la tête du ministère de la Défense, son départ ayant été périodiquement déclaré imminent dans la presse russe au cours des derniers mois. Le Kremlin aurait ainsi voulu éviter de publier la doctrine dans un contexte trop sensible politiquement, dans la mesure où cela risquait de mettre en cause le crédit d'un document aussi fondamental que la doctrine. Pour d'autres encore, ce décalage dans le temps refléterait les rivalités et conflits entre institutions et organismes sur le contenu de la doctrine. Selon les mêmes analyses, le fait que la doctrine soit présentée comme « *document de la période de transition* » serait à interpréter comme le signe que ce document ne constitue guère plus qu'un compromis susceptible de rallier toutes les parties, et à ce titre perd de sa force (13).

Selon la lettre de la doctrine militaire, le caractère transitionnel de celle-ci tient à des facteurs aussi bien internes qu'externes. D'une part, les dirigeants russes estiment que leur pays se trouve toujours dans « *la phase d'établissement d'un Etat démocratique, d'une économie mixte, de transformation de l'organisation militaire de l'Etat...* ». D'autre part, ils considèrent que la Rus-

(11) Le Concept de sécurité insiste sur cette notion qui, depuis 1996, sous-tend les positions russes sur la scène internationale, à savoir le désir de Moscou de promouvoir la consolidation du « monde multipolaire » dont les fondements idéologiques résident dans « *le renforcement des positions économiques et politiques d'un nombre important d'Etats et d'associations intégrant ces Etats, dans l'amélioration des mécanismes de gestion multilatérale des processus internationaux [...]* », et de faire obstacle à la tendance opposée, la dérive vers l'instauration d'un ordre international unipolaire régi par le « diktat » des Etats-Unis.

(12) Andreï GORDIYENKO, « Russia's New Military Doctrine », *Iadernyi Kontrol*, vol. 5, n° 3 (15), été 2000.

(13) *Nezavisimoe Voennoe Obozreniie*, 31 mars-6 avril 2000, pp. 1 et 3.

sié évolue dans un cadre de « *transformation dynamique du système des relations internationales* », et qu'en conséquence les dispositions de la doctrine militaire pourraient, à terme, « *être précisées et complétées pour tenir compte des changements dans la situation militaro-politique [internationale], dans la nature et le contenu des menaces militaires, dans les conditions (...) du développement et de l'emploi de l'organisation militaire de l'Etat* » (préambule). La mention de la nature transitionnelle de la doctrine a suscité de nombreuses critiques (14) et a fait l'objet d'interprétations diverses. Pour certains, elle signifie que ce document ne fait pas l'objet d'un consensus entier au sein de la haute hiérarchie militaire, dont la cohésion est minée depuis plusieurs années par le conflit entre le ministre de la Défense, le maréchal Sergueev, et le général Kvachnine, Chef de l'Etat-Major général. Ce dernier ne fait pas mystère de son ambition de remplacer un jour le maréchal Sergueev. Motif moins personnel, il travaille depuis 1997 à obtenir des pouvoirs civils qu'ils attachent une importance beaucoup plus marquée aux enjeux liés aux forces conventionnelles. Selon cette grille de lecture, le général Kvachnine aurait ainsi obtenu que dans l'éventualité du départ de son rival, qui est parvenu à imposer la mise en valeur du facteur nucléaire dans les nouveaux documents de sécurité, son successeur bénéficie d'une certaine marge de manœuvre pour établir des priorités différentes de celles que reflète la nouvelle doctrine.

Le général Anatolii Klimenko, directeur du TsVSI, semble vouloir attirer l'attention des analystes sur les facteurs extérieurs qui ont motivé l'affirmation du caractère transitionnel de la doctrine. Il souligne ainsi qu'en concevant le texte, ses auteurs voulaient exprimer la prudence que leur inspirent les incertitudes qui perdurent « *quant au cours de l'évolution des relations internationales (la formation en cours du nouvel ordre mondial; la physionomie et la corrélation des forces politiques et stratégiques; et le développement de nouvelles technologies militaires et types et systèmes d'armements qui pourraient changer les perceptions traditionnelles sur la nature de la guerre)* » (15). Cette formule donne-t-elle raison à ceux des experts qui interprètent la nouvelle doctrine militaire russe comme étant avant tout une réaction à la crise du Kosovo et un exposé des enseignements que Moscou en a tirés, en termes tant politiques que militaires ? De fait, en bien des points, la doctrine apparaît comme un catalogue des facteurs du mécontentement que la Russie nourrit à l'égard de l'Occident depuis plusieurs années, depuis, en fait, qu'elle a renoncé à nouer avec les pays occidentaux le « *partenariat stratégique* » que sa diplomatie appelait de ses vœux en 1992-93. A cet égard, une

(14) Critiques certainement liées aux « souvenirs » de la période Eltsine, où beaucoup de mesures et de documents officiels étaient qualifiés de « transitionnels ». Dans bon nombre de cas, cela signifiait que leur application s'annonçait aléatoire, en raison du manque de volonté politique et, surtout, de la possibilité que se réservait généralement le Président Eltsine d'abandonner ou de modifier telle ou telle décision, tel ou tel programme si cela pouvait servir ses positions personnelles.

(15) Anatoly F. KLIMENKO, « Russia's New Military Doctrine », *Military Thought*, vol. 9, n° 3, pp. 27-40.

rupture avec le texte de novembre 1993, marqué par l'euphorie du renouveau dans les relations avec l'Occident et des attentes qui lui étaient liées (16), était inévitable.

L'OCCIDENT, DE NOUVEAU ADVERSAIRE ?

La partie de la doctrine sur la situation militaro-politique, dans la section évoquant les « *menaces extérieures principales* », exprime l'ensemble des facteurs qui ont provoqué la dégradation des perceptions que les responsables russes ont de l'Occident. De l'« *ingérence dans les affaires intérieures* » des Etats (17) et autres « *tentatives d'ignorer (de miner) les intérêts de la Russie dans la résolution des problèmes de sécurité internationale* », à « *la formation (le développement) de groupes de forces, conduisant à la destruction de l'équilibre des forces existant à proximité de la frontière d'Etat* » de la Russie et « *l'élargissement de blocs et alliances militaires au détriment de [sa] sécurité militaire* » en passant par « *le déploiement de troupes étrangères sur le territoire d'Etats voisins (...) et Etats amis [de la Russie] en violation de la Charte de l'ONU* » : tous ces éléments renvoient aux préoccupations et griefs sur lesquels officiels et experts russes s'appuient pour justifier leur scepticisme quant aux perspectives de partenariat entre leur pays et l'Occident. La doctrine multiplie les références à la crise du Kosovo, vue de Moscou comme le symbole le plus éloquent de l'échec de son partenariat avec les pays occidentaux.

Ainsi, le premier élément mentionné dans la description des caractéristiques de la situation militaro-politique internationale évoque clairement les opérations militaires de l'OTAN contre la République fédérale de Yougoslavie : « *L'état et les perspectives du développement de la situation militaro-politique actuelle sont déterminés par l'amélioration qualitative des moyens, formes et procédés du combat armé, et de leur portée. La possibilité d'atteindre des objectifs militaro-politiques par des actions indirectes, sans contact, détermine un danger particulier des guerres et conflits armés modernes pour les peuples et les Etats, pour le maintien de la stabilité et de la paix internationales, et rend vital de prendre des mesures exhaustives pour prévenir [ces guerres et conflits], pour le règlement pacifique des différends aux stades initiaux de leur émergence et de leur développement* ». Les officiels russes ne cessent d'ailleurs de rappeler que l'un des facteurs de la révision des documents-cadres de la politique de sécurité russe a été la nécessité de prendre en compte les changements dans

(16) A l'époque, les auteurs de la doctrine se félicitaient de ce qu'à l'heure où « *la confrontation issue de l'antagonisme idéologique est en train d'être dépassée, le partenariat et la coopération se développent, la confiance dans le domaine militaire se renforce et les armements nucléaires et conventionnels sont réduits* ».

(17) Cette formulation est une allusion directe à la crise du Kosovo, tout au long de laquelle le discours officiel russe a dénoncé « *l'ingérence* » de l'OTAN dans les « *affaires intérieures* » d'un Etat souverain, la Serbie, et jugé envisageable qu'à terme un scénario du même ordre trouve à s'appliquer non seulement dans l'espace ex-soviétique, mais aussi en Russie même.

la stratégie de l'OTAN (18), dont le Kosovo est vu par Moscou comme une mise en œuvre *a priori*. La définition que la doctrine donne de la tendance à l'établissement d'un monde unipolaire résume en fait les appréciations que les responsables russes font, en termes politiques, de l'opération militaire contre la Serbie. Selon eux, cette tendance « *se manifeste dans les efforts visant à créer une structure des relations internationales fondée sur la domination, dans la communauté internationale, des pays développés occidentaux sous l'égide des Etats-Unis et établie sur la résolution unilatérale, avant tout par la force militaire, de problèmes clefs de la politique mondiale en contournement des normes fondamentales du droit international* ». Les aspects militaires sont présents également, dans la section sur la nature des guerres et des conflits (paragraphe sur les principales caractéristiques générales de la guerre moderne) (19) : « *emploi extensif de formes et de moyens d'action indirects, sans contact et autres (y compris non traditionnels), de moyens de feu à distance et électroniques* » ; « *attaques contre les forces, les infrastructures de l'arrière et économiques, les communications* » ; ou encore « *mise en œuvre de campagnes et d'opérations aériennes* » et « *conséquences catastrophiques de la destruction d'entreprises dans le secteur de l'énergie (en premier lieu nucléaire), chimiques et autres productions dangereuses* », etc. Parmi les missions des forces armées détaillées dans la doctrine figure le « *développement de la défense aérienne* », un aspect qui, sous la pression de la crise du Kosovo (mais aussi des frappes régulières des Etats-Unis et du Royaume-Uni contre l'Irak), fait l'objet de débats plus actifs que jamais au sein de l'Etat-Major général.

Pour autant, peut-on dire que la doctrine constitue une réaction purement conjoncturelle à la crise que le Kosovo a provoquée dans les relations entre l'OTAN et la Russie ? Il serait plus juste de parler d'un mûrissement des approches russes à cet égard. Ce mûrissement est lié au constat par Moscou du fait que ses intérêts de sécurité ne coïncident pas nécessairement avec ceux de l'Occident, un constat qui s'est imposé progressivement au cours des dernières années. Les frappes de l'OTAN contre la République fédérale de Yougoslavie n'ont fait qu'attiser les tensions liées à la première « vague d'élargissement » de l'Alliance atlantique, officiellement entérinée quelques jours plus tôt. Sergueï Ivanov, secrétaire du Conseil de sécurité, réitérait récemment les préventions de la Russie à cet égard, en soulignant que « *l'élargissement de l'OTAN et la transformation de ce bloc en force militaro-politique dominante en Europe créent la menace d'une nouvelle division du continent, extrêmement dangereuse dans des conditions où sont maintenus en Europe des groupes de force mobiles, des armes nucléaires ainsi que des mécanismes de maintien de la paix multilatéraux dont l'efficacité est insuffisante*.

(18) L'Alliance a adopté un nouveau Concept stratégique en avril 1999.

(19) La doctrine propose une classification des guerres selon trois critères principaux, que décrit le général Manilov : les objectifs militaro-politiques de la guerre ou du conflit ; les moyens employés (conventionnels ou nucléaires et autres moyens de destruction massive ; et leur envergure (locale, régionale, majeure (*Nezavisimoe Voennoe Obozreniie* [version électronique], 25 avril 2000).

La récente action armée de l'OTAN contre la Yougoslavie souveraine a témoigné de ce à quoi cela peut conduire. C'est pourquoi la poursuite de l'élargissement de l'OTAN à l'Est est inacceptable pour la Russie » (20). Même l'incapacité de la Communauté des Etats indépendants à établir des initiatives collectives fortes dans les domaines militaire et de sécurité est liée, dans les esprits au Kremlin, à l'« activisme » croissant de l'OTAN (notamment à travers le Partenariat pour la Paix) dans l'espace ex-soviétique. Alors que, en pleine crise du Kosovo, Moscou cherchait à obtenir des pays membres de la CEI une position commune contre les agissements de l'OTAN, la Géorgie, l'Azerbaïdjan et l'Ouzbékistan ont pris la décision de ne pas renouveler leur participation au Traité de sécurité collective de la CEI. Cet événement, qui s'explique en partie par la volonté des trois Etats de ne pas compromettre les perspectives de leurs nouvelles relations avec l'OTAN, n'aura fait que renforcer les perceptions négatives de la Russie envers l'Alliance, et la conviction répandue au sein des élites politico-militaires que l'Occident entend évincer définitivement Moscou de son ancien empire (21).

L'opération « Force alliée », qualifiée d'« *agression* » dans le discours officiel russe, est également venue confirmer l'idée, présente dans tous les nouveaux documents de sécurité russes, selon laquelle le facteur militaire conserve toute son importance dans les relations internationales, en grande partie en raison des ambitions des pays occidentaux (22). Les rédacteurs du Concept de sécurité de décembre 1997 pensaient que la démilitarisation des relations internationales n'était certes pas encore achevée, mais que les conditions en étaient présentes. Aujourd'hui, le secrétaire du Conseil de sécurité, Sergueï Ivanov, n'est pas seul à juger que les menaces militaires extérieures contre la sécurité nationale se sont intensifiées (23). En tout cas, en filigrane, la nouvelle doctrine propose, sur la problématique de l'importance du facteur militaire dans les rapports entre Etats, une position plus nuancée que celle du Concept de sécurité dans sa version de 1997. Cette position traduit le sentiment d'une grande partie des élites politiques et militaires russes que leur pays est désavantagé, dans ses relations avec l'Occident, par l'amenuisement de son potentiel de défense (24) à l'heure où les pays occidentaux

(20) « Réponses du secrétaire du Conseil de sécurité de la Fédération de Russie, S.B. Ivanov, aux questions posées dans le cadre d'une conférence Internet consacrée à la doctrine militaire de la Fédération de Russie », mai 2000, site du Conseil de sécurité russe, <http://www.scrf.gov.ru/News/2000/05/Answers.htm>.

(21) La doctrine signale d'ailleurs que la Russie « *attache une importance prioritaire au renforcement du système de sécurité collective dans le cadre de la Communauté des Etats indépendants sur la base du développement et du renforcement du Traité de sécurité collective* ».

(22) Pour saisir pleinement le sens des réactions de la Russie face au recours par les pays occidentaux aux outils militaires dans le monde de l'après-guerre froide, l'importance qu'attachaient traditionnellement les autorités russes puis soviétiques dans la protection et l'affirmation de leurs intérêts dans le jeu mondial constitue un paramètre à prendre en compte (voir Isabelle FACON, « Le facteur militaire russe dans les relations internationales », *Slavica Occitania*, dossier « La Russie et le monde au seuil du XXI^e siècle », n° 11, 2000, à paraître).

(23) *Nezavisimaïa Gazeta*, 16 mars 2000.

(24) Sergueï IVANOV, *ibid.* Les autorités russes reconnaissent, dans la doctrine militaire, le besoin d'une « *amélioration qualitative des forces armées de la Fédération de Russie* » ainsi que du potentiel économique, technologique et de l'industrie de défense

« ont placé le principe de force en tête [des outils] de leur politique, faisant de la force militaire un instrument important et essentiel » (25).

Parallèlement, et cet aspect est lié au précédent, l'OTAN est accusée par les responsables russes de mettre « en cause le système établi de relations internationales, au risque de provoquer une déstabilisation de la situation dans le monde, une reprise de la confrontation en Europe, et l'éclatement de guerres majeures » (26). Au moment de la *perestroïka*, l'URSS avait réalisé que sa survie économique et le maintien de son rang international lui dictaient de réduire, à l'intérieur du pays comme sur la scène mondiale, l'importance des outils militaires. Depuis cette date, Moscou vante, en alternative, les mérites du droit international et des mécanismes de sécurité collective. Désireuse de compenser la faiblesse de son poids militaire et économique sur la scène internationale, elle veut promouvoir la consolidation de tous les mécanismes qui « portent » sa voix dans la vie politique mondiale. Or, l'OTAN s'affirme comme acteur principal de l'architecture de sécurité européenne quand la Russie voulait confier ce rôle à l'OSCE. Pire, le Conseil de sécurité de l'ONU, où la Russie détient un siège de membre permanent, a été contourné dans la décision de l'OTAN d'engager des frappes contre la République fédérale de Yougoslavie. Les responsables russes sont nombreux à considérer que les pays de l'OTAN, Washington en tête, n'hésiteront pas à mener d'autres opérations dans d'autres régions du monde sur le même mode. La doctrine militaire dénonce donc, dans le paragraphe qui évoque les facteurs susceptibles de déstabiliser la situation militaro-politique internationale, « les tentatives d'affaiblir (d'ignorer) les mécanismes existants de sauvegarde de la sécurité internationale (en premier lieu l'ONU et l'OSCE) ». La dénonciation, également présente dans la doctrine, du « recours à des actions de force militaire en tant que moyen d'ingérence humanitaire ' sans sanction du Conseil de sécurité de l'ONU, en contournement des principes et normes universellement reconnus du droit international » va évidemment dans le même sens. La partie de la doctrine qui détaille les moyens de garantir la sécurité militaire de la Russie indique que celle-ci « considère comme ses partenaires tous les États dont la politique ne nuit pas à ses intérêts nationaux et à sa sécurité et ne contredit pas la Charte de l'ONU ».

Ce sont tous ces éléments que les officiels russes ont en tête lorsqu'ils évoquent « le danger des tentatives de disloquer, de dévaluer » le système de sécurité international tel qu'il s'est constitué au cours des dernières décennies (27). Il est important de souligner que les auteurs de la doctrine militaire, dans la section nature des guerres et des conflits, font une distinction

(25) *Ibid.*

(26) A. KLIMENKO, *op. cit.*, p. 28.

(27) Valerii MANILOV, *Nezavisimoe Voennoe Obozreniie* [version électronique], 25 avril 2000. L'on rejoint, à ce stade, l'opposition de la Russie à la mise en cause du traité sur les défenses antimissiles (Traité ABM de 1972), considéré à Moscou comme l'un des éléments fondamentaux du système international de sécurité établi dans les années de la Guerre froide et l'un des garants de la stabilité mondiale.

entre guerre « juste » et guerre « injuste », distinction qui repose sur des critères liés, notamment, à la notion de respect du droit international. Ainsi une guerre peut être, de par ses objectifs militaro-politiques, juste (c'est-à-dire « *ne contredisant pas la Charte de l'ONU, les normes et les principes fondamentaux du droit international* », et « *conduite pour des raisons d'autodéfense par une partie subissant une agression* » (28), ou injuste (« *contredisant la Charte de l'ONU, les normes et les principes fondamentaux du droit international, relevant de la définition d'une agression et étant conduite par la partie menant l'attaque armée* »). Si l'affirmation répétée, y compris dans la doctrine militaire, par la Russie de son attachement au respect du droit international constitue en soi un fait positif, cette distinction laisse place à une certaine ambiguïté, dans la mesure où elle offre aux dirigeants russes une certaine liberté d'interprétation et donc d'initiative.

LES VRAIES PRIORITÉS DE SÉCURITÉ DE LA RUSSIE

L'impact émotionnel en Russie de la crise du Kosovo a donc été considérable et s'exprime de manière très explicite dans la nouvelle doctrine militaire. Pour autant, les autorités russes ne semblent pas vouloir s'appuyer sur l'accumulation des tensions dans les relations avec l'Occident pour modifier des paramètres clefs qui sous-tendent leur doctrine militaire depuis le milieu des années quatre-vingt. Le général Klimenko n'est pas seul à saluer « *la fin de la confrontation militaire globale, le processus en cours de renforcement de la confiance et d'élargissement de la coopération inter-étatique dans le domaine militaire, et la réduction des forces armées et des armements nucléaires et conventionnels* » (29). Le préambule de la doctrine militaire réitère le caractère défensif de cette dernière (30), et souligne l'attachement du Kremlin au principe de suffisance dans le domaine militaire. De même, les autorités russes entendent « *contribue[r] à l'élargissement des mesures de confiance entre les Etats dans le domaine militaire, y compris des échanges mutuels d'informations à caractère militaire, la coordination des doctrines militaires, des plans et des mesures dans [le domaine de] la construction militaire, et des activités militaires* », et donnent « *la préférence aux moyens politiques, diplomatiques et autres moyens non militaires de prévention, localisation et neutralisation des menaces militaires, aux niveaux régional et global* ». Le géné-

(28) Le général Manilov cite les frappes de l'OTAN contre la république fédérale de Yougoslavie comme exemple de ce qui peut être considéré comme une guerre injuste (*Nezavisimoe Voennoe Obozreniie* [version électronique], 25 avril 2000).

(29) *Op. cit.*, p. 28.

(30) Par la suite, dans la partie sur la nature des guerres et des conflits, la doctrine affirme que la Russie « *maintient sa préparation à conduire des guerres et à la participation à des conflits armés exclusivement en vue de dissuader et de repousser une agression, de défendre l'intégrité et l'intangibilité de son territoire, de garantir la sécurité militaire de la Fédération de Russie et de ses alliés en concordance avec les traités internationaux* ». Pour repousser un agresseur, les forces armées peuvent mener des opérations offensives aussi bien que défensives.

ral Klimenko insiste d'ailleurs sur ce point, dont il estime qu'il constitue une évolution fondamentale par rapport aux doctrines militaires traditionnelles. La doctrine militaire, dit-il, doit désormais refléter la politique générale de l'Etat sur les moyens d'assurer la sécurité militaire de l'Etat « *avant tout en ayant recours à des mesures non militaires (diplomatie préventive, droit international, [moyens] d'information et économiques* » (31). Elle va donc au-delà d'un document confiné à la définition de l'essence et nature des guerres potentielles, à la préparation du pays et de ses forces armées à ces guerres et aux moyens de les conduire (32).

Ces orientations rappellent les grands concepts de la « nouvelle pensée » de Mikhaïl Gorbatchev, qui mettait en exergue la nécessité d'une politique de sécurité plus équilibrée, c'est-à-dire moins concentrée sur les facteurs purement militaires. Les concepts de doctrine militaire défensive, de suffisance dans le domaine militaire, d'optimisation des forces armées ont été entérinés à cette période. Le fait que ces notions aient pu s'enraciner, en dépit du sentiment largement partagé au sein des élites russes que les partenaires occidentaux n'ont pas joué le « jeu de la démilitarisation », constitue en soi un indice important de la direction que peut prendre la Russie de Vladimir Poutine. Depuis de nombreuses années, les responsables russes, civils comme militaires, considèrent que les menaces internes sont nettement plus pressantes pour la sécurité et l'existence même de l'Etat que les menaces en provenance de l'extérieur. De la même façon, ils voient dans les instabilités régionales dans la proche périphérie de la Russie des problèmes plus immédiatement préoccupants pour la Russie que les risques et menaces potentiels liés à l'Occident.

Il convient donc de s'interroger sur la portée réelle de la ré-orientation apparente du débat interne en Russie sur la hiérarchie des menaces intervenues en 1999, l'année du Kosovo mais aussi de la Tchétchénie. Si certains officiels et commentateurs russes ont pu dire que les évolutions et initiatives récentes de l'OTAN montrent que le risque d'un conflit majeur n'est plus à écarter, d'autres, et ils sont majoritaires, jugent que les événements dans le Caucase du nord témoignent de ce que la menace intérieure est nettement plus tangible que la menace extérieure. Pour les mêmes, les instabilités en Asie centrale représentent le type de situations extérieures les plus susceptibles de menacer la sécurité militaire russe, beaucoup plus sûrement en tout cas qu'une situation de confrontation avec l'Occident, du moins dans l'avenir prévisible. Dressant le bilan des exercices militaires « Ouest-99 » (« *Zapad-99* », juin 1999), dans le scénario desquels l'ennemi éventuel était explicitement l'OTAN, Boris Eltsine, tout en signalant que les événements

(31) *Op. cit.*, p. 30.

(32) Le préambule de la doctrine la décrit d'ailleurs comme « *la somme des vues officielles déterminant les fondements militaro-politiques, militaro-stratégiques et militaro-économiques de la sauvegarde de la sécurité militaire de la Fédération de Russie* ».

dans les Balkans avaient démontré la complexité croissante de la situation internationale et mis en lumière les risques qui lui sont attachés, avait toutefois pris le soin de souligner que la menace d'une agression majeure contre la Russie restait à ses yeux très lointaine. Il avait dans le même temps insisté sur la prédominance des conflits régionaux et locaux sur l'échelle des menaces contre la sécurité militaire de la Russie (33). Aujourd'hui, Sergueï Ivanov, secrétaire du Conseil de sécurité, concède que « *les menaces intérieures existant en Russie prévalent sur les menaces extérieures* » (34). Or, ses vues sont d'autant plus importantes à prendre en compte qu'il fait partie de l'entourage rapproché du président Poutine et que ce dernier renforce progressivement le poids du Conseil de sécurité en tant qu'institution de coordination des politiques en matière de sécurité, y compris militaire. Dans un autre cadre, S. Ivanov a affirmé que pour faire face aux menaces potentielles liées à l'élargissement de l'OTAN et aux implications des opérations militaires de l'Alliance contre la République fédérale de Yougoslavie, la Russie donnera « *la priorité aux moyens politiques, diplomatiques et autres moyens non militaires* » (35).

Il est vrai que dans la nouvelle doctrine militaire, la problématique des conflits locaux fait l'objet de références moins nombreuses que dans les documents de sécurité antérieurs, ce qui correspond certainement à la volonté du Kremlin de marquer la force de ses griefs envers l'Occident. Mais l'Etat-Major général, en la personne, par exemple, du général Klimenko, confirme que « *le danger de conflits armés éclatant à la frontière de la Russie et de ses alliés ou à proximité, qui pourraient dégénérer en guerre régionale locale ou d'envergure, perdurera dans l'avenir proche* ». Le général Kvachnine et ses nombreux alliés au sein de la haute hiérarchie militaire ne disent pas autre chose lorsqu'ils appellent à une redistribution des ressources des forces stratégiques vers les forces conventionnelles et à une restructuration des forces armées leur permettant de réagir à deux conflits locaux simultanés. Les mentions relatives au séparatisme et au terrorisme présentes dans la doctrine militaire renvoient à cette même problématique. Le Concept de sécurité de janvier 2000 note que « *dans de nombreux pays, dont la Fédération de Russie, le problème du terrorisme, qui a un caractère transnational et menace la stabilité dans le monde, s'est sensiblement aggravé* ». La doctrine militaire compte le « terrorisme international » au nombre des menaces extérieures contre la sécurité de la Russie (36). L'impact négatif sur la sécurité de la

(33) *Krasnaïa Zvezda*, 3 juillet 1999.

(34) *Izvestiia*, 30 mai 2000, p. 3.

(35) « Réponses du secrétaire du Conseil de sécurité de la Fédération de Russie, S.B. Ivanov, aux questions posées dans le cadre d'une conférence Internet consacrée à la doctrine militaire de la Fédération de Russie », *op. cit.*

(36) Une autre menace extérieure réside dans « *la création, l'équipement et l'entraînement sur le territoire d'autres Etats de formations et de groupes armés en vue de les déployer pour des opérations sur le territoire de la Fédération de Russie et de ses alliés* », une menace potentielle dont les officiels russes soulignent qu'elle a été réalisée en Tchétchénie, avec le soutien apporté, par une présence directe et illégale sur le territoire de cette république, de mercenaires mandatés par des Etats étrangers.

Russie (et de ses alliés) des activités de « *mouvements, organisations et structures nationalistes, religieux, séparatistes extrémistes* » et la vigilance qu'elles imposent aux autorités russes sont évoqués à différentes reprises dans ce document. A cet égard, les développements en Asie centrale, liés aux effets croisés des instabilités domestiques de ces pays et à la situation en Afghanistan, constituent une préoccupation majeure des responsables russes.

Plusieurs points de la partie consacrée aux menaces internes font référence au terrorisme. Ils rappellent, presque mot pour mot, les accusations portées par les autorités russes contre les rebelles tchéchènes pour justifier les opérations militaires qu'elles mènent en Tchétchénie depuis l'automne 1999 (37). Pour le général Klimenko, « *de nouveaux conflits armés au sein du pays ne peuvent être complètement exclus* » et « *la sécurité militaire inclut la neutralisation des menaces non seulement externes mais aussi internes* » (38). Ces menaces font partie de celles pour lesquelles les forces armées peuvent désormais être appelées pour intervenir à l'intérieur du pays avec les autres structures de force. La doctrine détaille les missions que les forces armées pourraient avoir à mener dans le cadre d'un conflit intérieur : mettre en déroute et liquider (*sic*) les formations armées illégales et groupes terroristes, détruire leurs bases, leurs centres d'entraînement, leurs dépôts et centres de communications ; rétablir l'ordre légal ; garantir la sécurité publique et la stabilité ; interrompre les affrontements armés et séparer les parties aux conflits ; saisir les armes détenues par les populations dans les zones de conflit, etc. Cette évolution des rôles de l'institution militaire est en soi préoccupante, mais elle était attendue. Si l'armée, dans un premier temps, était très réticente à toute mission à l'intérieur du pays, elle ne refuse plus aujourd'hui cette possibilité, en tout cas moins catégoriquement. A l'heure où les différentes structures de force se font concurrence pour obtenir une part plus importante des maigres ressources budgétaires, l'armée a préféré ne pas insister sur son refus de participer à des missions internes, de peur d'encourager le pouvoir politique à renforcer à son détriment les budgets, matériels, effectifs et poids institutionnel des autres structures, en premier lieu le ministère de l'Intérieur. Par ailleurs, les forces du ministère de l'Intérieur et des autres « structures de force » ne sont pas en mesure de faire face, seules, à des crises intérieures d'une certaine envergure. Depuis la fin de la première guerre de Tchétchénie (1994-96), les autorités russes ont d'ailleurs

(37) Sont ainsi mentionnés : « *les activités illégales de mouvements, organisations et structures nationalistes, religieux, séparatistes et terroristes extrémistes, visant à détruire l'unité et l'intégrité territoriale de la Fédération de Russie, à déstabiliser la situation politique intérieure dans le pays* », « *la formation, l'équipement, la préparation et le fonctionnement de formations armées illégales* » sur le territoire russe ou encore « *la criminalité organisée, le terrorisme, les activités de contrebande et autres activités illégales dans des proportions menaçant la sécurité militaire de la Fédération de Russie* ». Beaucoup de commentateurs russes assimilent les « terroristes » tchéchènes à d'autres mouvements – de l'UCK aux Taliban en passant par les groupes extrémistes séparatistes en Asie du Sud-Est.

(38) *Op. cit.*, p. 27 et p. 30.

concentré une partie de l'effort de réforme militaire sur une meilleure interopérabilité entre l'armée et les autres structures de force.

Tous ces éléments sur les priorités réelles de la Russie en matière de sécurité militaire tendent à relativiser l'idée, fréquente dans les analyses occidentales au moment de la publication de la doctrine militaire russe, selon laquelle la Russie est revenue à des postures anti-occidentales (39). Cette perception s'explique par la tendance au renforcement du facteur militaire dans les attitudes de la Russie vis-à-vis de l'Occident, tendance illustrée, aux yeux des observateurs, par les exercices « Ouest-99 » ou encore la présence forte de critiques dirigées contre l'OTAN dans tous les nouveaux documents de sécurité russes. En fait, les autorités russes considèrent que, comme l'ont montré les initiatives de l'OTAN au cours des années quatre-vingt-dix (40), le facteur militaire continue à sous-tendre efficacement les positions des Etats sur la scène internationale. Elles estiment également que la voix de leur pays aurait sans doute été davantage entendue par les partenaires occidentaux dans le règlement de la crise du Kosovo si son armée n'avait été dans l'état de vulnérabilité qui est actuellement le sien. A l'heure où la Russie entend se doter d'une diplomatie active, elle doit donc également disposer d'un appareil de défense suffisant pour « *dissuader la pression [extérieure] reposant sur le recours ou la menace du recours à la force* » (41). La crédibilité de leur capacité opérationnelle et la détermination du pouvoir politique à les utiliser pour protéger les intérêts nationaux vitaux font des forces armées « *un plus substantiel à la diplomatie et aux autres moyens non militaires* » (42). En substance, résume Sergueï Ivanov, les responsables de sécurité russes continuent à privilégier les recours et les outils non militaires, mais le gouvernement doit tenir cette ligne « *en s'appuyant sur la puissance militaire* » (43).

Les forces conventionnelles russes n'étant pas en mesure, pour l'heure, d'assurer pleinement la sécurité du pays pas plus que de soutenir ses positions et ses intérêts sur la scène internationale, les dirigeants russes ont ren-

(39) Une des réactions les plus caractéristiques, de ce point de vue a été celle du général Wesley Clark (SACEUR) qui, en visite en Lituanie, a déclaré regretter que la doctrine militaire russe s'éloigne des principes positifs adoptés par Moscou au début des années 90, et notamment celui de la quête de partenariat avec l'Occident (*Interfax*, 6 avril 2000).

(40) Les experts du Conseil pour les politiques extérieure et de défense (SVOP), *think tank* influent qui a notamment inspiré certaines parties du Concept de politique extérieure adopté en juin 2000, résument cette analyse des autorités russes : « *L'emploi relativement fructueux de la force militaire contre l'Irak, contre la Yougoslavie, l'élargissement de l'OTAN puis le fait que celle-ci soit sortie des limites d'action du traité de l'Atlantique Nord (Yougoslavie), le début de la prolifération des armes nucléaires soulignent l'importance du potentiel militaire comme instrument efficace de la politique* » (SVOP, « *Rossiiskaia vnesniaia politika pered vyzovami XXI veka* » [La politique extérieure russe face aux défis du XXI^e siècle], in *Strategiia dlia Rossiia : povestka dnia prezidenta-2000* [Une stratégie pour la Russie : agenda du Président de l'an 2000], <http://www.svop.ru/book2000/chapter2.htm>).

(41) A. KLIMENKO, *op. cit.* p. 29.

(42) *Ibid.* Voir également Vladimir BARANOVSKY, « *Changing Perceptions of the Military Roles in Post-Soviet Russia* », in *US-Russian Partnership : Meeting the New Millennium*, Institute for National Strategic Studies, 1999, <http://www.ndu.edu/inss/books/usrp19.html>.

(43) *Nezavisimaia Gazeta*, 16 mars 2000.

forcé l'importance du facteur nucléaire dans leur doctrine militaire, tout comme, d'ailleurs, dans leurs autres documents de sécurité. Il s'agit là d'un des facteurs qui font que les observateurs occidentaux distinguent, dans la nouvelle doctrine, une posture plus agressive du Kremlin à l'égard de l'Occident.

LE NUCLÉAIRE

DANS LA NOUVELLE DOCTRINE MILITAIRE RUSSE

La nouvelle doctrine militaire indique que la Fédération de Russie « conserve le statut de puissance nucléaire pour la dissuasion (prévention) d'une agression contre elle et (ou) ses alliés » et que parmi les missions des forces armées figurent, dans le cas où il s'agirait de repousser une agression contre la Russie ou contre ses alliés, « le maintien de la préparation à l'emploi et l'emploi (dans les cas prévus dans la Doctrine militaire...) du potentiel de dissuasion nucléaire ». La doctrine de 1993 soulignait l'importance de la dissuasion nucléaire et signifiait *de facto*, à l'instar du nouveau document, la renonciation par la Russie au principe de non-emploi en premier de l'arme nucléaire (44), ce qui répond au souci de renforcer la crédibilité de la dissuasion. En 1997, la nomination à la tête du ministère de la Défense d'Igor Sergeev, alors commandant en chef des forces de missiles stratégiques, la principale composante des forces stratégiques russes, avait confirmé cette priorité du nucléaire, dans lequel les responsables russes voient un facteur « égalisateur » dans la mesure où il compense la crise des forces conventionnelles. Observateurs russes comme occidentaux comparent d'ailleurs la nouvelle posture nucléaire russe à celle de l'OTAN à l'heure de la guerre froide (45), qui justifiait l'existence et la possibilité d'emploi de ses armes nucléaires par la supériorité du Pacte de Varsovie dans les armements conventionnels. De fait, l'équilibre est aujourd'hui renversé, en raison d'une part de la crise des forces armées russes, d'autre part du renforcement quantitatif (élargissement de l'OTAN) et qualitatif des forces occidentales. Les forces nucléaires stratégiques sont en outre un argument de taille dans les efforts de la Russie pour obtenir de l'Occident qu'il reconnaisse son rang de grande puissance. Comme cela a été souligné précédemment, les responsables russes tracent un lien direct entre la crise de leur armée et le déclin de l'influence de leur pays sur la scène internationale. Dans ce cadre, le facteur nucléaire ne pouvait que gagner de l'importance, au moins dans le discours. Ainsi, ce n'est certai-

(44) L'URSS avait adhéré à ce principe en 1982.

(45) Alekseï Arbatov, membre du parti d'opposition libérale modérée Iabloko, n'est pas le seul à souligner que « l'Occident, avec son énorme supériorité dans les armements conventionnels comme stratégiques, n'a pas jusqu'à présent renoncé à sa position sur la possibilité d'emploi en premier de l'arme nucléaire » (<http://www.smi.ru>, 26 avril 2000).

nement pas un hasard si, pendant toute la durée de la crise du Kosovo, les autorités russes ont multiplié les « initiatives nucléaires » (46).

Après avoir souligné que « *la sécurité militaire de la Fédération de Russie est assurée par toute la somme des forces, moyens et ressources dont elle dispose* », ce qui inclut les forces nucléaires, les auteurs de la nouvelle doctrine militaire posent que :

- Dans les circonstances actuelles la Fédération de Russie se fonde sur la nécessité de posséder un potentiel nucléaire susceptible de causer de manière garantie les dommages voulus (*zadannyi ouchtcherb*) à tout agresseur (Etat ou coalition d'Etats) en toutes circonstances ;
- Dans ce cadre la Fédération de Russie voit l'arme nucléaire dont disposent [ses] forces armées... comme un facteur de *dissuasion* d'une agression, de garantie de la sécurité militaire de la Fédération de Russie et de ses alliés, de maintien de la stabilité et de la paix internationales ;
- La Fédération de Russie se réserve le droit d'employer l'arme nucléaire *en réponse* à l'emploi contre elle et (ou) ses alliés de l'arme nucléaire ou d'autres types d'armes de destruction massive, ainsi qu'*en réponse* à une agression majeure avec des armements *conventionnels* dans des situations *critiques* pour [sa] sécurité nationale.

La doctrine distingue trois types de guerre – majeure, régionale, locale. Dans les deux premiers cas, le risque d'un engagement des armes nucléaires est évoqué :

- « *Une guerre majeure avec l'emploi d'armes conventionnelles uniquement se caractérisera par une haute probabilité de sa transformation en guerre nucléaire, avec des conséquences catastrophiques pour la civilisation, les fondements de l'activité et de l'existence de l'humanité.* »
- « *Une guerre régionale peut résulter de l'escalade d'une guerre locale ou d'un conflit armé et être conduite avec la participation de deux ou plusieurs Etats (groupes d'Etats) d'une région, avec des forces armées nationales ou coalisées avec l'emploi de moyens de combat aussi bien conventionnels que nucléaires.* »

Les vues des observateurs divergent sur la façon d'interpréter ces clauses. Certains estiment que la doctrine est marquée par un abaissement du seuil d'emploi de l'arme nucléaire. Ils soulignent que le Concept de sécurité de décembre 1997 n'envisageait le recours à l'arme nucléaire que dans le cas d'une agression porteuse d'une « *menace à l'existence même de la Fédération de Russie en tant qu'Etat souverain indépendant* » et jugent que la notion de « situation critique » utilisée dans la doctrine est beaucoup plus floue et

(46) « Fuites » sur la possibilité d'un « *re-targeting* » des missiles russes vers l'OTAN, réunion fermée sur le nucléaire au Conseil de sécurité russe (dont le secrétaire était alors Vladimir Poutine) en avril 1999, adoption en juin 1999 d'une loi sur le financement des forces stratégiques jusqu'à l'an 2010, réactivation des débats sur la possibilité pour la Russie d'envisager de renoncer à certains de ses engagements en matière de désarmement, etc.

imprécise. Que l'emploi de l'arme nucléaire soit envisagé pour répondre éventuellement à une agression conventionnelle fait partie des éléments qui motivent les tenants de cette analyse « pessimiste ». Pour d'autres, la nouvelle doctrine exprime simplement de manière plus explicite et claire l'adhésion du Kremlin au principe de dissuasion. A cet égard, on notera que les clauses portant sur le « facteur nucléaire » sont, dans la nouvelle doctrine, concentrées en un passage particulier (point 8), alors qu'elles étaient dispersées dans le texte de 1993. Cette « dilution » avait sans doute contribué à une atténuation de l'impact des « éléments nucléaires » d'une doctrine par ailleurs globalement optimiste quant aux perspectives de la sécurité internationale et des relations entre la Russie et le monde extérieur.

Dans leur ensemble, les officiels russes ont avalisé l'analyse la moins pessimiste sur l'évolution de leur doctrine nucléaire. Fort discrets sur ce thème avant l'adoption du Concept et de la doctrine révisés, ils se sont par la suite appliqués à relativiser la portée de cette évolution, Vladimir Poutine en tête, qui, en visite officielle en Espagne, a appelé la communauté internationale à ne pas considérer la Russie comme un pays dangereux sur le plan nucléaire. Le général Dvorkine, directeur du 4^e institut de recherche du ministère de la Défense, présumé être un des principaux inspirateurs des clauses nucléaires de la doctrine, a expliqué que la doctrine nucléaire russe est similaire à celle des Etats-Unis, de la France et du Royaume-Uni (47), tandis que Sergueï Ivanov a affirmé à maintes reprises que l'arme nucléaire « est considérée comme facteur de dissuasion d'une agression et rien d'autre » (48). Le même souligne en outre que les clauses sur la politique nucléaire de la doctrine sont conformes aux « garanties négatives » offertes par la Russie aux Etats non nucléaires dans le même document : la Russie « n'emploiera pas l'arme nucléaire contre des Etats parties au [TNP], ne possédant pas d'armes nucléaires, sauf en cas d'attaque contre la Fédération de Russie, les forces armées de la Fédération de Russie ou ses autres forces, ses alliés ou contre un Etat envers lequel elle a des obligations de sécurité, menée ou soutenue par un Etat ne possédant pas d'armes nucléaires conjointement avec ou en cas d'existence d'obligations d'alliance avec un Etat possédant l'arme nucléaire ». Cette partie sur les garanties négatives relatives aux Etats non nucléaires reprend le fond des clauses portant sur les mêmes aspects dans la doctrine de 1993. Enfin, le général Manilov s'est attaché à définir ce que les responsables russes entendent par « situation critique », une telle situation ne pouvant « survenir qu'en conséquence d'une agression et seulement

(47) *Nezavisimaïa Gazeta*, 19 février 2000. Le général Manilov compare la doctrine russe au nouveau Concept stratégique de l'OTAN, soulignant que les deux documents mettent l'accent sur la prévention de la guerre et le facteur de dissuasion (*Nezavisimaïa Gazeta*, 25 avril 2000, *Nezavisimoe Voennoe Obozreniie*, 31 mars-6 avril 2000, pp. 1 et 3).

(48) « Réponses du secrétaire du Conseil de sécurité de la Fédération de Russie, S.B. Ivanov, aux questions posées dans le cadre d'une conférence Internet consacrée à la doctrine militaire de la Fédération de Russie », *op. cit.*

quand ses conséquences posent carrément la question : la Russie existera-t-elle ou non » (49).

Comme la doctrine de 1993 et le Concept de sécurité de 1997, la nouvelle doctrine évoque la nécessité de garantir que seront infligés les « *dommages voulus* » à l'agresseur, plutôt que des dommages « *inacceptables* », ce qui laisse entendre que le rôle des armes nucléaires ne se limite pas à la « dissuasion globale » (c'est-à-dire une frappe nucléaire massive conduisant à une catastrophe mondiale). Avant même l'adoption du Concept de sécurité révisé et de la nouvelle doctrine militaire, un article publié dans la revue de l'Académie de l'Etat-major général (50) évoquait la possibilité du recours à une frappe nucléaire limitée avec un dommage soigneusement calculé (les « *dommages voulus* ») pour l'attaquant dans le cas où les forces conventionnelles russes ne parviennent pas à dominer dans un conflit. A ce stade, il est intéressant de revenir sur les exercices Ouest-99, qui semblent illustrer cette évolution de la doctrine russe vers la possibilité d'une réponse nucléaire « flexible ». Dans le scénario de ces manœuvres, pour mettre fin à l'escalade de l'opération militaire engagée par l'ennemi que les forces conventionnelles russes ne parviennent pas à repousser, les autorités russes décidaient d'une frappe nucléaire « *de démonstration* » réalisée par l'aviation stratégique (51). De crainte que le conflit n'évolue vers une guerre nucléaire générale, l'ennemi acceptait la négociation. Ces éléments ont bien sûr nourri les interrogations et craintes suscitées par la doctrine nucléaire « nouvelle formule », au même titre que les effets d'annonce – fréquents au moment de la crise du Kosovo – sur la possibilité pour la Russie de renoncer à ses engagements FNI.

A l'été 2000, un conflit ouvert a éclaté entre Igor Sergueev et Anatolii Kvachnine. Ce dernier, arguant des « leçons » de la guerre de Tchétchénie et des risques attachés aux instabilités en Asie centrale, dénonce la priorité attachée par Igor Sergueev depuis 1997 aux forces nucléaires, au détriment des forces conventionnelles. La teneur du débat sur la réforme militaire, qui a pris à cette occasion une nouvelle vigueur et a débouché, en novembre 2000, sur une nouvelle série de mesures, semble lui donner raison : le statut indépendant des forces de missiles stratégiques (RVSN) devrait à terme être aboli, leurs effectifs seront réduits, de même que le rythme de production de nouveaux missiles. Dans ce contexte, certains experts évoquent une « dénucléarisation » de la politique de défense russe, et y voient une incohérence par rapport à la nouvelle doctrine, alors que celle-ci est censée constituer « *une base pour le développement de la théorie et la pratique militaires,*

(49) *Nezavisimoe Voennoe Obozreniie* [version électronique], 25 avril 2000.

(50) « L'emploi de l'arme nucléaire pour la désescalade des opérations militaires », *Voennaïa Mysl'*, n° 5/6, 1999.

(51) Dans le scénario des exercices « Ouest-99 », deux bombardiers stratégiques russes ont patrouillé le long de la côte norvégienne, tandis que deux autres bombardiers étaient repérés à proximité de l'Islande (*Washington Post*, 1^{er} juillet 1999). La Norvège et l'Islande sont toutes deux membres de l'OTAN.

pour la conception et l'élaboration de documents portant sur l'organisation du développement des forces » (52). Une chose est sûre : ces conflits internes à la haute hiérarchie militaire, ces apparentes contradictions dans la politique de défense de la Russie reflètent les contraintes qui pèsent sur les choix et les décisions de cette dernière en matière militaire.

Le président Poutine ne semble pas envisager de répondre à ces contraintes en consentant à une augmentation sensible du budget de défense. En revanche, il paraît vouloir utiliser le nucléaire comme instrument dans la « *ligne de politique étrangère pacifique active* » (pour reprendre les termes de la doctrine) qu'il appelle de ses vœux en reprenant l'initiative dans le domaine du désarmement et maîtrise des armements, ce que n'excluent pas nécessairement des coupes supplémentaires dans l'arsenal stratégique de la Russie. Immédiatement après son élection le 26 mars 2000, le président Poutine a intensifié ses pressions sur la Douma pour qu'elle ratifie le Traité Start-II puis le TICE (Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, CTBT), ce qu'elle fit en avril 2000. Dans la ligne droite de sa politique extérieure générale, le nouveau chef de l'Etat paraît désireux de donner de son pays une image moins négative. Il semble vouloir contrebalancer les inquiétudes qu'ont suscitées les incertitudes sur la façon dont il conviendrait d'interpréter les clauses nucléaires de la nouvelle doctrine militaire. Celle-ci souligne d'ailleurs l'attachement de Moscou aux processus de désarmement, et ce avant les éléments sur l'emploi éventuel de l'arme nucléaire par la Russie. Cette dernière « *respecte strictement [ses] accords internationaux dans le domaine de la limitation, de la réduction et de la destruction des armements, contribue à leur réalisation, garantit les régimes qu'ils définissent* » et « *exécute scrupuleusement [ses] accords internationaux sur les armes stratégiques offensives et la défense antimissiles...* ». Elle entend également contribuer à ce « *que le régime de non-prolifération des armes nucléaires et de leurs vecteurs acquière un caractère universel, pour une augmentation décisive de l'efficacité de ce régime par un ensemble de mesures d'interdiction, de contrôle et technologiques, en faveur de la suppression et de l'interdiction universelle des essais nucléaires* ».

Le président Poutine s'appuie sur des initiatives et des propositions en matière de désarmement pour soutenir certaines des orientations de sa politique extérieure. En se disant prêt « *à poursuivre la réduction [des] armes nucléaires sur une base bilatérale avec les Etats-Unis, ainsi que sur une base multilatérale avec les autres Etats nucléaires, jusqu'à des niveaux minimaux répondant aux besoins de la stabilité stratégique* », comme le souligne la doctrine, Vladimir Poutine apporte un signe supplémentaire de sa volonté de maintenir le cap de la coopération, puisqu'il est encore trop tôt pour reparler de partenariat avec les pays occidentaux. Une autre de ses ambitions

(52) A. KLIMENKO, *op. cit.*, p. 33.

paraît être de relativiser la priorité attachée sous Eltsine à la relation bilatérale avec les Etats-Unis, au profit d'efforts pour construire une collaboration plus vaste et ambitieuse avec l'Union européenne. Le Kremlin, en ratifiant coup sur coup le traité Start-II et le TICE, se pose en acteur positif auprès des pays européens, à l'heure où Washington est critiqué par ces derniers pour sa tendance à l'unilatéralisme. Nombre de dirigeants d'Europe occidentale ont regretté la décision du Congrès américain de ne pas ratifier le TICE. Les projets de défense antimissiles américains, impliquant potentiellement un retrait unilatéral de Washington du traité ABM, suscitent au mieux des réserves de la part de nombre de ses partenaires européens. Les officiels russes expriment à l'envi leur opposition à toute modification du traité ABM. Cependant, et même si la doctrine militaire russe évoque de façon critique les positions américaines sur cette question (53), on touche là à des considérations qui semblent relever davantage du jeu politico-diplomatique, qui reste en la matière ouvert, que du champ doctrinal en tant que tel.

CONCLUSION

La nouvelle doctrine nous renseigne, partiellement, sur certaines orientations du projet de Vladimir Poutine. Soucieux de consolider l'Etat, il entend imposer, comme dans d'autres secteurs de la vie de l'Etat russe, une « *politique d'Etat unique en matière de sauvegarde de la sécurité militaire* », en rupture avec l'éparpillement des processus décisionnels qui a marqué l'ère Eltsine. Il ne semble pas envisager de compromettre davantage la santé économique du pays en gonflant le budget défense, qu'il veut conforme aux « *capacités économiques de l'Etat* ». Il appelle de ses vœux une « *optimisation des dépenses en ressources matérielles et en moyens financiers destinés à la sauvegarde de la sécurité militaire* », ce qui peut s'entendre comme une critique de certains abus dans les comportements financiers des responsables militaires au cours des dernières années.

La doctrine nous éclaire également sur la façon dont la « nouvelle Russie » évalue son environnement international. « *Si l'on considère tout ce que nous avons subi de la part de l'OTAN, cette variante [de la doctrine militaire] apparaît assez modérée.* » Ces propos d'Alekseï Arbatov, vice-président de la commission de défense à la Douma, reconnu comme une des grandes figures du camp des réformateurs et des libéraux russes, montre qu'il y a bien des choses à réparer et à cicatrifier dans les relations Russie-Occident. Cependant, la phase la plus aiguë des désillusions et des « angoisses » de Moscou face au constat de ce qui sépare ses intérêts et conceptions de sécurité de

(53) Elle compte, en effet, au nombre des facteurs susceptibles de déstabiliser la situation militaro-politique internationale, « *la violation par certains Etats de traités et d'accords internationaux en matière de limitation des armements et de désarmement* ».

ceux des pays occidentaux semble être dépassée – et la doctrine militaire, plus qu'un simple acte de réaction à la crise du Kosovo — pourrait traduire un tournant vers une appréciation plus pragmatique, moins « émotionnelle » par la Russie de son environnement extérieur. Les initiatives annoncées récemment en matière de réforme militaire vont davantage dans le sens des inquiétudes de la Russie quant à ses instabilités internes et aux risques de conflits locaux que dans celui d'une attitude de confrontation avec l'Occident.

Si le risque d'un regain d'agressivité de la Russie à l'égard des pays occidentaux semble une perspective improbable, la doctrine militaire, comme les autres documents de sécurité récemment adoptés, évoque plus ou moins explicitement la volonté de la Russie de trouver un nouvel équilibre entre ses relations avec l'Occident et ses autres partenariats, en Eurasie, en Asie, équilibre dont elle souhaite qu'il viendra conforter ce « monde multipolaire » qu'elle déclare menacé par l'unilatéralisme américain. La question reste entière de savoir quelles voies la Russie empruntera dans cette quête.