

L'Europe et son futur ordre de sécurité : existe-t-il une vision partagée ?

Barbara KUNZ

Directrice du programme « Sécurité européenne »,
Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

La guerre en Ukraine et contre l'Ukraine a fait voler en éclats l'ordre de sécurité de l'Europe. Les contours d'une nouvelle architecture de sécurité ne se dessinent que lentement. Ce qui semble clair, c'est que dans les années, voire les décennies à venir, il n'y aura pas de renaissance de la « sécurité coopérative » avec la Russie. Au contraire, les relations entre Moscou et l'Occident seront caractérisées par l'antagonisme. Traduite en termes militaires, la dissuasion jouera un rôle prépondérant. Ces idées ne sont pas controversées au sein de l'Otan. Cependant, la manière exacte de gérer l'antagonisme avec la Russie n'est pas (encore) consensuelle et un véritable débat n'a pas encore vu le jour. Qui plus est, la plupart des approches centrées sur la dissuasion reposent sur l'idée d'un engagement futur des États-Unis dans les affaires de sécurité européennes. La manière de faire face à une diminution de l'engagement américain est débattue en Europe, à tel point que le sujet est à peine abordé. Avec ces deux questions cruciales en toile de fond, cet article vise à décrire les principaux défis du futur débat sur la sécurité en Europe. Sa première partie portera ainsi sur les divisions parmi les Européens et les paradigmes sur lesquelles elles reposent. Une seconde partie sera ensuite consacrée à la question de savoir comment l'Europe pourra aller de l'avant.

Une Europe divisée

Un débat à peine entamé

En ce qui concerne la sécurité européenne, l'attention actuelle est nécessairement centrée sur la guerre en Ukraine. Soutenir Kyiv et mettre fin à la guerre d'une manière acceptable pour les Ukrainiens est la tâche urgente à accomplir. Une fois la guerre terminée, l'Occident devra prendre un certain nombre de décisions importantes sur la manière dont il doit soutenir la reconstruction matérielle, économique et politique de l'Ukraine, et sur la manière dont il doit répondre au désir du pays d'adhérer à l'Union européenne et à l'Otan.

Il serait cependant naïf de penser que la fin de la guerre signifiera le retour de la paix en Europe. Le conflit avec la Russie ne se terminera pas avec la guerre en Ukraine. Le régime russe a toujours clairement indiqué qu'il se voyait enfermé dans une confrontation avec l'Otan et les États-Unis. L'Occident doit donc envisager les questions difficiles auxquelles il est confronté dans le contexte plus large de ce conflit profondément enraciné, ce qui nécessitera de repenser l'ordre de sécurité européen. Parmi les rares choses qui sont claires à ce stade, il y a le fait que dissuader la Russie de toute attaque contre un pays européen jouera un rôle central dans ce nouvel ordre – comme l'illustre le dernier *Concept stratégique* ⁽¹⁾ de l'Otan qui définit la dissuasion et la défense comme la première des trois tâches fondamentales de l'Alliance. Au-delà, il n'y a guère de consensus parmi les Européens. Le rôle que les États-Unis joueront dans la sécurité européenne, une fois que le président Joe Biden aura quitté ses fonctions, est également entouré d'un certain flou.

Pour l'instant, les divisions entre les États européens restent quelque peu cachées sous le couvert d'un consensus plus large sur la nécessité d'imposer des sanctions contre la Russie pour leur invasion et ainsi de soutenir l'Ukraine en cette période de guerre. L'unité de l'Occident et de l'Europe a été assez remarquable jusqu'à présent, malgré les désaccords sur l'étendue de ce soutien en termes militaires. Pour l'instant, les questions de savoir comment traiter exactement avec la Russie et comment concevoir ce nouvel ordre de sécurité peuvent être reportées. Cependant, une fois que les combats auront pris fin et que les décisions à prendre porteront moins sur des questions très pratiques et moins urgentes, le fait que les capitales européennes voient les choses de manière fondamentalement différente redeviendra évident et handicapant lorsqu'il s'agira de décider ensemble de la marche à suivre.

Jusqu'à présent, le peu de débat sur l'avenir de l'ordre de sécurité européen a porté sur les prépositions. L'idée de la sécurité européenne « avec » la Russie, ou de ce que l'on appelle la sécurité coopérative à la fois à l'Otan et à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), a échoué et a donc été enterrée. Les Européens parlent désormais de sécurité « malgré » la Russie, voire de protection « contre » la Russie. Ce changement est particulièrement évident en Allemagne, où notamment les sociaux-démocrates du *SPD* ont longtemps continué à croire en la possibilité de construire la sécurité européenne avec la Russie. Dans d'autres coins de l'Europe, dans ce que l'on appelle aujourd'hui les pays du flanc oriental, une alternative à la sécurité, dans le sens d'une protection contre la Russie, n'a jamais été à l'ordre du jour. En raison de leurs expériences historiques, ils ne voyaient pas d'autre option. Pourtant, malgré ce nouvel accord sur les prépositions à travers l'Europe, il existe déjà des indicateurs des profondes divisions qui caractériseront le débat sur la voie à suivre. L'un de ces indicateurs est l'indignation suscitée par les déclarations du président français Emmanuel Macron, qui a déclaré que la

⁽¹⁾ OTAN, *Concept stratégique 2022* (https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm?selectedLocale=fr).

Russie ne devait pas être « humiliée » et que l'Occident devait envisager de fournir des « garanties de sécurité » à Moscou ⁽²⁾.

Deux paradigmes

Même si le discours français a entretemps changé ⁽³⁾, du moins en public, les réactions suscitées par le président Macron montrent que les Européens abordent la sécurité de leur continent selon deux paradigmes totalement différents. Ceux-ci ne s'excluent pas nécessairement l'un et l'autre, mais ils conduisent à des conclusions très différentes sur les politiques à mener. D'un côté – dans les débats actuels, principalement dans les pays du flanc oriental – se trouvent ceux qui placent l'identité au centre de leur analyse, profondément enracinée dans les expériences historiques. De l'autre côté – surtout la France, selon les différentes déclarations de son Président et suivant la logique de sa politique russe traditionnelle, mais d'autres pays tels que la Norvège rentrent également dans cette catégorie – se trouvent ceux qui raisonnent avant tout en termes de stabilité et de l'instabilité qui naît de l'absence d'un équilibre.

Selon le premier paradigme, celui de l'identité, l'agression russe s'expliquerait par la nature impérialiste de la Russie, ou du moins par l'impérialisme de ses dirigeants actuels. C'est ainsi, dit-on, que Moscou a toujours agi au cours de l'histoire et qu'elle est donc susceptible d'agir à l'avenir. Par conséquent, tout en espérant une évolution interne et éventuellement un changement de régime, dans cette logique, le seul moyen efficace de traiter avec la Russie est de la dissuader de toute agression contre un pays européen. Étant donné que les ambitions russes d'envahir d'autres pays ne peuvent être exclues et semblent même probables, il est essentiel de renforcer (massivement) les efforts de défense de l'Europe. Dans l'idéal, la Russie serait privée des moyens de poursuivre sa politique étrangère intrinsèquement agressive. Ce point de vue a été partagé outre-Atlantique, par exemple lorsque le secrétaire américain à la Défense, Lloyd Austin, a déclaré en avril 2022 : « Nous voulons voir la Russie affaiblie au point qu'elle ne puisse pas faire le genre de choses qu'elle a faites en envahissant l'Ukraine ⁽⁴⁾ », se faisant ainsi l'écho de nombreuses voix sur le flanc Est.

Selon le paradigme de la stabilité, l'agression contre l'Ukraine est tout aussi inacceptable, mais l'accent est moins mis sur la « nature » de la Russie ou de son régime. Les adeptes de ce paradigme estiment plutôt qu'une certaine forme d'équilibre est indispensable pour atteindre la stabilité, voire la paix à long terme,

⁽²⁾ RICARD Philippe, « Les déclarations d'Emmanuel Macron sur la Russie ulcèrent Kiev et ses alliés », *Le Monde*, 8 décembre 2022.

⁽³⁾ Voir par exemple GATINOIS Claire, PIETRALUNGA Cédric, RICARD Philippe et SEGAINES Nathalie, « Guerre en Ukraine : la métamorphose d'Emmanuel Macron, colombe devenue faucon », *Le Monde*, 14 mars 2024.

⁽⁴⁾ « U.S. Says It Wants Russian Military 'Weakened' », *The New York Times*, 25 avril 2022 (<https://www.nytimes.com/video/world/europe/100000008318163/ukraine-russia-austin-blinken.html>).

en Europe. Selon cette logique, une Russie « écrasée » entraînerait des déséquilibres qui – rappelant la réaction de l'Allemagne au Traité de Versailles (1919) – alimenteraient le revanchisme de Moscou. Au contraire, selon l'argument qui sous-tend ce paradigme, seule une Russie qui se sent suffisamment en sécurité peut être une Russie pacifique. Cela ne signifie pas, bien sûr, que l'invasion de nations souveraines soit un moyen légitime de poursuivre des intérêts de sécurité. Néanmoins, dans ce paradigme, l'objectif n'est pas d'affaiblir la Russie (ce qui est de toute façon jugé infaisable à long terme), mais de trouver une sorte de *modus vivendi* avec la Russie et d'éviter de donner à Moscou des raisons de se sentir menacée, tout simplement parce que la Russie ne disparaîtra pas.

Dans les débats actuels, la première version est sans doute plus populaire. Cependant, interpréter et rejeter les déclarations de E. Macron comme révélant une sorte de position secrètement pro-russe ou illustrant une préférence pour l'*appeasement* est trop simpliste. Les adeptes des deux paradigmes partagent le même objectif : la stabilité et la sécurité en Europe. Les idées exprimées par le Président français sont en fait bien enracinées dans les approches historiques à la Russie et jadis à l'Union soviétique, tant pendant la guerre froide qu'après. En effet, de nombreuses politiques de la guerre froide vis-à-vis de l'URSS, en dépit de la rhétorique anticommuniste, étaient partiellement fondées sur le paradigme de la stabilité et donc sur la volonté de prendre en compte certains intérêts vitaux de l'autre partie en matière de sécurité. Cela a culminé avec l'acceptation de la Destruction mutuelle assurée (*MAD*) en tant que principe déterminant sur lequel les relations entre l'Otan et le Pacte de Varsovie ont été construites – la *MAD* n'étant rien d'autre que l'expression la plus pure de l'équilibre des puissances et de la stabilité qui en découle. Ce n'est que lorsque chacun a les moyens d'anéantir l'autre qu'il y a stabilité, et donc moins de risque que l'anéantissement se produise réellement, car le prix à payer par l'attaquant serait sa propre disparition. Même après 1991, le paradigme de l'équilibre des puissances a continué à influencer les politiques, comme l'illustrent par exemple les accords bilatéraux de contrôle des armements entre les États-Unis et la Russie conclus après la guerre froide ou les dispositions de l'Acte fondateur Otan-Russie de 1997, dans lequel l'Alliance s'engage à faire preuve de retenue en ce qui concerne les infrastructures militaires proches des frontières de la Russie.

Aujourd'hui, il est indéniable que quelque chose a mal tourné dans les relations entre l'Occident et la Russie. Il n'est cependant pas surprenant que les deux écoles de pensée reposant sur les paradigmes décrits précédemment aient des explications différentes. La première affirme ainsi que toute approche fondée sur le paradigme de l'équilibre des puissances était erronée dès le départ dans une Europe de l'après-guerre froide où régnait l'illusion sur la véritable nature de la Russie. La seconde école, en revanche, considérera que le paradigme de la stabilité a été de plus en plus dilué et n'a pas été appliqué de manière suffisamment cohérente, ce qui aurait mené à la détérioration des relations Otan-Russie. Parmi les exemples

cités est la poursuite par les États-Unis de la défense antimissile stratégique, y compris l'infrastructure en Pologne et en Roumanie ainsi que le retrait unilatéral de l'Administration de George W. Bush du Traité antimissile balistique (*ABM*). Ce qu'il faut par conséquent conclure de ces débats est que, lorsqu'il s'agit de façonner l'avenir, le recours à l'histoire n'apportera donc pas aux Européens des réponses sur lesquelles ils pourront s'entendre.

Vers un nouvel ordre de sécurité européen ?

Les points de vue en Europe sont difficiles à concilier en général, comme l'a montré de manière tristement impressionnante le débat sur la défense européenne au cours de la dernière décennie, notamment sur l'autonomie stratégique. Ils seront encore plus difficiles à concilier lorsqu'il s'agira de les traduire en politiques concrètes et en postures militaires dans le contexte géopolitique actuel qui représente davantage de défis que celui des années 1990 et 2000. En effet, les deux paradigmes mèneront à des réponses différentes lorsqu'il s'agira de poser la question de savoir comment la Russie peut – au mieux – être dissuadée de continuer à menacer la paix et la stabilité en Europe.

La question qui divisera les Européens

Le débat sur le futur ordre de sécurité européen est à peine entamé. Les prochaines lignes de fractures et divergences sont néanmoins faciles à déduire des débats du passé. Ce n'est pas la dissuasion en soi, qu'elle soit nucléaire ou conventionnelle, qui sera controversée. Les Européens du flanc Est n'ont cessé de réclamer un renforcement de la puissance militaire, y compris la présence des États-Unis, afin de dissuader la Russie. Les partisans du paradigme de la stabilité ne remettent pas non plus en question la nécessité de la dissuasion. Ils ne sont ni naïfs, ni désireux de permettre à Moscou de mettre en œuvre ses approches destructrices en Europe, dans le Sahel ou ailleurs. La question politique qui sera véritablement – de manière implicite ou même explicite – au cœur du débat est donc la suivante : des intérêts vitaux en matière de sécurité que déclare la Russie peuvent-ils être légitimes et, dans l'affirmative, comment l'Occident doit-il les prendre en compte ? Si Moscou se dit menacé par l'Occident, Européens et Américains doivent-ils prendre cela au sérieux et ajuster leur posture au nom de la stabilité stratégique ? Ou bien doivent-ils miser sur un maximum de dissuasion, dans une logique selon laquelle la Russie se sentant menacée serait l'objectif même de l'approche occidentale ?

C'est à cette question que tout se résume, et elle a tout le potentiel pour diviser les Européens. La prise en compte du point de vue de la Russie, quel qu'il soit, semble en effet inacceptable dans de nombreuses capitales, en particulier en Europe centrale. Et pour ceux qui sont en principe disposés à prendre en compte la perception de la menace de la Russie, la difficulté réside dans la distinction entre

les préoccupations sécuritaires valables et fondées, et un simple prétexte fourni par Moscou afin de justifier ses actes impérialistes et déstabilisants.

Le nouvel ordre de sécurité européen de l'après-guerre ukrainienne ne sera pas décidé dans un cadre similaire à celui du Congrès de Vienne (1815). Il est bien plus probable que, tout comme cela a été le cas après la chute de l'empire soviétique, une nouvelle architecture de sécurité émergera au fur et à mesure, et au fil d'événements, dont beaucoup n'ont même pas pour but de construire un ordre. Au cours de ce processus, la question de la légitimité possible des intérêts russes en matière de sécurité sera constamment présente, au moins implicitement, et les décisions prises refléteront les réponses apportées. Cela concerne par exemple le déploiement de matériel et d'infrastructures de l'Otan dans le cadre de l'adaptation de la posture de dissuasion de l'Alliance atlantique. Autrement dit, il n'est pas possible d'échapper à cette question ou de la reporter à plus tard, pas plus qu'il ne sera viable de l'escamoter par une sorte de compromis superficiel.

La question du leadership

Le risque est évidemment que l'Europe ne sera pas en mesure seule à se mettre d'accord sur la réponse à donner. En Europe, l'adhésion aux paradigmes décrits précédemment correspond généralement à des approches ancrées dans les cultures stratégiques nationales. Le débat sur le futur ordre de sécurité européen oppose, par conséquent, des gouvernements nationaux souverains en désaccord les uns avec les autres. Les discussions européennes seront également entravées par l'héritage des débats passés et les animosités entretenues de longue date, particulièrement évidentes dans le domaine de la défense – les querelles autour de l'autonomie stratégique européenne l'ont bien montré. Ainsi, la France nourrit des ambitions de *leadership* depuis des décennies, mais ne parvient pas à véritablement convaincre ses partenaires. D'autres capitales ne sont pas forcément mieux placées pour remplir le rôle de *leader* européen en matière de sécurité. Il semble en effet peu probable que les pays du flanc Est soient réellement en mesure d'assurer ce *leadership*, qui devra à la fois reposer sur un *leadership* conceptuel et des capacités militaires crédibles. Les annonces du déplacement du centre de gravité européen vers l'Est semblent ainsi prématurées et trop axées sur le contexte de la guerre en Ukraine. Par ailleurs, le principal atout de ces pays – se faire entendre à Washington – pourrait ne pas avoir la même valeur sous une autre administration américaine. L'Allemagne, sans doute un des pays européens avec le plus de poids politique, n'a pas encore clairement indiqué quel paradigme guidera sa réflexion après la *Zeitenwende*. Par le passé, les positions allemandes s'inscrivaient assez clairement dans une logique en phase avec le paradigme de la stabilité. La rhétorique allemande, en particulier celle du ministère des Affaires étrangères, actuellement dirigé par le parti écologiste, semble plus bien belliqueuse depuis février 2022. Il reste à voir si d'autres pays dont la culture stratégique est depuis longtemps ancrée dans la tradition de la stabilité, comme la Norvège ou la Finlande, nouveau

membre de l'Otan, changeront également d'orientation. Le débat finlandais semble l'indiquer, tout comme celui qui a lieu en Suède, autre pays non-aligné souhaitant désormais rejoindre l'Otan ⁽⁵⁾.

Toutefois, les divergences nationales ne sont pas le seul obstacle. Une grande partie des connaissances sur les affaires stratégiques (et surtout nucléaires) a tout simplement disparu d'Europe lorsque les nouvelles générations ont pris le relais à l'issue de la guerre froide. Aujourd'hui, il ne s'agit pas uniquement de redécouvrir la pensée d'avant 1991, mais de la mettre à jour. En effet, les implications qu'ont les systèmes d'armes modernes, mêmes conventionnels, sur la stabilité stratégique sont à peine comprises. Ce manque de connaissances est particulièrement problématique si l'on considère que de nombreux pays européens possèdent aujourd'hui (ou ont décidé d'acquérir) ce type d'armes. Les perspectives d'un débat éclairé sur la dissuasion à l'égard de la Russie sont donc relativement faibles. À cela s'ajoute un nouveau contexte géopolitique multipolaire, bien plus difficile à naviguer que le monde bipolaire de jadis.

Face à tous ces obstacles, il est donc peu probable qu'un véritable *leadership* en la matière émerge au sein de l'Europe. Celle-ci reste donc plus dépendante que jamais du *leadership* américain – au sens militaire, mais aussi en termes conceptuels pour repenser l'ordre de sécurité européen et concevoir une posture de dissuasion. Outre-Atlantique, ce débat est plus ou moins un débat de politique intérieure, peut-être même davantage qu'un débat stratégique, comme l'illustrent les divergences intra-américaines concernant la défense antimissile. La position de l'actuelle – et surtout de la prochaine – administration américaine en la matière sera d'une importance cruciale, non seulement pour l'élaboration de la nouvelle architecture de sécurité de l'Europe, mais aussi pour la volonté des États-Unis de s'engager sur le Vieux Continent. Compte tenu des faiblesses militaires persistantes de l'Europe, plus l'Otan pariera sur la dissuasion, plus l'implication et la présence à long terme des États-Unis seront nécessaires.

Conclusion

Plus que jamais, la question du futur ordre de sécurité européen dévoile que les fondements paradigmatiques peuvent être très différents en Europe. Cependant, la gravité des défis géostratégiques est telle que les Européens ne peuvent pas se permettre des années de dialogue de sourds. Une bonne nouvelle existe cependant : les deux paradigmes – trouver un équilibre sécuritaire en Europe en affaiblissant ou en ménageant la Russie – peuvent tout à fait être complémentaires. Il serait en effet erroné de penser que plus la perception de la menace est aiguë, plus la solution consiste à adopter une posture de dissuasion agressive. Percevoir la

⁽⁵⁾ NDLR : La Suède a officiellement rejoint l'Otan le 7 mars 2024.

Russie comme un défi massif n'exclut pas la volonté de bâtir un ordre de sécurité européen misant sur la stabilité. Il en découle que la mise en place d'un véritable dialogue stratégique est plus importante que jamais afin de parvenir à une approche unifiée en Europe.

12 février 2024