

Une nouvelle architecture de sécurité pour l'Europe ?

Dmitri Trenin

TRADUCTION **Dominique David**

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2022/2 Été**, PAGES 39 À 51

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

DOI 10.3917/pe.222.0039

Date de mise en ligne : 13/06/2022

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2022-2-page-39?lang=fr>



CAIRN . INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Une nouvelle architecture de sécurité pour l'Europe ?

Par **Dmitri Trenin**

Dmitri Trenin est membre du Council on Foreign and Security Policy et du Russian International Affairs Council, à Moscou.

Traduit de l'anglais par Dominique David.

Une architecture de sécurité est un ensemble normatif et institutionnel surplombant un système plus ou moins stable de sécurité. Quels que soient les résultats sur le terrain, la guerre d'Ukraine se soldera sans doute par une nouvelle fracture européenne, avec une ligne de division beaucoup plus à l'est que celle de la guerre froide. Une nouvelle architecture de sécurité n'est donc pas en vue, même si les puissances peuvent s'accorder sur des normes de stabilisation visant à réduire le danger.

politique étrangère

Au fil de la guerre d'Ukraine, de son escalade, et avec une perspective de sortie toujours incertaine, il peut sembler quelque peu prématuré de parler d'un nouveau système de sécurité, voire même d'une architecture de sécurité pour l'Europe. Il n'est pourtant pas trop tôt pour revenir sur les raisons qui expliquent l'échec de la précédente architecture – ou de ce qui se faisait passer pour tel – et pour en tirer les leçons, en espérant qu'au moins elles ne soient pas ignorées, le temps venu.

Les architectures successives de la sécurité européenne

Il faut tout d'abord bien avoir à l'esprit qu'une « architecture de sécurité » n'existe pas en soi. Comme superstructure d'institutions, de normes, de principes, de conventions, toute architecture a un soubassement, plus ou moins stable, de relations de puissance, lequel constitue un « système de sécurité » – ou, simplement, un ordre mondial. L'architecture en question dépend fondamentalement de ces fondations et doit leur correspondre.

Ces fondations, par contre, peuvent exister sans architecture élaborée. L'équilibre des puissances européen qui exista tout au long du

XVIII^e siècle, avant que Napoléon ne l'abatte en installant une provisoire domination continentale de la France, n'avait d'abord nécessité aucune architecture paneuropéenne. Par la suite, le rapport des forces s'imposa : Napoléon fut battu et le congrès de Vienne mit sur pied non seulement un règlement de paix, mais l'architecture nécessaire pour le gérer.

Cette architecture prit la forme du Concert européen, soit un ensemble de conventions organisant les relations entre les grandes puissances du temps, et un pôle plus structuré en Sainte-Alliance, qui réunissait les principaux acteurs du continent autour des valeurs conservatrices des légitimités monarchiques. L'une des réalisations majeures de cette architecture viennoise fut la pleine inclusion, après 1818, de la France, puissance vaincue, à parité avec les vainqueurs. Cette architecture réussit à éviter la guerre de revanche, à assurer la paix entre puissances majeures pour quatre décennies et une paix paneuropéenne durant presque un siècle.

Cet équilibre des puissances devait être contesté par l'Allemagne, qui déclencha et perdit le premier conflit mondial. Un nouvel équilibre fut restauré mais l'architecture de sécurité construite à Versailles, avec un traité de paix et la création d'une Société des Nations censée gérer les relations internationales, était clairement discriminatoire à l'égard de la puissance vaincue. L'Allemagne devait endosser la responsabilité de la guerre, perdait des territoires – y compris des territoires peuplés majoritairement d'Allemands –, devait payer de très lourdes réparations, voyait ses moyens militaires considérablement limités et était d'entrée exclue de la Société des Nations.

L'architecture de Versailles avait ainsi des fondations précaires. Des acteurs majeurs se trouvaient soit exclus du système des puissances (la Russie), soit choisissaient de ne pas l'intégrer (les États-Unis). Les deux puissances pleinement acteurs du système, la France et le Royaume-Uni, n'avaient pas les moyens de maintenir les équilibres de base, et de toute façon ne se coordonnaient pas suffisamment pour le faire. L'Allemagne, humiliée mais toujours forte, défia une nouvelle fois le système, non seulement en s'éloignant de l'architecture de sécurité, mais en brisant l'équilibre des puissances sur le continent. Quant à la Russie, si elle avait réintégré le système après une longue attente, les puissances occidentales ne lui faisaient pas assez confiance pour former avec elle une alliance qui aurait pu tenir en échec une Allemagne revanchiste et en plein retour.

La Seconde Guerre mondiale conduisit à une nouvelle défaite allemande, reléguant l'Europe au statut de théâtre parmi d'autres dans la rivalité

globale entre l'Amérique et la Russie. Il n'y eut pas de paix formelle, le nouveau système fut basé sur un ensemble d'accords négociés entre puissances alliées à Yalta et à Postdam, et pour l'essentiel sur l'état politico-militaire du continent à la fin de la guerre. Le système bipolaire qui s'affirma progressivement pendant la guerre froide s'appuyait principalement sur une dissuasion nucléaire mutuelle et sur les déploiements militaires massifs des États-Unis et de l'Union soviétique de part et d'autre de la ligne divisant l'Allemagne et l'Europe. Une architecture couronnée d'un Conseil de sécurité des Nations unies le plus souvent paralysé.

Ce fut seulement trente ans après la fin du second conflit mondial qu'une réelle architecture vint organiser le système. Cela se passa à Helsinki, sur le territoire neutre de la Finlande, et fut codifié dans l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), lequel reconnaissait le découpage territorial et socio-politique hérité de la guerre, avec des dispositions de protection des droits de l'homme qui devaient, sur le long terme, éroder la sphère d'influence dominée par l'Union soviétique. Le système bipolaire avait réussi à s'assurer que la puissance défaite, l'Allemagne – ou plutôt les deux nouveaux États allemands –, était intégrée, de manière sûre sinon heureuse, à l'ordre de l'après Seconde Guerre mondiale. Mais cet ordre devait cesser de fonctionner dès lors que l'un des deux piliers – la superpuissance soviétique – s'effondrait sous son propre poids.

La Russie post-soviétique a cherché à intégrer le système dirigé par Washington

En termes de relations internationales, la guerre froide a naturellement été un conflit majeur, équivalant à une guerre mondiale. Mais l'Union soviétique n'a jamais été défaite, dans nulle bataille, et elle n'a pas trébuché sous la pression extérieure : elle s'est désintégrée au cours d'un processus de réforme erratique. Quant à son État successeur, la Fédération de Russie, elle n'avait plus le statut de superpuissance. Dès lors, le système de sécurité post-guerre froide est devenu unipolaire, clairement basé sur la domination globale des États-Unis. Pour la première fois dans l'histoire, une unique puissance se trouvait dans cette position. Un état de fait travesti par de multiples documents proclamant une supposée « victoire commune » à l'issue de la guerre froide : la Charte de Paris pour une nouvelle Europe, la transformation de la CSCE en organisation (l'OSCE), l'adoption à Istanbul du traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE) et à Astana du concept de sécurité de l'OSCE... L'Alliance atlantique, pourtant, n'était pas dissoute comme l'était le Pacte de Varsovie dirigé par Moscou et elle entreprit de s'étendre en direction du territoire de son rival d'hier.

La Russie post-soviétique a bien cherché à intégrer comme élément de poids le système dirigé par Washington ; et elle a aussi voulu établir une relation systémique avec une Union européenne proche des États-Unis. Moscou a même pensé à intégrer l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), qu'elle voyait comme le cœur du système de puissance américain. Elle a réussi à construire un partenariat avec l'Union européenne et à devenir membre du Conseil de l'Europe. L'Ouest a pourtant voulu garder la Russie à distance, sans accepter de l'intégrer pleinement – sur le modèle de l'Allemagne de l'Ouest ou du Japon de l'après-guerre –, se méfiant toujours de ses ambitions de grande puissance, susceptibles de menacer la prééminence américaine. Sur le fond, la Russie devenait donc dépendante de l'Occident sans être invitée à le rejoindre.

Cet état de fait a, bien sûr, eu de multiples conséquences. Tout en préservant pour elle-même son image de grande puissance, la Russie s'est trouvée exclue de l'Ouest et s'en est détachée progressivement. Ses élites, toujours obsédées par la sécurité, ont considéré l'avancée de l'OTAN vers les frontières russes – en dépit des protestations de Moscou – comme un défi majeur. Elles ont vu dans les interventions militaires conduites par les États-Unis un peu partout dans le monde, avec un objectif de changement de régime – des Balkans au monde musulman, de l'Afghanistan jusqu'à la Libye –, un modèle de ce à quoi il fallait désormais s'attendre. Et elles ont interprété le démontage du régime de maîtrise des armements – retrait du traité Anti-Ballistic Missile (2002), du traité sur les Forces nucléaires à portée intermédiaire (2018), du traité sur l'Espace (2020), refus de ratifier la nouvelle version du traité FCE (1999) – comme le signe qu'une architecture de sécurité négociée (à la seule exception, sans doute temporaire, du traité Start de réduction des armes stratégiques) n'était plus considérée comme utile à Washington, qui souhaiterait la remplacer par ses propres conceptions et décisions unilatérales. Dans son discours de 2007 devant la Conférence sur la sécurité de Munich, le président Poutine, pour la première fois, se dressa publiquement contre cette domination globale de l'Amérique.

Du conflit à la guerre

Pour Poutine, l'appui américain à la candidature de l'Ukraine à l'OTAN, évident depuis 2008, était la marche de trop. Ce que l'on nomma « révolution de la dignité » en Ukraine en 2014 fut vu à Moscou comme un coup d'État soutenu par l'Occident pour renverser le gouvernement constitutionnel de Kiev, et conduisit à l'intervention militaire russe pour prendre le contrôle de la Crimée – peuplée majoritairement de Russes – et au soutien de Moscou aux sécessionnistes du Donbass. Kiev se refusa à

appliquer la partie qui lui revenait des accords de Minsk, sous l'œil bienveillant de l'Occident, durant sept années... Dès lors, Poutine se trouvait face à un dilemme. Ou accepter que l'Ukraine devienne ce qu'il appelait une « anti-Russie » – soit une alternative politique et idéologique à la Fédération de Russie et en même temps, avec l'aide de l'Amérique, du Royaume-Uni, du Canada et des pays membres de l'UE et de l'Alliance, une sorte de porte-avions insubmersible sous commandement américain virtuellement aux portes de Moscou. Ou donner un coup d'arrêt à cette dérive, si nécessaire par des moyens militaires. Pour reprendre les termes mêmes de Poutine, la Russie se trouvait, fin 2021, face à une menace existentielle, sans possibilité de retraite.

Ayant sans doute déjà conclu que la Russie devrait se battre pour éviter que la menace ukrainienne ne devienne une sombre réalité, Poutine tenta de donner sa chance à la paix, à condition que ses exigences de sécurité fondamentales soient remplies – et rapidement. Tandis que les troupes russes se massaient à la frontière ukrainienne, le Kremlin rendait publique en décembre 2021 une liste d'exigences destinées aux États-Unis et à l'OTAN. Décrites comme « demandes de garanties de sécurité », elles comprenaient : l'exclusion de l'entrée de l'Ukraine dans l'OTAN (« *no Ukraine in NATO* ») ; l'engagement à ne déployer en Ukraine ni bases, ni forces, ni armes, et à n'y mener aucun exercice (« *no NATO in Ukraine* ») ; et un retrait des infrastructures militaires de l'OTAN en deçà de la ligne respectée jusqu'en 1997, date de la signature de l'Acte fondateur des relations Russie/OTAN – c'est-à-dire avant son expansion vers l'est. Poutine précisait que ces exigences étaient pour l'essentiel non négociables et devaient être acceptées comme un tout (et non comme un menu dans lequel on pourrait faire son choix), en ajoutant qu'une réponse rapide était attendue.

Sur le fond, l'acceptation par l'Occident des exigences du Kremlin aurait transformé l'architecture de sécurité européenne d'un modèle post-guerre froide dominé par les États-Unis et contrôlé par l'OTAN, en un modèle à deux piliers, où la sécurité, au moins à l'est du continent, aurait reposé sur des accords entre Washington et Moscou. À divers égards, les demandes de 2021 de Poutine se rapprochaient de la proposition de traité sur la sécurité avancée par le président Medvedev en 2008 – juste après que l'OTAN eut promis à Kiev et à Tbilissi une future adhésion à l'Alliance sans précision de date. Une proposition qui n'avait alors ouvert qu'une discussion sans résultat. Cette fois, la réponse de Washington tomba plus rapidement, mais elle n'était pas moins négative. Tout en réaffirmant sa disposition à discuter de maîtrise des armements et de mesures

de confiance, Washington et ses alliés insistaient sur le fait que les relations entre l'Ukraine et eux, ainsi que la perspective d'adhésion – même si les Américains ne semblaient guère disposés à avancer dans cette direction – n'étaient pas négociables. Kiev n'était pas, non plus, fermement incitée à appliquer les accords de Minsk. Poutine considéra dès lors le « non » américain comme une réponse définitive. Trois mois après avoir avancé ces exigences, le président russe lançait son « opération militaire spéciale » contre l'Ukraine.

La guerre en Ukraine peut être justement qualifiée de « guerre par procuration » (*proxy war*), entre un Occident emmené par les États-Unis, lui-même allié à Kiev, et la Russie. L'entrée en guerre a transformé la confrontation russo-américaine ouverte en 2014 en ce qu'on nomme désormais une guerre hybride – un conflit comparable à la guerre froide du XX^e siècle, mais très différent quant aux moyens employés et à leur impact global. Les combats en Ukraine constituent une partie seulement d'un conflit qui inclut une guerre économique quasi totale de l'ensemble de l'Occident contre Moscou ; une guerre de l'information particulièrement intense ; ainsi que d'autres dimensions opérationnelles. Les enjeux sont élevés pour les deux côtés bien que, vu la dissymétrie des forces, ils paraissent beaucoup plus hauts pour la Russie. Il reste que les stratégies des deux parties seront décisives ; et le résultat de la partie, même si les ressources des antagonistes sont largement connues, est tout sauf prévisible. C'est pourtant ce résultat qui déterminera le futur système de sécurité européen et son type d'architecture.

Depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine, le président Poutine a rendu publics les objectifs russes. Ceux-ci incluent : un statut de neutralité pour l'Ukraine, inscrit dans sa constitution et garanti internationalement ; la démilitarisation du pays – ce qui signifie probablement une drastique réduction de ses forces armées et l'interdiction de toute assistance militaire extérieure, de toute coopération militaire ; sa « dénazification », autrement dit l'exclusion des éléments ultra-nationalistes de la scène politique et idéologique ukrainienne ; la reconnaissance par Kiev de l'indépendance des républiques de Donetsk et de Louhansk ; et la reconnaissance de la Crimée comme partie intégrante de la Russie. L'Ukraine, pour sa part, entend préserver son intégrité territoriale et refuse de discuter de démilitarisation ou de dénazification. Elle est ouverte à des négociations sur la neutralité mais demande à Washington et à ses alliés des garanties de sécurité comparables à celles qu'assure l'article 5 du traité de Washington. Après plusieurs rounds de négociations, celles-ci sont aujourd'hui bloquées.

Un continent européen profondément affecté

Le futur de la sécurité européenne dépendra du résultat de la guerre sur le terrain, mais aussi de celui de cette vaste guerre hybride entre Occident et Russie et de la confrontation Chine-Amérique qui s'approfondit. Tous mouvements de long terme.

Dans un premier scénario, la phase intensive de la guerre en Ukraine pourrait se poursuivre jusqu'à ce qu'un relatif équilibre sur le terrain permette à la Russie de considérer que ses gains justifient l'effort entrepris. Ce point pourrait être atteint avec le contrôle par les forces russes, et celles de leurs alliés du Donbass, de l'est et du sud de l'Ukraine, cette dernière gardant la maîtrise du reste du pays. Il pourrait dès lors y avoir une accalmie *de facto* des combats – mais certainement pas un nouvel accord du style de Minsk.

À l'étape suivante, l'Ukraine pourrait se servir de l'accalmie pour renforcer le soutien des alliés de l'OTAN, regrouper ses forces et tenter de lancer une contre-offensive pour regagner du terrain. Si des succès limités ne peuvent être exclus, il devrait être très difficile pour Kiev de reprendre le contrôle du Donbass. Quant à une éventuelle tentative de reprendre la Crimée, elle pourrait déboucher sur une escalade majeure dans la guerre, bien au-delà de ce que nous avons connu jusqu'alors. Où que s'établisse dans l'avenir la ligne de front, l'Ukraine sera un pays divisé. Les régions Est et Sud pourraient rejoindre la Russie, ou en tout état de cause demeurer très proches d'elle.

Le conflit ukrainien pourrait demeurer longtemps sans solution

Il se pourrait que le conflit ukrainien demeure longtemps sans solution. Les réalités géopolitiques créées par la guerre dans cette région pourraient ne pas être reconnues et le découplage commercial, économique, humanitaire et culturel entre la Russie et l'Union européenne s'approfondir. De fait, la relation entre la Russie et l'Occident se ferait encore plus antagonique que durant la guerre froide. La notion de sécurité paneuropéenne perdrait alors tout sens. La plus grande partie de l'Europe, sous leadership américain et à travers l'OTAN et l'UE, s'efforcerait de contenir et de dissuader la Russie ; quant à la Russie, elle chercherait à se protéger de l'historique menace en provenance de l'Ouest. Une profonde défiance, une totale absence de respect mutuel – renforcées par l'isolement –, empoisonneraient l'atmosphère. Ceci pour une longue période : au moins une génération, peut-être plus...

Même l'idée d'une coexistence pacifique, datant de la guerre froide, ne pourrait être reprise rapidement. Tout d'abord, la paix elle-même ne serait pas très stable. Une Ukraine-croupion, ni démilitarisée ni dénazifiée, véritable « anti-Russie » soutenue par tous les moyens par l'Amérique et ses alliés, serait perçue à Moscou comme un danger réel, concret. Pour sa part, l'Ukraine, avec le soutien allié, pourrait travailler à fomentier des troubles au-delà de la ligne de front, sur l'arrière russe. De plus, l'idée de coexistence pourrait susciter quelque scepticisme dans une Russie où l'Occident aurait regagné son image d'ennemi héréditaire. À l'Ouest, la Russie se trouve déjà totalement discréditée, et même déshumanisée, avec pour conséquence que tout compromis avec elle est désormais émotionnellement difficile et politiquement impossible.

Au-delà même de l'Ukraine, la ligne de bataille entre l'Occident et la Russie s'est redessinée, excluant non seulement la pratique, mais l'idée de neutralité, maintenant largement considérée en Occident comme obsolète, voire amoral. En mer Baltique, la Suède et la Finlande se préparent à rejoindre l'OTAN, mettant fin à une longue tradition de non-alignement et de neutralité. Par ailleurs, des États européens non-membres de l'OTAN participent pleinement à toutes les sanctions prises contre la Russie. Jusqu'à la revendication de neutralité de la Suisse, qui n'est désormais plus pleinement reconnue par Moscou...

L'extinction progressive de la catégorie des États neutres approfondit la division de l'Europe. Sur le continent, seul le Bélarus s'est rangé aux côtés de Moscou. La Serbie et la Republika Srpska – et tout particulièrement leurs populations – sont pro-Russes, mais leurs responsables politiques doivent tenir compte d'un contexte géopolitique qui fait de la perspective d'adhésion à l'UE à la fois une chance et une nécessité. Quant à la Turquie, puissance régionale et membre de l'OTAN, elle a joué son propre jeu dans des équilibres multiples, à la fois en compétition avec la Russie et à ses côtés.

Un rôle pour les Européens ?

Dans cet environnement instable et explosif, bien plus que de discuter de nouveaux concepts de sécurité pour l'Europe, il est urgent de s'assurer que la dangereuse confrontation entre la Russie et l'Ouest ne conduira pas à une guerre générale sur le continent, qui tournerait presque inévitablement à l'annihilation nucléaire générale. D'où la nécessité d'une approche très différente de celles qui furent en cause durant la guerre froide ou la période post-guerre froide. Cette nouvelle approche pourrait suivre les pistes suivantes.

Dans le domaine militaire, les deux centres de décision sont la Maison-Blanche et le Kremlin. Leurs objectifs sont radicalement différents, mais aucun des deux ne peut aller volontairement au suicide nucléaire. Pourtant, si l'on considère la lourde asymétrie de puissance entre l'Amérique et la Russie, Moscou pourrait un jour se penser acculée et en conclure, pour reprendre les termes du président Poutine, qu'elle n'a plus d'intérêt à un monde sans Russie... Dans cette logique, la recherche par l'OTAN d'une victoire conventionnelle sur la Russie dans une guerre par procuration devient très dangereuse.

De fait, les Européens n'ont qu'un rôle subordonné dans les développements qui interviennent à leur porte. Aux yeux du Kremlin, ils sont collectivement dévalués comme satellites disciplinés de l'Amérique. Dans la situation actuelle, le seul leader européen qui, après le départ d'Angela Merkel, garde quelque crédibilité de partenaire pour Moscou est le président français Emmanuel Macron. Cette ouverture est unique et doit être préservée pour toute éventualité d'échange urgent, bien qu'elle ne puisse remplacer les contacts directs entre leaders américains et russes.

Les Européens peuvent cependant influencer sur la situation, et dans une direction différente. Les membres centre-européens de l'UE et de l'OTAN, qui redoutent la Russie aujourd'hui plus que jamais, peuvent faire monter la pression contre Moscou et ainsi pousser cette dernière à des décisions qu'elle n'eût pas spontanément initié. On peut ici penser, en particulier, à la situation autour de Kaliningrad, « exclave » russe entourée de territoire polonais et lituanien. Il serait fort utile de revoir l'histoire de Berlin-Ouest durant la guerre froide, afin de pondérer d'éventuelles analogies... Ceux qui se préoccupent du corridor de Suwalki feraient bien de s'aviser de l'importance existentielle pour la Russie du transit avec Kalininigrad. D'autres provocations pourraient avoir lieu : par exemple l'introduction, sous quelque prétexte, de forces terrestres de l'OTAN sur le territoire ukrainien ; ou bien une autorisation donnée aux forces aériennes ukrainiennes d'utiliser des bases voisines de l'OTAN ; ou une tentative de bloquer la petite garnison russe présente en Transnistrie.

Un nouvel équilibre continental

À moyen terme, à condition que l'on évite une guerre nucléaire, et si l'on exclut l'hypothèse peu vraisemblable d'une nette défaite russe en Ukraine qui entraînerait un changement de régime à Moscou et se traduirait par un désordre interne et un alignement sur l'Occident, un nouvel équilibre devra émerger en Europe. Russie et OTAN resteront méfiants l'un envers

l'autre, sceptiques sur la valeur des garanties de sécurité et même des accords écrits, et se reposeront d'abord sur leurs propres forces et ressources. Dans de telles conditions, un futur ordre politico-militaire en Europe ne peut être basé que sur la dissuasion croisée russo-américaine et sur le dispositif militaire séparant linéairement la Russie de l'OTAN. Un retour, en quelque sorte, aux deux premières décennies de la guerre froide mais avec une ligne de séparation nettement plus à l'est...

Ce nouvel ordre nécessitera sans doute un peu d'architecture, mais relativement peu. L'OSCE, en dépit ou à cause de son inefficacité en matière de prévention des conflits, survivra sans doute comme plateforme minimale de contacts et de discussions occasionnelles. Les lignes de communication entre les hiérarchies militaires – le chef d'état-major russe d'un côté, le chef d'état-major interarmées américain et le commandant suprême de l'OTAN de l'autre – seront maintenues de manière à éviter toute mauvaise interprétation, tout mauvais calcul. Il pourrait également exister une ligne de communication directe entre les Russes et les responsables du Conseil de sécurité nationale. Des mesures de confiance (notifications avant le lancement de missiles ou avant des manœuvres d'importance, etc.) comme certains protocoles destinés à prévenir ou à gérer d'éventuels incidents pourraient également demeurer.

D'autres éléments sont plus incertains. Un traité général sur la sécurité européenne posant des limites à l'expansion de l'OTAN n'a aucune chance de se concrétiser en raison de l'opposition claire des États-Unis. C'était l'issue recherchée lors de la guerre de Géorgie en 2008 ; en 2014 à propos de la Crimée et du Donbass ; et même en 2022 avec la guerre en Ukraine. Mais ces conflits n'ont pas pu convaincre Washington de changer de position. Si Washington demeure aujourd'hui comme hier réticent à accorder des garanties de sécurité à l'Ukraine et à la Géorgie, l'Amérique reste attentive à ce que la Russie ne puisse disposer d'un droit de veto sur l'admission de nouveaux membres à l'OTAN. Une attitude différente se solderait par une perte de prestige, de crédibilité et de leadership pour Washington.

Dans les faits, l'OTAN se prépare à accueillir de nouveaux membres au nord-est, allongeant significativement sa ligne de contact direct avec la Russie. L'Ukraine et la Géorgie restent hors de l'Alliance mais la Suède et la Finlande vont la rejoindre dans la foulée de la guerre d'Ukraine. Les Russes considèrent depuis longtemps la Suède – en dépit de sa position officielle hors blocs – comme un membre non déclaré de l'OTAN. L'adhésion de Stockholm aura sans doute quelque effet sur la perception russe

de la menace. Mais c'est la sortie de la Finlande de sa position de neutralité qui affectera le plus les calculs stratégiques de Moscou car avec ses 1300 kilomètres de frontière avec la Russie, très proche de Saint-Pétersbourg et de Severomorsk (siège de l'état-major de la flotte du Nord), elle cessera de constituer une zone tampon protégeant le nord-est russe. Moscou devra non seulement déployer plus de troupes dans la région, mais aussi se reposer davantage sur l'arme nucléaire pour parer à une éventuelle attaque sur cette direction.

Si l'on considère le Grand Nord, on doit aussi souligner que l'accession de la Finlande et de la Suède à l'OTAN aggrave l'actuelle tendance à la militarisation de l'Arctique. Plus qu'une aire de coopération, l'Arctique devient rapidement une autre ligne de front dans l'affrontement croissant entre la Russie et l'Occident. Très symboliquement, le Conseil de l'Arctique, que préside actuellement la Russie, s'est trouvé bloqué par le refus de ses membres occidentaux de parler avec la Russie après le déclenchement de la guerre en Ukraine. Les revendications concurrentes sur le plateau continental arctique, soumises pour décision aux instances compétentes dépendantes de l'Organisation des Nations unies, pourraient désormais conduire à des prises de contrôle contestées et à de possibles chocs.

Une nouvelle extension de l'OTAN au nord-est

Un accord sur les frontières en Europe et le statut de divers territoires disputés apparaît également hors de portée. À côté des problèmes posés par l'Abkhazie, l'Ossétie du Sud, la Transnistrie, le Nagorny-Karabagh, le Kosovo ou Chypre du Nord, la question ukrainienne semble massive... Avant de lancer son opération militaire spéciale, le président Poutine a signé une loi reconnaissant l'indépendance du Donetsk et de Louhansk. L'un des objectifs clé de la campagne militaire russe était d'étendre le contrôle des deux *oblasts* sur l'intégralité de leur territoire administratif – dont Marioupol, par exemple, toujours sous contrôle de Kiev. Les forces russes ont réussi à s'emparer de parties du sud ukrainien – les *oblasts* de Kherson et Zaporijia, qui pourraient se séparer de Kiev, voire opter pour rejoindre la Russie. La reconnaissance de ces réalités, même *de facto*, restera interdite aux leaders ukrainiens pour une longue période. Si, en sus, la Russie réussissait à s'assurer d'Odessa et de sa région, elle pourrait établir un lien avec la Transnistrie, où une garnison russe maintient depuis 1992 son ancrage russe.

Des accords de maîtrise des armements pourraient, par contraste, se concrétiser, suivant les lignes des conversations russo-américaines de janvier et début février 2022. De tels accords pourraient réaffirmer un

bannissement d'Europe des systèmes FNI, ainsi que d'autres systèmes de frappe. Par contre, il semble impossible de prévoir un retrait des déploiements nucléaires américains d'Europe, comme demandé par Moscou. De même, au lieu d'être démantelées selon le vœu russe, les infrastructures et forces de l'OTAN sur le flanc est se verront renforcées. De son côté, la Russie pourrait développer sa coopération militaire avec le Bélarus, Minsk étant disposée à autoriser le déploiement d'armes nucléaires sur son territoire. L'Acte fondateur des relations OTAN/Russie est pour l'essentiel mort, et les relations entre Moscou et l'Alliance ne dépasseront sans doute pas, dans l'avenir prévisible, les communications entre commandements militaires. Les mesures de confiance pourraient s'avérer les seules solutions pour maintenir un minimum de compréhension entre la Russie et l'Occident.

* * *

Résumons : une nouvelle architecture de sécurité pour l'Europe, dans sa définition géographique, semble impossible pour les court et moyen termes. À sa place, nous aurons affaire à un dispositif de tranchées autour de concentrations militaires. Un dispositif fondamentalement basé sur la réalité d'une dissuasion réciproque, et d'une assurance de capacité de destruction mutuelle entre Russie et Amérique. Pour le dire différemment : la posture de sécurité de la Russie sur son flanc ouest servira à la fois à défendre ses intérêts dans la région et à dissuader l'alliance occidentale. De même, la posture de sécurité de l'OTAN visera à contenir et à dissuader la Russie. Le seul point sur lequel les deux côtés pourront s'accorder est la nécessité de prévenir une guerre totale entre eux, parce qu'elle conduirait à l'annihilation nucléaire.

Au lieu de rêver à un Helsinki 2, il vaut mieux accepter la réalité de l'impasse d'un continent divisé, alors que l'Ukraine, qui a échoué à incarner un rôle de pont, ou de tampon, entre la Russie et l'Ouest, aura perdu une partie de son territoire et de sa population. Quant aux concentrations militaires, l'attention doit être constante pour réduire des risques qui sont d'ores et déjà plus hauts que ceux des années 1980, 1970, et beaucoup plus haut que ceux des années 1960... Des mécanismes d'assurance spécifiques, plutôt qu'une architecture globale de sécurité, sont ici nécessaires. Certains d'entre eux – lignes rouges entre leaders ; canaux de communication entre responsables militaires et de la sécurité ; dispositifs de notification et d'inspection dans la logique des traités de réduction des armements stratégiques ; mécanismes de « déconfliction » sur le modèle syrien... – sont d'ores et déjà en place.

Même si l'on se concentre sur le sujet européen, on ne peut négliger un environnement plus large. La guerre hybride russo-américaine ne constitue pas la rivalité centrale entre grandes puissances des années 2020. La principale compétition oppose États-Unis et Chine. Elle se fait plus intense, plus militarisée, et, au fur et à mesure qu'elle s'aggrave, la relation entre Pékin et Moscou devient plus profonde. Elle est officiellement dite « sans limite » et « plus qu'une alliance militaire ». La possible constitution de deux blocs opposés – États-Unis/Occident *versus* Chine/Russie – ne transformerait pas seulement le rapport des puissances dans le monde, mais l'intégralité de la scène internationale.

Si la tendance actuelle à un nouveau découplage global, à une nouvelle division permanente, devient réalité, la situation politico-militaire de l'Europe deviendra hautement dépendante de la dynamique des relations entre les deux blocs. Cela n'est pas encore certain, mais il est un fait : l'expansion politico-idéologique de l'Ouest a atteint ses limites. Ni la Chine, ni (cette fois) la Russie ne sont prêtes à embrasser l'universalisme libéral-démocratique promu par l'Occident. Quant à l'avenir de l'Union européenne, la question est ici de savoir si ses États membres continueront à se contenter d'être les (très) *junior partners* des États-Unis dans l'OTAN, ou si une forme d'autonomie stratégique de l'UE finira par s'affirmer. C'est en définitive ce facteur qui décidera de l'existence ou non de solides fondations pour une nouvelle architecture de sécurité européenne – et de quel type de fondations il s'agit. Mais beaucoup de choses peuvent encore arriver avant que ne surgisse la réponse à cette question...



Mots clés

Politique étrangère russe
Guerre en Ukraine
États-Unis
OTAN