

Sécurité européenne après la rupture de 2014

2014 marque une rupture dans la sécurité européenne. La simultanéité des crises à l'Est et au Sud remet en question la vision d'un ordre sécuritaire intégratif et libéral. Sa réorientation doit se faire à la croisée Ouest – Est – Sud. La sécurité européenne sera de nouveau pratiquée de façon plus transatlantique, plus modeste sur le plan européen et de plus en plus nationale et minilatérale.

Par Andreas Wenger

L'époque qui a suivi la guerre froide, pendant laquelle la sécurité européenne était déterminée par la vision d'un ordre sécuritaire intégratif et libéral, prend fin avec les crises de 2014. Le modèle dominant depuis 1990 d'une Europe libérale et ouverte partait du principe que la sécurité en Europe était indivisible et reposait sur des normes communes et sur l'élargissement institutionnel. Cette vision était incontestée à l'intérieur et constituait la ligne de conduite de la politique d'élargissement envers les voisins à l'Est et au Sud-Est, qui se bouscullaient dans l'OTAN et l'UE. Pendant longtemps elle a aussi semblé sans concurrence à l'extérieur, car même la Russie semblait s'orienter sur elle ou du moins de ne pas la contrecarrer activement. En tant qu'ambition politique, elle avait un impact puissant parce qu'elle reportait à l'avenir la question du rôle futur d'une Russie qui avait repris du poil de la bête et de la position de l'«Europe intermédiaire» dans le système sécuritaire européen.

Depuis 2014 il est cependant évident que la vision d'un ordre sécuritaire européen intégratif et libéral est soumise à un double défi: à l'intérieur par une hausse des forces politiques antilibérales dans de nombreux Etats membres de l'UE/de l'OTAN, la fragmentation politique de l'UE à la suite de la crise de l'euro et du Grexit ainsi que la dilution des relations transatlantiques entre



Un portrait de Vladimir Poutine, composé de 5000 douilles ramenées du front de l'Ukraine, et appelé «le visage de la guerre», dans le studio de l'artiste ukrainienne Dariya Marchenko à Kiev (23.7.15). Reuters

les Etats-Unis qui se tournent de plus en plus vers le Pacifique et une Europe qui se penche principalement sur elle-même; à l'extérieur par la simultanéité des crises autour de l'Ukraine à l'Est et autour de l'Etat islamique (EI) au Sud, où se manifestent de manière flagrante et presque le long de l'ensemble de la périphérie européenne des représentations de l'ordre et des discours stratégiques alternatifs.

La réorientation de la sécurité européenne doit commencer par une analyse des causes qui reflète tant les points communs que les différences des défis stratégiques de l'Europe à l'Est et au Sud. Il faut la comprendre comme un défi stratégique à la croisée Ouest – Est – Sud et non comme des défis opérationnels détachés le long de catégories sous-régionales (Europe de l'Est, Balkans, Caucase, Proche-Orient, Afrique du

Nord) et fonctionnelles (sécurité intérieure, défense, politique étrangère). Et elle doit déboucher sur une renégociation des rôles des principaux acteurs occidentaux dans la politique de l'ordre, une renégociation qui relie entre eux les plans nationaux et multi-latéraux.

Ukraine: retour de la géopolitique

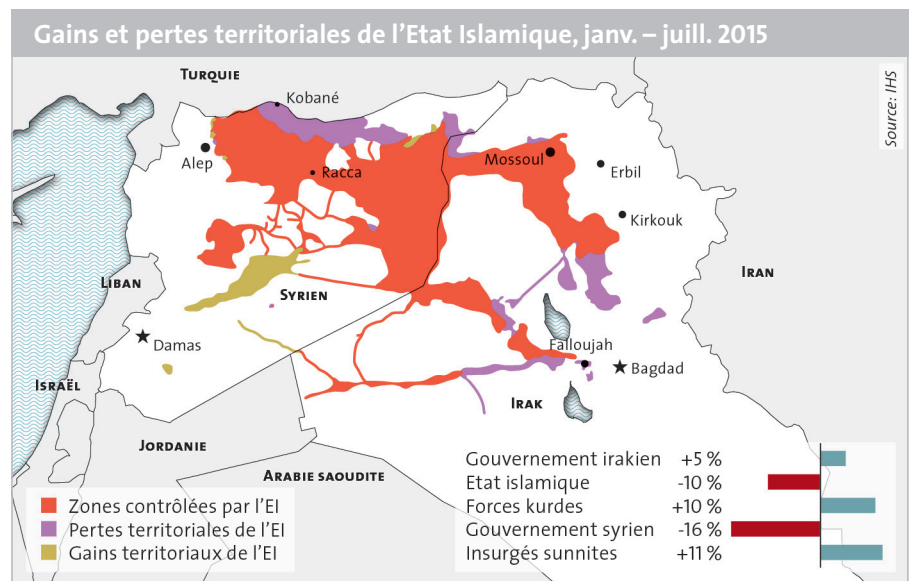
La géopolitique est redevenue un défi de la sécurité européenne à la suite de la crise ukrainienne. Depuis 2008, la Russie a fait comprendre par deux guerres qu'elle ne veut plus accepter les représentations de l'ordre occidentales et l'extension y afférente des institutions occidentales dans «son étranger proche». Le but de la guerre de Géorgie (2008) était d'empêcher une intégration stratégique de la Géorgie dans l'OTAN. Celui de la guerre d'Ukraine est d'empêcher une intégration politico-économique de l'Ukraine dans l'UE.

Même si l'aliénation stratégique entre l'Occident et la Russie était en cours depuis longtemps, la crise a surpris les deux côtés en 2014. La chute du gouvernement Ianoukovitch et la ratification de l'accord d'association avec l'UE ont représenté un fiasco stratégique pour Poutine. Le virage patriotique de Poutine et l'accentuation de l'altérité culturelle de la Russie exprimaient aussi la crainte que la «révolution orange» pourrait remettre en question la stabilité intérieure de la Russie. L'annexion contraire au droit international de la Crimée et l'intervention militaire de la Russie en Ukraine orientale ont à leur tour choqué beaucoup

La sécurité européenne doit se préparer à une instabilité persistante à la périphérie sud.

d'Européens, surpris par l'absence de scrupules avec laquelle Moscou était disposée à bloquer l'intégration de l'Ukraine dans les structures occidentales.

Les événements de 2014 ont fait voir à tous le caractère géopolitique de la crise entre la Russie et l'Occident. Il s'agit là d'un conflit entre deux projets d'intégration politico-économiques incompatibles – entre l'UE et l'Union économique eurasiatique – pour l'influence dans les régions de l'Europe intermédiaire. Les territoires contrôlés par la Russie en Ukraine, en Moldavie et en Géorgie servent effectivement de gage territorial grâce auquel peut être empêchée une intégration de ces territoires dans l'UE et l'OTAN. L'intervention militaire de la



Russie en Europe intermédiaire a par ailleurs eu des répercussions sur l'équilibre militaire entre l'OTAN et la Russie. Le besoin de réassurance des Etats baltes et de la Pologne sur le plan de la politique de sécurité a augmenté, ce qui a à son tour déclenché au sein de l'OTAN une discussion sur les possibilités d'une adaptation de la stratégie de dissuasion.

Il reste une question centrale de savoir dans quel sens la Russie va évoluer et combien de temps va durer son virage révisionniste. La Russie n'est pas une puissance mondiale bénéficiant d'un large soutien. Les relations entre la Chine et les Etats-Unis sont structurellement plus déterminantes pour la politique mondiale. Il n'y a pas non plus de coalition efficace de puissances antilibérales

entre la Russie, la Chine et l'Iran, qui pourrait dominer l'Eurasie. La Russie de Poutine est fragile à l'intérieur et vulnérable à l'extérieur. On ne sait pas comment les élites russes réagiront aux coûts élevés d'un contrôle néo-impérial de l'étranger proche ou comment elles se positionneront dans l'ordre international, étant donné les dépendances économiques mutuelles. La sécurité européenne doit se préparer à ce que l'avenir de la Russie reste dans une large mesure incertain dans un futur proche.

EI: Etat alternatif

Même quand l'Europe porte son regard sur le Sud, des représentations alternatives de l'ordre se manifestent depuis 2014. Mais il

ne s'agit pas en premier lieu d'un défi géopolitique du point de vue européen. Le discours de l'Islam politique radical se nourrit d'une combinaison de panarabisme et d'islamisme antioccidental et anticolonial, s'entendant comme un mouvement de renouveau religieux et social. Il représente dans sa version radicale un défi pour le concept occidental d'Etat.

L'espoir donné en 2011 d'un succès durable des mouvements de réforme avait bientôt fait place à une désillusion croissante. En Egypte comme dans les monarchies du Golfe, des forces réactionnaires et autoritaires ont su s'imposer avec insistance. La montée de l'EI en 2014 a en outre fait comprendre que le printemps arabe n'avait pas privé l'islamisme radical de son vivier. Bien au contraire: en Syrie et en Irak, l'Etat central s'est désintégré, des concepts séculaires et religieux d'Etat se sont concurrencés, et les combattants comme les réfugiés se sont de plus en plus déplacés, sans tenir compte des frontières. Des guerres par procuration de puissances externes se sont simultanément superposées aux situations de guerre civile confuses, que ce soit dans le contexte de tensions entre l'Iran/Chiite et l'Arabie saoudite/Sunnite ou entre les Etats-Unis et la Russie.

La déstabilisation croissante dans le Sud reste également, comme les développements à l'Est, un défi stratégique pour la sécurité européenne. Les Etats-Unis ont essayé de permettre, en maintenant les frontières étatiques, un développement évolutionnaire de la région sans être impli-

qués dans une guerre nouvelle. Leur attention se porte, outre les efforts de stabilisation en Syrie et en Irak, sur le recalibrage de leurs relations avec les puissances émergentes dans la périphérie arabe (Iran, Turquie, Israël). L'intérêt des Européens se porte par contre en premier lieu sur les ré-

A l'avenir, la sécurité européenne sera de nouveau conçue de manière plus transatlantique.

percussions qu'ont les dynamiques régionales pour les systèmes de la sécurité intérieure en Europe. Les mots-clés sont le retour des combattants étrangers (*Foreign Fighters*), la migration clandestine par la Méditerranée et la route des Balkans et le risque d'interruptions dans l'approvisionnement en énergie. La sécurité européenne doit se préparer à une instabilité persistante à la périphérie sud.

Ouest – Est – Sud

Jusqu'à présent, l'Ouest a réagi aux défis de politique sécuritaire à l'Est et au Sud sans mettre en rapport les uns avec les autres les différents défis régionaux et fonctionnels à la périphérie européenne. Le désaccord dans les questions opérationnelles sera cependant plus facile à surmonter si l'on met les défis respectifs dans un contexte stratégique plus large. Il faudrait, pour réorienter la sécurité européenne, lutter à la croisée Ouest – Est – Sud.

La simultanéité des crises à l'Est et au Sud de l'Europe nécessite que l'on approfondisse la question de savoir ce que signifient les représentations de l'ordre et discours stratégiques alternatifs à la périphérie européenne pour la conscience occidentale et en particulier européenne ainsi que pour l'avenir de la sécurité européenne. Le défi posé par la Russie ne peut pas être réduit simplement à un conflit géopolitique classique car il se manifeste trop dans le domaine économique et sous forme d'une menace hybride comprenant une désinformation ciblée, des cyberattaques et une infiltration politique. Et le défi dans le Sud ne peut pas non plus être réduit purement à des acteurs non étatiques car il est trop étroitement lié à des dynamiques régionales dans le domaine de la politique de l'ordre et aux intérêts spécifiques de différents acteurs étatiques occidentaux.

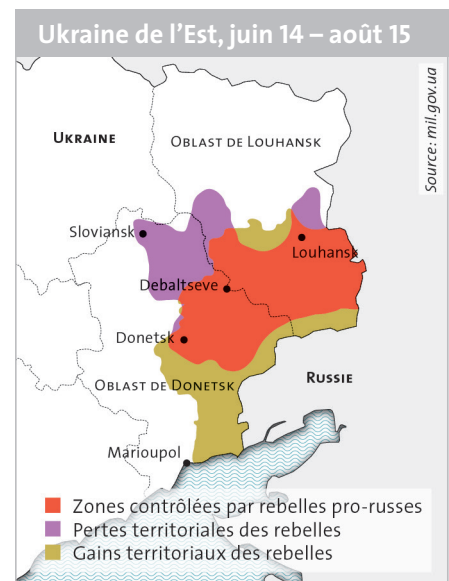
Un débat sur l'avenir de la sécurité européenne seulement fixé sur la Russie a tendance à placer au centre des positions ex-

trêmes incompatibles de «sympathisants de Poutine» ou d'«opposants de Poutine». Les premiers voient dans la stratégie d'élargissement occidentale la raison de la crise actuelle dans les relations avec la Russie et soulignent le rôle de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) comme une institution sécuritaire paneuropéenne; les derniers voient dans le virage révisionniste de Poutine la raison de la crise et avancent que la sécurité des membres de l'Alliance d'Europe de l'Est, respectivement le droit des pays d'Europe intermédiaire à choisir librement l'alliance à laquelle ils veulent adhérer, ne peuvent être garantis qu'en développant une défense préventive respectivement un rapprochement rapide aux institutions occidentales. Aucune des deux explications ne peut développer de nouvelles grandes lignes stratégiques à la hauteur de la complexité des défis pour la réorientation de la sécurité européenne.

Un débat stratégique mettant la question de la Russie dans un contexte régional et mondial plus large ouvre par contre de nouvelles possibilités d'action: il minimise le potentiel de tension entre les Européens et les Etats-Unis en incluant le potentiel de coopération sélectif entre l'Occident et la Russie (Iran, EI, Arctique, etc.) dans les réflexions et en reconnaissant le rôle de la Russie dans les organismes internationaux. Simultanément, il minimise le potentiel de tension intereuropéen entre les Européens du Nord et du Sud en mettant les défis de politique de sécurité à l'Est et au Sud dans un contexte stratégique commun.

De l'élargissement à la consolidation

Etant donné les phénomènes d'érosion intérieure et extérieure de l'ordre sécuritaire européen, la focalisation stratégique de l'Occident doit passer de l'élargissement à la consolidation. L'Europe doit accepter que tous ses voisins ne partagent pas ses normes et les représentations de l'ordre y afférentes. Le fait que la perspective d'adhésion soit et reste liée comme avant dans beaucoup de pays à des attentes élevées ne rend pas la chose plus aisée. Il ne s'agit pas de remettre en question les normes et valeurs propres; il ne faut cependant pas non plus retirer la perspective d'adhésion de la table. Les processus d'élargissement institutionnels de l'OTAN et de l'UE méritent aussi qu'on les apprécie comme il se doit. Ils étaient une réponse appropriée et fructueuse au bouleversement stratégique du début des années 1990.



Malgré tout, il faut également reconnaître aujourd'hui qu'une focalisation étroite sur une stratégie d'élargissement autocentrée ne peut plus garantir de solutions viables pour des questions de sécurité concernant toute l'Europe. On recherche des solutions plus flexibles qui laissent de la place pour des valeurs et des concepts d'Etat différents. Il faut en premier lieu reconsidérer l'instrument de la conditionnalité qui ne devrait plus être mis au centre des relations économiques et politiques avec les voisins indépendamment de la dynamique de systèmes de stimulants alternatifs. La conditionnalité de l'adhésion se heurte de plus en plus à des limites parce que, premièrement, les réformes exigées sont plus difficiles dans le contexte d'une crise sécuritaire aiguë et parce que, deuxièmement, les analyses avantages-coûts des élites locales sont influencées par des stimulants positifs et négatifs (récompenses; menaces) d'Etats tiers (par exemple la Russie).

De savoir si les Etats européens parviennent à mettre en place les relations avec leurs Etats voisins de plus en plus par le biais d'intérêts communs et d'une coopération pragmatique est une question centrale, non seulement d'un point de vue économique-politique mais aussi pour la politique de sécurité. Ceci contrairement à l'approche politique actuelle, qui opère par le biais de l'établissement de normes internes uniformes et d'un processus de judiciarisation des relations politiques. Il ne sera pas facile à l'UE de faire ses adieux à une approche technocratique basée sur le «Take the acquis or leave it». C'est néanmoins néces-

saire et cette approche sera d'abord poussée au niveau national, bilatéral et minilatéral. La recherche de nouveaux mécanismes de convergence régionaux à la croisée entre une conditionnalité moins stricte et une perspective d'adhésion repoussée en arrière reste un défi central pour la politique de voisinage enlisée de l'UE.

Les Etats-Unis restent importants

La rupture de 2014 requiert en outre une renégociation des rôles des principaux acteurs occidentaux dans la politique d'ordre tant sur le plan multilatéral (OTAN, UE, OSCE) que national, bilatéral et minilatéral. La réorientation de la sécurité européenne pose des exigences de coordination élevées et nécessite une approche straté-

L'Allemagne joue à plusieurs égards un rôle politique clé.

gique large. Il s'agit de s'assurer que les initiatives de l'OTAN, de l'UE et de l'OSCE ne se bloquent pas mutuellement. Une coordination lâche par un groupe d'acteurs clés se réorientant est de rigueur.

A l'avenir, la sécurité européenne sera de nouveau conçue de manière plus transatlantique. Même si les Etats-Unis s'engageront de manière plus sélective, ils restent une puissance centrale de l'ordre européen. L'importance politique régionale de l'OTAN augmente et reste, étant donné les aléas russes, l'ancre centrale de la stabilité euroatlantique. Elle peut conceptuellement continuer de s'orienter sur une politique Harmel à double voie alliant le dialogue politique à la dissuasion et à la défense. Une question centrale reste de savoir dans quelle mesure il faut développer l'infrastructure militaire et la présence de moyens lourds dans les Etats baltes, en Pologne, en Bulgarie et en Roumanie dans le contexte de la solidarité et réassurance au sein de l'Alliance. La quête d'un équilibre géopolitique sur le plan transatlantique et les efforts de politique de l'ordre intégrative sur le plan paneuropéen ne sont en outre

pas mutuellement exclusifs. Une OSCE renforcée peut agir comme pont paneuropéen tant en ce qui concerne la connectivité économique qu'en ce qui concerne la coopération en politique de sécurité. Sa marge de manœuvre ne dépassera cependant pas à l'avenir l'intersection de la volonté politique de tous les Etats membres en raison du principe du consensus.

En gros, l'UE perd par contre, en raison de ses déficits militaires et mécanismes de décision lourds, de l'importance en tant que puissance de l'ordre. Elle reste cependant importante sur le plan de la politique de sécurité: d'une part, le concept de la sécurité par l'intégration va rester le fondement normatif de la sécurité européenne. De l'autre part, l'UE demeure centrale pour la prévoyance sécuritaire globale dans le domaine de la sécurité intérieure (police, justice, infrastructures). Etant donné la guerre hybride menée par la Russie à l'Est et le défi posé par des acteurs non étatiques au Sud, la capacité de résistance intérieure des sociétés européennes revêt une grande importance.

Le caractère des défis de politique de sécurité à l'Est et au Sud se ressemble dans la mesure où les risques et menaces identifiables ne se laissent pas saisir adéquatement dans les catégories fonctionnelles traditionnelles: sécurité intérieure contre sécurité extérieure, instruments civils contre instruments militaires, acteurs étatiques contre acteurs non étatiques. L'importance de la coopération dans le domaine de la sécurité intérieure augmente non seulement dans l'UE mais aussi dans l'OTAN. Avec le concept de résilience qui souligne une forme décentralisée de gouvernance, de nouvelles possibilités de collaboration policière, civile, des renseignements et militaire entre les Etats faisant partie de l'OTAN et de l'UE voient le jour.

Leadership politique coordonné

À l'avenir, la sécurité européenne sera de nouveau conçue et pratiquée de manière de

plus en plus nationale et minilatérale. Les défis de politique de sécurité – mais aussi les instruments pour en venir à bout – sont cependant devenus tellement complexes et embrouillés que des formes de coopération plus flexibles incorporant une multitude d'acteurs étatiques et non étatiques deviennent plus importantes. Il ne faut pas s'attendre à des décisions nationales non coordonnées parce que la capacité de contrôle purement nationale et étatique des défis de politique de sécurité va de nouveau baisser au total dans le contexte de budgets serrés et de marchés globalisés.

Les différentes réactions nationales aux crises à l'Ouest – Est – et au Sud sont également déterminantes pour la réorientation de la sécurité européenne. Une question centrale est de savoir si les nouveaux et anciens acteurs clés parviennent à assurer un leadership politique coordonné. L'Allemagne joue à plusieurs égards un rôle politique clé, elle n'a jamais été mise à l'épreuve sur autant de fronts dans le domaine de la politique étrangère et stratégique. En raison de motifs structurels, elle continue cependant de dépendre de partenariats efficaces avec la France (Ouest et Sud) et les Etats-Unis (Est et Sud). La Grande-Bretagne fait preuve de retenue sous le signe du débat réformateur de l'UE et a perdu de l'influence, du moins temporairement. La Pologne a quant à elle gagné de l'importance et constitue dans l'axe Pologne-Allemagne-France le pôle misant sur l'isolation de la Russie. La balle est pour le moment dans le camp des Européens. Une coordination étroite avec Washington reste cependant indispensable si les crises à l'Est et au Sud continuent d'escalader.

Prof. Dr. Andreas Wenger est professeur de politique de sécurité internationale et suisse à l'ETH de Zurich et dirige le Center for Security Studies (CSS) à l'ETH de Zurich.

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist et Matthias Bieri
Traduction: Consultra; Relecture: Livio Pignoni
Layout et graphiques: Miriam Dahinden
ISSN: 2296-0228

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Sanctions sectorielles: un outil de la diplomatie coercitive No 176

Yémen: révolution et intervention saoudite No 175

Le «fer de lance» de l'OTAN No 174

La réduction des risques de catastrophes après Sendai No 173

La Russie de Poutine et la sécurité européenne No 172

Politique spatiale: en route vers de nouvelles sphères No 171