

# La Russie de Poutine et la sécurité européenne

La crise ukrainienne marque une importante césure dans l'ordre sécuritaire européen: la Russie remet en question des principes fondamentaux de la coopération internationale. L'image souvent ressortie d'une «nouvelle guerre froide» est néanmoins réductrice. Le conflit actuel entre l'Occident et Moscou a cependant des conséquences pour la politique de sécurité européenne et également suisse.

Par Christian Nünlist  
et Oliver Thränert

Après l'annexion de la Crimée par la Russie, il n'a pas fallu longtemps pour que l'on parle en Occident d'une «nouvelle guerre froide». La crise ukrainienne représente en effet un tournant dans le développement de la politique de sécurité européenne: le président Vladimir Poutine s'est prononcé contre une perspective politique commune avec l'Occident. Moscou a, en mars 2014, enfreint de manière flagrante les principes, aussi réitérés jadis par la Russie, de respect de l'intégrité territoriale et d'indépendance politique des Etats. La Russie a au contraire fait valoir ses intérêts en Ukraine en ayant recours à des moyens militaires. L'appropriation illégale de la Crimée a abouti à des frontières russes qui ne sont pas universellement reconnues, ce qui fait à son tour comprendre de manière particulière que, contrairement à ce qui a été convenu dans l'acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) de 1975, les frontières dans la zone euro-atlantique ne sont plus uniquement changées à l'unanimité. Le fossé entre la Russie et l'Occident s'est donc creusé en 2014 et ne devrait pas se réduire dans un avenir proche à moins qu'il ne se produise dans la politique russe un changement radical entraîné par la politique intérieure.

La crise ukrainienne met fin à la période qui a succédé à la guerre froide pendant laquelle on nourrissait l'espoir qu'un espace



Les séparatistes pro-russes de l'Est de l'Ukraine ont contribué au fait que la sécurité de l'Europe soit de nouveau davantage au centre du débat politique. *Baz Ratner / Reuters*

de paix démocratique se dessine de Vancouver à Vladivostok après les révolutions pacifiques en Europe orientale et centrale. Poutine a durablement détruit en 2014 la perspective d'une communauté de valeurs de l'Occident avec la Russie – et donc aussi la vision de l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) comme une «communauté de sécurité» d'Etats partageant les mêmes idées dans la zone euro-atlantique et eurasiatique.

Poutine semble avoir délibérément décidé de se détourner en permanence de l'Occident. L'Occident doit se préparer à une confrontation politique persistante avec la Russie – qui n'en demeure pas moins une puissance nucléaire et une puissance ayant le droit de veto au conseil de sécurité de l'ONU. Et il n'y aura pourtant pas de retour à la guerre froide. Les différences structurelles entre jadis et aujourd'hui sont trop grandes. *Premièrement*, la Russie n'est plus

une superpuissance mondiale comme l'était l'Union soviétique entre 1945 et 1990. Le monde n'est pas bipolaire aujourd'hui et une compétition idéologique entre capitalisme et communisme ne fait pas non plus rage. Deuxièmement, l'Europe n'est plus le centre d'un affrontement mondial. Les Etats-Unis n'ont pas l'intention de «pivoter de nouveau vers l'Europe». L'Europe est donc elle-même exhortée à supporter l'essentiel du nouveau conflit.

La relation avec Moscou empreindra de manière prépondérante la sécurité européenne ces prochaines années. La Suisse est également directement concernée par cela – et sera obligée de réfléchir au rôle de la Russie en Europe et à la contribution de la Suisse à la sécurité européenne tant dans la Stratégie de politique étrangère 2016–2019 que dans le Rapport sur la politique de sécurité 2016.

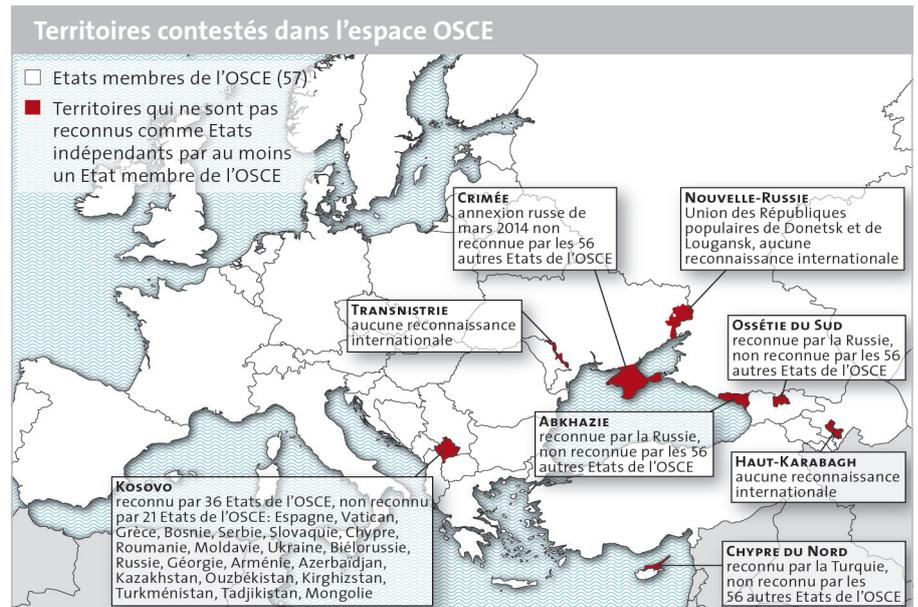
### Lutte pour l'influence

L'objet du litige politique actuel entre l'Occident et la Russie est d'une part la prétention occidentale à déclarer ses valeurs comme étant universellement valables et à accorder à chaque Etat – dans la mesure où

## Il est aujourd'hui beaucoup plus difficile d'imprimer des cartes géographiques politiquement correctes qu'en 1975.

il remplit les critères correspondants – l'accès à des structures occidentales comme l'UE ou l'OTAN. D'autre part, la Russie nourrit sous Poutine l'ambition d'être le centre de puissance d'un pôle dirigé contre l'Ouest dans ses valeurs. La création de l'Union économique eurasiatique (UEE) avec le Kazakhstan, la Biélorussie, l'Arménie et le Kirghizstan est au centre de ces efforts. Son objectif est d'intégrer en permanence d'autres pays voisins dans cette orbite.

L'Ukraine constitue le foyer de cette confrontation géostratégique. Si le pays devait devenir un jour une démocratie occidentalisée et fonctionnelle, les rêves moscovites de la mise en place d'une zone d'influence antioccidentale s'envoleraient en fumée. Inversement, l'Occident trahirait ses propres valeurs s'il barrait la route menant à l'UE et à l'OTAN à des Etats qui ne veulent pas retourner sous la tutelle russe. Le droit d'adhérer à des alliances était un acquis important du processus de la CSCE qui a considérablement marqué l'architecture sécuritaire européenne après 1990.



L'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie forment un groupe d'Etats dont les populations aspirent en majorité de plus en plus à l'occidentalisation mais à qui cette route est cependant barrée: à cause de faiblesses économiques et politiques dont ils sont responsables, mais aussi parce que la Russie a contribué de manière décisive à ce que ces pays restent impliqués jusqu'à nouvel ordre dans des conflits territoriaux.

Un antagonisme persistant entre l'Occident et la Russie dans cette région est donc programmé.

A certains égards, la situation actuelle est plus problématique que pendant la seconde moitié de la guerre froide. La base de l'acte final d'Helsinki de 1975 était la reconnaissance de toutes les frontières existant jadis ainsi que la promesse de ne les déplacer que d'un accord commun. L'Europe actuelle en est très éloignée. A la suite des guerres de succession yougoslaves, de nouveaux Etats ont été créés sans que tous les Etats membres de l'OSCE l'aient voulu. Le Kosovo n'est pas reconnu à ce jour par de nombreux pays dont la Russie, la Géorgie et l'Ukraine, mais aussi l'Espagne et la Grèce. Moscou même a créé en 2008 avec l'Abkhazie et l'Ossétie des entités qui ne sont guère reconnues comme des Etats par un autre gouvernement et la «République de Transnistrie», qui s'est séparée de la Moldavie, est elle aussi un Etat non reconnu. Finalement, la Russie a elle-même, depuis l'annexion illégale de la Crimée, des

frontières extérieures qui ne sont pas acceptées par la communauté internationale. Il est donc aujourd'hui beaucoup plus difficile d'imprimer des cartes géographiques politiquement correctes qu'en 1975.

### L'Ukraine coupée en deux

Francis Fukuyama n'avait qu'à moitié raison en été 1989 avec sa thèse sur la «fin de l'histoire»: le mode de production capitaliste a universellement triomphé sur tous les autres modèles mais la Russie (et la Chine) a en même temps aidé le capitalisme autoritaire, largement découplé de la démocratie, à percer. Alors que l'Occident porte haut la démocratie, l'Etat de droit y compris la protection de l'individu et des minorités ainsi que le pluralisme et l'individualisme, l'«école eurasiatique», qui gagne de plus en plus d'importance en Russie, oppose à la manière de penser occidentale des valeurs nationales russes et mène une campagne à caractère religieux contre le libéralisme et la «décadence occidentale».

La crise ukrainienne confirme aussi rétrospectivement l'article controversé de Samuel Huntington sur le «choc des civilisations» de 1993. Huntington y faisait la distinction entre un christianisme occidental d'une part et un christianisme orthodoxe d'autre part. C'est pourquoi il a prédit que des failles culturelles découperaient la Biélorussie et l'Ukraine. L'Ukraine est en effet coupée en deux aujourd'hui. Alors que les habitants à l'ouest de l'Ukraine s'opposent à l'expansionnisme de la Russie de Poutine de plus en plus antioccidentale et orthodoxe,

ceux de l'est de l'Ukraine sentent quant à eux qu'ils font partie de cette dernière.

Cela ne suffit certes pas à expliquer le conflit ukrainien sous toutes ses facettes, mais Huntington a mentionné par ces réflexions sur le « choc des civilisations » un élément essentiel. Avec de graves conséquences pour le futur ordre européen: il y a pour le moment des raisons de penser que ce dernier sera marqué ces prochaines années par une séparation entre un Occident éclairé et séculaire accordant sa place à l'individu et un Orient orthodoxe, antioccidental misant sur la communauté.

### Contrôle des armements et détente

Les pourparlers sur le désarmement et le contrôle des armements étaient un composant important de la politique de détente pendant la guerre froide. Ils n'ont certes produit des résultats profonds qu'avec le traité INF de 1987 mais les discussions même ont déjà aiguisé à partir des années 1950 la compréhension mutuelle de la pensée de l'autre. De premiers progrès ont en outre déjà été atteints à Helsinki en 1975 dans le domaine de l'instauration de la confiance militaire.

Mais la totalité de l'agenda du contrôle des armements a presque été jetée aux oubliettes ces dix dernières années. Les Etats-Unis et la Russie se reprochent mutuellement des infractions au traité INF. Ce litige pourrait déboucher sur une suppression de ce traité de désarmement nucléaire de grande envergure. La dispute permanente autour de la défense antimissile de l'OTAN, que la Russie voit comme une menace pour sa capacité nucléaire stratégique de seconde frappe, constitue un obstacle actuellement insurmontable. Moscou n'a en principe pas

## Moscou n'a en principe pas intérêt à discuter de ses armes nucléaires car elle les voit comme des attributs importants de son statut de grande puissance.

intérêt à discuter de ses armes nucléaires car elle les voit comme des attributs importants de son statut de grande puissance.

Les négociations stagnent aussi depuis des années pour ce qui est des armes conventionnelles. Le litige entourant les entités non universellement reconnues et la corrélation des Etats de l'OTAN entre le contrôle des armements européens et la solution de conflits sous-régionaux

bloquent depuis 15 ans la mise en vigueur de nouveaux traités ou l'adaptation à des développements en matière de politique de sécurité. Moscou a définitivement résilié en mars 2015 le Traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE) après l'avoir déjà mis en suspens en 2007.

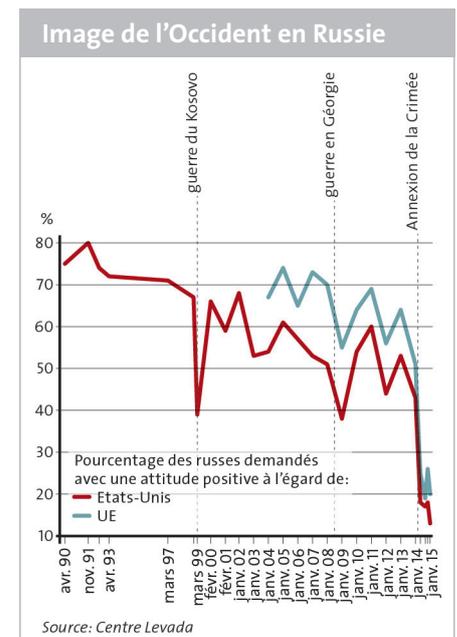
Des sphères d'intérêt commun continuent en même temps d'exister. Les partenaires occidentaux et Moscou agissent par exemple de concert dans les entretiens nucléaires avec l'Iran car les deux côtés veulent en fin de compte empêcher que Téhéran puisse développer des armes nucléaires. Empêcher la prolifération des armes nucléaires était déjà un intérêt commun à l'Ouest et à l'Est pendant la guerre froide – ce qui a rendu possible le Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires de 1963 et le Traité de non-prolifération nucléaire de 1968. Il existe en outre des intérêts communs dans la lutte contre l'« Etat islamique » au Proche-Orient.

Inversement, il est difficilement imaginable que – comme c'était encore le cas pendant le conflit Est-Ouest classique – il se produise des guerres par procuration dans des pays en voie de développement. D'une part parce que la Russie n'en a pas le potentiel militaire, d'autre part parce que la « lassitude d'intervention » régnant actuellement en Amérique s'y oppose.

### Plus de « trouée de Fulda »

La situation militaro-stratégique représente la plus grande différence entre la guerre froide d'antan et le nouveau conflit de nos jours. Bien que Moscou ait modernisé son armée ces dernières années et ait rendu certaines unités plus mobiles et opérationnelles: il n'y a plus de « trouée de Fulda » ni d'armées blindées prévoyant d'atteindre le Rhin en peu de jours après l'irruption de combats. Mais la crise ukrainienne a montré que Moscou sait utiliser avec succès d'autres instruments militaires. La Russie a non seulement réussi, au moyen de l'infiltration de forces spéciales et de campagnes de désinformation, à annexer la Crimée à l'Ukraine, mais aussi à causer en permanence des remous dans l'est de l'Ukraine. La tendance russe notable qui consiste à conférer aux armes nucléaires tactiques un rôle doctrinaire en raison de l'infériorité conventionnelle du pays est en outre dangereuse.

L'OTAN pourrait être confronté à l'avenir à des défis militaires qui incluent le terri-



toire de l'Alliance mais sont difficiles à gérer. Pendant la guerre froide, un « fil piégé » de troupes alliées massivement inférieures en nombre aux divisions soviétiques groupées autour d'elles a suffi pour dissuader Moscou d'attaquer Berlin-Ouest car elle aurait pu déclencher une guerre atomique. Il ne faut pas exclure des confrontations militaires limitées avec la Russie justement parce qu'il n'y a pas de risque pressant d'escalade, par exemple après une crise dans et autour des Balkans où vivent des minorités russes non négligeables.

La perte massive de confiance dans la politique russe a entraîné dans les pays de l'Est membres de l'OTAN et de l'UE un grand besoin de réassurance vis-à-vis de la Russie. L'OTAN a adopté à son sommet du Pays de Galles de septembre 2014 des mesures qui restent juste en deçà d'une rupture ouverte avec les principes décidés auparavant en commun avec Moscou: il n'y aura en premier lieu pas de stationnement permanent significatif de troupes de l'OTAN dans les nouveaux pays membres. Le fait que l'OTAN n'ait pas coupé tous les liens avec la Russie en 2014 mais ait seulement suspendu toutes les activités politiques et militaires était habile sur le plan politique. Des structures existantes comme le Conseil OTAN-Russie seront ainsi réutilisées dès que l'on souhaitera un rapprochement entre l'OTAN et la Russie.

L'OTAN reste ainsi pour les Etats européens, tourmentés par le souci de la sécurité

nationale en ce qui concerne Moscou, l'élément central de leur prévention en matière de sécurité. L'importance de l'UE dans le domaine de la politique de sécurité diminue par contre surtout à cause des faiblesses des forces armées européennes qui ressortent. Washington ne se lasse certes pas d'exiger plus de prestations de défense de ses partenaires européens, mais du point de vue des nouveaux partenaires de l'Alliance de l'est, seul importe en fin de compte le fait que les Etats-Unis restent un composant de la sécurité européenne par leur engagement militaire et garantissent ainsi la protection contre Moscou. D'où l'intérêt de ces Etats de l'OTAN pour des bases antimissiles américaines sur leurs territoires et d'où aussi la volonté de maintenir la présence nucléaire américaine en Europe. Etant donné les nouveaux défis, l'OTAN nécessite d'urgence un accord sur une menace commune et une nouvelle doctrine de dissuasion.

A part des activités de niche, l'UE continuera par contre de n'être guère importante sur le plan de la politique de sécurité. Les différences dans l'orientation stratégique deviennent de plus en plus évidentes au sein de l'UE. Alors que la Finlande et la Suède discutent ouvertement d'une future adhésion à l'OTAN sur la toile de fond de nouvelles menaces russes – l'espace aérien finlandais est sans cesse violé par les avions de combat russes et des sous-marins non identifiés opèrent devant la côte suédoise – le nouveau gouvernement grec se glorifie

## Le défi consistera pour la Suisse à ajuster sa relation avec l'OTAN comme avec la Russie.

de ses relations traditionnellement bonnes avec Moscou. Et alors que les deux membres neutres de l'UE, l'Irlande et l'Autriche, se battent pour le désarmement nucléaire, la puissance nucléaire française ne veut rien savoir du désarmement nucléaire surtout en raison de la nouvelle situation en Europe. La question de la prolongation des sanctions contre la Russie en juillet 2015

représentera un important test de résistance pour l'unité de l'UE dans la crise ukrainienne.

Les années de confrontation à venir avec la Russie se distingueront fortement des jours de la guerre froide. Il ne s'agira en particulier pas d'un conflit universel avec l'Europe au centre, ce qui a des conséquences: les Etats-Unis voient la Russie comme un défi régional plutôt secondaire par rapport aux autres foyers – surtout en ce qui concerne l'Asie. L'Europe devra donc supporter l'essentiel de la nouvelle confrontation. Il y a à l'avant-plan des aspects politiques comme la gestion des conflits avec la Russie dans le cadre de l'OSCE.

### Positionnement de la Suisse

La tentative de la Russie de réviser l'architecture sécuritaire européenne de 1990 par la force militaire a non seulement rendu l'Europe plus instable du jour au lendemain mais a aussi remis en question le positionnement de la Suisse sur le plan de la politique de sécurité. La Suisse est certes très éloignée, car elle ne fait pas partie de l'OTAN, des risques militaires pouvant émaner de la Russie et la Russie de Poutine ne représente dans cette mesure aucune menace militaire directe. Mais le défi consistera pour la Suisse à ajuster sa relation avec l'OTAN comme avec la Russie.

La Suisse entretient depuis 2005 un partenariat stratégique avec la Russie; elle a pratiqué la gestion des crises internationales au plus haut niveau en 2014 dans le cadre de sa présidence à l'OSCE et a essayé de contribuer à la désescalade. La lutte géopolitique entre l'Occident et la Russie pour l'Ukraine, les Balkans, l'Asie centrale et le Caucase est simultanément un développement très mauvais pour la Suisse aussi car le pays ne peut pas, en tant que petit Etat neutre, mener une politique d'intimidation mais est tributaire du respect de principes et de règles internationaux. A cet égard, la Suisse représente clairement les valeurs de l'Occident et a donc strictement condamné l'action de la Russie en Ukraine. La Suisse

aura ces prochaines années, dans le cadre de l'OSCE, un rôle important en tant qu'Etat n'appartenant ni à l'OTAN ni à l'UE. C'est pourquoi la Suisse pourrait, sous la présidence allemande et autrichienne de l'OSCE en 2016/17, jouer un rôle utile d'intermédiaire entre l'Occident et la Russie. Les conflits territoriaux signifient cependant des difficultés pratiques pour les mesures d'instauration de confiance comme les visites de manœuvres dans ces entités.

Dans la question des sanctions, la Suisse ne s'est cependant pas jointe aux mesures occidentales contre la Russie mais a choisi un compromis lui permettant de jouer un éventuel rôle d'intermédiaire entre l'Occident et la Russie sans être dénoncée comme ne respectant pas les sanctions. Mais en tant que petit Etat européen, la Suisse peut en fin de compte tout aussi peu tolérer la remise en question du principe de l'intégrité territoriale que les Etats occidentaux qui font partie de l'OTAN ou de l'UE.

Les questions sur le rôle de la Russie en Europe (40 ans après Helsinki 1975 et 25 ans après la Charte de Paris), le rôle de la Suisse en tant que partenaire de l'OTAN (20 ans après l'adhésion de la Suisse au Partenariat pour la paix de l'OTAN en 1996) ainsi que le rôle de la Suisse en Europe nécessitent d'urgence une analyse sobre et des réponses stratégiquement habiles. Les prochains Rapports de fond sur l'orientation de la Suisse en politique extérieure pour la législature 2016–2019 et le Rapport sur la politique de sécurité 2016 donnent la possibilité de lancer cette discussion et d'ébaucher des amorces de solution politiquement réalisables.

**Dr Oliver Thränert** dirige le think tank du Center for Security Studies (CSS) à l'ETH de Zurich. Il est auteur de *Konfrontation mit Russland* (2014).

**Dr. Christian Nünlist** dirige l'équipe de think tank «Swiss and Euro-Atlantic Security» au CSS et il est co-auteur de *L'OTAN et la Russie après le sommet* (2014).

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: Lisa Watanabe  
Layout et graphiques: Miriam Dahinden  
ISSN: 2296-0228

Feedback et commentaires: [analysen@sipo.gess.ethz.ch](mailto:analysen@sipo.gess.ethz.ch)  
Téléchargement et abonnement: [www.css.ethz.ch/cssanalysen](http://www.css.ethz.ch/cssanalysen)

Parus précédemment:

**Politique spatiale: en route vers de nouvelles sphères** No 171  
**Les Balkans occidentaux entre Europe et Russie** No 170  
**Le Traité de non-prolifération nucléaire entre les camps** No 169  
**Le Sinaï – d'une zone-tampon à un champ de bataille** No 168  
**L'UE et le monde: de Mme Ashton à Mme Mogherini** No 167  
**Le néo-Califat de «l'Etat islamique»** No 166