

Schuman Paper

n°733

22 Janvier 2024

# Une nouvelle architecture de sécurité européenne

Pierre VIMONT

L'architecture de sécurité européenne s'est effondrée sous le souffle du conflit ukrainien. L'idée même de repenser cet ordre européen suscite le doute face à un régime russe incapable d'admettre l'inanité de son rêve impérial. Pourtant, les Européens ne peuvent pas faire l'économie d'une réflexion sur l'avenir de la stabilité en Europe en réponse à la question russe qui taraude depuis trop longtemps notre continent[1].

La décision de Vladimir Poutine d'envahir l'Ukraine a mis fin à l'ordre de sécurité européen tel qu'il avait été établi en 1975 à Helsinki. En lançant son « opération militaire spéciale », le président russe a vidé de sa substance tout l'édifice qui avait perdué tant bien que mal depuis sa fondation.

## HELSINKI : UN ORDRE REMIS EN CAUSE MAIS DÉJÀ BIEN AFFAIBLI...

Aujourd'hui, le bilan est sans appel. Avec la guerre d'Ukraine, les principes fondamentaux de l'ordre européen mis en place à Helsinki ont été ouvertement ignorés par les autorités russes. Les deux plus essentiels d'entre eux, à savoir la souveraineté et l'intégrité territoriale des nations européennes, ont été violés alors qu'ils constituaient la base même de l'équilibre difficilement négocié en 1975. La coopération économique qui s'était étoffée pendant plus de quatre décennies a été frappée de plein fouet par les sanctions économiques et financières des pays occidentaux. Les relations entre les sociétés civiles, qui formaient le troisième volet des accords d'Helsinki, sont désormais remises en cause par un conflit qui suscite des appels au boycott de la culture et de la société russe.

Pour autant, cet ordre européen n'a pas attendu la guerre d'Ukraine pour apparaître au fil des ans comme un cadre dépassé. À la suite de la disparition

de l'Union soviétique, l'équilibre du continent a été profondément modifié : d'anciens États ont retrouvé leur indépendance, de nouveaux sont apparus à travers l'éclatement de l'empire soviétique ou sous l'effet de la guerre dans les Balkans occidentaux.

Tous ces pays, non signataires de l'accord d'Helsinki, se sont souvent montrés critiques envers un processus qui avait ignoré leur propre situation nationale. À ces prises de distance s'est ajoutée la remise en cause des traités visant à la transparence des mouvements militaires en Europe (*Forces Conventionnelles en Europe, Ciel Ouvert, document de Vienne*) ainsi qu'à la limitation des armes nucléaires intermédiaires.

Les pays européens ont continué pourtant de croire que le cadre d'Helsinki, renforcé par la mise en place de l'OSCE, pouvait toujours tenir lieu de boussole commune. Mais ces espoirs étaient vains. Et s'il fallait d'autres preuves de cette dégradation, l'intervention russe en Géorgie (2008) suivie de l'annexion de la Crimée et du soutien de Moscou aux dirigeants séparatistes du Donbass (2014) a définitivement convaincu l'ensemble des Européens que les temps avaient changé.

## L'INCAPACITÉ EUROPÉENNE À REPENSER L'ARCHITECTURE DE SÉCURITÉ

Toutefois, à la veille de l'invasion de l'Ukraine, la nécessité de réfléchir à une nouvelle architecture de sécurité européenne était loin de faire l'unanimité parmi les membres de l'Alliance atlantique et encore moins au sein de l'Union européenne. Chacun était sans doute prêt à reconnaître que les principes définis à Helsinki conservaient leur pertinence même s'ils tournaient de plus en plus à vide. Mais, à chaque fois que l'idée de reprendre le chantier de l'ordre

[1] Ce texte a été publié originellement dans le « Rapport Schuman sur l'Europe, l'état de l'Union 2023 », éditions Marie B, Paris, 2023

sécuritaire en Europe est apparue, le débat a tourné court. Au cours des huit années entre la guerre du Donbass et la décision de Vladimir Poutine d'attaquer l'Ukraine, aucune discussion de fond sur ce thème ne s'est engagée entre partenaires européens pour sortir de l'impasse.

Ce constat ne saurait surprendre. Il reflète l'étroite imbrication entre le thème de l'ordre de sécurité européenne et celui de la nature de la relation à développer avec la Russie. La question russe est en effet au cœur de la quête de stabilité en Europe. Or les dirigeants européens ont multiplié les échanges infructueux quand ils ont eu à aborder ce sujet. Face au raidissement idéologique et stratégique de la Russie, les velléités de coopération avec Moscou ont fait l'objet de vives oppositions au sein de l'Union européenne. Avant même le sommet de l'OTAN à Bucarest en 2008, théâtre des divisions entre partenaires transatlantiques sur la perspective d'adhésion pour l'Ukraine et la Géorgie, les propositions d'engagement entre l'Union européenne et la Russie n'ont jamais recueilli un consensus. Entre ceux des États membres qui faisaient valoir l'impossibilité de dialoguer avec le régime russe sous peine d'apparaître comme des interlocuteurs faibles et ceux qui plaidaient pour une ouverture susceptible de surmonter le manque de confiance entre les deux parties, le fossé s'est révélé impossible à surmonter. De fait, ces deux positionnements étaient – et sont encore – l'expression de réalités historiques et géographiques différentes et vécues comme telles par chacun des acteurs européens : on le sait, la perception de la Russie est vue à Varsovie ou à Tallinn comme une menace existentielle ; elle est loin d'avoir la même dimension dramatique à Madrid ou à Dublin.

### **L'EUROPE ÉCARTELÉE ENTRE LE RAIDISSEMENT RUSSE ET DES DÉBATS SANS RÉPONSE**

En multipliant ses interventions extérieures (Géorgie, Ukraine, mais aussi Syrie, République centrafricaine, Mali), la Russie n'a pas facilité la tâche des Européens. De surcroît, en faisant l'apologie dans ses discours et ses écrits d'une *Grande Russie* aux forts relents impérialistes, Vladimir Poutine n'a guère laissé de place à un retour de la confiance. Pour les États européens eux-mêmes, la situation s'est résumée à un dialogue de sourds avec un régime imperméable à la moindre concession tandis

que l'Union développait sans grand flair géopolitique une politique de voisinage perçue à Moscou comme une tentative d'encerclement et de soumission.

Faute d'avoir surmonté ce dilemme, les Européens se sont progressivement enfermés dans une discussion stérile. Depuis la feuille de route de Federica Mogherini en 2016, jamais mise en œuvre, aux efforts de son successeur, Josep Borrell, proposant en 2021 une relance sans parvenir à convaincre, ou encore l'effort malheureux de la chancelière allemande Angela Merkel à l'été 2021 pour organiser un sommet avec Vladimir Poutine, les tentatives se sont succédé sans succès. C'est la Russie, en définitive, qui a repris l'initiative en proposant en décembre 2021 deux projets de traité visant à définir un nouvel ordre de sécurité européenne conforme à ses vues et, par conséquent, inacceptable pour les Européens.

### **LA NOUVELLE DONNE DE LA GUERRE D'UKRAINE**

En tout état de cause, la guerre d'Ukraine a mis un terme au débat. L'affirmation par le président russe de sa volonté de conquête territoriale dans un conflit d'inspiration nettement colonialiste a resserré les rangs européens. Et sa vision d'un ordre européen où les voisins de la Russie devraient se soumettre et réintégrer le territoire russe, est apparue tout simplement incompatible avec celle des pays membres de l'Union européenne. L'invasion russe ne pouvait donc qu'entraîner une réaction sans équivoque des Européens. Celle-ci a surpris par sa rapidité et son efficacité et cette unité retrouvée se traduit désormais par la conviction que la Russie ne doit pas gagner cette guerre. Cette fermeté n'est pas exempte d'ambiguïté : certains des pays européens souhaitent une défaite sans appel de l'armée russe pendant que d'autres envisagent, le moment venu, la possibilité d'une négociation de paix. Mais tous se retrouvent pour estimer que l'usage de la force par la Russie ne peut être récompensé à travers des gains territoriaux illégitimes et inacceptables.

Cette convergence reflète en tout cas une certaine idée de la stabilité en Europe fondée sur le respect des frontières et du droit des nations. Elle confirme par là même que la situation politique qui prévaudra après la fin de la guerre sera largement le produit de l'évolution qui se sera progressivement dessinée sur le terrain militaire. En filigrane, se dessine une fois de plus

la nécessité d'une réflexion sur la relation à définir au sortir de ce conflit avec la Russie.

### **UN NOUVEL ORDRE EUROPÉEN MULTIDIMENSIONNEL**

Possible ou impossible ? À quelles conditions et avec quels interlocuteurs ? La reprise d'une forme de dialogue avec Moscou plonge à nouveau l'Union européenne dans le débat qu'elle n'avait pas su trancher avant l'invasion russe. Or cette question, qui reste centrale pour la définition d'un nouvel ordre de sécurité en Europe, recouvre plusieurs dimensions.

#### ***Tout d'abord, le débat est-il prématuré ?***

Beaucoup le pensent au sein de l'Union européenne en faisant valoir que l'issue encore incertaine du conflit ne permet guère d'anticiper le cours des événements futurs. Mais la procrastination est souvent dans les discussions bruxelloises une excuse pour ne pas choisir. Les exemples passés semblent, par ailleurs, invalider cette approche : aux États-Unis, Franklin D. Roosevelt n'a pas attendu la fin de la Seconde Guerre mondiale pour avancer ses idées sur un nouveau système de gouvernance internationale ; en Europe, les Pères fondateurs ont commencé à esquisser leur projet fédéral bien avant 1945. L'expérience montre, en règle générale, qu'en matière de politique étrangère la capacité à anticiper et à définir une stratégie de long terme demeure la meilleure recette du succès.

#### ***Le dialogue, ensuite, est-il encore envisageable avec l'actuelle Russie ?***

La réponse par la négative est une thèse de plus en plus répandue parmi de nombreux pays d'Europe centrale et orientale : ceux-ci estiment que, face à une Russie incapable d'accepter la fin de son empire et toujours à l'étroit à l'intérieur de ses frontières de 1991, il serait irréaliste de reprendre une quelconque forme de dialogue. Au-delà même de Vladimir Poutine, les mêmes font valoir que cette impossibilité devrait s'étendre à l'ensemble de la société russe, coupable d'avoir suivi son leader sans vraiment protester. Une issue à cette impasse ne pourrait donc venir que d'un long travail de

mémoire et de réforme politique en Russie même en tant que préalable à toute reprise de contact.

En tout état de cause, il n'appartient pas aux Européens de décider des changements politiques qui pourraient éventuellement intervenir en Russie. De tels développements relèvent de la seule responsabilité du peuple russe. Mais le risque est bien qu'à attendre l'hypothétique apparition d'une authentique démocratie russe, l'Europe ne doive se résigner à vivre dans un perpétuel état d'instabilité.

Or c'est la quête de stabilité qui doit guider les pays européens dans leur démarche, une fois la guerre terminée. Escompter de la Russie qu'elle retrouve rapidement et sans remous le chemin de l'État de droit semble pour le moins hasardeux ; à cet égard, les Européens gagneraient à tirer les leçons de l'expérience ratée de la fin de la guerre froide où leurs interférences maladroites dans la vie politique et économique russe n'ont fait qu'ajouter du désordre. À l'inverse, le choix aujourd'hui de la pusillanimité pourrait faire rater à l'Europe un moment charnière où les possibilités de relance existent. Il serait par conséquent regrettable qu'en cas d'issue du conflit favorable aux intérêts occidentaux, l'Europe choisisse l'attentisme plutôt qu'une approche plus ambitieuse.

#### ***Reste enfin la question du contenu de ce futur dialogue et d'une nouvelle architecture de sécurité en Europe.***

Il est prématuré d'imaginer, à ce stade, les contours précis d'un nouvel ordre européen, forcément tributaire des conditions qui présideront à la fin du conflit en Ukraine. Mais il n'est pas interdit de commencer dès maintenant à réfléchir entre Européens à ce que devraient être les éléments constitutifs d'une future sécurité européenne. Celle-ci ne pourra se borner à reprendre le fil des acquis d'Helsinki ; les bouleversements stratégiques introduits par ce conflit dans tous les domaines d'activité obligent à une réflexion élargie à des champs d'action multiples.

La sécurité *stricto sensu* devra rester prioritaire avec le souci de recréer un cadre de référence pour l'ensemble de la zone européenne. Les garanties de sécurité réclamées par les autorités ukrainiennes devront être soigneusement pesées. De nouveaux accords en matière de transparence des activités militaires devront être négociés et complétés

par des traités dans le domaine du contrôle des armements. Il conviendra également de prendre en compte les récentes attaques intervenues contre les gazoducs en mer Baltique pour établir des règles et des actions propres à protéger les infrastructures critiques pour l'économie des nations européennes. De même, la solution des actuels conflits gelés (Transnistrie, Abkhazie, Ossétie du Sud, Haut Karabagh) devra être un préalable. Enfin, des discussions sur les doctrines de dissuasion nucléaire seront nécessaires pour tirer les leçons de la guerre d'Ukraine. Ces initiatives, conduites avec l'ensemble des partenaires transatlantiques, ne pourront rétablir rapidement la confiance, mais elles constitueront des jalons sur la voie d'une stabilité à reconstruire patiemment.

Cette nouvelle architecture de sécurité devra également prendre en compte les nombreux défis apparus lors du conflit ukrainien : cyberattaques, désinformation, menaces sur l'approvisionnement énergétique, la sécurité alimentaire ou les transports maritimes. Les risques d'instrumentalisation à des fins militaires, comme observée dans le cas des immigrés conduits à la frontière biélorusse, devront également être mis à l'agenda des discussions.

Les aspects institutionnels ne devront pas être ignorés. La revitalisation de l'OSCE, munie d'un mandat remis à jour, et au sein de laquelle la Russie devra faire la preuve de sa bonne volonté, sera également une priorité à mettre en œuvre. Quant à l'Union européenne, elle devra envisager sa politique de voisinage sous un nouvel angle en définissant avec lucidité le type de coopération qu'elle

entend proposer à la Russie et en adaptant au cas par cas ses relations avec les pays relevant encore du Partenariat oriental (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie) et aussi avec les nations d'Asie centrale.

\*\*\*

Est-il utopique de vouloir ouvrir dès à présent la réflexion sur un nouvel ordre de sécurité en Europe ? Malgré les apparences, une telle discussion n'a que trop tardé. Elle aurait dû intervenir bien plus tôt, au moment de la fin de l'Union soviétique. Les crises qui se sont multipliées en Europe depuis trente ans ont accompagné en fin de compte le lent processus de dissolution, encore en cours, de l'empire soviétique. Faute de s'être entendus sur la manière de parler avec Moscou, les Européens se sont enfermés dans une absence de diplomatie qui a nui à leurs intérêts. Personne ne doute de la difficulté à dialoguer avec les régimes autoritaires, mais les obstacles rencontrés ces dernières années dans les négociations avec d'autres interlocuteurs, tout aussi difficiles quoique plus lointains, comme la Chine ou l'Iran, montrent la nécessité pour la diplomatie européenne de relever ce défi. Dans le cas de la Russie, il y a urgence si l'objectif est bien d'empêcher à tout prix, au sortir de la guerre d'Ukraine, la répétition d'un tel conflit et de garantir la stabilité de l'Europe sur le long terme.

---

**Pierre Vimont**

Ambassadeur, ancien médiateur du ministère français  
des Affaires étrangères

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :  
[www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu)

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN  
ISSN 2402-614X

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la seule responsabilité de l'auteur.  
© Tous droits réservés, Fondation Robert Schuman, 2024

---

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.