

RDN

La puissance américaine : assise et évolutions stratégiques

*« L'Amérique n'a pas d'idéologie
puisqu'elle en est une. »*

François Furet

Revue Défense Nationale

Mensuel - Juin 2020





Éditorial

C urieux Printemps ! Printemps de pandémie, de crise économique, de tensions géopolitiques accrues par un coronavirus venu *a priori* de Chine, printemps de commémorations ratées à cause de ce virus ravageur. Chaque soir, les chiffres des malades et des décès rythment la vie de la plupart des États, repliés sur eux-mêmes, avec des populations confinées et stressées à juste titre par leur propre avenir, voire leur survie. Or, et plus que jamais, la Covid-19 a accéléré la fracture du monde et révélé une « tectonique des plaques géostratégiques » montrant les vulnérabilités de certaines régions du monde et en particulier de l'Europe, à la fois dépendante de la Chine y compris sur le plan sanitaire et trop liée aux États-Unis pour sa sécurité.

Ce printemps devait en effet commémorer le 75^e anniversaire de la fin de la Seconde Guerre mondiale, du moins en Europe et ainsi rappeler que la liberté face au nazisme a eu un coût surhumain, avec le triomphe des États-Unis comme pays défenseur de la démocratie et un nouvel asservissement d'une partie du « Vieux Continent » sous la férule soviétique jusqu'à son effondrement à partir de 1989. Les États-Unis avaient ainsi affirmé leur puissance, sans pour autant avoir créé un empire. Les Européens, grâce à l'Otan, se contentaient d'accepter cette tutelle et de s'en remettre à la force américaine pour assurer leur sécurité. Et pourtant, peu à peu, les deux rives de l'Atlantique se sont éloignées, Washington regardant de plus en plus vers le Pacifique et l'Asie, avec la montée en puissance de la Chine, dont la transformation économique, le dynamisme de sa population et la mutation de ses mégapoles attiraient les investisseurs. Beaucoup y voyaient l'avenir du libéralisme et donc le passage progressif vers un système politique démocratique. Mais Pékin a joué sa propre partition : oui à l'économie de marché en s'imposant comme l'usine du monde, mais à condition désormais de jouer selon ses propres règles définies par un régime autoritaire et hostile à toute libéralisation.

Le défi est désormais de taille pour les États-Unis. D'où ce dossier conduit par la Chaire Grands enjeux stratégiques contemporains de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, qui – malgré son interruption physique – est plus que jamais d'actualité, à quelques mois de l'élection de novembre. Entre la politique controversée de Donald Trump et ses errements relayés par la diplomatie du *tweet* et l'affrontement désormais quasi quotidien avec la Chine, le monde bascule dans un mode de fonctionnement difficile à décrypter, mode de plus largement affecté par la pandémie, qui bouleverse les rapports sociaux et économiques et dont les conséquences commencent à peine à émerger.

Ce printemps doit aussi être l'occasion de penser à nos « étranges défaites », celle de notre histoire avec 1940 dont nous payons toujours les conséquences indirectes et celle de 2020 où nos certitudes ont été bouleversées par un coronavirus, ennemi invisible et sournois, qui nous a paralysé et révélé nos lacunes, nos déficiences et le besoin d'une résilience plus conséquente. Certes, il appartient aux opérationnels – et on doit y inclure désormais notre système sanitaire, mais aussi tous les sans-grade qui ont assuré le fonctionnement *a minima* de notre pays – de se préparer à affronter les crises et d'accroître ce besoin de renforcer nos capacités à faire face à l'imprévu. Mais c'est au « Politique » de donner les moyens notamment budgétaires et de définir les objectifs à atteindre. Cette responsabilité est plus que jamais évidente et doit s'imposer à nos dirigeants selon le principe « *cedant arma togae* » fondateur de la démocratie.

Jérôme Pellistrandi - *Rédacteur en chef*

Sommaire

JUIN 2020

5 **Préambule - « Avec la Russie, il n'y a rien à gagner à ne pas se parler »**

SYLVIE BERMANN

La France s'efforce de renouveler un dialogue avec la Russie, dans un contexte géopolitique tendu, mais qui doit s'efforcer de dépasser les crispations. Moscou a su retrouver un statut de puissance, malgré une économie trop dépendante aux hydrocarbures. Poutine dispose d'atouts dont une stratégie gagnante au Moyen-Orient.

La puissance américaine : assise et évolutions stratégiques

15 **Les États-Unis et le monde à la veille de l'élection présidentielle américaine et à l'heure du Coronavirus**

LOUIS GAUTIER

À quelques mois de l'élection américaine, le bilan de la politique étrangère de Trump est accablant, alors que le monde est plongé dans une déstabilisation avec la pandémie de Covid-19. L'absence de *leadership* américain oblige les Européens à se ressaisir, mais en auront-ils la volonté, face à une Chine de plus en plus opaque ?

23 **Les perspectives d'évolution de la politique étrangère américaine et les conséquences pour l'Europe**

GÉRARD ARAUD

Le mode de gouvernance de Donald Trump est brutal, mais reflète une réalité américaine qui a toujours prôné une forme d'isolationnisme. Les Européens doivent repenser leur avenir en faisant preuve de plus de pragmatisme et en innovant pour recréer une nouvelle base de discussions afin d'affronter les épreuves et défis de demain.

29 **L'intensification de la rivalité États-Unis/Chine dans les domaines économique et technologique**

AARON L. FRIEDBERG

Les États-Unis et la Chine sont dans une confrontation directe économique et technologique. Contrairement à la précédente décennie, Pékin a une ambition centrée autour de sa puissance et n'admet pas les principes d'ouverture des démocraties qui doivent prendre conscience de ce qui les unit pour répondre au défi de Pékin.

45 **États-Unis/Europe : l'heure de la rupture**

NICOLE GNESOTTO

La pandémie actuelle a révélé la rupture entre les États-Unis de Trump et l'Europe. Celle-ci doit prendre conscience que Washington n'accorde plus d'importance à la relation transatlantique. D'où le besoin impératif des Européens d'assumer leurs responsabilités en agissant collectivement sans attendre tout de l'extérieur.

51 **Fausse promesse : les États-Unis et le changement de régime au Moyen-Orient**

PHILIP GORDON

Les États-Unis ont échoué à vouloir imposer des changements de régime au Moyen-Orient, même si certains pouvoirs font preuve de nocivité à l'égard de la population. Il faut être prudent et résister à ne pas modifier par la contrainte des systèmes politiques exécrables dans cette région complexe et fragile, mais trouver d'autres voies.

58 **Trump : quels enseignements pour la Russie ?**

ANDREÏ KORTUNOV

Paradoxalement, Moscou s'était réjoui de l'élection de D. Trump, le Kremlin ayant une préférence pour les Républicains. Or, les relations entre Trump et Poutine n'étant pas bonnes, les relations se sont dégradées. La Russie doit dès lors rompre la logique de confrontation et modifier l'image qu'elle donne au reste du monde.

66 **Les désaccords russo-américains sur la stabilité stratégique et le contrôle des armements**

CÉLINE MARANGÉ

Les relations russo-américaines sont marquées par la défiance et la difficulté à relancer un dialogue du contrôle des armements. L'ambivalence de Moscou et la méfiance de Washington accroissent les antagonismes alors qu'il serait nécessaire de rétablir le dialogue sur des sujets d'intérêt commun, pour une ouverture nécessaire.

75 **Cyberdissuasion et guerres de l'information : l'Administration Trump à l'offensive**

MAUD QUESSARD

Les guerres numériques sont réelles et les États-Unis une cible privilégiée. Face aux attaques hybrides, les réponses visent à dissuader les adversaires, mais aussi à agir directement. Le *soft power* américain dans ce domaine est une source de supériorité, mais aussi de fragilité tant les outils sont utilisés pour contrer ceux qui les ont conçus.

82 **Enjeux stratégiques entre les États-Unis et l'Asie : une perspective japonaise**

KAZUTO SUZUKI

La situation stratégique du Japon n'est pas simple : allié des États-Unis et partenaire commercial de la Chine qui sont en concurrence. Pour Tokyo, la garantie de sécurité des États-Unis reste essentielle face à Pékin aux ambitions régionales hégémoniques. Il considère avec intérêt sa relation avec la France et l'Europe dans ce contexte.

90 **Encore un siècle américain ? Les atouts stratégiques des États-Unis face à leurs concurrents**

BRUNO TERTRAIS

Beaucoup prédisent le déclin américain. Or, malgré ses faiblesses politiques générées par le clivage Républicains-Démocrates, les États-Unis disposent d'atouts dont le regard vers l'avenir est son ADN. D'où le besoin pour l'Europe de conserver ce lien imparfait et irritant, mais indispensable dans un monde en rupture d'équilibre.

Repères - Opinions

99 **« Les principes de la guerre » : guide pour la maîtrise de l'emploi des armées sur le territoire national**

CHRISTOPHE BIZIEN

Les armées sont engagées sur le territoire national selon des modalités diverses répondant à des besoins. Il s'agit de maintenir un équilibre dans l'emploi des moyens et des ressources humaines pour conserver une liberté d'action et agir en complémentarité des forces de sécurité intérieure en préservant la singularité militaire.

106 **Crise sanitaire et sécurité : une opportunité pour l'Europe !**

EURODÉFENSE-FRANCE

La crise de la pandémie a mis à mal la solidarité européenne, mais peu à peu l'Europe a pris conscience de ses dépendances et de ses faiblesses. La récession à venir oblige à répondre et à agir de façon concertée. Face aux menaces et aux défis, l'UE doit considérer la défense comme une de ses responsabilités essentielles.

114 Covid en Méditerranée : accélérateur de ruptures

INSTITUT FMES

La crise du Covid-19 a un impact dans l'espace méditerranéen, avec une fragilisation des pays de la rive nord, tandis que le Sud reste moins vulnérable, mais connaît des frustrations. Le repli des puissances traditionnelles a ouvert un champ à la Chine ou à la Turquie. L'Europe doit intensifier le dialogue pour ne pas se faire déborder.

123 Covid-19 et guerre biologique

HUBERT MORELLE – GILLES MORELLE

La pandémie actuelle doit faire réfléchir à la menace NRBC dont les risques biologiques. Il serait judicieux d'anticiper ce type de danger et de se doter des moyens pour éviter de se trouver sans ressources pour se protéger. Cet effort doit se faire dans une coopération internationale, car il y a de la santé de la population.

131 L'armée belge face au Covid-19 : le choix de la sémantique

ANDRÉ DUMOULIN

Face à la pandémie, les forces armées belges ont apporté leur contribution aux dispositifs de santé. À la différence de la France, le vocabulaire a été moins « guerrier » dans un pays complexe et divisé politiquement. Cependant, le constat reste identique quant à sa capacité de résilience, qu'il faudra réexaminer demain.

Approches régionales

137 Un arc de crise sous-estimé : Inde-Pakistan-Afghanistan

DANIEL JOUANNEAU

Les rivalités minent la coexistence des ethnies et des États depuis l'indépendance de 1949. Le Pakistan est pris en étau entre l'Inde et l'Afghanistan avec des interactions de l'Iran et de la Chine. Cette région – nucléarisée – est source de crises et tout dérapage a des conséquences au-delà des protagonistes de l'Asie du Sud.

Approches historiques

147 18-19 juin 1940 : les cuirassés *Richelieu* et *Jean-Bart* échappent aux Allemands

EMMANUEL DESCLÈVES

En ces deux journées de juin, les fleurons de la Marine, l'un quasiment achevé à Brest et l'autre en construction à Saint-Nazaire ont pu quitter la métropole pour échapper aux Allemands, même s'ils ont nécessité des travaux pour les mettre à niveau, ne serait-ce que pour réparer les dégâts provoqués par les Britanniques en 1940.

Chronique - Recensions

153 Histoire militaire - Dunkerque, causes et conséquences d'un débarquement réussi

CLAUDE FRANCOIS

L'opération *Dynamo* a été un succès organisationnel et tactique, s'appuyant sur la pause imposée par le *Führer* le 24 mai à la progression inexorable de la *Wehrmacht* vers la Manche. Dunkerque a permis de préserver la supériorité aérienne et navale britannique qui allait se révéler dans les semaines suivantes lors de la bataille d'Angleterre.

157 Richard Labévière : *Reconquérir par la mer* (Thibault Lavernhe) — Vincent Guéquier : *Simone Weil. Lutter avec la force* (Paul La Combe) — Camille Sari : *L'Algérie. Histoire secrète d'un naufrage annoncé* (Philippe Boulanger) — Michel Faure : *Augusto Pinochet* (Serge Gadal).

« Avec la Russie, il n’y a rien à gagner à ne pas se parler » *

Sylvie Bermann

Ambassadeur de France, présidente du conseil d’administration de l’IHEDN depuis janvier 2020, ancien ambassadeur en Russie (de 2017 à décembre 2019), au Royaume-Uni (2014-2017) et en Chine (2011-2014).

Quelle est la stratégie de la France vis-à-vis de la Russie ? Comment se traduit-elle concrètement ?

Le constat est que paradoxalement les relations de la France avec la Russie sont moins bonnes qu’elles ne l’étaient avec l’Union soviétique. Cette dernière était certes un adversaire, mais cela n’empêchait pas un dialogue régulier et des coopérations fructueuses. Les visites présidentielles ou ministérielles étaient fréquentes. C’est encore plus vrai de l’Union européenne qui, depuis l’élargissement à des pays qui ont souffert de la domination soviétique, considère toujours Moscou comme une menace. Elle a d’emblée refusé l’adoption d’une stratégie à l’égard de la Russie et les relations se sont étioilées au point d’être encore moins bonnes qu’avec l’Otan. Donald Tusk, agissant plus en Polonais qu’en président du conseil européen a fortement contribué au gel des relations. Les choses se sont naturellement aggravées depuis 2014 après l’annexion de la Crimée et l’intervention russe au Donbass qui a provoqué l’adoption de sanctions périodiquement renouvelées.

La politique du président de la République français, d’abord bilatérale s’inscrit clairement dans une logique européenne. Dès sa prise de fonction, il a invité le président Poutine à Versailles pour célébrer les 400 ans des relations diplomatiques et a maintenu un dialogue téléphonique régulier sur la crise syrienne en particulier. Dialogue franc et exigeant. Invitant le président Poutine au fort de Brégançon le 19 août 2019, à la veille du sommet du G7 à Biarritz – dont Moscou a été exclu en 2014 – Emmanuel Macron a proposé l’établissement d’une nouvelle architecture de sécurité et de confiance portant sur tous les volets de la relation. Cette politique de réengagement a été confirmée lors de la conférence des ambassadeurs en août 2019. La Russie est comme la France membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies et partie prenante aux crises qui ne pourront donc être résolues sans elle. Le monde s’est recomposé avec l’émergence de la Chine, et l’Europe comme la Russie risquent d’être prises en étau dans le conflit

* Propos recueillis par Sophie Jacquin, responsable de la chronique géopolitique de la revue *Défense*, collaboratrice du podcast *Le Nouvel Esprit public*.

des deux géants tombés dans le piège de Thucydide. L'historien grec a décrit les ressorts de la guerre, inévitable du Péloponnèse, lorsque la puissance dominante, mais désormais déclinante, Sparte, s'est sentie menacée par la puissance émergente et jugée provocatrice, Athènes. Les deux parties ont été perdantes. Washington est aujourd'hui dans le rôle de Sparte et Pékin dans celui d'Athènes.

Malgré l'entente renforcée entre Vladimir Poutine et Xi Jinping, Emmanuel Macron en appelle à l'identité européenne de la Russie et donc à une possible convergence d'intérêt. C'est une stratégie du temps long, d'inspiration gaullienne si l'on se souvient que visitant l'Union soviétique en 1966 le général de Gaulle, que l'on ne peut soupçonner de complaisance à l'égard du régime, a déclaré effectuer une visite de la France de toujours à la Russie de toujours. L'objectif est d'arrimer la Russie à l'Europe et d'essayer de régler les conflits gelés. La question du Donbass, à l'origine des sanctions européennes, devrait à cet égard constituer un test. Des résultats concrets sont intervenus, en décembre 2019, au Sommet de Paris, en format Normandie (France, Allemagne, Russie, Ukraine) au cours duquel a eu lieu la première rencontre entre les présidents Poutine et Zelinski. Des accords sont intervenus sur le cessez-le-feu, le désengagement de zones supplémentaires et l'échange de prisonniers. Restent de nombreux problèmes à régler, mais l'atmosphère a changé et les discussions ont repris sérieusement au groupe de Minsk. Certes, le deuxième Sommet programmé à Berlin en avril 2020 a été reporté et la pandémie risque de retarder encore les échéances.

Que peut-on deviner de la stratégie de Vladimir Poutine vis-à-vis de la France ? Vis-à-vis de l'Europe ?

Poutine est sincèrement intéressé par les propositions françaises qui pourraient contribuer à une relative normalisation ou du moins une décrispation avec l'Union européenne, même s'il n'a, à aucun moment, soulevé la possibilité de lever ou d'alléger les sanctions. Il y a une estime réciproque entre les deux chefs d'État, ce qui ne veut pas dire qu'il y a un accord sur l'ensemble des sujets. Poutine a décidé de jouer le jeu et a accepté cette approche. Son interrogation porte sur la capacité française à convaincre les autres capitales européennes d'une part, et sur l'effet qu'aurait une levée des sanctions européennes dès lors que subsisteraient les sanctions américaines plus nombreuses et plus contraignantes avec une portée extraterritoriale, d'autre part. Il a conscience des pressions qui seraient exercées par Washington. L'analyse des Russes est qu'il y a désormais un « Occident collectif » où les Européens sont aux ordres de Washington.

Le complexe obsidional de la Russie, qui se voit en forteresse assiégée, et dénonce à cet égard régulièrement l'encercllement par l'Otan, remonte à l'époque tsariste. L'Europe est le principal voisin et le premier partenaire économique de la Russie. Moscou a un intérêt objectif d'une Europe forte et plus autonome qui pourrait constituer un contrepoids ou un tampon à l'égard de l'adversaire américain.

Poutine voit bien qu'elle n'en prend pas le chemin. La politique russe n'est pas tant de diviser les Européens que d'exploiter les failles des démocraties (*Brexit*, gilets jaunes) pour démontrer, à usage interne en particulier, que les démocraties sont dysfonctionnelles et que les systèmes autoritaires sont supérieurs. Il n'y a pas de risque conventionnel, mais le recours à des moyens de déstabilisation cyber que nous avons connus pendant les élections. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous avons établi un dialogue cyber de haut niveau.

La France est la seule en Europe à chercher à se rapprocher de la Russie. Nos voisins sont nombreux à désapprouver cette initiative française : Pologne, Pays-Bas, Allemagne, Royaume-Uni et pays baltes. Cela ne nous isole-t-il pas au sein de l'Europe ? Et n'est-ce pas contradictoire avec l'ambition européenne portée par le Président français ?

La France a élaboré une stratégie claire, rationnelle et structurée qui vise à renforcer la sécurité de l'Europe. C'est le principal grand voisin de l'UE. La Russie ne peut donc être ignorée. Et même pour ceux qui la craignent, il est essentiel de créer des canaux, ne serait-ce que de déconfliction. Il est naturellement crucial de convaincre nos partenaires dans un cadre bilatéral. C'est le sens des démarches de l'envoyé spécial Pierre Vimont à l'Otan et l'UE, mais également dans toutes les capitales afin de montrer que nous agissons en toute transparence.

Il serait abusif de prétendre que la démarche française a suscité un enthousiasme général mais, à l'exception de deux pays hostiles par principe, la Lituanie et la Pologne, un intérêt s'est quand même manifesté. Plusieurs pays, l'Italie, la Grèce, l'Espagne, le Portugal et Chypre souhaitent une amélioration des relations avec la Russie. Il est intéressant de noter qu'Angela Merkel, qui s'est rendue 18 fois en Russie, a toujours maintenu le lien. Le Royaume-Uni, qui sera d'ailleurs sorti de l'UE, est un des pays de tout temps les plus hostiles à la Russie ; l'affaire Skripal ayant de façon compréhensible renforcé cette tendance, il cherchera probablement néanmoins à rétablir des canaux. Pour les Pays-Bas, c'est un sujet très sensible en raison des victimes civiles du vol *MH-17*, mais une révision de la politique générale à l'égard de la Russie est en cours. Les pays baltes sont méfiants, mais pas unanimes : la Présidente estonienne avait pris contact avec Poutine lors d'un voyage à Paris et s'est rendue ensuite à Moscou. Les nouvelles autorités de l'UE sont également ouvertes et ont organisé un débat sur ce thème. Il n'y a, en tout cas, rien à gagner à ne pas se parler.

La tenue en septembre 2019 à Moscou d'une réunion en format 2+2 des ministres français et russes des Affaires étrangères et de la Défense a permis d'établir des canaux dans la mesure où le ministre russe de la Défense, Choïgou, est le véritable responsable du dossier syrien. L'année précédente lorsque des frappes contre la Syrie avaient été décidées en réaction à l'utilisation d'armes chimiques par le régime, les ministres britannique et français de la Défense n'avaient pas été en mesure d'entrer en contact avec leur homologue russe. Seul le chef d'état-major et

le secrétaire d'État à la défense américains, qui n'ont jamais rompu le dialogue, ont eu un contact pour informer leurs homologues, en nous mentionnant au passage.

Peut-on passer par pertes et profits l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014 et le soutien russe aux séparatistes de l'Est ukrainien ? Quel pourrait être le prix de la paix dans le Donbass avec Moscou ?

La position française est très claire sur ces deux points. La France ne reconnaîtra pas l'annexion illégale de la Crimée. La priorité est toutefois de trouver une solution au conflit toujours mortel du Donbass et qui est à l'origine des sanctions européennes les plus contraignantes. Celles-ci ne seront pas levées tant que les conditions fixées, à savoir la pleine mise en œuvre des accords de Minsk, ne seront pas remplies.

La Russie est-elle européenne ou asiatique ?

Paul Valéry disait : « Ne demandez pas aux Russes s'ils sont européens ou asiatiques, ils sont russes. » Il est vrai que l'identité de ce peuple est *sui generis*. La plus grande partie, mais la moins peuplée du territoire, est en Asie. L'aigle du blason a deux têtes dont l'une porte son regard vers l'Occident l'autre vers l'Orient. Le débat a toujours existé dans l'empire tsariste. Vladivostok et Khabarovsk, principales villes de l'Extrême-Orient russe, situées plus à l'est que Pékin, sont des villes européennes tant du point de vue de l'urbanisme que de la population. Poutine a souligné dès son arrivée au pouvoir le caractère eurasiatique de la Russie et a, lui aussi, fait un pivot vers l'Asie en 2014. C'est une notion politique et économique, renforcée par la brouille avec l'Occident, mais de cœur la quasi-totalité des Russes se sentent européens. Ils se disent frustrés du fossé créé par l'attitude des Européens et les sanctions « qui les poussent dans les bras de la Chine ».

Quelle relation la Russie entretient-elle avec la Chine ?

Jamais depuis 400 ans, alors que la Russie était le premier pays à ouvrir une représentation diplomatique en Chine, les relations entre Moscou et Pékin n'auront été aussi bonnes. C'est principalement le résultat de l'hostilité témoignée par Donald Trump aux deux pays et en particulier à la Chine désignée comme ennemi principal. Alors que le conseil de Kissinger au Président américain était d'entretenir de meilleures relations séparément avec Pékin et Moscou, que les deux capitales entre elles. Au nom du principe bien connu, l'ennemi de mon ennemi est mon ami, le renforcement est sans précédent tout en n'allant pas jusqu'à une alliance en bonne et due forme. Des Russes ont dit avec humour que les deux pays pourraient ériger ensemble une statue à Donald Trump pour le remercier d'avoir favorisé cette amitié. Xi Jinping a même eu une formule forte et inhabituelle dans sa bouche en déclarant que Poutine était son meilleur ami.

Les deux pays ont beaucoup de points communs : deux empires continentaux dont le centralisme a été renforcé par un système soviétique fortement prégnant dans les deux pays. Les deux hommes forts ont instauré un régime autoritaire, quoique de nature un peu différente, qui a quand même la verticale du pouvoir en commun. Leur vision du monde et leurs positions au Conseil de sécurité sont largement similaires : refus des sanctions et, échaudés par le changement de régime en Libye et l'élimination de Kadhafi contraires aux termes de la résolution sur laquelle ils avaient accepté de s'abstenir, rejet de toute intervention humanitaire proposée par les Occidentaux au nom de la protection des populations civiles. Depuis l'inversion du rapport de force entre les deux pays, la relation est certes dissymétrique, mais Moscou et Pékin y trouvent leur compte. Xi Jinping a été l'invité d'honneur du forum asiatique de Vladivostok et six mois plus tard du forum européen de Saint-Petersbourg. Malgré de fortes réticences russes à une adhésion au projet ambitieux des nouvelles routes de la soie, Poutine est intervenu en tant qu'invité d'honneur à l'ouverture du Sommet des routes de la soie en 2017 à Shanghai. Russes et Chinois ont établi un partenariat stratégique : fourniture d'armes russes de haute technologie et aide à la mise en place d'un système d'alerte antimissiles chinois. Ils ont déployé des exercices militaires conjoints, terrestres en Extrême-Orient, navals en mer de Chine du Sud, mais également en Méditerranée et dans la Baltique. Ils ont même organisé en 2019 une patrouille aérienne au large du Japon et de la Corée du Sud qui a suscité des réactions très vives de ces deux pays. Au-delà, ils ont décidé de construire un avion russo-chinois et le déploiement de la 5G par Huawei. Enfin, le contrat du siècle a été conclu pour la fourniture d'hydrocarbures *via* le pipeline « Force de Sibérie ».

Poutine a besoin des Chinois pour développer l'Extrême-Orient russe ; le fantasme de millions de Chinois rêvant de traverser l'Amour pour s'installer dans une Sibérie quasi déserte est sans fondement. Les Chinois sont peu nombreux en Russie, environ 50 000, soit beaucoup moins qu'à Paris, et principalement dans la partie occidentale. Les populations sont plus méfiantes, mais le tourisme s'est développé. Le train rapide de Moscou à Saint-Petersbourg est rempli aux deux tiers par des Chinois, la signalisation des gares et des aéroports est systématiquement en chinois. Poutine, qui est le premier à avoir décidé la fermeture des routes terrestres avec la Chine après le début de l'épidémie de coronavirus, a pris soin toutefois de réaffirmer sa solidarité avec les Chinois. Pékin et Moscou s'inspirent par ailleurs des bonnes, ou moins bonnes, pratiques de l'autre : intérêt russe pour l'isolement de l'*Internet* et surtout réforme de la Constitution permettant de rester presque sans limite au pouvoir. Deux options d'inspiration chinoises étaient envisagées pour permettre à Poutine de rester au pouvoir après 2024 : l'option Deng Xiaoping en conservant une autorité à la tête d'un Conseil national de sécurité ou d'un Conseil d'État aux pouvoirs renforcés, ou l'option Xi Jinping qui permet d'éviter d'être « *lame duck* » et de rester *in fine* « maître des horloges ». La décision de Xi Jinping de revenir sur la règle des deux mandats n'ayant guère suscité d'émotion, pourquoi s'en priver ?

Quelles sont les relations avec Washington ?

Elles n'ont jamais été aussi mauvaises, voire gelées alors qu'elles sont plutôt chaleureuses entre Donald Trump et Vladimir Poutine, en qui il reconnaît un homme de sa trempe. Si Donald Trump est réélu, les choses pourraient changer, car il ne sera plus entravé par le procès en illégitimité dû à une élection qui aurait été favorisée par l'ingérence russe. La Russie est en effet devenue toxique à Washington où le seul point d'entente entre Démocrates et Républicains est l'hostilité à ce pays qui lui vaut d'ailleurs d'être la cible de près de 1 000 sanctions de toute nature que le précédent ambassadeur américain, Jon Huntsman s'est empressé de dénoncer comme contre-productives dès son retour aux États-Unis en octobre 2019. Cela a constitué une désillusion à Moscou où la *Douma* avait applaudi l'élection de Trump.

De façon ironique, les deux pays qui ont augmenté l'année dernière leur part de marché en Russie sont la Chine et les États-Unis, car le département du Trésor américain qui bloque les transactions européennes donne un feu vert aux entreprises américaines. Les seuls domaines de coopération préservés sont la Syrie et la lutte contre le terrorisme, Poutine ayant donné publiquement crédit aux services de renseignement américains pour des attentats évités, et les chefs des trois agences russes, pourtant sous sanctions, ont eu des dérogations pour se rendre à Washington.

Au Moyen-Orient que recherche Moscou avec Ankara, Damas et Téhéran ?

Selon le mot d'un ambassadeur de la région, Moscou est devenue la nouvelle Mecque des dirigeants du Moyen-Orient, de Jérusalem à Téhéran en passant par Riyad et Damas. Moscou parle à tous. Il y avait une tradition d'investissement fort dans cette région incarnée par l'ancien ministre russe des Affaires étrangères, devenu Premier ministre, Ievgueni Primakov. Que cela nous plaise ou non, la Russie a gagné en Syrie. Elle ne voulait pas d'un État failli ou dirigé par des islamistes. Elle a aidé le président Bachar à reconquérir la plus grande partie de la Syrie. Elle entendait prouver qu'elle pouvait être plus performante que les Occidentaux et a mis en place le processus d'Astana avec l'Iran et la Turquie, deux pays engagés sur le terrain avec lesquels les relations sont complexes voire extrêmement tendues comme avec Erdogan ; les deux pays étant dans des camps opposés en Syrie comme aujourd'hui en Libye. La Russie, après le désengagement américain, est clairement maîtresse du jeu en Syrie. C'est une intervention peu coûteuse, économe en pertes humaines qui indiffère l'opinion publique russe.

Intérieurement et extérieurement, la Russie est-elle faible ou forte ?

La Russie a retrouvé son rang sur la scène internationale et les Russes leur fierté. Le sentiment d'humiliation à l'époque où la Russie était dédaignée après avoir été considérée comme une superpuissance est bien réel. La Russie n'est pas

comme la Chine une puissance géoéconomique, son logiciel est resté soviétique, tourné vers la géopolitique et les armements. Présentée comme faible par les Occidentaux en raison de son PNB du niveau de celui de l'Espagne, elle est aussi paradoxalement considérée comme dangereuse. Ce qui signifie que son PNB ne peut être, s'agissant de la Russie, le seul critère de puissance. Elle reste une puissance militaire, moins par son budget de défense très inférieur (16 fois) à celui des États-Unis et même de la Chine, mais par la haute technologie des armes développées. On se souvient des armes hypervéloces présentées de manière spectaculaire par Poutine au Manège à Moscou en mars 2018 avec le message qui visait les États-Unis : « Vous n'avez pas voulu nous écouter, vous allez maintenant nous entendre. » Poutine recherche la parité dans ce domaine. Comme Trump, son objectif était de « *make Russia great again* » et il a réussi largement grâce à sa stratégie en Syrie qui l'a rendu populaire dans la région et au-delà en Afrique.

Sur le modèle chinois, et en tout premier lieu français, il a pu réunir en octobre 2019 à Sochi, lors du premier Sommet russo-africain, 46 chefs d'État africains à qui, ne disposant pas des importants fonds chinois, il a offert des conseils ou une aide militaire, sur le modèle de son action en République centrafricaine. Ces pays seront des relais des positions russes à New York. Outre la Chine, la Russie a renforcé ses liens avec le Japon, malgré le différend territorial sur les Kouriles, la Corée, l'Inde, l'Indonésie et le Vietnam. En Amérique latine, elle a développé ses liens avec les grands pays au-delà de ses clients habituels vénézuéliens et cubains. On ne peut donc dire que la Russie est isolée et elle cultive le thème d'un pays qui ne trahit pas ses amis contrairement aux États-Unis.

La situation est stable et plutôt bonne sur le plan macroéconomique avec un assainissement du secteur bancaire, un faible endettement et des réserves substantielles générées par un prix du pétrole longtemps supérieur à 40 dollars, représentant trois ans d'importations qui ont offert à la Russie le luxe d'un bras de fer, temporaire, avec l'Arabie saoudite en refusant en mars 2020 de limiter la production pour soutenir le prix du baril. Vladimir Poutine a eu la satisfaction de voir les producteurs américains de gaz de schiste mordre la poussière, mais la baisse durable du prix du pétrole autour de 25 dollars est dommageable à l'économie russe. Le secteur agroalimentaire s'est développé par des substitutions aux importations arrêtées par les sanctions. Toutefois, la Russie reste trop dépendante du secteur du gaz et du pétrole et n'a toujours pas entrepris les réformes structurelles nécessaires pour diversifier l'économie. La crise démographique, qui voit chaque année une diminution de la population accrue par une fuite importante des cerveaux d'environ 50 000 personnes, est un handicap sérieux. La baisse du pouvoir d'achat se poursuit et provoque un mécontentement de la population. La situation risque d'empirer avec les mesures de confinement à la suite de la pandémie de SARS-CoV-2. Il est trop tôt pour évaluer les conséquences pour la Russie qui semble, à ce stade, moins frappée en termes de décès, même si les chiffres sont comme partout sujets à caution, mais cela ne devrait pas affecter le rééquilibrage intervenu sur la scène internationale. ♦



UNIVERSITÉ PARIS 1
PANTHÉON SORBONNE

**CHAIRE GRANDS ENJEUX
STRATÉGIQUES CONTEMPORAINS**

Sous la direction de Louis Gautier
Professeur associé à Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

■ **La puissance américaine :
assise et évolutions
stratégiques**

« L'Amérique n'a pas d'idéologie puisqu'elle en est une. »

François Furet

Revue Défense Nationale - Juin 2020

RDN

Les États-Unis et le monde à la veille de l'élection présidentielle américaine et à l'heure du Coronavirus

Louis Gautier

Conseiller maître à la Cour des comptes, ancien secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (2014-2018), professeur à l'Université Panthéon Sorbonne Paris 1, directeur de la Chaire grands enjeux stratégiques contemporains.

« **E**n raison de l'épidémie de Coronavirus, la Sorbonne est fermée à partir du lundi 16 mars jusqu'à nouvel ordre. Nous sommes au regret de vous annoncer que les conférences des 16, 23 et 30 mars sont annulées. » Tel est le bandeau que l'on a apposé sur notre site au moment où la France était frappée de plein fouet par la pandémie du Covid-19. Le cycle 2020 de la Chaire grands enjeux stratégiques contemporains de l'Université Sorbonne Paris 1, consacré cette année aux États-Unis, s'est donc achevé plus tôt que prévu. Commencé par la leçon inaugurale d'Hubert Védrine, poursuivi avec la conférence de Gérard Araud, notre programme s'est achevé sur les propos de Philip Gordon qui, de façon anticipée, fut notre dernier intervenant après Andrey Kortunov, Bruno Tertrais, Aaron Friedberg, Élie Tenenbaum, Maxime Lebfevre et Kazuto Suzuki. Le cycle 2020 de la Chaire s'est interrompu alors qu'il était déjà réalisé aux trois quarts et entré dans sa phase finale, ce qui nous permet d'être au rendez-vous de ce numéro de la *Revue Défense Nationale*. Chaque année, en effet, au mois de juin, la *RDN* publie les contributions des participants aux conférences et aux tables rondes de la Chaire dont cette 7^e édition avait pour thème : « La puissance américaine, assise et évolutions stratégiques ».

Le moment américain

Ce choix ne relevait pas du hasard. Il nous avait semblé, au démarrage de la Chaire, qu'il convenait de différer l'inévitable rendez-vous américain. Le parti pris de la Chaire est de croiser les points de vue, d'accueillir la diversité des opinions, de laisser libre expression aux chercheurs et universitaires venant de tous les

horizons, de la Chine aux États-Unis, de la Russie au Japon, de la Corée à l'Inde, du Pakistan au Royaume-Uni afin qu'ils dialoguent ensemble. L'Amérique est étudiée partout. Les États-Unis, du fait de leur puissance économique et militaire, de leur influence dans le monde, sont au centre de toutes les réflexions internationales. Le questionnement de la plupart des *Think Tanks* sur les questions de défense en Europe est polarisé par la question transatlantique. La littérature anglo-saxonne domine le champ disciplinaire des études stratégiques. Il fallait d'abord donner de la place aux autres.

Nous devons aussi trouver le moment opportun. La fin du (premier ?) mandat de Donald Trump et la tenue, le 3 novembre prochain, de la 59^e élection présidentielle aux États-Unis en fournissaient l'évidente occasion. L'an dernier, le cycle sur l'Europe était mis sous tension par les aléas politiques du *Brexit*. En 2020, le cycle sur les États-Unis allait être rythmé par les rebonds de la primaire démocrate. Cependant, comme l'indique le programme des conférences et conformément à l'objet des enseignements et des recherches de la Chaire, cette importante actualité ne pouvait constituer qu'une entrée en matière à une interrogation de long terme. Un changement de l'Administration présidentielle à Washington peut, en effet, être cause d'inflexions sur de nombreux dossiers internationaux, mais les données fondamentales qui sous-tendent les relations des États-Unis à la Chine, à l'Europe, à la Russie, au Moyen-Orient, elles, n'en seront pas pour autant changées. L'examen des orientations de la politique extérieure des États-Unis depuis quelques années le montre. D'Obama à Trump, la politique de distanciation vis-à-vis de l'Europe et de désengagement militaire au Moyen-Orient se poursuit. La guerre commerciale avec la Chine s'avive, mais reste à fleurets mouchetés. Il y a trop d'interdépendances entre les économies chinoise et américaine ; une conflagration serait mutuellement dévastatrice. Dans les rapports avec la Russie, le bouton *Reset* a été actionné, en début de mandat, tant par Obama que par Trump. Pour des raisons différentes, cela a été de nul effet et la politique extérieure de Washington à l'égard de Moscou est demeurée « oppositionnelle ». À la veille des élections américaines, un bilan de l'action internationale de Donald Trump s'imposait.

Le bilan international de l'Administration Trump

Dans son ouvrage *Presidential Leadership and the Creation of the American Era* ⁽¹⁾, Joseph S. Nye distingue, en matière de politique étrangère, deux catégories de Présidents américains : les « transactionnels » attachés à la défense des intérêts américains à l'instar de Theodore Roosevelt (26^e Président) et les « transformationnels » attachés à la défense des valeurs américaines à l'image de Woodrow Wilson (28^e Président) ; deux courants et deux exemples pour les incarner, au début du siècle dernier, quand la politique étrangère américaine prit son envol. Les Présidents du premier groupe sont résolument interventionnistes, ceux du second

⁽¹⁾ Joseph S. Nye : *Presidential Leadership and the Creation of the American Era* ; Princeton University Press, 2014.

sont idéalistes et réticents à l'emploi de la force. Parmi les prédécesseurs immédiats de Donald Trump, George Walker Bush rejoint les premiers, Barack Obama fait partie des autres. Trump, lui, est atypique. Réactionnaire, utilitariste et opportuniste, il est à l'extrême opposé d'Obama sur le plan des valeurs mais, à la différence des Républicains néoconservateurs, il n'est absolument pas interventionniste. *America first*, son slogan, s'applique avant tout à la politique économique et commerciale américaine. La supériorité stratégique américaine, qu'elle soit technologique ou militaire est recherchée « à la maison ». Les relais de puissance à l'étranger, à travers le réseau des alliances, ne sont plus jugés prioritaires. Les Sommets de l'Otan depuis 2016 le prouvent qui n'ont été que déconvenue pour les Européens. Les engagements militaires extérieurs ne sont désormais plus perçus comme une ligne de défense avancée des intérêts américains dans le monde. Ils en sont, selon lui, la fondrière. Trump n'aura d'ailleurs eu de cesse de réduire le contingent déployé en Irak, sur un accord bricolé avec les *taliban* de retirer ses troupes d'Afghanistan, de tenter de partir sur la pointe des pieds de Syrie, de désertir l'Afrique. C'est moins la décision de se désengager militairement des conflits que les conditions improvisées de ce retrait qui est en cause. Trump, sans état d'âme, sacrifie les Kurdes poussés en première ligne dans les combats contre *Daech* que mène la coalition dirigée par les États-Unis en Syrie. Il néglige de prévenir ses alliés britannique et français de son départ programmé de Syrie. Il réduit l'assistance militaire américaine consentie à la France au Mali. Après le 11 septembre, tous les Européens ont été aux côtés des Américains en Afghanistan pendant près de quinze ans. Alors que le terrorisme menace principalement l'Europe, les États-Unis se retirent du Moyen-Orient qu'ils laissent en vrac. Au sens propre du terme, la politique étrangère de Trump est « égoïste » : une politique de « cavalier seul » visant à obtenir des avantages ou des concessions de courte vue et cherchant à satisfaire les attentes d'un ego présidentiel à la disproportion malade.

Les choix de politique extérieure effectués par Donald Trump s'avèrent problématiques, car ils ne semblent dictés par aucune vision à long terme sur la place et le rôle des États-Unis, première puissance économique et militaire, dans le monde. L'agressivité diplomatique et commerciale de son Administration, au départ, comprise comme le signal d'une reconquête du terrain perdu à l'international par Barack Obama, vient dorénavant souligner le désarroi engendré outre-Atlantique, en Asie et en Europe par le recul stratégique historique des États-Unis que les pirouettes et les inconséquences de Trump ont brusquement aggravé. Partout où les États-Unis faiblissent, la Chine avance ses pions. Là où les États-Unis lèvent le camp, au Levant ou en Afrique, la Russie prend position.

L'imprévisibilité, les revirements, les déclarations à l'emporte-pièce et les *tweets* rageurs sont des marques de fabrique de la politique extérieure de Donald Trump. Il y entre de l'habileté et de la rouerie, mais au bout du compte cette pratique déconcerte moins qu'elle n'irrite, agace moins qu'elle ne déçoit. On en fait d'abord des gorges chaudes dans les chancelleries pour s'apercevoir ensuite que, la

plupart du temps, ce sont des bravades sans portée. À la longue, cependant, les désordres diplomatiques provoqués par l'Administration Trump produisent un effet d'usure. Ils sapent la confiance des Européens dans leur grand allié devenu incompréhensible, fragilisent l'autorité internationale des États-Unis et ce qui est plus grave, face aux menées chinoises et russes, affectent l'aura et le crédit du modèle démocratique que les États-Unis incarnent et que finalement peu de pays partagent dans le monde. Réélu, et instruit par l'expérience, Trump sera-t-il plus sage ou plus fou ? En tout cas, il n'aura plus rien à perdre. Il faut s'habituer à cette hypothèse alors que les défis à relever, avant même la crise engendrée par la pandémie du Covid-19, étaient déjà nombreux.

Les défis avant la crise

Le monde, de la fin de la guerre froide (1991) au début des années 2010, a connu une période de domination par les États-Unis, dont la supériorité économique et la suprématie militaire étaient écrasantes. Les suites de la crise financière de 2008 ont favorisé l'affirmation accélérée sur la scène internationale d'une Chine dopée par sa croissance économique. L'enlèvement américain dans les interminables conflits irakien et afghan a poussé la Russie à relever la tête, en défiant notamment les États-Unis par ses agressions caractérisées en Géorgie et en Ukraine puis par son intervention en Syrie. Ni bipolaire comme au temps de la guerre froide, ni unipolaire comme pendant la *Pax America* des années 1990 et 2000, pas vraiment multipolaire, l'ordre international est aujourd'hui apolaire. La Chine a les moyens de disputer aux États-Unis son *leadership*, notamment en Asie, pas de s'y substituer. Les rapports entre la Chine et les États-Unis, qu'ils soient compétitifs ou coopératifs, soufflent le chaud et le froid sur l'économie mondiale, mais ne sont pas l'alpha et l'oméga des relations internationales comme l'étaient les tensions ou la détente entre Soviétiques et Américains au temps de la guerre froide. La Chine renforce sa puissance militaire dans une marche à pas redoublés mais, sur le plan stratégique, elle n'égale pas les États-Unis et n'évince pas la Russie dotée de capacités nucléaires, spatiales et d'une gamme de missiles particulièrement performants. Cependant, la Russie dont le PIB équivaut à celui de l'Italie n'a pas les moyens d'une grande politique à l'international. La Russie marque des points en jouant des coups et en exploitant le recul américain et les vulnérabilités européennes. Cela ne lui confère pas d'avantage décisif. Les Européens riches et désunis ne parviennent toujours pas, ne le souhaitant manifestement toujours pas, à s'imposer comme un acteur stratégique à part entière. L'équilibre mondial est donc particulièrement instable. Une nouvelle guerre froide, entre États-Unis et Chine, que certains outre-Atlantique caressent comme un projet, serait un jeu perdant pour tout le monde, ne mobiliserait pas derrière les États-Unis tous leurs alliés et accuserait en revanche les divisions dans ce camp. Surtout, la guerre ne serait pas froide, mais chaude. Les tensions seraient internationales et les risques de frictions concentrés en Asie.

L'état du monde est donc caractérisé par l'absence d'un équilibre stable. En outre, les instances de régulation de la vie internationale dont le rôle serait d'ajuster les oscillations sont toutes en panne ou mises hors-jeu : le Conseil de sécurité dysfonctionne, l'Organisation mondiale du commerce est bloquée, l'AIEA est prise à contre-pied dans le dossier iranien, le G20 ou le G7 sur les grands enjeux mondiaux, comme le climat, sont improductifs. Enfin, la plupart des grands traités sur le désarmement ou le contrôle des armements sont remis en question. Le système international, issu de la Charte de San Francisco et des accords de Bretton Wood, dont les États-Unis ont parrainé la mise en œuvre en 1944 et 1945 est partout mis à mal. Et ce n'est pas le moindre des paradoxes que de constater que c'est l'Amérique de Trump qui a le plus contribué à son obstruction. Peu enclin au multilatéralisme, Trump s'est aussi totalement désintéressé de la défense de la démocratie. Avec des excès et des indignations sélectives, entachée de cynisme et d'impérialisme, la cause de la démocratie a été soutenue par tous les Présidents américains depuis Roosevelt. Ce combat militant en faveur de la démocratie, certes partial, inséparable de la défense des intérêts et des valeurs américaines face au nazisme, au communisme, aux *Rogues States*, au terrorisme, est une cause que Trump a ostensiblement choisi d'ignorer.

En se montrant, sous prétexte de pragmatisme, indifférent aux engagements idéologiques, Trump n'a pas peu contribué à affaiblir le modèle de la démocratie libérale dans le monde face à des régimes autoritaires qui prétendent, au nom d'une supposée efficacité en matière économique ou de sécurité, incarner une option alternative. C'est notamment le cas de la Chine qui, face au jeu solitaire de l'Amérique, propose avec des coopérations économiques, notamment celles offertes par le projet (*One Belt, One Road*) des nouvelles routes de la soie et de diverses organisations régionales, un autre modèle de multilatéralisme centré sur Pékin et non plus sur New York ou Washington.

La décennie 2020 avait donc vocation à être chinoise bien avant que le Covid-19 ne provoque une pandémie à partir de Wuhan et ne vienne bouleverser une équation mondiale déjà problématique.

Réflexions stratégiques provisoires au temps du Coronavirus

La communauté internationale, pour autant que ce terme ait un sens, tant face à ce drame, elle est apparue au départ divisée et peu solidaire, connaît, à cause de la pandémie du Covid-19, une crise sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale. La volatilité du virus, son caractère très contagieux n'épargne aucun pays. Dans le plus grand désordre, des mesures de quarantaine et de confinement ont été décrétées. De Delhi à Los Angeles en passant par Kinshasa, à partir du mois de mars 2020, 3,5 milliards de personnes ont été placées en confinement, ce qui a causé une interruption inédite des activités économiques mondiales. Jamais aucun conflit depuis la Seconde Guerre mondiale, ni la Corée, ni le Vietnam, ni les

guerres d'Irak, n'avait eu un tel retentissement sur la vie et la continuité des relations internationales. La pandémie du Covid-19 produit une onde de choc dont les conséquences économiques et stratégiques sont majeures. Ce séisme fragilise la position des États-Unis comme première puissance économique et militaire. Elle met en évidence, alors que les réponses de long terme à la crise supposent des réaménagements importants du fonctionnement international, combien le « défaut » américain actuel est problématique.

Il est beaucoup trop tôt pour tirer les leçons de cette crise historique, notamment au plan économique. Comme toujours, en système capitaliste, les crises renforcent les forts et affaiblissent les faibles. La crise de 2008 qui a accru la privatisation des profits au bénéfice des plus riches et la collectivisation des pertes au détriment des plus pauvres en est la plus pure et immorale démonstration. Il peut en être de même cette fois-ci, sauf que la crise ne provient pas, comme en 1929, d'un *krach* boursier entraînant une dépression économique ou, comme en 2008, de désordres financiers avec des effets récessifs, mais de la mise en arrêt des flux physiques de production et du commerce pour un motif totalement extérieur au fonctionnement de l'économie mondiale. Les pays, les secteurs et les entreprises qui repartiront les premiers prendront un avantage qu'ils ne sont pas cependant assurés de consolider dans la durée. Regagner des parts de marchés suppose que la perte de pouvoir d'achat affectant, au moins momentanément, la demande ne l'empêche. Les leçons tirées de la crise (notamment celles relatives à la sécurité des approvisionnements) poussent, en outre, à modifier la localisation de certains centres de production. Au choc de la demande, s'ajoute donc un probable choc de l'offre. En lien avec la fonte des actifs financiers, la crise entraîne d'ores et déjà des faillites nombreuses et une augmentation du chômage. Certes, les soutiens budgétaires et l'action monétaire mis en œuvre par les États-Unis, l'Union européenne et ses États-membres vont adoucir les effets immédiats de la crise. Mais est-ce suffisant devant l'ampleur du phénomène ? Le redémarrage de l'économie est une chose, sa relance durable une autre. Sortie plus tôt de la crise et mobilisant toutes les forces vives du pays, la Chine peut, la première, redresser la situation. Sa croissance annuelle est sans doute réduite à néant en 2020, mais les taux d'évolution du PIB de l'Union européenne et des États-Unis seront eux négatifs. En outre, face à la contraction du commerce mondial, la Chine peut trouver sur son marché intérieur d'importants relais de croissance compensant des pertes de marché à l'extérieur.

Sur le plan stratégique, les cartes ne seront pas brusquement redistribuées. Néanmoins, la réorientation des crédits publics pour financer la relance économique, les aides sociales et le secteur de la santé vont nécessairement conduire à revoir les budgets militaires. L'impact sera plus fort sur le financement des armées en Europe. Le Fonds européen de la défense, dont la dotation initialement programmée de 13 milliards € (pour la période 2021-2027) qui avait été ramenée à moins de la moitié dans les prévisions budgétaires de la Commission, n'a plus guère de chance de voir son niveau rétabli. Or, ce fonds était à la fois l'élément le

plus tangible de la relance de la défense européenne et une source de financement indispensable des nouvelles technologies de la sécurité. Le budget de défense américain, qui est considérable, devrait aussi subir quelques coupes sans entamer vraiment l'actuelle supériorité militaire des États-Unis. La Chine, dont le budget militaire n'est soumis à aucun débat ni contrôle démocratique, pourra maintenir son effort de défense et continuer de rattraper son retard par rapport aux volumes et au standard des meilleurs équipements militaires américains ou européens. La crise induit deux effets d'ores et déjà prévisibles. Elle élève le niveau des contraintes sur les budgets de défense européens. Sans rationalisation et programmation commune de leurs équipements, les armées européennes, poursuivant une évolution tendancielle, sont menacées de déclassement. La crise va aussi aviver les débats outre-Atlantique sur l'élévation du « risque » stratégique chinois. Pour faire face à ce défi, concentrer leurs efforts sur la course technologique et leur position en Asie-Pacifique, les États-Unis vont nécessairement limiter leurs engagements en Europe et poursuivre leur désengagement du Moyen-Orient. Or, malgré le Covid, les conflits continuent au Yémen, en Syrie, en Libye dans la bande saharo-sahélienne, en RCA... et peuvent se remettre à flamber, notamment en Afrique où les conséquences directes et indirectes de l'épidémie peuvent être dévastatrices et renforcer l'instabilité chronique dans certaines zones. Les États-Unis partis, qui se chargera du règlement de ces crises si proches de l'Europe ?

La pandémie aggrave le dysfonctionnement du système international. Les failles des organisations onusiennes sont accusées. L'OMS, sous influence chinoise, n'a pas été à la hauteur de sa mission en tardant à déclarer la pandémie mondiale, et l'ONU fut incapable de réunir le Conseil de sécurité qui devrait faire office de directoire mondial dans l'urgence. L'OMC est si mal en point qu'il est inimaginable d'envisager qu'elle puisse retrouver son rôle de juge de paix dans les désordres commerciaux qui s'annoncent.

La crise, enfin, a souligné, de façon caricaturale, l'absence de *leadership* américain. Face au défi sanitaire majeur pour la planète, la gestion du président Trump fournit un condensé de sa politique nationaliste et court-termiste, balançant entre le déni des réalités, la stigmatisation de l'étranger, même quand il est son plus proche partenaire, et un égoïsme viscéral. La gestion politique de la crise par les États-Unis et les Européens a mis tout autant en évidence les hésitations de gouvernements pris de court que leur absence d'unité. La crédibilité des dirigeants et des autorités publiques dans les démocraties en sort affaiblie. À l'inverse, le pouvoir dans les autocraties en sort renforcé. Le contrôle des médias et des réseaux sociaux dans ces pays a permis d'accréditer dans l'opinion le sentiment que des réponses fortes et rapides avaient été prises ; réponses qu'un contrôle social, peu regardant en matière de respect des libertés et de protection de la vie privée, rendait effectivement efficaces.

Comme le souligne Nicole Gnesotto dans son article, la fin désolante du premier mandat de Donald Trump peut dessiller les yeux des Européens. La crise

précipite, en effet, le moment où une refondation de leur « Union » s'impose en soi, mais aussi pour peser davantage sur le fonctionnement du système international. Cela suppose que les Européens renouvellent le pacte de solidarité qui les unit, acceptent de défendre collectivement leurs intérêts stratégiques, soient capables de gérer collectivement des défis de sécurité (sanitaires, cyber, terrorisme, environnementaux...) pouvant provoquer d'autres crises majeures sur le territoire de l'Union. C'étaient les conclusions du rapport *Défendre notre Europe* remis au président de la République en mars 2019. La crise renforce l'urgence de la mise en œuvre de ces conclusions. En aurons-nous la volonté ? Que feront les États-Unis ?

Ce serait l'intérêt bien compris des Américains qui souhaitent que les Européens prennent davantage en charge leur défense et la sécurité dans le voisinage de l'Union. Une Europe forte est une flanc-garde utile au plan stratégique pour les États-Unis et un élément de confortation des démocraties dans le monde. Le prochain Président des États-Unis entendra-t-il ce message de raison ou poursuivra-t-il le travail de sape contre l'Europe qui est un point de convergence des politiques d'ingérence chinoise, d'intimidation russe et de fragmentation américaine ?

Relance économique, réforme du système international, renaissance du projet européen, nouveau partenariat transatlantique, telles sont les chantiers à ouvrir pour surmonter une crise dont la cause est un virus, mais dont les conséquences sanitaires engendrent des troubles économiques et politiques mondiaux. On cherche donc les Roosevelt du XXI^e siècle, et, au moins, un pilote dans l'avion américain. Rendez-vous le 3 novembre 2020. ♦

Les perspectives d'évolution de la politique étrangère américaine et les conséquences pour l'Europe

Gérard Araud

| Ambassadeur de France.

Prévoir les ruptures n'est jamais aisé et bien peu y réussissent. Élevés sur des vérités qui datent de deux ou trois générations, comment pourrions-nous prévoir à quel moment, comment et même si les États-Unis vont renoncer aux fondements de leur politique étrangère. Les ruptures peuvent prendre plusieurs formes, la violente où soudain une façade qui avait belle allure s'effondre sans avertissement ou la progressive où, un beau matin, nous découvrons, qu'à force d'évoluer, le spectacle que nous contemplons n'a plus rien à voir avec celui dont nous étions encore assurés la veille.

Ma présentation ne sera donc pas facile parce que je vais essayer de démontrer qu'en effet, nous vivons une rupture dont je ne connais cependant ni le rythme ni la portée, mais dont je suis convaincu qu'elle donnera naissance à un monde nouveau ; un monde nouveau parce que le monde dépend et dépendra pendant des décennies de la puissance américaine. À ceux qui me diront que j'ai tort, je répondrai que l'histoire tranchera ; à ceux qui me demanderont de nuancer mon propos, je dirai qu'ils ont raison. Mais, pour dégager l'architecture d'un édifice, vous devez en oublier la décoration pour en comprendre la structure.

Partons donc de Trump puisque c'est là où nous sommes pour examiner s'il représente une aberration de la politique étrangère américaine, ce que la plupart des experts américains affirment parce qu'ils l'espèrent. Ce que nous dit Trump aujourd'hui, c'est que la guerre froide est terminée depuis longtemps, que la croisade pour la démocratie a été un échec et que les légions fatiguées doivent rentrer au bercail. Il s'inscrit ainsi dans ce qui fut la tradition de la politique étrangère américaine jusqu'en 1941.

En 1797, dans son discours d'adieu à la nation, George Washington, à l'issue de son second mandat, avait appelé ses concitoyens à ne pas se mêler des affaires européennes. Ce message fut entendu tout au long du XIX^e siècle. En août 1914, W. Wilson proclamait la neutralité de son pays et ce furent les provocations allemandes (télégramme Zimmermann et surtout guerre sous-marine) qui l'obligèrent

à en sortir. Dès 1919-1920, les Américains se retiraient hâtivement d'Europe et ensuite ne se préoccupèrent que de la question des réparations dues par l'Allemagne (Plans Dawes en 1924 et Young en 1931) parce que leur paiement conditionnait le remboursement de leurs dettes par la France et la Belgique. Non seulement les États-Unis restèrent inactifs face à la montée d'Hitler, mais ils votèrent en 1937 des lois de neutralité qui interdisaient la vente d'armes aux belligérants, ce qui, *a priori*, n'handicapait que le Royaume-Uni et la France, l'Allemagne ne pouvant, de toute façon, avoir accès à l'industrie américaine du fait de la maîtrise des mers par ses ennemis. Le 14 juin, Paul Reynaud, président du Conseil français, appelait à l'aide les États-Unis ; en vain naturellement. Quels que soient les sentiments et les manœuvres de F. D. Roosevelt, les Américains restaient, en 1941, hostiles à l'entrée de leur pays dans la guerre. Ce furent le Japon, à Pearl Harbor, le 7 décembre 1941, et l'Allemagne, le 11 décembre, qui prirent l'initiative. Les États-Unis n'ont pas choisi d'entrer en guerre aux côtés du Royaume-Uni ; ils y ont été contraints.

Pendant un siècle et demi, les États-Unis ont donc obstinément refusé de jouer un rôle actif dans les affaires européennes. S'ils changent d'attitude en 1945-1946, c'est, d'une part parce que le Royaume-Uni et la France, épuisés et ruinés, ne peuvent assurer la stabilité et la défense du continent et, d'autre part parce que l'URSS est vue comme une menace globale. C'est de la guerre froide que naissent les relations transatlantiques sur la base d'une alliance militaire sous hégémonie américaine, contre un ennemi clairement identifié.

À cet égard, il faut noter que lorsque les États-Unis sont entrés sur la scène internationale, que ce soit en 1917 ou en 1941, ils étaient déjà une grande puissance. Jamais, ils n'ont eu à craindre pour leur existence. La victoire sur le Japon et l'Allemagne n'a jamais fait de doute. Jamais, ils n'ont eu à composer avec des alliés assez puissants pour leur résister. Le seul rôle que connaissent les États-Unis, lorsqu'ils sortent de leur isolement, c'est le *leadership* ; la seule place qu'ils assignent à leurs alliés, c'est celle de supplétifs comme l'ont vérifié, à leurs dépens, les Britanniques en Irak, en 2003. Leur pratique diplomatique s'en ressent. Le Département d'État négocie plus facilement avec le Pentagone qu'avec des alliés qui sont supposés suivre plus que contester.

Le retour de la prospérité européenne et l'effondrement du pacte de Varsovie et de l'URSS auraient dû conduire à un réexamen des fondements et des modalités des relations transatlantiques. Il n'en fut rien parce qu'il n'est jamais aisé de remettre en cause ce qui, en quatre décennies, était devenu le cadre unique de réflexion des élites des deux côtés de l'Atlantique parce que tout le monde trouvait son intérêt à faire comme si rien ne s'était passé : les États-Unis maintenaient ainsi une hégémonie qui, dans les faits, n'était plus nécessaire et les Européens pouvaient désarmer et éviter de retomber dans les rivalités géopolitiques du passé. Les opérations dans les Balkans, le 9/11 et l'Afghanistan ont servi de bruit de fond pour dissimuler la réalité d'une alliance, l'Otan, désormais sans ennemi.

Cette survie des relations transatlantiques aux causes qui leur avaient donné naissance ne pouvait être que fragile parce qu'artificielle. Elle était à la merci du premier qui en tirerait des conséquences. C'est chose faite aujourd'hui, d'abord avec discrétion et élégance par Obama et ensuite avec brutalité par Trump. Mais c'est aussi le cas en Europe où les partis populistes en appelant à la dissolution de l'UE ont conscience de vouloir ainsi mettre un terme à l'hégémonie américaine puisque les États-Unis ont été les parrains de la construction européenne. C'est enfin le cas aux États-Unis où les réalités démographiques et l'émergence de l'Asie éloignent progressivement de notre continent les centres les plus actifs du pays. La question de la pérennité de la présence américaine militaire en Europe est donc posée. Comment ne pourrait-elle pas l'être alors que le budget de la défense combiné de la France, du Royaume-Uni et de l'Allemagne est deux fois et demie celui de la Russie ? Comment ne pas se demander en quoi les intérêts stratégiques des États-Unis dépendent de la sécurité de l'Estonie ou du Monténégro ?

Il était inévitable qu'en dehors de Washington, confis en atlantisme, des esprits simples se demandent pourquoi les Européens n'assurent pas eux-mêmes leur défense face à une Russie qui n'a ni la puissance ni les intentions de l'URSS ; pourquoi les États-Unis assument le rôle de gendarme du monde. C'est chose faite : dans un sondage de l'Eurasia Group Foundation de février 2019, 47 % des experts de politique étrangère considéraient que « le *leadership* américain était nécessaire à la stabilité globale et donc à la prospérité et à la sécurité des États-Unis », tandis que ce pourcentage n'était que de 9,5 % dans l'ensemble de la population ; 9 % des premiers estimaient que les États-Unis devaient se concentrer sur leurs problèmes intérieurs et 44 % de l'ensemble des Américains. Je suis donc convaincu que le génie est hors de la bouteille et n'y rentrera plus. Le prochain Président, qu'il soit élu en 2020 ou 2024, essaiera sans doute de rassurer les Européens après les fougades de Trump, mais la question du rôle des États-Unis dans le monde restera posée. La réponse qui lui sera donnée comportera, en tout état de cause, un repli plus ou moins accentué de la présence américaine dans le monde.

Aux questions sur la politique étrangère de Trump, je réponds parfois en évoquant le conte d'Andersen, « les habits neufs de l'empereur » où un enfant crie « l'empereur est nu » alors que la foule fait semblant d'admirer des vêtements inexistantes, que seuls des gens intelligents seraient capables de voir. Trump, c'est l'enfant ! Capable de poser des questions de bon sens que les conventions, le conformisme et la routine interdisaient de poser. Oublions son vocabulaire parfois primitif et écoutons ses questions ; elles sont celles d'une certaine Amérique que les experts ne connaissent pas. Le monde ne sera plus le même après Trump.

Il est un fait que la Russie représente un défi géopolitique à traiter selon les règles habituelles de la diplomatie mêlant fermeté et dialogue. Mais ni à Paris ni à Seattle, ne s'impose l'idée que la sécurité nationale se joue aux frontières orientales de l'Alliance : il vaut mieux ne pas demander au petit gars du Wisconsin s'il est prêt à mourir pour Tallin. En d'autres termes, même si Poutine a donné un nouveau bail

à l'Otan, ce serait exagéré de conclure que cette alliance peut continuer à jouer son rôle unique de pilier de la relation transatlantique. Le prétendre, ce serait courir le risque de laisser celle-ci se défaire progressivement jusqu'à la crise où elle apparaîtrait vidée de sa substance et donc inefficace.

Alors, sommes-nous menacés d'un retour à cet isolationnisme qui nous a coûté si cher à nous Français entre les deux guerres ? Oui et non. Non, je commence par là parce que j'entends déjà un concert de protestation. Non, les États-Unis ne vont pas quitter l'Europe, démanteler l'Otan et laisser les chars russes ou les « petits hommes verts » envahir l'Estonie ; non parce que la technologie ne permet plus aux Américains de s'abriter derrière les poissons pour citer, je crois, Bismarck ; non parce que les économies sont trop intégrées pour les découpler, mais oui quand même. C'est déjà fait sous nos yeux en Ukraine où sous-traiter le règlement de la crise aux Français et aux Allemands est moins une preuve de confiance qu'une manifestation d'indifférence ; en Syrie où, si on oublie les zigzags, Trump suit Obama pour se désintéresser de la guerre civile ; en Libye où il a fallu arracher à Obama un soutien timide et de courte durée aux efforts franco-britanniques. Imaginerait-on la Turquie en Libye si les États-Unis y étaient actifs ? En un mot, les États-Unis ne veulent plus être le gendarme du monde.

Oui, la tentation isolationniste est forte ; la tentation de s'en tenir à la défense des intérêts essentiels des États-Unis, des intérêts définis évidemment de manière plus large qu'en 1930, quitte à disposer d'un instrument militaire incomparable non pour l'utiliser, mais pour dissuader tout adversaire d'aller trop loin.

Se pose donc la question plus large de la place de l'Europe dans un monde dont les États-Unis ne veulent plus être le gendarme. La messe semble dite : le monde connaîtrait le « retour » des politiques de puissance, le recul du droit international, l'affaiblissement des institutions multilatérales avec, à la clé, le risque des confrontations armées. Un « ordre libéral », paré de toutes les vertus, serait d'autant plus menacé que son parrain supposé, les États-Unis, le renierait.

En réalité, les politiques de puissance n'ont jamais quitté le devant de la scène internationale. Pendant la guerre froide, chaque superpuissance exerçait son hégémonie sur son camp, l'américaine, si elle a été bénigne en Europe, était aussi ferme que la soviétique, comme en a témoigné, à ses dépens, l'Amérique latine. Après la dislocation du bloc de l'Est, les États-Unis furent « l'hyperpuissance » dont le budget de la défense représentait, il y a une dizaine d'années, près de la moitié des dépenses militaires mondiales (aujourd'hui encore plus d'un quart). Partout et toujours, les négociations les plus pacifiques se sont bel et bien conclues au bénéfice du plus fort, à Bruxelles comme ailleurs.

Par ailleurs, parler « d'ordre libéral » a peu de sens lorsqu'on fait la liste interminable des conflits qui l'ont marqué depuis la fin de la guerre mondiale : Corée, Vietnam, entre l'Inde et le Pakistan (1965 et 1971), Moyen-Orient (1948,

1956, 1967, 1973), deux génocides (Cambodge et Rwanda), Afghanistan (de manière ininterrompue depuis 1979), entre l'Irak et l'Iran (1981-1988), Congo (depuis vingt ans), Soudan, entre l'Éthiopie et la Somalie, Yougoslavie, etc. Le monde, en dehors de l'Europe, a été plus instable qu'entre les deux guerres. Avec ces millions de victimes, c'est de désordre sanglant dont il faudrait parler.

De leur côté, les institutions multilatérales, en particulier les Nations unies, n'ont fonctionné qu'au service des puissances hégémoniques et ont toujours dépendu de leur bon vouloir. Au-delà même des Nations unies, les États-Unis ont toujours été réticents à confier leurs intérêts à des institutions multilatérales (ils refusent d'être « Gulliver entravé »). Ils n'ont ainsi ratifié ni le traité d'interdiction des essais nucléaires ni celui interdisant les mines antipersonnel, ni la création de la Cour pénale internationale. C'est Madeleine Albright, Secrétaire d'État démocrate, qui a conceptualisé la notion d'une puissance « exceptionnelle » échappant au sort du commun des autres pays.

Au fond, cette notion d'un prétendu ordre libéral s'applique essentiellement à l'Europe occidentale, qui n'en revient pas d'avoir connu la plus longue période de paix de son histoire après deux guerres mondiales et un génocide en deux générations. En outre, elle flatte l'opinion américaine qui idéologiquement éprouve des difficultés à se voir en « hégémon » et a besoin de la feuille de vigne flatteuse que lui procure la notion d'ordre libéral. Pendant ce temps, le reste du monde, à peu d'exceptions près, subissait le lot habituel de malheurs et de désastres, et les grandes puissances rongeaient leur frein de voir leur souveraineté limitée par l'existence d'une hyperpuissance.

Ce qui a changé, ce n'est donc ni la remise en cause d'un ordre limité à un nombre restreint de pays, ni l'affaiblissement d'institutions structurellement faibles, c'est le rapport des forces aux dépens des pays occidentaux, au premier rang desquels les États-Unis. La Chine, la Russie, mais aussi l'Inde, peut-être le Brésil sont désormais capables non seulement de contester l'hégémonie américaine, mais de prendre de haut une Europe qui de modèle est devenue problème. Le moment occidental inauguré en 1989 s'achève. Une nouvelle normalité se fait jour.

La question qui se pose donc aujourd'hui pour la définition de la politique étrangère de l'Europe est l'adaptation à un monde moins ordonné parce que moins marqué par l'hégémonie américaine. Cela étant, quelle que soit la montée en puissance de la Chine, les États-Unis resteront, pendant des décennies, la première puissance militaire, économique et financière. Même s'ils seront moins tentés par l'aventure, même si leurs alliés pourront moins compter sur eux, ils resteront la clé de voûte du système international. Or, quels que soient les inévitables désaccords, ce qui unit Européens et Américains est beaucoup plus important que ce qui les oppose. Ils partagent le même attachement à la démocratie libérale, ce qui n'est pas rien dans un monde où les modèles autoritaires sont de retour ; sans ignorer la réalité des rapports de force, ils jugent nécessaire de les encadrer par les règles de droit ;

enfin, ils ont noué des relations humaines, financières et économiques d'une telle intensité qu'elles leur dictent un destin commun.

Par ailleurs, malgré les apparences, le monde n'est pas voué seulement au jeu traditionnel de l'équilibre des puissances parce que, du fait des enjeux globaux environnementaux et technologiques, il s'est rétréci géographiquement, économiquement et sociologiquement. Le temps est passé où les continents pouvaient s'ignorer et où les hégémonies pouvaient être régionales ; le temps est également passé où seuls les États comptaient. La communauté internationale, expression à juste titre raillée par le passé, devient une réalité parce que l'environnement, le climat, mais aussi la finance, les grandes entreprises et l'opinion publique nourrie aux médias sociaux sont devenus des réalités globales que nulle puissance ne peut contrôler.

Les Européens doivent donc naviguer entre réalisme et innovation.

Le réalisme doit leur commander de rester militairement sur leurs gardes, pour les Français et les Britanniques, et de s'y mettre pour les autres. La diplomatie est toujours la meilleure voie, mais la vigilance s'impose dans un monde où les Américains ne seront plus les gendarmes s'impose. Réalisme également dans les attentes vis-à-vis de l'UE et des institutions multilatérales avec, à l'esprit, deux réalités. D'une part, coopérer avec des partenaires européens guère enclins à assumer des responsabilités est certes utile, mais ne doit pas réduire notre autonomie stratégique ; d'autre part, plutôt que de parier sur des institutions multilatérales qui resteront faibles face à la résistance invincible des souverainetés, créer, au cas par cas, des coalitions de pays qui partagent nos objectifs sur un sujet particulier.

Cependant, nous devons également innover, ce qui suppose que la diplomatie européenne s'attache à recréer sur de nouvelles bases une communauté occidentale capable de traiter de thèmes nouveaux qui restent encore largement en friche alors qu'ils concernent l'ensemble de l'humanité : biodiversité, océans, mais aussi droit dans le cyberspace, cybersécurité, protection des données personnelles, fiscalité de la haute technologie, règles éthiques de l'intelligence artificielle, gestion des technologies de surveillance. C'est là qu'Européens et Américains doivent se retrouver parce qu'ils partagent le même attachement aux valeurs qui fondent la démocratie libérale. S'ils ne parviennent pas à relever ensemble les défis que représente la mutation technologique que vont traverser nos sociétés dans les décennies qui viennent, c'est le modèle chinois qui l'emportera au nom de sa supposée efficacité, un modèle autoritaire de société qui fascine déjà certains pays du Tiers-Monde. C'est donc à un partenariat renouvelé entre Américains et Européens que cette intervention se conclut, à la double condition que les premiers acceptent un dialogue entre égaux et que les seconds fassent les efforts nécessaires pour justifier cette prétention. Ce n'est assuré ni d'un côté ni de l'autre. ♦

L'intensification de la rivalité États-Unis/Chine dans les domaines économique et technologique

Aaron L. Friedberg

Professeur de politique et affaires internationales,
université de Princeton, États-Unis.

Il sera ici question des dimensions économique et technologique de la concurrence beaucoup plus large, pour ne pas dire universelle, qui s'exerce actuellement entre les États-Unis et la Chine, et aussi, de plus en plus, entre la Chine et les autres démocraties industrielles avancées. Cette compétition s'étend à toutes sortes de domaines fonctionnels et de théâtres géographiques. Elle se joue dans les sphères militaire, diplomatique et informationnelle, et dans les domaines économique et technologique. Par ailleurs ces manifestations, au-delà de la seule région Indo-Pacifique, sont évidentes aux quatre coins du monde, y compris dans les pays en développement, aux pôles et en Europe.

La rivalité sino-américaine s'exacerbe et gagne en intensité comme en amplitude. Elle est alimentée par différentes forces, elles-mêmes fortement ancrées au sein du système international contemporain : non seulement (ni même principalement) les politiques spécifiques épousées par les gouvernements en place à Washington ou à Pékin, mais aussi certains leviers géopolitiques, idéologiques et économiques. Deux facteurs aggravent ici les tensions historiquement constatées lorsqu'un État en pleine ascension commence à combler l'écart qui séparait ses capacités matérielles de celles d'une puissance autrefois prépondérante : d'abord, la divergence foncière et persistante entre l'organisation sociale, l'idéologie et le système politique des deux pays ; ensuite, les frictions issues de la profonde interdépendance, à ce jour tout au moins, de leurs économies.

Les tensions liées aux questions économiques constituent à la fois une cause et une conséquence de cette rivalité avivée entre la Chine et l'Amérique. Mon ancien collègue de Princeton, le regretté Robert Gilpin, a décrit cette interaction entre politique et économie en des termes aussi élégants que synthétiques : « La relation entre l'économie et la politique (...) est réciproque. D'une part, la politique détermine dans une large mesure le cadre de l'activité économique. (...)

D'autre part, le processus économique lui-même tend à redistribuer le pouvoir et la richesse. (...) Ce qui suscite, à son tour, une transformation du système politique et génère ainsi une nouvelle organisation des relations économiques. Ainsi la dynamique des relations internationales dans le monde moderne est-elle largement fonction de l'interaction réciproque entre l'économie et la politique » ⁽¹⁾.

Deux mondialisations et demie

La plupart des spécialistes de l'histoire économique conviendront que les deux derniers siècles ont connu au moins deux ères, ou deux vagues, de mondialisation – deux ères et demie, disent même certains ; ce sont ces périodes au cours desquelles une part significative de l'économie mondiale a atteint un niveau d'intégration particulièrement élevé. Ces grandes phases ont été portées par des transformations technologiques dont le caractère novateur a considérablement réduit le coût du transport des biens, des personnes, des capitaux et de l'information. Mais, et c'est le plus important, elles ont été rendues possibles par des évolutions géopolitiques lourdes de conséquences : la modification successive des rapports de force et de la structure même de l'ordre international ⁽²⁾.

La première de ces ères de mondialisation a duré près d'un siècle. Elle s'est ouverte dans les années 1820 et s'est accélérée dans les années 1870 pour s'effondrer en 1914 avec le déclenchement de la Première Guerre mondiale. Elle avait alors pour moteurs technologiques l'optimisation de la machine à vapeur (qui a permis l'essor du chemin de fer et de la navigation transocéanique) et l'exploitation des possibilités de l'électricité, dont procédera, entre autres avancées, l'invention du télégraphe. La traduction géopolitique de cette évolution se cristallisa dans l'accession de la Grande-Bretagne au rang de nation la plus riche et la plus puissante de la planète. La fin des guerres napoléoniennes avait laissé Albion dans une position de domination navale incontestée. Sa fulgurante croissance économique, après le démarrage de la Révolution industrielle, a fait d'elle « l'atelier du monde », ainsi que son *leader* industriel et technologique. En vertu de leur position dominante, les Britanniques optèrent pour une politique de libre-échange, abaissant les droits de douane et invitant chacun à en faire autant. S'ensuivirent une expansion spectaculaire des échanges commerciaux et des flux financiers, et une accélération de la croissance mondiale. Ce qu'illustre la part des exportations dans le PIB mondial, passée de 5 % autour des années 1840 à près de 15 % à la veille de la Grande Guerre ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Robert Gilpin : *U.S. Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment* (New York: Basic Books, 1975), p. 21-22.

⁽²⁾ Voir Ronald Findlay et Kevin H. O'Rourke : *Power and Plenty: Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium* (Princeton: Princeton University Press, 2007), p. 311-546.

⁽³⁾ « Value of exported goods as share of GDP, 1827 to 2014 », *Our World in Data* (<https://ourworldindata.org/>).

Si le Royaume-Uni fut l'un des grands bénéficiaires de ce processus, il n'a pas été le seul. Au tournant du XX^e siècle, il s'est vu dépasser, en termes de PIB, d'abord par les États-Unis, puis par l'Allemagne – laquelle progression allemande allait contribuer à déstabiliser le système international et faire le lit du premier conflit mondial. L'envolée de la richesse et de la puissance américaines permettra toutefois aux Alliés de faire pencher la balance en leur faveur et de vaincre l'Allemagne. La guerre n'en aura pas moins mis fin à la première ère de mondialisation : le commerce s'est effondré et ne s'en est jamais vraiment remis, par la faute de la dépression qui a suivi, du retour à des politiques nationalistes et protectionnistes puis de la reprise des hostilités après seulement vingt ans d'une paix précaire. À la sortie des années 1930, la part du commerce dans le PIB mondial était retombée à son niveau constaté un siècle plus tôt (5 %) ⁽⁴⁾.

La période allant de 1945 à peu ou prou 1989 sera marquée par une nouvelle expansion spectaculaire des échanges et une intégration économique croissante. Cette fois, cependant, la « vague » ne touchera qu'une partie du globe : elle embrasera *in fine* les démocraties industrielles avancées d'Europe occidentale, d'Amérique du Nord et d'Asie de l'Est (sommairement assimilées à « l'Occident »), sans inclure, singulièrement, les nations du monde communiste : l'Union soviétique, ses satellites et la Chine. Ces États ont certes été écartés de l'ordre marchand occidental, mais ils se sont également exclus eux-mêmes, préférant l'autarcie aux risques de contamination à attendre d'une interdépendance économique avec les pays capitalistes. Cette deuxième phase de mondialisation, à l'exemple de celle qui l'avait précédée, sera en partie déterminée par la réduction du coût des échanges commerciaux issue de l'innovation technologique. Qu'on pense notamment au succès du modeste conteneur, qui révolutionna le transport maritime, aux avions à réaction ou aux communications par satellite ⁽⁵⁾. Une fois encore, néanmoins, les facteurs géopolitiques auront joué un rôle déterminant : la rupture après 1945 de l'alliance de circonstance USA-URSS et le début de la guerre froide, qui divisa *de facto* la planète en sphères d'influence, coïncidèrent avec l'avènement des États-Unis au rang de puissance massivement prépondérante au sein du bloc occidental ; l'Amérique renforçait du même coup sa place de première économie mondiale et son *leadership* dans les domaines scientifique et technologique.

À l'instar de la Grande-Bretagne avant eux, les États-Unis abandonnèrent le protectionnisme pour se faire les ardents défenseurs de l'abaissement des tarifs douaniers et de la libéralisation des échanges, entre membres du bloc occidental tout au moins. Leurs motivations étaient aussi stratégiques qu'économiques : les gouvernants successifs ont considéré que l'intégration économique ne pourrait qu'améliorer les relations entre anciens rivaux et que les échanges commerciaux conduiraient à une accélération de la croissance économique et à davantage de

⁽⁴⁾ *Ibidem*.

⁽⁵⁾ Banque mondiale, « Globalization, Growth and Poverty » (New York: Oxford University Press, 2002), p. 28-32.

prospérité – affaiblissant au passage le pouvoir d’attraction du communisme à l’Ouest et générant les ressources nécessaires à la défense collective. La levée des obstacles au commerce international lui valut ainsi une progression sensible, plus marquée à l’intérieur du camp occidental. À la fin des années 1970, la part des exportations dans le PIB mondial avait fini par retrouver son niveau de 1914 (au-delà de 15 %) ⁽⁶⁾. Cette vague de mondialisation partielle eut également des effets stratégiques. Quarante ans durant, l’intégration et le dynamisme des démocraties capitalistes occidentales leur ont permis de dépasser de très loin le monde communiste, que l’on parle de production économique, de qualité de vie ou, plus que jamais, de potentiel technologique. Autant de facteurs qui ont contribué à la démoralisation des populations et des élites des pays de l’Est, et déclenché en cascade la chute du mur de Berlin, l’effondrement de l’Union soviétique et la fin de la guerre froide.

Ce qui nous amène à la deuxième grande vague de mondialisation, celle dans laquelle nous baignons actuellement et qui pourrait bien approcher de son terme. Son ressort technologique, cette fois, n’est autre que la révolution informatique – ou numérique. Celle-ci, à partir des années 1980, a entraîné un accroissement exponentiel de la puissance de calcul des ordinateurs et de la vitesse comme du volume des communications. Le phénomène s’est franchement emballé dans les années 1990 avec le développement de l’*Internet* : pour transmettre la quantité totale des informations véhiculées par les réseaux de télécommunication en 1986, il ne fallait, dix ans plus tard, que deux millièmes de seconde ! ⁽⁷⁾. Ce chiffre anodin en dit long sur l’envergure des transformations ainsi suscitées, qui permettront notamment aux entreprises de coordonner leurs activités à l’échelle mondiale en jouant sur la fragmentation de processus de production complexes ; différents composants d’un bien donné pourront désormais être fabriqués en des lieux tout aussi variés, en fonction du coût de la main-d’œuvre et de divers autres facteurs ⁽⁸⁾. La révolution informatique a également favorisé une intégration plus étroite que jamais des marchés financiers et permis à de vastes quantités de capitaux de circuler à travers le monde de façon quasi instantanée.

Cette deuxième vague de mondialisation eut, elle aussi, ses leviers géopolitiques. Le premier, bien sûr, est la fin de la guerre froide. La chute du rideau de fer a ouvert la voie à l’intégration de pans entiers de l’Eurasie, jusque-là séparés de l’Occident. Le second facteur déterminant est intervenu quelque dix années plus tôt, sans qu’on mesure alors sur-le-champ l’importance qu’il allait revêtir : l’établissement de relations diplomatiques officielles, en 1979, entre les États-Unis et la Chine, et le lancement presque synchrone, sous la conduite de Deng Xiaoping, du programme « Réforme et ouverture », qui marquait un début de consentement du pays à certains principes de l’économie de marché. Les effets économiques de la

⁽⁶⁾ « Value of exported goods as share of GDP, 1827 to 2014 ».

⁽⁷⁾ Richard Baldwin : *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2016), p. 82.

⁽⁸⁾ *Ibidem*, p. 111-176.

deuxième vague de mondialisation sont connus : forte augmentation de la croissance économique mondiale et accélération plus rapide encore des échanges commerciaux, qui comptent désormais pour plus d'un quart du PIB mondial ⁽⁹⁾. La progression des flux financiers a été rien de moins qu'explosive, de telle sorte que le monde entier est aujourd'hui plus étroitement intégré qu'à aucun autre moment de l'histoire humaine. La conséquence géopolitique la plus importante de ce processus – l'émergence de la Chine en tant que puissance globale – est tout aussi évidente, quand bien même l'ensemble de ses répercussions, et notamment son impact sur l'évolution future de l'économie du monde, demeurent incertains. Je reviendrai sur ce point dans ma conclusion.

Stratégie d'engagement

Examinons maintenant la politique américaine à l'égard de la Chine depuis l'établissement de relations diplomatiques entre les deux pays, et surtout depuis la fin de la guerre froide. On s'est souvent contenté d'y voir une stratégie d'engagement ; or, les États-Unis, pendant près de quatre décennies, ont adopté, pour traiter avec la Chine, une approche à deux niveaux combinant engagement, certes, et aussi « rééquilibrage » ⁽¹⁰⁾. D'un côté, Washington a cherché à coopérer avec Pékin sur tous les fronts possibles : diplomatique, culturel, scientifique et surtout économique. Nous l'avons vu, la coopération économique chinoise avec les États-Unis et plus généralement avec l'Occident a démarré dans les années 1980, mais véritablement décollé une fois la guerre froide terminée. Du point de vue américain, ce processus a connu deux tournants décisifs, à commencer par le choix qui a été fait, au début des années 1990, de lever les sanctions imposées à Pékin après le massacre de la place Tian'anmen et de renouer des relations commerciales normales ; puis, à la fin de la décennie, les États-Unis ont œuvré activement en faveur de l'adhésion de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce. D'un autre côté, tout en encourageant le développement des flux commerciaux et financiers, les gouvernements américains successifs, à partir du milieu des années 1990, se sont attachés à maintenir dans la région Asie-Pacifique un équilibre des pouvoirs qui leur fût favorable. À cette fin, ils ont renforcé leurs bases opérationnelles avancées et consolidé leurs alliances traditionnelles avec le Japon, la Corée du Sud, l'Australie et d'autres puissances régionales.

Pour l'essentiel, la double stratégie suivie par les États-Unis visait à préserver la stabilité en décourageant toute agression ou tentative de coercition, dans l'attente du moment où la coopération produirait les effets bénéfiques escomptés. Cet engagement était censé inciter les dirigeants chinois à se muer en « acteurs responsables » au sein de l'ordre international en vigueur, un ordre régi par l'Amérique. Il s'agissait aussi, dans le même temps, de contribuer à l'accélération de la libéralisation

⁽⁹⁾ « Value of exported goods as share of GDP, 1827 to 2014 ».

⁽¹⁰⁾ Sur la mise en place de cette stratégie, voir Aaron L. Friedberg : *A Contest for Supremacy: China, America and the Struggle for Mastery in Asia* (New York: Norton, 2011), p. 88-119.

économique de la Chine et d'impulser une dynamique susceptible de conduire, à terme, à la démocratisation de son système politique. En dépit des controverses qu'elle provoqua au départ, cette stratégie s'attira très vite le franc soutien des deux partis politiques américains, d'une frange importante des milieux d'affaires ainsi que du grand public. Ce n'est pas difficile à comprendre, tant l'idéologie libérale qui prévaut en Amérique véhicule certaines convictions profondément ancrées : le commerce favorise la compréhension mutuelle, les libertés économique et politique vont de pair et les démocraties sont par essence pacifiques (en tout cas moins enclines à se faire la guerre). Consciemment ou non, à la fin de la guerre froide les responsables politiques américains ont suivi le chemin tracé par leurs prédécesseurs après les deux autres grands conflits du XX^e siècle. Ils se sont ingéniés à mener à bien le projet lancé en son temps par Woodrow Wilson et relancé à la fin de la Seconde Guerre mondiale : l'édification d'un ordre libéral et réellement global dont les membres seraient liés par le commerce, les institutions internationales et, plus que tout, par un engagement partagé en faveur des valeurs démocratiques.

Abstraction faite des questions idéologiques, la coopération économique servait également les intérêts de groupes particulièrement puissants au sein de la société américaine. Les industries de pointe y ont vu l'opportunité d'exporter leurs produits vers un vaste marché promis à l'expansion, et le secteur financier autant de possibilités d'investissement. Certaines industries traditionnelles redoutaient, il est vrai, la concurrence des importations chinoises à bas prix, quand d'autres entreprises moins frileuses et plus flexibles n'ont pas hésité à délocaliser une partie de leur processus de fabrication et d'assemblage, profitant d'une main-d'œuvre bon marché et usant de la Chine comme d'un tremplin pour exporter leur production vers d'autres parties du monde... États-Unis compris.

Constat d'échec

Ces dernières années, toutefois, l'évidence est apparue avec une clarté de plus en plus vive : cette stratégie n'a pas atteint ses objectifs. Nul n'en disconvient, la Chine est beaucoup plus riche et puissante qu'auparavant, mais au lieu d'assouplir son emprise et d'évoluer vers la démocratie, le Parti communiste au pouvoir s'est fait plus répressif et résolument nationaliste. Loin d'évoluer vers une véritable économie de marché, Pékin, à certains égards, s'appuie de plus belle sur des stratégies commerciales et industrielles dirigistes qui faussent ledit marché ⁽¹⁾. Entre-temps, l'attitude de la Chine vis-à-vis de l'extérieur s'est affirmée, pour ne pas dire qu'elle frise parfois l'agressivité. Loin du rôle d'« acteur » satisfait auquel on aspirait pour elle, ou d'un quelconque *statu quo*, la Chine apparaît aujourd'hui comme une puissance révisionniste, déterminée à remettre en cause certains aspects au moins du système international en place.

⁽¹⁾ Voir Nicholas R. Lardy : « The State Strikes Back: The End of Economic Reform in China? » (Washington: Peterson Institute for International Economics, 2019).

Si la stratégie américaine (et occidentale) a échoué, c'est simplement parce qu'elle a sous-estimé la résilience, l'inventivité et l'absence de scrupules du Parti communiste chinois, comme sa détermination à s'accrocher au pouvoir politique intérieur. Même après s'être ouverts et avoir recueilli les premiers fruits, surabondants, nés de ces échanges commerciaux et des investissements occidentaux, les dirigeants chinois ont assidûment veillé à garder la mainmise sur la conduite de leur économie nationale et à resserrer l'étau sur leur population grâce à un dosage modulable de surveillance, de répression, de récupération et de propagande nationaliste tissée d'endoctrinement. Les dirigeants du PCC ont trouvé le moyen d'accroître la richesse et la puissance de leur nation sans avoir à modifier fondamentalement leur système économique et politique, ni à renoncer à leurs ambitions, et sans déclencher de contre-réaction significative de la part des États-Unis ou d'autres pays occidentaux. Ils ont somme toute développé une stratégie qui, au moins momentanément, a réussi à contrecarrer et à neutraliser la nôtre.

Effort massif

À l'Ouest, les partisans de cette politique d'engagement ont longtemps cru qu'elle conduirait inéluctablement la Chine sur la voie d'une libéralisation économique : la diminution du nombre des entreprises d'État, le relâchement du contrôle des changes et la réduction de l'importance accordée à la planification économique ne pouvaient qu'amener le système chinois à se rapprocher de celui qui a cours dans tant d'autres pays industriels avancés. Promesse d'efficacité accrue et, à long terme, de croissance stabilisée, ce processus semblait frappé au coin du bon sens. C'était la voie préconisée par la quasi-totalité des économistes occidentaux, auxquels faisaient écho nombre de leurs homologues chinois – à ceci près que ces espoirs de convergence se fondaient sur une compréhension erronée des principes essentiels sur lesquels repose le système chinois d'État-parti. S'ils ne sont peut-être plus authentiquement marxistes, les dirigeants du PCC ne se sont pas pour autant changés en apprentis-capitalistes. Ils se réclament au contraire d'une philosophie économique que l'on pourrait qualifier de « léninisme mercantiliste ». Dans cette perspective, l'économie n'a pas pour finalité la richesse matérielle. Il est ici question de pouvoir, comme dans tous les autres domaines. Le but premier de l'activité économique n'est donc pas d'améliorer le bien-être des populations, mais de renforcer le pouvoir du Parti dans le pays par rapport à l'ensemble des acteurs sociaux, et le pouvoir de la nation chinoise, à l'échelon international, vis-à-vis de toutes les autres. Outre une accumulation de ressources et de moyens en tout genre, la consolidation de ce pouvoir national exige une réduction de la vulnérabilité chinoise aux tentatives de pressions économiques venues de l'extérieur, et un accroissement de sa propre capacité d'influence ⁽¹²⁾.

⁽¹²⁾ Sur le « léninisme mercantiliste », voir Charles W. Boustany Jr et Aaron L. Friedberg : « Answering China's Economic Challenge: Preserving Power, Enhancing Prosperity » (Washington: National Bureau of Asian Research, février 2019), p. 6-17.

Il est arrivé au PCC de se résoudre à accorder une marge de manœuvre plus importante aux forces du marché et aux entreprises privées ; c'était indéniablement la tendance générale au cours des années 1990 et au début du XXI^e siècle. Mais de peur que leur emprise sur le pouvoir politique ne s'en trouve fatalement affaiblie, les membres de l'élite dirigeante n'ont jamais eu l'intention de renoncer entièrement au rôle du Parti, entendu comme arbitre suprême et architecte du développement économique national. Il est tout aussi vrai que le *statu quo* continue de bénéficier personnellement à de nombreux responsables du Parti et à leurs familles, d'autant plus réticents, on le comprend, à y porter atteinte.

Avec le recul, il apparaît que c'est peu après l'adhésion de la Chine à l'OMC qu'a culminé l'élan vers un système intégralement soumis aux conditions du marché. Le régime a commencé à évoluer dans la direction opposée, sur certains points, sous l'autorité de Hu Jintao, avant que la tendance ne se précipite pour se faire plus manifeste encore avec l'arrivée de Xi Jinping. Celui-ci a été confronté au même défi que son devancier : parvenir à imaginer un nouveau modèle qui fût à même de remplacer celui sur lequel la Chine avait fondé sa croissance pendant les trente premières années de la période de réforme. Ce modèle initial reposait sur une offre apparemment infinie de main-d'œuvre à bas prix, associée à suffisamment de capitaux et de technologies – la plupart d'origine étrangère – pour produire un volume considérable de produits destinés à l'exportation ; à cela s'ajoutaient des investissements massifs dans les infrastructures physiques. Il était non-obstant devenu flagrant, depuis un certain temps, que le vieillissement rapide de la population chinoise allait entraîner un renchérissement du coût du travail, et que la dépendance à l'égard des infrastructures avait généré un effort de construction immobilière et un endettement aussi excessifs que déraisonnables ; les pays industriels avancés ne seraient pas non plus éternellement capables (ou désireux) d'absorber les exportations chinoises.

La solution alors proposée par les experts occidentaux et certains de leurs confrères chinois revint (comme d'habitude) à s'appuyer davantage sur le marché ; en d'autres termes, à réduire le rôle de l'État-parti dans l'affectation des capitaux et à adopter un modèle susceptible de favoriser une croissance gagnant en stabilité ce qu'elle perdrait en vitesse – c'est-à-dire tirée plus fermement par la consommation que par l'investissement et les exportations, et par le secteur privé plutôt que par les entreprises d'État. Xi, aujourd'hui, a pourtant clairement opté pour une approche alternative, qui cherche à résoudre la quadrature du cercle : revitaliser la croissance tout en sauvegardant, voire en renforçant le pouvoir de l'État-parti. C'est une stratégie à volets multiples, dont les plus importants composent deux des initiatives phares de l'actuel président de la République populaire : *Made in China 2025*, un ambitieux programme de développement technologique et industriel annoncé dès 2015, et la *Belt and Road Initiative*, les nouvelles routes de la soie, le programme de développement d'infrastructures lancé en 2013.

La Chine est maintenant engagée dans un effort massif, dirigé et financé par l'État, pour propulser ses entreprises à des positions dominantes dans toute une série de secteurs et d'industries de pointe. Le processus compte quatre étapes : d'abord, développer ou, dans de nombreux cas, acquérir auprès de sources étrangères, la technologie et la propriété intellectuelle indispensables ; ensuite, acclimater cette technologie, l'« indigéniser » et la mettre au service du développement de nouveaux produits ; troisièmement, se doter d'une base manufacturière apte à répondre aux besoins de l'immense marché intérieur chinois, en jouant sur les subventions et les mesures protectionnistes pour préserver les entreprises locales de la concurrence étrangère ; enfin, créer des « champions nationaux » capables de casser les prix par rapport à leurs rivaux et de conquérir ainsi des parts substantielles du marché mondial ⁽¹³⁾.

L'espoir des dirigeants chinois est sans équivoque : la rapidité de l'innovation technologique devra répondre à la plupart des problèmes impérieux qui se posent à eux ; la supposée « quatrième révolution industrielle » attendue dans le secteur manufacturier stimulera la productivité et soutiendra la croissance, même si la population chinoise en âge de travailler diminue. Les avancées réalisées en matière de reconnaissance faciale, d'échantillonnage génétique et d'intelligence artificielle apporteront, quant à elles, une réponse peu onéreuse à la sempiternelle question de la surveillance et du contrôle de cette immense population. Parvenir à une plus grande « autosuffisance » dans le domaine des sciences et des technologies – objectif ancien s'il en est – présenterait également l'avantage de réduire la fragilité chinoise face à d'éventuels « blocus technologiques » imposés le jour venu par les pays occidentaux à des fins commerciales ou stratégiques. En revanche, l'acquisition d'une position forte dans des secteurs tels que la production électrique, les trains à grande vitesse et, bien sûr, les télécommunications, aiderait la Chine à étendre sa présence et à accroître sur les nations avancées comme sur le monde en développement non seulement son influence mais aussi, grâce aux informations potentiellement engrangées au passage, ses moyens de pression (c'est peu de dire que la perspective suscite l'inquiétude et polarise le débat en Europe et ailleurs : laisser les entreprises chinoises participer largement à la construction des réseaux de la prochaine génération, le système dit « 5G », ne va pas de soi). Enfin, les stratèges chinois espèrent que les progrès de l'intelligence artificielle et de l'informatique quantique permettront au pays de réduire l'écart qui le sépare encore des États-Unis en matière de capacités militaires, voire d'effectuer ici, moyennant le développement d'armes et de concepts opérationnels entièrement inédits, un « bond en avant ».

Les nombreux objectifs poursuivis par la *Belt and Road Initiative* relèvent d'un double registre stratégique et économique. Il s'agit d'abord de trouver de nouveaux débouchés à l'industrie chinoise de construction d'infrastructures, un

⁽¹³⁾ Voir Jost Wübbecke, Mirjam Meissner, Max J. Zenglein, Jaqueline Ives, Björon Conrad : « *Made in China 2025: The making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries* » (Berlin: Mercator Institute, décembre 2016) et U.S. Chamber of Commerce, « *Made in China 2025: Global Ambitions Built on Local Protections* » (Washington: U.S. Chamber of Commerce, 2017).

secteur gigantesque et presque exclusivement constitué d'entreprises d'État. Le projet vise ensuite à cultiver dans le monde en développement de nouveaux marchés d'exportation susceptibles d'aider la Chine à réduire, à long terme, sa dépendance vis-à-vis des démocraties industrielles avancées, et donc sa vulnérabilité potentielle à de futures barrières tarifaires ou sanctions ; il a aussi vocation à procurer de nouvelles routes terrestres ou maritimes, plus courtes, au transport de l'énergie et des autres ressources, et d'atténuer ainsi, au moins jusqu'à un certain point, les angoisses chinoises quant à une éventuelle interdiction ou un blocus naval en cas de conflit avec les États-Unis. On l'a dit, la construction de réseaux de communication dans une grande partie de l'Afrique et d'autres régions du monde en développement offrirait à Pékin un accès préférentiel à une formidable masse de données (lesquelles, ajoutées aux informations déjà soustraites à la population chinoise, confèreraient aux entreprises du pays un avantage non négligeable dans le développement d'algorithmes d'intelligence artificielle plus puissants). Enfin, dans l'ensemble du monde en développement, autrement dit le long des deux axes des nouvelles routes de la soie, Pékin cherche à exercer une influence politique et à obtenir un soutien diplomatique sur toutes sortes de questions, notamment la redéfinition des règles internationales en vigueur et l'adoption de normes industrielles propres à offrir un avantage commercial durable aux entreprises chinoises au détriment de leurs concurrents étrangers ⁽¹⁴⁾.

Répercussions

On l'a compris, la stratégie économique menée par la Chine est motivée par des considérations de pouvoir – par le désir de renforcer le pouvoir du Parti et de la nation – plus que par une simple logique de pertes et de profits. Si elles peuvent, à certains égards, sembler bénignes, cette stratégie et les politiques afférentes représentent néanmoins une menace sérieuse pour le bien-être et la sécurité des États-Unis et de tous les pays démocratiques. Cette menace porte moins sur ce que le Parti communiste chinois s'efforce de mettre en place que sur la manière dont il se propose d'arriver à ses fins. Toute nation est fondée à rechercher le progrès technologique et la croissance économique, mais les méthodes utilisées par Pékin font planer un danger sur les perspectives de croissance des autres nations. Le PCC, on l'a vu, applique de longue date des politiques commerciales et industrielles qui faussent le marché. Par le passé, celles-ci n'ont soulevé qu'une inquiétude mesurée car l'économie chinoise restait relativement faible : elle était en retard sur le plan technologique et, en tout état de cause, la politique du pays était censée évoluer. Cela ne s'est pas produit. Pékin continue à puiser dans un arsenal d'outils qui relèvent d'une politique mercantiliste. Or, la dimension même et le développement rapide de l'économie chinoise ont exacerbé leur efficacité potentielle et la gravité des problèmes ainsi posés au reste du monde. L'usage massif de subventions, le vol

⁽¹⁴⁾ Voir Nadège Rolland : « China's Eurasian Century? Political and Strategic Implications of the Belt and Road Initiative » (Seattle: National Bureau of Asian research, 2017).

de propriété intellectuelle et l'extorsion de technologies de pointe au préjudice de sociétés étrangères menacent ces dernières dans leur compétitivité à long terme, ce qui compromet mécaniquement les capacités de croissance de leurs pays respectifs.

En matière de sécurité internationale, par ailleurs, l'accroissement de la richesse et de la puissance chinoises n'est pas nécessairement une mauvaise chose. Le problème, une fois encore, c'est l'usage qui est fait de cette richesse et de cette puissance. L'une comme l'autre reflètent les intentions et les ambitions de Pékin, c'est-à-dire la nature d'un régime qui est lui-même l'émanation du Parti communiste. Pour le dire autrement, le défi que pose cette Chine dirigée par le PCC n'est pas seulement commercial ou économique, mais stratégique et idéologique. Le sujet, vaste et complexe, mériterait une analyse à part entière ⁽¹⁵⁾. Je m'en tiendrai ici à quelques observations.

La Chine est aujourd'hui gouvernée par un régime autoritaire aux ambitions totalitaires. Ses dirigeants aspirent à surveiller et à contrôler les paroles, les actes et, dans la mesure du possible, les pensées de chaque homme, femme et enfant placés sous leur contrôle physique direct – et ils ne ménagent pas leurs efforts pour étendre leur rayon d'action au-delà de leurs frontières. Le pouvoir chinois s'est toujours senti menacé par la puissance matérielle des États-Unis et de leurs alliés démocrates, ainsi que par le potentiel attractif des principes qui fondent leurs systèmes nationaux et certaines composantes foncières de l'ordre international forgé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Après avoir suivi pendant près de vingt ans les conseils de Deng Xiaoping, qui leur recommandait de « cacher [leurs] talents et d'attendre [leur] heure », au cours des dix dernières années – et surtout depuis la crise financière de 2008 – les responsables chinois se sont sentis assez enhardis pour adopter une attitude plus ferme. Ils font dorénavant appel à tous les instruments à leur disposition afin d'essayer de refaçonner le monde d'une manière qui serve leurs intérêts, valide leurs prédilections idéologiques et préserve leur système politique intérieur. Ils s'emploient, en somme, à rendre ce monde compatible avec l'autoritarisme, tout au moins avec le règne perpétuel du Parti communiste en Chine.

Les stratèges chinois, de fait, ne dissimulent plus leur intention : restituer à leur pays la place légitime qui doit selon eux lui revenir, celle d'une puissance prépondérante en Eurasie orientale. Dans ce but, ils s'évertuent à utiliser leurs capacités militaires croissantes pour décrédibiliser les garanties offertes par Washington sur le terrain de la sécurité et saper les fondements de ses alliances. En parallèle, afin de séduire ailleurs et d'étendre encore leur influence, ils mobilisent le pouvoir de séduction de leur colossale économie et le rôle de plus en plus actif qui est le leur dans l'aide au développement et l'investissement. Xi Jinping paraît résolu à aboutir à un nouveau système qui engloberait une grande partie de l'Eurasie, reliée

⁽¹⁵⁾ Voir Aaron L. Friedberg : « Getting the China Challenge Right », *The American Interest*, janvier 2019 (www.the-american-interest.com/).

par des réseaux d'infrastructures et des accords commerciaux et composée pour l'essentiel d'autres régimes autoritaires ; la Chine en occuperait le centre, tandis que les alliés démocratiques des États-Unis se retrouveraient soit intégrés et subordonnés, soit affaiblis et isolés, et l'Amérique repoussée à la périphérie de l'Asie orientale, voire carrément hors de la région.

Irradiant le long de ses nouvelles routes de la soie jusqu'au Moyen-Orient, en Afrique et en Amérique latine, la Chine n'aspire pas qu'à sécuriser ses ressources, développer ses marchés, construire des infrastructures et élargir le champ d'action de son armée : par la même occasion, elle entend conforter sa position autoproclamée de chef de file des « pays du Sud ». Pékin, jusqu'alors, ne voulait pas donner l'impression de lancer à l'Occident un défi idéologique. Ces réticences ne sont plus de mise. L'empire du Milieu est de plus en plus ouvert à l'idée d'encourager et d'aider ceux qui veulent imiter son modèle d'économie quasi marchande et d'autoritarisme politique. Le régime tire aussi profit de ses relations commerciales et de ses relations politiques avec les élites du monde en développement pour s'assurer un soutien diplomatique et gagner en influence au sein des organisations internationales. Ce que lorgne ici le PCC, entre autres finalités, c'est une redéfinition des normes et règles existantes, de manière à renforcer sa propre légitimité et celle des autres régimes autoritaires non occidentaux, tout en rejetant les « valeurs prétendument universelles » de la démocratie libérale ⁽¹⁶⁾.

Avec les nations industrielles avancées, le Parti communiste chinois souhaite perpétuer le plus longtemps possible une situation qui, jusqu'à présent, a toujours été des plus favorable à ses intérêts. En brandissant la promesse de profits incessants et le spectre bicéphale de la « démondialisation » et d'une « nouvelle guerre froide », le régime espère nourrir, à l'Ouest, l'opposition intérieure à un durcissement politique à son égard, tout en conservant aussi longtemps qu'il en aura besoin son propre accès aux marchés des pays occidentaux, à leurs technologies, leurs sociétés et leurs systèmes politiques. Dans le domaine économique et d'une façon plus générale, Pékin travaille ainsi à une division des démocraties qui permettrait de retarder toute réponse collective efficace à son comportement de plus en plus hostile, et par conséquent, de gagner le temps nécessaire à la consolidation de sa puissance. Affichant un mélange inégalé d'arrogance et d'hypersusceptibilité, le PCC entend également réguler l'expression dans les sociétés ouvertes, et agite en ce sens la menace de sanctions économiques informelles destinées à faire taire les critiques étrangères de ses politiques.

Réponse solitaire

Il serait présomptueux d'affirmer qu'il existe aujourd'hui un consensus sur les dimensions précises et la gravité du défi posé par la Chine, et moins encore sur

⁽¹⁶⁾ Voir Nadège Rolland : « China's Vision for a New World Order » (Washington: National Bureau of Asian Research, 2020).

la meilleure façon d'y répondre, que ce soit aux États-Unis ou dans d'autres pays démocratiques. Il est toutefois de plus en plus largement admis qu'un problème existe et que les politiques jusqu'ici suivies pour y faire face se sont révélées inadéquates.

Aux États-Unis, au cours des trois dernières années, l'Administration Trump a fait preuve d'un zèle particulier pour traiter la dimension à ses yeux économique et technologique du défi chinois. Le gouvernement, dit-on parfois, aurait déclaré à la Chine une « guerre commerciale ». En fait, il serait plus pertinent d'observer que deux confrontations se déroulent simultanément : une « guerre » tarifaire et une compétition technologique. À première vue, les politiques menées sur ces deux fronts semblent partir dans des directions opposées. Et si les États-Unis ont ouvert le premier, la formation du second ne leur doit rien. La guerre tarifaire implique l'imposition par les États-Unis et la Chine de vagues successives de taxes à l'importation. Côté américain, le but avoué de cette stratégie était de contraindre Pékin à s'ouvrir – à abandonner ou à modifier de manière significative ses politiques commerciales et industrielles dans ce qu'elles ont de plus constitutif. L'objectif n'est pas différent de celui que les États-Unis et les autres pays industriels avancés poursuivent depuis des décennies, mais les moyens utilisés sont cette fois autrement puissants et coercitifs.

Cette « guerre » a mené à une impasse. Malgré quelques promesses quant à la protection de la propriété intellectuelle et aux transferts de technologie, Pékin n'a pas manifesté la moindre disposition à procéder au type d'infléchissement exigé par les États-Unis. L'inquiétude du président Trump lui-même à l'égard de la balance commerciale bilatérale a conduit Washington à se contenter, pour l'heure, de ces promesses, agrémentées de l'engagement chinois à acheter des quantités spécifiques de produits américains. Si leur efficacité reste à démontrer, l'imposition de barrières tarifaires pourrait cependant avoir un impact sur la structure des échanges entre les deux pays, et amener certaines entreprises, pas seulement américaines, à délocaliser vers d'autres zones une partie de leur chaîne logistique. La Chine pourrait également y voir un encouragement à réorienter certains de ses achats hors des États-Unis.

Bien qu'on ait davantage parlé de la guerre douanière, c'est pourtant la chronique du front technologique qui revêt, à long terme, la plus vive importance et produira les effets les plus durables. Les deux parties, à ce stade, s'efforcent d'isoler leurs secteurs technologiques l'un de l'autre. La République populaire de Chine cherche depuis un moment à expulser de son marché, dans le domaine des technologies de l'information et d'autres industries de pointe, les firmes américaines et certaines entreprises occidentales. L'objectif est à la fois sécuritaire et protectionniste, en vue de parvenir à une plus grande « autonomie ». Pékin, répétons-le, tient à conserver son propre accès à la technologie occidentale, le jugeant essentiel à ses espoirs de montée en puissance. Ainsi la Chine s'est-elle de plus en plus fermée alors que les États-Unis et les autres nations avancées restaient généreusement ouverts.

Ces trois dernières années, l'Administration Trump a commencé à prendre des mesures pour remédier à cette asymétrie et limiter les flux de technologie circulant des États-Unis vers la Chine. Il a été notamment décidé d'opérer une sélection plus stricte des investissements directs envisagés aux États-Unis par les entreprises chinoises ; d'adopter de nouvelles réglementations en matière de contrôle des exportations ; d'alourdir sensiblement les poursuites pénales pour espionnage industriel présumé et non-déclaration de participation à des programmes chinois de recrutement de scientifiques à l'étranger ; de bannir les entreprises chinoises des réseaux de télécommunications américains. Divers décrets, enfin, limitent la faculté des entreprises américaines à vendre certains biens à leurs homologues chinois. La question des restrictions à imposer à certains étudiants et chercheurs chinois cherchant à séjourner ou à travailler aux États-Unis – dans plusieurs domaines spécifiques – a également été soulevée.

Pour justifier ces mesures, Washington affirme que plusieurs entités chinoises auraient triché, enfreignant la législation américaine et la lettre comme l'esprit des engagements pris par Pékin dans le cadre de différents accords internationaux. Ces allégations sont en grande partie exactes. Mais il est un motif plus profond qui n'a pas toujours été clairement exprimé : compte tenu de la nature et des ambitions du régime chinois, lui permettre de prendre de l'avance dans toutes sortes de technologies dites « émergentes et fondamentales » aurait à long terme des conséquences néfastes pour le bien-être et la sécurité des États-Unis et d'autres pays démocratiques.

Si l'Administration Trump a le mérite d'avoir attiré l'attention sur le caractère urgent du problème chinois, sa politique, à plus d'un titre, prête le flanc à la critique. Deux points interpellent plus précisément. En premier lieu, s'il peut être nécessaire, pour préserver un avantage, de combler certaines des fissures par lesquelles la technologie américaine se diffuse en Chine, cela ne suffira pas. Pour promouvoir l'innovation aux États-Unis, il faudra faire davantage, notamment en consacrant plus de dépenses à l'éducation et à la recherche fondamentale, et en préservant un système d'immigration qui continue d'attirer des hommes et des femmes de talent désireux d'y étudier, d'y vivre et d'y travailler. En la matière, les politiques suivies par le gouvernement sont inappropriées, sinon contre-productives. Ensuite, les États-Unis, s'ils agissent en solitaire, auront de plus en plus de mal à contrer les politiques prédatrices de la Chine. Aussi une coopération plus étroite avec des partenaires de même sensibilité est-elle essentielle. On a vu que même une pression unilatérale passablement conséquente s'était avérée insuffisante pour contraindre Pékin à entreprendre des réformes structurelles majeures. Rien n'est garanti, mais une pression coordonnée et collective exercée dans la durée par les États-Unis et les autres démocraties industrielles avancées aurait de meilleures chances de réussir. De même, si les États-Unis, dans certains registres spécifiques, peuvent très bien agir seuls, l'efficacité de toute approche vouée à empêcher la Chine d'user de moyens illicites pour accéder à des technologies de pointe devra passer par une

conjugaison des efforts : partage d'information, évaluation coordonnée des investissements étrangers, contrôle judicieux des exportations. Ce type de coopération est hélas compromis (quoique pas encore interdit) par les contentieux relativement mineurs qu'entretient Washington avec nombre de ses principaux alliés et partenaires commerciaux – parallèlement aux discussions menées avec Pékin. Quel que soit le bien-fondé de ces griefs, d'un point de vue stratégique, ils n'ont guère de sens ⁽¹⁷⁾.

L'avenir

Revenons au sujet qui a ouvert cette réflexion, à savoir la dynamique historique de la mondialisation. Si la deuxième ère de mondialisation a été portée par la révolution informatique, autorisée par la fin de la guerre froide et favorisée par une phase de prééminence américaine indiscutée, comment l'économie mondiale, dans sa structure même, parviendra-t-elle à encaisser une nouvelle accélération de cette révolution technologique et le surgissement de la Chine au rang de grande puissance, juste derrière les États-Unis ?

Il est possible, au moins en théorie, que Pékin reprenne le chemin de la libéralisation et que cela permette de résoudre les différends en suspens comme de poursuivre le processus menant vers une intégration économique toujours plus étroite. Pour les raisons déjà évoquées, l'hypothèse semble peu probable à court terme. À l'autre extrémité du spectre spéculatif, il est concevable que la recrudescence des politiques nationalistes et protectionnistes conduise à un effondrement total du système actuel et à une fragmentation de l'économie mondiale semblable à ce qui s'est vu dans les années 1920 et 1930. La perspective, d'autant plus plausible au regard des bouleversements induits par la pandémie de Covid-19, ne peut être négligée, mais ne semble pas, là non plus, probable à brève échéance, ne serait-ce que parce que les responsables politiques de nombreux pays restent conscients du danger et se rejoignent sur la nécessité de l'éviter ⁽¹⁸⁾. Si l'on part du principe que la Chine va continuer à monter en puissance et supplanter les États-Unis en qualité de première économie mondiale voire, à terme, de *leader* technologique, on pourrait aussi assister à une restructuration fondamentale du système international. Il faut se rappeler que les périodes de domination britannique et américaine ont été marquées par un degré accru d'intégration économique : les deux pays avaient intérêt à un processus qui reflétait de surcroît leur commune idéologie libérale. Ces phases d'hégémonie libérale ont engendré un système plus libéral, fort logiquement, et plus ouvert. Une hégémonie illibérale fabriquerait, elle, quelque chose de très différent, vraisemblablement un système hiérarchisé dans lequel la Chine fixerait règles

⁽¹⁷⁾ Voir Charles W. Boustany Jr et Aaron L. Friedberg : « Partial Disengagement: A New U.S. Strategy for Economic Competition with China » (Washington: National Bureau of Asian Research, novembre 2019).

⁽¹⁸⁾ Sur les différents futurs possibles, voir Harold James : « Deglobalization as a Global Challenge » (Waterloo, CN: Centre for International Governance Innovation, juin 2017).

et normes, occuperait le sommet de la pyramide technologique et régirait l'accès à sa propre économie ; le reste du monde consommerait ses produits à forte valeur ajoutée en se chargeant de lui fournir les ressources et les matériaux nécessaires au soutien de sa croissance. Reste une dernière éventualité : le retour à des blocs économiques comparables, à certains égards, à ceux que la guerre froide avait façonnés. Sur le plan de l'efficacité économique, une telle évolution serait moins heureuse que le premier scénario envisagé. Pour ce qui relève du bien-être et de la sécurité, en revanche, elle serait préférable aux deuxième et troisième options évoquées.

La Chine a beau témoigner une déférence toute rhétorique aux principes d'ouverture et de libre-échange, elle paraît surtout résolue à construire un bloc à part entière, le sien, qui serait significativement isolé des économies occidentales – et elle préférerait évidemment que celles-ci n'en fassent pas de même. Ensemble, les démocraties avancées d'Europe, d'Asie et de l'hémisphère occidental représentent plus de 60 % du total de la production mondiale ; la Chine, à l'heure actuelle, quelque 15 % ⁽¹⁹⁾. Si les démocraties parviennent à résoudre leurs différends, à réduire les obstacles au commerce et à l'investissement qui persistent en leur sein, et à s'accorder sur des normes communes en matière de protection des données et autres questions sensibles, elles seront en mesure de former un bloc économique extrêmement puissant. Un tel regroupement serait à même d'assurer la prospérité tout en défendant les intérêts et valeurs partagés de ses membres ; rien ne l'empêcherait de rester ouvert à l'inclusion éventuelle d'autres pays, dont la Chine, dès lors qu'ils acceptent d'adhérer aux mêmes principes. Si, en revanche, les démocraties ne réussissent pas à s'unir, elles se retrouveront plus infiltrées, divisées et affaiblies que jamais.

Quelles que soient leurs différences, les démocraties continuent de partager bien plus qu'elles n'ont en commun avec une Chine ambitieuse, répressive et autoritaire, dirigée par le Parti communiste. Leurs gouvernements et leurs peuples seraient bien inspirés de garder à l'esprit les mots d'un grand homme d'État et célèbre francophile américain, Benjamin Franklin : « Nous devons tous rester unis ou nous serons, à coup sûr, pendus séparément ⁽²⁰⁾. » ♦

Traduction : Cyril Frey

⁽¹⁹⁾ Banque mondiale, « GDP (Current US\$) » (<https://data.worldbank.org/>).

⁽²⁰⁾ « We must all hang together or, most assuredly, we shall hang separately. »

États-Unis/Europe : l'heure de la rupture

Nicole Gnesotto

Professeur du Conservatoire national des arts et métiers (Cnam).

D'une crise à l'autre, depuis des décennies, les relations transatlantiques se sont maintenues sur une équation de guerre froide quasi inchangée : un *leadership* stratégique et politique américain, un engagement des États-Unis à défendre le continent européen y compris par l'extension de leur dissuasion nucléaire, la primauté de l'Otan sur tout autre format de relations transatlantiques, une soumission et une dépendance volontaires des Européens à l'égard de la puissance et de la politique étrangère des États-Unis. De nombreux épisodes conflictuels sont venus parfois troubler ce schéma : la bombe à neutrons en 1978, le pacifisme des opinions européennes contre le déploiement des missiles *Pershing* et *Cruise* américains en 1983, pour répondre aux SS-20 soviétiques, la guerre en Irak décidée par les États-Unis en 2003, notamment. Toutefois, à chaque épisode de crise, le retour à la norme de l'Otan et du *leadership* américain s'opérait sans trop d'altération. Les divergences entre alliés portaient en effet sur telle ou telle politique (le risque de découplage ou non par des missiles de portée intermédiaire, l'invasion militaire de l'Irak ou le désarmement contrôlé par l'ONU), jamais sur les fondamentaux-mêmes de la relation transatlantique. Ce n'est plus le cas aujourd'hui sous le gouvernement de Donald Trump : ce sont les fondements mêmes de la relation qui sont touchés.

La pandémie du Covid-19, qui s'est abattue tel un fléau antique sur la planète, à partir de février 2020, sera-t-elle susceptible d'inverser cette tendance, en rétablissant des solidarités nouvelles entre alliés des deux continents ? Rien n'est moins sûr. Le virus est en passe de détruire une bonne partie des piliers de l'ancien monde globalisé, à commencer par le traditionnel schéma des relations euro-américaines. Pas forcément pour le pire.

L'Amérique de Trump : la première puissance révisionniste du monde

Depuis son élection en 2016, Donald Trump a entrepris une remise en cause systématique des piliers de la puissance occidentale, tels que les Américains les avaient eux-mêmes conçus et imposés au monde à la fin de la Seconde Guerre

mondiale. Son analyse est simple, et pas forcément fautive : l'Amérique n'est plus le gagnant, mais la victime de la mondialisation, au profit de la Chine. Les États-Unis ont en effet dominé le monde depuis 1945, la mondialisation représente une victoire sans conteste de la supériorité du modèle occidental sur tous les modèles alternatifs, à commencer par le communisme, mais Donald Trump considère que cette période s'est achevée. La Chine est devenue une puissance majeure, et la défense des intérêts américains suppose donc de détruire tout ce qui dans le monde pénalise les États-Unis. « *America first* », le slogan cumule deux acceptions : s'occuper d'abord des États-Unis et rétablir l'Amérique au premier rang mondial.

Le Président n'hésitera donc pas à remettre en cause les piliers de la puissance américaine (le libéralisme économique, les alliances politico-militaires, au service d'un idéal démocratique universel), si ces piliers deviennent plus une entrave qu'un tremplin. C'est d'abord le libéralisme économique qui fait les frais de cette politique. L'éloge du protectionnisme par le Président américain n'est pas que rhétorique. À peine élu, il s'est retiré de l'accord du *Trans-Pacific Partnership* (TPP) signé par Obama ; il a renégocié l'accord de libre-échange nord-américain avec le Mexique, l'Aléna, signé par Bill Clinton en 1993, et qualifié de « désastre pour l'économie américaine ». À partir de janvier 2018, l'imposition de droits de douane élevés est devenue son arme maîtresse pour tenter de casser la prospérité chinoise. Une véritable guerre commerciale s'est mise en place entre les deux grandes puissances, que la pandémie de Covid-19 a brutalement arrêtée, mais non résolue.

L'attaque en règle contre le multilatéralisme représente une deuxième ligne de front : Donald Trump s'est retiré de la COP21 en 2017, érigeant le climat-scepticisme en doctrine énergétique de son Administration. Il maintient la paralysie de l'OMC en tardant à nommer les juges américains dans l'instance censée résoudre les conflits commerciaux internationaux. Aux Nations unies, le président Trump n'a cessé de faire l'éloge de l'unilatéralisme américain, permettant de nouveau à la Chine et à la France de se retrouver unies sur la défense des institutions multilatérales. Les alliances militaires, à commencer par l'Otan, subissent la même stratégie de désacralisation brutale, bien que plus rhétorique. Quant à la démocratie et la défense des droits de l'homme, il semble que ce soit le dernier souci du Président américain. Depuis l'élection du Président d'extrême droite, Bolsonaro au Brésil en 2018, Donald Trump est même allé jusqu'à souhaiter que le Brésil devienne membre de l'Otan.

Autrement dit, en à peine cinq années, les États-Unis sont devenus la première puissance contestataire de l'ordre libéral occidental, au grand dam de leurs alliés. Les deux premiers mois de la pandémie du Covid-19 n'ont fait que renforcer l'incompétence stratégique du Président, obsédé par le maintien de l'économie américaine et ignorant de toute solidarité avec les alliés.

Un allié pour l'Europe ou un adversaire ?

Les Européens n'en finissent pas d'avaler les couleuvres américaines. Le nouveau Président des États-Unis incarne ce qu'ils détestent le plus : l'incertitude sur la sécurité de l'Europe et le possible abandon des États-Unis. Plus grave : les Européens découvrent que leur *leader* stratégique peut être non pas un protecteur, mais une menace pour leur propre sécurité.

Dès sa campagne électorale, le candidat avait inquiété les Européens sur la permanence et la solidité de l'Otan qu'il jugeait « obsolète ». Depuis, le Président américain est revenu à une attitude plus utilitariste de l'Alliance. En revanche, sa politique étrangère est une série de défis et de trahisons vis-à-vis des positions européennes : reconnaissance de Jérusalem comme capitale d'Israël, menace de guerre nucléaire puis de paix hollywoodienne avec la Corée du Nord, retrait de l'accord de 2015 avec l'Iran « pire accord jamais signé par les États-Unis » et multiplications des sanctions contre le régime des mollahs, menaces de sanctions contre les entreprises européennes qui voudraient commercer avec l'Iran, annonce de retrait des accords de désarmement nucléaire (FNI) qui fondent la sécurité de l'Europe depuis 1986, brutalité des pressions pour l'achat des matériels américains (le F-35), annonce surprise d'un retrait unilatéral d'Irak (à peine corrigé par ses conseillers), retrait brutal des forces américaines en Syrie, pratiquement sans préavis à l'été 2019, entraînant une énième tragédie pour leurs ex-alliés kurdes et l'intervention militaire de la Turquie en Syrie, etc. etc. La liste des décisions parfaitement contraires à la sécurité des Européens est impressionnante. Mais la liste des attaques commerciales frontales contre les intérêts des alliés européens l'est tout autant.

Donald Trump est sans doute le premier Président des États-Unis antiallemand, et donc antieuropéen. Son apologie du *Brexit* et du nationalisme sonne comme une déclaration de guerre à l'Union européenne. Celle-ci n'est qu'un véhicule « au service de la puissance allemande » dit-il dans une interview au *Times* en janvier 2017. Commencée contre la Chine, la guerre commerciale n'épargne pas l'Union européenne, accusée de mettre des barrières commerciales « terribles » contre les produits américains. Les menaces se succèdent : taxes sur l'acier et l'aluminium en 2018, menace de taxes de 25 % sur l'industrie automobile, taxes sur les vins, textiles et fromages européens en octobre 2019...

La remise en cause de l'accord avec l'Iran constitue l'apogée de l'agressivité des États-Unis contre l'Europe. L'arme commerciale est pointée précisément contre les Européens : en vertu de l'extraterritorialité de la justice américaine, les États-Unis menacent de sanctions colossales toutes les entreprises européennes qui décideraient de commercer avec l'Iran. Cette décision représente également une déclaration de guerre aux efforts diplomatiques des Européens qui avaient réussi, après douze ans de négociations, à obtenir la signature des cinq membres permanents du conseil de sécurité des Nations unies, dont les États-Unis, au bas de cet accord.

La pandémie du Covid-19 n'arrange pas les choses. Donald Trump donne libre cours à son hostilité envers l'Europe, à son indifférence à l'égard de toute notion de solidarité transatlantique. Après avoir fanfaronné contre le virus que l'Amérique allait supprimer en quelques jours, le Président américain fait volte-face et décide, sans préavis, de fermer les frontières américaines aux Européens du continent le 12 mars, puis aux Britanniques. À ses yeux, l'Europe serait responsable de tous les cas recensés aux États-Unis, ce qui est de toute évidence un mensonge supplémentaire. Il lance également une tentative d'OPA agressive contre un laboratoire allemand spécialisé dans la production de vaccins antiviraux. En avril, la solidarité de la Chine avec les Italiens et le reste de l'Europe se sera révélée nettement plus importante et généreuse que celle des États-Unis.

Autrement dit, depuis quatre ans, les Européens doivent faire face à une politique américaine dangereuse, irresponsable, sans prévisibilité, parfois agressive, sans aucune autre stratégie que les humeurs changeantes du Président sur les intérêts des États-Unis. Comment ne pas déceler dans cette dérive américaine le plus grand ébranlement de l'Occident depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale ?

L'Europe : la fin du déni

2016 restera dans l'histoire l'année de la dérive, européenne et atlantique, des Anglo-Saxons : vote en faveur du *Brexit* en juin, élection de Donald Trump en novembre. Sidérés par ces deux ruptures, les Européens se sont divisés en deux réactions très différentes : l'attentisme et le déni d'un côté, le sursaut souverain de l'autre.

L'attentisme se nourrit du refus de croire à la réalité du *Brexit*, à l'évolution menaçante des États-Unis, au désir de croire à l'inverse que les Anglais reviendront à la raison européenne ou que les contre-pouvoirs américains (le Congrès, la presse, les militaires) parviendront à limiter les folies du Président. Une partie des Européens, pétris de ce conservatisme atlantique, ne veulent pas admettre la fatalité d'un divorce euro-américain, minimisent la crise, attendent que l'élection prochaine d'un Démocrate remette l'Alliance sur ses rails habituels. Ils acceptent bien quelques efforts – l'augmentation de leurs dépenses de défense, un peu plus de défense européenne – mais sans en faire trop ni aller trop loin, par peur de précipiter ce qu'il s'agit précisément d'éviter : l'abandon stratégique des États-Unis.

Le sursaut suppose à l'inverse une prise de conscience du grand retournement du monde. La mondialisation bouleverse toutes les données habituelles de l'environnement économique et stratégique. L'élection d'un Président totalement incapable de penser le monde, totalement capable à l'inverse de déstabiliser encore plus cette période de transition, renforce une nouvelle évidence : il faut se débrouiller le plus possible sans compter sur les États-Unis. C'est l'une des raisons pour lesquelles les pays du sursaut ont choisi d'avancer dans une relance rapide de la

politique étrangère et de défense commune de l'Europe, avec ceux qui le veulent et le peuvent, sur fond de vision commune du rôle politique de l'Union dans la stabilisation des crises. Cette seconde attitude est toutefois restée minoritaire, tant les Européens ont du mal à se sortir du confort et de l'habitude de leur soumission atlantique.

L'arrivée de la pandémie, en février 2020, est-elle susceptible de changer ce schéma ? Beaucoup plaideront qu'il ne faut surtout pas ajouter la crise à la crise : l'Europe risque d'être tellement affaiblie, économiquement et politiquement par la pandémie de Covid-19, que la reconstruction concentrera toute l'énergie des Européens. Les citoyens ne comprendraient pas si, en plus, les dirigeants européens décidaient de remettre en cause la défense atlantique, sachant que le financement d'une telle rupture atlantique serait de toute façon hors de portée. Mieux vaudrait donc attendre le retour à la croissance et prendre le temps de la réflexion.

D'autres, en revanche, préféreraient ouvrir les yeux sur le vide béant qui se cache aujourd'hui derrière la rhétorique d'une Alliance atlantique. Les États-Unis vont perdre dans cette crise le peu de légitimité qu'ils conservaient pour leur domination et leur influence sur le destin des Européens. Quitte à reconstruire un projet européen pour le monde d'après, en termes de la croissance et de la sécurité sanitaire, voire militaire, autant commencer à penser un monde sans l'Amérique.

Post-pandémie

Il est difficile, parfois vertigineux, de tenter d'imaginer les scénarios d'évolution de l'ensemble du système politique et économique mondial. Mais il existe au moins deux évidences. La première est que les États-Unis ne sont les alliés de personne. C'est la raison pour laquelle ils ont renoncé au *leadership* de conviction, préférant sans doute un *leadership* d'autorité, ou de chantage, à l'égard de certains de leurs alliés européens. Si le maintien d'une alliance euro-américaine devait passer par l'acceptation d'une Amérique non plus démocratique, mais autoritaire, non plus libérale, mais populiste, les Européens ne seront pas tous convaincus que le jeu en vaille la chandelle.

La seconde raison concerne la reconstruction économique de l'ensemble occidental, après la pandémie. Des hypothèses de récession colossale sont avancées par certains experts, entraînant des chocs politiques et sociaux qu'il est difficile d'imaginer. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis avaient affecté 13 milliards de dollars, soit 1,5 % du PIB américain sur cinq ans, au plan Marshall conçu pour la reconstruction de l'Europe de l'Ouest. Or, il n'y aura pas de plan Marshall après le virus, pas d'Amérique à la rescousse des alliés. C'est plutôt la Chine qui pourrait être en embuscade pour récupérer de l'influence en Europe, à supposer toutefois que l'économie chinoise parvienne à résoudre son propre redressement économique après le virus.

Deux murs se dressent donc désormais devant les Européens : Trump et le virus. Le premier détruit la solidarité atlantique et perd son droit au *leadership* occidental. Le second détruit les vies, les politiques, peut-être les structures de l'Europe et de la mondialisation elle-même. D'un côté, les États-Unis passent du rang d'allié à celui de menace. De l'autre, le libéralisme et la mondialisation montrent leurs limites en termes d'efficacité et de sécurité. Si ces deux crises, simultanées, ne sont pas assez puissantes pour remettre en cause le schéma traditionnel des relations transatlantiques, et projeter les Européens dans le monde de la responsabilité collective, c'est que l'Europe aura cessé définitivement d'être autre chose qu'une exception historique caduque. Il est urgent de croire et de prouver que nous n'en sommes pas là. ♦

Fausse promesse : les États-Unis et le changement de régime au Moyen-Orient

Philip Gordon

Ancien sous-secrétaire d'État auprès du président Barack Obama.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, une fois tous les dix ans à peu près, les États-Unis s'ingénient à renverser un gouvernement en place au Moyen-Orient. Ils ont procédé de la sorte sur des terrains aussi différents que l'Iran, l'Afghanistan (à deux reprises), l'Irak, l'Égypte, la Libye et la Syrie, pour ne citer que les situations dans lesquelles Washington avait en point de mire un changement de régime, c'est-à-dire le retrait des dirigeants suivi d'une transformation du système politique, et déploya en ce sens des efforts soutenus. Pour justifier ces interventions, toutes sortes de motifs auront été invoqués, qui vont du combat contre le communisme à la promotion de la démocratie, en passant par les rivalités géopolitiques, la prévention du développement d'armes de destruction massive, la lutte contre le terrorisme et la nécessité de sauver des vies civiles. Les méthodes utilisées se distinguent également par leur extraordinaire diversité : parrainage d'un coup d'État, fourniture aux forces d'opposition d'une aide militaire occulte ou assumée (voire d'une puissance aérienne), invasion et occupation, invasion et non occupation, recours à la diplomatie, à la rhétorique, aux seules sanctions... Tous ces efforts, pourtant, ont en commun d'avoir systématiquement échoué à atteindre leurs objectifs ultimes et d'être à l'origine d'une série de conséquences inattendues, souvent catastrophiques, en occasionnant des coûts démesurés, qu'ils fussent humains ou financiers. La plupart du temps, le pays concerné, ainsi que les États-Unis s'en sont trouvés après coup dans une situation dégradée par rapport à ce qu'elle était antérieurement.

Comme je l'explique dans mon prochain livre (*Losing the Long Game: the False Promise of Regime Change in the Middle East*)⁽¹⁾, à brève échéance, le changement de régime donne souvent l'impression d'avoir réussi, au point de conduire ses partisans à des déclarations de victoire prématurées. Il finit cependant par échouer piteusement du fait de l'augmentation progressive des dépenses engagées,

⁽¹⁾ « Perdre sur le long terme : la fausse promesse du changement de régime au Moyen-Orient » ; St. Martin's Press, parution prévue le 6 octobre 2020.

du surgissement de conséquences imprévues et de l'instabilité galopante qui succède à l'apparent succès initial. En réalité, quelles qu'aient été sa justification ou ses modalités d'exécution, le changement de régime produit à chaque fois des résultats si décevants à long terme qu'il est étonnant de voir tant de décideurs politiques et d'experts y revenir périodiquement, persuadés de tenir là une option politique viable ; d'une façon ou d'une autre, ça se passera mieux la prochaine fois, espèrent-ils. L'examen rétrospectif montre aussi que l'explication de cet échec répété ne peut se réduire à une question de mise en œuvre inadéquate ou de suivi insuffisant – excuses les plus couramment avancées par les partisans du changement de régime. Ce que l'expérience met surtout en évidence, ce sont les coûts foncièrement élevés, les conséquences inopinées et les obstacles insurmontables en vertu desquels il est particulièrement difficile de remplacer un gouvernement répréhensible sans créer des problèmes inédits et souvent plus sérieux encore.

À de rares exceptions près, l'histoire des tentatives américaines de changement de régime dans la région décrit un scénario remarquablement récurrent : une fois que les décideurs américains ont décidé d'évincer un régime donné, ils en exagèrent la menace, sous-estiment risques et coûts, promettent infiniment plus qu'ils ne seront capables d'accomplir et crient victoire avant l'heure si et quand le régime en question tombe en effet. Or, invariablement, la stabilité se révèle très vite hors de portée, il se forme un vide sécuritaire, des voisins inquiets autant que suspicieux entrent dans le jeu, la contribution des alliés ne répond pas aux attentes tandis que se rallument d'anciennes rivalités ethniques, religieuses, géopolitiques et personnelles que les États-Unis sont bien incapables de contrôler. L'apparition de difficultés imprévues et l'augmentation des coûts engagés amènent alors ceux qui ont conçu et survendu ladite stratégie à incriminer la façon dont elle a été déployée. C'est le début de la phase des « si seulement » : si seulement nous avons envoyé plus de troupes, ou moins de troupes, ou d'autres troupes, ou davantage d'argent, ou de meilleurs diplomates... Si seulement nous avons choisi l'une des nombreuses autres options qui n'ont pas été retenues... Avec le temps, le peuple américain commence à regarder d'un tout autre œil les résultats de l'intervention et se lasse des coûts exigés par un hypothétique succès ; la politique en question est mise en veilleuse, généralement après l'entrée en fonction d'un nouveau Président, lequel rejette la responsabilité du problème sur la stratégie mal ficelée ou mal appliquée de son prédécesseur. Et cette disgrâce dure jusqu'au jour où renaît en haut lieu l'idée d'une nouvelle tentative, parfois dans le pays même où la première a fait long feu.

Bien entendu, tous les changements de régime recensés au Moyen-Orient ne suivent pas à la lettre un tel schéma. Dans certains cas, l'opération américaine remplit en partie et passagèrement ses objectifs, avant que ne surviennent les problèmes ; il arrive aussi que certains buts soient atteints, mais que se posent des difficultés nouvelles et inattendues. Souvent les États-Unis tirent de leur intervention des bénéfices stratégiques alors que les citoyens des pays ciblés en paient le prix ; et

parfois, l'initiative s'achève par un désastre pour la quasi-totalité des parties concernées. Autrement dit, pour paraphraser Tolstoï, chaque tentative de changement de régime infructueuse a sa propre façon d'échouer⁽²⁾. Les configurations et résultats à chaque fois observés présentent du moins une telle constance – dans toutes sortes de pays et de contextes, et sous différentes administrations – que les futurs dirigeants américains feraient bien d'en tenir soigneusement compte avant de conclure, une fois de plus, que le renversement d'un régime en place justifiera *in fine* les coûts et risques importants engagés à cette occasion.

En vérité, le débat ne date pas d'hier – il a cours depuis plusieurs décennies. Il n'en a pas moins pris une dimension nouvelle en 2018 quand le président Donald Trump s'est retiré de l'accord sur le nucléaire iranien signé en 2015 pour basculer, de fait, vers cette option du changement de régime. Car tel était, selon toute vraisemblance, son objectif réel même si, à l'entendre, il s'agissait seulement de pousser Téhéran à changer d'attitude. L'accord en question, affirmait-il déjà en 2017, avait permis au régime iranien d'éviter *in extremis* « l'effondrement total ». En 2018, c'est le secrétaire d'État Mike Pompeo qui présenta à l'Iran, en préalable à tout nouvel accord, une liste d'exigences semblant avoir été composée à seule fin d'être rejetée. Et un an plus tard, si l'on devait nourrir encore quelque doute, le même Pompeo, après avoir admis que le comportement du régime iranien ne varierait probablement pas, ajouta : « Ce qui peut changer, c'est que le peuple change de gouvernement. » Quant à Trump, il lança avec ses mots à lui un avertissement des plus crus : « Si l'Iran veut se battre, ce sera la fin officielle de l'Iran. Plus jamais de menaces à l'encontre des États-Unis ! » À observer la façon dont s'est développée la politique iranienne du Président américain, il est difficile de ne pas songer à 2002 et à la période qui précéda la seconde guerre du Golfe : diabolisation du régime, exagération des renseignements relatifs aux armes de destruction massive et aux liens du pays avec *Al-Qaïda*, rapprochement avec des groupes d'opposition peu recommandables, surestimation des bénéfices à attendre de la confrontation – tout y est.

Certes, une politique axée sur un changement de régime en Iran serait dans l'intérêt de l'Amérique et du monde si elle conduisait effectivement à la mise en place d'un nouveau gouvernement résolu à mieux traiter son peuple et à renoncer à son programme nucléaire, un gouvernement qui cesse de soutenir le terrorisme ou de se mêler des affaires de ses voisins et soit prêt à coopérer avec les États-Unis. Mais vaudrait-il mieux, pour en arriver là, recourir à des sanctions économiques, à l'isolement diplomatique, à une opération secrète ou à la force militaire ? Et une réussite quelconque aboutirait-elle aux résultats escomptés ? C'est plus difficile à déterminer. Non moins incertains, les coûts et dommages collatéraux, pour les Américains, les Iraniens et la région, à redouter d'une tentative ratée.

⁽²⁾ « Toutes les familles heureuses se ressemblent, mais chaque famille malheureuse l'est à sa façon. » Léon Tolstoï : « Anna Karénine », *Le Messager russe*, 1877 ; version française en 1885 chez Hachette.

Ma réflexion sur le sujet m'a conduit à revisiter avec d'autant plus d'attention la succession des initiatives américaines passées en faveur d'un changement de régime. On s'aperçoit ainsi qu'elles se présentent comme autant de récits édifiants où l'*hubris* le dispute à la présomption et à la pensée magique. Ironie de l'histoire, le premier cas recensé depuis la Seconde Guerre mondiale remonte à 1953 et à l'intervention en Iran, qui a contribué à créer certains des problèmes que les Américains des générations suivantes chercheront à résoudre par un nouveau changement de régime. Du reste, l'étude de ces précédents n'identifie pas le moindre cas de succès manifeste, mais quelques échecs catastrophiques et, à chaque fois, des coûts élevés et des contrecoups inattendus. L'entreprise s'est systématiquement montrée beaucoup plus complexe et dispendieuse que prévu, et malgré les promesses de certains de ses promoteurs, n'a en aucune circonstance mené à quoi que ce fût qui évoquât de près ou de loin une démocratie stable. Si « le passé n'est qu'un prologue »⁽³⁾, tout gouvernement s'engageant dans une semblable voie devrait le faire en connaissance de cause, et le peuple américain, de même que nos alliés, aurait avantage à accueillir allégations et promesses avec le plus grand scepticisme.

Plus largement et à un niveau plus personnel, mon intérêt pour cette question est né de mon expérience directe du changement de régime au Moyen-Orient, en tant que membre de l'Administration Obama entre 2009 et 2015. D'abord comme secrétaire d'État adjoint aux affaires européennes et eurasiennes, puis à titre de coordinateur de la Maison-Blanche pour le Moyen-Orient au Conseil de sécurité nationale, je me suis trouvé étroitement impliqué dans les efforts visant à stabiliser deux pays dont l'Administration précédente avait chassé le régime, à savoir l'Irak et l'Afghanistan ; j'ai également pris part aux efforts finalement infructueux déployés par Barack Obama lui-même pour promouvoir une transition politique en Égypte, en Libye et en Syrie. L'expérience d'Obama en matière de changement de régime au Moyen-Orient doit inviter à la prudence, car elle s'est révélée elle aussi douloureusement édifiante, à double titre : en premier lieu sur les limites de la capacité américaine à favoriser une transformation positive dans la région ; en second lieu sur les risques inhérents à ces stratégies de changement de régime lorsque n'existent ni la détermination ni les moyens nécessaires à leur concrétisation.

Bien sûr, les cas en question étaient très différents les uns des autres : les États-Unis n'ont pas fait usage de la force militaire en Égypte, ils ont pris la tête d'une intervention militaire de l'Otan en Libye et se sont appuyés sur des mandataires en Syrie. Avec, néanmoins, des résultats identiques : l'échec de l'élaboration d'une transition politique vers la démocratie (ou à tout le moins vers une autocratie plus efficace, plus tolérante, plus coopérative) et la transmission d'un héritage fait de violence sans fin, de sectarisme confessionnel, d'instabilité et d'antagonismes géopolitiques. Il faut naturellement reconnaître qu'il s'agissait, à chaque fois, de conjonctures très complexes : la situation locale avant l'intervention américaine

⁽³⁾ William Shakespeare : *La Tempête* ; Londres, Edward Blount et Isaac Jaggard, 1623.

n'avait rien d'exaltant. En politique étrangère, l'inaction a un coût et des conséquences qui doivent être mis en balance avec les coûts de l'action ; « la route qu'on n'a pas prise »⁽⁴⁾ est souvent, elle aussi, semée d'embûches et de risques. Dans la plupart des cas abordés par mon livre, on ne peut nier que l'inertie aurait probablement débouché sur une répression durable, des violations des droits de l'homme, la violence à l'encontre des populations et une menace persistante de conflits régionaux, voire d'attaques terroristes. Mais quand toutes les options proposées sont mauvaises, les effets de l'inaction doivent être examinés en regard de l'intégralité des coûts et conséquences imprévisibles associés à la décision de renverser (brutalement) un régime en place. Lorsque les États-Unis sacrifient des milliers de vies américaines, alliées et autochtones, lorsqu'ils dépensent des milliards, s'aliènent leurs partenaires, épuisent les forces armées, violent normes et lois internationales, attisent le ressentiment nationaliste et sapent le soutien de la population aux interventions extérieures, on devrait pouvoir s'attendre à de meilleurs résultats étant donné de tels coûts.

Aucun des régimes moyen-orientaux que les États-Unis ont mis à bas, ne mérite la moindre sympathie. Pour autant, si l'on examine toutes les tentatives de changement de régime orchestrées dans cette région par les États-Unis depuis 1953, on ne relève pas un seul exemple de réussite patente, on l'a dit, mais plusieurs échecs dévastateurs et un bilan qui se solde toujours par davantage de coûts, moins de bénéfices et des résultats plus imprévisibles qu'annoncés.

De ces leçons du passé, faut-il déduire qu'une opération de changement de régime, au Moyen-Orient ou ailleurs, n'est jamais justifiée et n'a aucune chance de réussir ? Ce bilan déprimant doit-il inciter les États-Unis et leurs alliés à renoncer définitivement à la stratégie du changement de régime ? Il est impossible d'exclure tout à fait l'hypothèse selon laquelle le risque pourrait un jour être tel – usage ou prolifération d'armes nucléaires, terrorisme de masse, génocide ou attaque directe contre les États-Unis – que les bénéfices d'une élimination de la menace, sous cette forme, en excéderaient alors les coûts. Mais si l'on se fie à l'histoire, de tels cas seront rares, voire inexistantes, et s'il s'en produit, ils exigeront beaucoup plus de prudence, d'humilité et d'honnêteté quant aux coûts et conséquences probables de l'intervention qu'il n'en a été fait preuve à ce jour. Même dans un cas apparemment aussi indiscutable que celui de l'Afghanistan des années 1980, il est loin d'être établi que le peuple américain aurait soutenu le renversement du régime soviétique s'il avait su, dès le début, ce qui allait suivre : une interminable guerre civile qui tuera un million de civils, la naissance du mouvement djihadiste mondial, cinq ans de dystopie talibane, des attaques terroristes contre les États-Unis et la nécessité d'une nouvelle opération de changement de régime qui coûtera plus de 2 000 vies américaines et plus de 50 milliards de dollars par an pendant près de deux décennies. De même en Iran, en Irak, en Égypte, en Libye et en Syrie, les

⁽⁴⁾ Robert Frost (poète américain, 1874-1963) : « La route que je n'ai pas prise », *Mountain Interval* ; Henry Holt, 1916.

arguments en faveur d'une intervention et d'une éviction du régime paraissent initialement convaincants, jusqu'à ce que l'on en découvre les coûts et les répercussions.

L'objection habituelle est connue : avec un suivi plus efficace, tout se serait mieux passé. En d'autres termes, la stratégie du changement de régime au Moyen-Orient serait conceptuellement pertinente, et quand bien même les Administrations Eisenhower, Carter, Reagan, Bush I, Clinton, Bush II, Obama et Trump auraient toutes échoué à la mettre correctement en œuvre – sur une période de près de soixante-dix ans, quelquefois en en faisant trop, quelquefois pas assez – le prochain Président qui choisira cette option, lui, réussira. Parfois aussi, affirment certains de ses partisans, si complexe soit cette solution, il n'y a pas d'autre solution au changement de régime. Et ainsi que je le reconnais tout au long de mon livre, il est exact qu'à chaque fois, cette alternative satisfaisante faisait défaut. Il n'est pas moins vrai, cependant, que même dans ces cas difficiles, il existait des options plus appropriées qu'une intervention pour évincer et remplacer le régime concerné, quelle que soit la méthode employée. Dans pratiquement tous les cas, pour les États-Unis comme pour les populations locales, plutôt qu'une opération de changement de régime extrêmement ambitieuse, onéreuse, infructueuse et contre-productive, l'adoption d'objectifs et de mesures plus modestes aurait mieux fonctionné : sanctions ciblées, pressions diplomatiques, dissuasion envers les agressions extérieures, soutien aux civils et secours humanitaire, voire, dans certains cas, inaction assumée.

Le serment d'Hippocrate, qui s'engage en substance à « ne pas nuire », n'est pas toujours aisé à respecter en diplomatie internationale, quand les menaces à la sécurité ou les crises humanitaires requièrent des mesures inévitablement douloureuses. Mais comme tout médecin en conviendra, quand les circonstances n'y sont pas favorables, mieux vaut circonscrire le problème et s'efforcer de le gérer, si réel soit-il, que faire le choix d'un traitement agressif et invasif. Le plus souvent, en fait, la meilleure solution au changement de régime ressemble de très près à la stratégie d'endiguement qui a permis de gagner la guerre froide : elle consiste justement à accepter que certains problèmes soient gérés plutôt que résolus, en recourant à la diplomatie, à l'engagement, à la défense, au développement, aux alliances, à l'assistance et à la force de notre propre exemple pour gagner du temps et promouvoir un changement pacifique et durable. Évaluée à l'aune des coûts et conséquences d'un changement de régime, il apparaît que la meilleure approche, même face à des gouvernements hostiles, répressifs et dangereux, est bien celle que George Kennan ⁽⁵⁾, il y a près de soixante-quinze ans, théorisait en ces termes : « Un endiguement long, patient mais ferme et vigilant. »

Des coûts plus élevés que prévu, des résultats en deçà des attentes, des conséquences toujours inattendues... En dépit de l'implacable réalité qui semble prévaloir en la matière, la tentation du changement de régime au Moyen-Orient

⁽⁵⁾ Diplomate et historien américain (1904-2005).

ne s'éteindra jamais. Tant qu'il existera des États menaçant les intérêts américains et maltraitant leur population, autant dire pendant un bon moment encore, dirigeants et analystes, aux États-Unis, se montreront cycliquement sensibles à l'idée selon laquelle il suffit d'utiliser la puissance militaire, diplomatique et économique sans pareille qui est la nôtre pour se débarrasser des mauvais régimes et leur en substituer de meilleurs. La politique américaine cultive une tendance naturelle : penser que chaque problème a une solution. Le gouvernement américain, lui, croit tout aussi fermement que la résolution desdits problèmes doit pouvoir passer par l'usage de la force, quelle que soit leur complexité apparente. L'histoire longue, tragique et composite des changements de régime au Moyen-Orient suggère toutefois qu'il convient de résister à cette tentation, comme à la plupart des solutions miracles dont la vie politique et la vie ordinaire savent se montrer prodigues.

La prochaine fois que les dirigeants américains proposeront d'intervenir au Moyen-Orient pour évincer un régime hostile, on pourra, sans risque d'erreur, présumer que l'entreprise s'avérera plus coûteuse, moins heureuse et plus lourde de conséquences indésirables que ses promoteurs ne l'aurent réalisé ou admis. À ce jour, en tout cas, il n'en a jamais été autrement. ♦

Traduction : Cyril Frey

Trump : quels enseignements pour la Russie ?

Andrei Kortunov

Directeur général du Russian International Affairs Council.

Si la victoire des républicains dans la course à la Maison-Blanche, en 2016, a paru surprendre la plupart des analystes et dirigeants politiques russes, les réactions qui l'ont accueillie allaient de l'optimisme prudent à la franche euphorie. Cette aménité s'explique par un certain nombre de raisons, à commencer par la personnalité de la candidate démocrate : pour le pouvoir russe, Hillary Clinton incarnait l'une des figures les plus bellicistes de la première Administration Obama – ardente avocate de l'usage de la force au Moyen-Orient, farouchement résolue à renforcer l'importance du volet « droits de l'homme » dans les relations russo-américaines, et, qui plus est, personnellement hostile à Vladimir Poutine.

Par ailleurs, le Kremlin a toujours eu plus de facilité à travailler avec les Présidents issus du Parti républicain. C'était déjà vrai à l'heure de la détente, sous Leonid Brejnev et Richard Nixon, puis pendant la *perestroïka* du temps de Mikhaïl Gorbatchev et Ronald Reagan. Et malgré toutes les difficultés qu'ont traversées les relations entre les deux pays dans les années 2000, Vladimir Poutine se sentait manifestement plus à l'aise pour discuter avec George W. Bush qu'avec son successeur démocrate, Barack Obama. Donald Trump, certes, ne s'inscrit pas dans le moule républicain traditionnel, mais Moscou, apparemment, nourrissait l'espoir que sa double victoire présidentielle et législative contribuerait à infléchir la politique russe de Washington dans le sens de la prédictibilité et du pragmatisme.

La rhétorique dont usa le nouvel élu au cours de la campagne présidentielle, à savoir ses nombreuses déclarations pour le moins déroutantes sur toutes sortes de sujets, de l'Europe à la Russie en passant par l'Ukraine et l'Otan, invitait d'autant plus à anticiper une évolution substantielle de l'ensemble de la politique étrangère américaine. À en croire certains commentaires, Donald Trump ne voyait pas la Russie comme la grande menace pesant sur la sécurité du monde, mais comme un allié potentiel dans le bras de fer qui ne manquerait pas d'opposer les États-Unis à la Chine. À tout le moins, sur cette question clé de la politique extérieure américaine, Trump paraissait attendre de Moscou une forme de neutralité bienveillante. La Russie, elle, pouvait escompter d'une telle réorientation stratégique d'importants bénéfices tactiques qui lui auraient surtout permis de se poser en médiatrice

entre les deux centres de pouvoir les plus influents du triangle géopolitique Washington-Moscou-Pékin.

Il semble pourtant que le principal motif qui incita les dirigeants russes à adouber Donald Trump n'ait pas plus tenu à des considérations tactiques qu'à quelque aversion profonde envers le personnel démocrate de l'après-Obama. Ce qui joua d'abord, c'est que le Kremlin jugeait Trump idéologiquement plus proche, et donc plus facile à appréhender, qu'un Obama ou, qu'en Allemagne, une Angela Merkel. Trump n'a jamais perdu une occasion de réaffirmer ses positions nationalistes (« *America first!* ») et d'insister sur la protection des intérêts immédiats et de la souveraineté de son pays plus que sur la préservation d'un *leadership* mondial théorique. Ce nationalisme a rencontré un écho particulier auprès de l'élite politique russe et du Président lui-même. Donald Trump, au surplus, a exprimé toute sa défiance à l'égard des organisations internationales, quand bien même elles auraient été créées et restent dirigées par les États-Unis. Sur ces organisations internationales et la souveraineté russe, Vladimir Poutine a fait valoir des vues très similaires.

Trump se veut également partisan d'une approche transactionnelle de la politique. En d'autres termes, il aborde les relations des États-Unis avec ses partenaires et adversaires comme autant de transactions commerciales dans lesquelles chacune des parties s'efforce d'obtenir les conditions les plus avantageuses. S'il lui arrive d'utiliser parfois des concepts aussi abstraits que « valeurs communes », « intérêts de l'humanité » ou « opinion publique mondiale », il est loin d'en avoir fait le cœur de sa politique étrangère. La ressemblance est frappante avec le discours tenu ces dernières années par les dirigeants russes, qui appellent à fonder toute relation sur les intérêts spécifiques des parties concernées plutôt que sur des abstractions telles que ces fameuses « valeurs communes ».

En 2016, certains analystes russes avaient souligné le caractère bipartite de la politique étrangère américaine. Ils relevaient la tendance à la dégradation des relations bilatérales amorcée durant le second mandat d'Obama et rappelaient notamment l'importance de la notion de *checks and balances* (« poids et contrepoids »), le mécanisme de séparation des pouvoirs sur lequel repose le système politique américain. Le sentiment général était cependant à l'optimisme et l'élection du nouveau Président, on l'a dit, fit naître de grandes espérances – qui allaient se révéler infondées : les relations russo-américaines, depuis l'élection de Trump, se sont détériorées par rapport à ce qu'elles étaient sous les Administrations précédentes.

Sommets en déshérence

Le principe des rencontres au Sommet entre la Maison-Blanche et le Kremlin figure parmi les premières victimes du nouvel exécutif américain. Or, pendant des décennies, ces Sommets ont servi de catalyseurs décisifs à toutes les détente, rapprochements et *resets* (redémarrages à zéro). Les rencontres personnelles de Leonid

Brejnev et Richard Nixon, Mikhaïl Gorbatchev et Ronald Reagan, Boris Eltsine et Bill Clinton ont joué un rôle essentiel dans le dépassement de l'inertie bureaucratique constatée de part et d'autre. Elles ont dynamisé des cohortes de diplomates, militaires, experts et hommes d'affaires encouragés à faire avancer le dialogue : les *leaders* entendaient aboutir à des résultats concrets et pressaient en ce sens les autres échelons, chargés d'élaborer déclarations communes ou d'intention, accords bilatéraux et traités.

La mécanique fonctionna plutôt bien lorsque les Présidents américains étaient forts et pouvaient compter sur un large soutien interne en cas d'accord signé avec Moscou. Donald Trump, hélas, n'entre pas dans la catégorie des Présidents « forts ». Pour ne rien arranger, dès les premiers jours de sa présidence, les relations avec la Russie se sont retrouvées au centre de l'affrontement qui opposait Maison-Blanche et Capitole, Partis républicain et démocrate, alliés politiques du nouveau venu et adversaires déclarés. Dès lors, tout résultat positif issu d'un Sommet Trump-Poutine aurait été assimilé par le gros de l'*establishment* américain à une concession injustifiée, un compromis inconséquent et une défaite de ce Président si mal aimé – dudit *establishment*. À ce point de paranoïa politique, il n'est pas jusqu'à une capitulation totale et inconditionnelle de Moscou qui n'eût été perçue à Washington comme une machination sournoise, une de plus, fomentée par Poutine le maléfique, et comme un nouvel échec extérieur de ce Trump narcissique, naïf et incompetent.

Eu égard au style diplomatique très singulier de Donald Trump, il est vrai que même un éventuel accord conclu en tête à tête avec le Président russe ne serait pas à l'abri de rectifications ultérieures, d'interprétations subjectives, voire de révisions unilatérales. D'Emmanuel Macron et Justin Trudeau à Xi Jinping et Kim Jong-un, Donald Trump a toujours fait l'éloge de ses partenaires de négociation, de préférence juste après les avoir personnellement rencontrés. Pour autant, ces *satisfecit* ne l'ont jamais dissuadé de mettre sous pression les mêmes « types géniaux » – *great guys* – salués à longueur de *tweets*. Il n'y a aucune raison de penser que Vladimir Poutine échapperait à la règle.

Il est néanmoins difficile de se résoudre à une rupture totale du dialogue à haut niveau russo-américain. L'absence de telles discussions entre deux acteurs majeurs de la sécurité internationale est plus que regrettable : elle est dangereuse, *a fortiori* quand elle intervient dans un contexte de tensions régionales multiples et, plus généralement, d'instabilité mondiale. Nul ne contestera l'utilité et l'importance des interactions observées entre militaires russes et américains en Syrie, des consultations qui ont mobilisé des diplomates de haut rang sur la question coréenne, ou des réunions sporadiquement organisées entre le secrétaire d'État américain et le ministre russe des Affaires étrangères. Ces différents formats, toutefois, sont de maigres substituts aux réunions tenues au plus haut niveau de chacun des deux pays, au moins en termes d'effets politiques et psychologiques.

L'unique Sommet digne de ce nom ayant réuni les deux dirigeants s'est déroulé à Helsinki en 2018. Il n'en a pas moins provoqué un tollé à Washington, et précipité un peu plus le dépérissement en cours de la relation. Ou comment transformer une victoire en défaite... Le résultat de la rencontre n'a pas été du goût de ce qu'on appelle le *deep state*, l'État profond, pas plus que le Congrès n'a apprécié la performance du Président ; quant aux *think tanks* et aux médias nationaux, ils ont impitoyablement critiqué les pas pourtant bien timides esquissés par Donald Trump en direction de Moscou : dans le meilleur des cas, le comportement du Président américain a été présenté comme le comble de la naïveté, de l'amateurisme et de l'irresponsabilité – dans le pire, comme une trahison délibérée des intérêts de la nation. Depuis 2018, aucune tentative sérieuse n'a été entreprise pour organiser une autre réunion au Sommet entre les États-Unis et la Russie, et il est hautement improbable qu'un tel événement puisse avoir lieu dans un avenir proche.

La mort du contrôle des armements

Depuis octobre 1962 et la crise des missiles cubains, Washington et Moscou sont enchaînés l'un à l'autre par la nécessité de gérer leurs arsenaux stratégiques respectifs d'une manière mutuellement acceptable. Même au cours des phases les plus délicates de la guerre froide, États-Unis et URSS ont fait de leur mieux pour préserver le régime bilatéral de maîtrise des armes stratégiques et laisser ouverts, autant qu'actifs, les canaux de coopération militaire. L'infrastructure de contrôle des armements s'est développée au fil du temps ; elle a développé sa propre culture de négociation et produit de chaque côté des équipes de « contrôleurs » on ne peut plus compétentes. À Genève, Vienne et ailleurs, des experts et des diplomates venus de Moscou et de Washington ont consacré d'innombrables heures à tenter de concilier intérêts stratégiques, priorités et préoccupations des deux parties, et sont passés maîtres dans l'art d'équilibrer les concessions comme de peaufiner les compromis.

L'interdépendance stratégique mutuelle a survécu à la dislocation de l'Union soviétique en 1991. Pendant près de trois décennies, la Fédération de Russie s'est honorée de rester l'une des deux superpuissances nucléaires et d'avoir hérité de l'URSS la responsabilité particulière de maintenir la paix et la stabilité mondiales. Si l'on veut être juste envers Donald Trump, il convient de préciser qu'il n'a pas été le premier Président américain à remettre en question ce mécanisme. En 2002, George W. Bush a retiré les États-Unis du traité *ABM* (*Anti-Ballistic Missile*) signé par Leonid Brejnev et Richard Nixon trente ans plus tôt, avant de décider de déployer en Pologne et en République tchèque des éléments de systèmes de défense antimissile balistique. De fait, la défense antimissile balistique deviendra une sérieuse pierre d'achoppement dans les relations entre les États-Unis et la Russie, ce qui ne les empêchera pas de signer en 2010 un nouveau traité, *New START*. En revanche, le retrait américain, l'an dernier, du traité sur les forces nucléaires

de portée intermédiaire (FNI) pourrait bien signifier, cette fois, la fin du contrôle des armements stratégiques tel que nous le connaissons.

Washington et Moscou auraient-ils pu sauver le traité FNI ? Certainement. Les experts des deux camps ont passé un temps infini à discuter dans le détail des suspicions de violation du traité, et les propositions n'ont pas manqué qui auraient pu apaiser les inquiétudes liées au respect de ses dispositions en lui donnant un nouveau souffle. Il se trouve que ni la Russie ni les États-Unis n'ont fait preuve de beaucoup de volonté politique, et pas davantage de persévérance, pour trouver un compromis ou prendre les mesures unilatérales à même de sauver ce traité. Aucune des deux parties n'a estimé que l'enjeu – sans même parler du régime de contrôle des armements dans sa globalité – justifiait qu'on passât outre aux intérêts conjoncturels des différentes agences gouvernementales, à la pression des faucons et au climat général de la confrontation russo-américaine.

La Russie n'a pas attendu pour rejeter sur les États-Unis la responsabilité de cet échec. C'est en effet Washington, et non Moscou, qui avait porté sur la place publique la question des violations du traité et officiellement mis sa valeur en doute. Cela dit, les Russes étaient nombreux, de longue date, à reprocher à Mikhaïl Gorbatchev d'avoir trahi les intérêts de sécurité nationale en ratifiant le traité FNI en 1987 : l'URSS avait dû procéder à des réductions de vecteurs et d'ogives bien plus importantes, en quantité, que les États-Unis. Circonstance aggravante, le traité ne s'appliquait pas aux missiles américains basés en mer et ne fixait aucune obligation aux membres de l'Otan, alliés des États-Unis.

Reste qu'un pivot essentiel aux relations russo-américaines est à présent fragilisé. Alors qu'il est question de prolonger le traité *New START*, la fin de la centralité du contrôle des armes stratégiques prive la relation entre les deux pays de son statut particulier au cœur de la politique internationale et réduit de manière drastique leur importance réciproque. La Russie est maintenant tentée de s'engager dans une voie que l'on peut qualifier d'« isolationnisme stratégique », ce qui, en soi, n'a rien d'unique ni d'inédit à l'ère nucléaire : à l'exception des États-Unis et de la Russie, toutes les autres puissances nucléaires ont fait ce choix, en ce sens qu'elles ne s'estiment pas contraintes par les accords de contrôle des armements en vigueur. Les supposées « troisièmes puissances nucléaires » (Chine, Royaume-Uni, France, etc.) ont toujours fait valoir que leurs arsenaux nucléaires étaient trop modestes pour avoir un impact significatif sur l'équilibre stratégique mondial ; il serait donc injuste de leur imposer des obligations en la matière tant que les deux grands ne s'engagent pas à procéder eux-mêmes à des réductions stratégiques radicales. Cette logique, Moscou et Washington l'ont implicitement admise même si, après la fin de la guerre froide, l'idée de faire du contrôle des armes stratégiques une entreprise multilatérale a suscité de nombreuses discussions.

La Russie, cependant, n'est pas qu'une « troisième » puissance nucléaire de plus, comme peuvent l'être la Chine, le Pakistan ou l'Inde. Elle est l'un des deux

piliers de la stabilité stratégique mondiale. Dès lors que le Président Poutine ne considère plus la maîtrise des armements stratégiques comme la priorité absolue de son pays en matière de sécurité, et si dorénavant Moscou, pour renforcer son arsenal stratégique, résout de s'appuyer principalement sur de nouvelles armes futuristes, l'équation stratégique mondiale s'en trouve fondamentalement modifiée. Le concept de stabilité stratégique que nous connaissons depuis le début des années 1960 est *ipso facto* frappé d'obsolescence et d'immatérialité. Il est encore difficile de prévoir le nouveau type de dispositif qui pourrait remplacer l'ancien, mais une chose est sûre : au cours des prochaines années, et même des prochaines décennies, notre route à tous sera cahoteuse.

Poches de résilience

Toutes ces tendances clairement délétères observées dans les relations russo-américaines ne doivent pas éclipser les secteurs qui ont vu les deux parties continuer à collaborer. Il n'y en a pas eu beaucoup, mais ils témoignent d'une remarquable capacité de résistance à un environnement politique global on ne peut plus toxique. À cette résilience, on peut apporter plusieurs explications plausibles.

En premier lieu, les États-Unis et la Russie sont parvenus à préserver leur coopération dans des sphères jugées par eux techniques, c'est-à-dire isolées du substrat politique de la relation. L'exemple le plus significatif en est sans doute leur travail conjoint sur les problèmes de la zone arctique, au sein notamment du Conseil de l'Arctique. On peut citer aussi la coopération russo-américaine dans le domaine spatial et dans un certain nombre d'autres projets scientifiques. À certains égards, le soutien américain à la prévention d'éventuelles attaques terroristes pendant la Coupe du monde de football 2018, qu'accueillait la Russie, appartient au même registre.

Les deux parties ont également dû collaborer sur des terrains où le risque était grand d'une collision militaire directe qui aurait pu conduire à une escalade indésirable et dangereuse. Qu'on se reporte seulement aux interactions de terrain déjà évoquées en Syrie : États-Unis et Russie y ont fait preuve non seulement d'une prudence appropriée, mais aussi d'un rare degré de confiance réciproque et même de respect.

Ensuite, Moscou et Washington ont occasionnellement opté pour une alliance tactique afin de se protéger contre des menaces partagées. Ainsi, sur de nombreux points relatifs à la réforme du Conseil de sécurité des Nations unies et potentiellement susceptibles d'affecter le statut privilégié de ses membres permanents, Vladimir Poutine et Donald Trump ont aligné leurs positions, même s'ils ne sont pas parvenus à s'entendre sur la plupart des questions spécifiques mises à l'ordre du jour de cette instance.

Enfin, des deux côtés, il est arrivé aux grandes entreprises et à certains intérêts institutionnels d'exercer une pression efficace pour bénéficier d'accords spéciaux ou se voir exempter des règles communes. Malgré l'avalanche de sanctions

américaines et de contre-sanctions russes recensée depuis le début du mandat de Donald Trump, il faut noter que le commerce bilatéral ne s'est pas effondré et qu'il a au contraire, dans plusieurs secteurs, continué à se développer.

Ces poches de coopération résiduelles n'ont pas suffi, néanmoins, à ralentir la dégradation des relations entre les deux pays. Le principe de l'« engagement sélectif » n'a qu'une efficacité limitée : le manque général de confiance et de compréhension mutuelles fait obstacle à une collaboration des deux camps, y compris dans les domaines où leurs intérêts respectifs se chevauchent ou coïncident. Ce qu'il subsiste toutefois d'îlots de coopération dans cet océan conflictuel atteste que les États-Unis et la Fédération de Russie ne sont pas condamnés à rester à jamais enfermés dans le mode d'interaction antagoniste qui prévaut aujourd'hui. Si le climat politique évolue, ces îlots pourraient bien croître et se multiplier.

Et maintenant ?

J'ai dédié la majeure partie de ma carrière universitaire aux relations russo-américaines, et jamais auparavant je n'avais constaté semblable ébullition émotionnelle, tant de véhémence, d'intolérance mutuelle et d'inébranlable foi, de part et d'autre, dans la justesse de son action. Si cette atmosphère d'exaltation malsaine s'observe évidemment à Moscou, elle n'est nulle part plus pénétrante qu'à Washington, où une attitude intransigeante envers la Russie et la personne de Vladimir Poutine paraît valoir désormais brevet de patriotisme et être devenue, à elle seule, la pierre de touche de l'identité américaine. Les voix timides appelant au dialogue et à la recherche d'un compromis se noient dans le chœur discordant et assourdissant, étrangement harmonique pourtant, des adeptes de la confrontation, ceux qui tirent avantage des sanctions et militent en faveur de l'exercice d'une pression aussi forte que durable sur Moscou.

Autant dire que les relations russo-américaines demeureront malheureusement conflictuelles, quel que soit le locataire de la Maison-Blanche en 2021. À ce moment de l'histoire, le mieux à faire est d'essayer de gérer cette adversité en réduisant les risques et en s'épargnant les coûts prohibitifs d'une confrontation non contrôlée. En tout état de cause, le Kremlin ne sera pas disposé ni même apte à accorder à Donald Trump ou à Joe Biden ce qu'ils pourraient espérer. La Russie ne se rangera pas au côté des États-Unis dans leur contentieux avec la Chine ; elle ne soutiendra pas la position de Washington sur l'Iran ni l'« accord du siècle » censé régler le conflit israélo-palestinien ; Moscou ne sacrifiera pas davantage le sort de Nicolás Maduro et de tout le Venezuela au bon vouloir de Washington. C'est pourquoi les relations entre les deux pays ne changeront pas de manière spectaculaire, quel que soit le vainqueur de l'élection du 3 novembre.

Faut-il en conclure que les dirigeants russes doivent rester les bras croisés en attendant une évolution de l'attitude américaine ? Certainement pas. Une politique

russe raisonnable aurait probablement l'avantage d'atténuer certains des risques et des dangers les plus apparents de cette confrontation avec les États-Unis. Il serait déjà sage de commencer par éviter de diaboliser le *deep state* américain, largement perçu, à Moscou, comme l'épicentre du mal mondial et le bastion des détracteurs pathologiques de la Russie. Bien sûr, les fonctionnaires du Département d'État ou de la CIA, le personnel du Congrès et les experts des principaux *think tanks* ne sont pas, dans leur majorité, des admirateurs éperdus de Vladimir Poutine. En revanche, ces gens ont en commun une expérience considérable des relations avec Moscou, et il est exagéré de les réduire à un aréopage de paranoïaques butés, théoriciens du complot exaltés et autres russophobes ataviques. Le *deep state*, l'État profond, se compose de professionnels à la pensée rationnelle, avec lesquels il est toujours plus aisé de discuter qu'avec des amateurs romantiques. Quels que soient ses défauts, c'est bien ce *deep state* qui limite la portée des tocades diplomatiques les plus excentriques et virtuellement les plus dangereuses de Donald Trump.

Il est temps que les dirigeants russes changent de comportement à l'égard de la direction du Parti démocrate. Pour quelque raison (vraisemblablement son inertie), l'Administration Obama semble avoir laissé le pire souvenir possible en Russie, où l'on compare en permanence les deux derniers Présidents américains. Barack Obama aurait échoué, et Donald Trump réussi ? Les faits sont têtus, qui montrent le contraire. Ainsi Obama a-t-il mené une politique résolue de rapprochement avec l'Iran, quand Trump choisissait de faire de nouveau peser sur Téhéran la plus sévère des pressions. À propos du statut de Jérusalem, Obama s'est rallié au consensus international que Trump a fait voler en éclats. Obama n'a pas eu recours à une action militaire directe contre Bachar el-Assad, Trump n'a pas hésité à donner l'ordre de lancer des missiles contre les infrastructures militaires syriennes. Au bout du compte, qui a créé le plus de problèmes à la Russie – les démocrates ou les républicains ?

La Russie, enfin, ne pourra jamais restaurer la qualité de ses relations avec Washington si elle ne modifie pas l'image qu'elle renvoie à l'ensemble de la société américaine. Avec cette société, il lui faudra impérativement communiquer directement, par-dessus la tête des diplomates, des fonctionnaires et des politiciens. Certes, il sera extrêmement difficile de déconstruire les puissants stéréotypes anti-russes solidement ancrés dans l'esprit de l'Américain moyen. Mais si elle n'y parvient pas, la Russie n'ira pas loin non plus au niveau officiel. Ce dont Moscou a besoin, c'est d'actions atypiques, inattendues, paradoxales et avant tout concrètes autant qu'intelligibles, rompant avec la logique habituelle de la confrontation. Il va falloir modifier l'algorithme qui régit rituellement les échanges entre les deux pays ; autrement dit, cesser de se fier à l'« alchimie » surnaturelle supposée opérer, non moins mystérieusement, entre des dirigeants l'un et l'autre bien seuls au sommet de leur pyramide politique. ♦

Traduction : Cyril Frey

Les désaccords russo-américains sur la stabilité stratégique et le contrôle des armements

Céline Marangé

Chercheure, spécialiste de la Russie à l'Institut de
recherche stratégique de l'École militaire (Irssem).

Les relations russo-américaines n'ont cessé de se dégrader depuis le début des années 2000. Longue est de part et d'autre la liste des griefs et des récriminations. Ils concernent au premier chef la stabilité stratégique et le contrôle des armements. Dans son adresse de mars 2018 à l'Assemblée fédérale russe qui réunit les représentants des chambres haute et basse du Parlement, le président Poutine a tiré argument du retrait unilatéral des États-Unis du traité *ABM* (*Anti-Ballistic Missile*) en 2002 et du déploiement de systèmes antimissiles en Europe pour justifier la mise au point de six nouvelles armes stratégiques qu'il a présentées avec force détails, vidéos à l'appui.

L'antagonisme entre les deux pays présente un cas classique de dilemme de sécurité : inquiet pour sa sécurité, un État accroît sa puissance militaire, suscitant les craintes d'un autre État qui, y voyant une menace, renforce à son tour son appareil militaire. Ce processus concomitant augmente le niveau d'incertitude et l'insécurité globale. Robert Jervis, qui a parmi les premiers théorisé ce phénomène, soulignait sa dimension perceptive et psychologique ⁽¹⁾. Il expliquait, par exemple, « qu'une fois qu'une image de l'autre est cristallisée, notamment lorsque cette image est hostile, les informations ambiguës ou contradictoires seront assimilées à l'image dominante. Les décideurs politiques tendent à percevoir ce qu'ils attendent. De plus, ils sont souvent convaincus que leurs propres actions sont purement défensives, et naturellement perçues comme telles par les protagonistes » ⁽²⁾.

À Moscou comme à Washington, l'opposition à l'ancien ennemi de la guerre froide fait partie de « la carte mentale » de nombreux dirigeants et experts, au sens où elle structure les représentations du monde qu'ils mobilisent pour penser l'action politique ⁽³⁾. On assiste en même temps à une transformation profonde

⁽¹⁾ Robert Jervis : *Perception and Misperception in International Politics* ; Princeton, Princeton University Press, 1976.

⁽²⁾ Pascal Venesson : « Le dilemme de la sécurité : anciens et nouveaux usages », *Espaces Temps*, « De la guerre. Un objet pour les sciences sociales », n° 71-73, 1999, p. 56.

⁽³⁾ Christian Lequesne : *Ethnographie du Quai d'Orsay. Les pratiques des diplomates français* ; Paris, CNRS Éd., 2017, p. 156.

du système international sous l'effet de la montée en puissance de la Chine. Son ascendant s'exprime sur les plans économique et financier, mais aussi dans les domaines militaire et technologique. Le centre de gravité du monde se déportant vers l'Asie-Pacifique, les États-Unis y réorientent leurs efforts. Or, la sécurité de l'Europe est encore largement liée à l'engagement américain au sein de l'Otan et des partenariats bilatéraux. La stabilité stratégique du continent européen dépend toujours des garanties de sécurité américaines et de l'état des relations russo-américaines. Cependant, l'avenir du contrôle des armements est aussi tributaire de la nouvelle bipolarisation sino-américaine du monde.

Le retrait américain du traité *ABM* vu de Moscou

Les dirigeants russes ne manquent pas une occasion de rejeter la faute de l'instabilité stratégique actuelle sur les États-Unis. De leur point de vue, le premier coup de semonce est intervenu en décembre 2001, lorsque les États-Unis ont officiellement annoncé leur intention de se retirer du traité *ABM* de limitation des armements stratégiques défensifs. Signé par Léonid Brejnev et Richard Nixon en 1972 dans le cadre des négociations *SALT I* qui portaient sur les armes offensives, ce traité interdisait notamment de construire et de déployer des systèmes de défense antimissiles en mer, dans les airs et dans l'espace extra-atmosphérique ; sur terre, il autorisait l'installation de tels systèmes sur seulement deux types de sites, soit autour de la capitale, soit près d'une zone de lancement des missiles balistiques intercontinentaux (*ICBM*), capables d'emporter des charges nucléaires.

Des dissensions concernant le traité étaient déjà apparues après que le président Reagan a lancé en 1983 l'Initiative de défense stratégique (IDS), un projet de défense antimissile qui devait protéger le territoire américain des missiles stratégiques soviétiques lancés depuis la terre ou depuis un sous-marin. Au début des années 2000, l'Administration américaine du président George W. Bush a justifié le retrait en arguant de la menace que certains « États voyous » faisaient planer sur les États-Unis en cherchant à se doter de l'arme nucléaire et de missiles intercontinentaux. Les attentats du 11 septembre 2001 l'ont renforcée dans la conviction qu'il fallait mieux protéger le territoire américain. La décision de Washington a suscité l'incompréhension des dirigeants russes qui considéraient ce traité comme « la pierre angulaire de la sécurité internationale » ; elle a été d'autant plus mal accueillie qu'ils venaient d'accepter de faciliter les opérations entreprises par l'armée américaine en Afghanistan. S'exprimant à ce sujet au cours de la longue *interview* qu'il a accordée en 2017 au cinéaste Oliver Stone, Vladimir Poutine a déclaré que les présidents Clinton et Bush avaient cherché à le convaincre que l'Iran voulait se doter de telles capacités.

La fin du traité a permis aux États-Unis de créer, dès 2002, la Missile Defense Agency et de poursuivre le développement de plusieurs systèmes antimissiles, tirant profit des recherches menées antérieurement, notamment dans le cadre de l'IDS. Annoncé dès mai 2001, le projet de bouclier antimissile a avivé la défiance

des autorités russes. Un mois avant l'annonce officielle du retrait, le chef de l'administration présidentielle russe, Alexander Volochine, faisait valoir dans la presse occidentale que des pays comme la Corée du Nord et l'Irak ne pourraient pas avant au moins vingt ans mettre au point des missiles capables de parcourir la distance pour frapper le territoire des États-Unis. Il en déduisait qu'il était « parfaitement évident que le bouclier antimissile ne pouvait pas être dirigé contre un autre pays que la Russie », ajoutant que, s'il existait une menace venant d'un pays tiers, il serait préférable que la Russie, l'Europe et les États-Unis entament des discussions pour créer un système de défense unitaire ⁽⁴⁾. L'avenir a montré que les craintes américaines étaient fondées puisque la Corée du Nord a acquis en 2018 la maîtrise des missiles balistiques intercontinentaux.

Le contentieux du bouclier antimissile

Dès son lancement, le projet de bouclier antimissile en Europe a empoisonné les relations russo-américaines. Dans son fameux discours de Munich en 2007, Vladimir Poutine remarquait qu'« aucun des pays dits “à problèmes” ne posséd[ait] de missiles ayant une portée de l'ordre de 5 000 à 8 000 kilomètres et [n'était de ce fait] susceptible de menacer l'Europe » ⁽⁵⁾. Les dirigeants russes craignent jusqu'à aujourd'hui que les systèmes de défense antimissile ne portent atteinte à la dissuasion nucléaire russe, les missiles antibalistiques du bouclier étant conçus pour abattre un missile stratégique en vol. Les experts russes estiment, de plus, que la Russie est exposée à des frappes aériennes massives non nucléaires contre des entités civiles et militaires. Comme le note le théoricien militaire Andrei A. Kokoshin, « au cours des 20-25 dernières années, on discute de la question d'[infliger] des dommages non nucléaires à des entités des forces nucléaires stratégiques – du fait que des armes non-nucléaires de haute précision et de longue portée “participent” à une frappe “désarmante” soudaine contre les forces stratégiques nucléaires de l'adversaire ». Il ajoute à ce propos que « les plateformes de combat – navires et avions – peuvent se trouver à des centaines, voire à des milliers de kilomètres, du “champ d'opération” » ⁽⁶⁾.

Après son accession à la Maison-Blanche, Barack Obama a tenté, en 2009, d'ouvrir une nouvelle page dans les relations russo-américaines, chargeant Hillary Clinton, sa secrétaire d'État, de mettre en œuvre une politique dite de « *reset* » ou de « main tendue ». En gage de bonne volonté, il a renoncé à déployer des missiles en Pologne et des radars en République tchèque dans le cadre du bouclier antimissile ⁽⁷⁾. Il a, en outre, ordonné l'abandon des projets liés au développement d'une composante

⁽⁴⁾ Alexander Voloshin : « A Russian Volley over the ABM Treaty », *Bloomberg*, 8 novembre 2001; article traduit en russe dans *Kommersant*, 11 novembre 2001.

⁽⁵⁾ Le discours est disponible en anglais sur le site du Kremlin (<http://en.kremlin.ru/>).

⁽⁶⁾ Andrei A. Kokoshin : *Voprosy prikladnoj teorii vojny* (Questions de théorie appliquée de la guerre), Moscou, Éditions de la Haute École d'économie, en russe, p. 67.

⁽⁷⁾ Angela Stent : *The Limits of Partnership: U.S.-Russian Relations in the Twenty-First Century*; Princeton, PUP, 2014.

spatiale de la défense antimissile américaine. En 2010, Moscou et Washington ont signé le traité *New Start* de réduction des armements stratégiques nucléaires. Cependant, comme Jean-Philippe Tardieu le présageait en 2010, le renoncement au projet antimissile n'était pas définitif, mais tactique et temporaire ⁽⁸⁾. Le bouclier antimissile est devenu, la même année, une mission de l'Otan, destinée à prévenir toute menace balistique et nucléaire venant de l'Iran. Le secrétaire général de l'Otan Anders Rasmussen a invité la Russie à se joindre au projet afin de construire et d'opérer ensemble un même dispositif de sécurité ⁽⁹⁾. La proposition est restée lettre morte. Des pays membres comme la Turquie et la Roumanie abritent aujourd'hui des parties de ce bouclier. Un site de défense antimissile américain a été envisagé en Pologne avant d'être reporté en 2020.

En dépit des concessions américaines, les dirigeants russes considèrent toujours que le bouclier réduit la force de dissuasion de la Russie ⁽¹⁰⁾. Dans la mesure où les systèmes antimissiles actuels sont, d'après les experts occidentaux, incapables d'intercepter des missiles intercontinentaux, on peut penser que ceux-ci ont une grande confiance dans la technologie américaine ou qu'ils prennent le prétexte du bouclier pour se réarmer. La doctrine militaire russe de 2014, adoptée quelques mois après l'annexion de la Crimée et le début de la guerre dans le Donbass, présente comme des dangers militaires majeurs le renforcement du potentiel militaire de l'Otan, la présence de troupes étrangères près des frontières de la Russie, ainsi que le déploiement de systèmes de défense antimissile. Elle déclare que ces derniers « amoindrissent la stabilité mondiale et détruisent l'équilibre des forces établi dans le domaine des missiles nucléaires », au même titre que « l'intention de placer des armes dans l'espace » et « le déploiement d'armes stratégiques de haute précision ». La doctrine précise encore que la Russie se réserve le droit de recourir à l'arme nucléaire au cas où seraient utilisées « contre elle ou contre ses alliés des armes nucléaires ou des armes de destruction massive » et au cas où « l'existence même de l'État » russe serait mise en danger par « une agression au moyen d'armes conventionnelles » (2014, point III-27). Autrement dit, la Russie se réserve le droit d'envisager une frappe « en premier » dans les cas précités, sachant qu'elle a abandonné, en 1993, l'engagement à n'employer le feu nucléaire qu'en représailles ⁽¹¹⁾.

Les démonstrations de force russes en Europe

Un autre sujet de dissension majeur entre Moscou et Washington porte sur les élargissements successifs de l'Otan en Europe centrale et orientale. Les dirigeants

⁽⁸⁾ Jean-Philippe Tardieu : « Le bouclier antimissile américain en Europe : les ambiguïtés de la main tendue », *Politique étrangère*, 2010, n° 2, p. 443-453.

⁽⁹⁾ « Un dispositif de sécurité de Vancouver à Vladivostok », communiqué de l'Otan du 27 mars 2010 (www.nato.int/).

⁽¹⁰⁾ Au demeurant, Paris aussi se serait inquiété des conséquences du bouclier et aurait souhaité « être sûr que le système [de bouclier] ne compromette pas sa dissuasion nucléaire, et [exigé] que son commandement ne place pas *de facto* la sécurité des Européens sous le contrôle politique des États-Unis » (Nathalie Guibert, « La saga du bouclier antimissile de l'Otan », *Le Monde*, 27 juin 2016).

⁽¹¹⁾ Céline Marangé : « Le nucléaire russe : un instrument de dissuasion et d'intimidation », *Revue Défense Nationale*, n° 802, été 2017, p. 50-57, p. 52.

russes n'ont de cesse de dénoncer la présence et les activités de l'Otan et des États-Unis dans l'environnement de sécurité de la Russie. Ils s'opposent avec force à ce que d'autres pays de l'ancienne Union soviétique puissent adhérer à l'Alliance atlantique. Cette perspective a constitué par deux fois un *casus belli*, en Géorgie en 2008 et en Ukraine en 2014. La guerre de Géorgie d'août 2008 a eu lieu quelques mois après que le communiqué final du Sommet à Bucarest a déclaré : « l'Otan se félicite des aspirations euro-atlantiques de l'Ukraine et de la Géorgie qui souhaitent adhérer à l'Alliance. Aujourd'hui, nous avons décidé que ces pays deviendraient membres de l'Otan. [...] Nous déclarons aujourd'hui que nous soutenons la candidature de ces pays au [plan d'action pour l'adhésion, désigné par l'acronyme] MAP »⁽¹²⁾. L'annexion de la Crimée en mars 2014 a constitué un coup de force et une violation du droit international. Du point de vue stratégique, elle a permis à l'armée russe de préserver le port de Sébastopol qui héberge la flotte russe de mer Noire, tandis que la guerre dans le Donbass compromet les perspectives d'adhésion de l'Ukraine à l'Otan.

Depuis dix ans, les autorités russes ont pris des mesures tous azimuts pour renforcer la dissuasion conventionnelle et nucléaire de leur pays. En 2010, un plan de réarmement massif a été lancé en réponse à ce qui était perçu comme des atteintes à la sécurité du territoire. Il inclut la modernisation par remplacement des anciens missiles et l'introduction d'armes stratégiques capables de rétablir une parité stratégique en perçant les systèmes de défense antimissile, comme le missile hypersonique air-sol de haute précision *Kinjal* et le planeur hypersonique *Avangard*, lancé par missile balistique. Déployé en décembre 2019, *Avangard* serait capable d'atteindre n'importe quelle cible et de couler un porte-avions. Sur le plan défensif, l'armée russe a procédé au déploiement de systèmes de défense antimissile S-300 et S-400, tout en les exportant activement depuis 2014 afin d'entamer la suprématie aérienne des États-Unis et d'ébranler les alliances et les partenariats stratégiques qu'ils ont noués en Europe et en Asie⁽¹³⁾.

De surcroît, les dirigeants russes se servent du nucléaire à des fins d'intimidation stratégique. La Russie disposant d'un très grand nombre d'armes nucléaires et d'un arsenal diversifié, ses capacités de frappe en premier et en second font peu de doute. Les menaces verbales des plus hauts dirigeants russes s'accompagnent depuis 2014 de nouvelles démonstrations de force. En plus d'être engagée en Syrie et en Ukraine, l'armée russe multiplie les patrouilles de reconnaissance à composante nucléaire en utilisant des sous-marins lanceurs d'engins et des bombardiers stratégiques capables d'emporter des charges conventionnelles ou nucléaires. Elle déploie des armes nucléaires tactiques près des frontières de l'Union européenne

⁽¹²⁾ Alors que Washington voulait accorder le MAP dès 2008, Berlin et Paris s'y sont opposés. Voir la « Déclaration du Sommet de Bucarest publiée par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Bucarest le 3 avril 2008 », point 23 (<https://www.nato.int/>).

⁽¹³⁾ À ce sujet, voir Isabelle Facon : « Export russe des systèmes antiaériens S-400 : intentions stratégiques, atouts industriels et politiques, limites », *Défense & industrie*, n° 13, juin 2019.

(UE), comme le missile balistique Iskander à double capacité (conventionnelle et nucléaire) de courte et de moyenne portée qui est présent en Crimée, à Kaliningrad et près de la frontière occidentale de la Russie.

L'ambivalence russe sur l'arsenalisation de l'espace

Un autre sujet de contentieux concerne l'arsenalisation de l'espace. Pour l'heure, la militarisation de l'espace se limite à des satellites militaires remplissant des fonctions de renseignement, de communication et de ciblage. En l'état actuel des connaissances, aucune arme n'a encore été déployée dans l'espace afin d'abattre ou d'aveugler un satellite en orbite ou encore de frapper la terre. Mais les Russes se sont inquiétés de cette perspective avant même l'abandon du traité ABM. En 2007, le président Poutine déclarait à Munich que la militarisation de l'espace pourrait avoir des conséquences « qui ne seraient pas moins graves que l'avènement de l'ère nucléaire », ajoutant que la Russie avait fait diverses propositions et préparé un projet de Traité sur le non-déploiement d'armes dans l'espace ⁽¹⁴⁾.

L'initiative n'ayant pas porté, la Russie fait désormais front commun avec la Chine sur ce sujet dans les instances internationales. Les deux pays déclarent vouloir empêcher la course aux armements dans l'espace et sa transformation en un terrain de confrontation militaire. Dans un document conjoint, ils demandent l'interdiction du déploiement d'armes dans l'espace et appellent de leurs vœux la signature d'un traité de désarmement, soit « un instrument multilatéral juridiquement contraignant qui établisse des garanties fiables de non-déploiement d'armements de toute sorte, en orbite autour de la terre » ⁽¹⁵⁾. Les États-Unis qui, pour leur sécurité, souhaitent préserver leur domination dans l'espace font valoir qu'il n'y aurait aucun moyen de vérifier qu'un tel traité soit respecté.

Force est par ailleurs de constater que la Russie participe par ses actions à la militarisation de l'espace. Elle a développé des armes capables d'abattre depuis la terre des satellites en orbite basse, misant notamment sur de nouveaux missiles antisatellites, comme le missile antibalistique *Nudol* qui a été testé en 2015 et le missile balistique intercontinental *RS-28 Sarmat* qui a été développé à partir de 2009 et qui pourrait emporter jusqu'à dix têtes nucléaires de forte puissance. Par ailleurs, elle contribue au renforcement des capacités spatiales chinoises en approfondissant sa coopération avec la Chine dans ce domaine sur la base d'un programme pour les années 2018-2022 qui inclut notamment les moteurs de fusée, les lanceurs astronautiques, la recherche sur la Lune et l'espace profond, la sonde à distance de la Terre et les systèmes de communication par satellites en orbite basse ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ Le discours est disponible en anglais sur le site du Kremlin (<http://en.kremlin.ru/>).

⁽¹⁵⁾ « Déclaration commune de la Fédération de Russie et de la République populaire de Chine concernant le développement des relations de partenariat total et de coopération stratégique entrant dans la nouvelle époque », 5 juin 2019, disponible en russe sur le site du Kremlin, *point 7* (<http://en.kremlin.ru/>).

⁽¹⁶⁾ *Ibidem*.

L'érosion des traités de contrôle et de réduction des armements

L'apparition de nouvelles armes stratégiques et la militarisation de l'espace entraînent une nouvelle course aux armements, alors que la compétition stratégique sino-américaine pour le *leadership* mondial a commencé et qu'elle s'exprime déjà dans des domaines comme l'espace et l'intelligence artificielle. Pékin et Washington pensant chacun pouvoir prévaloir, nul ne veut se lier à l'avance par des traités. De ce point de vue, il est peu probable que les percées technologiques dans le domaine militaire donnent lieu, dans un proche avenir, à de nouvelles négociations sur le contrôle des armements qui incluraient notamment les armes stratégiques de haute précision.

On assiste, au contraire, à une remise en question du cadre qui régit les seuils et les moyens relatifs aux forces conventionnelles et nucléaires. En 2019, les États-Unis, puis la Russie, se sont retirés du traité dit FNI sur les missiles nucléaires terrestres à portée intermédiaire (de 500 à 5 500 km) qui avait été signé en décembre 1987 par Mikhaïl Gorbatchev et Ronald Reagan, et qui avait marqué le début de la fin de la guerre froide. La mort du FNI est liée à deux problèmes : le non-respect du traité par la Russie et la montée en puissance de la Chine qui renforce son arsenal nucléaire et qui déploie, face à Taïwan, des missiles de portée intermédiaire. Le traité *New Start* de réduction des armes nucléaires qui lie la Russie et les États-Unis pourrait ne pas être reconduit après la date d'expiration en février 2021. Les États-Unis ne souhaitent pas renouveler *New Start* si la Chine ne prend pas des engagements concernant la réduction de son arsenal nucléaire. Or, celle-ci s'y refuse pour le moment. La Russie n'est pas opposée à une éventuelle participation de la Chine aux négociations, mais elle n'entend pas exercer la moindre pression sur Pékin à cette fin. Elle estime, par ailleurs, qu'en cas de participation de la Chine à ces négociations, il serait souhaitable que la France et le Royaume-Uni s'y joignent aussi, en tant que puissances nucléaires.

Des experts russes réfléchissent aux solutions qui pourraient permettre de préserver le contrôle des armements. Andreï Kortunov, qui dirige le Russian International Affairs Council et qui représente la tradition libérale ou « l'école du MID » (le ministère russe des Affaires étrangères), insiste sur l'importance de restaurer le dialogue par des mesures de confiance, de prendre en considération les intérêts légitimes de chacune des parties, y compris de la Chine, et de faire preuve d'audace et de vision en imaginant les mécanismes de limitation des armements du XXI^e siècle⁽¹⁷⁾. Sergueï Karaganov qui préside le Conseil pour la politique étrangère et de défense, et qui se pose en défenseur du paradigme réaliste et en partisan d'un rapprochement stratégique avec la Chine, préconise, quant à lui, de réduire les risques de confrontation militaire en renforçant les canaux de discussion entre militaires et en développant des codes de conduite, notamment en

⁽¹⁷⁾ Andreï Kortunov : « The Post-INF Treaty world: Cutting Costs and Reducing Risks », site du RIAC, 22 octobre 2019 » ; Andreï Kortunov : « Four Pieces of Advice to Emmanuel Macron about the INF Treaty », site du RIAC, 26 décembre 2019.

termes de désescalade ⁽¹⁸⁾. On ignore si la Russie pourrait envisager un élargissement des mécanismes de maîtrise des armements de façon à prendre en compte les missiles hypersoniques, l'intelligence artificielle et le calcul quantique, qui sont tous susceptibles de bouleverser les grands équilibres stratégiques.

L'autonomie stratégique comme solution ?

C'est dans ce contexte, pour le moins complexe et dangereux, que le président français Emmanuel Macron a lancé le débat sur l'autonomie stratégique de l'Europe. D'un côté, il a renoué un dialogue bilatéral avec la Russie, notamment sur les questions de sécurité ; de l'autre, il a imposé la discussion entre les pays membres de l'UE en tenant, par exemple, des propos provocateurs sur « la mort cérébrale de l'Otan » ⁽¹⁹⁾. Les défenseurs de l'autonomie stratégique européenne la présentent comme une solution au désengagement américain de l'Europe et à l'imprévisibilité du président Donald Trump. Ses opposants craignent que ces discussions n'accroissent son relatif désintérêt pour l'Europe et n'amoindrisent leur sécurité face à la Russie. Le débat sur l'autonomie stratégique est périlleux, car il pose implicitement deux questions auxquelles les pays membres de l'UE n'apportent pas tous les mêmes réponses : quelle est la dangerosité de la Russie et quel est l'avenir de la relation transatlantique ⁽²⁰⁾ ?

Les pourparlers avec la Russie seront difficiles, car la définition même de la sécurité pose problème et prête à discussion. La partie russe met en avant « l'indivisibilité de la sécurité » (*nedelimost' bezopasnosti*) – un concept ancien qui, pour ses partisans, doit permettre de prendre en considération la sécurité des pays riverains en cas de changement d'alliance, et qui, pour ses détracteurs, renvoie à la « souveraineté limitée » des pays du pacte de Varsovie après l'écrasement du printemps de Prague en 1968. Autrement dit, les dirigeants russes estiment que la stabilité stratégique du continent et le contrôle des armements ne peuvent s'envisager sans prendre en compte des questions politiques comme le rôle de l'Otan en Europe et l'avenir des pays *post-soviétiques*. Les pays membres de l'UE et les États-Unis défendent, quant à eux, le principe de l'égalité souveraine des États qui implique la liberté de choisir ses alliances et qui récusé la possibilité de reconnaître des « sphères d'influence », même implicitement.

Dans un discours consacré à la dissuasion et prononcé en février 2020, le Président français a estimé que les Européens devaient pouvoir « proposer ensemble un agenda international de maîtrise des armements » afin d'empêcher

⁽¹⁸⁾ Sergueï Karaganov, Dmitry Suslov : *The New Understanding and Ways to Strengthen Multilateral Strategic Stability*, rapport de la Haute École d'économie de Moscou, 2019.

⁽¹⁹⁾ « Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead », *The Economist*, 7 novembre 2019.

⁽²⁰⁾ Barbara Kunz : « Europe's defense debate is all about America », *War on the Rocks*, 6 mars 2020 ; Barbara Kunz : « The Evolving Transatlantic Link: What European Response? Disentangling the European Security Debate », dans Maud Quessard, Frédéric Heurtebize et Frédérick Gagnon (dir.), *Alliances and Power Politics in the Trump Era. America In Retreat?*, Londres, Palgrave, 2020, p. 33-51.

« les dynamiques d'escalade par des normes claires, vérifiables » ; il a aussi réaffirmé sa conviction qu'il ne pouvait « y avoir de projet de défense et de sécurité des citoyens européens sans vision politique cherchant à favoriser la reconstruction progressive de la confiance avec la Russie » ⁽²¹⁾. Pour y parvenir, nul doute qu'il sera crucial d'avancer dans la résolution du conflit dans le Donbass. Il serait aussi utile de s'appuyer sur les réseaux internationaux de spécialistes de la sécurité européenne réunis par l'OSCE ⁽²²⁾. Le Dr Andreï Zagorski qui en fait partie et qui dirige, à Moscou, le Département sur le désarmement, le contrôle des armements et la résolution des conflits au sein de l'Institut de l'économie mondiale et des relations internationales (IMEMO) préconise d'emprunter une voie médiane : plutôt que de chercher à édicter de nouvelles règles, mieux vaut, à ses yeux, préciser celles existantes dans un certain nombre de domaines d'intérêt commun, tout en réinsufflant une culture de transparence et de consultations mutuelles et en remettant à plus tard la discussion des questions les plus épineuses ⁽²³⁾. ♦

⁽²¹⁾ Discours du président Emmanuel Macron sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27^e promotion de l'École de Guerre, 7 février 2020 (www.elysee.fr).

⁽²²⁾ Wolfgang Zellner (coordinateur), Philip Remler, Wolfgang Richter, Andrei Zagorski (groupe de rédaction) et al. : Reducing the Risks of Conventional Deterrence in Europe Arms Control in the NATO-Russia Contact Zones, OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, décembre 2018.

⁽²³⁾ Entretien à Moscou en novembre 2019. Voir Rachel Ellehuus et Andrei Zagorski : Restoring the European Security Order, Center for Strategic and International Studies, mars 2019.

Cyberdissuasion et guerres de l'information : l'Administration Trump à l'offensive

Maud Quessard

Maitre de conférences des universités et chercheur à l'Irsem.

Les guerres numériques nécessitent la réaffirmation de la souveraineté des États-Unis dans l'espace cyber alors que ses infrastructures (civiles et militaires) sont menacées. L'affirmation d'une posture cyberoffensive américaine participe d'une stratégie de dissuasion à l'endroit des principales puissances adversaires (Russie, Chine, Iran, Corée du Nord), et dans une certaine mesure contribue à la réassurance des puissances moyennes dont les infrastructures de défense sont particulièrement visées dans le cadre des conflits hybrides.

En février 2019, le *Washington Post* annonçait, ce que les milieux politiques américains espéraient depuis plusieurs mois, que l'armée américaine avait réussi, à l'automne 2018, à « débrancher l'IRA » (l'Internet Research Agency de Saint Petersburg) ⁽¹⁾ et donc à protéger le bon déroulement des élections de mi-mandat (*Midterms*) aux États-Unis, en empêchant de nuire ceux-là mêmes qui auraient favorisé l'interférence russe dans la campagne présidentielle de 2016. Ce prétendu *scoop* journalistique, largement relayé dans les médias internationaux et les réseaux sociaux, venait confirmer une rumeur entretenue depuis plusieurs semaines à Washington sur les capacités de l'United States Cyber Command et de la NSA de l'Administration Trump à pratiquer des opérations « musclées », de lutte offensive contre d'éventuels *hackers* liés au Kremlin ⁽²⁾. Cette opération s'inscrivait dans un effort de l'ensemble du gouvernement américain, appelé « *interagence* », pour contrer l'influence russe dans le processus électoral de 2018. Le ministère de l'Intérieur DHS (Department of Homeland Security), le département d'État, ainsi que celui de la Justice et le FBI ont en effet travaillé de concert sous le commandement du général Paul Nakasone. Cette opération d'intimidation conduite par le Cybercom (dixième commandement interarmées depuis 2018), a pris la forme

⁽¹⁾ L'IRA a été inculpée par la justice américaine pour une campagne de *trolling* et de diffusion de fausses informations pendant la campagne de 2016.

⁽²⁾ Ellen Nakashima : « U.S. Cyber Command operation disrupted Internet access of Russian troll factory on day of 2018 Midterms », *The Washington Post*, 7 février 2019 ; Julian E. Barnes : « Cyber Command took down Russian Troll Farm for Midterms Elections », *The New York Times*, 26 février 2019.

d'une campagne de *messaging* numérique à destination des hackers présumés pour les « dissuader d'interférer dans le processus électoral en ayant recours à la désinformation »⁽³⁾.

La « campagne d'information », autour de cette manifestation de force dans l'espace cyber traduisait la volonté du gouvernement américain, comme du Congrès, de communiquer sur la capacité d'intimidation ou de dissuasion des États-Unis dans le 5^e domaine de lutte identifiée par la doctrine américaine (*Land, Sea, Air, Space, Information*)⁽⁴⁾. Cela s'inscrivait donc dans la *STRATCOM* américaine et traduisait l'évolution du débat public autour des opérations d'information (*Info Ops*) et des opérations de lutte informatique, toutes deux constituant des outils devenus traditionnels de la guerre psychologique pour la doctrine américaine. Ces débats sont devenus depuis plusieurs années (2011-2019) plus transparents comme en témoignent les auditions au Congrès débattant de la capacité offensive de l'armée américaine dans l'espace cyber⁽⁵⁾.

Cyberguerre de l'information : les vulnérabilités paradoxales du géant militaire américain ?

La prise de conscience de l'amplification des menaces informationnelles et cyber, hybrides, conduites par des États adversaires des États-Unis connaît un tournant en 2008, lorsque le système *Intranet*, Supernet, du Pentagone, réputé inviolable, est hacké par des agents du Kremlin. Des clés *USB* promotionnelles, laissées à dessein sur les parkings de bases américaines au Moyen-Orient, ont permis simplement et de manière stupéfiante d'introduire un *malware* dans les ordinateurs de plusieurs employés et de voler des centaines d'informations et de communications secrètes. Suite à ces événements, les responsables de la sécurité nationale américains ont pris conscience que les questions de cyberespionnage ne pouvaient plus être des préoccupations du seul renseignement américain, de la NSA, elles devaient être aussi une priorité des acteurs militaires. C'est à cette période que le Cyber Command connaît son expansion.

La réponse du gouvernement américain à ce type d'attaque hybride n'a pas pu être immédiate. Tout simplement parce que cette intrusion inédite pour le Pentagone, venait s'ajouter à la récente intrusion chinoise dans le système de Lockheed Martin qui avait permis aux *hackers* de voler les plans des avions de chasse américains F-35, fleurons de l'Air Force. Le Cyber Command était encore

⁽³⁾ Julian E. Barnes : « U.S. Begins First Cyberoperation Against Russia Aimed at Protecting Elections », *The New York Times*, 23 octobre 2018.

⁽⁴⁾ DOD, « Consolidated Report Strategic communication and information operations », US Congress, Washington D.C. – USGPO, mars 2010.

⁽⁵⁾ Senate Committee on Foreign Relations, « International Cybersecurity Strategy: Detering Foreign Threats and Building Global Cyber Norms », 114th Congress, 2nd session, mai 2016 ; Senate Armed Service Committee, Joint Statement, James Clapper, Marcel Letter, Admiral Michael Rogers, « Foreign Cyber Threats to the US », 5 janvier 2017.

embryonnaire et dépendait de la tutelle de la NSA. La crainte majeure des autorités américaines fut alors que ces intrusions malveillantes permettent aussi de modifier, ou de manipuler, des informations ou des données sensibles, qu'il s'agisse de modifier le groupe sanguin de certains soldats dans la base de données du système de santé des armées ou la trajectoire d'un missile (ou de prendre les commandes d'un avion à distance, comme l'a illustré le *hacking* planifié de F-15 par la société Synak en août 2019, en marge de la conférence de cybersécurité organisée par le Pentagone) ⁽⁶⁾.

Dès l'élection du président Barack Obama, la question de la vulnérabilité des systèmes informatiques et de communication est posée ; s'engage alors dans « la zone grise », une guerre froide digitale. Tout l'enjeu est d'avoir les capacités d'identifier ces menaces supposées ou avérées et d'y apporter des réponses adéquates. D'autant, qu'outre les menaces russes ou chinoises, d'autres États iranien ou nord-coréen font aussi des démonstrations de force dans ce nouvel espace de conflictualité. Ils développent des cyberattaques de grandes ampleurs, dont un des exemples les plus médiatisés demeure le piratage de Sony Pictures Entertainment par « Lazarus », un groupe de *hackers* pro-Pyongyang, à l'occasion de la sortie du film *L'Interview*, comédie au vitriol caricaturant le dictateur nord-coréen, Kim Jong-un. La réponse gouvernementale prend alors la forme de sanctions commerciales et de coupures *Internet* ponctuelles. La réponse militaire américaine met quant à elle plusieurs années à s'organiser entre 2008 et 2014. Il s'agit alors d'observer les méthodes de l'adversaire et de former des unités spéciales dédiées au cyber dont l'expertise doit venir renforcer les différents corps d'armée (*Land, Air, Navy*).

Cette posture est frustrante pour les responsables de la NSA et du Cyber Command jusqu'en 2016, alors que les attaques s'amplifient et prennent la forme d'opérations ciblées contre les réseaux énergétiques (nucléaires ou pétroliers). Jusqu'en 2016, la nature de la réponse ne semble pas proportionnelle à l'ampleur des menaces et actions concrètes employant les outils cyber pour des opérations informationnelles ⁽⁷⁾. La nomination du général Paul Nakasone à la tête de la NSA et du Cyber Command change cet état de choses.

L'affirmation de la posture offensive du Cyber Command sous Trump

Interrogé en mars 2018 lors de son audition de confirmation au Sénat sur les représailles que les adversaires des États-Unis peuvent craindre selon lui après des attaques cyber ou informationnelles, le général Nakasone met en avant clairement que leurs adversaires ne craignent pas d'éventuelles représailles (l'effort de dissuasion serait insuffisant ou inefficace). Pour pallier cela, il applique officieusement un

⁽⁶⁾ Joseph Marks : « The Cybersecurity 202: Hackers just found serious vulnerabilities in a U.S. military fighter jet », *The Washington Post*, 14 août 2019.

⁽⁷⁾ Jim Sciutto : *The Shadow War. Inside Russia's and China's Secret Operations to Defeat America* ; Harper & Collins Publishers, 2019.

concept hérité des forces spéciales américaines, « *Defend forward* », mis en œuvre dans la guerre contre le terrorisme, et qui consiste à mener des actions préventives en étant présents dans les systèmes informatiques étrangers en permanence ⁽⁸⁾. En clair, il faut être prêt à l'offensive pour rendre la défense du territoire national efficace.

Aujourd'hui, le Cyber Command doté de nouvelles prérogatives par l'Exécutif (en vertu du *National Memorandum 13*, encore confidentiel) ⁽⁹⁾ et par le Congrès, mènerait des opérations cyberpréventives ciblées sur des sites stratégiques étrangers (russes en priorité). Celles-ci ne seraient pas soumises à l'approbation préalable de la Maison-Blanche, ce qui permet d'augmenter la rapidité des réponses. L'objectif de ces attaques préventives (débrancher l'IRA, réaliser une intrusion au sein du GRU russe), rendue responsable des *DNCleaks* (réaliser des campagnes de *messaging* ciblés menaçants à l'encontre d'officiels ou de militaires étrangers) serait de dissuader l'ensemble des États considérés comme menaçants pour la démocratie et la sécurité nationale américaine. Pour certains observateurs, il s'agirait de pratiquer ainsi une « cyberguerre froide » en utilisant tout l'arsenal de « dissuasion » disponible, cyber et informationnel.

Et ce, d'autant plus qu'avec la multiplication des conflits hybrides en Europe comme en Asie, de nombreuses puissances moyennes alliées des États-Unis subissent des attaques cyber, russes ou chinoises, qui visent leurs infrastructures de défense. Ces attaques viennent souvent en appui d'autres formes de menaces, opérées dans la « zone grise ». C'est le cas depuis 2012, pour les Philippines, la Malaisie, le Vietnam ou Taïwan, qui aux prises avec des conflits sur les frontières maritimes face à la Chine, subissent des provocations chinoises dans leurs eaux territoriales, doublées par des attaques cyber sur leurs infrastructures civiles et militaires face auxquelles elles se sont trouvées démunies. Ces vulnérabilités les ont amenées à réclamer de l'aide auprès du partenaire américain pour pouvoir former leurs propres unités cyber ⁽¹⁰⁾. Pour les États-Unis, l'affirmation d'une posture cyberoffensive peut être perçue par ses alliés comme une tentative de conserver un avantage comparatif dans l'espace cyber alors que son statut d'hégémon est remis en question.

Ainsi, l'intrusion américaine menée contre des infrastructures électriques russes en juin 2019 a été présentée publiquement comme un moyen de prévenir de tout *black-out* (coupures de courant massives) certains États pivots américains, pendant la campagne présidentielle de 2020 ⁽¹¹⁾. Pour les responsables des opérations cyberoffensives américaines, le défi est désormais d'infiltrer numériquement les systèmes hostiles avant même que ceux-ci ne puissent attaquer le territoire

⁽⁸⁾ David E. Sanger : *The Perfect Weapon, War, Sabotage and Fear in the Cyber Age* ; New York, Penguin, Random House, 2018.

⁽⁹⁾ Donald J. Trump Administration, *National Security Presidential Memoranda NSPM 13*, « On offensive Cyber Operations », 22 août 2019.

⁽¹⁰⁾ Adrien Chorn et Monica Michiko Sato : « Maritime Gray Zone Tactics: An Argument For Reviewing The 1951 U.S.-Philippines Mutual Defense Treaty », CSIS, 1^{er} octobre 2019.

⁽¹¹⁾ David E. Sanger et Nicole Perlroth : « U.S. Escalates Online Attacks on Russia's Power Grid », *The New York Times*, 15 juin 2019.

national. L'objectif étant aussi de faire croire à un équilibre des forces, d'accentuer la dissuasion comme au temps de l'ère nucléaire. Pour autant, l'idée est d'empêcher pour l'ensemble des acteurs tout dommage atteignant des cibles civiles (comme les hôpitaux) pour éviter l'escalade.

Taille critique et difficulté de coordination des acteurs

Même si l'Administration Trump a accordé au Cyber Command des prérogatives étendues et a opéré un véritable changement de paradigme en lui accordant non seulement une plus grande autonomie hiérarchique, mais en revendiquant la pratique d'opérations cyberoffensives ; pourtant, l'efficacité de ses actions a longtemps été empêchée par le poids de la bureaucratie. Il est en effet longtemps demeuré singulier, que l'on retrouve les mêmes problèmes au sein du dernier commandement militaire interarmées dit « fonctionnel », le Cyber Command, qu'au sein du reste de l'appareil bureaucratique de la politique étrangère américaine (Pentagone et département d'État). Jusque très récemment, il n'y avait pas de véritable coordination et de partage d'information entre les équipes qui mènent les opérations cyberoffensives (*OCO*) et celles qui mènent les opérations cyberdéfensives (*ODO*). Écueil pointé de manière récurrente par les experts de l'appareil bureaucratique de la politique étrangère américaine.

Par ailleurs, les décideurs américains, politiques ou militaires, ont aussi eu du mal à se familiariser avec le rôle des différents acteurs de la *Cyber Mission Force* (*CMF*) qui agissent au sein de l'ensemble des corps d'armées. La limite patente de cette organisation souvent très déconcentrée des opérations cyber est le risque de duplication ou de contradiction dans les stratégies de ciblage adoptées par chacune des entités, ce qui peut s'avérer à l'évidence totalement contre-productif. C'est pourquoi les réflexions les plus récentes menées au sein de l'*ArmCyber* préconisent une meilleure visibilité de l'ensemble de leurs unités (qui sont au nombre de 6 sur le territoire américain et auxquels s'ajoutent les CCR, les centres cyber régionaux en Asie, Pacifique, Allemagne, Koweït, etc.).

Aussi comprend-on aisément face à ce manque de fluidité, de personnel et de coordination des acteurs institutionnels, à cette lutte bureaucratique aussi essentiellement entre département d'État et Pentagone, que le DoD ait pu avoir recours au *manpower* et à l'expertise de sociétés privées.

La privatisation des guerres numériques : des guerres par *proxy* ?

Le recours à la sous-traitance des activités militaires *via* des SP/SMP (sociétés militaires privées) est particulièrement caractéristique de la culture du Pentagone – et n'est pas propre aux États-Unis, la Grande-Bretagne et certains pays membres de l'Otan y ont également recours. Non seulement les opérations cyber n'échappent

pas à cette règle, mais qui plus est, face aux nouvelles menaces le département d'État, qui a des difficultés à recruter du personnel qualifié a favorisé depuis 2015, le recours à des sociétés privées. Il s'agit de bénéficier de l'expertise civile en matière de nouvelles technologies et de management pour tenter de synchroniser les stratégies mises en œuvre par les multiples agences de renseignement mobilisées pour répondre aux défis des guerres de l'information contemporaines.

En réalité, aux États-Unis, la cybersécurité préexiste largement dans le secteur privé à la création des forces armées cyber (McAfee et Symantec existaient dès la fin des années 1990 au moment de l'éclatement de la bulle *Internet* ⁽¹²⁾, alors que l'ancêtre du Cyber Command, le Joint Task Force-Computer Networks Operations n'en était qu'à ses balbutiements en 2000 avec 150 membres contre 16 500 personnes militaires et civiles pour le Cyber Command en 2018). C'est à partir de 2003 que l'US Army commence à s'intéresser aux sociétés privées susceptibles de pouvoir constituer un véritable « *surge* capacitaire » (levier) dans le cadre d'opérations d'information offensives et plus seulement de défense ou de sécurisation des systèmes informatiques ⁽¹³⁾.

En 2015, la société ManTech décrochait un contrat de 250 millions de dollars pour « préparer la prochaine génération de cybercombattants pour le département de la Défense » (DoD). Le DoD a ainsi recours à une grande diversité de sociétés « sous-traitantes » des *start-ups* aux géants du secteur tels que HBGary, QuesTech Inc., Immunity ou encore Hacking Team ⁽¹⁴⁾. Aujourd'hui ces sociétés jouent aussi un rôle pivot dans l'interface avec les hackers privés et dans les guerres par *proxy* (*proxy-wars*) du XXI^e siècle ⁽¹⁵⁾.

Conclusion

Au bilan, les responsables de la défense américaine veulent donner la priorité aux conflits asymétriques, à la lutte contre les capacités de nuisance cyber russe ou chinoise ⁽¹⁶⁾, pour leur propre architecture de sécurité ou pour celles de leurs alliés en Europe ou en Asie ⁽¹⁷⁾ ; or, la menace est multiforme, elle concerne tous les acteurs de la scène internationale, susceptibles de former une *CyberArmy* moins coûteuse qu'une armée conventionnelle. Aussi, les principales préoccupations américaines en matière de menaces numériques à l'horizon 2024 concernent, d'une part les

⁽¹²⁾ Adam Segal : *The Hacked World Order* ; New York, Public Affairs, 2016, p. 184.

⁽¹³⁾ Peter Singer : *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry* ; Ithaca, New York, Cornell University Press, 2003, p. 93.

⁽¹⁴⁾ Gabriella Coleman : *Hacker, Hoaxer, Whistleblower, Spy: The Many Faces of Anonymous* ; New York, Verso, 2014.

⁽¹⁵⁾ Tim Maurer : « Cyber Proxies on Tight Leash: The United States », in *Cyber Mercenaries: The State, Hackers and Power*, Cambridge ; Cambridge University Press, p. 71-79.

⁽¹⁶⁾ Mark Pomerleau : « Why DoD Leaders Are Increasingly Worried About the "Gray Zone" », *C4ISRNet*, 5 février 2018.

⁽¹⁷⁾ Morris, Lyle J., Michael J. Mazarr, Jeffrey W. Hornung, Stephanie Pezard, Anika Binnendijk et Marta Kepe : « Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone: Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War », Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2019.

acteurs étatiques, « révisionnistes » (Chine, Russie, Iran, Corée du Nord), et certains alliés observés avec curiosité (Israël)⁽¹⁸⁾, et d'autre part les acteurs non-étatiques *Daech* et *Weakileaks*.

Les États-Unis n'ont peut-être pas perdu les guerres de l'information, mais ils ont perdu leur avantage comparatif sur la maîtrise des flux d'information et ont révélé la vulnérabilité de leurs systèmes numériques en cas de crise politique ou géopolitique. Les États-Unis de l'ère Trump sont devenus les victimes, par effet boomerang, de certains éléments clés de leur propre *soft power*. Leur capacité à créer des technologies favorisant l'utilisation des outils numériques par leurs adversaires serait devenue le talon d'Achille de leur architecture de défense. ♦

⁽¹⁸⁾ Christopher Paul, Colin P. Clarke, Michael Schwillie, Jakub Hl.vka, Michael A. Brown, Steven Davenport, Isaac R. Porche III et Joel Harding : *Lessons from Others for Future U.S. Army Operations in and Through the Information Environment* ; Santa Monica, Calif. – RAND Corporation, RR-1925/1-A, 2018.

Enjeux stratégiques entre les États-Unis et l'Asie : une perspective japonaise

Kazuto Suzuki

Vice-doyen et professeur de politique internationale
à la Public Policy School de l'Université d'Hokkaido.

Les relations sino-américaines sont placées sous le signe de la concurrence, nul n'en disconvient. Certains vont jusqu'à parler de rivalité, voire d'hostilité, dès lors que les États-Unis redouteraient de perdre leur hégémonie au profit de la Chine. Si l'on veut comprendre la relation stratégique qui lie les deux pays, toutefois, il n'est pas sûr que ce type de raccourci soit tout à fait approprié.

Pour prendre la mesure du sujet, il faut commencer par réexaminer la nature de cette rivalité, et vérifier s'il s'agit effectivement ou non d'une lutte pour l'hégémonie. La question revêt une dimension considérable pour le Japon et la France, qui se retrouvent à la fois alliés aux États-Unis et tributaires de la Chine sur le plan économique.

« Guerre d'hégémonie » : une hypothèse à reconsidérer

Les concepts d'hégémonie (ou de pouvoir) et de puissance ne décrivent pas exactement la même chose. Un État disposant d'importantes ressources militaires et économiques, et des moyens de les rendre opérationnelles est une puissance, mais l'hégémonie requiert un pouvoir spécifique : celui qui permet, sans avoir besoin de recourir à la force armée ou économique, d'amener un pays tiers à agir dans un sens voulu (on peut qualifier ce pouvoir de *soft power*).

La situation actuelle des États-Unis ne correspond pas à la définition de l'hégémonie. Leur Président place sa politique étrangère sous le signe de « l'Amérique d'abord », rejette la notion de coopération internationale et néglige ses alliés, Israël excepté. Bien que l'Otan et l'alliance américano-japonaise fonctionnent toujours, l'Administration Trump ne s'en sert pas avec une grande efficacité. Aussi est-il difficile, en dépit de leur puissance militaire et économique, de considérer les États-Unis comme un État hégémonique.

On peut en dire autant de la Chine. Hormis la Corée du Nord, elle ne compte pas d'allié officiel et la liste des pays assimilables à de « quasi-alliés » se

restreint au Pakistan, au Cambodge et au Laos. Pékin a beau s'évertuer à resserrer ses liens d'amitié internationaux par le biais de la *Belt and Road Initiative* (les nouvelles routes de la soie), les États concernés sont avant tout demandeurs d'investissements commerciaux et de relations économiques, non d'une présence militaire ou d'une influence politique.

Il n'est pas abusif de soutenir, en revanche, que la Chine nourrit une ambition hégémonique. Ainsi, elle investit massivement dans les pays en développement en finançant des projets d'infrastructures majeurs grâce à des prêts consentis dans le cadre de la *BRI*. Si ces États se montraient incapables de rembourser leurs dettes, Pékin prendrait le contrôle des biens en question, comme c'est le cas du port de Hambantota, au Sri Lanka. L'effort chinois de consolidation militaire dénote, lui aussi, l'expression d'une ambition hégémonique. Porte-avions, missiles hypersoniques et avions de chasse furtifs traduisent cette volonté d'optimisation des capacités militaires et l'intention affichée d'opérer à l'échelle mondiale. L'activité observée en mer de Chine méridionale, elle, constitue une menace pour les États voisins. En conséquence, il ne fait aucun doute que la Chine est en train de devenir une superpuissance au sein de l'économie mondiale et du paysage militaire régional.

La stratégie de *soft power*, pourtant, ne paie pas, du moins dans l'immédiat. Le plan d'urgence qui a consisté à approvisionner en masques et équipements médicaux plusieurs pays européens en proie à la pandémie de Covid-19 n'a été apprécié qu'avec circonspection, de sorte que la Chine a dû alimenter le *Web* en vidéos et en *tweets* attestant la gratitude de ces États. D'une façon générale, les initiatives économiques chinoises rencontrent des résistances locales, au point d'aboutir souvent à la mise en place de gouvernements ouvertement hostiles. La pénétration de la Chine en Afrique avec le *sharp power* se heurte pareillement à l'image de puissance impériale que renvoie le pays. Il est donc encore trop tôt pour affirmer que la Chine est devenue une puissance hégémonique.

Lutte de pouvoir sino-américaine

Puisqu'on ne saurait dire des États-Unis ou de la Chine qu'ils exercent une domination hégémonique, on préférera envisager leur concurrence stratégique comme une lutte de pouvoir et non une « nouvelle guerre froide ». Cette concurrence stratégique se déploie sur quelques fronts déjà connus. Le premier est la mer de Chine méridionale. De fait, les États-Unis sont très préoccupés par les velléités chinoises d'extension territoriale au moyen de la récupération de certaines îles. De son côté, la Chine a dévoilé sa stratégie *A2/AD* (*Anti-Access/Area Denial*, déni d'accès et interdiction de zone) et préparé ses forces militaires à protéger ce qu'elle appelle son « territoire souverain en mer ». La plus grande partie de la mer de Chine méridionale est composée d'eaux internationales ou de haute mer ; la Chine n'est pas autorisée à y revendiquer sa souveraineté, mais la stratégie *A2/AD* semble refléter

sa volonté de traiter cette zone comme un territoire souverain. Cela vaut naturellement pour le différend qui oppose Pékin et Tokyo autour des îles Senkaku/Diaoyu, au nord-est de Taïwan.

Si l'on contemple l'ensemble du planisphère, du reste, c'est bien en mer de Chine méridionale et orientale que se joue la seule rivalité territoriale et stratégique indiscutable. La Chine pousse ses pions en Afrique ou en Asie centrale, régions de moindre priorité pour les États-Unis, et se garde de toucher à des zones stratégiques telles que le Moyen-Orient où sa présence est encore faible, malgré l'intense confrontation à laquelle se livrent Washington et Téhéran. Les relations économiques qu'entretient la Chine avec l'Iran ne l'ont pas, à ce jour, amenée à contester les sanctions américaines adoptées unilatéralement contre le régime des mollahs. À ce titre, on peut dire des initiatives chinoises qu'elles sont défensives et régionales plutôt qu'agressives et mondiales.

Les États-Unis, eux, se polarisent sur le développement technologique de la Chine, et au premier chef sur ses capacités cyberoffensives : pour Washington c'est la menace numéro un, car l'industrie américaine a subi un certain nombre de sinistres directement liés au cyberespionnage et au sabotage. Aucune de ces agressions n'a dépassé le seuil assigné à l'« acte de guerre ». C'est peu de dire, néanmoins, que la multiplication des cyberincidents en provenance de Chine tourmente les États-Unis. Fortement dépendants de leur présence militaire dans l'espace, ils observent en outre avec une préoccupation croissante le développement rapide des capacités chinoises en la matière : lancement de laboratoires spatiaux et d'un module d'exploration sur la face cachée de la Lune, destruction par un missile balistique d'un satellite maison en 2007... Privé de signaux *GPS*, comment déplacer des troupes ou tirer un missile ? Sans communications par satellite, comment faire voler des drones et s'en servir au combat ? À l'évidence, les capacités chinoises de neutralisation d'objets spatiaux représentent une menace vertigineuse pour la puissance militaire américaine. Quant aux technologies nouvelles du type 5G, elles occupent aujourd'hui une place particulière et très sensible à l'intérieur de la rivalité sino-américaine parce qu'elles ont d'étroites implications militaires et parce qu'elles exerceront d'innombrables effets sur l'avenir des activités économiques de la société 5.0.

L'opposition sino-américaine est donc régionale au sens traditionnel du terme, mais observée en détail, il s'agit d'une lutte pour la suprématie technologique, une compétition aux incidences potentielles à la fois militaires et économiques.

Le dilemme de la 5G

La technologie appliquée à la communication mobile de cinquième génération (5G) n'est pas, en soi, quelque chose d'absolument neuf : l'utilisation de fréquences dites « hautes » pour multiplier le nombre et la vitesse des connexions et

répondre à une demande exponentielle est d'ores et déjà maîtrisée. Maintes entreprises, à l'image de Nokia en Finlande, Ericsson en Suède ou Fujitsu et NEC au Japon, disposent des moyens de concevoir comme de fournir le matériel et les logiciels requis par les infrastructures 5G. Or, les produits les plus compétitifs viennent de Chine, *via* Huawei et ZTE, pour ne citer qu'elles. Les firmes chinoises ont conquis une part importante du marché mondial du *hardware* 4G, et tout laisse à penser que la 5G renforcera encore leur position.

Si la question de la 5G est devenue si sensible, entre les États-Unis et la Chine, c'est qu'elle suscite beaucoup d'inquiétude quant au contrôle des données qui circulent sur les réseaux mobiles. À partir du moment où la 5G est appelée à devenir la clé de voûte technologique des systèmes sociaux de demain, cette « société 5.0 » composée de services assurés par la conduite automatisée, les robots et les drones télécommandés sera lourdement dépendante du nouveau réseau. Pour le dire autrement, la plupart des activités socio-économiques se dérouleront dans le cadre du réseau 5G ; par voie de conséquence, si la Chine est en position de le contrôler, flux de données compris, elle n'aura aucun mal à déclencher des cyberattaques permettant par exemple de dérégler les feux de circulation routière ou d'infiltrer les réseaux électriques d'une région donnée – et de la plonger dans le noir.

Au surplus, Pékin peut compter sur une législation qui contraint les entreprises chinoises à soumettre au gouvernement toutes les données en leur possession ; si les États-Unis ou leurs alliés font appel à des fournisseurs chinois, ces derniers seront obligés de lui livrer toutes les données qui auront circulé par leur truchement dans lesdits pays. Ce qui revient à offrir au régime chinois la possibilité légale de prendre connaissance et de contrôler n'importe quelle information économique ou industrielle, voire militaire et stratégique. Même si les systèmes militaires et les infrastructures critiques sont isolés du réseau 5G commercial, la dépendance générée dans la vie quotidienne socio-économique sera telle que la Chine en retirera un moyen de pression gigantesque. C'est la raison pour laquelle les États-Unis exigent de leurs alliés, avec une vigueur particulière, qu'ils excluent tout fournisseur chinois de l'architecture de leurs réseaux 5G.

Mais l'histoire n'est pas si simple. De par sa nature technique, la 5G requiert de gros investissements. Quand la fréquence utilisée s'élève, en effet, l'onde radio se propage comme la lumière et non comme le son : elle est entravée par les obstacles qui se présentent sur son chemin. La 4G parvient à éviter ces obstacles et à les contourner, alors que la 5G s'arrête au pied d'un bâtiment ou d'un véhicule. Aussi, pour y avoir accès en permanence, faudra-t-il s'appuyer, en ville, sur une quantité beaucoup plus élevée d'antennes-relais. Ce qui est très onéreux à mettre en place. Et si un État choisit une antenne Nokia ou Fujitsu, elle lui reviendra beaucoup plus cher qu'un produit Huawei.

Dans les pays industrialisés comme le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France ou le Japon, chacun, concurrence oblige, s'efforce de construire son réseau

5G dans les meilleurs délais et au meilleur coût. Ces États n'ont guère d'autre choix que le recours aux produits les plus abordables et les plus compétitifs – ceux que proposent les fournisseurs chinois. D'où le sérieux dilemme auquel se retrouvent confrontés les alliés des États-Unis : faire appel aux Chinois pose des problèmes de sécurité, et s'en passer, dans le monde que nous promet la société 5.0, c'est compromettre gravement sa propre compétitivité. Les États-Unis et l'Australie ont décidé d'éviter les fournisseurs venus de Chine, et le Japon leur a emboîté le pas. Ce n'est pas le cas de la plupart des Européens qui limiteront tout de même l'intervention de firmes chinoises aux parties « non stratégiques » de leurs réseaux, c'est-à-dire aux réseaux commerciaux et non sensibles.

Contourner les fournisseurs chinois ne garantit pas pour autant un environnement exempt du moindre risque. Nombre d'entreprises « occidentales » – Nokia, Ericsson, Fujitsu, NEC... – utilisent des pièces et des composants chinois. Si le fabricant y a implanté quelque code ou dispositif à même de transférer des données en Chine, il sera difficile de le détecter. Il convient également de garder à l'esprit la multitude de logiciels qui viennent aujourd'hui de Chine. Tiktok par exemple, l'une des applications de partage de vidéos les plus populaires, et spécialement prisée des adolescents, est la propriété d'un groupe chinois. Alibaba, Tencent, Beidou et DiDi sont eux aussi très présents sur les marchés occidentaux. Quand bien même un État éviterait de recourir à du matériel chinois, ces applications sont tout à fait aptes à détourner vers la Chine des données susceptibles d'être employées à des fins stratégiques. Autrement dit, exclure Huawei ne constitue au mieux qu'une solution fragmentaire, et il existe beaucoup d'autres façons de dépendre des produits chinois.

Les relations entre les États-Unis, le Japon et la Chine

Dans un tel contexte de rivalité stratégique, la position du Japon est compliquée, notamment sur le terrain des technologies émergentes à double usage (civil et militaire). Depuis l'élection de Donald Trump, le pays s'est attaché à préserver son alliance de sécurité avec les États-Unis en gratifiant le nouveau Président de plusieurs « cadeaux » : un investissement de plusieurs millions de dollars dans les secteurs manufacturiers américains, par exemple, et un accord de libre-échange autorisant l'exportation vers le Japon de produits agricoles américains... En amont, le Premier ministre Shinzō Abe et son gouvernement avaient méthodiquement étudié et approché les réseaux personnels du futur occupant de la Maison-Blanche, à commencer par quelques initiés dont « Monsieur Gendre » lui-même, Jared Kushner. Cette initiative qui avait fait grincer bien des dents poursuivait un objectif dénué d'ambiguïté : trouver le moyen d'inciter Donald Trump à s'intéresser à la défense du Japon.

La Constitution japonaise, on le sait, prohibe l'entretien de forces militaires pouvant mener une guerre d'agression. Face à la Chine et à une Corée du Nord

nucléaire, l'unique dissuasion possible reste donc l'alliance avec les États-Unis. Ces derniers n'hésitent pas à traiter leurs alliés en adversaires, les Européens en savent quelque chose, mais l'antagonisme assumé de l'Administration Trump envers la Chine a indirectement servi la sauvegarde de la relation stratégique nippo-américaine. Le président Trump continue de réclamer à Tokyo une augmentation de sa contribution financière au stationnement des troupes américaines dans l'archipel, cependant il se montre plus conciliant qu'avec la Corée du Sud sur le même sujet. Il est vrai que le Japon supporte déjà 86,4 % du coût de la présence militaire américaine, contre 50 % environ à Séoul. Et par surcroît, les États-Unis ont besoin de leurs bases japonaises pour répondre au défi chinois. C'est pourquoi les relations stratégiques entre Tokyo et Washington sont encore solides, au contraire de bien d'autres alliances américaines.

La Chine n'en demeure pas moins, par ailleurs, le premier partenaire commercial du Japon, avec lequel ses relations se sont spectaculairement redressées. L'attitude chinoise, en vérité, suit une tendance récurrente : quand ses rapports avec l'Amérique laissent à désirer, ses relations avec le Japon s'améliorent. Pour Pékin, le Japon fait office de contrepoids dans le jeu d'équilibre de ses relations avec Washington : en renforçant ses liens avec le Japon, la Chine espère l'éloigner des États-Unis. Ainsi, après la visite d'État de Donald Trump au pays du Soleil Levant, le président Xi Jinping a fait des pieds et des mains pour rencontrer le nouvel empereur et montrer que la Chine était bien le deuxième pays le plus important pour le Japon. Las, son propre voyage d'État a été reporté par la crise sanitaire, quoiqu'il espère toujours pouvoir le reprogrammer à l'automne.

Ce rapprochement sino-japonais, cela dit, ne déteint pas sur les questions de sécurité, et plus précisément sur le contentieux territorial qui porte sur les îles Senkaku/Diaoyu, en mer de Chine orientale. Pour y faire face, le Japon a infléchi la posture militaire qui était traditionnellement la sienne et déployé vers le sud-ouest des troupes renforcées par des unités amphibies. La consolidation de l'appareil militaire chinois représente une menace sérieuse pour le Japon, et en particulier les nouveaux planeurs hypersoniques capables de neutraliser ses systèmes de défense antimissile. Tokyo a bien décidé d'adopter le dispositif terrestre *Aegis Ashore* comme couche supplémentaire de son système de défense antimissile, mais l'investissement pourrait se révéler inutile : les systèmes d'interception à mi-parcours du type *Aegis* sont conçus pour avoir affaire à des missiles balistiques, non à des planeurs hypersoniques extrêmement difficiles à contrer.

Publié en décembre 2018 et censé exprimer la stratégie de défense à moyen terme du Japon, le *Programme de défense nationale* n'hésite pas à mettre l'accent sur les incidents dits de « zone grise », telles les opérations agressives conduites autour des îles Senkaku/Daioyu par des navires civils chinois. Le même *Programme* insiste vivement sur la nécessité de développer les contre-mesures requises pour parer cyberattaques et offensives spatiales ou électromagnétiques. Il ne fait aucun doute que le Japon prend très à cœur la question de ces confrontations non traditionnelles

avec la Chine. Tokyo surveille également de près, dans cet environnement trilatéral, l'intérêt de Pékin pour ses secteurs de pointe et le risque d'exploitation de ses fragilités industrielles. Le gouvernement Abe a mis en place une division spécifiquement dédiée aux questions économiques au sein du Secrétariat pour la sécurité nationale (NSS). Sa mission : définir une nouvelle stratégie qui permette d'empêcher tout concurrent d'accéder à la technologie japonaise par l'intermédiaire de fusions et acquisitions, d'exportations ou de séjours d'étudiants venus s'initier à des technologies sensibles. En parallèle, le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (METI) a, lui aussi, installé un nouveau département chargé d'identifier les vulnérabilités de l'industrie stratégique japonaise, de la robotique aux technologies de l'information, sans oublier la biologie de synthèse et les matériaux comme la fibre de carbone. Le METI passera au crible l'intégralité de la chaîne logistique des industries essentielles à la compétitivité japonaise et des technologies à double usage – y compris émergentes. Lorsqu'il apparaîtra que ces industries, pour leurs composants ou matériaux, dépendent à l'excès des approvisionnements étrangers, le METI incitera l'industrie japonaise à proposer une source alternative en vue de réduire cet assujettissement. Pour sa part, le ministère des Affaires étrangères (MoFA) a créé un bureau de sécurité économique consacré au soutien des activités du NSS et du METI sur les différents fronts internationaux. Ce ministère assure la coordination avec les alliés du Japon, États-Unis en tête, dans le pilotage d'une planification stratégique visant à protéger la propriété intellectuelle des deux États et à coopérer avec d'autres pays aux vues similaires afin de fixer des règles et un code de conduite internationaux.

Ainsi, le Japon parvient-il à tenir son rôle d'allié des États-Unis tout en œuvrant collectivement à contrer les capacités chinoises sur le terrain des technologies stratégiques. Le gouvernement, on l'a vu, s'est engagé à ne pas recourir aux produits Huawei pour les réseaux 5G liés à l'État, et encourage le secteur privé à suivre cet exemple. Lui-même fera appel à Fujitsu et à NEC. En d'autres termes, le Japon utilise la pression américaine pour accroître son autonomie et atténuer sa vulnérabilité dans des domaines technologiques essentiels.

Ce que le Japon et la France peuvent faire ensemble

La France et le Japon sont dans une position similaire. Les deux pays entretiennent la même relation d'alliance, parfois déroutante, avec les États-Unis, et doivent, l'un et l'autre, faire face à l'influence grandissante de la Chine. Au regard de la rivalité sino-américaine, le président Macron et le Premier ministre Abe appellent tous deux à la recherche d'un terrain d'entente. De même, la France et le Japon tentent-ils de se doter de moyens autonomes pour tout ce qui relève des technologies stratégiques, sage résolution lorsqu'on souhaite limiter une dépendance à la fois militaire, vis-à-vis des États-Unis, et économique, par rapport à la Chine. Les circonstances étant ce qu'elles sont, défendre sa compétitivité économique en investissant dans la technologie nationale et en soutenant son industrie, c'est la bonne stratégie.

La France et le Japon jouent également un rôle clé dans la préservation d'un ordre international fondé sur un ensemble de règles. Ces règles ne sont de l'intérêt ni des États-Unis ni de la Chine, puisqu'elles circonscrivent leurs pouvoirs. En l'absence de normes internationales efficaces, rien n'interdirait aux superpuissances l'emploi de technologies nouvelles, 5G ou autres, au service de confrontations incontrôlées. Ainsi, quelles que soient les réticences américaines et chinoises, il est tout à fait déterminant de réussir à fixer certaines normes de fonctionnement et, à travers elles, une ligne de démarcation entre le bien et le mal. Ces normes sont nécessaires pour faire pression sur les deux superpuissances et réduire autant que possible le champ de l'incertitude.

À cet effet, les deux accords de partenariat signés en 2018 entre le Japon et l'Union européenne, l'un stratégique (APS), l'autre économique (APE), sont de la plus haute importance. Le cadre de l'APS est assez vaste et exhaustif pour être pris en compte dans les diverses arènes où s'élabore la réglementation internationale. Il couvre la coopération en matière de cybersécurité, de technologie spatiale, de non-prolifération des armes de destruction massive, de contrôle des exportations et dans un certain nombre de domaines d'action nationaux – science, technologie, innovation... Autant de piliers sur lesquels le Japon et l'Union européenne peuvent s'appuyer pour renforcer leurs capacités autonomes et travailler de concert à l'instauration de règles internationales. Cette coopération qui rapproche le Japon de la France comme de l'Union européenne peut contribuer de manière décisive à la sauvegarde de la stabilité et de la sécurité d'un monde sans *leader*, le monde « G-Zéro » qui est aujourd'hui le nôtre. ♦

Traduction : Cyril Frey

Encore un siècle américain ? Les atouts stratégiques des États-Unis face à leurs concurrents

Bruno Tertrais

Directeur adjoint, Fondation pour la recherche stratégique (FRS).

Bien des prévisionnistes l'avaient annoncé. Mais « l'inévitable » déclin de l'Amérique n'a pas eu lieu. En 1970, Herman Kahn, le brillant prospectiviste de la RAND Corporation, prévoyait pour l'an 2000 une Amérique dépassée... par le Japon. En 1987, dans *Naissance et déclin des grandes puissances*, Paul Kennedy estimait que le poids de la dette publique, du déficit commercial et des déploiements militaires annonçait la fin inéluctable de la domination américaine au bénéfice... du Japon. En 1990, dans *Lignes d'horizon*, Jacques Attali nous affirmait que l'avenir des États-Unis était derrière eux, et faisait lui aussi le pari... du Japon.

Et en 2002, dans *Après l'Empire*, un autre intellectuel français non avare de proclamations définitives, Emmanuel Todd, voyait dans le déchaînement guerrier des États-Unis le signe de la « décomposition du système américain ».

Alors que s'est-il passé ? On peut gloser sur les commentateurs qui prennent leurs désirs pour des réalités, mais à mon sens le problème de fond réside dans l'incapacité de nombre de prévisionnistes à dépasser les modes du moment, au détriment de l'analyse des facteurs structurels.

Depuis 1990, nombre d'indicateurs suggèrent, il est vrai, un bouleversement de la hiérarchie des puissances. Mais ce qui s'est passé relève davantage du *Rise of the Rest* que du *Decline of the West*, de la « montée du Reste » plus que du « déclin de l'Ouest ». Autrement dit le déclin est relatif, mais non absolu.

Ma thèse est donc simple : elle est que l'Amérique dispose de tous les atouts nécessaires pour demeurer la puissance dominante, et ce, pendant encore très longtemps. On peut le regretter ou s'en féliciter, mais la question pour nous Européens est : qu'en ferons-nous, quelles conclusions devons-nous en tirer ?

Il faut toujours commencer par la géographie. L'Amérique dispose d'une localisation géopolitique exceptionnelle, avec deux façades océaniques, et aucun ennemi à ses frontières à l'exception de la Russie en Alaska. Comme le disait le

chancelier allemand Otto von Bismarck, « l'Amérique a beaucoup de chance : au nord et au sud, des voisins faibles, à l'est et l'ouest, des poissons ».

Elle est en outre dotée, ne l'oublions pas, de ressources naturelles particulièrement abondantes : pas autant que la Russie, mais bien davantage que la Chine, l'Europe ou le Japon. En 2018, les États-Unis sont devenus le premier producteur mondial de pétrole devant l'Arabie saoudite, grâce à l'exploitation des huiles non-conventionnelles. Ils en sont désormais un exportateur net. Aux hydrocarbures, il faut ajouter les matières premières et les richesses agricoles.

Après la nature, les hommes. Or, la vitalité démographique des États-Unis est remarquable pour un pays hautement développé. Sa population en âge de travailler devrait s'accroître de 20 millions dans les trente prochaines années ⁽¹⁾. Ce dynamisme s'explique tout autant par une fécondité élevée que par l'immigration – c'est environ 60 % pour la fécondité et 40 % pour l'immigration. Les projections des Nations unies voient les États-Unis comme quatrième pays le plus peuplé du monde, derrière l'Inde, la Chine et... le Nigeria, avec 434 millions d'habitants, à la fin du siècle ⁽²⁾.

On peut évoquer également, au titre des atouts américains, la stabilité de son système politique, de ses institutions, de son cycle électoral. Certes, les autocraties chinoise et russe bénéficient eux aussi d'une telle stabilité... mais rappelons tout de même que les deux pays concernés ont connu plusieurs révolutions au cours du siècle dernier.

Plus important à mon sens, l'Amérique est un pays fondamentalement tourné vers l'avenir. C'est dans son ADN historique, mais c'est encore valable aujourd'hui, même sous Trump. Sa culture de l'optimisme, sa capacité d'adaptation et de rebond n'ont pas d'équivalent dans le monde. C'est ce qui explique aussi son attractivité pour les migrants et sa capacité d'innovation.

Or, le *soft power* est aussi important que le *hard power*. En 2020, les États-Unis sont classés quatrième dans le *Soft Power Index*, alors que la Chine n'y est que 27^e ⁽³⁾. Le rayonnement de la culture américaine – qu'on l'apprécie ou qu'on la déteste – est sans égal. Certes, Bollywood produit davantage de films qu'Hollywood, mais quand avez-vous vu pour la dernière fois un film indien ? Ce rayonnement culturel est assis sur une industrie, mais aussi bien sûr sur une langue. L'anglais, là encore qu'on s'en félicite ou qu'on le déplore, est la seule langue universelle : c'est une langue simple à apprendre et surtout très plastique. L'anglais a considérablement facilité la domination des produits culturels de masse américains.

L'économie américaine reste la plus importante du monde – un quart du produit intérieur brut (PIB) mondial. Elle est surtout très innovante : les États-Unis

⁽¹⁾ Jean-Michel Boussebart, Michel Godet : *Europe 2050: Demographic Suicide, European Issues*, n° 462, Fondation Robert Schuman, 13 février 2018.

⁽²⁾ UN, *World Population Prospects, the 2019 Revision, median scenario*.

⁽³⁾ Portland Communications, *Soft Power 30*, 2019.

dominant encore en termes de brevets « triadiques » (déposés également en Europe et au Japon), d'articles et de citations scientifiques, ou encore de prix Nobel.

La langue, les universités, l'innovation, la tradition d'accueil : tout cela explique que l'Amérique soit, et de loin, le pays le plus attractif pour les migrants et en accueille le plus grand nombre ⁽⁴⁾. Au Moyen-Orient, un journaliste américain me racontait avoir entendu il y a quelques années un jeune homme lui dire dans le même souffle : « Je déteste l'Amérique ! Mais pouvez-vous m'aider à obtenir un visa ? »

Il faut aussi évoquer le dollar, bien sûr. Sa domination est peu entamée, et elle a d'ailleurs plutôt crû depuis la crise financière de la fin des années 2000. Pas moins de 60 % des pays du monde fixent le cours de leur monnaie par rapport au dollar, contre 30 % en 1970. Le dollar représente aujourd'hui 60 % des réserves de change, et la moitié des paiements internationaux *via* le système *SWIFT*. Ce qui permet de bénéficier à l'Amérique d'un « privilège exorbitant »... dont elle n'hésite d'ailleurs pas à tirer bénéfice *via* les sanctions extraterritoriales.

Quant à la suprématie militaire des États-Unis, elle est encore largement incontestée. Le budget américain de la défense, 650 milliards de dollars, ne représente qu'un peu plus d'un tiers de la dépense mondiale, mais ce sont surtout les capacités qui comptent. Or, l'Amérique n'a pas de rivale en termes de capacités de projection, d'alliances et de bases militaires sur tous les continents, ou encore d'expérience au combat. Les États-Unis ont plus de 100 accords de déploiement sur un territoire étranger (*Status of Forces Agreements*) ⁽⁵⁾, dont la moitié sur l'espace eurasiatique, et près de 600 bases dans plus de 40 pays. Ils sont engagés par traité à défendre un quart de l'humanité. Ce faisant, l'Amérique contrôle largement les « espaces communs » : la haute mer, les airs, l'espace extra-atmosphérique. Elle garantit un bien public mondial.

Ajoutons la dissuasion nucléaire. Certes, en termes de nombre d'armes, la Russie a peut-être un léger avantage, mais les totaux bruts ne veulent rien dire dans ce domaine. La précision des systèmes nucléaires et conventionnels américains leur donne sans doute une capacité de frappe antiforces ou de « frappe désarmante » sur les adversaires de l'Amérique. Et la dissuasion élargie conférée par Washington à ses alliés européens et asiatiques est un puissant levier d'influence politique et économique.

Tout n'est pas rose, bien sûr, et l'Amérique a ses faiblesses et ses fragilités. Elles sont essentiellement politiques et sociétales.

C'est un pays profondément divisé. Divisé socialement bien sûr, et on peut recommander à cet égard l'ouvrage prescient de Charles Murray, *Coming Apart*, qui d'une certaine manière était annonciateur, dès 2010, de la révolte des « laissés-pour-compte » incarnée par le trumpisme. Divisé politiquement aussi, et c'est ce

⁽⁴⁾ International Migration Organization, *World Migration Report 2018*, p. 193.

⁽⁵⁾ International Security Advisory Board, *Report on Status of Forces Agreements*, Département d'État, 16 janvier 2015.

qui nous intéresse le plus ici car ce n'est pas sans conséquence sur l'efficacité du système américain. L'Amérique est de plus en plus polarisée : selon les enquêtes du Pew Research Center, le « centre » ne représente plus que 30 % de l'électorat alors que c'était de l'ordre de 50 % au début des années 1990. Cela veut dire aussi qu'un dixième des comtés, soit environ 300, vont décider de l'élection présidentielle... Le Parti démocrate est devenu le parti des femmes, des jeunes, des minorités, des laïcs, des urbains, des riches ; le Parti républicain celui des hommes, des vieux, des évangéliques, des ruraux, des petits blancs. Au résultat, les blocages du système décisionnel, les *shutdowns* ou fermetures de l'administration fédérale, se multiplient.

Ajoutons que la force démocratique de l'Amérique est aussi sa faiblesse : je ne sais pas si l'on peut gouverner efficacement « un pays qui compte 258 variétés de fromage »... mais je suis certain qu'un cycle électoral de deux ans seulement n'aide ni à la continuité ni à la concentration sur la direction politique.

Autre évolution préoccupante : tout indique que les comptes sociaux pourraient connaître une grave crise dans les années 2030, à la fois du côté des retraites (*Social Security*) et de la santé. Selon les prévisions du Congressional Budget Office, la dette fédérale représentera 118 % du PIB en 2038, et ces prévisions sont considérées comme optimistes. Cela pourrait obérer la capacité des États-Unis à réagir rapidement à un événement majeur. On se rappellera que les opérations consécutives au 11 septembre 2001 ont été financées par l'emprunt (à 60 % national et 40 % étranger), et non par l'impôt⁽⁶⁾. Et sur le plan économique, l'Amérique n'est pas exempte de certaines faiblesses, notamment son sous-investissement dans le secteur manufacturier, qui l'a rendue plus vulnérable à la compétition.

Sur le plan de son influence, l'Amérique souffre d'un questionnement permanent sur sa fiabilité comme protecteur, pour des raisons à la fois structurelles – son éloignement – et conjoncturelles – ce que l'on a appelé la « fatigue des engagements », que l'on voit depuis la présidence Obama. Ses interventions sont critiquées à la fois dans leur principe et dans leurs modalités : la culture militaire américaine ne pousse pas les forces armées à se mêler aux populations, par exemple. Et sa propension croissante à utiliser l'arme financière sans se soucier de son impopularité suscite de plus en plus de réactions.

Enfin, et c'est plus nouveau, la vitalité démographique de l'Amérique n'est plus aussi assurée que par le passé. D'une part, l'espérance de vie masculine stagne du fait de la forte surmortalité des quinquagénaires blancs : alcool, suicides et surdoses d'opiacés (70 000 en 2017). D'autre part, la politique d'immigration n'est plus aussi généreuse qu'elle ne l'a été depuis les années 1960 : les États-Unis accueillent actuellement 600 000 personnes par an, contre plus d'un million par an au cours de la présidence de Barack Obama.

⁽⁶⁾ Mathew J. Burrows : *Global risks 2035 update: decline or new renaissance*, Atlantic Council of the United States, octobre 2019, p. 20-23.

Pour autant, l'Amérique conserve, à mon sens, tous les atouts nécessaires pour ne pas se laisser dépasser par la Chine.

Oui, la Chine a connu ces trente dernières années un décollage spectaculaire et sans équivalent historique. Mais elle est encore très en retard sur l'Amérique en termes de PIB par habitant. Sa croissance ralentit désormais, alors que celle des États-Unis est stable. L'horizon du dépassement par le PIB chinois du PIB américain (en termes courants) dépend évidemment des hypothèses faites sur la croissance de chacun des deux pays : avec un différentiel de 4 % entre les deux, ce serait pour 2030 ; mais si ce différentiel n'était que de 2 %, ce serait pour 2040 ⁽⁷⁾. À moins que ce ne soit... jamais. Du fait de la contrainte démographique, l'écart entre les deux PIB pourrait en fait commencer à croître aux environs de 2033, au moment où en Chine la part des individus de plus de soixante-cinq ans pourrait excéder celle qui existera aux États-Unis ⁽⁸⁾. En effet, la population active chinoise décline depuis 2017... alors que celle des États-Unis ne le fera qu'à partir de 2050.

Oui, la Chine a une capacité de lancer très rapidement des projets colossaux, mais sa dette totale atteint 300 % de son PIB.

Oui, la Chine invente de plus en plus, et ne se contente plus de copier. La part de la Chine dans la valeur ajoutée des produits de haute technologie est aujourd'hui l'égale de celle des États-Unis. Et son investissement dans l'intelligence artificielle est colossal. Mais l'immense majorité (83 %) de ses dépôts de brevets est nationale, alors que les brevets déposés par des Américains sont à parts égales nationaux et étrangers. En chiffres absolus, l'Amérique dépose deux fois plus de demandes de brevets internationaux que la Chine ⁽⁹⁾. Et elle détient dix fois plus de brevets triadiques. Dans le classement Bloomberg de l'innovation, la Chine occupe aujourd'hui (2020) la quinzième place, les États-Unis la neuvième.

Oui, la Chine a créé des géants numériques. Mais ce sont les GAFAM qui dominent les marchés mondiaux, et non les BATX (Baidu, Alibaba, Tencent et Xiaomi), dont la capitalisation boursière totale est d'ailleurs trois fois inférieure à celle des GAFAM.

Oui, la Chine développe à grands pas son potentiel militaire et ses capacités de projection. Mais son armée n'a pas combattu depuis... 1979. Et lorsque l'on retire les coûts de production des différents instruments de la puissance (production économique, production de sécurité, satisfaction des principaux besoins humains...), l'avantage américain apparaît encore plus clairement ⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ David Fickling : « China Could Outrun the US Next Year. Or Never », *Bloomberg*, 8 mars 2019.

⁽⁸⁾ Yi Fuxian : « Why ageing China won't overtake the US economy as the world's biggest—now or in the future », *South China Morning Post*, 29 mars 2019.

⁽⁹⁾ UNESCO, Banque mondiale.

⁽¹⁰⁾ Michael Beckley : « The Power of Nations. Measuring What Matters », *International Security*, vol. 43, n° 2, automne 2018, p. 7-44.

Dans un article publié début 2020, l'économiste Branko Milanovic voit dans la compétition sino-américaine un « choc des capitalismes ». Mais le modèle du capitalisme autoritaire chinois inquiète désormais tout autant qu'il séduit. Et si l'on peut être impressionné par la capacité de Pékin à construire un hôpital urbain en dix jours, force est de constater que les Chinois semblent nombreux à être révoltés par la manière dont la crise du coronavirus est gérée par le pouvoir central.

La Chine n'a donc ni armée mondiale, ni monnaie mondiale, ni langue mondiale, ni culture mondiale. Et si l'Amérique est souvent haïe, elle reste plus aimée que la Chine, dont l'image se dégrade constamment depuis vingt ans. Selon le Pew Global Research, en 2019, sur 34 pays sondés, la « confiance » en Pékin n'est majoritaire que dans la moitié des échantillons, avec une médiane de 41 %. Ce qui est plus inquiétant pour elle, c'est qu'elle est de plus en plus impopulaire sur ses marchés, en Asie, et encore plus inquiétant dans le reste du monde chinois, à Hong Kong et à Taïwan. L'année précédente, le même institut avait demandé à des citoyens de 25 pays s'ils préféreraient un monde dominé par la Chine ou par les États-Unis : la réponse fut sans appel : 19 % pour la première, 64 % pour les seconds.

On peut dire que d'une certaine manière qu'entre les deux pays, c'est autant une « épreuve de faiblesse » qu'une épreuve de force qui se dessine. L'Amérique apparaît, au XXI^e siècle, comme ce que Josef Joffé a appelé la « puissance par défaut ». La crise du Covid-19 n'altère pas ce jugement. L'Amérique va énormément souffrir, mais l'histoire a montré que sa capacité de rebond était exceptionnelle. La Chine, pour sa part, va voir son image sérieusement dégradée.

Qu'est-ce que cela veut dire pour nous Européens ? Quelles conclusions devons-nous en tirer ?

D'abord qu'en termes de purs rapports de force – avant même d'évoquer la question des intérêts communs et des valeurs communes – parier sur l'Amérique est plutôt un choix rationnel. Il n'y a pas de puissance de rechange : nous avons parlé de la Chine, mais la Russie est encore plus désavantagée, notamment dans sa démographie.

Bien entendu, notre relation avec les États-Unis dépendra aussi de ce que fera l'Amérique de sa puissance. Mais je ne crois pas beaucoup à un nouvel isolationnisme américain : même si les chaînes de valeur se régionalisent, même si les tarifs douaniers s'élèvent, nous resterons dans un monde plus interdépendant que ce qu'il était au temps de la guerre froide. Et dans un monde interdépendant, l'hégémon ne peut être isolationniste. L'Amérique restera engagée en Europe et au Moyen-Orient parce que c'est son intérêt. Si je partage donc le diagnostic de Gérard Araud sur la puissance américaine, je n'en partage pas les conclusions sur son orientation future.

Mais à moins d'imaginer une Amérique affaiblie par des événements imprévus, nous ne reviendrons pas non plus à une situation géostratégique de type

« guerre froide » avec un affrontement total et mondialisé entre deux blocs égaux. Nous n'avons donc pas d'intérêt évident, absolu à resserrer les rangs au sein du monde occidental.

D'autant plus que l'Amérique change : non pas tant parce qu'elle devient moins « blanche », mais parce que ses élites sont de moins en moins d'origine européenne, et de plus en plus d'origine asiatique. Ce qui n'implique pas un basculement naturel de Washington de l'Eurasie vers l'Indopacifique, mais qui signifie au moins que l'Europe n'est plus l'horizon naturel permanent des dirigeants américains.

Rappelons-nous toutefois que nous changeons aussi : les élites européennes comprennent de plus en plus de personnes d'origine indienne, pakistanaise, maghrébine, africaine ou turque... Cela nous rend-il plus proches des pays d'origine ? Je n'en suis pas sûr.

En conclusion, je pense que dans la balance des intérêts et des valeurs, les États-Unis et les pays européens, avec le Canada et l'Australie, resteront sans doute pour longtemps les États qui ont le plus de « commun ». Et l'Alliance atlantique restera une alliance imparfaite, incomplète, irritante, mais sans doute irremplaçable. ♦



- *Repères - Opinions*
- *Approches régionales*
- *Approches historiques*

RDN

IL Y A 50 ANS

Les chroniques de ce numéro sont disponibles à la lecture (www.defnat.com)

Publication mensuelle		26 ^e Année - Juin 1970	
REVUE DE DÉFENSE NATIONALE			
LES GRANDS PROBLÈMES NATIONAUX ET INTERNATIONAUX			
<i>militaires, économiques, politiques, scientifiques</i>			
<hr/>			
Général J. MITTERRAND	La place de l'action militaire extérieure dans la stratégie française	887	
Alfred FRISCH	L'Allemagne du chancelier Willy Brandt ..	902	
Pierre RONDOT	La conférence de Djeddah (23-26 mars 1970) et le rôle politique de l'Islam	916	
Paul BALTA	La France et le monde arabe : II - Les réalités politiques	924	
Maxime MOURIN	L'U.R.S.S. devant la nouvelle puissance japonaise	935	
Dominique BATTESTI ..	La Défense suisse	949	
Contre-Amiral André H.M. ROUX	L'hydravion de gros tonnage : un nouveau moyen de transport de masse	978	
Jacques VERNANT	Politique et Diplomatie : L'aigle englué ..	987	
Paul COULBOIS	Actualité économique : Rééquilibrage et reprise au Royaume-Uni	994	
C.B.	Sciences et Techniques : La France et la documentation scientifique et technique ..	1003	
J.N.	A travers les livres et les revues : Les États-Unis et la défense de l'Europe	1005	
CHRONIQUES			
René JACQUOT : Institutions internationales. — Jacques TILHÈRE : Militaire. — Lt-Colonel BAUJARD : Aéronautique. — Jean LABAYLE : Maritime. — François NORA : Outre-Mer			
BIBLIOGRAPHIE FRANÇAISE ET ÉTRANGÈRE			
1051			
1, PLACE JOFFRE, PARIS (VII ^e)		LE NUMÉRO : 5 F	

Le général Jacques Mitterrand (1918-2009), alors commandant les Forces aériennes stratégiques (FAS) expliquait aux auditeurs de l'IHEDN la place essentielle de l'action militaire extérieure hors de l'hexagone et sa nécessité tant dans le cadre de la dissuasion nucléaire que de la protection de nos intérêts et la sauvegarde de la France d'outre-mer. Avec une dimension maritime essentielle qui se révèle aujourd'hui particulièrement pertinente. Jacques Mitterrand a également joué un rôle important vis-à-vis de son frère aîné, François, sur les questions de défense et du rôle central de l'atome militaire.

« Les principes de la guerre » : guide pour la maîtrise de l'emploi des armées sur le territoire national

Christophe Bizien

Colonel. Chef de bureau au Centre de planification et de conduite des opérations à l'EMA.

Le constat après un « quinquennat » d'opération *Sentinelle* : maintien d'un haut niveau d'engagement dans un contexte d'évolution de la menace et de montée en gamme des forces de sécurité intérieure.

Voilà désormais cinq années que les armées se trouvent déployées sur le territoire national, de manière ininterrompue et à un niveau inégalé depuis la fin de la guerre d'Algérie, dans le cadre de l'opération *Sentinelle* déclenchée à la suite des attentats perpétrés début janvier 2015 par des combattants terroristes dotés d'armes de guerre.

Cette opération se poursuit depuis lors, même si les attaques qui se succèdent depuis la tragédie du Bataclan ne ressortent plus du « terrorisme militarisé », c'est-à-dire de groupes armés et structurés, mais d'individus plutôt solitaires, inspirés par la propagande des organisations djihadistes, souvent qualifiés de « déséquilibrés ». Ces derniers privilégient dans leur passage à l'acte des modes opératoires artisanaux (couteau, voiture-bélier...) quoique potentiellement meurtriers. « Le terroriste n'est plus téléguidé par des cellules situées en Syrie ; il prend le visage de personnes, parfois de petits délinquants ou de personnes psychologiquement fragiles, endoctrinées ou autoradicalisées » déclarait le Premier ministre en 2018.

Les attaques ont ainsi diminué en élaboration technique et tactique, mais aussi en nombre, de façon continue : 11 attentats aboutis (3 réussis et 8 échoués) et 20 déjoués en 2017, 3 attentats aboutis (tous réussis) et 7 déjoués en 2018, 3 attentats aboutis et 4 déjoués en 2019. Fruit d'une action amont particulièrement efficace des services de renseignement et de la police, qui ont déjoué plus de 60 attentats depuis 2013, la tendance est incontestablement à la baisse. La menace terroriste, « diffuse et mouvante », demeure cependant à un niveau élevé selon ces mêmes services de renseignement, qui identifient un nombre important de personnes susceptibles de passer à l'acte, de manière isolée et rudimentaire, et donc difficilement prévisible.

Depuis 2015, le ministère de l'Intérieur s'est profondément adapté pour répondre à la menace tout en bénéficiant d'une augmentation substantielle de ses moyens humains et financiers. Le schéma national d'intervention des forces de sécurité, en vigueur depuis 2016, en est un exemple concret, comme le sont les plans successifs de lutte antiterroriste ⁽¹⁾ ou encore la création de 10 000 postes de policiers et de gendarmes supplémentaires en cinq ans. Ces derniers sont destinés principalement aux « quartiers sensibles », terrain fertile de l'islamisme radical. Par ailleurs, selon un rapport parlementaire publié en 2018, les effectifs de la sécurité *lato sensu* ont progressé en parallèle de façon considérable pour s'élever aujourd'hui à 450 000 personnes, issues des forces nationales et des entreprises de la sécurité privée, et composant désormais un très large éventail. On dénombre ainsi 150 700 policiers nationaux, 100 812 gendarmes, 21 500 policiers municipaux (soit une hausse cumulée des forces territoriales de + 47 % entre 2002 et 2018) et 174 750 salariés de sociétés de sécurité privée (gardiennage, vidéosurveillance, sûreté aéroportuaire, cybersécurité, etc.) ⁽²⁾, dont certains sont même armés depuis le 1^{er} janvier 2018 ⁽³⁾.

Le territoire national : premier théâtre d'engagement des armées par les effectifs déployés

Pour revenir à l'engagement des armées sur le territoire national, si l'opération *Sentinelle* occupe une place importante (7 000 militaires déployés ou déployables en permanence sur court préavis et 147 M€ de surcoûts financiers en 2019), elle n'en constitue toutefois qu'une facette. L'engagement des armées sur le territoire national pour des missions de sécurité publique recouvre en effet une réalité très diverse, marquée par un volume de forces élevé, une répartition aux quatre coins de la planète et dans les trois milieux terre-air-mer, et un caractère permanent. 13 000 militaires sont ainsi engagés en métropole, 7 000 Outre-mer dans les missions de souveraineté auxquels s'ajoutent 10 000 pompiers militaires, recrutés, formés et entraînés par les armées, bien que placés sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. Au total, une trentaine de milliers de soldats.

Enfin, l'opération *Sentinelle* ne correspond qu'à une partie de l'engagement des armées contre le terrorisme militarisé, celle consacrée à la défense « au plus près » au titre de la fonction stratégique « protection », en appui des forces de sécurité. Dans le cadre de la fonction stratégique « intervention », les armées mènent une guerre « au large » contre les groupes armés terroristes en bande sahélo-saharienne et au Levant. Cette combinaison d'actions, au près et au large, illustre bien le

⁽¹⁾ 2014 – Plan de lutte antiterroriste (PLAT) ; 2016 – Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART) ; 2018 – Plan d'action contre le terrorisme (PACT).

⁽²⁾ Société Goron : « Qui nous protège ? Les effectifs de la sécurité en France », *Rendre notre monde + sûr*, 11 juin 2019 (<https://rendre-notre-monde-plus-sur.goron.fr/qui-nous-protège-les-effectifs-de-la-sécurité-en-france>).

⁽³⁾ Traduction de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017, relative à la sécurité publique.

continuum sécurité-défense consacré par les *Livres blancs* de 2008 et 2013. Deux ans après le début de l'opération *Sentinelles*, la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* (2017), tout en rappelant que la mission première des armées était bien la protection des Français, soulevait à raison la question d'un engagement massif des armées sur le territoire national qui pourrait à la longue « fragiliser l'aptitude au combat des forces ». Tout l'enjeu est de « trouver le juste équilibre entre les fonctions protection et intervention » pour ne pas obérer le temps, les moyens et le capital que nous devons par ailleurs consacrer aux opérations extérieures et au maintien de notre aptitude opérationnelle afin de pouvoir faire face aux crises actuelles et à celles qui ne manqueront pas de survenir. Le contexte général est en effet celui d'une montée des menaces, d'une stratégie d'influence voire d'hégémonie et de nuisance des grands compétiteurs, marqué par le « retour du fait guerrier » comme l'évoquait le chef d'état-major des armées lors d'une récente audition parlementaire. Dans ce cadre nouveau, « le rapport de force redevient le mode de règlement des différends entre nations » et « le combat de haute intensité devient une option très probable », selon les mots du chef d'état-major de l'Armée de terre lors de sa prise de fonction ⁽⁴⁾.

Maîtriser nos engagements pour garantir l'efficacité et la résilience des armées

Pour atteindre cet objectif, les armées s'attachent à conserver la maîtrise de leur emploi sur le territoire national pour préserver leur capacité de répondre en permanence aux impératifs opérationnels et de garantir sur le temps long leur propre résilience, contribuant par là même à celle de la nation. Concrètement, il s'agit de préserver le caractère exceptionnel de l'emploi massif des armées sur le territoire national en maintenant son statut de recours ultime.

La *Vision stratégique* du chef d'état-major des armées « Pour une singularité positive » (2018), fixe le cap à suivre et consacre notamment un paragraphe éclairant à cette question : « Tout l'enjeu pour les armées est de ne pas se laisser entraîner, situations d'urgence mises à part, vers une “permanence généralisée”, au sens d'un recours systématisé aux militaires pour pallier les difficultés des acteurs publics dans l'exécution de leur mission. Il s'agit, au contraire, d'assumer une forme de discontinuité, en fonction de la situation, qui seule permet de conserver intacte la notion d'*ultima ratio*. »

Ultima ratio regum, la force est le dernier argument des Rois. La devise favorite de Richelieu, que Louis XIV avait fait graver sur ses canons, conserve pleinement sa pertinence aujourd'hui. Utilisée excessivement ou prématurément, elle s'érousse, s'épuise avant l'heure ou perd son caractère dissuasif. Pour garantir son efficacité, il faut donc veiller à son utilisation à propos, justifiée par une stricte

⁽⁴⁾ Ordre du jour n° 1, 31 juillet 2019.

nécessité, dans un cadre espace-temps bien pesé et clairement circonscrit, en se gardant de tout dévoiement de son emploi.

Les principes de la guerre : un fil directeur pertinent pour garantir cette maîtrise

Voilà pour la théorie, mais en pratique la maîtrise de l'engagement des armées n'est pas chose aisée. Les conditions de court terme, le caractère d'urgence invoqué, l'émotion de l'opinion, ses conséquences sur le *tempo* politique, les circonstances, la promptitude naturelle des militaires à servir la cause publique, les pressions ou influences locales et les effets de cliquet peuvent brouiller le jugement, amener à des dérives et, au bilan, affecter le juste emploi de l'outil militaire sur le territoire national. Dans ce contexte, les principes de la guerre développés par le lieutenant-colonel Foch au début du XX^e siècle lors de ses conférences données à l'École supérieure de Guerre, alors qu'il y était professeur, semblent un fil directeur toujours très pertinent et autant de lumières utiles pour éclairer la réflexion et faciliter le discernement du chef militaire.

L'analyse peut ainsi s'articuler autour de trois axes correspondant à trois principes historiques (économie des forces, liberté d'action, sûreté) ⁽⁵⁾.

L'économie des forces, qui a pour corollaire la concentration des efforts, consiste prioritairement à ne pas dépenser tout son capital. Au-delà, elle consiste en l'art de la dépense utile, efficiente, celui de tirer utilement parti des forces dont on dispose. Parce que les moyens sont comptés, il faut veiller à la préservation de la masse critique et des capacités rares. La professionnalisation des armées a en effet été une vraie révolution. Si le modèle d'une armée nombreuse, fondée sur la mobilisation et la conscription universelle a vécu, par atavisme culturel le réflexe d'un recours systématique aux armées, perçues de façon anachronique comme une réserve inépuisable d'hommes et de moyens, peut perdurer chez certains acteurs publics. Or, confronter nos armées à ce qu'elles étaient hier, permet de mieux saisir leurs limites : les effectifs du ministère de la Défense s'élevaient à 606 000 personnes en 1995 ⁽⁶⁾ (incluant à l'époque 91 000 gendarmes) contre 267 600 aujourd'hui dont environ 206 300 militaires ⁽⁷⁾ (provenant de l'ensemble des armées, directions et services). Les équipements sont devenus plus performants, mais également plus chers en coût

⁽⁵⁾ Dans ses conférences, le lieutenant-colonel Foch mentionne explicitement quatre principes : « l'économie des forces, la liberté d'action, la libre disposition des forces, la sûreté, etc. ». Le « et cetera » a son importance, car il sous-entend que ces principes ne sont pas exclusivement limités aux quatre cités lors de la conférence introductive. Mais c'est surtout l'économie des forces, la liberté d'action et la sûreté qui bénéficient de conférences spécifiques et qui sont retenus dans cet article. La « concentration des efforts », élevée postérieurement au rang de principe par certains stratégestes, demeure pour Foch intimement liée à l'économie des forces, comme l'illustre cette citation de Napoléon placée en ouverture du chapitre dédié à « l'économie des forces » : « L'art de la guerre consiste à avoir toujours plus de forces que l'adversaire avec une armée plus faible que la sienne, sur le point où on attaque ou celui où il attaque. »

⁽⁶⁾ Loi n° 94-507 du 23 juin 1994 relative à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000, journal officiel, n° 145, p. 9095.

⁽⁷⁾ *Les Chiffres clés de la défense*, édition 2019, p. 15-16.

d'acquisition puis d'entretien, et *de facto* en nombre bien plus limité. Comme la force humaine, la force technologique doit être donc utilisée et usée avec parcimonie et à bon escient.

L'économie des forces se fixe aussi et surtout pour but de ne pas insulter l'avenir. Car si les forces de sécurité intérieure et civile concentrent leur attention et toute leur énergie sur l'instant présent, sachant mobiliser rapidement et efficacement tous leurs moyens disponibles sur la « conduite » de l'événement, les forces militaires se projettent toujours vers le futur, déployant des efforts importants dans les travaux de planification, en complément des actions de conduite, afin de prévoir autant et aussi loin que possible « le coup d'après ».

Cette notion d'anticipation introduit à propos la place essentielle de la réserve dans l'organisation des armées, un élément fondamental d'une bonne économie des forces. « Celui qui engage le dernier sa réserve est celui qui possède le plus de probabilités pour la victoire », écrivait en 1812 le général russe Nikolai Okunev dans ses *Mémoires sur les principes de stratégie*. Ainsi, le chef militaire, du niveau tactique jusqu'au stratégique, s'évertue en permanence à conserver ou régénérer un élément réservé pour faire face à l'imprévu, à l'effet de surprise de l'adversaire ou saisir, au contraire, une opportunité. Pour cela il doit parfois résister à la « tyrannie de l'instant présent ». La réserve introduit opportunément le deuxième principe fondamental, la liberté d'action, car elle en garantit justement la réalisation.

Pour Foch, « l'art de la guerre est en définitive l'art de garder sa liberté » : préserver la liberté d'agir de ses forces et contraindre celle de l'adversaire. Dans son *Introduction à la stratégie* ⁽⁸⁾, le général André Beaufre utilisera plus tard la métaphore de l'escrime pour décrire cette dialectique qui est une lutte pour *la liberté d'action*. La présence d'un volume de force en réserve est une condition nécessaire à sa préservation.

C'est notamment la raison pour laquelle, après avoir initialement déployé conformément au contrat opérationnel de l'Armée de terre « 10 000 hommes » après les attentats de janvier 2015, les armées ont ensuite travaillé à redonner rapidement de la cohérence opérationnelle et de la souplesse à leur dispositif *Sentinelle* en générant une réserve dédiée significative capable de faire face à des situations d'urgence, comme lors de l'attaque de Strasbourg le 11 décembre 2018, ou pour répondre aux sollicitations du ministère de l'Intérieur à l'occasion de grands événements à l'exemple du G7 de Biarritz où 1 200 militaires ont été engagés en août 2019 sur terre, mer et dans les airs pour appuyer les policiers et gendarmes. Le modèle *Sentinelle* rénové en place depuis octobre 2017 est donc articulé autour de trois échelons : un « dispositif opérationnel permanent », un « échelon de renforcement planifié » déployé en fonction des besoins anticipés dans le cadre du dialogue civilo-militaire préfectoral ou dans les situations d'urgence et une « réserve

⁽⁸⁾ Général d'armée André Beaufre : *Introduction à la stratégie* ; Armand Colin, 1963.

stratégique » de 3 000 militaires. Il poursuit actuellement son adaptation aux niveaux des zones de défense toujours dans l'optique d'un engagement au plus juste besoin, au bon endroit et dans le temps strictement nécessaire afin d'économiser le capital précieux de l'outil militaire.

La préservation de notre liberté d'action sur le territoire national est confrontée au défi de son immensité. Quand les capacités civiles, saturées ou sous-dimensionnées, ne sont plus en mesure de faire face seules à la situation, les armées sont requises pour répondre aux besoins d'urgence, en métropole comme dans l'Aude en octobre 2018, mais aussi à plusieurs milliers de kilomètres de l'hexagone comme aux Antilles, en 2017, après le passage du cyclone *Irma* ou régulièrement en Nouvelle-Calédonie à cause des feux de forêt.

Le déploiement des forces militaires, terrestre, maritime et aérienne, sans céder à l'éparpillement, doit surtout garantir notre souveraineté sur l'ensemble de nos Outre-mer et assurer la préservation de notre autorité dans nos espaces territoriaux et notre zone économique exclusive, deuxième du monde par sa superficie. C'est également un enjeu de taille pour les armées, confrontées à la limite de leurs capacités, alors même que des États-puissances renforcent significativement leur influence dans certaines zones où nous sommes implantés et alors que notre souveraineté est localement contestée par certains voisins voire par de grands compétiteurs (îles éparses et Mayotte dans le canal du Mozambique, îlots Matthew et Hunter en Nouvelle-Calédonie, par exemple).

La quête de la liberté d'action revêt un caractère intemporel. Il s'agit de tout mettre en œuvre pour la garantir aujourd'hui et demain. S'inscrivant dans les temps longs, se préparant toujours au pire, les armées sont soucieuses de limiter leurs engagements aux nécessités vitales, considérant que la France n'est pas en état de guerre et qu'elle doit conserver sa capacité militaire d'y faire face.

Le troisième principe, *la sûreté*, vient compléter et recouper le triptyque. Selon Foch, « la sûreté, c'est attaquer sans se découvrir », une notion qui « domine la stratégie comme la tactique ».

Appliquée au territoire national, en métropole et Outre-mer, elle correspond à la « défense militaire » qui, selon le Code de la défense, « comprend les mesures et les postures prescrites pour assurer la défense du territoire et de ses approches, dans tous les espaces matériels et immatériels, face à une agression militarisée ». Il s'agit notamment de la défense maritime du territoire (DMT) et de la défense aérienne (DA), deux volets dans lesquels les armées agissent en primo-intervenants. Chaîne sémaphorique, bâtiments déployés dans nos approches, chasseurs et hélicoptères prêts à décoller sur très court préavis y concourent. La défense opérationnelle du territoire (DOT), volet terrestre de la défense militaire, est de son côté mise en œuvre par la chaîne de commandement de l'organisation territoriale interarmées de défense (OTIAD). La « défense militaire » n'est pas un concept

nouveau en soi, mais il s'agit de le mettre à jour en permanence au gré de l'évolution du contexte sécuritaire. La sûreté impose en effet un effort de prise en compte des nouvelles formes de conflictualité et des menaces émergentes (drone, cyberattaque, arsenalisation de l'espace exo-atmosphérique...) comme des risques liés à l'environnement (catastrophes naturelles, technologiques, environnementales...). Les créations sous l'autorité du CEMA du Commandement de la cyberdéfense (2017) puis du Commandement de l'espace (2019) ont répondu à cette logique d'actualisation des capacités de défense. L'application du principe de sûreté est une condition nécessaire de la liberté d'action. À l'exemple du boxeur qui doit maintenir la garde de son visage tout en portant un coup. Pour pouvoir se projeter et opérer au loin, il faut au préalable conserver la sûreté permanente de son sanctuaire comme de ses lignes de communication. Nous revenons à l'équilibre entre les fonctions stratégiques protection et intervention.

Au-delà de la sûreté des espaces territoriaux, ce principe peut aussi se rapporter à la sauvegarde de la singularité militaire face au risque de la banalisation. Cette singularité est en effet essentielle à l'efficacité de l'outil militaire. Elle est notamment la condition première de sa résilience tant il est vrai que « le combat est le but des armées et l'homme est l'instrument premier du combat »⁽⁹⁾. Héritage de notre histoire, elle se manifeste en partie par le statut, reposant sur la réactivité, la disponibilité, la discipline et la neutralité. Elle s'applique également à la sauvegarde de qualités immatérielles, essentielles aux forces morales des armées comme « l'esprit guerrier » et l'acceptation du sacrifice suprême si la mission l'exigeait. La singularité militaire concerne aussi les questions d'organisation et de procédés tactiques. Une formation engagée sur le territoire national reste toujours une unité sous commandement militaire, appliquant dans l'esprit les mêmes principes d'articulation et de manœuvre qu'en opération. L'attention portée à la singularité militaire nous prévient également de toute mauvaise interprétation du *continuum* sécurité-défense : il y a complémentarité et non « supplémentarité » entre les forces de sécurité intérieure (FSI) et les armées. Hors situations extrêmes de menaces militarisées, ces dernières n'ont pas à se substituer aux FSI dans des missions d'ordre public, comme cela avait été imprudemment évoqué en 2018 lors des premières grandes manifestations de gilets jaunes. Il importe à cet égard de sortir de toute ambiguïté et par-dessus tout de préserver le caractère dissuasif de l'outil militaire. Comme en économie, c'est la rareté qui donne de la valeur. Une permanence généralisée non justifiée sur le sol national présenterait le risque d'un émoussement de cette qualité indispensable à la force militaire, altérant l'autorité de l'*ultima ratio*.

En ces temps incertains marqués par « l'ensauvagement du monde », la singularité militaire apparaît ainsi comme un bien plus que jamais indispensable à la nation, un legs malgré tout fragile et qu'il faut conserver précieusement. ♦

Courriel de l'auteur : christophe.bizien@intradef.gouv.fr

⁽⁹⁾ Colonel Charles Ardant du Picq : *Études sur le combat* ; Librairie Hachette et C^e, 1880.

Crise sanitaire et sécurité : une opportunité pour l'Europe !

EuroDéfense-France

Association française créée en 1994 regroupant des hauts fonctionnaires civils et militaires ainsi que des personnes du milieu de l'entreprise ayant le même intérêt pour la défense européenne.

Dans l'Histoire, les événements majeurs, guerres, révolutions, épidémies, ont souvent conduit à une recomposition du monde. Est-ce que la crise mondiale du coronavirus ne constitue pas l'un de ces bouleversements majeurs ? Outre que cette crise remet en cause les principes de gouvernance mondiale et de la globalisation, elle interroge ces valeurs fondatrices de l'Union européenne que sont la solidarité, la dignité de l'être humain, la liberté, la démocratie, l'État de droit et la paix, bâties sur l'héritage d'une civilisation multiséculaire. Mais c'est dans l'adversité que les pays européens ont toujours trouvé la volonté et le courage politique de faire avancer l'Europe. Dans le domaine de la défense et de la sécurité, la route, déjà tracée, doit être élargie à une approche globale intégrant tous les aspects de la résilience et de la protection des intérêts collectifs et individuels de 27 pays solidaires et soudés par un destin commun.

Après avoir tiré les premiers enseignements de la crise, ce papier a vocation à montrer le rôle central que l'Union européenne doit tenir pour développer l'expression d'une souveraineté partagée dans le domaine de la sécurité et de la défense.

Une solidarité européenne mise à rude épreuve

La crise sanitaire a mis à rude épreuve la solidarité européenne. La gestion du début de la crise a été le fait des États dans le cadre national, la compétence sanitaire leur appartenant. Ces réactions ont conduit trop souvent à des mesures étrangères à la solidarité européenne.

Cependant, la Croatie, qui préside actuellement le Conseil, a activé dès le 28 janvier le mécanisme de réaction de l'Union européenne. L'UE a ainsi collecté des fonds publics et privés pour financer la recherche sur les vaccins, les diagnostics et les traitements ; elle a créé une réserve commune de matériel médical et a contribué au rapatriement des nombreux Européens. La solidarité entre pays s'est aussi exprimée dans un délai relativement rapide : l'Allemagne, parfois avec des avions de ses forces armées, le Luxembourg, l'Autriche ont accueilli des patients d'Italie et de France.

Cependant, si l'Union européenne, après le premier temps national, a pris sa place dans cette gestion de la crise, son intervention a mis en relief des clivages antérieurs, en l'occurrence entre le Sud et le Nord de l'Europe. Jacques Delors,

ancien président de la Commission, a été jusqu'à dénoncer le « danger mortel » pour le projet européen si les pays membres se révélaient incapables d'afficher leur solidarité. Cela révèle que cette solidarité ne peut pas s'appuyer uniquement sur des intérêts, mais être le fruit d'une véritable adhésion au projet européen. Or, cette adhésion pêche souvent par une politique de communication de l'UE insuffisante et peu convaincante.

Par ailleurs, la gouvernance mondiale actuelle a atteint ses limites. Que ce soient les organisations comme l'OMS, l'OMC, l'ONU ou les accords récemment dénoncés comme celui sur le climat ou celui sur les armes nucléaires intermédiaires (FNI), son affaiblissement est visible.

De même, la mondialisation avec comme effet secondaire une concurrence sauvage pose de nombreux problèmes. Même si elle a contribué à l'abaissement du coût des biens et des services, et a encouragé la créativité et l'innovation, elle a accru la vulnérabilité des nations, créant notamment des dépendances intolérables. Cette dépendance est spécialement marquée à l'égard de la Chine pour un certain nombre de produits critiques.

En résumé, le système international installé après la Seconde Guerre mondiale, sous l'influence des États-Unis et plus généralement des Occidentaux, est affaibli et remis en cause dans ses fondements. La crise sanitaire risque d'être le révélateur du conflit multidimensionnel entre les États-Unis et la Chine, les premiers s'effaçant progressivement de la scène internationale, le second s'inscrivant comme le nouveau champion du multilatéralisme. Cette crise sanctionne une triple rupture, rupture du monopole de l'Occident sur l'histoire du monde, rupture du *leadership* américain hérité de la Seconde Guerre mondiale et rupture avec une globalisation incontrôlée.

Compte tenu de la situation actuelle, l'Europe, si elle veut assumer ses responsabilités, devra dorénavant compter sur ses propres forces. L'Union européenne a déjà montré qu'elle était un acteur mondial quand elle était capable de négocier d'une seule voix au niveau économique. Pour avoir les moyens de se faire entendre et respecter, elle doit développer ses efforts non seulement dans les domaines sanitaire, industriel, énergétique, économique et diplomatique, mais surtout sa première responsabilité, en liaison avec les États, sera d'assurer effectivement la sécurité de ses citoyens.

Le rapport de la crise sanitaire à la sécurité et la défense

Dans le cas de la gestion d'une crise comme celle du Covid-19, ce qui est important, ce sont avant tout – comme à la guerre – des capacités d'anticipation et de logistique, de *leadership* et de commandement et surtout, du courage. Cela dit, en 2020, un plan ne nous aurait pas protégés totalement, mais aurait déjà permis de favoriser une réponse concertée... réponse concertée qui a fait bien défaut

dans la première phase de la crise. Effectivement, l'individualisme national fut prégnant au début de la crise, tant en Europe qu'en transméditerranée ou en transatlantique laissant un goût amer, celui de craindre qu'il en aurait été de même face à une agression plus robuste.

L'aggravation des risques et des menaces

L'analyse et la perception des risques ont déjà été modifiées par les effets de la crise sanitaire. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, nous avons vécu successivement la guerre froide, la très courte période des dividendes de la paix puis la guerre contre le terrorisme et le retour des confrontations étatiques. Avec le Covid-19, le monde entre dans une nouvelle ère faite de risques multiples et simultanés couvrant des secteurs tant civils que militaires. La liste s'allonge : menaces étatiques, prolifération balistique et nucléaire, cyberattaques, terrorisme, piraterie, menaces hybrides (désinformation, influence, subversion), bioterrorisme... L'instabilité et l'incertitude vont donc croître tandis que la notion d'arrière est en train de disparaître sur notre belle planète bleue puisqu'il n'y a plus d'espace protégé... sauf peut-être la station spatiale orbitale, et encore !

L'Europe s'est mise dans une situation de dépendance intolérable par rapport à la Chine. Elle devra en sortir sans pour autant abandonner le dialogue stratégique entrepris depuis maintenant plus de six ans, en le rendant toutefois plus offensif à tous les niveaux dont celui de la défense. La Chine restera à la fois un partenaire et un rival systémique.

La menace terroriste n'a pas disparu avec la crise sanitaire. Bien au contraire, ce temps a permis une réorganisation des groupes et une recomposition de leurs stratégies d'action, notamment en Afrique, en Irak et en Afghanistan. Leurs idéologies convergent sur le sentiment que la crise sanitaire est une sanction divine.

La crise a renforcé la conception souverainiste et défensive de la Russie qui profite de chaque division entre les Européens, convaincue du déclin du modèle occidental. Selon la Russie, l'échec de l'UE entraînerait l'affaiblissement de l'Otan, voire sa disparition. L'Union, avec les États-membres, doit être capable de se doter d'une stratégie commune envers la Russie, pour renouer le dialogue et en faire à terme un partenaire stratégique.

Parallèlement, « la dérive des continents » entre l'Amérique et l'Europe, qui n'est pas nouvelle, se poursuit. Mais il est exagéré de croire que les États-Unis vont abandonner totalement le continent européen et son environnement proche. Notre intérêt est de préserver le lien transatlantique qui pourra prendre une nouvelle forme, une fois que l'UE aura acquis son autonomie stratégique. En attendant, l'Otan, bien qu'affaiblie et manquant sans doute de vision stratégique, va continuer pendant un certain temps à jouer son rôle de garantie ultime face à une menace étatique : elle

reste aujourd'hui un forum de cadre normatif utile, mais non exclusif, en matière de doctrine et d'entraînement, et pour certains de nos équipements.

L'Afrique est non seulement une zone de partenariat privilégié, mais surtout une zone de responsabilité de l'Europe. L'Europe a le devoir d'assister, et c'est son intérêt, ce continent aux niveaux politique, sécuritaire, humanitaire et économique. Elle est le premier contributeur en matière d'aide au développement et y conduit déjà de nombreuses missions et opérations civiles et militaires, et, face à la crise, a appelé à l'effacement partiel de sa dette. Mais il faut encore renforcer son action, avec comme premier effet la maîtrise des flux migratoires qui pourraient augmenter significativement avec la crise sanitaire.

Une nécessaire coordination multisectorielle

Le destin commun des Européens et la volonté de « vivre ensemble » nécessitent une coordination des efforts et l'acceptation d'un certain niveau de partage de souveraineté entre les États. Si la santé publique – comme la défense et la sécurité – est du domaine de la responsabilité des États et doit sans doute le rester, comment imaginer que l'Union européenne ne joue pas un rôle plus important d'anticipation stratégique, de partage de l'information, de coordination de la réponse puis de remontée en puissance ?

Pour ce faire nul besoin de grands bouleversements, il suffit de prendre conscience qu'au XXI^e siècle l'Union européenne a un poids reconnu au plan mondial et que la diversité et la simultanéité des risques et menaces imposent l'anticipation collective et l'amélioration du partage de l'information entre les États.

Dans ce cadre, une nouvelle définition de la politique de défense et de sécurité commune (PSDC) doit être établie, en prenant en compte le champ même du territoire européen, car nombre de crises à venir – sanitaires, cybernétiques, terroristes, industrielles – impacteront directement notre sol et imposeront des réponses multisectorielles. La PSDC a vocation à affirmer que la défense et la sécurité sont indivisibles et que la résilience des pays européens est aussi l'un des objectifs communs de l'Union.

Ainsi, la crise du Covid-19 nous amènera sans doute à établir un espace de confiance où s'échangeront l'analyse des risques sanitaires, les réponses et les recommandations que pourrait apporter l'UE en soutien aux États-membres. Plus globalement, les enseignements de cette crise et plus de dix années d'existence de la PSDC conduisent à poursuivre l'amélioration de la coordination au niveau européen de l'aide humanitaire, l'aide au développement, le contrôle des frontières, la stabilisation, la protection et le soutien santé. Il faudrait, dans cette perspective, disposer enfin à Bruxelles d'un centre opérationnel intégré de planification et de gestion de crise multisectoriel au niveau stratégique tout en garantissant la nécessaire autonomie de la chaîne de commandement militaire, prérequis

indispensable dès lors que l'on souhaite voir la conduite d'opérations militaires plus robustes et dans le haut du spectre, sous la bannière de l'UE.

C'est donc à une nouvelle étape de l'évolution des structures européennes de gestion de crise qu'il faut sans aucun doute s'atteler. L'évolution du cadre des engagements militaires devra s'accompagner d'une acceptation de partage des risques, notamment liés aux pertes humaines.

En parallèle, la réflexion sur le financement des opérations européennes proposée par le Haut représentant en 2018, permettra de créer un nouveau mécanisme basé sur le principe de l'actuelle facilité de paix africaine. Appelée « Facilité de paix européenne », elle pourra financer toutes les opérations militaires de la PSDC actuelle.

Les fragilités de nos sociétés révélées par cette dernière agression nécessitent de faire évoluer la sécurité sanitaire pour l'ensemble des populations et aussi pour les forces armées. C'est l'émergence d'une véritable base industrielle et technologique dans ce domaine qu'il faut appeler de nos vœux en articulant sans doute mieux la médecine civile et militaire, étatique et privée. Pour cela, elle pourrait s'inspirer du modèle de la défense en matière de programmation. Seul le ministère des Armées, qui est le premier investisseur de l'État, possède une loi de programmation. Pour rétablir un meilleur équilibre entre dépenses courantes et investissements, une loi de programmation de même nature serait bien utile, tant au niveau français qu'au niveau européen.

Cela obligerait également que la Commission européenne abandonne ou réexamine pour le domaine de la santé comme pour d'autres domaines stratégiques son approche traditionnellement libre-échangiste, comme elle l'a déjà fait récemment pour le domaine de l'armement en lançant son projet de Fonds européen de défense.

Les forces armées et le soutien santé

Même si elles n'étaient pas au cœur de l'engagement, partout en Europe nos forces armées ont été à la hauteur des enjeux apportant des capacités complémentaires essentielles dans le domaine hospitalier, du transport et de la décontamination.

Cependant, elles devront pouvoir élaborer au plus vite et de façon concertée, des protocoles sanitaires et une harmonisation juridique au niveau européen. Confrontées à des situations particulièrement complexes, lors des opérations de stabilisation ou d'aide à la reconstruction comme actuellement en Afrique, au Moyen-Orient, en Europe de l'Est, nos forces sont appelées à conjuguer leurs efforts. Par exemple, réfléchir à une « européanisation » de certaines de nos capacités hospitalières déployables ainsi que de nos moyens d'acheminement de blessés lourds par voie aérienne, maritime ou terrestre, aurait du sens. Et ne serait-il pas utile de conduire une réflexion sur les capacités de la médecine militaire en Europe ?

Contrebalancer les effets de la crise sanitaire sur l'économie de défense

La Commission européenne annonce une profonde récession au niveau économique. Le recul du PIB de l'UE est estimé à 7,4 % pour 2020. Il va impacter durement les efforts de défense et pénaliser l'objectif de 2 % du PIB que les États s'étaient assignés.

La priorité sera donnée, à juste titre, à la restauration de la sécurité sanitaire et à l'emploi. Par ailleurs, les enjeux de préservation de la planète, au-delà des changements nécessaires de comportement individuel, vont aussi peser sur l'ensemble des contraintes budgétaires de nos pays.

Des mesures à préserver

Toutefois, face à une configuration géopolitique plus complexe, l'Union européenne doit viser l'autonomie technologique et capacitaire.

Les États-membres, sur lesquels repose aujourd'hui quasi entièrement l'effort de défense européen, doivent en premier lieu poursuivre leurs financements, notamment en matière de recherche et développement (R&D). Mais il convient surtout en second lieu d'encourager la coopération européenne qui stagne aux environs de 20 % depuis plus de trente ans.

Contrairement à 2008, les arbitrages budgétaires nationaux à venir sur les investissements de défense devront se nourrir d'une analyse plus globale et donc concertée au niveau européen en s'appuyant sur deux piliers, l'un de niveau politique sur une base révisée de l'examen budgétaire coordonné en matière de défense (EACD) et l'autre, intergouvernemental, en redonnant force au concept de nation cadre – sorte de coopération capacitaire multilatérale – qui en outre, s'inscrit pleinement dans le cadre de la coopération entre l'Union européenne et l'Otan. Une constante, c'est le besoin profond de tous d'accéder à une souveraineté européenne, basée sur une gouvernance solide et une stratégie cohérente interne et externe de défense, comprise et acceptée par l'ensemble des citoyens européens.

Des mesures à mettre en place au niveau communautaire

Comme les États risquent de réduire leur effort budgétaire de défense, le niveau communautaire pourrait en limiter l'impact en favorisant la coopération et par là une meilleure utilisation des fonds disponibles.

Dans le cadre de la sortie de crise, le futur Fonds européen de défense (FEDef), financé par le budget de la Commission européenne sur les années 2021-2027, pourra à la fois encourager la coopération et dynamiser la compétitivité et la capacité d'innovation de l'industrie de défense européenne. Mais le FEDef ne sera crédible que s'il est suffisamment doté.

Le fonds de relance de la Commission européenne, d'un montant considérablement plus élevé, doit encore être créé. La décision, qui sera prise par le Conseil européen, pourra apporter des moyens financiers considérables au rétablissement des économies les plus affectées dans l'Union et au redémarrage de l'économie européenne dans son ensemble.

L'approvisionnement en matières premières doit faire l'objet d'une étude approfondie. La dépendance vis-à-vis de certaines matières premières a atteint un niveau intolérable au regard de la volonté d'autonomie exprimée par l'Union. Par exemple, la Chine se trouve en situation de monopole pour la fourniture de certaines matières, comme c'est le cas pour un grand nombre de terres rares qui servent à la fabrication de produits de haute technologie. Or, pour les terres rares, la France possède la deuxième réserve mondiale mais, du fait de contraintes environnementales, elle a décidé de ne pas les exploiter. Peut-on sans risque accepter cette dépendance à l'égard de la Chine sur le long terme ? Cette question mérite un débat à la lumière des enseignements de la crise en cours.

Mais la préservation de la chaîne de valeur industrielle doit bénéficier d'autres leviers. Si le FEDef va alimenter les bureaux d'études, principalement chez les grands maîtres d'œuvre, il ne produira pas ses effets dans le champ manufacturier avant plusieurs années. Dans l'immédiat, la BITDE va être impactée directement par la crise, notamment les PME sur lesquelles reposent des fournitures et fonctions critiques. C'est pourquoi un plan de relance industrielle est nécessaire dans le secteur de la défense et de la sécurité au sein de l'UE. Ce plan pourrait s'articuler en deux phases : dans l'immédiat un plan de sauvegarde des entreprises et de leurs outils industriels et compétences les plus critiques ; puis un plan de relance proprement dit, sous forme de commandes d'équipements. À ce titre, il ne faudra pas renouveler les erreurs de 2008, où aucune harmonisation n'avait été faite entre les États. Les futures commandes d'équipements, à usage national ou européen, devront renforcer les capacités de la nouvelle PSDC.

En complément des acquisitions de matériels par les États-membres, il ne faut pas s'interdire d'envisager l'acquisition de certains matériels par l'UE elle-même ou certaines de ses agences : ils pourraient concerner des systèmes de surveillance terrestres ou spatiaux, à l'image de ce qui a été décidé en 2007 pour le programme *Galileo*, des moyens de transport stratégique, avions ou navires logistiques, ou encore des moyens sanitaires.

Enfin, un examen général de la sécurité des approvisionnements est indispensable en prenant en compte les contraintes économiques et environnementales.

*

**

La crise sanitaire aura de lourdes conséquences. Aujourd'hui, plus que jamais, l'UE va se retrouver livrée à elle-même. Si elle veut répondre aux attentes et assumer ses responsabilités au regard de l'avenir de l'humanité, elle devra dorénavant compter

sur ses propres forces. Dans un environnement de plus en plus menaçant, elle aura notamment comme première responsabilité d'assurer efficacement la sécurité globale de ses citoyens et la défense de leurs intérêts et de leurs valeurs, sur le continent et partout dans le monde.

Les mesures présentées ici visent à compenser les effets de la récession économique, tout en optimisant les capacités de défense et sécurité, dans le respect de la souveraineté des États.

C'est un enjeu de survie pour notre Europe et pour la civilisation dont elle est le cœur. ♦

Covid en Méditerranée : accélérateur de ruptures

Institut FMES | Équipe de recherche de la Fondation méditerranéenne d'études stratégiques.

Il est encore trop tôt pour savoir si la crise du Covid-19 va changer le monde, mais nous pouvons être certains qu'elle va accélérer les changements déjà à l'œuvre. Elle joue en effet le rôle de catalyseur qui, parce qu'elle met en évidence les différences entre les sociétés et entre les États, parce qu'elle souligne les dysfonctionnements et parce qu'elle aggrave les déséquilibres et les tensions, provoque des points d'inflexion et des ruptures.

La Méditerranée qui concentre la plupart des défis de la mondialisation est, comme souvent, un excellent laboratoire de cette accélération de l'Histoire. Par sa situation particulière, la Méditerranée fait se côtoyer des espaces civilisationnels très divers sur lesquels l'impact de la pandémie, comme sa perception et ses conséquences restent très différents. Pour actualiser le numéro d'été 2019 de la *RDN* consacré à la Méditerranée stratégique ⁽¹⁾, l'équipe de recherche de la FMES analyse l'impact de la crise du Covid à ce stade autour de ce bassin pour en évaluer les conséquences stratégiques pour la sécurité de la France et de l'Europe.

État des lieux : un seul virus, des réponses différentes

Même si les mesures de lutte contre ce virus sont plus ou moins identiques dans tous les pays (confinement collectif et distanciation sociale), la réalité de leur application diffère notablement. L'analyse des réponses à une crise commune donne une image fidèle des sociétés et de leurs différences. Les conséquences prévisibles de cette crise, qu'elles soient sociales ou économiques, accentueront les divergences et les inégalités déjà à l'œuvre dans cette région de frictions entre deux mondes. La perception par les populations de ces différences est également un point clé qui influera sur les représentations à venir, facteurs déterminants dans les frustrations et tensions qui en découlent.

L'Europe : transparence, hétérogénéité et fragilité des États latins

La première caractéristique du continent européen a été, conformément à sa culture, d'appliquer une transparence totale vis-à-vis de sa situation sanitaire

⁽¹⁾ Numéro spécial « La Méditerranée stratégique – Laboratoire de la mondialisation », *RDN*, n° 822, été 2019.

souvent critique, ce qui l'a placé en fragilité dans la compétition mondiale du naratif qui s'est instaurée à propos de la pandémie.

Si tous les États ont mis en place des quarantaines, d'ampleur variable pour tenter d'éviter la propagation du virus, ces mesures se sont révélées insuffisantes dans les pays méditerranéens. L'état de préparation imparfait des systèmes de santé a été un facteur aggravant. Le bilan de la gestion de la pandémie, contrasté, est donc plutôt négatif, surtout dans les pays latins où l'impact économique risque d'être considérable. Les mesures de confinement plus ou moins strictes se répercutent fortement sur la vie économique et ont imposé des mesures de dépenses publiques inédites. C'est notamment le cas de la France, de l'Italie et de l'Espagne qui ont fortement confiné alors que leur endettement public dépassait les 100 %.

La gestion du coronavirus a ainsi renforcé le clivage déjà patent lors de la crise de la zone euro de 2010, en mettant en évidence les différences culturelles, politiques et économiques des pays du nord et du sud de l'Europe ⁽²⁾.

Si les mesures prises par l'Union européenne ont été jugées insuffisantes, fragilisant une image déjà écornée par la gestion de la crise migratoire de 2015 et le *Brexit*, elles sont pourtant en cohérence avec le fonctionnement de l'Europe de la santé qui relève de la compétence interne des États-membres. Malgré tout, l'Union européenne a pris une série de mesures de soutien financier dès la mi-mars (rachat de titres publics à hauteur de 750 milliards d'euros), complétées par un paquet de mesures financières décidées par l'Eurogroupe du 9 avril 2020 à hauteur de 540 milliards d'euros ⁽³⁾ ; elle a annoncé investir plus de 138 millions d'euros dans la recherche sur le Covid-19, ciblant les projets de vaccins, de traitement et de diagnostics avec le programme « Horizon 2020 ». Si le plan de soutien à la relance économique et le projet de mutualisation des emprunts (*Coronabonds*) ne font pas l'objet d'accords, il est difficile de nier le rôle important de l'UE dans son secteur fétiche, l'aide économique.

Ainsi, malgré l'imperfection et le manque d'unité des réponses des pays de la rive nord, ceux-ci ont pu s'appuyer sur des systèmes sanitaires leur garantissant la disponibilité de compétences et de moyens opérationnels pour apporter une première série de mesures conservatoires destinées à rendre supportable l'afflux de malades dans leur système de santé. Le pire, à savoir l'effondrement des systèmes hospitaliers, a pu être évité et, même si l'urgence reste de rigueur, l'UE peut se concentrer sur la recherche de solutions thérapeutiques (vaccins, traitement...) et la gestion de la crise économique et sociale de l'après Covid qui sera importante, surtout pour les pays sud-européens les plus touchés.

⁽²⁾ Maxime Lefebvre : *Thucyblog 33*.

⁽³⁾ Instrument *SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency)* proposé par la Commission pour financer les mesures de chômage partiel ; prêts de la Banque européenne d'investissement, garantis par les États, aux entreprises ; ligne de crédit du Mécanisme européen de stabilité, créé en 2012, pour aider les États à faire face aux dépenses liées à la crise du coronavirus ; Maxime Lefebvre : *Thucyblog 33*.

Cette situation est bien différente sur les deux autres rives de la Méditerranée.

L'autoritarisme et la relance de l'économie l'emportent sur la protection sanitaire au sud et à l'est

Du Maghreb au Levant, à l'exception d'Israël qui applique le même type de politique sanitaire que les pays d'Europe et dans une moindre mesure de la Turquie qui s'en rapproche, les données sur le Covid-19 sont lacunaires ou dissimulées. Les situations de crise économique, sociale ou sécuritaire expliquent en grande partie ce manque d'informations fiables. Les gouvernements autoritaires (ou fragile comme la Tunisie), savent qu'ils seront en effet plus jugés sur l'absence de troubles que sur le nombre de décès. Il est néanmoins possible de dégager les grandes lignes des politiques de gestion de cette crise dont le principal ressort est d'éviter l'effondrement total des systèmes en place par le maintien, autant que faire se peut, de l'activité économique.

Le premier paramètre commun aux pays de la rive sud concerne une moindre vulnérabilité à la pandémie qui est antithétique à la rive nord : une population moins fragile parce que plus jeune malgré une organisation sanitaire moins performante.

Le deuxième point à souligner reste le mimétisme des réactions. Les gouvernements ont tous pris des mesures de confinement plus ou moins strictes (à titre d'illustration, en Égypte les restaurants ou les cafés peuvent rester ouverts, en Turquie seul le week-end est confiné et de nombreux pays tolèrent leur secteur informel). Ces mesures autorisent, il faut le noter, un contrôle social accru (le *Hirak* algérien a ainsi été suspendu) et renforce l'effet de chape de plomb recherché par nombre de dirigeants.

L'organisation sociale plus traditionnelle, centrée autour de la cellule familiale, est propice à l'entraide et au soutien communautaire indispensables à la gestion de cette crise à la fois sanitaire et économique. Elle est certainement un amortisseur de tensions.

Finalement, il est probable que la crise économique qui commence aura un impact supérieur à la crise sanitaire dans les pays de la rive sud. La faiblesse de l'activité économique locale s'ajoute à la récession mondiale, à la baisse du tourisme et à l'effondrement du prix du pétrole pour créer une situation particulièrement difficile à gérer pour des gouvernements soumis à des tensions sociales et politiques pérennes, tout particulièrement en Algérie, très dépendante des revenus pétroliers et gaziers.

Enfin, dans une région travaillée par un antioccidentalisme chronique, l'impact psychologique lié à la fermeture des frontières avec le Nord pourrait, en

supprimant la soupape que représente l'accès à la diaspora, à l'économie et aux soins en Europe, renforcer le ressentiment latent vis-à-vis des anciennes puissances coloniales.

Du niveau de tensions créées par ces frustrations dépendra la porosité des populations du sud et de l'est de la Méditerranée aux discours fédérateurs antioccidentaux ou islamistes, à moins que l'Europe ne mesure l'ampleur des enjeux et fasse du renforcement des liens avec sa rive sud une priorité.

Un défi sécuritaire renforcé

Le Covid-19, autant par les réactions qu'il suscite que par ses impacts sanitaires, est un facteur de déstabilisation sécuritaire majeur, dans une zone qui était déjà avant la crise l'une des régions les plus crisogènes du monde.

Le premier impact sécuritaire est lié aux conséquences de la pandémie dans les sociétés des pays de la rive sud, déjà fragilisés par un mal-être lié aux difficultés économiques, aux blocages politiques et la déstabilisation sociétale accélérée par l'accès à *Internet*. Le durcissement sécuritaire abrité derrière la gestion de l'épidémie, la crise économique engendrée par le Covid et le blocage des frontières de la rive nord vont renforcer les tensions internes qui seront, comme c'est l'usage, canalisées vers un ressentiment antieuropéen et antifrançais.

Il existe un impact d'une autre nature, lié aux mesures de protections mises en œuvre par les forces armées engagées sur ce théâtre qui ont abouti au rapatriement ponctuel de moyens militaires, à commencer par les navires de guerre (même si la France a maintenu une présence permanente en Méditerranée orientale). Cette rétractation opérationnelle qui est à relier à la difficulté qu'ont nos sociétés à accepter des pertes considérées comme injustifiées au regard des enjeux, est partagée par la Russie qui semble avoir, elle aussi, réduit l'activité de ses forces déployées en Méditerranée et en Syrie. De son côté la Chine, moins présente en Méditerranée, ne semble pas procéder à de tels retraits opérationnels, comme en témoigne l'activité militaire qu'elle déploie en mer de Chine ou à proximité de sa base de Djibouti.

L'activité militaire globale se réduit donc en Méditerranée, avec un effet positif à Idlib où les combats ont cessé, même si à l'inverse les combats ont repris en Libye autour de Tripoli. La réduction de voilure des forces armées occidentales entraîne d'autres conséquences négatives lorsqu'elles participent aux opérations de stabilisation (Sahel) ou de préservation du droit international (immigration, souveraineté).

La pandémie favorise donc les entités les plus résilientes, celles qui ont le moins à perdre et qui sont en mesure de profiter du retrait, au moins temporaire, des puissances qui souhaitent se préserver en attendant la diminution de la légalité

du virus. Le vide sécuritaire créé permet indubitablement aux acteurs qui considèrent que le rapport coût/efficacité est favorable de tenter leur chance. La Turquie ou le régime syrien pourraient ainsi profiter de l'effet d'opportunité pour prendre un gage en forme de fait accompli (forage en ZEE chypriote pour Erdogan, réduction de la poche d'Idlib pour Bachar). Les groupes terroristes et les organisations mafieuses peuvent de leur côté développer plus librement leurs actions et trafics (déstabilisation, armements, drogues, migrants).

Nous entrons dans une période où les puissances traditionnelles se replient, les sociétés sont sous tension et où les perturbateurs, qui ont moins à perdre, ont les coudées franches. Il est important que cette phase soit la plus brève possible.

Des conséquences géopolitiques durables

Ainsi, force est de constater le repli ponctuel des États européens, tétanisés par la gestion de la pandémie. Il ne s'agit pas seulement des navires civils et militaires qui sont rentrés à leur port d'attache, mais également du rapatriement massif d'expatriés et de la réduction des coopérations. Claquemurées, les autorités bruxelloises ont indiqué leur volonté d'accroître l'aide aux pays africains, mais sont restées prudentes vis-à-vis des pays de la rive sud, du Maroc à l'Égypte.

Ce repli laisse le champ libre aux acteurs globaux avides d'influence et adeptes de propagande, à commencer par la Chine qui apparaît, pour l'instant du moins, comme le principal bénéficiaire de cette crise alors même qu'elle en est à l'origine. Usant d'un *soft power* décomplexé et d'une diplomatie résolument agressive ⁽⁴⁾, les autorités chinoises ont marqué des points sur l'ensemble du pourtour méditerranéen (Italie, Grèce, Turquie, Égypte, Tunisie, Algérie) en livrant des lots d'équipements sanitaires, même si certains semblent de piètre qualité, en affirmant leur soutien sans faille aux régimes en place et en dénigrant ouvertement la posture des pays européens ⁽⁵⁾. Mais c'est dans un second temps que la Chine entend rafler la mise, lorsque ces pays affaiblis, menacés par un endettement excessif, seront à la recherche de liquidités et d'investissements pour relancer leur économie atone, sans devoir procéder aux pénibles réformes imposées par les traditionnels bailleurs de fonds institutionnels. Néanmoins, la partie n'est pas gagnée pour Pékin car l'attitude chinoise suscite également critiques et frustrations au cœur même des régimes qu'elle entend aider. Les débats très vifs qui ont opposé en Iran, pays de plus en plus dépendant de la Chine, la municipalité de Téhéran et le ministère de la Santé au ministère des Affaires étrangères en sont le meilleur exemple ⁽⁶⁾. Il n'est pas interdit de penser que des voix critiques à l'encontre de l'opportunisme chinois se fassent entendre en Europe comme en Afrique du Nord. En outre, rien ne dit

⁽⁴⁾ « La Chine aurait fait pression sur l'UE pour édulcorer un rapport sur la désinformation relative au Covid-19 », *Reuters*, 24 avril 2020.

⁽⁵⁾ Benoît Delmas : « Maghreb : le *hold-up* sanitaire chinois », *Le Point*, 5 avril 2020.

⁽⁶⁾ Anne-Bénédicte Hoffner : « Frappée par la pandémie, l'Iran ménage la Chine », *La Croix*, 7 avril 2020.

que l'empire du milieu ne connaîtra pas quelques déboires internes pouvant limiter ses ambitions ⁽⁷⁾.

Tout comme la Chine, la Russie a profité de la pandémie pour apporter elle aussi une assistance sanitaire surmédiatisée à plusieurs pays méditerranéens (notamment l'Italie). Elle a laissé ouverte ses lignes aériennes, permettant ainsi de rapatrier de nombreux Européens, tout en tenant fermement ses positions. Le message subliminal est limpide : vous pouvez compter sur Moscou. Second message implicite, qui a perdu de sa vigueur après que la Russie a été touchée plus fortement : c'est grâce à son régime autoritaire que le Kremlin est parvenu à endiguer la pandémie tout en dégagant des ressources permettant de vous assister. Ces messages visent aussi bien à rassurer les régimes autocratiques qu'à diviser les pays européens. Reste à voir si le Kremlin sera en mesure de poursuivre sur le long terme l'effort consenti compte tenu des difficultés auxquelles il fait face en Russie ⁽⁸⁾.

Troisième bénéficiaire de cette crise, la Turquie qui profite – au moment où ces lignes sont écrites – du retrait des marines occidentales pour maintenir une présence navale autour de Chypre, afin d'appuyer ses revendications énergétiques *offshore* à l'intérieur de la zone économique exclusive chypriote, face à la mer Égée pour impressionner la Grèce et l'Union européenne menacées de vagues migratoires en provenance de Turquie, et à proximité du littoral libyen pour soutenir un point d'appui avancé lui permettant de diffuser l'idéologie des Frères musulmans en direction du Maghreb et du Sahel ⁽⁹⁾.

De leur côté, les États-Unis sont partagés entre d'une part leur volonté d'allègement de leur engagement dans la région, en réaction à leur surimplication des années 2000 et au poids croissant des enjeux asiatiques, et d'autre part l'importance de cet espace pour leurs lignes de communications stratégiques, pour continuer de peser sur le marché pétrolier mondial, et pour contrer la Russie et la Chine. Il est donc probable que Donald Trump ou Joseph Biden continueront de s'impliquer, plus fortement qu'on le croit, en Méditerranée et au Moyen-Orient.

Plus graves pour le long terme, les réactions des uns et des autres soulignent la remise en cause du multilatéralisme (OMS largement démonétisée, Conseil de sécurité de l'ONU silencieux) et le manque de crédibilité de l'Union européenne. Elles exacerbent la logique de rapport de force tout comme la rivalité sino-américaine.

Mais le Covid-19 pourrait également apporter quelques bonnes nouvelles.

⁽⁷⁾ Minxin Pei : « Competition the Coronavirus and the weakness of Xi Jinping », *Foreign Affairs*, mai-juin 2020.

⁽⁸⁾ Emil Avdaliani : « Coronavirus is hitting Russia on more than the economy », BESA Center for Strategic Studies, *Perspective Paper*, n° 1534, 17 avril 2020.

⁽⁹⁾ Irina Tsukerman : « Turkey is building a geopolitical alliance between Sunni and Shiite Islamists », BESA Center for Strategic Studies, *Perspectives Paper*, n° 1528, 14 avril 2020.

La relocalisation d'une partie de la chaîne de valeur à proximité de l'Europe est l'occasion d'initier un partenariat industriel renforcé avec la rive sud qui pourrait se substituer aux hydrocarbures, au tourisme et aux diasporas, domaines qui entretiennent des relations psychologiques complexes avec les pays anciens colonisateurs.

Avec un brin d'optimisme, il n'est pas interdit de penser qu'une fois les stocks de munitions épuisés, les effets induits de cette pandémie assècheront les camps rivaux en Libye, les poussant à s'entendre sur une sortie de conflit négociée. La plupart de leurs sponsors y semblent prêts. Reste à convaincre la Turquie d'un côté, les Émirats arabes unis de l'autre qui, pour l'instant, maintiennent leur flux d'armements.

Pour terminer ce tour d'horizon géopolitique, il est possible que cette pandémie contribue à faciliter la reprise de dialogue entre les trois acteurs régionaux les plus influents du Moyen-Orient : l'Iran, l'Arabie saoudite et Israël qui ont tous trois renforcé leur posture régionale et qui ont besoin de relancer leur économie après la triple peine de la pandémie, de l'arrêt de l'activité économique et de l'effondrement des prix pétroliers. C'est tout particulièrement vrai pour l'Iran et Israël qui ont intérêt à apaiser les tensions au Levant pour pouvoir exporter sereinement leurs hydrocarbures (*offshore* pour Israël) vers les pays du bassin méditerranéen, car ils savent disposer tous deux des moyens militaires leur permettant de stopper le flux d'hydrocarbures de l'autre.

Conséquences et propositions pour la France et l'Union européenne

Toutes ces évolutions imposent à la France et à l'Union européenne de ne pas sacrifier à l'urgence sanitaire et économique les enjeux géopolitiques de leur rive sud. Le boomerang reviendrait vite et violemment : terrorisme, migration, déstabilisation...

Dès lors, une question cruciale se pose : sur qui s'appuyer pour stabiliser un bassin méditerranéen très affaibli par la pandémie ?

Sur les États riverains ? Ce serait la réponse de bon sens, mais ceux-ci sont englués dans leurs rivalités contre-productives. Si rien n'est fait pour les atténuer, le Covid-19 aura fragmenté et compartimenté davantage encore l'espace méditerranéen.

Sur la Chine ? Cela aurait du sens, car contrairement aux États-Unis et à la Russie, la Chine, tout comme l'Union européenne, a un intérêt objectif à apaiser rapidement les tensions autour du bassin méditerranéen, même si c'est pour des raisons différentes. Il s'agit pour Pékin de profiter du flottement actuel pour poursuivre rapidement son expansion économique et géopolitique en direction de l'océan Atlantique. Car le projet *OBOR (One Belt, One Road)* de Xi Jinping s'inscrit dans une stratégie mondiale. À l'inverse, Moscou et Washington ont intérêt à

maintenir un certain niveau de tensions en Afrique du Nord et au Moyen-Orient pour justifier leur rôle de protecteur, de pourvoyeur d'armes et de parrain diplomatique. Mais en jouant la carte chinoise, l'Union européenne jouerait avec un concurrent redoutable, adepte de la prédation, et offrirait un avantage tendanciel considérable à Pékin dans son bras de fer avec la Maison-Blanche, ce que Washington ferait payer très cher à Bruxelles.

Sur la Russie alors ? Après tout, l'Europe et la Russie partagent de nombreux intérêts stratégiques communs en Méditerranée, y compris ceux de freiner la Chine et l'Iran, de faire entendre raison à la Turquie, et de stabiliser la Syrie et la Libye. Mais le Kremlin est aujourd'hui prisonnier de sa spirale revancharde et sent le soufre : nombreux sont ceux qui ne veulent pas d'un rapprochement avec un pouvoir autocratique accusé de véhiculer virus informatiques et *fake news*.

Faudrait-il alors s'appuyer finalement sur les États-Unis ? Cette option, souhaitée par ceux que la Chine et la Russie effraient, reste inaudible à l'ère de Donald Trump. Elle ne saurait être ressuscitée qu'après le résultat de l'élection présidentielle de novembre 2020, si le magnat de l'immobilier new-yorkais venait à s'éclipser et si son successeur s'ouvrait à une coopération vraiment équilibrée. C'est donc à l'automne prochain que devrait se clarifier le paysage géopolitique puisque de nombreux signaux convergent à cette échéance.

En attendant, Paris et Bruxelles gagneraient à raviver les initiatives de coopération navale entre marines européennes pour réinvestir le plus vite possible la Méditerranée centrale et orientale, afin de montrer à l'ensemble des acteurs locaux et globaux qu'il s'agit là d'une zone maritime vitale pour l'Europe. Ils doivent surtout renforcer le processus d'intégration européenne, car cette crise aura prouvé qu'au bout du compte, l'Europe ne pouvait compter que sur elle-même et qu'elle se devait de projeter l'image d'un acteur crédible et responsable.

La France et l'Union européenne doivent également s'attaquer au champ des perceptions qui empoisonne depuis des décennies les relations entre les deux rives. La bataille du narratif liée à la gestion de la pandémie et de ses conséquences en est une illustration et une opportunité. Il est indispensable de communiquer activement, préventivement et sans détour pour contrer le discours biaisé et propagandiste des régimes autocratiques qui cherchent à discréditer les États européens, France en tête, et à les utiliser comme boucs émissaires pour camoufler leurs propres lacunes et leurs propres faiblesses structurelles. Cela implique de contrer chaque *fake news* en démontrant son inanité et l'intérêt qu'en tirent ceux qui les propagent. Cela impose également de forger un narratif alternatif basé sur le bon sens et les intérêts croisés des rives nord, est et sud de la Méditerranée. Les universités, les *think tanks* tout comme les responsables politiques concernés par l'avenir du bassin méditerranéen ont un rôle à jouer dans ce domaine.

Deux États méditerranéens sont en position de faiblesse et méritent le soutien des Européens par leur positionnement stratégique : Chypre, pointe orientale de l'Union européenne en Méditerranée en butte à la Turquie ; la Tunisie, État du Maghreb le plus ouvert vers l'Europe, cible des Frères musulmans désireux d'y promouvoir un islam politique combatif.

Mieux comprendre le monde arabo-musulman est essentiel. C'est pourquoi il paraît indispensable de renforcer la coopération avec les services de renseignement marocains, égyptiens et libanais, c'est-à-dire ceux qui comprennent le mieux les stratégies d'infiltration de la mouvance islamiste sur l'ensemble du pourtour méditerranéen, comme le suggère le professeur Pierre Vermeren dans une interview remarquée au site *Diploweb* ⁽¹⁰⁾.

Sans paraître alarmiste ni souhaiter que de tels scénarios se produisent, il serait prudent d'anticiper les conséquences de la résurgence de manifestations massives en Algérie et en Égypte, car ces deux pays très menacés par le Covid-19, bien qu'ils s'en défendent, pourraient démontrer très bientôt leur fragilité socio-économique et politique.

C'est sans doute vis-à-vis de la Turquie que la France et l'Union européenne doivent prioritairement agir. Il leur faut informer discrètement, mais fermement, le président Erdogan des mesures de rétorsion économique, politique et diplomatique que l'Union européenne prendrait s'il franchissait les lignes rouges des intérêts européens ; Washington, Moscou et Pékin n'ont pas hésité de leur côté à lui tracer leurs propres lignes rouges, en lui démontrant dans les faits les conséquences néfastes de leur franchissement. Le but n'est pas de lui faire perdre la face, mais de lui faire comprendre que l'Union européenne n'entend pas être l'idiote utile de l'Histoire, pour paraphraser Lénine, et qu'elle sait tout aussi bien manier le bâton que la carotte quand ses intérêts vitaux sont menacés.

Sur le plan infraétatique, il convient enfin d'intensifier le dialogue multilatéral entre les régions du sud de l'Europe et leurs équivalents des rives orientales et méridionales, en vivifiant les échanges académiques et les rencontres entre *think tanks*. C'est pourquoi la FMES se tient prête à analyser les conséquences de cette crise avec tous ceux de ses partenaires qui le souhaiteraient. ♦

⁽¹⁰⁾ Pierre Vermeren : « Quelle est l'histoire secrète des liaisons franco-arabes ? » – Entretien avec Pierre Verluise, *Diploweb*, 19 avril 2020.

Covid-19 et guerre biologique

Hubert Morelle | Général (2S).

Gilles Morelle | Docteur en biologie moléculaire.

Dans les années 1960 les armées françaises parlaient d'« armes spéciales ». Par la suite cette dénomination a été remplacée par celle, plus explicite, d'armes « NBC » (nucléaires, bactériologiques – le terme biologique aurait été plus adapté car il aurait englobé les virus qui ne sont pas des bactéries ; c'est ce terme que nous retiendrons désormais – et chimiques) puis « NRBC » (nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques). Ces armes sont également connues sous l'appellation d'« armes de destruction massive ».

Soixante ans plus tard, le regard sur ces armes a beaucoup évolué. La communauté internationale s'est mobilisée contre les armes chimiques, allant jusqu'à les interdire et ordonner la destruction des stocks, mais sans toutefois empêcher leur emploi à plusieurs reprises, notamment en Irak avec un total d'une quinzaine d'attaques des forces armées de Saddam Hussein contre l'Iran entre 1984 et 1988 et contre les Kurdes irakiens en 1983, et en Syrie à une trentaine de reprises entre 2012 et 2019 tant par l'armée de Bachar el-Assad que par le groupe État islamique. Cette mobilisation contre les armes chimiques est due principalement au fait qu'elles ont été utilisées contre des populations civiles sans défense et non en raison des dégâts qu'elles pourraient occasionner. En effet, les produits utilisés vont du chlore aux neurotoxiques, ces derniers ayant la létalité la plus importante. Tous ces produits ont pour caractéristiques essentielles leur volatilité, qui limite leur efficacité dans le temps et à une zone proche de celle de dispersion, ce qui facilite leur emploi en limitant les risques et la perte de contrôle par les utilisateurs.

En ce qui concerne les armes nucléaires, de nombreux traités ont cherché à en limiter la prolifération à défaut de pouvoir en interdire l'emploi. L'outil principal est le Traité de non-prolifération des armes nucléaires (TNP) signé pour vingt-cinq ans en 1968 et prorogé indéfiniment en 1995. Sa caractéristique principale est le rôle dévolu à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) sur le contrôle des obligations des signataires. Il comprend 191 États-parties, mais plusieurs États nucléaires (Israël, Inde, Pakistan et Corée du Nord) ne l'ont pas signé ou s'en sont retirés. Il n'en reste pas moins que ces armes, qui n'ont plus été utilisées depuis 1945, restent le fondement de la doctrine militaire de certains pays, et non des moindres.

Qu'en est-il des armes biologiques ?

Curieusement, les armes biologiques ont fait l'objet de peu de littérature quand bien même elles ont déjà été utilisées dans l'histoire de l'humanité. La plupart du temps, il s'agissait d'une utilisation ponctuelle comme la pollution de points d'eau. Toutefois, les effets collatéraux n'ont pas toujours été absents comme la peste noire qui ravagea l'Europe au XIV^e siècle, s'il était confirmé qu'elle a trouvé son origine dans l'utilisation par les Tatars contre un comptoir génois en Crimée de cadavres contaminés. Les armes bactériologiques (*sic*) ont été interdites par le protocole de Genève de 1925, qui n'a cependant pas interdit la recherche les concernant. Force est de constater que si les puissances industrielles ont mené quelques recherches, elles n'ont jamais lancé de développements à grande échelle comme pour les armes nucléaires, chimiques, voire conventionnelles comme, par exemple, les mines antipersonnel. Une Convention des Nations unies ⁽¹⁾ sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction a été ouverte à la signature le 10 avril 1972. Elle est entrée en vigueur le 26 mars 1975 après le dépôt par 22 États, dont les États-Unis, le Royaume-Uni et l'URSS, qui en sont dépositaires, de leur instrument de ratification. Aujourd'hui, elle réunit 182 États-parties. La France a déposé ses instruments de ratification le 27 septembre 1984. Cette Convention interdit le développement, la fabrication et le stockage d'armes biologiques et de leurs vecteurs, ainsi que le transfert de ces éléments à un tiers. Elle garantit la coopération à des fins pacifiques. Sa grande faiblesse est son caractère déclaratoire : en effet un sujet de recherche est autorisé à des fins pacifiques et interdit à des fins d'armement ; or, on n'imagine pas un pays déclarer une recherche à des fins hostiles ; autre faiblesse, elle ne prévoit aucun régime de vérification du respect de ses dispositions, en raison de l'opposition des États-Unis.

Quand on parle d'armes, il convient d'étudier l'aspect offensif et l'aspect défensif. En ce qui concerne les armées françaises, force est de constater une quasi-absence de littérature sur le sujet ⁽²⁾. Nous nous intéresserons d'abord à l'aspect de défense contre les armes biologiques, car les armées françaises n'ont jamais examiné sérieusement la question de l'élaboration, et encore moins de l'emploi, de telles armes.

Même dans le domaine de la défense, la littérature est particulièrement pauvre ⁽³⁾. Ainsi, les stages de défense NBC ne traitaient dans les années 1980, malgré leur appellation, de défense que contre les armes nucléaires et chimiques. L'étude qui va suivre n'a donc aucun rapport avec quelque document officiel que ce soit. Elle est basée sur une réflexion personnelle.

⁽¹⁾ UNODA (United Nations Office for Disarmament Affairs).

⁽²⁾ Le *TTA 150* cité plus loin illustre cette faiblesse.

⁽³⁾ Ainsi l'édition provisoire du *TTA 150*, qui n'est pas un règlement, mais un manuel d'instruction pour préparer les sous-officiers à l'examen de base indispensable s'ils veulent faire carrière, comprend une seule page sur la défense biologique sur un total de 37 pour la défense NBC.

La première question à étudier est celle des agents pathogènes. Il y a deux familles qui n'ont rien à voir entre elles, les bactéries qui sont des êtres vivants et les virus, qui ne sont pas des organismes et qui doivent être introduits à l'intérieur d'une cellule pour se multiplier. Chaque catégorie a ses propres défenses, qui sont différentes. Les bactéries, combattues par les antibiotiques, deviennent résistantes à ceux-ci ou par des vaccins. Quant aux virus, quand ils sont combattus efficacement par un vaccin ou un traitement antiviral, ils mutent fréquemment. Dans les deux cas, il faut tout recommencer. Selon la terminologie de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le virus cause de la pandémie actuelle s'appelle SARS-CoV-2 et la maladie qu'il engendre le Covid-19, comme le SARS de 2003, dont il est très proche et dont l'appellation complète est SARS-CoV-1, appartient à la famille des coronavirus qui sont des virus peu fréquents chez l'homme (8 sur les 500 isolés) et souvent très pathogènes. Chez l'homme trois d'entre eux donnent 15 à 30 % des rhumes, trois des pneumopathies sévères et un ne circule plus. Par simplification, nous emploierons le terme Covid-19, le contexte permettant de savoir si nous parlons du virus ou de la maladie.

Un virus animal se transmet très rarement à une autre espèce et devient encore plus rarement transmissible au sein de cette nouvelle espèce infectée, car il s'agit d'un « cul-de-sac » virologique. À titre d'exemple, le Covid-19 qui est arrivé probablement de la chauve-souris (à noter que le pangolin, les oiseaux et les serpents sont aussi également porteurs fréquents de coronavirus), s'est adapté à l'homme et se transmet aujourd'hui entre humains. Il a été mis en évidence que l'homme, à son tour, l'a transmis à deux chiens, un chat et un tigre sans transmission contaminante au sein des animaux de la même espèce, ni même à d'autres humains ⁽⁴⁾. Si le syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS), H1N1, Ebola ou le Covid-19 se propagent chez les humains, il y a des explications scientifiques. Plusieurs variétés de chauve-souris, porteuses saines, constituent un réservoir naturel du virus Ebola (d'autres espèces de chauve-souris ayant des anticorps, mais pas de virus). Celles qui sont porteuses du virus sont suspectées d'avoir contaminé un animal avant de le transmettre à l'homme. On suppose l'origine chez les singes qui viendrait des habitudes africaines avec ces animaux, et plus particulièrement la consommation de viande ou plus probablement au niveau de la boucherie. SRAS et H1N1 ont fini par infecter les humains à cause de la promiscuité avec les animaux, respectivement canards et porcs (malades, en l'occurrence). Leur propagation par les voies aériennes a donné lieu à une pandémie, mais ces virus, chez les humains, ont quasi disparu et n'ont plus été source de nouvelle infection notable. De plus, un vaccin contre le H1N1 du genre Influenza (sous-type du virus de la grippe dont il existe plusieurs dizaines de variantes) a été développé et intégré à la vaccination régulière contre la grippe saisonnière.

Les grandes épidémies de l'histoire montrent que les dégâts causés par ces pandémies s'apparentent à des destructions massives, d'où la classification des

⁽⁴⁾ Friedrich-Loeffler-Institute (www.fli.de/), 26 avril 2020.

armes biologiques au côté des armes nucléaires et chimiques comme armes de destruction massive. Pour le seul XX^e siècle, un rapprochement peut être fait entre deux événements qui se sont succédé, la Première Guerre mondiale, souvent présentée comme la plus grande boucherie de l'histoire, et la grippe espagnole. La première a fait 18 millions de morts, sensiblement autant de militaires que de civils alors que la seconde a fait de 20 à 50 millions de victimes ; certaines estimations allant jusqu'à 100 millions. Il est clair que les pandémies trouvent l'essentiel de leurs victimes parmi la population civile. C'est donc elle qui doit être protégée contre les armes biologiques, d'autant que les attaques pourraient porter contre les plus grandes agglomérations. La lutte actuelle contre le Covid-19 montre que ce n'est pas après l'attaque qu'il faudra se préoccuper de réaliser ou acquérir les moyens de lutte tels que masques, surblouses, voire respirateurs ou tests de détection (présence du virus et d'anticorps). En effet, en cas d'attaque biologique avérée, la panique s'ajouterait à la question technique en augmentant de façon irrationnelle la demande mondiale. Dans le même temps, l'offre ne sera pas la même, car on n'imagine pas l'agresseur se porter au secours de ses victimes avant d'avoir atteint ses buts de guerre. C'est donc dès maintenant qu'il faut constituer des stocks qui se comptent en millions voire milliards d'unités. En ce sens, une attaque biologique ne se distingue pas d'une épidémie ou d'une pandémie ⁽⁵⁾.

Au-delà du matériel de soin technique, la lutte contre un agent pathogène qui selon toute probabilité sera inconnu, car il aura été développé dans le but de mener cette attaque, passe par un minimum d'autosuffisance dans un certain nombre de domaines stratégiques bien définis. Toutefois, on ne peut exclure une attaque biologique conduite par un pays ayant des capacités limitées dans le domaine et qui se contenterait de disperser un agent connu. Il faut donc s'assurer que notre industrie pharmaceutique, à l'instar de notre industrie paramédicale, conserve la capacité de développer, puis de fabriquer, les antidotes, que ce soit des vaccins ou des médicaments ainsi que des tests de détection pour évaluer la propagation de l'épidémie et l'immunisation de la population. Cela nécessite de rapatrier sans attendre la fabrication des principes actifs sur notre territoire ou dans des pays proches, et plus particulièrement en Europe. La capacité à protéger la santé de la population doit faire partie des objectifs stratégiques d'un gouvernement quel qu'il soit. Cette mission de protection de la population est inscrite dans la loi, dès la première phrase du code de la Défense : « La stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter. » En application de cette phrase, la *Revue stratégique* de 2017 va beaucoup plus loin en listant explicitement un certain nombre de risques, parmi lesquels les risques sanitaires.

⁽⁵⁾ Une épidémie est le développement et la propagation rapide d'une maladie contagieuse alors qu'une pandémie est une épidémie étendue à la quasi-totalité de la population de plusieurs continents (OMS).

« L'accroissement de la mobilité de la population favorise l'extension des aires de diffusion de certaines maladies, ainsi que la propagation rapide et à grande échelle de virus à l'origine d'épidémies diverses (syndrome respiratoire aigu sévère – SRAS)... Le risque d'émergence d'un nouveau virus franchissant la barrière des espèces ou échappant à un laboratoire de confinement est réel... plus grave encore, la diffusion de biotechnologies pourrait permettre à des groupes terroristes de conduire des attaques biologiques sophistiquées » ⁽⁶⁾.

Pour s'opposer efficacement à une arme, il faut en connaître les caractéristiques et les effets. C'est pourquoi il convient d'examiner ce que pourrait être le développement d'un arsenal biologique par une nation hostile ou une entité terroriste. Faute de réflexion dans ce domaine, une attaque biologique nous laisserait dépourvus comme pour l'apparition du Covid-19.

La nuisance de l'agent à utiliser est directement liée aux buts de guerre que l'agresseur se sera fixés, qui peuvent aller d'un affaiblissement momentané de la cible, pour obtenir un gain défini au préalable, à une reddition sans conditions en passant par un effondrement de la capacité industrielle, donc économique du pays visé. Plus l'agent est agressif, plus il est délicat à manier et nécessite une maîtrise importante du domaine et donc un développement qui demande du temps.

La première question qui se pose est celle de la nature de l'agent à utiliser, virus ou bactérie.

Une approche rapide pourrait faire pencher pour un virus puisque seul un vaccin est un antidote efficace, quoique souvent temporaire. Mais le développement d'un vaccin est généralement assez simple, pour autant que les virus soient génétiquement relativement stables, puisqu'ils ont un très petit génome. Toutefois, l'avantage ne peut durer qu'un temps, car le pays ciblé développera lui aussi un vaccin. Une bactérie semble donc un meilleur vecteur pour une arme biologique, mais elle est bien plus complexe à développer. En outre, les bactéries se prêtent plus facilement que les virus à une utilisation industrielle. On peut produire des bactéries en fermenteurs de plus de 200 m³. On quitte alors le domaine du laboratoire pour entrer dans celui de la production industrielle. De plus la biomasse peut-être lyophilisée et reste revivifiable *ad vitam aeternam*, ce qui réduit les quantités à stocker et à transporter, et de ce fait simplifie la logistique. Comme pour les virus, les bactéries affectant les voies respiratoires seraient les plus dommageables. La dissémination de telles bactéries pathogènes serait assez simple, par exemple, dans les réservoirs d'eau de consommation.

En outre, la maîtrise absolue de ces agents ne saurait être garantie *a priori*. Pour cette raison il serait déraisonnable d'employer un agent dont on ne connaîtrait pas un antidote sous peine de subir un effet boomerang. Il convient donc de mener parallèlement le développement de l'agent pathogène à utiliser et de son

⁽⁶⁾ *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 2017, p. 31.

antidote, vaccin ou médicament. Dans le cas d'un virus, l'agresseur ne serait pas à l'abri de ce retour de bâton, car sa mutation rapide probable demanderait une adaptation régulière du vaccin développé initialement. La vaccination d'une population se faisant *a priori* est retenue comme solution alors que l'utilisation de médicaments, le plus souvent curatifs, serait faite *a posteriori*.

Il est également important de noter que les technologies actuelles permettent très rapidement et facilement de détecter les modifications génétiques apportées et guideraient ainsi le développement d'antidote.

Le processus pourrait être le suivant car, comme les autres armes, les armes biologiques nécessitent des expérimentations. La première étape pourrait consister à développer un agent avec une pathogénicité modérée afin d'en conserver le contrôle, idéalement avec une létalité faible. Pour cette étape, un agent connu pourrait être utilisé, mais peu d'enseignements seraient tirés de cet essai. Le but de cette étape serait de tester les procédés de dispersion et les capacités de réaction de la cible. Le SRAS qui a fait son apparition en 2002 dans la province chinoise du Guangdong, quelle que soit son origine, présente ces caractéristiques. La transmission par voie aérienne est celle qui favorise le plus facilement la dispersion de l'agent.

La deuxième étape consisterait à utiliser un agent pathogène avec une létalité modérée et une pathogénicité au-dessus de la moyenne, la combinaison des deux devant obliger les cibles à prendre des mesures importantes pour lutter contre l'épidémie, à la limite y consacrer tous leurs efforts. L'effet se fera d'autant plus sentir que l'agent serait inconnu et qu'aucun antidote ne serait disponible à court terme. Le Covid-19 est un agent exemplaire sous cet angle. Mais l'emploi de cet agent doit être précédé par le développement et la fabrication de l'antidote. Un vaccin, quoique plus sûr comme antidote efficace contre un virus bien déterminé, est d'une utilisation plus délicate qu'un traitement, car il devrait être administré sélectivement à une population choisie pour garantir la réalisation des objectifs stratégiques et préserver l'économie. Il est délicat de vacciner en secret toute la population d'un pays alors qu'un traitement peut n'intervenir que quand il est nécessaire, soit qu'une partie de la population de l'agresseur est victime d'un effet collatéral, soit que voulant camoufler son méfait, il l'utilise initialement contre sa propre population pour se présenter comme la victime d'une épidémie naturelle, ou provoquée par un tiers. Dans ce cas, la partie de la population visée devra être en contact avec la cible réelle afin que l'agent soit transmis dans le pays visé d'une façon qui paraisse naturelle. Les dégâts contre la propre population de l'agresseur resteront limités en tout état de cause puisque l'antidote serait disponible dès avant la dispersion de l'agent. Certains régimes qui font peu de cas de leur population sont sans aucun doute prêts à sacrifier quelques milliers de leurs citoyens pour atteindre leurs objectifs géopolitiques.

La troisième étape, mais elle peut varier en fonction des objectifs que se serait fixés l'agresseur, serait l'emploi d'un agent à létalité élevée. Le virus Ebola est un client sérieux dans ce domaine bien qu'il ne se transmette pas par la voie aérienne qui est la transmission la plus efficace pour la dispersion.

Un agent de guerre biologique, en l'occurrence bactériologique, bien connu est l'anthrax (*Bacillus anthracis*) qui est facile et peu coûteux à fabriquer. De ce fait, il se prête bien à des actions terroristes, sans que l'on puisse exclure son emploi à grande échelle par un État.

L'expérimentation est tout aussi valable du côté de la défense, à condition de tirer les bons enseignements sur la façon dont celle-ci a été menée. De ce point de vue, la lutte contre la grippe H1N1 de 2009 par le gouvernement français et ses suites sont un parfait contre-exemple. Cette pandémie a été prise très au sérieux par le gouvernement, en particulier pour ce qui concerne les stocks d'équipements de protection individuelle et le nombre de vaccins commandés. L'épidémie a été assez rapidement maîtrisée, mais les conclusions qui en ont été tirées n'ont pas été les bonnes. Au lieu de considérer que la réaction avait été un succès puisque la pandémie avait été stoppée, le gouvernement a été critiqué. On en paye aujourd'hui le prix avec le Covid-19.

On pourrait s'interroger sur les pandémies à répétition depuis une vingtaine d'années : SRAS en 2002, grippe H1N1 en 2009 et Covid-19 en 2019 et chaque fois avec un agent pathogène inconnu jusque-là. Il convient toutefois de souligner que les scientifiques sont pour le moins réservés sur une conclusion qui tendrait à pencher pour une intervention humaine ; l'Asie étant considérée comme un vivier naturel de bactéries et de virus inconnus. En tout état de cause, quelles que soient les raisons de la pandémie liée au Covid-19, celle-ci constitue une réelle occasion de réfléchir aux conséquences d'une guerre biologique offensive dont nous serions la cible et donc comment nous y préparer.

Le coût de cette crise, résultant de la quasi mise à l'arrêt des économies les plus développées, va se chiffrer, pour la France, à plusieurs centaines de milliards d'euros. Mettant fin à toute perspective de rétablissement des comptes publics, elle contribue à handicaper l'économie nationale pour plusieurs années. Ce coût est sans comparaison avec celui de la prévention, d'autant plus que le matériel stocké peut être utilisé pour les besoins courants de la santé. Par exemple, les stocks de masques, surblouses et autres protections individuelles qui doivent être disponibles dans d'énormes quantités ne devraient être constitués qu'une seule fois en imaginant le milieu hospitalier couvrant ses besoins avec eux, permettant ainsi leur remplacement régulier. Il en va de même pour tout produit d'une durée de vie limitée qui, s'ils ont d'autres utilisations, réduirait fortement leur coût pour tenir des réserves suffisantes. Outre la constitution de stocks, il faut prendre des décisions politiques pour considérer comme stratégiques certaines industries et les maintenir sur le territoire national ou au niveau de l'Union européenne tout en prévenant

l'exclusivité d'un seul État. L'industrie pharmaceutique fait clairement partie de cette catégorie.

Pour se préparer à la guerre biologique, il n'est pas nécessaire d'accuser quelque pays que ce soit d'avoir utilisé de telles armes, ce qui ne manquerait pas de créer une crise diplomatique alors que dans le même temps nos principaux alliés ne nous suivraient pas. Il suffit de dire que les mesures prises le sont en conséquence des analyses de la crise telle qu'elle s'est déroulée, ce qui nécessite un courage politique certain. Parallèlement, une action diplomatique doit être menée pour placer sous le contrôle d'une agence internationale les installations de recherche biologique classées P4, comme cela se fait pour le nucléaire avec l'AIEA. En effet, la Convention sur l'interdiction des armes biologiques est très nettement insuffisante comme dit plus haut. La coopération internationale et la confiance sont encore plus indispensables dans ce domaine, car il en va de la santé de la population mondiale. Ce qui précède démontre le risque limité d'une action terroriste à caractère biologique élaboré ⁽⁷⁾. Sauf si le groupe terroriste servait de faux nez à un État doté des capacités de recherche suffisantes. ♦

Courriel des auteurs : hmorelle@gmail.com - morelle.gilles@gmail.com

⁽⁷⁾ Frédéric Joignot : « Tous hantés par Ebola », *Le Monde*, 18 septembre 2014, mis à jour le 19 août 2019 (www.lemonde.fr/).

L'armée belge face au Covid-19 : le choix de la sémantique

André Dumoulin

Attaché à l'Institut royal supérieur de défense (IRSD, Bruxelles) et à l'Université de Liège.

Dans bien des pays, différentes mesures de lutte contre le Covid-19 ont été mises en place avec plus ou moins de résultats, les enseignements étant difficiles à mesurer, car toujours parcellaires et mouvants, avec son lot de fautes de gestion et d'anticipation. Parmi eux, la Belgique qui a eu à gérer la question des stocks de masques, blouses, tests réactifs et médicaments, les rapatriements de nationaux et de binationaux, et la problématique importante des maisons de repos (nos Ehpad belges), moins celle du nombre de lits disponibles encore en suffisance dans un pays où le maillage sanitaire et hospitalier est très important ⁽¹⁾.

Le 13 mars prenait effet les premières mesures de confinement parallèlement à la mise en œuvre de mesures en matière de santé. Au sein des forces armées, la position de l'état-major évalua en deux temps.

Dans un premier temps, après deux semaines, le message premier fut que « la Défense continue de s'acquitter de ses tâches essentielles » tout en travaillant au maximum sur le mode du télétravail et du travail à domicile. Le personnel, non impliqué dans les missions essentielles, reste autant que possible chez lui, prêt à être déployé. Le Centre de coordination et d'information corona (C2IC) fonctionna à plein régime. « Des éléments de planification et de C2 supplémentaires ont été mis en place, notamment pour étudier et coordonner efficacement les différentes options de soutien à la Nation. »

Même si la Défense fut perçue en apparence comme absente, la réalité était tout autre puisque dans les coulisses, elle travaillait avec d'autres départements et services fédéraux pour planifier les capacités militaires dans divers domaines, et les rendre disponibles là où les besoins seront les plus grands. Plusieurs activités eurent déjà lieu dans le cadre de la lutte contre Covid-19 : renforcement du Central 112 à Bruxelles et dans le Brabant flamand ; déploiement de 3 ambulances de l'Hôpital militaire Reine Astrid (HMRA) pour le transport de patients Covid-19 ; extension de la capacité grands brûlés de l'HMRA au profit d'autres hôpitaux (les patients brûlés – de toute la Belgique, à l'exception de Lovreval – sont transférés au centre des grands brûlés de l'HMRA pour libérer de la capacité supplémentaire dans d'autres hôpitaux) ; augmentation de la capacité chirurgicale (HMRA) avec 6 lits ; 2 officiers de liaison (planificateurs médicaux) en renfort au Service public fédéral

⁽¹⁾ Cela est dû en partie à l'existence additionnelle d'établissements catholiques, privés et publics.

(SPF), Santé publique (coordination et gestion de crise) ; mise à disposition d'un respirateur ; appui en matériel pour zone de triage ; rapatriement des compatriotes et des citoyens de l'UE ; déploiement des capacités de transport et de stockage (y compris les masques buccaux) au profit du Service public fédéral de la santé publique (mise à disposition d'un entrepôt central à Peutie et de 6 dépôts provinciaux) ; appui à l'accueil des personnes sans-abri dans plusieurs grandes villes.

Le 27 mars, l'état-major avertit qu'il était prêt à fournir le soutien suivant, sur demande et à court terme : 6 *Rôle 1* (médecin, SOffr, infirmiers, ambulanciers) prêts à se mobiliser dans les 4 heures (pendant les heures de service) et autonomes pendant 72 heures pour effectuer le pré-triage, en déploiement comme *Medical Quick Reaction Force*, renforcer ou soulager les *Medical Task Forces* civiles ; un *pool Emergency Medical Technicians* est sur préavis dans les 8 heures (pendant les heures de service) pour renforcer ou soulager les prestataires de soins civils ou pour renforcer les services ambulanciers ; renforcement individuel de la coordination médicale ou des niveaux de décision avec des planificateurs médicaux, vétérinaires, pharmaciens, dentistes ; analyser et éventuellement diriger une capacité hospitalière intermédiaire ; mise à disposition d'une capacité de décontamination (*CBRN – Chemical, Biological, Radiological and Nuclear*, vétérinaire) ; 2 officiers de liaison supplémentaires (planificateurs médicaux) en renfort au SPF Santé publique ; appui du *DLD-Bio (Defense Laboratory Department)* au laboratoire mobile de la protection civile ; appui au SPF Justice.

Ne pas s'imposer

D'autres capacités pouvaient également être déployées pour soutenir la nation. À ce moment, le message de la Défense à la nation est clair : « Nous ne voulons pas nous imposer, mais nous sommes prêts à fournir une aide rapidement et efficacement lorsque le gouvernement fédéral nous le demande, et que nous pouvons apporter de la valeur ajoutée. »

En attendant, les opérations à l'étranger au Mali, au Niger, en Afghanistan, en Lituanie... et sur mer se poursuivent sans discontinuer et les vols F-16 ont repris le 9 avril après trois semaines de pause afin de garantir les capacités, maintenir le niveau opérationnel des pilotes et surveiller les vols de maintenance obligatoires de certains petits avions de tourisme. Quant au *QRA (Quick Reaction Alert)*, les Hollandais assuraient leur tour de garde.

Au niveau national, les militaires continuent à assurer la sécurité dans la rue avec *OVG/OSG (Operation Vigilant Guardian et Operation Spring Guardian)* et surveillent toujours un certain nombre de sites sensibles, en conditions Covid-19, sachant que des militaires furent atteints et mis en quarantaine. Cependant, bien des exercices ont été annulés, dont un exercice belgo-néerlandais, *Swift Blade*, en avril, coordonné par l'Agence européenne de défense (AED) regroupant une trentaine d'hélicoptères issus d'une dizaine de pays, mais aussi l'exercice *Desert Lion* qui devait avoir lieu en Jordanie au mois de juin.

Dès la première semaine d'avril, l'armée belge continua à agir discrètement en soutien au pays, sachant que la première ligne de sécurité et de secours (hôpitaux, soins intensifs, protection civile, Croix-Rouge, police) n'était pas dépassée. Trois ambulances ont commencé à transporter les malades vers des hôpitaux moins surchargés et la Défense a plusieurs fois rapatrié des Belges bloqués à l'étranger, comme ceux du Mali, d'Afrique du Sud et du Congo. Elle a distribué 1 700 litres d'éthanol à treize hôpitaux de la province de Liège. Enfin, les médecins militaires travaillent, en dehors de leurs heures de service, pour des hôpitaux civils. Deux cents membres de la composante médicale « sont en préavis de 4 heures »⁽²⁾. L'armée dispose d'un petit stock d'une vingtaine de respirateurs, dont quatre ont déjà été prêtés à des hôpitaux.

Un engagement sur appel

L'armée ne dispose plus⁽³⁾ en revanche d'un hôpital de campagne complet, de type *Rôle 2*, avec des quartiers opératoires et salles de réveil. Il est en commande depuis janvier 2020, pour un montant de 12 millions d'euros. Les premiers modules devraient être livrés à la fin de l'année si les entreprises parviennent à respecter leur calendrier de livraison en raison de la pandémie. Le contrat prévoit l'achat d'un module *Rôle 2 Basic*, qui permet d'effectuer des interventions chirurgicales vitales, et de modules *Enhanced*, qui, dans leur configuration maximale, peuvent prendre en charge 16 patients gravement blessés, accueillir un laboratoire et isoler les soldats en cas de maladies infectieuses. L'objectif de l'hôpital de campagne consiste à prendre en charge une traumatologie de guerre. Il peut être utilisé en cas d'attentats terroristes sur le sol belge, mais pas fournir des soins en cas de pandémie⁽⁴⁾. Les soldats du Génie basés à Amay disposent cependant de tenues *CBRN* idéales pour faire le tri de malades présumés.

Cependant, à la différence de la France, la superficie du pays (18 fois moins que l'Hexagone) n'impose pas de déplacements importants entre hôpitaux sur le principe de trains TGV ou d'avions de transport affrétés. Il existe un hôpital récemment déplacé vers une autre grande structure moderne, le Montlegia, sur les hauteurs de Liège, libérant ainsi de nombreux espaces aménageables à l'hôpital Saint-Joseph.

En avril, la Défense commença à envoyer des militaires en appui dans les *homes* qui pouvaient en avoir besoin pour faire face. Les deux premiers établissements à bénéficier de cette aide étaient situés à Jette (Bruxelles) et à Lustin

⁽²⁾ Selon le chef de la composante santé, le général Pierre Neirinckx.

⁽³⁾ L'ancien hôpital de campagne fut déployé en 2006 à Tibnine au Liban.

⁽⁴⁾ Relevons que l'armée belge possède certaines capacités et compétences en matière de guerre biologique (bioterrorisme) et que des exercices ont déjà eu lieu à Vilvorde en juin 2018, mais aussi lors des alertes à l'anthrax. Elle dispose d'un laboratoire mobile de haute technologie « *B-Life* » (fruit d'une collaboration entre la Défense, l'Université de Louvain, des PME belges, le Luxembourg et l'Agence spatiale européenne) qui a été transféré en Guinée en 2014 afin de lutter contre le virus Ebola.

(commune de Profondeville en province de Namur) en activant le 3^e Élément médical d'intervention, bataillon spécialisé dans le soutien médical des unités.

Lorsqu'une maison de repos s'adresse (obligatoirement) au ministère, celui-ci va relayer la demande auprès du Centre de crise ⁽⁵⁾ qui va ensuite la soumettre à la Défense ou à d'autres partenaires. Jusqu'à 10 maisons de repos reçurent l'aide de l'armée (au 21 avril) pour la désinfection de locaux et d'ambulances, et l'expertise en matière de tests, de matériel, d'apport médical, de soutien transport, de distribution de repas, de déplacement de pensionnaires et d'aide-cuisinier dans les *homes*. La composante médicale peut fournir 6 équipes composées chacune d'un médecin, d'un infirmier, dix ambulanciers et deux ambulances, notamment pour appuyer les points de prétriage et/ou les maisons de repos. L'objectif premier est bien d'enlever une série de tâches aux soignants. Le Centre de santé mentale de l'hôpital militaire de Neder-Over-Heembeek (HMRE) accueille les professionnels de la santé dans le besoin et fournit un appui aux civils dans de même domaine. L'armée stocka également du matériel médical de qualités hétérogènes venant de l'étranger *via* l'aéroport de Bierset et acheminé vers la caserne de Peutie, pour le tri, avant redistribution vers les *hubs* provinciaux d'où les différentes institutions de soin sont alimentées. Le 27 avril, le ministère de la Défense fut chargé de commander, *via* son service des achats et la procédure du marché public (candidats fournisseurs et remise de prix), 12 millions de masques en tissu pour la population à distribuer avec méthode ; cela, dans un marché européen saturé et en partie sous dépendance de qualités « différentes » à vérifier.

Dans tous les cas, le personnel non impliqué dans les opérations, entraîné ou activités indispensables à la continuité du service, est maintenu en *stand-by* à la maison afin d'anticiper toute demande future du gouvernement qui aurait besoin d'un renfort à très court terme de la Défense en maintenant en sécurité du personnel en réserve. Relevons que le 21 avril, le renseignement militaire belge (SGRS) et la Sûreté de l'État ont alerté conjointement la population sur plusieurs menaces extrémistes (*fake news*, sabotage) liées à la pandémie. L'armée, comme dans bien des pays, fait ce qu'elle peut, avec ce dont elle dispose et si on le lui demande.

Le choix du discours

Étant voisins, nous pûmes observer l'usage, dès le 16 mars et jusqu'au 15 avril 2020, de termes martiaux « nous sommes en guerre » par la France ; y inclus d'autres mots de vocabulaire calqués sur la phraséologie guerrière. Ces expressions purent rajouter de l'angoisse à un certain nombre de citoyens, mais pouvaient être en phase avec une culture stratégique propre à l'Histoire et aux

⁽⁵⁾ Des officiers de liaison de la Défense sont présents au Centre de crise et peuvent aiguiller la demande. Concernant l'historique de la planification d'urgence et la gestion de crise en Belgique, cf. Aline Thiry et autres (ULg) : « Du coronavirus au *corpus* de la planification d'urgence... », *Le Soir*, 2 avril 2020.

engagements militaires français. Reste que la « guerre » au sens propre inclut les bombardements, les destructions matérielles, les déplacements importants de population, les coupures diverses d'alimentation publique en eau, électricité et chauffage. Un espace confrontationnel bien différent de la situation sanitaire que le monde vit actuellement, nonobstant le confinement, une médecine d'urgence et le nombre de victimes directes ou différés. C'est probablement dans cet esprit que la métaphore guerrière fut reprise avec insistance et dans un premier temps par les autorités françaises et les médias hexagonaux.

En Belgique, la notion de « guerre » ne fut jamais reprise, privilégiant celle de « crise du soin ». Il fut plutôt question officiellement de jouer sur l'adhésion des Belges aux consignes et aux mesures de confinement vu comme une agression psychologique, mais considérées comme « la » solution ; sans cependant imposer de documents d'autorisation de sortie à compléter. La Première ministre Sophie Wilmès (libéral francophone) au style empathique, compassionnel et pédagogique remercie régulièrement le monde médical pour leur courage et les citoyens pour le respect des règles, qui « jouent le jeu » même si diverses situations urbaines furent parfois difficiles à maîtriser. Discours qui est souvent précédé par des paroles autour des familles en deuil.

Ce gouvernement en affaires courantes et minoritaires évolue dans un climat d'union nationale avec l'adhésion plus ou moins ferme de tous les partis politiques malgré les difficultés à gérer une maladie inconnue et des positionnements parfois différents sur les mesures à prendre dans les champs économiques et sociaux. Des tensions politiques furent perceptibles durant le mois de mai autour d'incohérences ⁽⁶⁾ : les priorités entre économie et santé publique, la question des aînés, l'absence de masques ou de leur qualité, le coût des gels à géométrie variable, les détournements en marchés parallèles, le choix dans le calendrier des déconfinements partiels. La centralité de raison pouvait n'être qu'apparente car les positions communautaires restaient en embuscade : les élections vers un gouvernement cette fois de plein exercice étant dans bien des esprits. Nous sommes maintenant dans une sorte de « déconfinement du jeu politique » (Laborderie, UCL). Le surréalisme belge était passé par là, dès lors que le pays fonctionne avec des instances fédérales, régionales, communautaires et provinciales avec plusieurs ministres de la Santé aux statuts différents, nonobstant le fait que le fédéral reste la source première d'autorité et d'instructions à la population. Mais la cacophonie fut, par moments, bel et bien présente. Cela n'empêcha pas l'apparition de quelques drapeaux belges aux fenêtres, parallèlement aux remerciements de 20 heures auprès du personnel soignant.

De la résilience

Dans cet espace anxiogène, le rôle des médias fut essentiel et terriblement complexe à mener car l'inquiétude reste encore bien présente avec un mono thème

⁽⁶⁾ Cf. à ce sujet, « Banale grippe le 3 mars, quarantaine généralisée le 14 : histoire belge d'une pandémie », *Le Soir*, 14 avril 2020.

dominant à chaque JT, à chaque sujet des chaînes en continu françaises que bien des Belges suivent en comparaison. Nous savons par différentes études que les formats écrits sont moins anxiogènes que les chaînes TV en continu (amplification émotionnelle), mais qu'il s'agit de choisir des locuteurs privilégiés à inviter : épidémiologistes, services de police, services de secours, médecins, forces de sécurité, chercheurs qualifiés, tout en insistant sur l'unité sociétale (« esprit de corps », fraternité, soutien au personnel de la santé). C'est pour cette raison – calquée sur les enseignements tirés des catastrophes et des attentats – que l'on fit parler en Belgique, tous les jours, en conférence de presse radiotélévisée, le Dr Emmanuel André, virologue et épidémiologiste, mais aussi Steven Van Gucht, virologue puis Yves Van Laethem, infectiologue comme porte-parole interfédéral du Centre de crise sur le Covid-19 en lieu et place ⁽⁷⁾ progressivement du ministre de la Santé, Maggy de Block, même si elle est médecin de formation, mais qui pouvait néanmoins répondre aux sollicitations des médias.

Au-delà de cette forme de réponse *post*-traumatique, la politique de défense de la Belgique va devoir examiner le poids de sa composante médicale, la place qu'elle consacre à l'aide à la nation et son positionnement futur dans la « Déclaration de mission de la Défense et cadre stratégique pour mise en condition » de septembre 2019. Relevons que dans la *Vision stratégique 2030*, « l'aide à la nation a été quasiment escamotée. Elle n'en fait plus partie comme étant une priorité, un des axes centraux, un des piliers majeurs de la politique de la Défense » ⁽⁸⁾. La réponse sanitaire doit être pensée internationalement, comme une cause commune en évitant toute comparaison mortifère entre les pays ⁽⁹⁾, assurément malvenue et des plus malsaine. La crise est de toute évidence le révélateur de toute l'importance à accorder aux services publics.

Pour le président allemand Frank-Walter Steinmeier, dans son discours de Pâques, ce qui est vécu n'est pas une guerre, mais un test de l'humanité, la solidarité n'étant pas une possibilité, mais une obligation ⁽¹⁰⁾. Mais si gouverner c'est prévoir, nous sommes ici dans l'imprévisible, dans une sorte de « sélection naturelle ». Et les tentatives de prise en charge basées sur le principe de précaution à des niveaux jamais atteints en temps de paix semblent montrer que l'Homme est projeté dans « une crise anthropologique où nous sommes rappelés à notre condition animale » (Françoise Héritier ; Stéphane Audoin-Rouzeau). ♦

Données au 15 mai 2020

⁽⁷⁾ En France, les conseillers politiques furent récemment mis en cause (*Le Soir*, 8 avril 2020, p. 16). Ce fut également le cas en Belgique en visant le ministère de l'Intérieur (*La Libre Belgique*, 7 avril 2020).

⁽⁸⁾ Interpellation de Christophe Lacroix (parti socialiste), compte rendu intégral, Commission de la défense nationale, Chambre des représentants de Belgique, Bruxelles, 8 avril 2020, p. 9. Cependant, dans une communication du chef d'état-major (*Flash Défense* du 16 avril), nous pouvons lire : « Le militaire au service de la nation fait peut-être un cliché pour certains, mais la façon dont vous donnez forme et substance à cette mission pendant cette crise me remplit de fierté et de respect. »

⁽⁹⁾ Au 11 mai, on comptait 146 700 décès en Europe selon l'Agence européenne de surveillance des maladies de Stockholm (ECDC).

⁽¹⁰⁾ Il s'agira de s'interroger sur la clause de solidarité au sein de l'UE (article 222) qui fut déclenchée sans vrais résultats et des réquisitions/détournements d'équipements médicaux entre États européens.

Un arc de crise sous-estimé : Inde-Pakistan-Afghanistan

Daniel Jouanneau

Diplomate, ancien ambassadeur au Mozambique, au Liban, au Canada et au Pakistan.

Au-delà du Proche et Moyen-Orient, dont l'instabilité chronique menace notre sécurité, un autre arc de crise représente un risque pour la paix : le triangle Inde-Pakistan-Afghanistan. Inde et Pakistan sont en conflit depuis le jour de leur indépendance. Si l'Inde est liée à l'Afghanistan par une coopération de plus en plus étroite, les relations entre l'Afghanistan et le Pakistan se caractérisent par une profonde méfiance mutuelle.

Le conflit indo-pakistanaïse était en germe avant même la partition de 1948. La création d'un État du sous-continent indien séparé pour les musulmans minoritaires du *Raj* britannique n'était pas l'objectif des responsables politiques musulmans de l'Empire des Indes. La Ligue musulmane ⁽¹⁾ revendiquait une représentation politique paritaire pour les musulmans et pour les hindous, bien supérieurs en nombre ⁽²⁾. Au principe « un homme, une voix », elle opposait la thèse de l'égalité entre communautés. Les musulmans du sous-continent espéraient alors trouver leur place dans une très grande Inde décentralisée, dont le territoire aurait correspondu à l'Inde, au Pakistan et au Bangladesh d'aujourd'hui.

Quand ils comprirent que l'Inde indépendante de Gandhi et de Nehru serait laïque, mais que les hindous la domineraient politiquement, ils se replièrent sur leur plan B, et demandèrent à la puissance coloniale de créer un État pour eux seuls. La Grande-Bretagne et les États-Unis voulaient disposer d'un allié contre l'URSS dans la région, alors que tout le monde pensait que l'Inde basculerait plus ou moins dans le camp soviétique. Le Pakistan fut l'un des États fondateurs du pacte de Bagdad avec le Royaume-Uni, l'Iran, l'Irak et la Turquie (1955).

Historiquement, le Pakistan s'est construit contre l'Inde. Il a bâti un État sur la religion, alors que l'Inde faisait le choix contraire. Décidée par un gouvernement britannique qui ne voyait pas comment sortir autrement de l'impasse, la partition de 1947 fut bâclée et sanglante. Elle a créé un fossé durable de méfiance entre l'Inde et le Pakistan. L'armée pakistanaïse s'est toujours considérée comme la garante de cette république islamique, de son intégrité territoriale comme toute armée mais, plus encore, de son identité.

⁽¹⁾ Créée en 1906.

⁽²⁾ En 1947, l'Inde britannique compte 410 millions d'habitants dont 115 millions de musulmans.

L'obsession de la menace indienne est le socle de la politique étrangère et de sécurité du Pakistan, et le prisme à travers lequel il juge celle des autres. Priorité a été donnée à la défense dans le budget de l'État par tous les gouvernements qui se sont succédé à Islamabad, civils aussi bien que militaires, et le Pakistan est le seul État musulman à être doté de l'arme nucléaire. La confrontation avec l'Inde a toujours été utilisée par le Pakistan à des fins de politique intérieure. Elle aide à souder l'opinion publique pour lui faire oublier le médiocre bilan des politiques économiques et sociales.

Jamais résolue, la question du Cachemire reste l'obstacle majeur à tout rapprochement entre l'Inde et le Pakistan. Au moment de la partition, le Cachemire, État princier, avait le choix de rejoindre l'Inde ou le Pakistan. Il avait, comme aujourd'hui, une population en majorité musulmane. La thèse du Pakistan est qu'il aurait donc dû lui être rattaché. Mais des éléments pachtounes venant de l'actuel Pakistan s'infiltrèrent et le maharadjah hindou du Cachemire, Hari Singh, demanda l'aide de l'armée indienne, s'engageant en contrepartie à opter pour un rattachement à l'Union indienne.

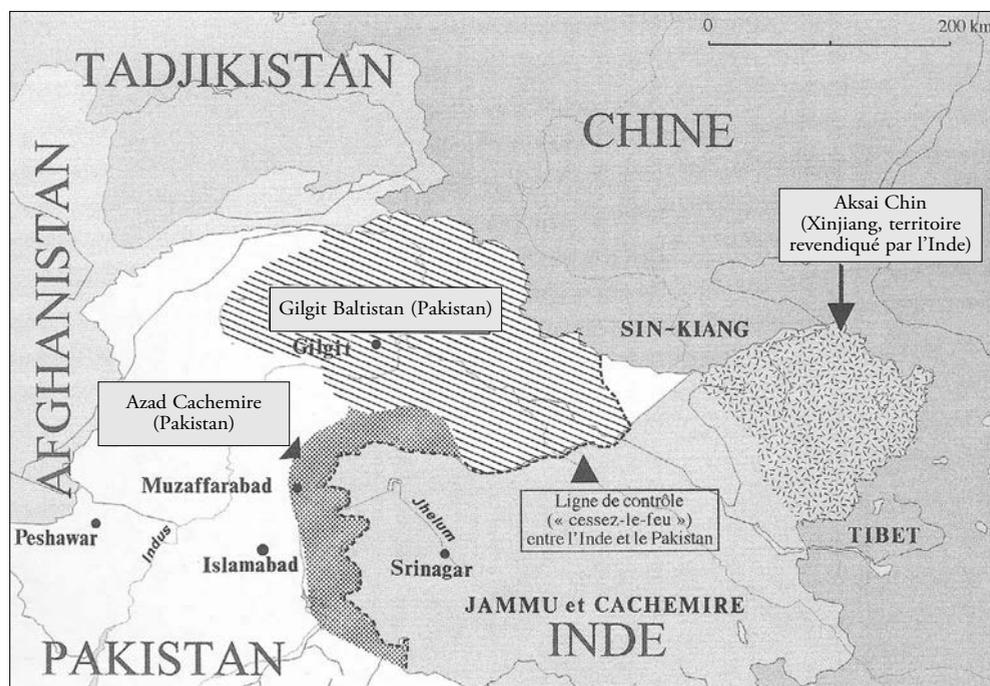
L'ONU intervint à la demande de l'Inde. Après plusieurs mois de conflit, les Nations unies réussirent à négocier un cessez-le-feu ⁽³⁾. L'Inde conservait le contrôle du Jammu-et-Cachemire, soit les deux tiers du territoire, le Pakistan se voyant attribuer l'Azad Cachemire et le Gilgit-Baltistan. Cependant, tous les gouvernements indiens ont toujours refusé, malgré plusieurs résolutions du Conseil de sécurité, d'organiser le plébiscite qui devait accompagner le cessez-le-feu et qui permettrait aux Cachemiris d'opter pour le rattachement à l'Inde ou au Pakistan ⁽⁴⁾. L'Inde considère que le Cachemire dans sa totalité fait partie intégrante de son territoire, pas seulement la partie qu'elle occupe actuellement. Pour elle, c'est une question intérieure. Pour le Pakistan, la partie musulmane et la plus peuplée du Jammu-et-Cachemire, la vallée du Cachemire et sa capitale Srinagar, doivent lui être rattachées. Il demande à la communauté internationale d'exiger l'application des résolutions du Conseil de sécurité.

La question du Cachemire est à l'origine de trois des quatre guerres entre les deux pays. La première est celle de 1947-1948. La deuxième, en 1965, vit l'armée pakistanaise pénétrer en territoire indien et l'armée indienne marcher en direction de Lahore. La quatrième, en 1999, fut déclenchée par le général Musharraf, chef

⁽³⁾ Résolution du Conseil de sécurité n° 39 du 20 janvier 1948, première d'une longue série. Les résolutions suivantes, dont le Pakistan dénonce régulièrement la non-application, disposent (RCSNU 47 de 1948) que le Pakistan doit d'abord « évacuer de l'État de Jammu-et-Cachemire les membres des tribus et les ressortissants du Pakistan qui ne résident pas normalement dans cet État ou qui y ont pénétré dans le but de combattre et, ensuite, empêcher l'entrée dans l'État de tels éléments ainsi que de tout apport d'aide matérielle aux individus combattant à l'intérieur de l'État ». Islamabad ne mentionne jamais cette disposition, dont le respect est un préalable au plébiscite. Étant sous chapitre VI, les résolutions sur le Cachemire ne peuvent faire l'objet de contrainte pour leur application.

⁽⁴⁾ La population du Cachemire (au total 10 millions environ) est presque entièrement musulmane côté pakistanaise, mais elle l'est aussi, dans sa grande majorité, côté indien. L'Inde revendique le Cachemire chinois, l'Aksai Chin, inséré entre le Ladakh et le Tibet, que la Chine considère comme partie intégrante du Xinjiang, et que traverse une route stratégique reliant cette province au Tibet.

d'état-major de l'armée pakistanaise, à l'insu du Premier ministre Nawaz Sharif, pour occuper des positions stratégiques dans le district indien de Kargil. Elle se termina en quelques semaines par une victoire indienne. Comme chacun des deux pays conteste la division du Cachemire décidée en 1948, il n'existe pas entre les parties indienne et pakistanaise du Cachemire une frontière reconnue, mais une « ligne de contrôle » ⁽⁵⁾.



La troisième guerre indo-pakistanaise, en 1971, n'avait pas de rapport avec le Cachemire, mais fut la plus grave de conséquences pour le Pakistan, puisqu'elle déboucha sur la perte de sa partie orientale, et l'indépendance du Bangladesh ⁽⁶⁾.

La fin des années 1980 vit monter en puissance au Cachemire un mouvement séparatiste durement réprimé par l'Inde et soutenu par le Pakistan de façon de plus en plus évidente. Après le retrait des troupes soviétiques d'Afghanistan, des combattants moudjahidines sont formés et équipés par les services pakistanaï (Interservices Intelligence Agency) pour être infiltrés au Cachemire.

⁽⁵⁾ Résultat de l'accord de Simla, signé le 3 juillet 1972 par Indira Gandhi et Zulficar Ali Bhutto.

⁽⁶⁾ C'est à la suite de cette amputation traumatisante pour le Pakistan et son armée que Zulficar Ali Bhutto décida de doter son pays de l'arme nucléaire.

Depuis quarante ans, les tentatives d'apaisement par le dialogue politique ont alterné avec des périodes de grandes tensions. Au Cachemire, les affrontements ont été réguliers entre indépendantistes et armée indienne. De très graves attentats terroristes ont été perpétrés en territoire indien par des mouvements extrémistes liés au Pakistan : attentat contre le Parlement de New Delhi en 2001, attentats de Bombay de 2008, qui firent 188 morts. Revendiqué, comme celui de 2001, par le Jaish-e-Mohammed, l'attentat du 14 février 2019 contre un convoi de l'armée indienne, à Pulwama, tue 46 paramilitaires. L'Inde procède à une « frappe préventive » au Pakistan, visant le principal camp d'entraînement de l'organisation. C'est la première fois, depuis 1971, que l'armée indienne intervient en territoire pakistanais, au-delà de la ligne de contrôle, et qui plus est par des moyens aériens. La libération rapide du pilote indien fait prisonnier après que son MiG-21 ait été abattu par les Pakistanais, permet de prévenir une aggravation des tensions lors de cette crise, l'une des plus graves de ces dernières années entre les États voisins.

Une accalmie de courte durée

Lors de la visite d'Imran Khan à Washington en juillet 2019, un échange de bons procédés a semblé s'esquisser : le Pakistan ferait pression sur les *taliban* afghans, qu'il héberge, pour faciliter leur négociation avec les États-Unis, et donc le retrait américain d'Afghanistan, et en contrepartie Washington s'efforcerait de convaincre l'Inde de reprendre avec le Pakistan les discussions sur le Cachemire. New Delhi a immédiatement réagi : l'Inde n'acceptera aucune médiation internationale. Devant l'Assemblée générale des Nations unies (27 septembre 2019), le Premier ministre Imran Khan consacre la moitié de son discours de 50 minutes au Cachemire. Il dénonce l'idéologie du BJP qui proclame la supériorité de la race aryenne, son arrogance et sa haine des musulmans. Il compare l'inaction de la communauté internationale au silence qui avait accompagné la montée du nazisme en Allemagne dans les années 1930. « Le monde n'a rien fait. Nous sommes revenus à 1938. C'est un test pour l'ONU : vous êtes ceux qui ont reconnu le droit du peuple cachemiri à l'autodétermination. Faites-le respecter. »

En février 2019 le Premier ministre Narendra Modi réforme la loi sur la citoyenneté et facilite la naturalisation des réfugiés originaires du Pakistan, d'Afghanistan et du Bangladesh sur un critère confessionnel qui exclut notamment les musulmans. En août de la même année, M. Modi, dont le parti nationaliste hindou BJP a été réélu triomphalement aux législatives de mai, décide de mettre fin au régime d'autonomie accordé par la Constitution indienne de 1950 à l'État du Jammu-et-Cachemire, et qui ne laissait à l'État fédéral que les grandes fonctions régaliennes. C'est un chiffon rouge pour Islamabad.

Les grands partenaires de l'Inde comme du Pakistan ont exhorté les deux parties à régler leur différend par le dialogue bilatéral, auquel elles s'étaient engagées en 1972 dans l'accord de Simla.

La Russie est l'alliée de l'Inde depuis la guerre froide, son premier fournisseur de matériel militaire, mais elle a signé en 2017 un accord de coopération militaire avec le Pakistan et lui a livré des hélicoptères de combat. L'Europe, comme la France, a renforcé ses partenariats avec l'Inde et observe une attitude prudente.

Au volet territorial du conflit sur le Cachemire, s'ajoute un contentieux sur l'eau. L'Indus, qui est aussi essentiel au Pakistan que le Nil l'est à l'Égypte, reçoit 80 % de son eau des glaciers himalayens. Ses affluents rive gauche ont tous leur source, soit au Cachemire, soit au Tibet, mais traversent le Cachemire. Un traité indo-pakistanaï de 1960, signé sous l'égide de la Banque mondiale, a créé un mécanisme de répartition et de régulation, en attribuant à chacun des deux pays trois affluents et en instituant une commission bilatérale pour régler les différends. Le Pakistan dénonce une surutilisation par l'Inde de l'amont cachemiri de l'Indus, par une politique de construction de petits barrages, de nature à réduire le débit disponible pour l'agriculture de l'aval pakistanaï.

Après l'attentat de 2019 contre les paramilitaires indiens, Narendra Modi a menacé de dénoncer le traité (« l'eau ne peut pas couler avec le sang »). Jusqu'ici cependant, la commission bilatérale de l'Indus a continué à fonctionner correctement malgré les guerres et les périodes de tensions. C'est au moins un domaine dans lequel le dialogue se poursuit normalement. Mais le recul des glaciers himalayens, conséquence du réchauffement climatique, va provoquer une pénurie d'eau dans les deux pays, dont les besoins en irrigation et en électricité sont croissants.

Le second sujet de conflit entre le Pakistan et l'Inde : l'Afghanistan

L'Afghanistan a des relations étroites avec l'Inde, et depuis toujours compliquées et méfiantes avec le Pakistan. Il est, avec le Cachemire, l'autre théâtre de leur affrontement.

Pendant plusieurs siècles, Inde et Afghanistan ont fait partie du même territoire. Aux III^e et II^e siècles avant J.-C., l'empire Maurya s'étendait jusqu'à Kandahar. Une route reliait Chittagong à Kaboul. Les deux pays ont été gouvernés du XVI^e au XVIII^e siècles par les mêmes empereurs moghols : Babur, petit-fils de Tamerlan, Humayun, Akbar, Jahangir. Cet empire avait deux capitales, Kaboul et New Delhi. En 1747, après avoir vaincu les Perses et proclamé l'indépendance de l'Afghanistan, Ahmed Shah Durrani étendit son empire jusqu'au Cachemire et à l'actuel Pendjab indien.

Pakistan et Afghanistan ont un peuple en commun : les Pachtouns. Les Pachtouns afghans ont eu pendant des siècles une longue histoire de rébellion contre leurs dirigeants, lorsqu'ils venaient d'Asie centrale ou de l'Inde. Ils furent à la pointe du combat contre l'armée britannique en 1839-1842, 1878-1880 et 1919. Ils rejetèrent la ligne tracée par sir Mortimer Durand en 1893 parce qu'elle avait été négociée sans leur accord et qu'elle coupait leur peuple en deux.

La communauté pachtoune représente 40 % de la population afghane, soit environ 16 millions d'habitants, avec un rôle politique traditionnellement dominant ; elle est estimée au Pakistan à 30 millions de personnes sur 220. Avec la ligne Durand, plus de la moitié de la population pachtoune afghane se retrouva du côté de l'Empire des Indes. Cette amputation arbitraire a toujours nourri chez les Afghans le rêve d'un « grand Pachtounistan » réunifiant les tribus de part et d'autre de la frontière. De surcroît, avec la ligne Durand, l'Afghanistan perdait le Baloutchistan, et donc son accès à la mer. En 1947, les dirigeants nationalistes pachtouns demandèrent pour leur peuple le droit de choisir par référendum entre un rattachement au Pakistan ou la création d'un État indépendant, qui aurait réuni Pachtouns afghans et pakistanais. Cette seconde option leur fut refusée par Jinnah. Le peuple pachtoun était donc condamné à demeurer divisé, à cheval sur deux pays ⁽⁷⁾.

En 1947, après la partition de l'empire des Indes, lorsque l'Assemblée générale des Nations unies se prononça sur la demande d'adhésion du Pakistan, l'Afghanistan fut le seul État à voter contre. Et si les deux pays ont aujourd'hui des relations diplomatiques, l'Afghanistan refuse toujours de reconnaître la ligne Durand comme frontière, et considère comme nuls et non avenues l'accord de 1893 et les traités qui le confirmèrent. En 2013, le président Hamid Karzai répétait que « l'Afghanistan ne reconnaît jamais la ligne Durand, frontière artificielle ». Sauf à avoir de grandes difficultés avec son opinion publique, aucun dirigeant afghan ne pourrait tenir un discours différent. Les relations entre Afghanistan et Pakistan sont si complexes, si empreintes de méfiance, et les enjeux stratégiques dans la région si grands pour l'Inde, la Chine, les États-Unis et la Russie, que personne ne songe à proposer une renégociation de la ligne Durand.

De plus, la ligne Durand laissait aux tribus pachtounes l'administration des territoires situés du côté britannique, dans une région très montagneuse que les autorités coloniales avaient renoncé à contrôler. Les populations du versant pakistanais de l'Hindou Kouch étaient regroupées jusqu'en 2018 dans sept « agences tribales » qui échappaient à l'autorité du gouvernement d'Islamabad. Elles étaient régies par un droit coutumier accordant de larges pouvoirs aux chefs tribaux, et la loi pakistanaise ne s'y appliquait pas. Ces zones servirent de sanctuaires aux combattants moudjahidines luttant contre l'occupation soviétique de l'Afghanistan, puis, après 2001, aux *taliban* afghans combattant les troupes internationales de la FIAS. Les agences sont désormais intégrées à la province de Khyber Pakhtunkhwa, mais l'extension du droit fédéral et provincial ne se fait pas aussi vite et facilement que le souhaiterait le gouvernement central. Le droit pénal pose un problème particulier ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Cf. Alain Lamballe : *Les Pachtouns, un grand peuple sans pays* ; VA Press, 2018.

⁽⁸⁾ Les *Frontier Crimes Regulations*, en vigueur depuis le XIX^e siècle, comportent des dispositions archaïques, telles que la punition collective d'un village ou d'une tribu pour le crime commis par une seule personne, régulièrement dénoncées par les organisations pakistanaises de défense des droits de l'homme.

Pendant les dix ans d'occupation soviétique de l'Afghanistan, l'Inde a reconnu et soutenu le régime prosoviétique mis en place à Kaboul par Moscou, que combattaient les moudjahidines financés par les États-Unis et l'Arabie saoudite, hébergés et formés par le Pakistan. Après le retrait soviétique, le Pakistan de Benazir Bhutto fut l'un des trois États ⁽⁹⁾ à établir avec le régime *taliban* des relations diplomatiques, alors que l'Inde soutenait l'Alliance du Nord du commandant Massoud contre les *taliban*. La présidence d'Hamid Karzai (2001-2014) a été marquée par la signature avec l'Inde, en 2011, d'un accord de partenariat stratégique couvrant de multiples domaines : éducation (importante politique de bourses), santé, agriculture, énergie (barrage hydro-électrique de Salma), construction d'une route reliant l'Afghanistan au port iranien de Chabahar. L'Inde s'est engagée à fournir 3 milliards de dollars pour la reconstruction et le développement de l'Afghanistan, ce qui la place parmi les premiers contributeurs internationaux. L'Inde aide la police afghane et a fait don à l'armée nationale afghane de quatre hélicoptères d'attaque Mi-25. En 2014, l'Inde a signé avec l'Afghanistan et la Russie un accord aux termes duquel elle fournit au premier des équipements qu'elle achète à la Russie, dont des armes lourdes laissées par l'armée soviétique au moment de son retrait.

Ce partenariat indo-afghan privilégié inquiète le Pakistan, dont la hantise est de se retrouver pris en tenaille entre une Inde hostile à l'est et un Afghanistan pro-Indien à l'ouest. Le Pakistan dénie à l'Inde le droit d'avoir, elle aussi, des intérêts stratégiques en Afghanistan. L'Afghanistan dénonce les interférences pakistanaises dans sa politique intérieure et voit la main pakistanaise derrière les attentats. Le Pakistan accuse l'Afghanistan de servir de base arrière à des actions terroristes sur son territoire. Les agences tribales, qui hébergent les *taliban* afghans, ont servi de centre de formation aux *taliban* pakistanais du Tehrik-e-Taliban Pakistan, qui ont commis ces dix dernières années de nombreux et meurtriers attentats dans plusieurs régions du Pakistan, visant l'armée aussi bien que des cibles civiles.

Aussi grave pour la stabilité du Pakistan et pour son unité est le terrorisme baloutche, derrière lequel la propagande pakistanaise voit la main de l'Inde à partir du territoire afghan.

Les tribus baloutches ont formé au XIX^e siècle une principauté à laquelle les Britanniques avaient reconnu, comme à l'Afghanistan, une souveraineté sous contrôle. Son territoire fut ensuite coupé en trois, le peuple baloutche se trouvant réparti entre l'Empire des Indes, la Perse et l'Afghanistan ⁽¹⁰⁾. En 1947, la partie du Baloutchistan relevant de l'administration coloniale britannique fut rattachée au Pakistan. Une alliance de grands chefs tribaux demanda l'indépendance et déclencha un début de guerre. La jeune armée pakistanaise eut le dessus. Aujourd'hui, le Baloutchistan présente un surcroît d'intérêt stratégique. Si sa population est

⁽⁹⁾ Avec l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis.

⁽¹⁰⁾ Par la ligne Goldsmith (1871) fixant la frontière entre les empires britannique et perse, et par la ligne Durand.

réduite ⁽¹¹⁾, pauvre et clairsemée dans un environnement très désertique ⁽¹²⁾, son territoire représente 40 % du territoire pakistanais ; il est riche en gaz, en or et en cuivre, et lui apporte une façade maritime de 750 km sur la mer d'Arabie et le golfe d'Oman.

Le port en eaux profondes de Gwadar est stratégique pour la Chine, qui en a pris le contrôle et le développe, à la fois pour disposer d'un point d'appui naval en Asie du Sud dans le cadre de sa stratégie du « collier de perles », et pour moins dépendre du détroit de Malacca, grâce à un débouché sur l'océan Indien. C'est le très ambitieux projet de corridor économique Chine-Pakistan, financé par la Chine à hauteur de 62 milliards de dollars, et qui devrait comporter, s'il est pleinement exécuté, une ligne ferroviaire, une route, un oléoduc et un gazoduc, tous reliant Gwadar à Kashgar à l'ouest de la Chine ⁽¹³⁾.

Cependant, la situation sécuritaire fait peser une grande incertitude sur l'avenir de ce projet. Le Baloutchistan a toujours été une province rebelle. Depuis la naissance du Pakistan, un courant permanent réclame l'indépendance de la province, ou au minimum une large autonomie et un plus juste partage des ressources avec l'État fédéral. Il défie le gouvernement central. Créé en 1973, le Baloch People's Liberation Front (BPLF), mouvement d'inspiration marxiste avec une branche armée, a multiplié les attentats contre des cibles civiles aussi bien que militaires, obligeant l'armée à déployer jusqu'à 80 000 hommes. Il se replia sur l'Afghanistan puis réapparut en 2005 avec des actes de sabotage visant les infrastructures et les équipements de l'État. Depuis 2002, la plupart des attentats et des actes de sabotage sont perpétrés par un second mouvement nationaliste, la Balochistan Liberation Army (BLA), qui vise désormais les intérêts chinois ⁽¹⁴⁾.

Les liens personnels entre certains dirigeants baloutches et l'Inde conduisent le Pakistan à accuser les services indiens de soutenir le BPLF et la BLA en s'appuyant sur les consulats généraux de l'Inde à Kandahar et Jalalabad. Les responsables pakistanais considèrent que l'Inde a tout intérêt à entretenir l'insécurité au Baloutchistan pour obliger une partie de l'armée à s'y déployer, et donc à dégarnir les effectifs disponibles pour une guerre conventionnelle.

Cette insécurité fait prendre du retard au grand projet de corridor économique et compromet la stratégie chinoise en Asie du Sud. Or, dans le cadre de son aide au désenclavement de l'Afghanistan, l'Inde a un projet concurrent, consistant à développer les capacités de Chabahar, à 170 km de Gwadar, et les infrastructures qui permettraient aux échanges commerciaux entre l'Inde d'une part,

⁽¹¹⁾ 8 millions pour une population pakistanaise estimée à 220 millions en 2019.

⁽¹²⁾ C'est au Baloutchistan qu'eurent lieu les essais nucléaires de 1998.

⁽¹³⁾ La Chine apporte en outre au Pakistan une aide militaire conséquente : assemblage au Pakistan du chasseur JF-17, livraison de frégates multimissions, annonce d'un programme de construction au Pakistan de sous-marins à propulsion classique.

⁽¹⁴⁾ Attentats en 2018 contre le consulat général de Chine à Karachi et en 2019 contre un hôtel de Gwadar où étaient ciblés des ressortissants chinois.

l'Afghanistan et l'Asie centrale d'autre part, de contourner le territoire pakistanais puisque le Pakistan multiplie les entraves au transit sur son territoire du commerce indo-afghan. Sur le Balouchistan, la relation entre le Pakistan et l'Iran est ambiguë : des groupes indépendantistes opèrent des deux côtés de la frontière, enlevant tour à tour garde-frontières iraniens et ingénieurs chinois. La coopération sécuritaire entre Islamabad et Téhéran connaît des hauts et des bas ; elle est scrutée avec attention par les Saoudiens et les Émiriens.

La tension historique qui caractérise la relation indo-pakistanaise prive les deux pays d'échanges commerciaux, de coopérations et de synergies qui seraient à l'avantage des deux pays et serviraient l'Afghanistan. La crise du coronavirus aurait pu favoriser une relance de la coopération à l'échelle du sous-continent dans le cadre de la SAARC (South Asian Association for Regional Cooperation), créée en 1985. Lors de la visioconférence entre chefs d'État et de gouvernement de la région, l'intervention pakistanaise, pour demander la fin du blocus indien au Cachemire, a montré que les tensions indo-pakistanaïses devraient continuer de bloquer les initiatives de cette enceinte. La coordination et les efforts de solidarité face à la pandémie demeurent très limités malgré les problématiques transfrontalières (réfugiés afghans au Pakistan).

Aucune solution n'est en vue pour le Cachemire. En Afghanistan, dès lors que le Pakistan veut avoir son mot à dire sur les affaires intérieures afghanes⁽¹⁵⁾ et qu'il voit souvent la main de l'Inde derrière les décisions afghanes, la méfiance et les tensions perdureront inévitablement.

L'Asie du Sud a été le théâtre successif de plusieurs grandes confrontations : entre l'empire des tsars et l'empire britannique puis, pendant la guerre froide, entre les États-Unis et l'Union soviétique qui soutenaient respectivement le Pakistan et l'Inde. Aujourd'hui, elle est au centre d'un jeu plus complexe, dont la Chine et l'Iran sont devenus des acteurs majeurs. Mais ces puissances ont peu d'influence sur leurs alliés respectifs, lorsqu'il s'agit de dialoguer et de rechercher des compromis. L'Inde rejette toute forme de médiation internationale sur le Cachemire. Le Conseil de sécurité, qui a multiplié les résolutions sur le Cachemire, a démontré son impuissance. Les négociations directes entre les États-Unis et les *taliban*, pour préparer les lendemains du retrait des forces américaines, ont débouché le 29 février 2020 sur un accord laissant de côté le gouvernement afghan, qui devra négocier avec des *taliban* dont les positions sur le terrain se sont nettement renforcées. Un accord de paix interafghan, qui pourrait *in fine* être garanti par les voisins immédiats de l'Afghanistan et par l'Inde, la Russie, les États-Unis et l'Iran, n'est pas réalisable dans le contexte actuel en raison des rivalités et tensions régionales. Il sera avant tout fonction de la volonté des *taliban* de s'engager dans des négociations avec

⁽¹⁵⁾ Le Pakistan veut à Kaboul un gouvernement aussi peu pro-Indien que possible, une armée dans laquelle les Pachtounes soient en position de force aux postes de commandement, et des gouverneurs non hostiles au Pakistan dans les provinces frontalières.

le gouvernement afghan, ce que ne facilitent pas la fragilité de l'exécutif afghan et la confusion politique régnant à Kaboul depuis la réélection contestée du président Ashraf Ghani. Les *taliban* pourraient au contraire privilégier une stratégie militaire, en poussant leur avantage sur le terrain, prolongeant d'autant les affrontements dans un pays qui demeurerait alors un foyer d'instabilité régionale.

Inde et Pakistan ont consacré ces dernières décennies des moyens considérables à la modernisation de leurs forces, conventionnelles comme nucléaires ⁽¹⁶⁾. De nouveaux incidents peuvent dégénérer. Les tensions avec l'Inde nourrissent au Pakistan une hantise du démembrement. Le risque de conflit nucléaire tient autant à l'arsenal des deux côtés qu'au risque de mauvais calcul ou de mauvaise anticipation. En tout état de cause, cet arc de crise n'est pas près de disparaître, et l'Asie du Sud nécessite plus que jamais notre attention. ♦

⁽¹⁶⁾ Les arsenaux indien et pakistanais sont évalués respectivement, dans le rapport du SIPRI pour 2019, à 130-140 et 150-160 têtes nucléaires. Chacun des deux dispose d'une gamme de vecteurs, avions, missiles balistiques, missiles de croisière, capables de frapper les plus grandes villes de l'autre. L'Inde a annoncé une politique de non-usage en premier de l'arme nucléaire, sauf attaque de son territoire avec des moyens chimiques ou biologiques. Le Pakistan a déclaré qu'il ne recourrait à l'arme nucléaire que s'il ne pouvait pas réagir à une agression extérieure par des moyens conventionnels ou s'il était attaqué par des armes nucléaires.

18-19 juin 1940 : les cuirassés *Richelieu* et *Jean-Bart* échappent aux Allemands

Emmanuel Desclèves

Vice-amiral, membre de l'Académie de marine et de l'Académie des sciences d'outre-mer.

La France sort de la Première Guerre mondiale avec une flotte de guerre encore conséquente en tonnage, mais en grande partie désuète. En avril 1922, la Marine est autorisée à mettre en chantier quelques bâtiments légers et une douzaine de sous-marins. D'autres nations se lancent cependant dans des programmes de construction beaucoup plus ambitieux, à commencer par les États-Unis et le Japon. Cette inflation de constructions neuves alimente la peur d'une nouvelle course à l'armement naval, en souvenir de la compétition des *Dreadnought* entre l'Allemagne et la Grande-Bretagne qui avait précédé la Première Guerre mondiale. En 1922, le traité de Washington impose une limitation du tonnage total des grands bâtiments de combat des principales puissances maritimes ⁽¹⁾. En Europe, le traité fit évoluer les programmes de construction de la plupart des signataires. Nombre de tentatives furent effectuées pour construire de nouveaux cuirassés dans les limites du traité. La volonté d'améliorer la puissance de feu et le blindage tout en limitant le tonnage conduisit à des conceptions innovantes, comme celles de la classe « Nelson » britannique et des deux « Richelieu » français.

C'est seulement en 1931, pour répondre au lancement du cuirassé *Deutschland*, que la décision est prise de construire le *Dunkerque* de 26 000 t. Son jumeau le *Strasbourg* est commandé en 1934. Mais cette même année, les Italiens lancent un programme de deux navires de 35 000 t. La France réplique un peu plus tard avec la commande de deux bâtiments de même tonnage, le *Richelieu* à l'arsenal de Brest en 1935, puis le *Jean-Bart* en mai 1936 aux chantiers civils Penhoët et Loire, à Saint-Nazaire. Ignorant les clauses du traité de Versailles, les Allemands mettront alors sur cale le *Bismarck* puis le *Tirpitz*, de plus de 42 000 t.

Le *Richelieu*

Mis à l'eau à l'arsenal de Brest en janvier 1939 et pratiquement achevé au cours de l'année, le *Richelieu* effectue ses essais à la mer en avril et mai 1940. Ils ne

⁽¹⁾ L'Allemagne n'était pas concernée dans la mesure où la limitation de sa flotte était déjà inscrite dans le traité de Versailles.

sont cependant pas encore terminés lorsque l'aviation allemande bombarde Brest le 14 juin et tente vainement d'atteindre le bâtiment. Le 18 juin après-midi, à la veille de l'arrivée des troupes ennemies, le *Richelieu* appareille d'urgence avec un armement réduit et des stocks de munitions très limités, après avoir embarqué les 239 élèves de la promotion 1939 de l'École navale. Il franchit sans encombre le goulet, qui a pourtant été miné, sous une alerte aérienne. Il est accompagné d'une division de croiseurs auxiliaires chargés de 2 000 tonnes des réserves d'or de la Banque de France, de la Belgique et de la Pologne. Il rallie Dakar le 23 juin, où il est immobilisé selon les clauses de l'armistice.

Dès l'évacuation de Dunkerque, le gouvernement de Londres avait décidé secrètement de s'emparer des bâtiments français présents en Afrique de l'Ouest. Faisant fi du refus des autorités françaises, les *Swordfish* du HMS *Hermès* attaquent le *Richelieu* dans la nuit du 7 juillet. Il est touché par une torpille qui met hors service l'une de ses deux lignes d'arbres tribord, ainsi que ses moteurs de barres principaux.

Les 23 et 24 septembre 1940, une force composée de bâtiments anglais et d'unités des Forces navales françaises libres se présente devant Dakar. Les tirs du *Richelieu* dissuadent les cuirassés *Barham* et *Resolution* de poursuivre l'assaut. Les Britanniques décident de se retirer.

En 1943, après que l'Afrique occidentale française soit passée dans le camp allié, il est décidé de doter le cuirassé des moyens les plus modernes, compte tenu des progrès technologiques et de l'expérience des combats. Dans cette perspective, il est envoyé à l'arsenal de Brooklyn (NY) pour une importante modernisation, qui verra ses moyens de DCA considérablement renforcés. Désormais paré pour un service de guerre, il est de retour en Méditerranée en octobre puis rallie la *Home Fleet* à Scapa Flow de fin novembre 1943 à mars 1944.

En avril 1944, il quitte l'Europe pour intégrer l'*Eastern Fleet* à Ceylan, sous les ordres de l'amiral Somerville. Il prend part à quatre opérations contre les Japonais. Le 24 juillet 1944, il bombarde la base navale de Sabang (nord Sumatra)⁽²⁾. Le 10 septembre, il reprend la route de l'Europe pour entrer en carénage à l'arsenal de Toulon le 1^{er} octobre, après avoir passé cinquante-deux mois en campagne de guerre hors de Métropole. Dès fin mars 1945, il est de retour au sein de l'*Eastern Fleet*. En avril, il prend part à une nouvelle opération contre la base navale de Sabang, puis à un raid sur les îles Nicobar plus au nord. Il mouille à Rangoon (Birmanie) le 12 juin, pour participer avec un détachement au défilé de la Victoire. Alors qu'il rallie Singapour par le détroit de Malacca, une mine explose sous sa coque, qui ne provoque cependant aucune voie d'eau.

⁽²⁾ La rade de Sabang, qui contrôle l'ouvert nord du détroit de Malacca, a servi de base aux flottes hollandaises des Indes orientales, avant la construction de Singapour (sud du détroit).

Singapour est libéré le 12 septembre 1945. Lord Mountbatten, accompagné du général Leclerc et du capitaine de vaisseau Merveilleux du Vignaux, commandant le *Richelieu*, reçoit la capitulation japonaise.

Fin septembre le *Richelieu* fait route vers l'Indochine encore occupée par les Japonais, avec un détachement du commando de marine *Ponchardier*, puis pilonne le 19 novembre et le 2 décembre les lignes ennemies Viêt Minh à Nha Trang. Le cuirassé quitte l'Indochine le 29 décembre et rallie Toulon le 11 février 1946. L'amiral Lemonnier, chef d'état-major général de la Marine remet la Croix de Guerre au bâtiment.

Le 19 février 1946, le *Richelieu* appareille pour Dakar avec un millier de tirailleurs sénégalais démobilisés, puis fait route vers Cherbourg pour une longue période d'entretien. Il rejoint Portsmouth le 2 août 1946, avec le premier équipage destiné à armer le porte-avions britannique prêté à la France, le *Collossus* qui deviendra l'*Arromanches*.

L'échappée du *Jean-Bart* est beaucoup plus mouvementée

Son calendrier normal de construction à Saint-Nazaire sous la maîtrise d'œuvre de deux chantiers privés n'est pas du tout compatible avec les événements dramatiques qui vont survenir en 1940. Dès novembre 1939 toutefois, la Marine de concert avec les Britanniques décide d'accélérer le programme pour contrer la menace des grands cuirassés allemands. On annonce à Winston Churchill, Premier Lord de l'Amirauté, que le *Richelieu* sera prêt pour juillet 1940 et le *Jean-Bart* pour fin 1940 ou début 1941. Fin mars 1940, on arrête le programme et le calendrier des essais prévus jusqu'au début octobre.

À la mi-mai, devant la rapidité de la percée allemande, le capitaine de vaisseau Ronarc'h commence à percevoir la menace aérienne potentielle qui pèse sur « son » bâtiment. L'idée d'évasion est alors évoquée en très petit comité. Outre l'achèvement d'urgence des travaux strictement nécessaires sur le navire pour le rendre autonome, le problème est singulièrement compliqué par le site même de construction de Saint-Nazaire, qui impose une sortie du bâtiment uniquement par marée de grande hauteur et *via* un chenal... qui reste à creuser au gabarit requis. L'annuaire des marées ne laisse pas beaucoup de choix : la prochaine opportunité est le 19 juin, la suivante le 5 juillet.

Le commandant opte pour le 19 juin. Dès lors, tout est mis en œuvre pour aboutir, avec une incroyable pugnacité. Les directeurs des chantiers pressent les travaux au strict nécessaire ; on envoie de véritables commandos pour rapporter parfois de très loin les matériels indispensables et non encore livrés sur place ; le commandant se démène avec les travaux maritimes pour faire draguer d'urgence le chenal ; le second secoue le Commissariat de la Marine pour pourvoir le bâtiment vide avec d'innombrables matériels d'armement et autres denrées nécessaires ; la défense à

terre s'organise tout alentour, au cas où. Une activité fébrile agite jour et nuit l'ensemble des acteurs.

Le 19 juin à 2 heures du matin, une heure avant la sortie, la largeur du chenal atteint à peine 45 mètres, pour un navire de 250 m de long et 32 m de large. En pleine nuit noire, après s'être échoué deux fois, le bâtiment finit par sortir. À 4h40, alors même que le *Jean-Bart* largue ses remorqueurs, trois bombardiers ennemis l'attaquent ; une bombe explose et perce le pont blindé entre les tourelles avant. Deux hélices (sur quatre) sont enfin disponibles, alors qu'elles n'ont encore jamais tourné.

À 6h15, le cuirassé pratiquement désarmé et léger est enfin en mer libre. Son escorte rallie, composée des torpilleurs *Le Hardi* et *Mameluk*. La Royal Navy qui suit de très près les affaires, a dépêché le destroyer *Vanquisher* et deux remorqueurs de haute mer pour convoyer le *Jean-Bart* vers la Grande-Bretagne. Le commandant Ronarc'h décline bien sûr cette offre. Après avoir gagné le large, le bâtiment stoppe pour se ravitailler en mazout, huile et eau, à partir des pétroliers *Odet* et *Tarn*. À 18 heures, le cuirassé reprend sa route en direction de Casablanca. *L'Épée* se joindra à l'escorte par la suite. Après bien d'autres péripéties, le *Jean-Bart* mouille en rade de Casablanca le 22 juin à 17 heures.

Dès l'arrivée, le commandant Ronarc'h met tout en œuvre pour protéger son bâtiment inachevé et très vulnérable. Les attaques britanniques de juillet contre Dakar et Mers-el-Kébir l'inquiètent à juste titre. Des affûts doubles antiaériens de 90 et 37 mm sont débarqués et installés à terre. Des mesures de sécurité sont prises et notamment la mise à quai du bâtiment pour ne pas risquer de couler au mouillage en eaux profondes.

Parallèlement et malgré les moyens réduits du port de Casablanca, des travaux d'achèvement et surtout de renforcement de l'armement sont poussés activement avec l'aide des ingénieurs embarqués. L'un des objectifs majeurs est la mise en service de la tourelle quadruple n° 1 (380 mm), dont les essais de tir seront menés avec succès le 18 mai 1942. Les deux autres tourelles de 380 ne seront pas installées avant la fin des hostilités.

Le 8 novembre 1942 est lancée l'opération anglo-américaine *Torch*, dont l'objectif principal est la conquête de l'Afrique du Nord. À 7h20, les bombardiers du porte-avions américain USS *Ranger* attaquent le *Jean-Bart* à quai. Une bombe tombe sur le fût de la catapulte bâbord. Une deuxième bombe touche le quai à tribord puis fait une grosse brèche dans le bulge.

À 7h35 Le cuirassé USS *Massachussets* ouvre le feu. Un obus de 406 mm ⁽³⁾ percute le quai qui s'effondre. Les pierres violemment projetées par l'explosion blessent les servants des canons de 90 et occasionnent une voie d'eau sur l'avant du

⁽³⁾ L'obus explosif pèse environ une tonne, portée 40 km. Le cuirassé est doté de trois tourelles triples de 406.

bâtiment. À 8h06, la tourelle n° 1 est frappée à bâbord par un obus de 406 qui arrache le canon de 90 mm qui la surplombe et bloque sa rotation. Un deuxième obus de cette même salve est dévié par le blindage fixe de la tourelle n° 2 et se fragmente sans exploser ; son culot traverse plusieurs compartiments et tue le commandant en second. Un dernier obus de 406 tombe sur la plage arrière vers 8h10, traverse tous les ponts blindés et éclate sous la flottaison, provoquant le noyage du compartiment des barres.

Toute la journée du 8, les tirs incessants du *Jean-Bart* sont gênés par les évolutions de la deuxième escadre dont les fumées obscurcissent l'horizon. Grâce à l'intervention d'ouvriers civils, la tourelle n° 1 est en mesure de reprendre ses tirs à 17h30. Le 9 novembre, le *Jean-Bart* arrose d'obus les routes d'Oukacha et d'Aïn el Harrouda, afin de freiner la progression des troupes ennemies.

À 11h40 le 10 novembre, il ouvre encore le feu sur le croiseur lourd USS *Augusta* qui est plusieurs fois encadré de très près. Pour faire taire définitivement le cuirassé français, l'US Navy ordonne une attaque aérienne avec huit bombardiers du porte-avions USS *Ranger*, armés de bombes de 500 kg.

À 15 heures, le *Jean-Bart* est touché par deux bombes. La première soulève la plage avant et provoque un incendie. La seconde atteint la plage arrière en détruisant toutes les superstructures sur une longueur de trente mètres et génère également un incendie, qui ne sera éteint que vers 20 heures. Des milliers de tonnes d'eau s'engouffrent dans le *Jean-Bart* qui s'échoue par l'arrière. À l'issue de ces trois jours de combat, on dénombre vingt-deux morts et autant de blessés.

Le 15 février 1943, les machines latérales et la barre à bras du *Jean-Bart* renfloué sont remises en état de fonctionnement. Dans le courant du premier semestre, les conditions politiques ayant évolué avec les succès alliés notamment en Afrique du Nord, des discussions sont ouvertes avec les Américains dans la perspective de restaurer et d'achever le *Jean-Bart*. Le 6 mai, les Américains acceptent de réparer les moteurs de barre pour permettre au cuirassé de rejoindre les États-Unis. Le 5 août 1943, l'appareillage du *Jean-Bart* est fixé au mois de septembre.

Le 18 août 1943, l'amiral Horne informe le représentant français du refus américain d'achever le bâtiment. L'amiral Fénard effectue une dernière démarche auprès de l'amiral King, en proposant de transformer le *Jean-Bart* en porte-avions. Les Américains acceptent l'étude, mais renoncent finalement au projet le 3 octobre. Le 8 décembre 1943, la Marine intervient encore officiellement auprès de l'amiral King, qui rejette définitivement le 2 mars 1944 la demande française.

Nonobstant ces négociations, tout est mis en œuvre pour remettre le *Jean-Bart* en état de naviguer. Le 15 septembre 1943, le cuirassé appareille pour effectuer un essai de bon fonctionnement au large de Casablanca. Son escorte se compose des torpilleurs *Le Basque*, *Le Fortuné* et de trois destroyers américains. Malgré une carène sale et déformée, le *Jean-Bart* atteint la vitesse de 22,5 nœuds.

Impossible en Afrique, le passage au bassin du *Jean-Bart* à Gibraltar est sollicité à plusieurs reprises auprès de la Royal Navy. Mais, compte tenu du plan de charge important de la base britannique, aucune suite favorable n'est donnée aux demandes françaises. À partir de la fin de 1943, le cuirassé sert de centre aux Écoles d'équipages.

La décision d'achèvement du *Jean-Bart* est prise le 12 février 1945. Le 25 août, le cuirassé appareille de Casablanca, escorté par le contre-torpilleur *Tigre*, à destination de Cherbourg où il arrive le 29 pour expertiser les travaux nécessaires. Débute ensuite une période de trois ans de restauration et de refonte à l'arsenal de Brest, pour ce bâtiment jamais achevé depuis son départ précipité de Saint-Nazaire en juin 1940 et en outre durement touché par les bombes américaines en 1942.

*

**

Le *Richelieu* et le *Jean-Bart* ne sont pas tombés entre les mains allemandes en juin 1940. Mais tous deux ont subi les attaques anglaises et américaines en Afrique du Nord. Cependant, le *Richelieu* pratiquement achevé lors de son arrivée à Dakar en 1940 a pu poursuivre activement le combat aux côtés des Alliés à partir de 1943, tandis que le *Jean-Bart* s'est trouvé lourdement handicapé par sa construction inachevée et ses avaries de combat. C'est probablement à juste raison que les Américains ont refusé de mener à grands frais la remise en état d'un grand bâtiment de ligne, très vulnérable aux attaques aériennes, à une époque de la guerre où ce type de navire cuirassé était déjà en voie de désuétude dans les grandes batailles aéronavales du Pacifique. ♦



Le *Richelieu* © Alexandre Bougault.



Le *Jean-Bart* © Yves Chauvel.

HISTOIRE MILITAIRE

Dunkerque, causes et conséquences d'un rembarquement réussi

Le terme de « miracle » de Dunkerque est parfois évoqué pour qualifier l'opération de rembarquement du contingent britannique engagé sur le théâtre français. Mais, pas plus que celui de la Marne, au sujet duquel le même terme est employé, il ne s'agit d'un miracle ! À la base du succès allié à Dunkerque, on trouve bien évidemment, une logique stratégique.

C'est le 24 mai 1940 que leur chance de survie fut donnée aux armées du Nord, alors même que leurs capacités offensives avaient, elles, totalement fondu. Ce jour-là, alors que les chars de Guderian, soutenus par deux régiments d'infanterie SS, détachés, abordent la coupure de l'Aa, à une vingtaine de kilomètres de Dunkerque, l'ordre leur est donné de s'arrêter sur place. Aucun obstacle infranchissable ne les eût empêchés de mettre la main sur le dernier port ouvert aux Alliés, et ceux-ci eussent été condamnés à un encerclement définitif. L'ordre parut si incompréhensible aux exécutants, que von Kleist, le supérieur hiérarchique de Guderian, fit encore progresser les blindés de Reinhardt jusqu'au-delà d'Hazebrouck, au sud-est de Dunkerque, en vue de converger ensuite avec ceux de Guderian pour la prise du port. Mais un nouvel ordre de l'OKH (le haut commandement allemand) lui notifia d'avoir à se replier. Le très prudent chef d'état-major de l'armée de terre, le général von Brauchitsch, protesta personnellement auprès d'Hitler. Rien n'y fit. Le *Führersbefehl* fut maintenu durant toute la journée du 25, au point que Guderian fut obligé de rappeler les deux régiments SS, détachés dans son corps d'armée, qui progressaient en direction de Bergues, la banlieue de Dunkerque. L'ordre fut répété le 26. Dans l'après-midi, Hitler autorisa enfin la reprise de la progression pour le lendemain matin. Mais, le dispositif allié s'était fortement organisé et étayé, si bien que sa capacité de résistance, inexistante quarante-huit heures plus tôt, commençait à prendre forme. Guderian ne progressa que lentement, avec des pertes, et ne put atteindre Gravelines que le surlendemain, le 29 mai. L'ordre d'arrêt fut alors réitéré, et cette fois-ci, de manière définitive : les divisions blindées furent retirées du front, relevées par de grandes unités d'infanterie et redéployées à hauteur de la Somme et de l'Aisne, en vue de la seconde phase de la campagne de France.

L'évacuation des unités alliées était alors en cours. Si seulement 1 400 hommes furent embarqués et évacués le 26 mai et 7 500 le 27, ce furent 17 800 qui le furent le 28, chiffre porté à 54 000 le 30, pour culminer à 64 000 le 1^{er} juin, retomber à 20 000 le 2, et dans la dernière nuit, celle du 2 au 3, 50 bateaux évacuèrent 38 000 Français. Au total, ce furent 337 000 hommes qui réussirent à être évacués, dont 110 000 Français et quelques milliers de Belges.

Le salut de près de 350 000 hommes a donc tenu à l'ordre d'arrêt donné par Hitler, passé à la postérité sous le nom de *Führersbefehl*, retiré provisoirement dans l'après-midi du 26, et renouvelé, cette fois-ci définitivement le 29. Aucun doute ne subsiste cependant quant à sa portée ; sans lui, le corps expéditionnaire britannique en entier et la partie de la 1^{re} Armée française non encerclée à Lille auraient été capturés en totalité.

Que les Alliés aient dû laisser sur place la totalité de leur matériel lourd et que 30 000 hommes aient été encore faits prisonniers à Dunkerque le 4 juin, n'empêche pas que

l'opération *Dynamo* d'évacuation des forces alliées par Dunkerque se soit soldée par un succès auquel personne ne s'attendait.

Quelles étaient donc les raisons qui dictèrent le choix d'Hitler et qui ont fait, depuis, l'objet d'innombrables controverses dont l'historiographie s'est fait l'écho, mais qui, aujourd'hui sont à peu près tuées, un consensus s'étant peu à peu mis en place sur ce sujet.

Celles qui furent alors données aux généraux allemands stupéfaits tenaient à deux préoccupations principales : en premier lieu, les forces blindées allemandes ne devaient pas s'exposer à de nouvelles pertes dans une région marquée par un dense réseau de canaux où les possibilités de défense antichar étaient loin d'être négligeables, alors que leur engagement à leur potentiel maximal allait être décisif dans la campagne qui allait s'ouvrir quelques jours plus tard sur la Somme, et dont il était attendu l'anéantissement complet des armées françaises. Par ailleurs, l'aviation allemande serait en mesure d'anéantir les forces alliées concentrées à Dunkerque, grâce à sa maîtrise du ciel.

Telles furent en effet, les explications données aux généraux allemands. Le chef d'état-major de la *Wehrmacht*, le général Keitel, le collaborateur militaire le plus proche d'Hitler, expliqua au général von Lossberg, de son bureau « Opérations », que les Flandres étaient une région trop marécageuse pour l'engagement des blindés et que l'interdiction de réembarquement des Alliés était tout à fait à la mesure de la *Luftwaffe*. Le supérieur immédiat de Lossberg, Jodl, ajouta qu'il ne valait pas la peine « de sacrifier un seul char, si la *Luftwaffe* parvenait au même résultat ». Kesselring, qui commandait la *Luftflotte* adaptée au groupe d'armées A et, à ce titre, chargé de s'opposer au réembarquement allié en fut très surpris, car devait-il affirmer plus tard, Göring aurait dû connaître le degré d'usure de ses escadrons et la fatigue accumulée par ses pilotes, qui multipliaient les sorties quotidiennement depuis le 10 mai.

Sans doute, l'*OKW* pensait-il également que le groupe d'armées von Bock, engagé dans le sud de la Belgique ne tarderait pas à exercer aussi une pression sur Dunkerque. Le chef d'état-major de Brauchitsch, Halder, d'ordinaire très méfiant devant les audaces stratégiques d'Hitler, crut pouvoir interpréter l'ordre donné, qu'il désapprouvait par ailleurs : « Je voulais faire du groupe d'armées Rundstedt le marteau, et de celui de Bock l'enclume. Maintenant, Rundstedt sera l'enclume et Bock le marteau. »

Si faibles étaient les raisons invoquées pour justifier l'ordre d'arrêt, que les généraux allemands y soupçonnèrent rapidement des motifs d'ordre politique. À l'état-major de l'Armée, le chef du bureau « Opérations » s'interrogea : « Voulons-nous faire des ponts d'or aux Anglais. Allons-nous leur permettre de réembarquer ? C'est un scandale ! » Halder y vit « un prétexte pour camoufler une réorientation politique ». Certains eurent des raisons de croire qu'une préoccupation de nature politique dictait les choix opérationnels d'Hitler. Lors d'un de ses passages à l'état-major de Rundstedt, son chef d'état-major, Blumentritt fut si marqué par une de ses interventions qu'il en prit immédiatement note : « Hitler nous stupéfia en nous parlant avec admiration de l'Empire britannique, de la nécessité de son existence et de la civilisation que l'Angleterre avait apporté au monde... Il compara l'Empire britannique et l'Église catholique en disant qu'ils étaient tous deux des éléments essentiels de la stabilité du monde. Tout ce qu'il désirait, c'est que les Anglais reconnussent la position dominante du *Reich* sur le continent européen... Il conclut en disant que son but était de faire la paix avec l'Angleterre sur une base qu'elle considérerait comme compatible avec son honneur ».

Il est compréhensible que des généraux, soucieux d'achever une campagne victorieuse par un raid sur Dunkerque, aient cherché des motivations politiques à un ordre d'arrêt, peu justifié, à leurs yeux, par des motifs d'ordre opérationnel, et dont les conséquences risquaient d'être lourdes et à l'opposé de leurs buts. En fait, tout porte à croire que les motifs invoqués sur le moment par Hitler et Keitel correspondaient en effet réellement à ceux qui les avaient guidés. D'un bout à l'autre de la campagne, le haut commandement allemand n'avait cessé de s'inquiéter d'hypothétiques contre-attaques qui auraient pu menacer les flancs des grandes unités blindées et tout avait été fait pour préserver leur puissance et leur capacité offensive. De même, l'état-major allemand pensait que leur rôle ultérieur serait de parachever l'écrasement militaire français, en exploitant dans la foulée la rupture du dispositif français sur la Somme et l'Aisne. Il s'avérait donc essentiel de leur éviter pertes et enlèvement dans les Flandres. D'où l'idée de les stopper sur l'Aa et de confier à la Luftwaffe la mission d'interdiction de réembarquement du corps expéditionnaire britannique. Et ce, d'autant plus que le réengagement des corps blindés sur une direction à 180° de celle où ils se trouvaient alors engagés, et à 150 kilomètres plus au sud, demandait une planification fine de la part des états-majors et des délais d'exécution incompressibles. En outre, le renouvellement de l'ordre d'arrêt du 29 était sûrement dû à la capitulation belge. Plus rien ne s'opposait dorénavant à l'engagement d'une partie du groupe d'armées Bock vers Dunkerque. Mais les Britanniques, habilement commandés par Allanbrooke, relevés ensuite par des unités françaises, opposèrent une résistance opiniâtre et tinrent les abords de la ville de Dunkerque.

On aurait tort cependant de voir dans *Dynamo* un épisode déterminant pour la suite de la guerre. Les quelque 220 000 Britanniques rapatriés de France n'ont pas joué un rôle significatif dans la future bataille d'Angleterre. Privés de leur matériel, ils n'avaient guère de valeur militaire supérieure à celle des effectifs présents en Angleterre, en cours d'entraînement. Ce n'est d'ailleurs pas le volume des effectifs britanniques qui comptait essentiellement : c'est l'incontestable supériorité aérienne et navale britannique qui devait jouer un rôle majeur en août et septembre.

Le véritable enseignement de Dunkerque, bien qu'il échappât à la plupart des protagonistes, c'est que justement cette supériorité commençait à apparaître. Kesselring, seul, avait mis en garde Göring contre la supériorité des appareils britanniques, notamment le Spitfire, en matière d'interception. Et ces appareils entraient peu à peu en service et venaient combler les pertes au combat. La Luftwaffe allait se trouver en état de relative faiblesse. Certes, elle avait coulé six destroyers et quelques autres bâtiments britanniques, deux contre-torpilleurs et six torpilleurs français. Elle avait également envoyé par le fond 229 bâtiments de transport et abattu 180 appareils britanniques. Mais à aucun moment, elle n'avait eu la maîtrise de l'espace aérien et réussi à en chasser la RAF. L'usure de la Luftwaffe, déjà perceptible en d'autres occasions, s'accroissait, et sa perte de supériorité vis-à-vis de la RAF commençait à se faire jour.

In fine, c'est pour conserver cette supériorité aérienne que la décision fut prise au plus haut niveau de ne pas engager la RAF dans la campagne de France au mois de juin, et pour l'aspect naval, l'argument entra en partie en ligne de compte dans la décision de jouer *Catapult*, l'attaque de Mers-el-Kébir contre la flotte française qui, capturée par les Allemands aurait alors irrémédiablement renversé le rapport de force en bâtiments modernes.

Claude Franc

AIRSHOW

Les nouvelles puissances

François Brévat

Un livre d'actualité



L'auteur est reporter-photographe depuis vingt ans dans les salons exotiques. Il nous fait découvrir, avec ses images, les aéronefs militaires de Russie, d'Ukraine, de Chine et d'Asie, et bien d'autres, sous leur plus bel éclat.

Servi par un texte agréable et précis, cet album photo est la vitrine d'un monde aéronautique militaire en pleine mutation. Il est le résultat de dix années de reportages rapportés de ces espaces qui n'ont pas fini de nous surprendre.

La fin de la guerre froide a porté un coup aux budgets de défense européens ; les marchés de l'armement traditionnels et dépendants des Occidentaux se sont rétrécis. Les grandes expositions militaires se sont déplacées dans le golfe Persique, notamment en Malaisie, à Langkawi, au plus près des grands clients.

Au XXI^e siècle, les nouvelles puissances bousculent le monde ancien du XX^e. Chaque « nouvelle puissance » a développé un salon aéronautique sur son sol : MAKS en Russie depuis 1991 ou Airshow China depuis 1998. Les salons russes, chinois ou même asiatiques sont les vitrines de ces pôles géographiques auxquels les États-Unis et l'Europe ont dû, progressivement, céder une part de leur hégémonie.

Les nations organisatrices de ces *Airshows* démontrent, à grand renfort d'expositions de chasseurs ou des drones, qu'elles sont devenues autosuffisantes (ou presque) dans le « militaire ». Elles cherchent aussi à prouver qu'elles disposent des moyens aériens pour déployer des forces à l'étranger, comme la Chine avec son avion de transport stratégique Y-20.

Les démonstrations en vol d'aéronefs de fabrication indigène servent à afficher le plancher technologique atteint par la nation qui les présente. C'est le cas de la Chine qui a présenté un avion de combat J-10B, doté d'une technologie de super manœuvrabilité avancée, et le J-20 de 5^e génération.

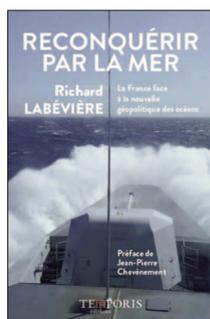
Quelques types d'avions observables dans ce livre : Antonov An-124, Su-35 et Su-57, chasseurs chinois JF-17, J-10B et J-20, KAI T-50 coréen et bien d'autres.

Format : 240 mm x 290 mm – 160 pages – 170 illustrations – prix public : 39 €



E . T . A . I
BEAUX LIVRES

<https://www.editions-etai.fr>



Richard Labévière : *Reconquérir par la mer – La France face à la nouvelle géopolitique des océans* ; Éditions Temporis, 2020 ; 314 pages.

Avec ce nouvel ouvrage, l'ancien rédacteur en chef de la revue *Défense* (IHEDN) pose un constat et dresse une ambition. Un constat : « L'une des leçons essentielles de son histoire tourmentée n'en reste pas moins récurrente, invariante et décisive : la France reconquiert toujours sa souveraineté et son indépendance nationale par la mer. » Et une ambition : « poser les principales données de l'équation maritime française en essayant de répondre au si bel appel de Michelet [...], non pas par la réaffirmation de quelques valeurs d'une morale abstraite, mais bien par une politique volontaire et ambitieuse, par la "Politique" au sens premier ! ».

Fruit de plusieurs années de recherches et d'une soixantaine d'entretiens avec les acteurs du monde maritime, cet essai préfacé par Jean-Pierre Chevènement a le mérite d'établir un panorama très complet des dynamiques à l'œuvre dans la sphère maritime mondiale, en montrant à chaque fois les risques et les opportunités pour notre pays. À travers des chapitres thématiques, Richard Labévière emmène le lecteur de Djibouti à la mer de Chine méridionale en passant par le canal du Mozambique et le golfe Persique, mettant en lumière les tectoniques désormais bien caractérisées « d'arsenalisation des mers » et de « guerre de ports » sur fond de maritimisation généralisée des flux mondiaux. L'auteur consacre en particulier une grande partie de sa fresque à l'analyse du comportement d'une Chine qui s'adonne sans retenue au développement du *sea power* au profit d'un projet national de temps long, et qui par son action décomplexée se pose *de facto* comme la principale menace aux intérêts d'une puissance maritime comme la France (chapitre « Quel est l'ennemi ? »), loin devant les groupes terroristes ou le changement climatique. Les constats géopolitiques posés par Richard Labévière sont complétés par une analyse fine de la gouvernance française dans le domaine maritime, que l'auteur qualifie de « rhizomatique », à la fois pertinente lorsqu'il s'agit de coordonner l'action de l'État en mer et totalement impuissante lorsqu'il s'agit de définir et de mettre en œuvre une véritable politique maritime.

Au fil de ces développements, on apprécie d'ailleurs l'approche franche et directe de l'auteur lorsqu'il traite de certains freins récurrents à l'ambition maritime française, au-delà du seul penchant continental de notre nation. Ainsi en est-il de la tendance naturelle de nos élites à refouler toute notion de puissance au profit de la préservation de l'environnement, cette dernière thématique prenant systématiquement le pas sur les autres enjeux maritimes pourtant bien plus déterminants. Ou encore de la fuite en avant des européistes, qui s'interdisent par principe de penser une politique nationale. Ou encore du manque de réalisme dans la désignation des adversaires potentiels de la France dans l'univers maritime – l'auteur considérant de manière appuyée que la menace chinoise est, selon lui, très sous-évaluée.

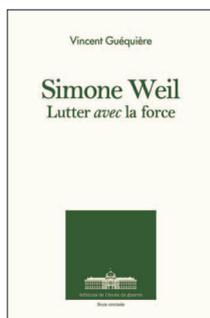
Voilà donc pour le constat, complet et pertinent. Et pour l'ambition ? Sur ce point, le sentiment du lecteur sera sans doute plus mitigé, pour deux raisons.

Premièrement, car la fameuse « opportunité historique », dont Richard Labévière se fait le héraut, manque de consistance, dans la mesure où le raisonnement qui la sous-tend repose sur une vision à la fois trop patrimoniale et trop statique des atouts maritimes de la France. La zone économique exclusive (ZEE) française n'est en effet pas en elle-même un espace ou un vecteur de reconquête. Tout comme la Marine nationale n'est pas qu'une « flotte-en-vie », vitrine de capacités dans les domaines de la dissuasion et de l'action. Or, le propos peine parfois à dépasser ces deux aspects considérés par l'auteur comme fondateurs de la puissance maritime française. Ce qui manque à l'ouvrage, nous semble-t-il, est ainsi une vraie lecture mahanienne du *sea power* à la française, c'est-à-dire une approche dynamique qui place l'activité économique au premier plan. Comme le rappelle en effet James Holmes dans son récent guide de stratégie maritime ⁽¹⁾, l'appareil sécuritaire vaut principalement dans la mesure où il permet au « cercle vertueux » du commerce – production, distribution maritime, consommation – de tourner. Et c'est d'ailleurs cette stratégie que la Chine met parfaitement en œuvre avec le concept « le civil d'abord, le militaire ensuite », ce qui n'échappe pas à l'auteur. Alors pourquoi ne pas adopter plus résolument cette grille de lecture pour la France ? Certes, Richard Labévière identifie la volonté politique comme essentielle à toute ambition maritime, mais il donne une importance excessive aux 11 millions de kilomètres carrés de ZEE et aux capacités de la Marine nationale, allant parfois même jusqu'à donner la primauté à la stratégie navale sur la stratégie maritime, cette dernière étant pourtant conceptuellement première. Or, le moteur premier – mais pas unique – de toute ambition maritime est bien le commerce, qu'il s'agisse d'échanger des biens, de fournir de l'énergie ou de nourrir la planète. C'est donc avant tout à travers ce prisme que la France doit définir sa politique maritime, de laquelle découlera une stratégie maritime puis navale. Deuxièmement, car quelques incohérences émaillent parfois le propos de l'auteur. En témoigne la cohabitation d'une vive critique des dérives de « l'anthropocène militaro-industriel », d'un côté, avec le soutien affiché à une augmentation des capacités de la Marine nationale, de l'autre. En témoigne également une alternance entre critiques des impasses supranationales européennes, d'une part, et un appel en faveur d'une gouvernance mondiale des mers, d'autre part. On pourra enfin relever, dans les propos introductifs, l'exagération du rôle des forces navales françaises libres (FNFL), certes glorieux, mais jamais décisif.

Le rédacteur en chef du site *Proche&Moyen-Orient* signe donc un ouvrage percutant et ambitieux, qui propose une lecture pertinente et documentée de la conflictualité sur les mers et dans les franges littorales mondiales, ainsi qu'un bel état des lieux des atouts et des handicaps maritimes nationaux. Reste pourtant qu'en dehors de la proposition de la création d'un « conseiller-mer » placé auprès du gouvernement, il manque l'amorce concrète de la reconquête que l'auteur appelle de ces vœux.

Thibault Lavernhe

⁽¹⁾ James R. Holmes : *A brief guide to Maritime Strategy* ; USNI Press, Annapolis, 2019 ; 183 pages.



Vincent Guéquier : *Simone Weil – Lutter avec la force* ; Éditions de l'École de Guerre, 2019 ; 154 pages.

« *Dulce bellum inexpertis* », un des plus célèbres Adages d'Erasmus, pourrait signifier que la guerre paraît douce à ceux qui ne la connaissent pas, et plus exactement à ceux qui n'en ont pas fait l'expérience. Il sous-entend notamment que ceux qui décident de la guerre ne sont que rarement sur le champ de bataille et que les horreurs du

combat n'ont pas la même odeur au front et à l'arrière. Le militaire le sait bien, lui qui est susceptible d'être confronté à cette violence dans le cadre de ses missions et qui, parfois, en porte les stigmates physiques ou psychiques. À travers une lecture de l'œuvre de Simone Weil, Vincent Guéquier, officier sous-marinier, s'est penché sur cette ambiguïté liée à l'usage de la force, mal auquel nous répugnons, mais qui s'avère pourtant nécessaire.

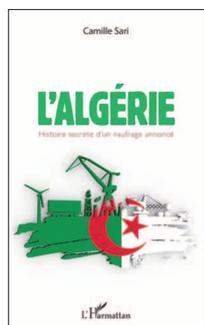
Simone Weil (1909-1943) pensait initialement que seul le pacifisme était acceptable. Elle avait en effet fréquenté le philosophe Alain dans la mémoire douloureuse de la Première Guerre mondiale. Or, durant un voyage en Allemagne en 1932, elle comprend que c'est l'inaction qui est inadmissible face à certaines menaces ou certaines injustices. Plus tard, en 1936, son expérience personnelle de la guerre en Espagne, dans la colonne Durruti, lui révèle que la guerre avilit l'homme même s'il est dans le camp du bien. De fait, face aux atrocités dont elle est témoin – dont certaines sont décrites dans une très belle lettre à Georges Bernanos en réponse aux *Grands cimetières sous la Lune* – elle se trouve confrontée à un dilemme.

Même si son combat est juste, l'homme est souillé par la violence qu'il exerce ou subit, ou plutôt, « pétrifié », terme que Simone Weil emploie dans son acception littérale. De façon imagée, la philosophe décrit que l'épée mutile autant celui qui frappe que celui qui reçoit le coup. Dès lors, le combattant « est tout à la fois proche du barbare, mais doit aussi absolument rester son opposé ». Pour résoudre ce dilemme, il faut accepter que la vérité réside non pas dans un absolu, mais dans l'équilibre entre des pôles contradictoires. La philosophe promeut une attitude intellectuelle et spirituelle complexe, résidant dans l'attention. Elle seule permet de ne pas déshumaniser son ennemi, de surmonter les instincts de vengeance et, enfin, de se réconcilier avec lui.

Une telle idée résonne étrangement, aujourd'hui. Ne sommes-nous pas parfois tentés par la destruction totale de nos ennemis les plus barbares ? Quel sens donnons-nous au sacrifice de nos soldats dans des opérations inachevées ? De même, la concentration sur les aspects techniques ne nous fait-elle pas parfois perdre de vue la réalité de ce que nous faisons ? Nous tentons en effet de nier notre propre violence. Pourtant le militaire y est brutalement confronté, soit parce qu'elle l'a atteint directement ou indirectement, soit parce qu'il doit décider de l'employer face à l'adversaire. Cette souffrance, acceptée par ceux qui acceptent de porter les armes pour protéger leurs concitoyens, contribue inconsciemment à souder cette communauté particulière. Elle est aussi portée par nos décideurs.

Alors, certes, la guerre paraît sans doute douce à ceux qui ne la connaissent pas. Elle demeure le lieu des atrocités qu'il faut affronter en connaissance de cause pour ne pas être complices de maux plus grands. Vincent Guéquier nous pousse, avec la relecture de l'œuvre de Simone Weil au prisme du rapport à la violence, à prêter de nouveau attention aux conséquences de nos décisions.

Chef d'escadrons Paul La Combe



Camille Sari : *L'Algérie. Histoire secrète d'un naufrage annoncé* ; L'Harmattan, 2019 ; 252 pages.

Un spectre hanterait l'Élysée : une révolution en Algérie. L'irruption de mouvements de protestation en 2019 contre la tentative du président Abdelaziz Bouteflika, au pouvoir depuis 1999, de convoiter un cinquième mandat consécutif (après ceux de 1999, 2004, 2009 et 2014) renforcerait cette crainte d'une déstabilisation de l'ancienne colonie par un coup d'État et l'accroissement de flux migratoires en provenance d'Algérie qui risquerait d'alimenter les tensions dans et avec l'Hexagone.

Économiste et fin connaisseur du Maghreb, le professeur Camille Sari a publié un essai dynamique et argumenté sur la crise actuelle en Algérie, qui cherche à en expliquer les ressorts sociologiques, économiques (notamment monétaires) et politiques ; crise qui couvait sous les cendres depuis au moins 1988. Si l'auteur livre un audit aussi pointu et impitoyable que pédagogique de l'économie algérienne, décrite comme mono-exportatrice (hydrocarbures) et administrée sur un mode « soviétique » où règnent l'improductivité et le suremploi bureaucratique, la corruption et la gabegie, en dépit d'évolutions impulsées par le Fonds monétaire international à partir de 1994, ce sont les analyses qu'il consacre aux présidences de Bouteflika qui retiendront ici l'intérêt.

Né en 1937 à Oujda, au Maroc, Abdelaziz Bouteflika est l'une des figures majeures de l'histoire algérienne contemporaine. Membre du « clan d'Oujda » qui se forme sous l'égide de Houari Boumédiène, ministre des Affaires étrangères de 1963 à 1979, déjà candidat à la présidence en 1979 (il est écarté par Kasdi Merbah), accusé d'extorsion de fonds et contraint à l'exil de 1981 à 1987. Diplomate habile et bon orateur, il se hisse à la magistrature suprême en 1999, à la suite du mandat de Liamine Zéroual, élu en 1995 et vite éclipsé par les militaires qui misent sur Bouteflika. Celui-ci incarnerait à la fois l'apaisement relatif du pays ensanglanté par les actes terroristes des islamistes et la lutte pour le pouvoir contre l'armée, qui fait et défait les gouvernements depuis 1962. « Bouteflika fut jugé comme un Président qui serait peu regardant sur les détournements de fonds publics, l'évasion fiscale, la constitution d'oligopoles et le clientélisme dans les affaires publiques et privées. Ce fut un Président mis sous surveillance dès le début de sa mandature », résume Camille Sari.

Était-ce le bon pari ? L'emprise sur le pays du « clan d'Oujda » dirigé par la famille Bouteflika ne s'est estompée qu'avec les pressions conjointes de la rue et de l'armée. « Afin de consolider son pouvoir, Abdelaziz Bouteflika a ainsi fait voter par un Parlement à sa solde une série de révisions constitutionnelles non soumises par référendum au peuple, synthétise l'auteur. La première eut lieu en 2002, la seconde en 2008. Elles ont mis fin à la limitation des mandats présidentiels et octroyèrent des prérogatives nouvelles et accrues à la présidence de la République. » Bouteflika entend se représenter pour un cinquième mandat en 2019, mais le mouvement (*hirak*) de protestation dans les rues algériennes finit par contraindre l'octogénaire à renoncer à se perpétuer au pouvoir envers et contre l'armée. Or, celle-ci prend visiblement le dessus ces derniers temps : Ahmed Gaïd Salah, chef d'état-major de l'armée depuis 2004, est devenu l'homme fort à Alger depuis la démission de Bouteflika le 2 avril 2019.

Que retiendra-t-on des quatre présidences de Bouteflika ? En politique intérieure, elles ont à peine infléchi le socle socialiste de l'économie, administrée, corrompue et improductive. Elles ont été marquées par la question lancinante de la dette. Elles n'ont pu freiner l'émigration vers l'Europe. Le filon touristique n'a pas pu être exploité, faute d'une sécurité assurée dans l'ensemble du pays, d'une stratégie globale, de moyens dédiés à la formation d'un personnel compétent et d'infrastructures adaptées. La famille Bouteflika (au premier chef, son frère Saïd) a fait main basse sur plusieurs secteurs de l'économie nationale, consacrant les malversations financières comme un signe indélébile de cette présidence de vingt ans. Les hospitalisations en France de Bouteflika sont devenues fréquentes au fil des ans. La pacification relative du pays ne peut lui être complètement attribuée, car, en réalité, l'armée a renforcé la sécurité à Alger avant son ascension en 1999. On pourra d'ailleurs regretter que Camille Sari consacre peu de pages au développement de la mouvance islamique en Algérie, qui se distingue de celle au Maroc, alors qu'elle a conditionné, en grande partie, les évolutions politiques et militaires de l'Algérie après l'interruption du processus électoral en 1991.

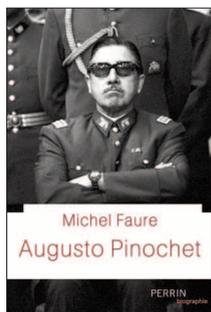
En politique étrangère, Bouteflika entend redorer l'image de l'Algérie auprès des États-Unis, soutenir la question palestinienne, établir des relations moins tendues avec le voisin marocain. Il accède à la présidence la même année que décède Hassan II, avec lequel un compromis sur la question du Sahara occidental pouvait péniblement être envisagé. Mais il s'aligne sur l'oligarchie militaire et durcit assez rapidement le ton face à Rabat : perçoit-il la question sahraouie comme un atout stratégique face aux Américains et aux Français ? Il ne parvient pas non plus à donner consistance à l'Union du Maghreb arabe. En revanche, c'est sous sa présidence, en février 2016, qu'une révision constitutionnelle entérine la reconnaissance de la langue *tamazigh* comme langue nationale et officielle, au même titre que l'arabe. Il évite la contestation du régime dans le sillage des « printemps arabes » qui surgissent en 2011.

Il n'est plus guère temps de redouter une révolution de l'autre côté de la Méditerranée : l'Algérie est d'ores et déjà entrée dans une nouvelle période de son

histoire. L'essai de Camille Sari est une contribution solidement documentée et bien écrite à la compréhension d'une transition *post*-Bouteflika qui s'annonce, de toute manière, ardue pour les Algériens.

Philippe Boulanger *

* Docteur en droit public, auteur de *Jean-François Revel. La démocratie libérale à l'épreuve du XX^e siècle* (Les Belles Lettres, 2014).



Michel Faure : *Augusto Pinochet* ; Perrin, 2020 ; 384 pages.

Les dictatures militaires sud-américaines des années 1970 sont bien oubliées aujourd'hui. La biographie du général Augusto Pinochet qui vient de paraître n'en présente donc que plus d'intérêt.

On y découvre paradoxalement un personnage un peu fade, qui gravit la hiérarchie militaire sans trop se faire remarquer. Un ancien commandant en chef de l'armée, René Schneider, le considérait comme « un général de peu d'envergure intellectuelle ». Il est malgré tout l'auteur d'un manuel de géopolitique destiné aux forces armées. Le pouvoir civil sous lequel il sert apprécie sa réputation de « soldat fidèle, discret et compétent, sans idées ou opinions connues », que même la CIA range dans la catégorie des « constitutionnalistes », adeptes de la soumission de l'armée au pouvoir politique selon le modèle prussien. Mis au pied du mur, il sera, selon les mots de Michel Faure, un « putschiste de la dernière heure ».

Le 4 septembre 1970, le socialiste Salvador Allende est élu président du Chili. Il gouverne à la tête d'une coalition de gauche, l'Unité populaire. En 1971, commence une période de troubles politiques et de difficultés économiques, parfois attisée par la CIA. Allende est de plus en plus débordé par sa gauche et les révolutionnaires armés du MIR (Mouvement de la gauche révolutionnaire). Dans une tentative désespérée d'éviter une guerre civile, il envisage un référendum. L'armée semble partagée et subit souvent les pressions de la droite chilienne qui lui reproche son inaction.

Le 23 août 1973, le général Prats, commandant en chef de l'armée, démissionne. Allende le remplace par Pinochet, cinquante-huit ans, qui était alors chef d'état-major de l'armée. Depuis l'échec d'une tentative isolée de coup de force, le 29 juin, un certain nombre d'officiers généraux et d'amiraux se réunissaient en secret pour préparer le renversement d'Allende. Les conjurés se méfiaient toutefois de Pinochet, considéré comme un légitimiste, certains se demandant même s'il convenait de l'informer de leurs résolutions. Il s'engage finalement, à reculons, le 9 septembre, soit 48 heures avant la date prévue, ce qui conduit l'auteur à considérer que le coup d'État de 1973 aurait eu lieu avec ou sans lui.

Tout au long de la journée fatidique du 11 septembre, Pinochet suit d'ailleurs les événements plus souvent qu'il ne les dirige. C'est en réalité le vice-amiral Carvajal qui prend les véritables décisions. Par contre, dès le lendemain, il s'impose rapidement au sein de la « Junte de gouvernement » constituée des quatre commandants en chef, et en particulier face au chef de l'aviation le général Gustavo Leigh, cheville ouvrière du *putsch*, en réussissant à convaincre ses pairs qu'une présidence tournante, telle qu'elle fut convenue au départ, fragiliserait le gouvernement. Un décret-loi de juin 1974 nommera Pinochet « chef suprême de la Nation ».

Le coup d'État fut soutenu dès le début par deux groupes de la société civile qui s'étaient opposés à Allende : les femmes de la classe moyenne et les étudiants de droite (les « grémialistes »).

Le nouveau gouvernement libéralise immédiatement l'économie avec l'aide des « *Chicago boys* » (anciens étudiants chiliens de l'université de Chicago, où enseignait à l'époque l'économiste ultralibéral Milton Friedman). La clé de la réforme sera constituée par un nouveau système de retraites basé sur la capitalisation, qui préfigure les réformes européennes actuelles. Les capitaux gérés par les fonds de pension s'élèvent rapidement, pour atteindre 200 milliards de dollars de 1982, soit 82 % du PIB ! Leur masse permet de relancer l'économie. Une assurance-maladie privée optionnelle sera également mise en place.

Le parti communiste et la gauche révolutionnaire sont démantelés, au prix de plus de 2 000 morts ou disparus. La plupart des exécutions extrajudiciaires sont dues à la DINA (service de renseignement dirigé par le colonel Manuel Contreras), créée officiellement en juin 1974. Contreras réussit à « démanteler le parti communiste, à affaiblir considérablement l'organisation clandestine du parti socialiste, et à détruire le MIR ». Le travail de la DINA permet à Pinochet d'affirmer un jour : « Rien ne bouge au Chili, pas même la feuille d'un arbre, sans que j'en sois informé. » L'opération *Condor*, alliance des dictatures du cône sud de l'Amérique latine, effective à la fin de 1974, va permettre une régionalisation de la répression.

Arrivé au pouvoir, le militaire frugal et désintéressé qu'Augusto Pinochet était auparavant va muer et se laisser tenter par l'argent, sous l'influence notamment de son épouse (l'affaire des comptes à l'étranger éclate dans les années 2000, après son départ du pouvoir).

À la différence d'autres dictateurs sud-américains, Pinochet n'a pas cherché à créer un nouveau parti politique, ni même une doctrine. Si le « pinochétisme » n'existe pas, même aujourd'hui ses nostalgiques au Chili restent assez nombreux. Ils représenteraient dans tous les scrutins depuis la fin de la dictature, environ 30 % de l'électorat, même si ce chiffre paraît élevé. Beaucoup d'entre eux estiment que si les forces armées n'étaient pas intervenues en 1973, le Chili aurait connu la guerre civile.

Serge Gadal

politique étrangère

NOUVEAU :
n° 2/2020, été 2020

politique étrangère

COVID - 19 :
choc sanitaire
et géopolitique

| *Trump : et après ?*

PE

Été 2020

4^{lfr}
5

COVID-19 : choc sanitaire
et géopolitique

Dossier
Trump : et après ?

Actualités

La multipolarité nucléaire : mythes
et réalités de la compétition

Zone franc : fin et réincarnation

La négociation post-Brexit

En vente en librairie et sur le site d'Armand Colin Revues
à partir du 3 juin 2020

• Au numéro :

Papier : 23 € / Numérique : 17,99 €

• Par abonnement :

Papier + numérique : 80 € / E-only : 65 €

Retrouvez-nous sur le blog de la revue : politique-etrangere.com
Suivez-nous sur Twitter : @Pol_Etrangere

Revue Défense Nationale

COMITÉ D'ÉTUDES DE DÉFENSE NATIONALE

■ CONSEIL D'ADMINISTRATION

- MM. le général d'armée aérienne T. CASPAR-FILLE-LAMBIE, *président*.
J.-P. DEVAUX, ingénieur général hors classe de l'armement, *trésorier*.
B. BESANCENOT, ambassadeur.
le général de division F. BLACHON, commandant la 1^{re} Division de l'Armée de terre.
le général d'armée D. CASTRES, « conseiller senior » (CEIS).
le vice-amiral E. DESCLÈVES, de l'Académie de Marine.
le général de corps d'armée P. DESTREMAU, directeur de l'IHEDN et de l'EMS.
- M^{me} I. FACON, maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique.
- MM. B. HUET, conseiller spécial du président de Naval Group.
O. PETROS, président de Sargon SAS, ancien dirigeant dans la banque et l'industrie.
- M^{me} la préfète C. SARLANDIE de LA ROBERTIE, ancienne rectrice d'académie.
- MM. J. TOURNIER, conseiller-maître à la Cour des comptes.
le général d'armée J.-R. VECHAMBRE, ancien inspecteur général des armées (Gendarmerie).

■ PRÉSIDENTS D'HONNEUR

- MM. le général d'armée aérienne Ph. VOUGNY. – le général d'armée C. QUESNOT.
le général d'armée aérienne B. NORLAIN. – l'Amiral A. COLDEFY.

La *Revue Défense Nationale* est éditée par le Comité d'études de défense nationale
(association loi de 1901)

Adresse géographique : École militaire, 1 place Joffre, bâtiment 34, Paris VII

Adresse postale : BP 8607, 75325 Paris cedex 07

Fax : 01 44 42 31 89 - www.defnat.com - redac@defnat.com

Directeur de la publication : Thierry Caspar-Fille-Lambie - Tél. : 01 44 42 31 92

Rédacteur en chef : Jérôme Pellistrandi - Tél. : 01 44 42 31 90

Rédactrice en chef adjointe : Audrey Hérisson

Secrétaire général de rédaction : Pascal Lecardonnel - Tél. : 01 44 42 43 69

Assistante de direction et secrétaire de rédaction : Marie-Hélène Mounet - Tél. : 01 44 42 43 74

Secrétaire de rédaction : Jérôme Dollé - Tél. : 01 44 42 43 69

Abonnements : Éliane Lecardonnel - Tél. : 01 44 42 38 23

Chargés d'études : Laurent Henninger et Emmanuel Desclèves - Tél. : 01 44 42 43 72

Comité de lecture : Didier Castres, Marie-Dominique Charlier-Barou, André Dumoulin,
Jean Esmein, Sabine de Maupeou et Bernard Norlain

Régie publicitaire (ECPAD) : Karim Belguedour - Tél. : 01 49 60 59 47

DL 97579 - 2^e trimestre 2020 - ISSN : 2105-7508 - CP n° 1024 G 85493 du 10 octobre 2019

Imprimée par Bialec, 23 Allée des Grands Pâquis, 54180 Heillecourt

COMITÉ DE RÉDACTION

- MM. B. d'ABOVILLE, ambassadeur.
Y. BOYER, directeur adjoint de la Fondation pour la recherche stratégique.
F. BOZO, professeur à la Sorbonne Nouvelle (Université Paris III).
N. BRONARD, chef du pôle « Prospective et recherche stratégique » (DGRIS).
le vice-amiral E. DESCLÈVES, de l'Académie de Marine.
H. DRÉVILLON, professeur des universités, Paris I Panthéon-Sorbonne (SHD).
- M^{mes} I. FACON, maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique.
M. FARGHEN, chercheur associée à la Fondation pour la recherche stratégique.
- M. J. FERNANDEZ, professeur de droit public, directeur du Centre Thucydide.
- M^{me} C. GALACTÉROS, géopolitologue, fondatrice et présidente du *think tank* Geopragma.
- MM. F. GOUTTEFARDE, député de l'Eure, membre de la Commission Défense nationale et des Forces armées.
B. HUET, conseiller spécial du président de Naval Group.
J.-V. HOLEINDRE, professeur de science politique et directeur scientifique de l'Irsem.
le capitaine de frégate T. LAVERNHE, commandant la frégate *Surcouf*.
- M^{me} E. RIOUX, directrice de la rédaction et rédactrice en chef de la revue *Inflexions*.
- M. J.-J. ROCHE, professeur des universités.
- M^{me} la préfète C. SARLANDIE de LA ROBERTIE, ancienne rectrice d'académie.
- MM. G.-H. SOUTOU, membre de l'Institut.
É. TENENBAUM, docteur en histoire, chercheur à l'Ifri.
- M^{me} F. TSIPORAH (ACHC), conseiller Prospective et stratégie à l'EMA.

CAHIER DES CHARGES AUTEURS

Le Comité d'études de défense nationale qui édite la RDN sollicite des articles rédigés en français, inédits, en rapport avec sa ligne éditoriale. Deux modèles de maquette ont été adoptés.

- Les articles demandés pour toutes les rubriques comprendront de 13 000 à 15 000 signes.

Les notes sont ainsi définies : faisant références à des ouvrages, elles peuvent être renvoyées en fin d'article dans un encadré « Éléments de bibliographie » en conservant le rappel de source dans le texte ; les autres notes, si elles sont courtes et peu nombreuses, sont réintégrées dans l'article ; les plus longues font l'objet d'un encadré titré référencé par un astérisque *. Au cas où les notes sont nombreuses, elles sont toutes placées en bas de page.

- Pour les « Chroniques » et les « Recensions », les textes doivent être compris entre 2 500 et 5 000 signes.

Le contenu du texte et les références restent de la responsabilité exclusive des auteurs et les opinions émises n'engagent pas la RDN. Les droits de traduction, reproduction et d'adaptation sont réservés pour tous pays. Les articles soumis à publication doivent être envoyés pour évaluation par courrier électronique (redac@defnat.com). Tous les textes qui ne correspondraient pas d'emblée aux formats, aux critères linguistiques standards et aux exigences de rigueur critique seront renvoyés aux auteurs pour adaptation avant leur évaluation. La rédaction oriente les textes retenus vers la RDN imprimée ou la RDN en ligne (www.defnat.com) selon la ligne éditoriale qui est diffusée par ailleurs. La publication des textes évalués reste subordonnée à des ajustements éventuels de forme ou de fond et à la signature d'un contrat d'auteur. À l'issue du processus d'approbation, un résumé en français est établi par la RDN. L'auteur d'un article en réserve l'exclusivité à la RDN et s'engage à ne le développer ou le résumer que si la mention de son origine apparaît. Les auteurs francophones, doctorants, jeunes chercheurs en affaires stratégiques, officiers de l'enseignement militaire supérieur français ou étranger font l'objet d'une attention particulière. Les règles de rédaction et de référencement sont celles du code typographique à l'usage de la presse.

Le « bon à tirer » vaut cession de droit et autorise le CEDN à publier l'article sur supports papier ou sur l'*Internet*. En contrepartie, l'auteur bénéficie d'un abonnement de 1 an (PDF) à la RDN à compter du mois de la parution de son article (1 exemplaire justificatif papier est accordé, tout numéro supplémentaire sera facturé). Une épreuve PDF de l'article peut lui être envoyée par courriel sur demande. L'auteur devient membre titulaire du CEDN pendant 1 an, sauf avis contraire, et est invité à ses manifestations.

BULLETIN D'ABONNEMENT

1 an (10 numéros)

La souscription peut également se faire en ligne
(www.defnat.com)

	France	UE-étranger
Papier		
Particuliers	95 € <input type="checkbox"/>	125 € <input type="checkbox"/>
Administrations, entreprises et associations	150 € <input type="checkbox"/>	180 € <input type="checkbox"/>
- 25 ans (justificatif demandé)	50 € <input type="checkbox"/>	
Numérique (PDF par courriel)		
Particuliers	60 € <input type="checkbox"/>	
Administrations et entreprises	95 € <input type="checkbox"/>	
- 25 ans (justificatif demandé)	30 € <input type="checkbox"/>	
Adhésion au CEDN : 15 € <input type="checkbox"/>		

En adhérant, vous devenez membre titulaire du Comité d'études de défense nationale (CEDN), éditeur de la *Revue Défense Nationale*, et contribuez ainsi à la promotion de la pensée stratégique que la *RDN* diffuse depuis 1939. Vous serez invité à participer à son Assemblée générale et vous recevrez sa lettre mensuelle *Les Repères de la RDN*.

Les particuliers « abonnés papier » reçoivent gratuitement l'édition électronique (PDF).

Soutien (papier et PDF + adhésion) : > ou = à 500 €

Nom : _____ Prénom : _____

Adresse : _____

Courriel : _____

Chèque Mandat LBP Paris 51657E

CB _____ Expire _____ Code crypto _____

Revue Défense Nationale - BP 8607 - 75325 Paris cedex 07

www.defnat.com
La RDN en ligne

Les dernières Tribunes
(en accès libre pendant un mois)

Marine

« Un marin “libre” disparaît : le VAE Émile Jean Chaline »
et « Avec 2 nouveaux SNLE, la Chine accroît ses capacités nucléaires » de Jérôme PELLISTRANDI

« *Operation Petticoat* : un film de guerre en rose bonbon
et bleu turquoise » de Philippe WODKA-GALLIEN

« La démolition des navires, un voyage en eaux troubles » de Quentin NOUGUÉ

Histoire

« Les 75 ans de la capitulation de l'Allemagne nazie » de Florian BUNOUST-BECQUES
« Il y a 60 ans : l'URSS abattait un avion espion américain *U-2* » de Jérôme PELLISTRANDI

Monde

« Il est temps de construire l'indépendance stratégique européenne » de Benjamin BOUTIN
« Iran : lancement réussi d'un satellite militaire » de Jérôme PELLISTRANDI
« Les Antonov en guerre contre le Covid » de François BRÉVOT

Chaque lundi, un Florilège

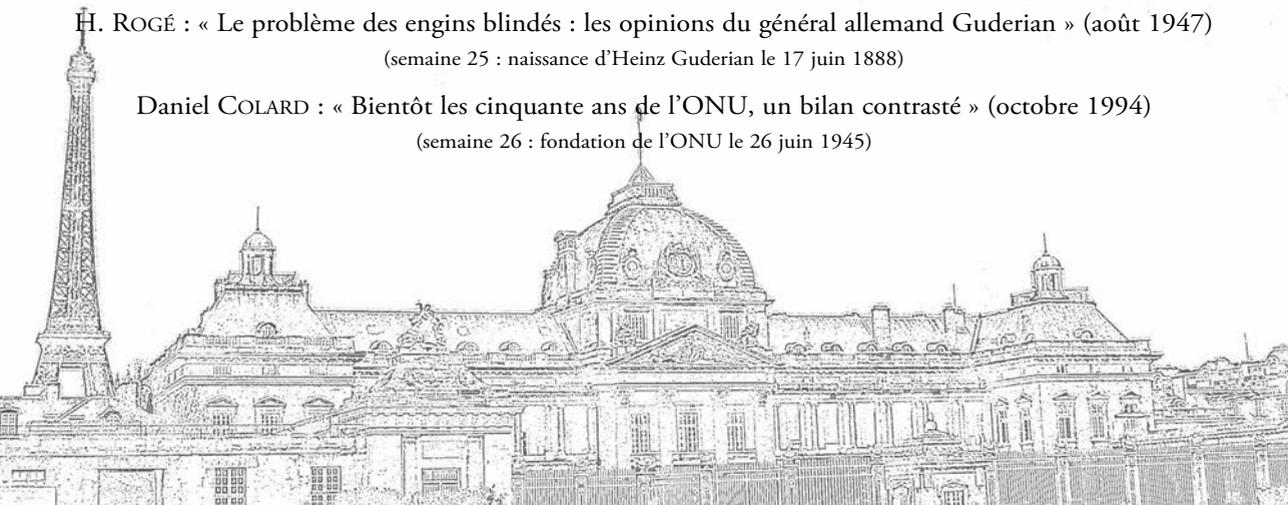
(un ancien article en rapport avec un événement historique durant la même semaine)

XXX : « La guerre des Six Jours (fin) » (décembre 1967)
(semaine 23 : début de la guerre israélo-arabe des Six Jours le 5 juin 1967)

Général BOUCHERIE : « Les bureaux arabes – Leur rôle dans la conquête de l'Algérie » (juillet 1957)
(semaine 24 : débarquement français en Algérie le 14 juin 1830)

H. ROGÉ : « Le problème des engins blindés : les opinions du général allemand Guderian » (août 1947)
(semaine 25 : naissance d'Heinz Guderian le 17 juin 1888)

Daniel COLARD : « Bientôt les cinquante ans de l'ONU, un bilan contrasté » (octobre 1994)
(semaine 26 : fondation de l'ONU le 26 juin 1945)



EMBARQUEZ SKYROCK PLM DANS VOTRE MOBILE

La nouvelle mobiradio pour les militaires,
créée en équipe avec Unéo

Téléchargez
dès à présent
l'appli Skyrock



Toute
la journée,
les meilleurs
sons **Skyrock**

De 6 h à 9 h :
le Réveil Skyrock PLM

De 18 h à 21 h :
les Dédicaces
Skyrock PLM

Unéo, MGP et GMF
sont membres d'
UNEOPOLE
la communauté
sécurité défense

Unéo, la mutuelle
des forces armées
TERRE - MER - AIR - GENDARMERIE
DIRECTIONS & SERVICES
Référencée
Ministère des Armées



Santé
Prévoyance
Prévention
Accompagnement social



Votre force mutuelle



Lancée en 1939 par le Comité d'études de défense nationale (Association loi 1901), la **Revue Défense Nationale** assure depuis lors la diffusion d'idées nouvelles sur les grandes questions nationales et internationales qu'elle aborde sous l'angle de la sécurité et de la défense. Son indépendance éditoriale l'autorise à participer activement au renouvellement du débat stratégique. La **Revue Défense Nationale** permet de garder le contact avec le monde de la défense et apporte, grâce à ses analyses, la réflexion à l'homme d'action.

| « Avec la Russie, il n'y a rien à gagner à ne pas se parler » - Sylvie Bermann

La puissance américaine : assise et évolutions stratégiques

Les États-Unis et le monde à la veille de l'élection présidentielle américaine et à l'heure du Coronavirus
Louis Gautier
Les perspectives d'évolution de la politique étrangère américaine et les conséquences pour l'Europe
Gérard Araud
L'intensification de la rivalité États-Unis/Chine dans les domaines économique et technologique
Aaron L. Friedberg
États-Unis/Europe : l'heure de la rupture - Nicole Gnesotto
Fausses promesses : les États-Unis et le changement de régime au Moyen-Orient - Philip Gordon
Trump : quels enseignements pour la Russie ? - Andreï Kortunov
Les désaccords russo-américains sur la stabilité stratégique et le contrôle des armements
Céline Marangé
Cyberdissuasion et guerres de l'information : l'Administration Trump à l'offensive - Maud Quessard
Enjeux stratégiques entre les États-Unis et l'Asie : une perspective japonaise - Kazuto Suzuki
Encore un siècle américain ? Les atouts stratégiques des États-Unis face à leurs concurrents
Bruno Tertrais

Repères - Opinions

« Les principes de la guerre » : guide pour la maîtrise de l'emploi des armées sur le territoire national
François-Olivier Corman
Crise sanitaire et sécurité : une opportunité pour l'Europe ! - EuroDéfense-France
Covid en Méditerranée : accélérateur de ruptures - Institut FMES
Covid-19 et guerre biologique - Hubert Morelle – Gilles Morelle
L'armée belge face au Covid-19 : le choix de la sémantique - André Dumoulin

Approches régionales

| Un arc de crise sous-estimé : Inde-Pakistan-Afghanistan - Daniel Jouanneau

Approches historiques

| 18-19 juin 1940 : les cuirassés Richelieu et Jean-Bart échappent aux Allemands - Emmanuel Desclèves

Chronique - Recensions

| Claude Franc – Thibault Lavernhe – Paul La Combe – Philippe Boulanger – Serge Gadal

Prochain numéro | **Économie et défense**

www.defnat.com