

RDN

La crise des alliances



Les Cahiers de la
Revue Défense Nationale



La crise des alliances

Préface d'Olivier FORCADE

Professeur d'histoire contemporaine des relations internationales
à la Faculté des Lettres de Sorbonne-Université
UMR SIRICE 8138

Sommaire

5 **Préface – La crise des alliances**

OLIVIER FORCADE

7 **Introduction – Les alliances à l'épreuve de la multipolarité**

BORIS DELAGENIÈRE

L'avenir des systèmes d'alliances face au triangle États-Unis – Chine – Russie

17 **L'avenir du système d'alliances américain face au retour de la compétition stratégique**

ADRIEN MAUGER

Les États-Unis se sont longtemps passés d'alliés. La menace du communisme a effacé cette tradition et a lié l'Amérique à une toile sans précédent de partenariats. La guerre froide achevée, les réseaux et organisations nés de cette période se sont retrouvés dépourvus de sens. Le retour de la puissance russe et le défi chinois ont cependant mobilisé l'Amérique, en quête de nouveaux partenaires, dans le Pacifique en particulier. Une difficulté : préserver la confiance de ses alliés. Une inconnue : la capacité du système politique américain à mener une stratégie partenariale de long terme.

26 **« S'imposer sans combattre » : origines, ambitions et limites de la stratégie partenariale chinoise**

MAËLLE BONGRAND et SIMON ROCHE

À l'heure où la rivalité et les tensions sino-américaines connaissent une intensité nouvelle, la Chine peut compter sur une stratégie partenariale originale et pragmatique. Caractérisés par leur grande malléabilité, les partenariats chinois forment un système réticulaire qui permet à la puissance chinoise de se dérober à un affrontement direct avec les États-Unis tout en servant ses ambitions internationales.

33 **La politique d'alliance russe à l'épreuve des limites du « multivectorisme »**

KARAN VASSIL

Reflétant le renouvellement des sociabilités interétatiques de la période de l'après-guerre froide et revendiqué par la Russie comme un outil privilégié de sa politique étrangère, le « multivectorisme » renvoie à une variété de formes de coopérations qui se déploie selon une géographie spécifique et des objectifs stratégiques et sécuritaires précis. Les partenariats stratégiques, développés avec les pays d'Asie, d'Afrique et du Moyen-Orient sont un instrument privilégié du retour en force de la Russie sur la scène internationale.

Quelles stratégies partenariales et d'alliances pour les puissances émergentes ?

43 **La politique d'alliance de la Turquie : de l'alignement sur l'Occident à la recherche de l'autonomie stratégique**

ADRIEN SÉMON

Ayant intégré l'Otan en 1952, la Turquie déploie au sortir de la guerre froide une politique extérieure très alignée sur celle des États-Unis. La modification du paysage stratégique favorise néanmoins l'émergence de clivages politiques poussant la Turquie à adopter un positionnement plus distant vis-à-vis des capitales occidentales, privilégiant ses intérêts nationaux. Son engagement au sein de l'Alliance revêt alors l'aspect d'un marchandage, voire semble remis en question par l'activisme politique tous azimuts déployé par le Président turc ces dernières années et bien souvent à l'encontre des intérêts occidentaux.

51 **Les relations entre Israël et l'Iran : un partenariat officieux dans un contexte d'hostilité affichée**

QUENTIN LENORMAND

L'Iran et Israël n'ont jamais entretenu de relations officielles, mais ont développé de nombreux partenariats officieux dans des domaines aussi variés que ceux du renseignement, de l'énergie et de la recherche civile et militaire, et ce malgré des discours officiels hostiles, voire ouvertement belliqueux. Ces relations illustrent la place primordiale qu'occupent les intérêts objectifs des États dans la formation de partenariats internationaux, bien devant les considérations morales ou les déclarations publiques.

60 **L'Inde et les systèmes de sécurité collective dans la zone indo-pacifique**

KAMYAR ASSARI

L'Inde privilégie le fait de rejoindre des coalitions informelles et souples, qui lui permettent d'approfondir son partenariat avec les puissances occidentales, sans l'empêcher d'approfondir sa vocation eurasiennne. Pour autant, les enseignements tirés des crises internationales récentes, comme celle issue du retrait américain d'Afghanistan, ont montré que l'Inde et ses partenaires ne partagent pas encore de vision stratégique commune qui permettrait la constitution d'une alliance dans l'espace indo-pacifique.

La France : quelles alliances et stratégies pour une puissance d'équilibre ?

71 **Quelle est la portée de l'alliance militaire européenne ?**

FRANÇOIS GAÜZÈRE-MAZAURIC et MARGAUX SCIANDRA

L'approche fonctionnaliste des alliances entre États européens fait de l'Europe de la défense un porte-étendard pour faciliter l'intégration européenne. Cette approche ne saurait fonder une véritable puissance européenne. L'autre approche, réaliste, prend acte de la profondeur de l'alliance entre les pays européens, sans tenter de rapprocher leurs appareils de défense dans des organes de type fédéral. Ne pouvant réaliser l'Europe de la défense par les institutions, ses tenants ont tenté de la bâtir par l'industrie, devenue le champ par excellence de la défense européenne. L'industrie européenne de défense pâtit toutefois de nombreuses divergences stratégiques.

81 **À la recherche de l'autonomie perdue : l'Europe et les réalités de la relation transatlantique**

BAPTISTINE AIRIAU et BORIS DELAGENIÈRE

Le recentrage des États-Unis sur la compétition stratégique avec la Chine et la Russie ne paraît pas offrir à ce jour de réelles opportunités en faveur d'un rééquilibrage de la relation transatlantique. La surdétermination de la vision stratégique et des intérêts de puissance des États-Unis en Europe rend en effet largement illusoire l'autonomisation de la politique de défense et de sécurité européenne. Dans ces conditions, la « tutelle bienveillante » exercée par Washington cantonne l'Europe dans un rôle d'allié secondaire, sinon docile, en la maintenant exclue de la définition du nouvel ordre multipolaire qui vient.

89 **S'allier pour durer : nouvel axiome de la stratégie française au Sahel**

ILAN GARCIA

Au Sahel, Paris maintient une présence qui s'inscrit dans l'épaisseur historique de la zone, qui se base sur une nouvelle approche mêlant diplomatie, défense et développement. Ces trois outils ne suffisent cependant pas à faire oublier les stigmates de la Françafrique, aujourd'hui instrumentalisés par des régimes à la légitimité fragile et des puissances étrangères dans un contexte de lutte informationnelle. Tout en cherchant à renouveler son offre stratégique, la logique partenariale constitue désormais le paradigme dominant de la présence française au Sahel.

Conclusion

99 **Conclusion – Des guerres irrégulières aux « partenariats irréguliers »**

FRANÇOIS GAÜZÈRE-MAZAURIC

Remerciements

Les équipes de Nemrod ECDS adressent leurs remerciements les plus vifs au général Pellistrandi ainsi qu'à toute l'équipe de la rédaction de la *Revue Défense Nationale* pour leur confiance renouvelée une année encore. Nous remercions en particulier MM. Alexandre Trifunovic et Jérôme Dollé pour leur exigeant travail d'édition et leur accompagnement sans faille tout au long de nos recherches. Nous formons ici le vœu que ce travail en commun puisse se poursuivre longtemps.

Nous remercions très chaleureusement le professeur Olivier Forcade, Professeur des Universités à Sorbonne-Université, non seulement d'avoir rédigé la préface, mais aussi pour les conseils et les encouragements qu'il nous a toujours prodigués : il donne à notre cercle de réflexion un modèle d'autant plus important que nombre de nos membres se sont engagés, à sa suite, dans les voies professionnelles de l'enseignement et de la recherche. Nous remercions également les institutions qui ont financé la parution de ce *Cahier* : la Direction générale des relations internationales et de la stratégie du ministère des Armées, le FSDIE de Sorbonne Université, et la CVEC.

Enfin, notre gratitude va à Boris Delagenière et François Gaüzère-Mazauric, qui, sans compter leurs heures, ont co-dirigé ce *Cahier*.

Jérémie EZERZER
Président de Nemrod ECDS

Les Cahiers de la *Revue Défense Nationale* sont édités 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

Rédacteur en chef adjoint : Thibault LAVERNHE

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

Secrétaires de rédaction : Jérôme DOLLÉ et Alexandre TRIFUNOVIC - Tél. : 01 44 42 43 69

Abonnements : Éliane LECARDONNEL - Tél. : 01 44 42 38 23

Chargés d'études : Emmanuel DESCLÈVES, Claude FRANC et Laurent HENNINGER - Tél. : 01 44 42 43 72

Comité de lecture : Marie-Dominique CHARLIER-BAROU, André DUMOULIN,

Jean ESMEIN, Sabine DE MAUPÉOU et Bernard NORLAIN

Régie publicitaire (ECPAD) : Karim BELGUÉDOUR - Tél. : 01 49 60 59 47

DL 164855 - 3^e trimestre 2022 - ISSN : 2105-7508 - CP n° 1024 G 85493 du 10 octobre 2019

Imprimé par ISIPRINT, Parc des Damiers, 139 rue Rateau, 93120 La Courneuve

Illustration de couverture : Lorenzo LIPPI, *L'algèbre de la simulation*, 1650, musée des Beaux-Arts d'Angers.

La crise des alliances

Olivier FORCADE

Professeur d'histoire contemporaine des relations internationales à la Faculté des Lettres de Sorbonne Université - UMR SIRICE 8138.

La guerre en Ukraine de 2022 expose, sous nos yeux, la centralité, entre fonctionnalité et dérèglement, des coopérations internationales et des alliances politico-militaires. De tout temps, les alliances et les coalitions ont bâti des architectures de sécurité et de paix qui répondaient à la recherche de stabilité du système international, sinon aux menaces, voire au défi de la survie d'un État ou d'une nation. Pour s'en tenir au seul espace centre européen et baltique, les disparitions, puis la renaissance d'États aux frontières recomposées depuis les conflits du XVII^e siècle et de la Grande Guerre du Nord (1703-1721), n'ont cessé de polariser l'action stratégique et diplomatique des Européens jusqu'à notre histoire la plus immédiate. Cette remarque n'en vaut pas moins pour les différents espaces et sous-régions stratégiques de notre système international dont les dynamiques, combinaison d'interdépendances économiques et financières et de compétitions nationales, semblent se dérégler.

Ces dynamiques internationales à l'œuvre confortent des logiques de puissance nationale, quand elles ne provoquent pas des crises régionales ou, à nouveau en 2022, internationales. Ainsi la Chine joue-t-elle comme une puissance mondiale, quand la Russie en réaffirme la volonté, d'abord face aux États-Unis ; quand l'Inde affiche sa voie propre et l'Union européenne s'interroge sur les voies de sa puissance. D'autres pays jouent plutôt comme des puissances régionales tantôt perturbatrices des règles de l'ordre international, à l'instar de la Turquie et de l'Iran, plutôt que contestataires comme la Corée du Nord, tantôt stabilisatrices à l'échelle d'espaces stratégiques ou de leurs sous-régions. Quand le principe d'une suprématie américaine assumée sur le système international ne semblait devoir être contesté selon Barack Obama dans les années 2010, les années 2020 révisent désormais les principes d'un ordre international établis en 1945.

Depuis les années 1990, des récurrences et des nouveautés sont apparues. D'abord, il y a la permanence – mais en une croyance diversement raisonnée – des alliances de sécurité larges, quoique régionales, auxquelles s'identifient des valeurs passivement sinon faiblement invoquées quand elles ne sont pas interrogées par les pays occidentaux eux-mêmes. Ainsi en a-t-il été jusqu'à il y a peu de l'Otan, dont les élargissements successifs depuis 1999 avaient levé l'espoir des pays et des peuples sortis du contrôle russe et aspirant à la prospérité, dans l'Union européenne, et à l'assurance d'une sécurité bousculée par les agressions russes contre des États indépendants et souverains à trois reprises, en 1994, 2008 et 2022. De son côté, la Russie ne raisonne pas seulement avec les critères de la guerre froide, mais également par une conception

de nature impériale, en réitérant depuis le début des années 2000 sa volonté de s'opposer à l'élargissement de l'Alliance atlantique, tout en récusant le bien-fondé de sa survie après la fin de la guerre froide. Ce seul exemple conforte bien l'analyse de coalitions et d'alliances aux configurations évolutives, dont les membres et les partenaires ajustent les attentes et les fonctions, au gré de leur intérêt national et historique. Comment comprendre différemment l'usage de l'Otan, souvent en relais ou en alternative de l'ONU, par les États-Unis depuis la guerre en ex-Yougoslavie, ou encore la pratique des alliances et des traités par la Russie, la Turquie ou le Royaume-Uni depuis le *Brexit* en 2016-2020. Dans un espace stratégique euro-atlantique évolutif depuis trente ans, le Royaume-Uni a ainsi fait le choix de renforcer son action dans le cadre otanien, intégrant opportunément *AUKUS* en 2021 dans l'Indo-Pacifique, sans craindre de devoir maintenir ou réviser, dans le même temps, des relations stratégiques étroites avec la France, depuis les accords bilatéraux de Lancaster House en 2010 interrogeant le futur d'une Europe de la Défense. Le *meccano* sans cesse fait et défait des accords bilatéraux et régionaux dans le domaine de la sécurité et des échanges commerciaux installe rapidement la crise d'un multilatéralisme, qui était pourtant encore triomphant il y a quelques années seulement.

Ainsi, les alliances cherchent aujourd'hui à produire de la sécurité, dans un espace stratégique rarement étendu à la planète, sans dicter les alignements diplomatiques et stratégiques absolus des acteurs du système international. Les actions de la Turquie dans l'Otan sont contraintes par une instabilité aggravée de son environnement géopolitique, venue depuis dix ans, à ses portes, du monde russe et du Moyen-Orient. Dans les jeux d'équilibre, les puissances dominantes et celles d'équilibre en ont des attentes variées, sinon fluctuantes, sur fond de révision du multilatéralisme que l'on avait cru pouvoir s'imposer comme la seule grammaire des relations internationales. La Chine, mais aussi le Brésil, l'Inde, la Russie et d'autres États cherchent, diversement et à des finalités multiples, à réviser un ordre international dont elles soulignent à l'envi les insuffisances, les partis pris et les dysfonctionnements. C'est vrai de l'introuvable réforme de l'ONU, du règlement de conflits anciens et de l'émergence de nouvelles conflictualités ou de nouveaux accords qui corrigent des situations ou des équilibres régionaux, à l'instar des accords d'Abraham de 2020 qui reconfigurent la stratégie au Moyen-Orient en offrant de nouvelles assurances à la sécurité d'Israël et à une stabilité régionale relative. Quant aux nouveaux désordres internationaux, ils font la démonstration de la plasticité des alliances et de la caducité de traités que l'on sait temporaires quand ils commencent d'être mis en œuvre, à l'instar du JCPOA de 2015 sur le nucléaire iranien paralysé par sa dénonciation par les États-Unis de Donald Trump en 2018.

C'est pourquoi il faut saluer l'initiative prise par l'association Nemrod, créée à la Faculté des Lettres de Sorbonne Université il y a quelques années par des étudiantes et des étudiants, devenus de jeunes enseignants-chercheurs et des professionnels qui ont voulu interroger, avec talent et perspicacité, l'avenir des alliances à l'épreuve de la multipolarité. La foison d'articles délivrée par ce *Cahier de la Revue Défense Nationale* ouvre à des réflexions d'actualité, dans la profondeur d'une réflexion historique sur les relations internationales contemporaines. ♦

Les alliances à l'épreuve de la multipolarité

Boris DELAGENIÈRE

Doctorant en histoire des relations internationales à Sorbonne Université et membre du comité de rédaction de Nemrod-ECDS.

« Pierre est-il mon ami ? Je n'en sais rien : je le crois ⁽¹⁾. »
Jean-Paul SARTRE

L'ancien Pacte de Varsovie et l'Alliance atlantique représentent pour la plupart des analystes la quintessence de l'idée d'alliance. Dans cette acception stricte, une alliance renvoie à un accord formel par lequel plusieurs États s'engagent mutuellement à se défendre contre un ennemi commun ⁽²⁾. Pour reprendre une distinction empruntée au stratège français Raymond Aron, la notion d'alliance ainsi conçue ne s'applique pas aux « alliés occasionnels », mais seulement aux « alliés permanents », c'est-à-dire capables de s'entendre sur le plan militaire en dépit d'intérêts économiques ou diplomatiques divergents ⁽³⁾. La prédominance de ce type d'alliance pendant la guerre froide s'explique, entre autres facteurs, par la rivalité entre deux systèmes idéologiques, politiques et économiques irréconciliables, lesquels dominaient à ce point la hiérarchie des puissances qu'ils attiraient irrésistiblement dans leur orbite la majorité des autres États ⁽⁴⁾. Dans cette perspective, le poids économique, technologique et militaire des superpuissances soviétique et américaine était tel qu'il faisait peser des contraintes considérables à leurs alliés respectifs en termes d'alignement, en contrepartie d'une garantie de sécurité relativement fiable ⁽⁵⁾.

Or, il se pourrait que cette configuration ait volé en éclats avec la fin de la guerre froide ⁽⁶⁾. En effet, l'effondrement de l'empire soviétique semble remettre en question la pertinence des alliances militaires traditionnelles. Premièrement, la fin de la domination communiste en Europe centrale et orientale a signé la disparition de la menace existentielle posée par le Pacte de Varsovie sur les pays de l'Ouest, mettant en cause, au moins dans son principe, la légitimité d'une Organisation du Traité de

⁽¹⁾ SARTRE Jean-Paul, *L'être et le néant* (1943), Gallimard, 1994, p. 104.

⁽²⁾ OSGOOD Robert E. et BADGLEY John H., *Japan and the US in Asia*, Johns Hopkins University Press, 1968, p. 17 ; SNYDER Glenn, *Alliance Politics*, Cornell University Press, 1997, 432 pages, p. 4.

⁽³⁾ ARON Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, 1962, 832 pages, p. 40.

⁽⁴⁾ SOUTOU Georges-Henri, *La guerre froide 1943-1990*, (2001), Pluriel, 2011.

⁽⁵⁾ Même si le phénomène de bipolarisation a connu un affaiblissement progressif avant la fin de la guerre froide. Voir sur ce point : FRANK Robert, « Les systèmes internationaux au XX^e siècle », chapitre 7, in FRANK Robert (dir.), *Pour l'histoire des relations internationales*, Presses Universitaires de France, 2012, 796 pages, p. 187-215.

⁽⁶⁾ MENON Rajan, « The End of Alliances », *World Policy Journal*, vol. 20, n° 2, 2003, p. 1-20.

l'Atlantique Nord (Otan) privée de son ennemi historique ⁽⁷⁾. Deuxièmement, les recompositions géopolitiques et géoéconomiques actuelles complexifient l'équilibre des forces, et remettent en cause le caractère d'évidence des alliances militaires classiques. L'intensification de la compétition stratégique, l'enhardissement des puissances régionales ⁽⁸⁾, la recrudescence des « risques de la faiblesse » ⁽⁹⁾ portés par de nombreux acteurs non étatiques, le renforcement des interdépendances économiques, ou encore le partage accru des technologies, jouent à ce niveau un rôle central dans la déstabilisation des alliances existantes et dans la formation de nouveaux formats d'association entre les États.

L'affirmation continue de ces dynamiques invite, par conséquent, à se demander si les alliances actuelles ne seraient pas entrées, sinon dans leur phase terminale, du moins dans un état de crise durable et profond. Si l'on admet que les nouveaux rapports de force internationaux accentuent le « brouillard » des intentions et des jeux diplomatiques, il reste alors à déterminer les risques et les opportunités qui surgissent pour la politique étrangère et de défense de la France.

Les alliances déstabilisées par l'avènement de la multipolarité

Les évolutions stratégiques, sécuritaires et diplomatiques des trois dernières décennies ont largement remis en cause l'ancienne logique d'alliance imposée par l'affrontement Est/Ouest.

Premièrement, l'exacerbation de la compétition économique engendre deux séries d'effets paradoxaux sur les systèmes d'alliance. Elle accroît, d'un côté, les tensions entre alliés militaires, tout en renforçant de l'autre, l'interdépendance financière, commerciale et technologique entre rivaux stratégiques ⁽¹⁰⁾. L'euphémisme des formules n'empêche pas qu'une partie essentielle des « transferts de technologies » actuels soit le résultat d'actions d'« espionnage amical » ⁽¹¹⁾, d'une part. C'est justement de la prise en considération de ce type de pratiques que naît, en France, le rapport Martre de 1994 sur l'intelligence économique ⁽¹²⁾. De la même manière, l'intensification de la concurrence en matière d'armement donne lieu à de véritables « coups de Trafalgar » entre alliés ; le cas d'AUKUS en incarne ici l'une des déclinaisons les plus

⁽⁷⁾ MENON Rajan et RUGER William, « NATO Enlargement and US Grand Strategy: a Net Assessment », *International Politics*, vol. 57, n° 3, 2020, p. 371-400 (<https://link.springer.com/content/pdf/10.1057/s41311-020-00235-7.pdf>). Pour une réflexion globale sur cette thématique, se reporter à la publication prochaine des actes du colloque « La France et l'Otan après la guerre froide », organisé à la Maison de la Recherche de Sorbonne Université les 19 et 20 novembre 2021 par la Société des Cincinnati de France et la Fondation *The First Alliance* (TFA).

⁽⁸⁾ MINISTÈRE DES ARMÉES (MINARM), *Actualisation stratégique 2021*, 56 pages, p. 22-24 (www.defense.gouv.fr/).

⁽⁹⁾ MINARM, *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale*, 2013, 160 pages, p. 39-40 (www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/).

⁽¹⁰⁾ LUTTWAK Edward, « From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce », *The National Interest*, n° 20, 1990, p. 17-23.

⁽¹¹⁾ FORCADE Olivier et LAURENT Sébastien-Yves, *Secrets d'État : Pouvoirs et renseignement dans le monde contemporain*, Armand Colin, 2005, 241 pages, p. 149-169 ; Délégation parlementaire au renseignement (DPR), *L'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014* (Rapport), Assemblée nationale et Sénat, 177 pages, p. 135 (<https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-off/i2482.pdf>).

⁽¹²⁾ COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, *Intelligence économique et stratégie des entreprises* (Rapport), La documentation française, 1994, 167 pages (www.entreprises.gouv.fr/).

emblématiques ⁽¹³⁾. L'accélération de la mondialisation engendre un accroissement des interdépendances économiques et le partage accru des technologies, y compris entre rivaux stratégiques, d'autre part. Une telle situation semble limiter, sans pour autant l'annuler totalement, le risque d'escalade entre les États-Unis et la Chine ⁽¹⁴⁾. À ce niveau, la question se pose de savoir si les phénomènes d'interdépendance ne vont pas favoriser, à terme, la stratégie chinoise d'« anti-encerclement » sur la politique américaine d'endiguement ⁽¹⁵⁾.

Deuxièmement, l'avènement de la multipolarité stratégique a entraîné l'affirmation de plusieurs « États-puissances » ⁽¹⁶⁾ enclins à tisser leurs propres réseaux de relations indépendamment des pays occidentaux, voire parfois contre eux. Une sorte de « diplomatie attrape-tout » s'est ainsi développée, par laquelle les puissances régionales contournent, neutralisent même, les alliances traditionnelles, au profit d'accords économiques ou sécuritaires plus souples ⁽¹⁷⁾. C'est notamment ce qu'illustrent l'accord de coopération militaire et technologique contracté en 2015 entre Moscou et Tel Aviv, l'entente énergétique russo-saoudienne formalisée par la charte « OPEP+ » en 2019, ou encore la mise en place du format d'Astana en Syrie depuis mai 2017. La guerre en Ukraine, déclenchée par la Russie en février 2022, met en lumière l'indépendance diplomatique des monarchies du Golfe et de l'Inde vis-à-vis de la politique de sanctions occidentale adoptée contre la Russie ⁽¹⁸⁾. Elle montre, plus largement, la volonté de la majorité des pays non occidentaux de ne pas avoir à choisir leur camp entre Washington et Moscou ⁽¹⁹⁾. Cette réalité confirme la normalisation des pratiques de « diversification » (*hedging*) des partenariats pour les moyennes et petites puissances, bien décidées à échapper, par ce moyen, aux pressions à l'alignement imposées par l'émergence potentielle d'un duopole sino-américain ⁽²⁰⁾. Les puissances « néo-révissionnistes » ⁽²¹⁾, dont la particularité est moins de vouloir renverser l'ordre international actuel, que d'obtenir une meilleure place en son sein, cherchent, elles aussi, à conserver leur marge de manœuvre les unes par rapport aux autres. À telle enseigne que la juxtaposition de griefs similaires ne suffit pas à fonder un « syndicat contestataire » uni autour de revendications partagées et d'une même conception alternative de l'ordre international ⁽²²⁾. Les divergences en termes d'intérêts nationaux tendent, en effet, à

⁽¹³⁾ COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, *La préparation à la haute intensité (Rapport d'information n° 5054)*, Assemblée nationale, 17 février 2022, 187 pages, p. 22 (www.assemblee-nationale.fr/).

⁽¹⁴⁾ BADIE Bertrand « L'affaire des sous-marins, "un jeu stratégique dépassé" », *L'Express*, 21 septembre 2021.

⁽¹⁵⁾ GARVER John W. et FEI-LING Wang, « China's Anti-Encirclement Struggle », *Asian Security*, vol. 6, n° 3, 2010, p. 238-261 ; LIFF Adam P., « China and the US Alliance System », *The China Quarterly*, vol. 233, 2018, p. 137-165 (www.cambridge.org/).

⁽¹⁶⁾ MINARM, *Revue stratégique de Défense et de Sécurité nationale*, 2017, 111 pages, p. 53 (www.diplomatie.gouv.fr/).

⁽¹⁷⁾ BADIE Bertrand, « La mondialisation conduit à des jeux diplomatiques opportunistes », *Le Monde*, 29 septembre 2021.

⁽¹⁸⁾ LEVALLOIS Agnès et CLEMENTZ Georges, « L'ambivalence du Moyen-Orient face à la guerre en Ukraine », *Note de la FRS* n° 13/2022, Fondation pour la recherche stratégique, 23 mars 2022 (www.frstrategie.org/).

⁽¹⁹⁾ HUSSAIN Murtaza, « Not One Bloc or the Other: Ukraine War Shows Emerging Post-American World », *The Intercept*, 26 mars 2022 (<https://theintercept.com/2022/03/26/ukraine-russia-india-africa-stance/>).

⁽²⁰⁾ MASSIE Justin et PAQUIN Jonathan (dir.), *America's Allies and the Decline of US Hegemony*, Routledge, 2020, 244 pages.

⁽²¹⁾ ROMANOVA Tatiana, « Russia's Neorevisionist Challenge to the Liberal International Order », *The International Spectator*, vol. 53, n° 1, 2018, p. 76-91.

⁽²²⁾ GRAJEWSKI Nicole, « An Illusory Entente: The Myth of a Russia-China-Iran "Axis" », *Asian Affairs*, vol. 53, n° 1, 2022, p. 164-183.

écarter le scénario d'un « bloc autoritaire » monolithique, qui ferait front contre l'« alliance des démocraties » promue activement par Washington. Une situation qui rappelle à certains égards les impasses de la politique de non-alignement tentée par les pays du tiers-monde pendant la guerre froide ⁽²³⁾.

Troisièmement, certains États n'hésitent pas à exploiter de façon unilatérale leurs positions spécifiques dans les réseaux d'alliance (*self-help*). En d'autres termes, on assiste à une banalisation des comportements opportunistes de la part des gouvernements, qui se révèlent particulièrement inamicaux au besoin, y compris à l'endroit d'alliés historiques. Il en découle une « marchandisation » (*commodification*) des alliances, les réduisant au statut de simples biens interchangeables, alors que leur crédibilité présuppose un minimum de clarté, de solidarité et de confiance pour fonctionner ⁽²⁴⁾. Le cas de l'Otan est ici éloquent : le pouvoir autoritaire turc peut s'autoriser presque toutes les provocations possibles à l'encontre de ses alliés démocratiques américain (achat de S-400 russes) ⁽²⁵⁾, français (en Syrie et en Méditerranée orientale) ⁽²⁶⁾ et européens (instrumentalisation de l'islam politique et de la question migratoire) ⁽²⁷⁾, sans jamais avoir à en assumer les conséquences. Cet exemple interroge alors l'efficacité réelle de la stratégie française d'influence dans l'organisation ⁽²⁸⁾, face à un acteur qui a su se rendre incontournable auprès des États-Unis grâce à sa position géographique privilégiée et à ses capacités militaires conséquentes.

Toutefois, au-delà des évolutions stratégiques et économiques en cours, on assiste à l'épanouissement de nouvelles formes d'association entre États, dont la dimension idéologique et les contraintes en termes d'engagement sont moins marquées que par le passé.

Vers des jeux d'alliance plus aléatoires et incertains

Sur le plan des alliances, on constate notamment l'épanouissement sans précédent d'une mosaïque de partenariats stratégiques, de coalitions variables et de communautés de sécurité établies entre les puissances – qu'elles soient grandes, moyennes ou petites.

En particulier, le modèle du partenariat stratégique concurrence directement la logique de l'alliance traditionnelle. Par sa flexibilité, il permet de préserver l'autonomie des États à moindres frais, en les soustrayant à tout engagement contraignant ⁽²⁹⁾. Ce

⁽²³⁾ WESTAD Odd Arne, *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of our Times*, Cambridge University Press, 2005, 498 pages, p. 97-109.

⁽²⁴⁾ COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, *L'évolution de la conflictualité dans le monde (Rapport d'information n° 3283)*, Assemblée nationale, 28 juillet 2020, 488 pages. Voir le rapport de l'audition de Manuel Lafont-Rapnouil, p. 11-12 (www.assemblee-nationale.fr/).

⁽²⁵⁾ « Système de défense aérienne S-400 : la Turquie persiste et signe », *La Tribune*, 11 février 2021 (www.latribune.fr/).

⁽²⁶⁾ JABBOUR Jana, « France vs. Turkey in the EastMed. A Geopolitical Rivalry between a "Keeper" of the Old Order and a Challenging Emergent Power », *Briefings de l'Ifri*, Institut français des relations internationales (Ifri), 6 mai 2021, 12 pages (https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/jabbour_france_vs_turkey_eastmed_2021.pdf).

⁽²⁷⁾ SIFAOUI Mohammed, « Enquête : Comment le président turc Recep Tayyip Erdogan infiltre la France », *Le Journal du Dimanche (JDD)*, 6 février 2021.

⁽²⁸⁾ CALMELS Christelle, *Influence in a Military Alliance: The case of France at NATO (2009-2019)*, Thèse de doctorat, Sciences Po Paris, 2021.

⁽²⁹⁾ CIORCIARI John, *The Limits of Alignment: Southeast Asia and the Great Powers since 1975*, Georgetown University Press, 2010, 336 pages.

format d'alliance a connu un retentissement important avec le rapprochement sino-russe (1996), puis russo-indien (2000). À cet égard, la Russie tend à délaisser l'ancien modèle d'alliance, à l'exception il est vrai de son environnement stratégique proche, où elle contracte des accords de défense formels et asymétriques ⁽³⁰⁾. Le Kremlin se réserve, par conséquent, la signature de partenariats stratégiques plus équilibrés avec ses alliés informels du Moyen-Orient (Syrie, Iran, Turquie) et d'Asie (Inde et Chine). Pour sa part, la Chine a fait du développement de ses partenariats stratégiques l'un des atouts majeurs de sa « Grande stratégie » ⁽³¹⁾, qui passe par une montée en puissance économique et technologique, tout en évitant soigneusement le déclenchement d'une « guerre chaude » avec les États-Unis ⁽³²⁾. Au-delà de l'Asie, Pékin renforce sa stratégie partenariale avec les petites et moyennes puissances d'Afrique et du Moyen-Orient, dans une logique « Sud-Sud » qui masque mal les disparités de richesses et de pouvoir considérables séparant ces acteurs ⁽³³⁾. Malgré un attrait renouvelé pour les alliances formelles, ainsi qu'en témoignent la pérennité de l'Otan ou la mise en place de l'alliance militaire tripartite entre l'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis (*AUKUS*) en septembre 2021, Washington ne s'en est pas moins « converti » à la philosophie des partenariats stratégiques, comme l'indique la poursuite du « *QUAD* », créé en 2007 avec l'Australie, l'Inde et le Japon dans la zone Indo-Pacifique ⁽³⁴⁾. En parallèle, les États-Unis comptent sur le développement de nombreuses relations bilatérales resserrées pour faire contrepoids aux appétits économiques et stratégiques de la Chine, donnant ainsi corps à un réseau d'alliances hybride et complexe, sans aucun équivalent dans le monde ⁽³⁵⁾.

Outre la multiplication des partenariats stratégiques, on assiste au développement de nouveaux formats de coalition, qui pourraient devenir la norme dans les prochains conflits du siècle. Les États-Unis ont joué dans ce phénomène un rôle pionnier. À ce titre, la séquence des interventions au Moyen-Orient, notamment de 2003 à 2011, a conduit à banaliser le recours aux coalitions militaires destinées à entraver l'action des organisations djihadistes et à punir les « États voyous » (*Rogue States*) ⁽³⁶⁾ soupçonnés d'entretenir avec elles une complicité secrète. Dans cet esprit, la mission est censée décider de la coalition et non la coalition décider de la mission, même si, en fin de compte, l'influence prépondérante des autorités américaines leur donne souvent le dernier mot quant à la nature des deux ⁽³⁷⁾. Partant, Washington a pu mener dans des

⁽³⁰⁾ SILAEV Nikolai, « Russia and its Allies in Three Strategic Environments », *Europe-Asia Studies*, 8 mars 2021 (<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09668136.2021.1887087>).

⁽³¹⁾ ERICKSON Andrew, « China », in BALZACQ Thierry, DOMBROWSKI Peter et REICH Simon (dir.), *Comparative Grand Strategy, A Framework and Cases*, Oxford University Press, 2019, 368 pages, p. 73-98.

⁽³²⁾ ZHOU Yiqi, « China's Partnership Network Versus the U.S. Alliance System, Coexistence or Conflict? », *China Quarterly of International Strategic Studies*, vol. 3, n° 1, 2017, p. 1-18 (www.worldscientific.com/). ZHONG Zhenming et YANG Yanqi, « Alliance Forging or Partnership Building? China's Policy in the Asia-Pacific under the Xi Administration », *The International Spectator*, vol. 55, n° 1, 2020, p. 62-77.

⁽³³⁾ MURPHY Dawn C., *China's Rise in the Global South: The Middle East, Africa, and Beijing's Alternative World Order*, Stanford University Press, 2022, 408 pages.

⁽³⁴⁾ Le Dialogue de sécurité quadrilatéral a été créé en 2007 en marge de l'ASEAN. Aux finalités encore floues, cette plateforme de dialogue entend resserrer les liens stratégiques entre ses membres en Asie-Pacifique.

⁽³⁵⁾ SIMÓN Luis, LANOSZKA Alexander et MEIJER Hugo, « Nodal Defence: the Changing Structure of U.S. Alliance Systems in Europe and East Asia », *Journal of Strategic Studies*, vol. 44, n° 3, 2021, p. 360-388.

⁽³⁶⁾ GORDON Philip H. et SHAPIRO Jeremy, *Allies at War: America, Europe, and the Crisis over Iraq*, McGraw-Hill, 2004, 272 pages.

conditions militaires optimales – quoique politiquement et juridiquement désastreuses – son plan d'invasion de l'Irak en 2003, et ce sans recourir à l'Otan ⁽³⁸⁾. Dans un registre similaire, la pratique du *leadership from behind* en Libye (2011), opérée dans le cadre otanien, a témoigné de la capacité notable du gouvernement américain à déléguer habilement à ses alliés franco-britanniques sa politique de « changement de régime » ⁽³⁹⁾.

Enfin, les communautés de sécurité se présentent comme des instruments complémentaires, si ce n'est à terme de potentiels substituts, aux alliances classiques. À la différence de ces dernières, centrées sur des enjeux de défense collective, c'est-à-dire dirigée contre un ennemi extérieur commun, les communautés de sécurité mettent en avant l'idée d'une sécurité collective entre leurs membres ⁽⁴⁰⁾. Dans ce dispositif, les États s'associent de façon volontaire en vue d'éliminer la possibilité d'un recours à la violence sur un espace géographique donné ⁽⁴¹⁾. Ces communautés de sécurité se sont épanouies après la fin de la guerre froide, comme le montre le cas de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN). Fondée en 1967 sur des bases exclusivement économiques, cette organisation de coopération a été amenée à intégrer une dimension sécuritaire après les attentats terroristes de Bali en 2002 ⁽⁴²⁾. Dans un registre différent, les partisans de la « méthode fonctionnaliste » entendent faire de l'Union européenne un espace politique pacifié par la voie de l'intégration économique, quitte à passer sous silence le rôle militaire déterminant joué à cet égard par les États-Unis et l'Otan depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale ⁽⁴³⁾. Enfin, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ⁽⁴⁴⁾ incarne également une communauté de sécurité au niveau euro-atlantique et eurasiatique. L'enjeu pour une telle organisation régionale est de garantir une « architecture de sécurité » durable entre la Russie *post-soviétique* et les pays européens, malgré la survivance de profonds désaccords politiques et stratégiques.

**

En définitive, les dynamiques en cours attestent de l'augmentation, la diversification et la complexification des réseaux d'alliances. Ce phénomène, majeur dans son amplitude et dans ses effets, appelle une réflexion générale quant à la question de

⁽³⁷⁾ HLATKY (VON) Stéphanie et JUNEAU Thomas, « When the Coalition Determines the Mission: NATO's Detour in Libya », *Journal of Strategic Studies*, vol. 45, n° 2, 2022, p. 258-279.

⁽³⁸⁾ GORDON Philip, *Losing the Long Game: The False Promise of Regime Change in the Middle East*, St Martin's Press, 2020, 368 pages.

⁽³⁹⁾ DOWNES Alexander B. et O'ROURKE Lindsey A., « You Can't Always Get What You Want: Why Foreign-Imposed Regime Change Seldom Improves Interstate Relations », *International Security*, vol. 41, n° 2, 2016, p. 43-89.

⁽⁴⁰⁾ DEUTSCH Karl, BURRELL Sidney et KANN Robert, *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, 1957, 228 pages.

⁽⁴¹⁾ POULIOT Vincent et LACHMANN Niels, « Les communautés de sécurité, vecteurs d'ordre régional et international », *Revue internationale et stratégique*, vol. 54, n° 2, 2004, p. 131-140 (www.cairn.info/).

⁽⁴²⁾ BOISSEAU DU ROCHER Sophie, « La Communauté de sécurité de l'ASEAN : progrès et obstacles », *Politique étrangère*, n° 2, 2017, p. 39-52 (<https://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2017-2-page-39.htm>).

⁽⁴³⁾ LEPARMENTIER Arnaud, « Ce n'est pas l'Europe qui a fait la paix, mais la paix qui a fait l'Europe », *Le Monde*, 12 octobre 2012 (www.lemonde.fr/).

⁽⁴⁴⁾ Créée en 1995 à partir de l'héritage de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), qui fut établie en 1973.

*Introduction - Les alliances à l'épreuve
de la multipolarité*

l'« allié », au-delà des anciennes catégories de la guerre froide, dont l'anachronisme continue de peser sur nos perceptions stratégiques ⁽⁴⁵⁾. Cependant, si le constat d'une crise des alliances paraît indéniable, il mérite néanmoins d'être nuancé sur deux points. D'abord, l'idée d'alliance au sens large a survécu sans peine à toutes les annonces de sa mort imminente : elle vivra certainement aussi longtemps que la politique existe ⁽⁴⁶⁾. Ensuite, le modèle traditionnel d'alliance pourrait connaître un regain prolongé de vitalité dans le cas de l'Otan, principalement du fait de l'agression brutale de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022 – et ce même si la fiabilité de la garantie américaine et l'« automaticité » de l'article 5 ⁽⁴⁷⁾ demeurent très débattues.

Bien conscients des nombreuses limites imposées par l'exercice, nous n'en espérons pas moins que ce *Cahier de la RDN*, réalisé par de jeunes chercheurs et analystes issus de plusieurs disciplines, pourra contribuer à alimenter la réflexion sur un sujet d'actualité dont les implications paraissent cruciales pour l'avenir. En un mot, il s'agira d'appréhender les politiques d'alliances et les stratégies partenariales actuelles des principales puissances du système international. La première partie de ce *Cahier* s'intéressera d'abord au rôle moteur du « triangle stratégique » États-Unis–Chine–Russie dans la recomposition des alliances existantes. La deuxième partie envisagera les calculs et les choix partenariaux opérés par les puissances régionales émergentes comme l'Iran, l'Inde, la Turquie ou encore Israël. La troisième et dernière partie s'attachera à analyser la réponse adoptée par la France face à ces évolutions, dans le cadre de ses réseaux d'alliances et de coopération historiques (relation transatlantique et construction européenne). ♦

⁽⁴⁵⁾ WILKINS Thomas S., « “Alignment”, not “Alliance”—the Shifting Paradigm of International Security Cooperation: Toward a Conceptual Taxonomy of Alignment », *Review of International Studies*, vol. 38, n° 1, 2012, p. 57.

⁽⁴⁶⁾ FREUND Julien, *L'essence du politique*, Dalloz, 1965 (rééd. 2004), 764 pages, p. 471-473.

⁽⁴⁷⁾ Selon l'Otan, « La défense collective implique qu'une attaque contre un membre de l'Alliance est considérée comme une attaque dirigée contre tous les Alliés. » Voir OTAN, « Défense collective – Article 5 » (www.nato.int/).

■ **L'avenir des systèmes
d'alliances face au triangle
États-Unis – Chine – Russie**

RDN

Les Cahiers de la Revue Défense Nationale

L'avenir du système d'alliances américain face au retour de la compétition stratégique

Adrien MAUGER

Étudiant en relations internationales à Sciences Po Paris.
Membre du comité de rédaction de Nemrod-ECDS.

L'idée d'alliance n'a rien d'une évidence dans l'histoire américaine. En témoigne la politique isolationniste menée durant près d'un siècle et demi, avant que Washington ne cède à la « pactomanie » ⁽¹⁾ de l'après-guerre, assurant ainsi la sécurité de près d'un quart de la population mondiale ⁽²⁾. En atteste également l'inépuisable débat concernant l'utilité, mais aussi les coûts et les risques impliqués par la formation d'une alliance sur le plan politico-militaire. À cet égard, le système d'alliances américain souffre depuis la fin de la guerre froide d'une crise de légitimité, étant victime d'un procès en inutilité, en désutilité et en impérialisme. Revient comme une antienne la question lancinante posée par le président George W. Bush : « *Why do they love and hate us?* » ⁽³⁾. Il semble pourtant que les États-Unis doivent se défaire de la mésestime dans laquelle ils tiennent leurs alliés. En effet, la montée en puissance de la Chine et le « réveil stratégique » russe commandent une mobilisation multinationale, *via* le développement de nouveaux partenariats en Asie-Pacifique, d'une part, par la préservation et la revitalisation des réseaux d'alliances existants, d'autre part.

Un système d'alliances en crise

L'avènement de la multipolarité actuelle conduit à s'interroger sur la viabilité du système d'alliances américain hérité de la guerre froide, en particulier pour un pays dont le rapport aux alliances a été marqué par plusieurs ruptures et revirements majeurs dans l'histoire.

De la retenue stratégique à la « pactomanie » d'après-guerre

Dès les premiers temps de la fédération américaine, la priorité a été donnée à la construction de l'Union, ainsi que le résume le programme fixé par le 3^e Président

⁽¹⁾ CLEMENS Walter C., Jr. *America and the World, 1898-2025: Achievements, Failures, Alternative Futures*, Palgrave Macmillan, 2000, 255 pages.

⁽²⁾ BECKLEY Michael, « The Myth of Entangling Alliances: Reassessing the Security Risks of U.S. Defense Pacts », *International Security Journal*, vol. 39, n° 4, 2015, p. 7-48 (<https://direct.mit.edu/>).

⁽³⁾ « President Bush addresses the Nation », *The Washington Post*, 20 septembre 2001 (www.washingtonpost.com/).

américain, Thomas Jefferson : « Paix, commerce et entente honnête avec toutes les nations ; ne conclure d'alliance avec aucune » ⁽⁴⁾. Il en va de même de l'avertissement, aux accents nietzschéens, formulé en 1821 par John Quincy Adams, alors secrétaire d'État ⁽⁵⁾, à l'égard des dangers que représentaient les expéditions lointaines : « [L'Amérique] ne part pas à l'étranger, à la recherche de monstres à détruire. ⁽⁶⁾ » On peut encore citer l'unioniste Abraham Lincoln, partisan de la retenue, plaidant en 1862 pour mener « une guerre à la fois » ⁽⁷⁾. Les doctrines isolationnistes de la jeune république la retinrent, pendant ses 165 premières années, de former des alliances – celle conclue avec la France durant la guerre d'Indépendance exceptée. Face aux incursions dans son arrière-cour (*backyard*), elle fut toutefois contrainte de se mêler au concert européen et de formuler, en 1823, la doctrine Monroe ⁽⁸⁾ – du nom du cinquième Président (républicain) américain (1817-1825) –, s'opposant à l'extension de l'influence européenne sur le continent. Pour John Quincy Adams, l'Amérique devait assumer sa « destinée manifeste » ; le débat entre isolationnisme et interventionnisme se poursuivit jusqu'aux entrées en guerre contraintes en 1917 et 1941 ⁽⁹⁾. Le sénateur américain J. William Fulbright pouvait ainsi, en 1967, présenter la tradition américaine de politique étrangère comme l'oscillation entre « l'éthique des instincts honnêtes tempérés par la connaissance de l'imperfection humaine » et « l'éthique de l'assurance absolue nourrie par l'esprit de croisade » ⁽¹⁰⁾. Le réalisme d'Adams et le pragmatisme de Lincoln inspirèrent l'un des architectes du système d'alliance américain bâti dans l'après-guerre, le diplomate George F. Kennan. Après 1945, les océans ne protégeant ni de la bombe atomique, ni de l'expansion du communisme, les États-Unis ignorèrent la recommandation de Jefferson et signèrent des pactes de défense avec plus de soixante États. Le *containment*, doctrine défensive, demandait que fussent conclues des alliances pour contrer le communisme dans tous les lieux où il risquait de s'imposer. Cette « pactomanie » a donné naissance à une mosaïque d'alliances, formalisées et multinationales comme dans le cas de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (Otan), bilatérales ou ambiguës, comme dans le cas de Taïwan.

Une crise de légitimité depuis la fin de la guerre froide

La fin de la guerre froide a ouvert trente années d'errance conceptuelle pour une entité comme l'Otan, dont la raison d'être était mise en question après la disparition de son ennemi soviétique ⁽¹¹⁾. L'Alliance atlantique s'est pourtant élargie, en intégrant

⁽⁴⁾ JEFFERSON Thomas, « First Inaugural Address », 4 mars 1801 (<https://avalon.law.yale.edu/>).

⁽⁵⁾ Il fut le sixième président des États-Unis, de 1825 à 1829.

⁽⁶⁾ « Celui qui lutte contre les monstres doit veiller à ne pas le devenir lui-même ». NIETZSCHE Friedrich, *Par-delà le bien et le mal*, 1886. ADAMS John Quincy : « *[America's] glory is not dominion, but liberty. Her march is the march of the mind.* ». « Speech to the U.S. House of Representatives on Foreign Policy », 4 juillet 1821 (<https://loveman.sdsu.edu/>).

⁽⁷⁾ JENKINS Brian, *Britain and the War for the Union*, vol. 1, McGill-Queen's University Press, 1941, 313 pages, p. 223-224.

⁽⁸⁾ MONROE James, « Septième message annuel au Congrès des États-Unis », 2 décembre 1823.

⁽⁹⁾ Votes de déclaration de guerre officielle à l'Allemagne le 6 avril 1917 et au Japon le 8 décembre 1941 par le Congrès des États-Unis.

⁽¹⁰⁾ FULBRIGHT J. William, *The Arrogance of Power*, Random House, 1967, 281 pages.

⁽¹¹⁾ « Qui vit de combattre un ennemi a tout intérêt de le laisser en vie », NIETZSCHE Friedrich, *Humain, trop humain*, 1878.

d'anciens membres du Pacte de Varsovie. L'Otan s'est voulue le « bras séculier » des Nations unies, et a participé aux conflits yougoslaves puis à la « guerre contre le terrorisme » à partir de 2001 ⁽¹²⁾.

Sur les risques liés à cette « pactomanie », de nombreux universitaires tels Earl Ravenal de la branche réaliste des relations internationales dénoncent ces « *transmission belts for war* », ces courroies de transmission vers la guerre que constituent les alliances, depuis les années 1980 ⁽¹³⁾. Certains sont même allés jusqu'à les comparer avec le réseau d'allégeances précédant la Grande Guerre ⁽¹⁴⁾. La controverse n'est pas nouvelle et des élus tels que les sénateurs Robert Taft (élu de l'Ohio de 1939-1953) et Michael Mansfield (élu du Montana de 1953-1977) s'opposèrent à un engagement américain dans l'Otan ⁽¹⁵⁾. Cette critique de l'Alliance atlantique chez les hauts responsables américains a fait florès jusqu'au mandat de Donald Trump (2017-2021) : remettant en question l'article 5 du traité de l'Atlantique, il s'indignait que l'Amérique pût entrer dans une guerre mondiale pour le Monténégro et aurait même envisagé un retrait de l'Alliance en cas de second mandat ⁽¹⁶⁾. Si l'Otan a prévenu toute agression en Europe pendant la guerre froide, elle n'a pas pour autant créé une paix structurelle entre ses alliés ⁽¹⁷⁾, à la différence de l'Union européenne (UE). Par ailleurs, les partenaires asiatiques n'ont jamais bénéficié des engagements dont disposent les alliés de l'Otan. Si, face à la menace d'expansion du communisme dans le Pacifique, une série de traités a été signée entre 1951 et 1954 avec le Japon, la Corée du Sud, Taïwan, les Philippines, la Thaïlande, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, leurs clauses sont moins protectrices que les garanties de l'article 5 du traité de l'Atlantique nord ⁽¹⁸⁾.

Pour autant, les arguments qui dénoncent l'inutilité des alliances ne résistent pas à un examen approfondi. Les États-Unis ont appris des deux guerres mondiales qu'ils ne devaient pas permettre à une puissance hostile de dominer une région cruciale. Défendre les alliés paraît coûteux ? Les libérer le serait davantage ⁽¹⁹⁾. Quant au risque d'engrenage vers la guerre, l'étude réalisée par le professeur Michael Beckley sur la période *post*-1945 conclut que les alliances tendent à éloigner les États-Unis de la pers-

⁽¹²⁾ ZORGBIBE Charles, « Une brève histoire de l'Otan jusqu'à la fin du XX^e siècle », *Questions internationales* n° 111, janvier-février 2022.

⁽¹³⁾ RAVENAL Earl C., « Can Non-Intervention Survive Afghanistan? », *CATO Policy Analysis*, n° 3, 1^{er} juin 1980 (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3502989).

⁽¹⁴⁾ JA Ian Chong et HALL Todd H., « The Lessons of 1914 for East Asia Today: Missing the Trees for the Forest », *International Security*, vol. 39, n° 1, 2014, p. 19-26.

⁽¹⁵⁾ BRANDS Hal et FEAVER Peter D., « What Are America's Alliances Good For? », *Parameters*, vol. 6, n° 1, été 2017, p. 16 (<https://press.armywarcollege.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2928&context=parameters>).

⁽¹⁶⁾ SMOLAR Piotr, « Secoués par l'ère Trump, les Européens veulent conforter leur souveraineté », *Le Monde*, 24 octobre 2020.

⁽¹⁷⁾ D'ALANÇON François, « L'Otan coincée entre la Turquie et la Grèce », *La Croix*, 9 septembre 2020 (www.la-croix.com/).

⁽¹⁸⁾ Article 5 du traité de l'Atlantique nord, 4 avril 1949 : « Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord. »

⁽¹⁹⁾ ART Robert J., *A Grand Strategy for America*, Cornell University Press, 2003, 344 pages, p. 205.

pective d'une guerre ⁽²⁰⁾. S'il est indéniable que certains alliés agissent en « passagers clandestins » – dix alliés otaniens tout au plus consacrent *a minima* 2 % de leur PIB au budget de la défense ⁽²¹⁾ –, ce « *free riding* » ne comptait-il pas parmi les objectifs implicites de Washington ? Il s'agissait, dans les années d'après-guerre, d'enrayer le cycle de compétition débridée en Europe et en Asie de l'Est, qui s'accompagnait d'une course aux armements ⁽²²⁾. La présence des alliés dans les opérations a également été bénéfique aux États-Unis, favorisant l'interopérabilité, ouvrant des marchés à leur industrie militaire et légitimant leurs interventions à l'étranger ⁽²³⁾.

En dépit des avantages de leur réseau d'alliances, les États-Unis portent une attention inégale à leurs alliés, comme en témoigne la rupture du contrat des sous-marins lésant l'allié français au profit de Canberra, à la suite de pourparlers secrets, en 2021 ⁽²⁴⁾. Pourtant, le contexte géostratégique ne laisse plus place au débat à Washington sur l'opportunité d'agir dans un cadre multinational : face aux menaces contemporaines dans le Pacifique, en Eurasie, dans les domaines cyber et sanitaire, les États-Unis cherchent à diversifier et à renouveler leurs partenariats, tout en continuant de soigner leurs alliances traditionnelles.

Réinvention de formats partenariaux et persistance des pactes d'alliance

Le déplacement de l'attention stratégique américaine vers l'Asie conduit au développement de nouveaux formats partenariaux, tout en exigeant le maintien des pactes d'alliance existants.

Face à la montée en puissance de la Chine, la réinvention des partenariats

Le *rebalancing* est devenu un élément clef de la « Grande stratégie » américaine en 2011-2012, au point de rester une priorité pour le second mandat de Barack Obama (2012-2016), qui constitue, en quelque sorte, le « premier Président du Pacifique » des États-Unis, étant lié par son histoire personnelle à Hawaï et à l'Indonésie ⁽²⁵⁾. Par leur géographie, les États-Unis constituent naturellement une puissance du Pacifique, en partie grâce à l'héritage de William H. Seward, secrétaire d'État de Lincoln, qui souhaitait développer le commerce avec Hawaï – d'abord liée par traité commercial aux États-Unis en 1875, puis annexée en 1898 –, acheter l'Alaska, et qui envisageait même l'acquisition de l'Islande et du Groenland ⁽²⁶⁾. Pour l'amiral

⁽²⁰⁾ BECKLEY Michael, *op. cit.*, p. 46

⁽²¹⁾ Otan, « Les dépenses de défense des pays de l'Otan (2014-2021) », 31 mars 2022 (www.nato.int/).

⁽²²⁾ GAVIN Francis, « Strategies of Inhibition: U.S. Grand Strategy, the Nuclear Revolution and Nonproliferation », *International Security*, vol. 40, n° 1, 2015, p. 9-46 (<https://direct.mit.edu/>).

⁽²³⁾ À l'exemple de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan de 2003 à 2015.

⁽²⁴⁾ Le 16 septembre 2021, le premier ministre australien, Scott Morrison, a dénoncé un contrat avec le groupe français Naval Group pour l'acquisition de sous-marins à propulsion classique, optant pour des sous-marins à propulsion nucléaire dans le cadre d'un accord de sécurité historique avec Washington et Londres.

⁽²⁵⁾ Né le 4 août 1961 à Honolulu, Barack Obama a passé quatre années de son enfance en Indonésie. GROSSER Pierre, « Le Vietnam sera-t-il le meilleur allié des États-Unis en Asie ? », *Hérodote*, vol. 157, n° 2, 2015, p. 82-96 (www.cairn.info/).

⁽²⁶⁾ STAHR Walter, *Seward: Lincoln's Indispensable Man*, Simon & Schuster, 2012, 736 pages, p. 453.

Alfred T. Mahan, auteur, en 1900, de *The Problem of Asia*, les États-Unis, en situation insulaire, devaient devenir une puissance maritime dans les Caraïbes et le Pacifique : « l'empire de la mer est indubitablement l'empire du monde »⁽²⁷⁾. Il fallait donc faire respecter le principe de la « porte ouverte »⁽²⁸⁾ contre les prétentions de la Russie à traiter les marchés orientaux comme une chasse gardée. En cela, les thèses de Mahan rejoignaient celle de John Hay, secrétaire d'État de Theodor Roosevelt, qui annonçait en 1899 que « le centre orageux du monde s'[était] progressivement déplacé vers la Chine »⁽²⁹⁾. Il préfigurait là les déclarations de Barack Obama devant le parlement australien : « Les États-Unis joueront un rôle plus important et à long terme dans le façonnement [de l'Asie-Pacifique] et de son avenir. »⁽³⁰⁾

Pékin a vu dans ce revirement une manière d'empêcher la Chine de développer sa propre « doctrine Monroe » en vue de protéger sa mer méridionale⁽³¹⁾. Washington a en effet décidé de repositionner 60 % des moyens navals, spatiaux et cyber vers le Commandement du Pacifique (PACOM)⁽³²⁾. Une autre finalité de cette stratégie, accélérée par les successeurs de Barack Obama, était de montrer qu'après les retraits d'Irak et d'Afghanistan, les États-Unis n'abdiquaient pas leurs responsabilités et n'abandonnaient pas leurs alliés. Sa mise en œuvre révèle cependant certaines contradictions : un investissement dans la région indo-pacifique ne semble pouvoir se concrétiser qu'au détriment des alliés des États-Unis en Europe de l'Est, ne serait-ce que par le transfert en apparence nécessaire au PACOM de troupes allouées au commandement des forces des États-Unis en Europe (EUCOM).

Le pivot vers l'Asie perturbé par la guerre en Ukraine

L'attention américaine est pourtant retenue en Europe de l'Est par le déclenchement de la guerre en Ukraine, le 24 février 2022⁽³³⁾, à la suite d'une montée des tensions à la frontière russo-ukrainienne, dans le cadre de la guerre dans le Donbass, commencée en 2014. En conséquence, l'Administration Biden (Président depuis 2021) a été contrainte de revoir certaines échéances : le sommet États-Unis-ASEAN, prévu fin mars 2022 à Washington a ainsi été reporté en mai⁽³⁴⁾. Le Président Joe Biden a dû attendre le 24 mai pour effectuer son premier déplacement en Asie à Séoul et Tokyo. Washington reste préoccupée de marquer son engagement en Asie, malgré la mobilisation en cours en l'Ukraine. En témoigne la tournée d'Antony Blinken, secrétaire d'État, dans le Pacifique en février 2022⁽³⁵⁾. Ce dernier a par ailleurs prononcé un

(27) MAHAN Alfred T., *The Problem of Asia and its Effect upon International Policies*, Little, Brown and Company, 1900, 186 pages, p. 53.

(28) Expression formulée par le secrétaire d'État John Hay dans l'*Open Door Note*, datée du 6 septembre 1899.

(29) HOLBROOKE Richard, « China Makes Its Move », *The Washington Post*, 27 mai 2005 (www.washingtonpost.com/).

(30) « Text of Obama's Speech to Parliament », *Sydney Morning Herald*, 17 novembre 2011 (www.smh.com.au/).

(31) LIFF Adam P., « China and the US Alliance System », *The China Quarterly*, vol. 233, 2018, p. 137-165 (www.cambridge.org/).

(32) US DEPARTMENT OF DEFENSE, *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, janvier 2012, 16 pages, p. 2 (https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/defense_guidance-201201.pdf).

(33) Dans une allocution télévisée le matin du 24 février 2022, le président russe Vladimir Poutine annonçait le début de l'invasion de l'Ukraine par les forces russes.

(34) HARDING Brian, « « What to Expect From the U.S.-ASEAN Summit », *United States Institute of Peace (USIP)*, 9 mai 2022 (<https://www.usip.org/publications/2022/05/what-expect-us-asean-summit>).

discours très attendu le 26 mai 2022 depuis l'Université de George Washington, pour présenter publiquement la stratégie de l'administration à l'égard de la Chine, articulée avec celle présentée à l'égard de la zone indo-pacifique en février dernier, alors que l'invasion russe était imminente ⁽³⁶⁾. Ce discours assume que la relation entre Washington et Pékin est désormais dominée par la compétition, sous réserve de certains domaines de coopération. L'*incipit* de la stratégie pour l'Indo-Pacifique, pour sa part, est sans détour : « Les États-Unis sont une puissance de l'Indo-Pacifique » ⁽³⁷⁾. Le document appelle à moderniser les alliances avec l'Australie, le Japon, la Corée du Sud, les Philippines et la Thaïlande, ainsi qu'à faire progresser le *Major Defense Partnership* avec l'Inde ⁽³⁸⁾.

Concernant Taïwan, l'approche américaine reste en conformité avec les engagements du *Taiwan Relations Act*, des *Three Joint Communiqués* et des *Six Assurances* de 1982 ⁽³⁹⁾. La stratégie recommande de continuer à renforcer la coopération du *Quadrilateral Security Dialogue* (QUAD), l'alliance diplomatique et militaire informelle entre l'Australie, le Japon, l'Inde et les États-Unis ⁽⁴⁰⁾ signée en 2007, sur les sujets de santé, d'environnement, d'éducation et de technologie. À cet égard, la consolidation du QUAD 2.0 (deux sommets à distance, et un en présence en septembre 2021 à Washington) peut être portée au crédit du Président Biden. Le partenariat avec l'Inde pourrait, en revanche, être mis à mal par l'attitude complaisante de New Delhi vis-à-vis de Moscou, qui se traduit notamment par des abstentions lors des scrutins onusiens ⁽⁴¹⁾. La stratégie évoque, en outre, le partenariat AUKUS entre l'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis ⁽⁴²⁾, dont le volet opérationnel repose sur la délivrance de sous-marins à propulsion nucléaire à la *Royal Australian Navy* ; s'y agrège depuis le communiqué du 5 avril 2022 le renforcement de l'interopérabilité dans le cyberspace et en matière de drones ⁽⁴³⁾.

Certes, les leçons de la crise des sous-marins semblent avoir été tirées : dans le cas de la guerre ukrainienne, les alliés ont été dûment consultés. Indéniablement, ainsi que le rappelait Jake Sullivan, conseiller à la Sécurité nationale des États-Unis, l'Amérique porte également son attention sur d'autres régions du monde, pour

⁽³⁵⁾ US DEPARTMENT OF DEFENSE, « Secretary Blinken to Travel to Australia, Fiji and Hawaii », Press Statement, 4 février 2022 (<https://www.state.gov/secretary-blinken-to-travel-to-australia-fiji-and-hawaii/>).

⁽³⁶⁾ BLINKEN Antony, « The Administration's Approach to the People's Republic of China », The George Washington University, 26 mai 2022.

⁽³⁷⁾ THE WHITE HOUSE, « Indo-Pacific Strategy of the United States », février 2022, 19 pages, p. 4 (<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>).

⁽³⁸⁾ En 2016, les États-Unis ont désigné l'Inde comme « partenaire de défense majeur », désignation exclusive à l'Inde l'élevant au même niveau que les plus proches alliés de Washington et lui permettant l'accès à des technologies de défense sensibles. THE WHITE HOUSE, « Joint Statement: The United States and India: Enduring Global Partners in the 21st Century », 7 juin 2016 (<https://obamawhitehouse.archives.gov/>).

⁽³⁹⁾ BUSH Richard C., « Why Assurances Matter in U.S.-Taiwan Relations », Brookings, 29 août 2018 (www.brookings.edu/).

⁽⁴⁰⁾ ABE Shinzo, Discours « Confluence of the Two Seas », au Parlement indien, 22 août 2007 (www.mofa.go.jp/).

⁽⁴¹⁾ À l'instar de son abstention lors du vote le 2 mars 2022 à l'Assemblée générale de l'ONU d'une résolution condamnant l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

⁽⁴²⁾ Rendu public en septembre 2021 après des pourparlers secrets, au détriment de l'allié français ayant contracté la livraison de sous-marins à son partenaire australien.

⁽⁴³⁾ UK PRIME MINISTER'S OFFICE, « AUKUS Leaders' Level Statement », 5 avril 2022 (www.gov.uk/).

L'avenir du système d'alliances américain face au retour de la compétition stratégique

« construire un treillage d'alliances et de partenariats à l'échelle mondiale adapté aux défis de ce siècle » : on peut ici citer la revitalisation du Sommet *North American Leaders* ou la nouvelle stratégie pour le Sahel ⁽⁴⁴⁾.

La rivalité avec la Chine à l'épreuve du retour de la puissance russe

En dépit de l'agression russe, l'attention américaine continue de se tourner vers l'Asie. En ce sens, l'ancien sous-secrétaire adjoint républicain à la Défense Elbridge Colby, appelle les Européens à faire monter en puissance leurs efforts de défense pour permettre aux États-Unis de concentrer les leurs sur la Chine ⁽⁴⁵⁾. Le thème du « *burden sharing* » n'est pas exclusif au trumpisme ; il est partagé par le chef de la diplomatie américaine : « Lorsque nos alliés assument leur juste part du fardeau, ils s'attendent raisonnablement à avoir leur mot à dire dans la prise de décisions [...] ; cela commence par consulter nos amis tôt et souvent. ⁽⁴⁶⁾ »

Parmi les chantiers envisagés, figure celui de pallier l'absence de structures de commandement et de contrôle aux standards Otan, qui empêche un alignement des doctrines transpacifiques, en particulier pour le Japon – la relation bilatérale avec Tokyo étant pourtant désignée comme « pierre angulaire » de la stabilité de l'Asie ⁽⁴⁷⁾. Le maintien du Japon et de la Corée du Sud hors des *Five Eyes* ⁽⁴⁸⁾ empêche le partage du renseignement le plus sensible.

Certains universitaires plaident pour une *Charte de l'Indo-Pacifique* ou pour la conversion du *QUAD* en alliance formelle ⁽⁴⁹⁾. La perspective de voir émerger une Otan du Pacifique demeure éloignée. Il est cependant possible d'adapter les fonctions de l'Otan dans le Pacifique sans en répliquer la forme. Les chercheurs américains Lindsey Ford et James Goldgeier proposent, à ce titre, de privilégier une coalition asiatique resserrée, construite autour des *Five Eyes* ou du *QUAD*, et de créer des *multi-national staff colleges* répliquant le *NATO Defense College*, favorisant le rapprochement des doctrines ⁽⁵⁰⁾. Le Japon, la Corée du Sud et l'Australie sont, par ailleurs, déjà des *NATO Global Partners* ⁽⁵¹⁾.

⁽⁴⁴⁾ « A conversation with Jake Sullivan », *Council on Foreign Relations*, 17 décembre 2021 (www.cfr.org/).

⁽⁴⁵⁾ COLBY Elbridge, « *There's absolutely no good reason why Europeans shouldn't provide the bulk of their own conventional defense* ». L'armée américaine n'a pas les moyens de répondre efficacement aux défis posés en Europe et au Pacifique, argue-t-il dans un *tweet* du 20 janvier 2022. (<https://twitter.com/elbridgecolby/status/1484157324247904260>).

⁽⁴⁶⁾ BLINKEN Antony J., « *Speech: Reaffirming and reimagining America's Alliances* », Secretary of State, NATO Headquarters Agora, 24 mars 2021 (<https://ru.usembassy.gov/>).

⁽⁴⁷⁾ SANKEY Evan, « Is the U.S.-Japan Alliance Still the "Cornerstone" of Stability in Asia? », *The National Interest*, 1^{er} mai 2021 (<https://nationalinterest.org/>).

⁽⁴⁸⁾ Coopération prévue par l'accord UKUSA (1946) en matière de partage de renseignement entre le Royaume-Uni, les États-Unis, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

⁽⁴⁹⁾ JOHNSON Iain D., « An Indo-Pacific Charter: Back to the Basics of Regional Order », *Australian Institute of International Affairs*, 9 juillet 2020 (www.internationalaffairs.org.au/).

⁽⁵⁰⁾ FORD Lindsey et GOLDSIEGER James, « Retooling America's Alliances to Manage the China Challenge », *Brookings*, 25 janvier 2021 (<https://www.brookings.edu/research/retooling-americas-alliances-to-manage-the-china-challenge/>).

⁽⁵¹⁾ L'Otan coopère individuellement avec chacun de ses neuf « partenaires mondiaux », multipliant depuis 2016 les contacts avec ceux de l'Asie-Pacifique.

Contre l'agressivité russe, la légitimité de l'Otan renforcée

Face à la posture de plus en plus agressive de la Russie depuis les années 2000, en particulier depuis le retour au pouvoir de Vladimir Poutine en 2012 – bien qu'il ne l'ait jamais véritablement quitté, étant le Premier ministre de Medvedev de 2008 à 2012 –, l'Otan semble avoir retrouvé une raison d'être. Plaidant pour son renforcement, John Deni, professeur au *War College* à Rhode Island, plaide pour une augmentation substantielle de la présence militaire de l'Otan sur son flanc Est, avec une montée en puissance rapide des présences avancées renforcées (*eFP*) à 5 000 hommes ⁽⁵²⁾. De même, Eliot Cohen du *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) appelle au maintien d'une présence militaire robuste des États-Unis et au réarmement massif des pays frontaliers, comme la Pologne ⁽⁵³⁾.

L'Otan était tiraillée par des perceptions divergentes des menaces : la Russie, et particulièrement avec la guerre en Ukraine, a permis à ses membres de s'accorder sur l'une d'entre elles. Si plusieurs scénarios existaient concernant l'évolution de l'Otan (continuité, transformation en organisation de sécurité ou encore marginalisation) ⁽⁵⁴⁾, celui du recentrage sur la fonction de défense collective est à présent le plus probable ⁽⁵⁵⁾. Il reste à voir dans quelle mesure la Chine pourrait devenir une nouvelle cible pour l'Alliance, qui s'est engagée à traiter de son influence grandissante au Sommet de décembre 2019 ⁽⁵⁶⁾. En avril 2020, le secrétaire général de l'Otan, le Norvégien Jens Stoltenberg, a chargé un groupe de réflexion de préparer un rapport sur l'avenir (*NATO 2030*) ⁽⁵⁷⁾, paru en novembre 2020, qui désigne clairement la menace : « La Chine est comprise comme un rival systémique sur tout le spectre. » Cependant, le rôle que l'Otan pourrait jouer face à la Chine trouve sa limite dans l'article 5 du traité de l'Atlantique nord, qui mentionne « une attaque armée contre un ou plusieurs [membres de l'Otan] en Europe ou en Amérique du Nord » : un conflit dans le Pacifique tomberait, techniquement, hors du cadre otanien.



Le retour de la compétition stratégique oblige Washington à étoffer et à repenser son système d'alliances. En particulier, l'effort entrepris contre la Chine est perturbé par la persistance de la menace russe, *a fortiori* depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine. D'où la résurgence d'une inquiétude que l'on croyait disparue depuis le percement du canal de Panama entre 1904 et 1913, à savoir que l'Amérique ne doive livrer bataille sur deux fronts en même temps : dans le Pacifique et dans l'Atlantique.

⁽⁵²⁾ DENI John, « Here's How the Alliance Should Prepare », *Politico*, 3 avril 2022. (<https://www.politico.com/>).

⁽⁵³⁾ COHEN Eliot, « The Strategy that Can Defeat Putin », *The Atlantic*, 7 mars 2022 (www.theatlantic.com/).

⁽⁵⁴⁾ L'Europe de l'Est défendant une continuité de la focalisation sur l'adversaire russe, la France et les pays méditerranéens appelant à porter une attention plus aiguë aux crises du Sud et les États-Unis plaidant pour le pivot vers l'Asie et le contre-terrorisme.

⁽⁵⁵⁾ TARDY Thierry, « L'avenir de l'Otan : scénarios d'évolution », *Questions internationales*, n° 111, janvier-février 2022, p. 86.

⁽⁵⁶⁾ Déclaration de Londres publiée par les dirigeants des pays de l'Otan à leur réunion tenue à Londres les 3 et 4 décembre 2019 (https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_171584.htm).

⁽⁵⁷⁾ « Otan 2030 : Unis pour une nouvelle ère », 25 novembre 2020 (www.nato.int/).

L'avenir du système d'alliances américain face au retour de la compétition stratégique

Aussi l'Administration américaine semble-t-elle condamnée à une forme de strabisme : un œil sur Pékin, l'autre sur Moscou. Relever conjointement ces deux défis requerra, sans doute, l'approfondissement et la gestion délicate d'alliances contradictoires, en particulier avec l'Inde, la Turquie et la Pologne. Le retour d'un président Républicain en 2025, voire un revers démocrate aux élections de mi-mandat (novembre 2022), pourraient, enfin, perturber les plans américains, en perpétuant une alternance qui ne facilite pas la mise en œuvre d'une stratégie cohérente à l'horizon de 10 ou 20 ans – un problème inhérent à la vie démocratique, auquel ni Vladimir Poutine, ni Xi Jinping n'ont à faire face. ♦

« S'imposer sans combattre » : origines, ambitions et limites de la stratégie partenariale chinoise

Maëlle BONGRAND - Simon ROCHE

Étudiante en master de géographie à Sorbonne-Université
et membre du comité de rédaction de Nemrod-ECDS.

Professeur d'histoire dans le secondaire et membre du
comité de rédaction de Nemrod-ECDS.

En 2012, le politologue américain Graham T. Allison forgeait l'expression de « piège de Thucydide » pour décrire et anticiper l'évolution probable des relations géopolitiques entre la République populaire de Chine (RPC) et les États-Unis ⁽¹⁾. Emprunté à l'historien antique éponyme, le « piège » décrit une situation historico-stratégique au sein de laquelle une puissance établie et hantée par la perspective de son déclin voit émerger la menace d'un rival potentiel ⁽²⁾. Une situation répétée maintes fois dans l'histoire, un équilibre instable menant quasi inévitablement à la guerre, d'après le chercheur ⁽³⁾. Or, plusieurs signaux contemporains tendent à accréditer aujourd'hui cette idée du piège : la relance de la guerre commerciale entre les deux puissances à partir de 2018 ⁽⁴⁾, l'inscription des « ambitions chinoises » à l'agenda du G7 et du sommet de juin 2021 de l'Otan ⁽⁵⁾ ou, enfin, la constitution de l'alliance AUKUS ⁽⁶⁾ entre l'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis la même année, destinée à contrer l'influence chinoise dans la zone indo-pacifique. Pourtant, derrière son image de puissance conquérante, la Chine n'a cessé d'éviter le déclenchement d'un conflit direct avec les États-Unis depuis la fin de la guerre froide ⁽⁷⁾. De ce point de vue, Pékin semble être une puissance « néo-révissionniste (*revisionist stakeholder*) » ⁽⁸⁾, insatisfaite

⁽¹⁾ ALLISON Graham T., « Destined for War? », *The National Interest*, n° 149, 2017, p. 9-21.

⁽²⁾ THUCYDIDE, *La Guerre du Péloponnèse*, V^e siècle av. J.-C.

⁽³⁾ ALLISON Graham T., *op. cit.* En analysant 16 situations similaires, l'auteur montre que la guerre fut le résultat du « piège » dans 75 % des cas.

⁽⁴⁾ NARDON Laurence, VELLIET Mathilde, « La guerre commerciale sino-américaine. Quel bilan à l'issue de la présidence Trump ? » *Notes de l'Ifri*, Institut français des relations internationales (Ifri), novembre 2020, 34 pages (https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/nardon_velliet_guerre_commerciale_sino_americaine_2020.pdf).

⁽⁵⁾ « Communiqué du sommet de Bruxelles publié par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique nord tenue à Bruxelles le 14 juin 2021 » (www.nato.int/).

⁽⁶⁾ « Joint Leaders Statement on AUKUS », Washington, 15 septembre 2021 (www.whitehouse.gov/).

⁽⁷⁾ CABESTAN Jean-Pierre, « Le piège de Thucydide vu de Pékin. Affirmer son *leadership*, éviter la guerre », *Le Débat*, vol. 202, n° 5, 2019, p. 4-15.

⁽⁸⁾ Le terme a été utilisé pour la première fois pour qualifier la puissance russe par Richard Sakwa dans « Russian Neo-Revisionism », (*Russian Politics*, février 2019). Le terme de « *Reluctant Stakeholder* » est quant à lui préféré par la littérature anglo-saxonne pour qualifier la puissance chinoise (voir FEIGENBAUM Evan, « Reluctant Stakeholder: Why China's Highly Strategic Brand of Revisionism is More Challenging Than Washington Thinks », Carnegie Endowment, 27 avril 2018 [<https://carnegieendowment.org/>]), mais n'a pas trouvé de traduction autre que « révisionnisme » dans la littérature francophone.

« S'imposer sans combattre » :
origines, ambitions et limites de la stratégie partenariale chinoise

non pas tant de l'ordre international actuel – qui lui profite largement sur le plan économique et technologique –, que de sa position au sein de cet ordre ⁽⁹⁾.

Cette configuration permet d'éclairer les principaux axes directeurs de la stratégie partenariale chinoise actuelle, qui tient compte depuis les années 1980 des échecs rencontrés avec ses anciens alliés soviétique puis américain pendant la guerre froide. Loin d'avoir cherché à multiplier ses alliances politico-militaires, la Chine a donc confirmé, dans les années 2000, sa doctrine diplomatique, qui mise sur les coopérations bilatérales économiques et sécuritaires ⁽¹⁰⁾. Dans un monde qui restera, au moins à moyen terme, profondément marqué par la prédominance militaire, économique, technologique et culturelle américaine, la RPC se détourne ainsi du paradigme des alliances traditionnelles au profit d'une voie alternative plus discrète et prudente.

L'« essor pacifique » de la Chine et le choix des partenariats

L'une des spécificités majeures de la stratégie chinoise en matière de politique extérieure réside très certainement dans sa volonté d'établir des partenariats reposant sur des objectifs communs (« *goal-driven* »), sans forger pour autant des alliances classiques reposant sur une menace désignée explicitement ou implicitement (« *threat-driven* ») ⁽¹¹⁾. S'il n'est pas nécessaire de revenir sur les vingt-quatre titulatures différentes employées par Pékin pour qualifier ses partenariats, il est cependant possible de les regrouper en trois catégories distinctes, quoique complémentaires.

- Par ordre d'importance, le « partenariat stratégique global » ⁽¹²⁾ se rapproche le plus de la définition classique de l'alliance, avec une extension des relations interétatiques à tous les domaines, de l'économie à la diplomatie. À ce titre, la formalisation de la coopération entre les États parties ne cherche pas à désigner un ennemi commun, qui représenterait, dès lors, la raison d'être de la relation ⁽¹³⁾. À l'heure actuelle, la Chine a contracté ce type de partenariat uniquement avec le Pakistan, en y établissant notamment une base militaire au niveau du port de Gwadar, dans le cadre de sa « stratégie du collier de perles » dirigée contre l'Inde ⁽¹⁴⁾.
- Le « partenariat stratégique » est le deuxième type de relation déployé par Pékin avec de nombreuses puissances, dont la Russie et l'Iran ⁽¹⁵⁾. Il présuppose que la coopération

⁽⁹⁾ SUISHENG Zhao, « A Revisionist Stakeholder: China and the Post-World War II World Order », *Journal of Contemporary China*, vol. 27, n° 113, 2018, p. 643-658 (www.tandfonline.com/).

⁽¹⁰⁾ EKMAL Alice, *China and the Battle of Coalitions. The "Circle of Friends" versus the Indo-Pacific Strategy*, Chaillot Paper 174, European Union Institute for Security Studies, avril 2022, 63 pages (www.iss.europa.eu/).

⁽¹¹⁾ STRÜVER Georg, « International Alignment between Interests and Ideology: The Case of China's Partnership Diplomacy », *GIGA Working Papers*, n° 283, German Institute of Global and Area Studies (GIGA), 2016, 33 pages (www.econstor.eu/).

⁽¹²⁾ ZHONG Zhenming et YANG Yanqi, « Alliance Forging or Partnership Building? China's Policy in the Asia-Pacific under the Xi Administration », *The International Spectator*, vol. 55, n° 1, 2020, p. 69-70.

⁽¹³⁾ HOANG Thi Ha, « The ASEAN-China Comprehensive Strategic Partnership: What's in a Name? », *Yusuf Ishak Institute*, 24 novembre 2021, 11 pages (www.iseas.edu.sg/).

⁽¹⁴⁾ MINISTÈRE CHINOIS DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, « Joint Statement between the People's Republic of China and the Islamic Republic of Pakistan », 6 février 2022 (www.fmprc.gov.cn/).

⁽¹⁵⁾ KHANMOHAMMADI Sarvenaz et SUN Degang, « China-Iran Strategic Cooperation Agreement in the Changing International System », *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, vol. 16, n° 1, 2022, p. 27-45.

« S'imposer sans combattre » :
origines, ambitions et limites de la stratégie partenariale chinoise

couvre l'ensemble du spectre des relations bilatérales, incluant les questions internationales. Néanmoins, rien n'indique aujourd'hui que Pékin et Moscou ont l'intention et la capacité d'approfondir davantage leur relation, étant donné l'asymétrie économique existante entre ces deux acteurs, qui n'ont jamais été, par ailleurs, des « partenaires naturels »⁽¹⁶⁾. La coopération se fonde surtout sur les intérêts économiques des deux pays, ce que montrent les perspectives d'intégration de la Russie au développement du système financier chinois *CIPS* (*China International Payments System*)⁽¹⁷⁾, après son exclusion du système bancaire international *SWIFT* depuis la guerre en Ukraine⁽¹⁸⁾.

- Viennent, enfin, les partenariats classiques, signés pour l'essentiel avec des petites et moyennes puissances, avec comme exemple premier les partenariats africains, dans lesquels la Chine se taille la part du lion sur le plan économique et sécuritaire.

Cette politique de coopération flexible tient d'abord au refus explicite des systèmes d'alliance politico-militaires, jugés par Pékin à la fois trop contraignants en termes d'engagement, et porteurs de risques d'escalade stratégique incontrôlée avec les États-Unis⁽¹⁹⁾. Pour comprendre cette particularité, il convient de revenir à la fin de la guerre froide et à l'adhésion de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2001. La voie internationale que prend alors la Chine est intimement liée à des enjeux intérieurs⁽²⁰⁾. À ce titre, la « sécurité politique » du Parti communiste chinois (PCC) passe par le maintien d'un modèle de gouvernance autoritaire, impliquant un contrôle resserré sur l'ensemble du territoire, et par des efforts sans précédent en matière de développement économique et social. Dans ce cadre, l'acceptation par la communauté internationale de la montée en puissance de la Chine ne peut se réaliser dans un environnement instable et marqué par les conflits. D'où la promotion, depuis la présidence de Hu Jintao, de la notion, aux contours délibérément flous, d'« ascension pacifique » sur la scène internationale. Une ascension qui se réalise surtout dans le domaine économique, grâce à une intégration au système commercial international sans réelle contrepartie, autrement dit sans l'imposition d'un cadre strict qui aurait contraint ou limité l'essor chinois. En tournant à son avantage la mondialisation, la Chine est ainsi parvenue à rattraper une part importante de son retard technologique et scientifique vis-à-vis du monde occidental⁽²¹⁾.

⁽¹⁶⁾ WESTAD Odd Arne, « The Next Sino-Russian Split? Beijing Will Ultimately Come to Regret Its Support of Moscow », *Foreign Affairs*, 5 avril 2022.

⁽¹⁷⁾ EICHENGREEN Barry, « Sanctions, SWIFT, and China's Cross-Border Interbank Payments System », *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, 20 mai 2022 (www.csis.org/).

⁽¹⁸⁾ Le 24 février 2022, la Russie a envahi le territoire ukrainien, marquant le début de la guerre en Ukraine et le retour d'un conflit de haute intensité en Europe. Cette attaque russe intervient à la suite d'une montée des tensions depuis la fin de l'année 2021 le long de la frontière russo-ukrainienne, dans le cadre du conflit dans le Donbass, opposant depuis 2014 les Ukrainiens aux séparatistes pro-russes.

⁽¹⁹⁾ STRÜVER Georg, *op. cit.*

⁽²⁰⁾ Il est possible de synthétiser les enjeux intérieurs chinois autour de trois piliers : un pilier politique, renforcer le pouvoir central autour de la figure présidentielle ; un pilier économique, intégrer la Chine dans la mondialisation tout en développant l'intérieur du pays ; un pilier social, gérer les attentes des nouvelles classes moyennes. Voir FAIRBANK John et GOLDMAN Merle, *China. A New History*, Harvard, 2006, 472 pages.

⁽²¹⁾ *Ibidem*.

« S'imposer sans combattre » :
origines, ambitions et limites de la stratégie partenariale chinoise

La « stratégie indirecte » ⁽²²⁾ de la Chine s'est ensuite poursuivie après l'accession au pouvoir de Xi Jinping en 2013, malgré le raidissement autoritaire et nationaliste du régime ; de même, la politique de réarmement de l'Armée populaire de libération (APL) s'est accentuée ⁽²³⁾. En vue de conjurer son sentiment obsidional, la RPC a alors continué d'étoffer son réseau de partenariats à l'échelle régionale et globale. En multipliant et en diversifiant ses relations avec les pays étrangers, elle vise, entre autres, à affaiblir le réseau d'alliances américain établi en Asie pour contenir son ascension, et qui est incarné au premier chef par *AUKUS*, le *QUAD* ⁽²⁴⁾ et les nombreuses relations sécuritaires développées sur le plan bilatéral avec le Japon, la Corée du Sud, Taïwan, etc. À la stratégie de refoulement américaine, répond donc la « politique d'anti-encerclement » ⁽²⁵⁾ chinoise, sans doute moins thématifiée dans les discours, et plus limitée dans ses moyens et dans ses perspectives d'évolution ⁽²⁶⁾. De fait, si la majorité des pays asiatiques n'ont aucun intérêt au déclenchement d'une guerre ouverte sino-américaine, ils préfèrent de loin l'« hégémonie bienveillante américaine » ⁽²⁷⁾, selon la formule de Robert Kagan, célèbre politologue américain, qui a permis le développement économique sans précédent de la région ces cinquante dernières années, plutôt que les incertitudes militaires et diplomatiques liées à l'affirmation de la puissance chinoise.

C'est pourquoi les autorités chinoises ont rappelé au XXI^e siècle par leurs gestes et leurs discours leur attachement à bâtir un réseau de partenariats qui ne menace pas frontalement les États-Unis. À ce sujet, la Chine avait affiché sa solidarité avec les États-Unis après les attentats du 11 septembre 2001, recevant alors le titre éphémère de « partenaire stratégique » de Washington ⁽²⁸⁾. Par ailleurs, le ministre des Affaires étrangères Wang Li rappelait, en 2015, que la stratégie partenariale de la Chine demeurait ouverte et inclusive, en ce qu'elle ne visait aucun adversaire en particulier, malgré la crainte évidente inspirée par la puissance et la détermination américaine : « Après la fin de la guerre froide qui a été marquée par la confrontation entre des alliances de nation, [la Chine] [...] a réussi à développer une nouvelle politique en trouvant des partenaires plutôt que des alliés. ⁽²⁹⁾ » Enfin, le fait est que la Chine n'a intégré aucune alliance depuis les années 1990. À l'inverse, Pékin a contracté des partenariats avec près de soixante-dix-huit États, tout en étant membre de cinq

⁽²²⁾ Définie par Basil Henry Liddell Hart dans la première moitié du XX^e siècle, la théorie de la « stratégie indirecte » soutient que l'affrontement entre puissance ne doit pas reposer sur la confrontation militaire directe, mais plutôt sur des actions périphériques (*Stratégie*, 1929).

⁽²³⁾ COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES, « *L'émergence pacifique* » de la Chine dans le monde (Rapport d'information n° 400), Sénat, 15 juin 2006 (<https://www.senat.fr/rap/r05-400/r05-4001.pdf>).

⁽²⁴⁾ Le *Quadrilateral Security Dialogue* (QSD ou QUAD) désigne la coopération informelle indo-pacifique dirigée par les États-Unis et qui regroupe le Japon, l'Australie et l'Inde dans le but de contraindre, en outre, l'émergence de la puissance maritime chinoise.

⁽²⁵⁾ YU Chang Sen, « The Pacific Islands in Chinese Geostategic Thinking », *National Center of Oceania Studies*, Guangzhou, China, 2015 (www.wgtn.ac.nz/).

⁽²⁶⁾ ZHEN Hanet et PAPA Mihaela, « Alliances in Chinese International Relations: Are they Ending or Rejuvenating? », *Asian Security*, vol. 17, n° 2, 2021, p. 158-177.

⁽²⁷⁾ VERNE Daniel, « Un hymne à l'hégémonie américaine », *Le Monde*, 30 juin 1998.

⁽²⁸⁾ NIQUET Valérie, « La Chine face aux défis stratégiques de l'après-11 septembre », *Perspectives chinoises*, n° 67, 2001, p. 4-16.

⁽²⁹⁾ WANG Li, « 2014 in Review: a Successful Year for China's Diplomacy », cité dans QUANG Li et MIN Ye, « China's Emerging Partnership Network: What, Who, Where, When and Why », *International Trade, Politics and Development*, vol. 3, n° 2, 2019, p. 66-81 (www.emerald.com/).

« S'imposer sans combattre » :
origines, ambitions et limites de la stratégie partenariale chinoise

organisations régionales ⁽³⁰⁾. Se dessine ainsi en creux l'originalité de la voie chinoise, où le développement économique du pays et l'affirmation de son rang international font l'économie des systèmes d'alliances classiques. Jusqu'à aujourd'hui, une telle politique semble avoir porté ses fruits, puisque la Chine a réussi à faire accepter son ascension par les acteurs dominants du système international ⁽³¹⁾. Néanmoins, il se pourrait que la « compétition stratégique préventive » entreprise depuis 2011 par Washington, première puissance mondiale, à l'encontre de Pékin, principale puissance montante, tende à ralentir et limiter cette ascension ⁽³²⁾.

La « *pax sinica* » par le développement des Nouvelles routes de la soie

Malgré des avancées indéniables, la stratégie partenariale chinoise fait l'objet d'un investissement moindre de la part de Pékin, en comparaison du projet des nouvelles routes de la soie (*Belt and Road Initiative*). Lancé en 2013 et devant être parachevé en 2049, date du centenaire de la République populaire de Chine, ce projet vise à constituer un véritable levier d'influence géoéconomique dans la mondialisation. Formées d'axes de communication routiers, ferroviaires et maritimes, et composées d'infrastructures industrielles, énergétiques et numériques, les ramifications des nouvelles routes de la soie tissent un large réseau terrestre et maritime, reliant la Chine aux marchés européen et africain, en passant par l'Extrême-Orient et le Moyen-Orient. Ces nouvelles routes de la soie reposent, en outre, sur des partenariats économiques et commerciaux bilatéraux, logique d'ensemble des partenariats chinois, caractérisés par leur grande malléabilité. Une recette qui cristallise les orientations de la politique extérieure chinoise, telle qu'elle est mise en œuvre depuis la fin de la guerre froide.

En effet, lors du XIX^e congrès du Parti communiste chinois (du 18 au 24 octobre 2017), les délégués du PCC ont inscrit les ambitions du président Xi Jinping pour les nouvelles routes de la soie dans la charte du parti ⁽³³⁾. En d'autres termes, les nouvelles routes de la soie sont devenues le prolongement de la pensée politique des dirigeants chinois au XXI^e siècle et, partant, l'un des instruments privilégiés pour la légitimation du PCC. La consolidation du pouvoir est alors permise par l'unification, à la fois politique et économique, du pays à laquelle œuvrent les nouvelles routes de la soie. Ses axes terrestres permettent le désenclavement de l'ouest du pays, jusqu'ici en retard de développement par rapport au littoral, d'une part ; les routes commerciales permettent une meilleure connexion entre le cœur politique de la Chine et ses périphéries, et donc un meilleur contrôle sur certaines régions concernées par des revendications indépendantistes, d'autre part ⁽³⁴⁾. Enfin, les nouvelles routes de la soie

⁽³⁰⁾ *Ibidem*. Les organisations régionales mentionnées : Union Africaine, Union Arabe, ASEAN, CELAC et UE.

⁽³¹⁾ Voir l'introduction de CABESTAN Jean-Pierre (dir.), *La politique internationale de la Chine*, Presses de Sciences Po, 2022, 720 pages, p. 9-29.

⁽³²⁾ CIWAN M. Can et ANSON Chan, « Preventive or Revisionist Challenge During Power Transition? The Case of China–USA Strategic Competition », *Journal of Asian Security and International Affairs*, vol. 9, n° 1, 2022, p. 1-19.

⁽³³⁾ COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES, *Pour la France, les nouvelles routes de la soie : simple label économique ou nouvel ordre mondial (Rapport d'information n° 520)*, Sénat, 30 mai 2018, 183 pages (<https://www.senat.fr/rap/r17-520/r17-5201.pdf>).

⁽³⁴⁾ En particulier la région du Xinjiang, au nord-ouest du pays. LEPLÂTRE Simon et PEDROLETTI Brice, « En Chine, les Ouïgours internés dans des camps envoyés à l'usine pour du travail forcé », *Le Monde*, 21 décembre 2020.

« S'imposer sans combattre » :
origines, ambitions et limites de la stratégie partenariale chinoise

contribuent à assurer la stabilité du pays dans le domaine économique, en assurant des débouchés commerciaux à une production industrielle en surcapacité, principalement dans les filières de l'acier, du ciment et des équipements lourds ⁽³⁵⁾.

Pour autant, les nouvelles routes de la soie ne sauraient être appréhendées indépendamment de l'ambition « quasi messianique » ⁽³⁶⁾ qui les sous-tend. Sous cet angle, plus que des plateformes au service d'une meilleure connectivité à l'échelle internationale, les infrastructures énergétiques et de transport symbolisent la vision du système international spécifique à Pékin. Politiquement opposée aux valeurs libérales occidentales, la RPC s'avance comme la grande instigatrice d'une « normativité aux caractéristiques chinoises » ⁽³⁷⁾, qui pourrait aboutir à très long terme sur l'ébauche d'une mondialisation alternative. De la sorte, la Chine se fait le chantre d'un projet géoéconomique et géopolitique d'envergure mondiale. Il reste que la Chine n'est pas pour l'instant une « puissance révolutionnaire » ⁽³⁸⁾ ; elle se caractérise moins par sa volonté de renverser l'ordre international que d'en tirer un avantage maximal pour y jouer un rôle prépondérant. Les nouvelles routes de la soie, tout comme la multiplication des partenariats bilatéraux, se réalisent ainsi dans le cadre d'une mondialisation dont la Chine a accepté la majorité des règles de fonctionnement – il est vrai en les exploitant à son profit par une stratégie de « passager clandestin » (*free rider*) ⁽³⁹⁾ redoutablement efficace. La stratégie d'entrisme et d'influence chinoise dans les grandes institutions internationales en est sans doute l'un des instruments les plus emblématiques ⁽⁴⁰⁾.

Finalement, si la volonté chinoise de se hisser à la tête de la hiérarchie des puissances a pour prérequis son déploiement à travers les nouvelles routes de la soie, Pékin ne délaisse pas pour autant son environnement régional. Bien au contraire, l'affirmation de la puissance chinoise est indissociable de la maîtrise de son environnement proche, qu'elle consolide grâce à un maillage toujours plus étroit de relations de coopération avec les États. En cela, la Chine se présente pour bien des pays émergents comme le partenaire à privilégier. Parce qu'elles permettent le désenclavement des économies qu'elles traversent, les nouvelles routes de la soie sont susceptibles d'impacter positivement le niveau de vie des populations concernées. Pour certains pays d'Asie centrale, le projet chinois est même perçu comme une aubaine, ce qui renforce l'attrait pour son modèle de développement, voire de gouvernance politique ⁽⁴¹⁾. À ce sujet, il n'est pas anodin que 35 % des partenariats chinois soient réalisés avec des États asiatiques, et

⁽³⁵⁾ VICENTY Christian, « Les nouvelles routes de la soie : ambitions chinoises et réalités géopolitiques », *Géoéconomie*, vol. 81, n° 4, 2016, p. 133-158 (<https://www.cairn.info/revue-geo-economie-2016-4-page-133.htm>).

⁽³⁶⁾ DELOYE Corinne (propos recueillis par), « Les nouvelles routes de la soie chinoises en Asie centrale. Un projet mutuellement bénéfique ? Entretien avec Sébastien Peyrouse », Centre de recherches internationales de Sciences Po (CERI), 6 février 2022 (www.sciencespo.fr/).

⁽³⁷⁾ COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES, *La France peut-elle contribuer au réveil européen dans un XXI^e siècle chinois ? (Rapport d'information n° 846)*, Sénat, 22 septembre 2021, 204 pages, p. 58 (<https://www.senat.fr/rap/r20-846/r20-8461.pdf>).

⁽³⁸⁾ SUISHENG Zhao, « China as a Rising Power Versus the US-led World Order », *Rising Powers Quarterly*, vol. 1, n° 1, 2016, p. 13-21. (<https://risingpowersproject.com/files/wp-content/uploads/2016/07/vol1.1.suisheng-zhao.pdf>).

⁽³⁹⁾ COURMONT Barthélémy (interview), « De passager clandestin de la mondialisation, la Chine s'affirme aujourd'hui comme son pilote », Ifri, 28 mars 2018 (www.iris-france.org/).

⁽⁴⁰⁾ CHARON Paul et JEANGÈNE-VILMER Jean-Baptiste, *Les Opérations d'influence chinoises. Un moment machiavélien*, Institut de recherche stratégique de l'École militaire (Irsem), octobre 2021, 654 pages, p. 19 (www.irsem.fr/).

⁽⁴¹⁾ STRÜVER Georg, *op. cit.*

« S'imposer sans combattre » :
origines, ambitions et limites de la stratégie partenariale chinoise

plus particulièrement ces dernières années avec les pays d'Asie centrale ⁽⁴²⁾. Appuyant l'action que mène la Chine sur le plan multilatéral avec l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS), ces partenariats bilatéraux attestent de l'importance grandissante de ce *heartland* asiatique pour la Chine. En lui permettant de renforcer ses moyens de pression économique ⁽⁴³⁾ sur ses voisins, les nouvelles routes de la soie aident enfin la Chine à s'imposer *de facto* comme un *leader* régional, au détriment, notamment, de son partenaire-rival russe.



La Chine poursuit une voie singulière dans le développement de ses réseaux de coopération sur la scène internationale, en privilégiant le format partenarial à celui des alliances traditionnelles. La valeur ajoutée des partenariats chinois réside alors dans leur caractère inclusif et leur diversité, même si un sentiment de méfiance continue d'entourer les intentions stratégiques réelles de Pékin. Quoi qu'il en soit, par cette politique prudente et réfléchie, la RPC semble avoir bien engagé son objectif de « rééquilibrage doux » (*soft balancing*) ⁽⁴⁴⁾ vis-à-vis des États-Unis, en exploitant le très haut niveau d'interdépendance économique engendré par la mondialisation. Surout, au-delà de sa politique partenariale souple et flexible, la Chine a concentré ses efforts sur le développement des nouvelles routes de la soie, lesquelles représentent à la fois la vitrine symbolique et la matérialisation physique de sa « Grande stratégie ».

À présent, la stratégie partenariale de la Chine semble entrer dans une nouvelle séquence, dans laquelle il ne s'agit plus seulement de réorganiser économiquement ses relations extérieures, mais bien d'acquérir une position diplomatique de premier ordre. La guerre en Ukraine est assez révélatrice de ce nouvel objectif : si la Chine a clamé l'importance de sa coopération stratégique bilatérale avec la Russie en amont du conflit, elle s'efforce en même temps de maintenir ses liens avec l'Europe et les États-Unis, qui demeurent pour elle deux zones d'intérêt incontournables sur le plan économique. À cet égard, la signature avec Kiev d'un « accord stratégique de coopération » en juin 2021 ⁽⁴⁵⁾ a fait de l'Ukraine un pivot terrestre essentiel pour la pénétration des nouvelles routes de la soie en Europe ⁽⁴⁶⁾. Dès lors, la multiplication des partenariats et des coopérations économiques pourrait offrir l'opportunité à la Chine d'assumer un rôle de faiseur de paix, pierre essentielle à l'affirmation de son statut de puissance mondiale au XXI^e siècle. ♦

⁽⁴²⁾ *Ibidem*.

⁽⁴³⁾ JEANGÈNE-VILMER Jean-Baptiste, « Vers une bipolarité fluide États-Unis/Chine ? », *Revue Défense Nationale*, n° 781, juin 2015, p. 58-63.

⁽⁴⁴⁾ PAPE Robert, « Soft Balancing Against the United States », *International Security*, vol. 30, n° 1, 2005, p. 7-45.

⁽⁴⁵⁾ « Foreign Ministry Spokesperson's Remarks on Ukraine's Withdrawal of Endorsement of the Anti-China Joint Statement Made at the 47th Session of the Human Rights Council », 26 juin 2021 (www.mfa.gov.cn/).

⁽⁴⁶⁾ BULARD Martine, « Équilibrisme géopolitique », *Le Monde diplomatique*, n° 817, avril 2022, p. 9.

La politique d'alliance russe à l'épreuve des limites du « multivectorisme »

Karan VASSIL

Diplômé d'un master de relations internationales de Paris II Panthéon-Assas et étudiant en master à King's College London.

La guerre en Ukraine menée aujourd'hui par la Russie marque une véritable rupture entre ces deux anciennes républiques soviétiques, en même temps qu'elle signe un échec flagrant de la politique d'alliance russe dans sa sphère d'influence. La stratégie d'alliance de la Russie est un véritable miroir de sa politique étrangère ; comme telle, elle témoigne de ses forces et de ses faiblesses. Mue par un sentiment d'humiliation vis-à-vis des pays occidentaux et nostalgique de la guerre froide, la Russie cherche désespérément à retrouver son statut perdu de grande puissance, malgré un déclin continu sur le plan économique, démographique et géopolitique depuis près de trente ans ⁽¹⁾. En effet, avec la fin du Pacte de Varsovie et la dissolution de l'URSS en 1991, la Russie est devenue un pays orphelin sur la scène internationale. La détention de l'arme nucléaire est le seul vestige qui rattache encore au statut de grande puissance un État russe déliquescents, doté d'une armée dont les capacités opérationnelles ont décliné ; de fait, dans les années 1990, la voix de la Russie ne pèse que peu sur le plan international.

Il faut attendre le tournant du siècle pour que s'opère une dynamique de réaffirmation sur la scène extérieure, impulsée par Evgueni Primakov ⁽²⁾ et poursuivie par Vladimir Poutine, dès son premier mandat présidentiel (2000). À cette occasion, la Russie a cherché également à renouveler en profondeur sa politique d'alliance. Délaissant les alliances politico-militaires rigides du type de l'Organisation du traité d'Atlantique nord (Otan), la diplomatie russe revendique, à partir de cette date, la pratique du « multivectorisme » ⁽³⁾. Introduite au début des années 2000 pour qualifier la diversification de la politique d'alliance avec des petites puissances comme le Kazakhstan, cette notion permet aussi de décrire à une échelle plus globale les nouvelles

⁽¹⁾ NYE Joseph S., « Comment faire face à une Russie en déclin », *Project Syndicate*, 5 novembre 2019.

⁽²⁾ GRESSANI Gilles, « La doctrine Primakov », *Le Grand Continent*, Archives et discours, 17 novembre 2017 (<https://legrandcontinent.eu/fr/2017/11/08/la-doctrine-primakov/>).

⁽³⁾ CUMMINGS Sally, « Eurasian Bridge or Murky Waters between East and West? Ideas, Identity and Output in Kazakhstan's Foreign Policy », *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 19, n° 3, 2003, p. 139-155.

formes de sociabilités interétatiques qui concurrencent le modèle d'alliance issu de la guerre froide.

Après avoir retracé les origines historiques et théoriques du multivectorisme russe, il sera possible de mettre en évidence son originalité, qui repose sur la combinaison d'alliances classiques et de partenariats moins contraignants. Cette combinaison se déploie selon une géographie spécifique et répond à des objectifs sécuritaires et stratégiques précis : tandis que les alliances formelles sont limitées à l'« étranger proche » de la Russie, les partenariats stratégiques sont noués en priorité avec les pays d'Asie, d'Afrique et du Moyen-Orient. Nous verrons enfin comment, en cherchant à consolider son influence dans son pré-carré, la Russie s'est heurtée aux réflexes souverainistes et défensifs des États *post*-soviétiques, au point de se retrouver en quelque sorte prisonnière de leur multivectorisme.

Aux origines du multivectorisme russe

Après que la fin de la guerre froide a mis en question l'utilité des alliances traditionnelles, le multivectorisme russe, inspiré des stratégies d'alliance développées par les petites puissances de l'espace *post*-soviétique, a été ensuite revendiqué par Moscou comme un outil privilégié de sa politique étrangère.

Le débat sur les nouvelles formes d'alliances dans l'après-guerre froide

La théorisation du « format de guerre froide » des alliances, à l'image de l'Otan et du Pacte de Varsovie, porte l'empreinte du paradigme réaliste. Stephen Walt, l'un des représentants de l'école néoréaliste des relations internationales, définit ainsi les alliances comme un « accord formel ou informel de coopération entre deux États pour des raisons de sécurité » ⁽⁴⁾ ; la durabilité et la solidité sont les principales caractéristiques de telles alliances.

Avec la disparition de l'URSS, précédée par la dissolution du Pacte de Varsovie, la période de l'après-guerre froide a inauguré une remise en question du format classique des alliances, entraînant ainsi une profonde mutation de l'Otan, qui se retrouvait dépourvue de son ennemi fondateur ⁽⁵⁾. C'est dans ce contexte que certains théoriciens appellent à un renouvellement du débat sur les relations entre États, sur la base d'une distinction entre l'idée d'alliances et celle d'alignement ⁽⁶⁾. L'alignement renvoie à une association d'États plus souple et versatile, et ne porte pas exclusivement sur des questions de sécurité ⁽⁷⁾. Enfin, là où les alliances traditionnelles

⁽⁴⁾ WALT Stephen M., « Alliance Formation and the Balance of World Power », *International Security*, vol. 9, n° 4, 1985, p. 3-43.

⁽⁵⁾ MENON Rajan, « The End of Alliances », *World Policy Journal*, vol. 20, n° 2, 2003, p. 1-20.

⁽⁶⁾ Voir WILKINS Thomas S., « "Alignment", not "Alliance"—the Shifting Paradigm of International Security Cooperation: toward a Conceptual Taxonomy of Alignment », *Review of International Studies*, vol. 38, n° 1, 2012, p. 53-76 ; et CHIDLEY Collen, « Towards a Framework of Alignment in International Relations », *Politikon*, vol. 41, n° 1, 2014, p. 141-157.

⁽⁷⁾ ERKOMAISHVILI David, « Alliance Index: Measuring Alignments in International Relations », *International Studies*, vol. 56, n° 1, 2019, p. 28-45 (<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0020881718825079>).

tendent à refléter une conception européenne et américaine de la sécurité, l'alignement relève d'abord d'une vision non occidentale, que l'on retrouve dans la politique étrangère indienne ou encore chinoise ⁽⁸⁾. Mais l'alignement est également un instrument de politique étrangère privilégié par les États de l'espace *post*-soviétique. Il prend alors le nom de « multivectorisme ».

Le multivectorisme, outil des puissances secondaires et des États faibles

L'origine du concept de multivectorisme est attribuée à Noursoultan Nazarbaïev, président du Kazakhstan de 1990 à 2019 ⁽⁹⁾. Celui-ci a en effet redéfini la politique étrangère kazakhstanaise au lendemain de son indépendance. Son objectif était de conserver des liens forts avec Moscou, tout en développant des coopérations avec d'autres puissances, telles que la Chine ou les États-Unis. Adopté par d'autres États *post*-soviétiques d'Asie centrale tels que l'Ouzbékistan ou encore l'Azerbaïdjan, le multivectorisme est avant tout une stratégie de politique étrangère « du faible au fort », adaptée aux petites puissances ⁽¹⁰⁾. Par les associations flexibles et versatiles qu'il implique, le multivectorisme permet de tirer profit des partenariats économiques et militaires avec les grandes puissances, sans pour autant tomber sous leur dépendance ⁽¹¹⁾. C'est la raison pour laquelle ce format d'association a pu émerger dans le vide créé par la dissolution du Pacte de Varsovie. Cette dissolution a libéré la politique étrangère des anciens satellites soviétiques des contraintes qui pesaient sur eux pendant la guerre froide.

Le multivectorisme dans le cadre de la politique étrangère Russe

Evgueni Primakov, ministre des Affaires étrangères de 1996 à 1998, puis chef du gouvernement jusqu'à la fin de l'année 1999, inaugure le retour de la Russie sur la scène internationale sous le sceau du multivectorisme. Pour ce faire, Primakov s'est attaché à renforcer les liens internationaux de la Russie par des partenariats stratégiques avec l'Inde, la Chine et des États sud-américains tels que Cuba, le Nicaragua ou encore le Venezuela ⁽¹²⁾. La souplesse de cette stratégie a permis à Moscou de rompre avec l'isolement dans lequel elle se trouvait au lendemain de l'effondrement de l'URSS. Cette refonte de la stratégie de la Russie s'est alors accompagnée d'une promotion de la multipolarité pour contrer les tendances unilatérales américaines ⁽¹³⁾. Pour autant, les alliances ne sont pas absentes de la politique étrangère russe, comme le montre

⁽⁸⁾ CHIDLEY Collen, « Towards a Framework of Alignment in International Relations », *Politikon*, vol. 41, n° 1, 2014, p. 141-157.

⁽⁹⁾ NAZARBAÏEV Noursoultan Äbichouly, « Strategy of the Formation and Development of Kazakhstan as a Sovereign State », *Kazakhstanskaya Pravda*, 16 mai 1996.

⁽¹⁰⁾ VANDERHILL Rachel, JOIREMAN Sandra F. et TULEPBAYEVA Roza, « Between the Bear and the Dragon: Multivectorism in Kazakhstan as a Model Strategy for Secondary Power », *International affairs*, vol. 96, n° 4, 2020, p. 975-993 (<https://academic.oup.com/ia/article/96/4/975/5855019>).

⁽¹¹⁾ LOCOMAN Ecaterina et PAPA Mihaela, « Transformation of Alliances: Mapping Russia's Close Relationships in the Era of Multivectorism », *Contemporary Security Policy*, vol. 43, n° 2, 2022, p. 274-307.

⁽¹²⁾ ELLIS Robert Evan, *The new Russian engagement with Latin America: strategic position, commerce, and dreams of the past*. United States Army War College Press, 2015, 136 pages (<https://publications.armywarcollege.edu/pubs/2345.pdf>).

⁽¹³⁾ MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE, « Briefing by Foreign Ministry Spokesperson Maria Zakharova », Moscou, 2016.

l'exemple de l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC) : regroupant la Biélorussie, l'Arménie, le Kazakhstan, le Kirghizstan et le Tadjikistan, l'OTSC est en effet une organisation politico-militaire fondée en 2002 sur la base d'un traité de sécurité collective. Regroupant cinq États, cette structure est née, comme le dit Yulia Nikitina, d'un effort de fonder dans l'espace *post-soviétique*, une formation calquée sur l'Otan ⁽¹⁴⁾. Le choix de la structure d'alliance par la Russie varie en fonction de l'environnement stratégique ⁽¹⁵⁾. Ainsi dans son environnement proche, Moscou a tendance à développer des alliances plus formelles, tandis qu'au-delà, elle préfère les partenariats stratégiques.

Les partenariats stratégiques, instrument du retour de la Russie sur la scène internationale

Le multivectorisme russe comprend différents types de coopérations, allant du partenariat stratégique avec la Chine, que d'aucuns qualifient d'« alliance informelle » ou de « quasi-alliance » ⁽¹⁶⁾, aux partenariats avec des États périphériques. Ces différentes coopérations donnent à lire l'évolution des priorités stratégiques de la politique étrangère russe.

Les ambiguïtés du partenariat sino-russe

Evgueni Primakov est l'artisan du partenariat stratégique avec la Chine, initié en 1996 ⁽¹⁷⁾ et formalisé en 2001 par la signature du « Traité de bon voisinage, d'amitié et de coopération ». N'étant pas une alliance militaire formelle en raison de l'absence de clause d'assistance mutuelle, cette coopération est pourtant parfois qualifiée d'« alliance tacite » ⁽¹⁸⁾ dans la mesure où elle se fonde sur une communauté d'intérêts tant stratégiques qu'économiques.

L'« axe de gouvernance » ⁽¹⁹⁾ sino-russe se fonde, d'abord, sur une logique révisionniste ⁽²⁰⁾, impliquant un rejet commun de l'« hégémonie américaine » et la promotion d'un monde multipolaire. Ainsi, en s'opposant à l'installation du système antimissile américain *Terminal High Altitude Area Defense (THAAD)* en Corée du Sud ⁽²¹⁾, les deux États ont conduit en 2016 et en 2017 les exercices antimissile

⁽¹⁴⁾ NIKITINA Yulia, « The Collective Security Treaty Organization Through the Looking Glass », *Problems of Post-Communism*, vol. 59, n° 3, 2012, p. 41-52.

⁽¹⁵⁾ SILAEV Nikolai, « Russia and its Allies in Three Strategic Environments », *Europe-Asia Studies*, 8 mars 2021 (<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09668136.2021.1887087>).

⁽¹⁶⁾ NEMETS Alexandr, « Russia and China: The Mechanics of an Anti-American Alliance », *The Journal of International Security Affairs*, n° 11, automne 2006, p. 83-88 (<https://ciaotest.cc.columbia.edu/>).

⁽¹⁷⁾ ROZMAN Gilbert, « The Sino-Russian Strategic Partnership: How Close? Where To? », in BELLACQUA James (dir.), *The Future of China-Russia Relations*, University Press of Kentucky, 2010, 372 pages, p. 13-32.

⁽¹⁸⁾ KASHIN Vassily, « Tacit Alliance: Russia and China Take Military Partnership to New Level », *Carnegie Endowment for International Peace*, 22 octobre 2019 (<https://carnegiemoscow.org/commentary/80136>).

⁽¹⁹⁾ BOBO Lo, « Sino-Russian Relations », *Europe-China Research and Advice Network (ECRAN)*, Short Term Policy Brief 87, mai 2014.

⁽²⁰⁾ STENT Angela, « Russia and China: Axis of Revisionists? » *Brookings*, 24 février 2020.

⁽²¹⁾ BONDZ Antoine, « La réaction chinoise au déploiement du THAAD, illustration du dilemme sud-coréen », *Note de la FRS*, n° 9, 10 avril 2017, Fondation pour la recherche stratégique (www.frstrategie.org/).

Aerospace Security ⁽²²⁾. De la même façon, les deux puissances participent à des exercices militaires bilatéraux, mais aussi dans le cadre multilatéral de l'Organisation de coopération de Shanghai ⁽²³⁾ (OCS). Cette coopération militaire se double d'un renforcement des ventes d'armes en 2015, après que la Russie a mis fin aux restrictions sur les exportations des armements les plus en pointe, telles que les systèmes antimissile *S-400*. En 2015, la Chine est devenue le premier acquéreur étranger de ce système, en signant un contrat d'acquisition pour un total de 3 milliards de dollars ⁽²⁴⁾.

Sur le plan économique, cherchant à diversifier ses marchés d'exportation après 2014, la Russie a effectué un virage vers l'est, en développant notamment un partenariat énergétique avec la Chine. Or, malgré l'enthousiasme affiché par les deux parties, la coopération énergétique révèle surtout la réalité asymétrique de ce partenariat. De fait, alors que l'annexion de la Crimée (2014) ⁽²⁵⁾ puis l'invasion de l'Ukraine (février 2022) ⁽²⁶⁾, renforcent la volonté de l'Union européenne de s'affranchir du gaz russe, la Russie devient *de facto* plus dépendante de la Chine pour ses exportations d'hydrocarbures. Auparavant, dans le cadre des négociations sur le partenariat énergétique qui ont eu lieu en 2014, la Chine a refusé que les pipelines d'approvisionnement de gaz vers son territoire soient reliés aux pipelines en direction de l'Europe, ce qui a conduit à priver la Russie de la possibilité de diriger les flux de gaz à l'Est ou à l'Ouest en fonction du contexte politique ⁽²⁷⁾. Plus récemment, bien que la Russie ait réussi à sécuriser un contrat d'acheminement du gaz vers son voisin chinois ⁽²⁸⁾, le prix du gaz vendu à la Chine reste inférieur à celui du marché européen ⁽²⁹⁾.

Pareille asymétrie se retrouve également au niveau de la coopération militaire et au niveau diplomatique. En matière d'armement, la Chine entend moins dépendre de ses achats d'armes à l'étranger et cherche, en même temps, à bénéficier de transferts de technologie. Aussi dans le projet d'hélicoptère transport lourd *Advanced Heavy Lifter*, la Russie est cantonnée au support technique, notamment avec le transfert de technologies provenant du *Mi-26*, tandis que la Chine est responsable de la conception et de la production ⁽³⁰⁾. Enfin, l'invasion de l'Ukraine a abouti à l'isolement radical de la Russie sur la scène internationale, en accentuant davantage sa dépendance vis-à-vis

⁽²²⁾ AGENCE TASS, « Russia, China Launch First Computer-Enabled Anti-Missile Exercises », 26 mai 2016 (<https://tass.com/defense/878407>).

⁽²³⁾ Créée à Shanghai le 15 juin 2001, l'OCS est une organisation intergouvernementale regroupant huit États (Chine, Fédération de Russie, Inde, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Pakistan et Tadjikistan) qui se concentrent sur les questions de sécurité régionale.

⁽²⁴⁾ MADI Naël, « Le *S-400 Triumph* : outil de suprématie militaire et diplomatique au service des intérêts russes », *Nemrod ECDS*, (<https://nemrod-ecds.com/?p=3200>).

⁽²⁵⁾ JÉGO Marie, « La Russie programme l'annexion de la Crimée », *Le Monde*, 12 mars 2014 (www.lemonde.fr/).

⁽²⁶⁾ BOURDILLON Yves, QUÉNELLE Benjamin, « La Russie lance une offensive fulgurante sur l'ensemble de l'Ukraine », *Les Échos*, 24 février 2022 (<https://www.lesechos.fr/monde/enjeux-internationaux/la-russie-envahit-lukraine-1389259>).

⁽²⁷⁾ SHARPLES Jack D., « The Shifting Geopolitics of Russia's Natural Gas Exports and Their Impact on EU-Russia Gas Relations », *Geopolitics*, vol. 21, n° 4, 2016, p. 880-912.

⁽²⁸⁾ SOLDATKIN Vladimir et CHEN Aizhu, « Putin Hails \$117.5 Bln of China Deals as Russia Squares off with West », *Reuters*, 4 février 2022 (www.reuters.com/).

⁽²⁹⁾ ZHEN Liu, « Russian Gas Sales to China 'Will Not Make up for Loss of European Market' », *South China Morning Post*, 27 mars 2022.

⁽³⁰⁾ SCHWARTZ Paul N., « The Changing Nature and Implications of Russian Military Transfers to China », *Center for Strategic and International Studies*, 21 juin 2021 (www.csis.org/).

de la Chine. Comme le souligne Céline Marangé ⁽³¹⁾, chercheuse spécialiste de la Russie, deux logiques sont à l'œuvre dans ce partenariat. Pour la Russie, une vision tactique à court terme prime, puisque le renforcement de la coopération avec Pékin permet de rompre son isolement. Pour la Chine, il s'agit surtout de poursuivre une stratégie de puissance à long terme, à mesure que l'isolement russe se prolonge.

Les coopérations militaires en Afrique, révélatrices de la subversion antioccidentale pratiquée par la Russie

Fortement implantée en Afrique durant la guerre froide, la Russie renoue avec sa politique africaine dans les années 2000 par des coopérations militaires et énergétiques. À partir de 2017, la Russie renforce considérablement son activité diplomatique en Afrique, signant des accords de coopération avec vingt pays d'Afrique subsaharienne ⁽³²⁾. La coopération sécuritaire se matérialise par la vente d'armes et l'envoi de conseillers militaires qui, n'appartenant pas à l'armée russe, sont des mercenaires de la Société militaire privée (SMP) Wagner ⁽³³⁾. Le recours à cette société permet à l'État russe de se distancier des actions de cette dernière de sorte à bénéficier du déni plausible dans les différentes actions subversives menées par la société de mercenaires. Outre la coopération militaire, la politique africaine de la Russie se double d'intenses campagnes d'influence contre la présence d'anciennes puissances coloniales, telles que la France. Ainsi, des campagnes numériques au Mali et en République centrafricaine ont récemment été lancées contre la France ⁽³⁴⁾. Véritables « usines à trolls », les comptes de réseaux sociaux participant à cette campagne anti-française sont liés à l'homme d'affaires russe, Evgueni Prigozhin, qui est à la tête de la SMP Wagner ⁽³⁵⁾.

Les alliances russes : les pratiques « post-impériales » ⁽³⁶⁾ au défi du multivectorisme des États post-soviétiques

Dans l'espace *post-soviétique*, Moscou jouit d'une influence et d'une capacité d'intervention réduite au regard du potentiel de puissance de son armée et de son arsenal nucléaire. Elle y est confrontée aux tendances centrifuges de ses voisins qui tentent de ne pas tomber sous sa coupe, tout en maintenant des liens forts avec elle.

⁽³¹⁾ MARANGÉ Céline, « Le rapprochement de la Russie avec la Chine : le triomphe de la stratégie sur la tactique ? », *Note de recherche stratégique* n° 19, mai 2015, Institut de recherche stratégique de l'École militaire (Irsem), p. 8 (https://www.irsem.fr/data/files/irsem/documents/document/file/1137/NRS_n19_2015.pdf).

⁽³²⁾ TCHOUBAR Poline, « La nouvelle stratégie russe en Afrique subsaharienne : nouveaux moyens et nouveaux acteurs », *Note de la FRS*, n° 21/2019, 11 octobre 2019 (www.frstrategie.org/).

⁽³³⁾ SHURKIN Michael, « La Russie au Sahel : vers une aggravation des situations sécuritaires et politiques », *Le Rubicon*, 13 avril 2022.

⁽³⁴⁾ GAUZÈRE François, « Fin de partie pour Barkhane ? », *Nemrod-ECDS*, janvier 2022 (<https://nemrod-ecds.com/>) ; voir aussi BAROTTE Nicolas, « Sur Internet, la campagne de Wagner a commencé », *Le Figaro*, 5 décembre 2021.

⁽³⁵⁾ AUDINET Maxime et GÉRARD Colin, « Les "libérateurs" : comment la "galaxie Prigojine" raconte la chevauchée du groupe Wagner au Sahel », *Le Rubicon*, 15 février 2022 (<https://lerubicon.org/>).

⁽³⁶⁾ RAVIOT Jean-Robert (dir.), *Russie : vers une nouvelle guerre froide ?* 2016, La Documentation française, 192 pages.

La Russie face aux politiques de « balancing » régional des États centre-asiatiques

La Russie déploie, auprès de ses proches voisins, une politique étrangère dont le but premier est de maintenir la sécurité et son influence de la région. Or, depuis leur indépendance, les États *post*-soviétiques ont manifesté le désir d'éviter une relation de dépendance excessive à l'égard de l'ancienne métropole soviétique. Aussi dans cette zone, la théorie classique de l'équilibre des puissances, revisitée par Stephen Walt ⁽³⁷⁾, s'applique-t-elle. Les pays comme l'Ouzbékistan, l'Azerbaïdjan ou l'Ukraine, qui ont le potentiel d'équilibrer cette menace, demandent le soutien d'acteurs éloignés et puissants tels que les États-Unis, l'Union européenne ou encore la Chine, capables de jouer le rôle de contrepoids, empêchant ou, du moins, limitant ainsi l'hégémonie russe. L'exemple du partenariat noué par l'Azerbaïdjan avec la Turquie, en 2010 ⁽³⁸⁾ illustre bien cette pratique de « l'équilibre régional » ⁽³⁹⁾ (*balancing regionalism*), qui permet à cette ancienne république soviétique de s'affranchir d'une relation asymétrique avec la Russie ⁽⁴⁰⁾. Les alliés de la Russie dans le cadre de l'OTSC, dont la position géographique ne permet pas un accès facile aux contrepoids, sont toutefois contraints de former des alliances avec Moscou.

Les limites des alliances formelles russes : l'exemple de l'OTSC

Pour la Russie, l'OTSC permet de légitimer ses actions dans l'espace *post*-soviétique comme cela a été le cas lors de son intervention dans la crise kazakhe en janvier 2022. L'annonce par le gouvernement kazakh, le 1^{er} janvier, de la fin du plafond sur le prix du gaz de pétrole liquéfié (GPL), a provoqué le lendemain une gronde sociale qui a pris une tournure insurrectionnelle en embrasant l'ensemble du pays. Face à l'échec des forces de maintien de l'ordre, le président kazakh Kassym-Jomart Tokaïev a déclaré l'état d'urgence et a appelé à la rescousse les États-membres de l'OTSC. C'est dans ce cadre que la Russie, assistée des autres États-membres, a envoyé des troupes aéroportées au Kazakhstan ⁽⁴¹⁾. L'intervention a été de courte durée et, en voulant l'inscrire sous mandat de l'OTSC, la Russie entendait rétablir la stabilité du régime tout en évitant de renforcer un sentiment antirusse. Dès lors, l'OTSC apparaît comme un instrument de légitimation de l'interventionnisme de la Russie dans ce qu'elle perçoit comme étant son pré-carré.

Toutefois, comme le note la chercheuse Elena Kropatcheva, un singulier paradoxe semble tourner la relation au profit des voisins de la Russie. En effet, « les États de l'OTSC sont prêts à n'accorder à la Russie qu'un soutien nominal, si cela ne leur coûte pas trop cher dans leurs relations avec d'autres acteurs internationaux ou s'ils ont

⁽³⁷⁾ WALT Stephen M., *The Origins of Alliances*, Cornell University Press, 1990.

⁽³⁸⁾ ALIYEV Ilham, « Cérémonie de signature de documents azerbaïdjanoturcs », Gouvernement de l'Azerbaïdjan, 16 août 2010 (<https://president.az/az/articles/view/603>).

⁽³⁹⁾ TSKHAY Aliya et COSTA BURANELLI Filippo, « Accommodating Revisionism through Balancing Regionalism: The Case of Central Asia », *Europe-Asia Studies*, vol. 72, n° 6, 2020, p. 1033-1052.

⁽⁴⁰⁾ STRAKES Jason E., « Situating the 'Balanced Foreign Policy': The Role of System Structure in Azerbaijan's Multi-Vector Diplomacy », *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, vol. 15, n° 1, 2013, p. 37-67.

⁽⁴¹⁾ Mandraud Isabelle et GRYSZPAN Emmanuel, « Moscou en position de force au Kazakhstan », *Le Monde*, 8 janvier 2022.

des intérêts communs en la matière » ⁽⁴²⁾. L'opération de l'OTSC n'en révèle pas moins que les élites politiques des États-membres peuvent compter sur le soutien de la Russie quand leur régime est fragilisé par des crises sociales, comme cela a été le cas au Kazakhstan ; en contrepartie, la Russie dispose, avec l'OTSC, d'un levier de puissance pour stabiliser son étranger proche.

*
**

La pratique du multivectorisme a permis à la Russie de rompre l'isolement diplomatique provoqué par sa politique de contestation de l'ordre mondial et de renforcer ainsi sa présence sur la scène internationale. Néanmoins, la fragilité de la politique d'alliance russe est flagrante dans l'espace *post*-soviétique. En effet, alors même qu'elle a réussi à y établir des alliances défensives classiques, la Russie se retrouve paradoxalement confrontée à des gouvernements méfiants, qui cherchent par tous les moyens à contrer ses tendances hégémoniques.

En plus de remettre en question les fondements de la politique étrangère et de sécurité russe de ces vingt dernières années, la guerre en Ukraine signe l'échec de sa politique d'alliance dans les pays frontaliers ⁽⁴³⁾. Bien que servant de base arrière aux troupes d'invasion russes, la Biélorussie, allié le plus proche de la Russie et État-membre de l'OTSC, refuse, pour le moment, d'intervenir dans le conflit, malgré les pressions de Moscou ⁽⁴⁴⁾. Le président biélorusse Alexandre Loukachenko, dans un entretien du 5 mai 2022 accordé à l'*Associated Press* ⁽⁴⁵⁾ a évoqué l'enlèvement du conflit et est soupçonné de chercher à en tirer profit pour rompre l'isolement international dans lequel se trouve son pays depuis la répression des manifestations de 2020 ⁽⁴⁶⁾. À ce titre, la crainte que l'Ukraine ne rejoigne l'Otan montre combien le Kremlin a échoué à devenir un modèle attractif sur la scène internationale, et ce à plus forte raison auprès de ses voisins de l'« étranger proche ». Au-delà de l'Ukraine, d'autres États *post*-soviétiques, comme la Moldavie ou encore la Géorgie, redoublent d'efforts pour rejoindre des structures internationales occidentales ⁽⁴⁷⁾. Dans ces conditions, il n'est pas impossible que le spectre d'une défaite russe en Ukraine puisse présager d'un séisme dans l'architecture d'alliances de la Russie. ♦

⁽⁴²⁾ KROPATCHEVA Elena, « Russia and the Collective Security Treaty Organisation: Multilateral Policy or Unilateral Ambitions? », *Europe-Asia Studies*, vol. 68, n° 9, 2016, p. 1526-1552. KROPATCHEVA Elena, « Russia and the Collective Security Treaty Organisation: Multilateral Policy or Unilateral Ambitions? », *Europe-Asia Studies*, vol. 68, n° 9, 2016.

⁽⁴³⁾ MINIC Dimitri, « Invasion russe de l'Ukraine : une rupture politico-stratégique ? », *Russie.Nei. Visions*, n° 126, Institut français des relations internationales (Ifri), mars 2022 (www.ifri.org/).

⁽⁴⁴⁾ AGENCE FRANCE PRESSE (AFP), « Guerre en Ukraine : la Biélorussie rechigne à s'engager dans le conflit », *Le Figaro*, 29 mars 2022 (www.lefigaro.fr/f).

⁽⁴⁵⁾ PHILLIPS Ian, « The AP Interview: Belarus Admits Russia's War "Drags On" », *AP News*, 5 mai 2022 (<https://apnews.com/article/belarus-alexander-lukashenko-ap-interview-9bc1f6524eb65841b924883705684b7f>).

⁽⁴⁶⁾ RUDNIK Alesia, « Wily Belarus Dictator Sees Putin's War as an Opportunity to End His Isolation », *Atlantic Council*, 25 avril 2022 (www.atlanticcouncil.org/).

⁽⁴⁷⁾ « Parliament Speaker: No Time for "Critical Look" at Georgia, Ukraine, Moldova ahead of "Political Decision" on EU Membership », *Agenda.ge* <https://agenda.ge/en/news/2022/2095>). « "La Moldavie a sa place dans l'UE", déclare la présidente Maia Sandu », *Parlement européen*, 18 mai 2022 (www.europarl.europa.eu/).

■ **Quelles stratégies
partenariales et d'alliances
pour les puissances émergentes ?**

RDN

Les Cahiers de la Revue Défense Nationale

La politique d'alliance de la Turquie : de l'alignement sur l'Occident à la recherche de l'autonomie stratégique

Adrien SÉMON

Étudiant en Master Humanités, spécialité Moyen-Orient Méditerranée à l'École normale supérieure. Diplômé d'un Master d'histoire à Paris IV Sorbonne. Directeur des publications de Nemrod-ECDS.

Lorsque la Turquie intègre l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (Otan) en 1952, elle parachève la rupture, entamée en 1945 par la déclaration de guerre à l'Allemagne, avec la politique de neutralité et de stricte indépendance militaire mise en œuvre par Mustafa Kemal Atatürk, président de 1923 à 1938⁽¹⁾. Face à l'agressivité de Staline, manifestée par la dénonciation, en mars 1945, du traité d'amitié turco-soviétique de 1921 et des exigences telles que la révision de la convention de Montreux⁽²⁾, ou encore la rétrocession de Kars et Ardahan⁽³⁾, Ismet İnönü, président de la Turquie de 1938 à 1950, se tourne vers les Britanniques et les Américains. Le président américain Harry Truman, dans son discours du 12 mars 1947, inclut la Turquie dans le monde libre et fait du soutien à cette dernière une nécessité pour contenir l'expansion soviétique⁽⁴⁾. De fait, la Turquie se voit intégrée à l'espace politique et économique occidental, ce qui transparaît par son appartenance dès 1948 à l'Organisation économique de la communauté européenne (OECE), destinée à répartir l'aide américaine du Plan Marshall, mais aussi par son adhésion au Conseil de l'Europe, six mois après sa création en 1949, ou encore par l'obtention du statut d'État associé à la Communauté européenne en 1963.

Cet ancrage atlantiste fut, certes, facilité par le contexte de guerre froide, mais il ne faut pas négliger la volonté affichée des élites politiques kémalistes d'adopter les formes politiques et les normes culturelles européennes⁽⁵⁾. Les années 1950 font

⁽¹⁾ MONGRENIER Jean-Sylvestre, « L'État turc, son armée et l'Otan : ami, allié, non aligné ? », *Hérodote* n° 148, 2013, p. 52 (<https://www.cairn.info/revue-herodote-2013-1-page-47.htm>).

⁽²⁾ La convention de Montreux de 1936 détermine l'exercice de la libre circulation dans les détroits des Dardanelles et du Bosphore ainsi qu'en mer Noire (<https://basedoc.diplomatie.gouv.fr/>).

⁽³⁾ MONGRENIER Jean-Sylvestre, *op. cit.*

⁽⁴⁾ TRUMAN Harry, « Message au Congrès pour recommander une aide à la Grèce et à la Turquie », 12 mars 1947, (<https://mjp.univ-perp.fr/>).

⁽⁵⁾ SCHMID Dorothée, « La République : visions franco-turques. Interview avec Baskin Oran », *Note franco-turque* n° 6, Institut français des relations internationales (Ifri), mai 2011 (www.ifri.org/).

La politique d'alliance de la Turquie :
de l'alignement sur l'Occident à la recherche de l'autonomie stratégique

émerger la perception d'une Turquie très alignée sur la politique internationale américaine – la participation d'un total de 14 936 soldats turcs à la guerre de Corée en est un bon exemple ⁽⁶⁾. Dès lors, la Turquie occupe une position centrale dans l'architecture de défense occidentale, jouant un rôle semblable à celui tenu par l'Empire ottoman à partir de la guerre de Crimée (1853-1856) face aux visées expansionnistes de l'Empire des Tsars en direction des mers chaudes. Constituant le flanc oriental de l'Otan, à la croisée de l'Europe et de l'Asie, la Turquie est un maillon essentiel de la doctrine du *Containment* américain ⁽⁷⁾. À ce titre, Ankara signe le Pacte balkanique ⁽⁸⁾ de 1953 avec Athènes et Belgrade, et participe à la création du Pacte de Bagdad ⁽⁹⁾ en 1955 avec le Royaume-Uni, l'Irak, l'Iran et le Pakistan, assurant ainsi la continuité géographique et stratégique avec les pays de l'Organisation du traité de l'Asie du Sud-Est (Otase), créée en 1954.

Au-delà de cette période, les relations turco-otaniennes ont connu plusieurs accroc ponctué par des coups d'État militaires éloignant le pays des standards politiques occidentaux ⁽¹⁰⁾, d'une part, et par la décision unilatérale d'envahir Chypre en 1974 ⁽¹¹⁾, d'autre part, laquelle a suscité l'embarras chez l'ensemble des partenaires occidentaux et a donné lieu à un embargo américain sur les armes à destination de la Turquie. En rétorsion, cette dernière interdit l'accès de ses bases aux États-Unis, à l'exception d'Incirlik, perturbant ainsi le flanc sud de l'Otan ⁽¹²⁾. Bien que constituant une crise sans précédent, cet épisode ne fut pas en mesure de compromettre la nature de la politique turque d'alliances militaires, l'existence de l'URSS ne permettant alors pas l'émergence d'un autre clivage structurant pour l'alignement stratégique turc. L'accès aux bases fut restauré en 1976 et l'embargo levé en 1978. L'accession au pouvoir, en 1983, d'un Premier ministre turc américanophile, en la personne de Turgut Özal, contribua à une embellie des relations entre les États-Unis et la Turquie ⁽¹³⁾, dans un contexte de déstabilisation du Moyen-Orient, entraîné par la révolution iranienne et l'invasion soviétique de l'Afghanistan en 1979.

Si la Turquie constitue encore à ce jour la deuxième force armée de l'Otan ⁽¹⁴⁾, la fin de la guerre froide a cependant modifié en profondeur la nature de l'alliance militaire

⁽⁶⁾ FANNING Anne Katherine, *Turkish Military in Korean War*, Université de Texas Tech, 1993, 125 pages, p. 18 (<https://ttu-ir.tdl.org/>).

⁽⁷⁾ Cette doctrine consistait à contenir l'expansion de la zone d'influence soviétique et à empêcher l'adoption du communisme dans les États susceptibles de le faire.

⁽⁸⁾ Il s'agit d'un traité de coopération militaire et d'assistance mutuelle visant à intégrer indirectement la Yougoslavie à l'architecture de défense otanienne.

⁽⁹⁾ Alliance militaire aussi connue sous le nom de Traité d'organisation du Moyen-Orient, puis renommée Organisation du traité central (CENTO) en 1958, à la suite de la révolution irakienne et du retrait de l'Irak du traité.

⁽¹⁰⁾ MONGRENIER Jean-Sylvestre, *op. cit.*, p. 55.

⁽¹¹⁾ DREVET Jean-François, « Chypre entre partition et réunification », *Politique étrangère* 2010-4, p. 767-781 (www.cairn.info/).

⁽¹²⁾ MONGRENIER Jean-Sylvestre, *op. cit.*

⁽¹³⁾ SCHMID Dorothée, « La Turquie, alliée de toujours des États-Unis et nouveau challenger », *Politique étrangère*, vol. 2011/3, été 2011, p. 590 (<https://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2011-3-page-587.htm>).

⁽¹⁴⁾ L'armée turque compte 350 000 soldats auxquels il faut rajouter 170 000 gendarmes et 54 000 gardes de villages. Voir DU BREIL Louis (propos recueillis par), « Les capacités militaires turques. Entretien avec Tolga Bilener », *Conflits*, 7 décembre 2020 (www.revueconflits.com/). Par ailleurs, les dépenses militaires s'élevaient à 20,4 milliards de dollars en 2020, soit 2,7 % de son PIB. BANQUE MONDIALE, « Military expenditure (current USD): Turkey » (<https://donnees.banquemondiale.org/>).

La politique d'alliance de la Turquie :
de l'alignement sur l'Occident à la recherche de l'autonomie stratégique

turque avec ses partenaires occidentaux et, en particulier, européens. De même que la guerre, telle que décrite par Clausewitz, repose sur une trinité entre les éléments économique, militaire et politique ⁽¹⁵⁾, de même la qualité des alliances militaires s'exprime à travers ces trois piliers. Ce sont donc ces derniers qu'il nous faut analyser pour déchiffrer la politique d'alliance de la Turquie.

La Turquie et l'Occident à l'issue de la guerre froide

Avec la chute de l'URSS disparaît le principal lien politique entre les membres de l'Otan et ressurgissent les divergences d'intérêts nationaux entre eux, d'où émergent des clivages quant à l'orientation politique à donner à l'Alliance atlantique. La modification du paysage stratégique international devient favorable à la Turquie, qui se trouve au contact des deux zones de conflits majeures des années 1990 : l'Irak et les Balkans. De la sorte, la Turquie conserve sa centralité au sein de l'Otan, par la mise à disposition de bases et de matériel dans le cas de l'Irak, et par la participation active aux opérations de maintien de la paix dans les Balkans ⁽¹⁶⁾. Si la première guerre du Golfe (2 août 1990-28 février 1991) atteste de la réorientation des intérêts stratégiques américains en direction du Moyen-Orient, la guerre de Bosnie (1995) témoigne surtout de la transformation du rôle politique de l'Otan en « bras armé » de l'ONU ⁽¹⁷⁾.

Pour Turgut Özal, président de la République de Turquie de 1989 à 1993, l'affirmation politique de son pays suppose un alignement stratégique sur les États-Unis, d'une part, mais passe par un accroissement des liens économiques avec l'Union européenne (UE) et les pays du Moyen-Orient, d'autre part, pour faire de la Turquie le canal de pénétration du libéralisme occidental vers le Moyen-Orient ⁽¹⁸⁾. C'est à travers ce paradigme que la Turquie entre en union douanière avec l'UE en 1995 après avoir déposé sa candidature d'adhésion à cette dernière en 1987 ⁽¹⁹⁾.

Dans le cadre de la transformation de l'Otan, la Turquie cherche à être associée à la politique de sécurité européenne en favorisant une coopération étroite entre l'Otan et l'UE. Elle fait ainsi partie des alliés refusant la duplication des structures et des moyens militaires, ce qui aboutit aux accords de Berlin de 1996 prévoyant la possibilité pour l'Union de l'Europe occidentale (UEO) d'employer les moyens logistiques et de planification de l'Otan pour ses propres opérations militaires ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁵⁾ CLAUSEWITZ (VON) Carl, *De la guerre*, 1832.

⁽¹⁶⁾ SCHMID Dorothée, « La Turquie, alliée de toujours des États-Unis et nouveau challenger », *op. cit.*, p. 591. BOZDEMİR Michel, « La Turquie face à la crise du Golfe », *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée* n° 62, 1991, p. 111-115 (https://www.persee.fr/doc/remmm_0997-1327_1991_hos_62_1_1474).

⁽¹⁷⁾ ZORGBIBE Charles, « Pourquoi l'Otan ? », *Études* n° 398, 2003/4, p. 457-460 (www.cairn.info/).

⁽¹⁸⁾ KAYA Ugur, « Frontière et territorialité dans la perception du monde selon l'État turc », *Confluences Méditerranée* n° 101, 2017, p. 21-22.

⁽¹⁹⁾ L'économie turque est à cette période très volatile, cette faiblesse favorisant l'ancrage de la Turquie auprès de l'Occident – le pays connaît deux crises de la dette, en 1980 et 2000, surmontées par des plans d'aide du FMI. Voir sur ce point VEREZ Jean-Claude, « La Turquie : une future puissance économique mondiale ? », *L'Europe en formation* n° 367, 2013, p. 93-107.

⁽²⁰⁾ MONGRENIER Jean-Sylvestre, *op. cit.*, p. 59.

La politique d'alliance de la Turquie :
de l'alignement sur l'Occident à la recherche de l'autonomie stratégique

Toutefois, les nombreux points d'achoppement entre l'UE et la Turquie, notamment à propos de la question chypriote, modifient cette dynamique à partir de la fin des années 1990. À l'occasion du lancement de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) ⁽²¹⁾ en 1999, la Turquie conditionne l'accès de l'UE aux moyens de l'Otan au plein accord de l'ensemble des membres de l'Alliance. Dans les faits, ces accords dits de « Berlin plus », assurent à la Turquie la non-participation de Chypre, alors candidate à l'adhésion à l'UE, aux opérations militaires de l'Union ⁽²²⁾. L'Alliance devient ainsi le lieu d'expression de divergences politiques structurantes entre les pays européens et la Turquie.

De même, la Turquie utilise l'Otan pour accroître son rayonnement régional, notamment en mer Noire. Ayant développé l'Organisation de coopération économique de la mer Noire (OCEMN) en 1992, Ankara soutient par la suite les candidatures d'adhésion à l'Otan de certains des pays partenaires de cette organisation comme la Bulgarie et la Roumanie, entrées en 2004, ou l'Albanie entrée en 2009, qui ajoutent à l'intégration économique avec ces pays une coopération militaire poussée. Lorsque l'Otan proposa, en 2001, l'extension de l'opération maritime *Active Endeavour* à la mer Noire, la Turquie y préféra la création de son propre groupe de coopération naval nommé *BLACKSEAFOR* et rassemblant l'ensemble des États riverains de la mer Noire ⁽²³⁾. L'Otan devient dès lors pour la Turquie un outil d'inclusion ou d'exclusion de certains partenaires à la participation des affaires politiques et militaires européennes.

La politique du « zéro problème avec les voisins »

La décennie 2000 est le théâtre de la politique du « zéro problème avec les voisins » théorisée par Ahmet Davutoğlu dans son ouvrage *Profondeur stratégique* ⁽²⁴⁾ et caractérisée par une volonté d'émancipation stratégique vis-à-vis des États-Unis. L'arrivée au pouvoir, en 2002, du Parti de la justice et du développement (*Adalet ve Kalkınma Partisi – AKP*) s'accompagne de la montée d'une nouvelle élite anatolienne conservatrice, favorable à l'islam politique, et d'un essor économique soutenu tout au long de la décennie ⁽²⁵⁾. Ces deux facteurs permettent à l'État turc d'envisager une politique étrangère plus autonome.

De la sorte, reprenant les orientations économiques de la politique étrangère de Turgut Özal, la doctrine d'Ahmet Davutoğlu en diffère néanmoins par la logique civilisationnelle sur laquelle elle adosse sa vision stratégique et sa rhétorique. Dans cette perspective, il s'agit moins d'intégrer la Turquie au monde occidental, que de l'en distinguer pour mieux la positionner à la tête du monde islamique. L'islam est ainsi

⁽²¹⁾ La PESD devient, avec la signature en 2008 du traité de Lisbonne, la Politique de Sécurité et de Défense commune.

⁽²²⁾ MONGRENIER Jean-Sylvestre, *op. cit.*, p. 60.

⁽²³⁾ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Russia and Turkey in the Black Sea and the South Caucasus », *Europe Report*, n° 250, 25 juin 2018, p. 14 (www.crisisgroup.org/).

⁽²⁴⁾ Ahmet Davutoğlu fut conseiller de Recep Tayyip Erdoğan de 2003 à 2009 avant d'être ministre des Affaires étrangères de 2009 à 2014, puis Premier ministre de 2014 à 2016. *Profondeur Stratégique* est la traduction en français du titre de son ouvrage *Stratejik derinlik: Türkiye'nin uluslararası konumu*. Küre Yayınları, 2001.

⁽²⁵⁾ VEREZ Jean-Claude, *op. cit.* p. 93-107.

La politique d'alliance de la Turquie :
de l'alignement sur l'Occident à la recherche de l'autonomie stratégique

perçu comme une ressource politique et culturelle qui, mobilisée, doit permettre à la Turquie de s'imposer sur la scène régionale ⁽²⁶⁾.

Cette politique permet un rapprochement avec la Syrie, culminant entre 2008 et 2010, la Turquie jouant à ce moment le rôle de médiateur dans les pourparlers syro-israéliens ⁽²⁷⁾. La même période voit l'apaisement des relations entre Ankara et Téhéran, Recep Tayyip Erdoğan s'y rendant même en mai 2010 pour éviter à l'Iran un nouveau train de sanctions américaines à propos du programme nucléaire ⁽²⁸⁾. Enfin, l'ensemble de la décennie 2000 est marquée par l'accroissement des échanges économiques turcs avec ses voisins musulmans, en particulier avec l'Arabie saoudite ⁽²⁹⁾. Ces bonnes relations avec le royaume saoudien ont donné lieu à l'établissement d'un dialogue stratégique avec le Conseil de coopération du Golfe (CCG), ainsi qu'à la signature de trois accords militaires entre Ankara et Riyad en 2010, 2011 et 2013 ⁽³⁰⁾. Là encore, les échanges économiques et les échanges militaires s'entrecroisent pour permettre le développement de la stratégie partenariale turque.

Le regain d'influence de la Turquie dans son environnement régional l'engage à prendre ses distances avec les positions politiques des États-Unis et de l'UE jugées néfastes pour les intérêts du pays ⁽³¹⁾. L'invasion de l'Irak par les États-Unis donne même lieu à une crise de confiance le 1^{er} mars 2003, le Parlement turc ayant refusé le stationnement et le transit des troupes américaines sur son territoire en direction de l'Irak. Véritable surprise pour les États-Unis, cette fronde est le résultat d'une divergence entre leur politique brutale de changement de régime et la politique turque de maintien du *statu quo* dans sa sphère régionale ⁽³²⁾. La crise est résolue le 7 octobre de la même année par un marchandage économique, à l'issue duquel la Turquie adhère à la coalition internationale et obtient un prêt de 8,5 Md \$ de la part des États-Unis ⁽³³⁾.

Cette prise de distance avec les positions occidentales intervient également en août 2008, au moment de l'invasion russe de la Géorgie. Alors que les chancelleries européennes sont unanimes à dénoncer la reconnaissance par la Russie des républiques d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie, la Turquie ne s'exprime pas sur le sujet et tente de se poser en médiateur dans le conflit ⁽³⁴⁾. Notons que la dépendance énergétique envers

⁽²⁶⁾ OZKAN Behlül, « Turkey, Davutoglu and the Idea of Pan-Islamism », *Survival: Global Politics and Strategy* n° 56, 2014, p. 120-123. Voir aussi DENIZEAU Aurélien, *La doctrine stratégique et diplomatique de l'islam politique turc (2002-2016)*, Université Sorbonne Paris Cité, Thèse de Doctorat de l'Inalco, 2019, p. 50 (<https://tel.archives-ouvertes.fr/>).

⁽²⁷⁾ MARCOU Jean, « Les relations turco-syriennes : de l'idylle à la descente aux enfers », *Les Cahiers de l'Orient* n° 107, 2012, p. 95-103 (<https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-de-l-orient-2012-3-page-93.htm>).

⁽²⁸⁾ « Le Premier ministre turc se rend à Téhéran pour négocier une sortie de crise », *France24*, 16 mai 2010 (www.france24.com/).

⁽²⁹⁾ JABBOUR Jana J., « After a Divorce, a Frosty Entente: Turkey's Rapprochement with the United Arab Emirates and Saudi Arabia », *Notes de l'Ifri*, 2022, 22 pages, p. 8 (www.ifri.org/).

⁽³⁰⁾ *Ibidem*. Voir aussi DAZI-HÉNI Fatima, « La Turquie et le Conseil de coopération du Golfe : une relation d'avenir ? », in SCHMID Dorothée (dir.), *La Turquie au Moyen-Orient. Le retour d'une puissance régionale ?*, CNRS Éditions, 2011, p. 245-260.

⁽³¹⁾ SCHMID Dorothée, « La Turquie, alliée de toujours des États-Unis et nouveau challenger », *op. cit.*, p. 592-596.

⁽³²⁾ MONGRENIER Jean-Sylvestre, *op. cit.*, p. 61-63.

⁽³³⁾ COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES, *Rapport à la suite d'une mission faite en Turquie*, Sénat, 22 octobre 2003 (<https://www.senat.fr/rap/r03-037/r03-0370.html>).

⁽³⁴⁾ MARCOU Jean, « Après le conflit en Géorgie et les reconnaissances russes, la politique étrangère turque traverse une passe délicate », *Hypothèses*, 30 août 2008 (<https://ovipot.hypotheses.org/618>).

La politique d'alliance de la Turquie :
de l'alignement sur l'Occident à la recherche de l'autonomie stratégique

Moscou favorisait une attitude plus conciliante à son endroit ⁽³⁵⁾. Dans le même esprit, la Turquie se sert également du projet de gazoduc *Nabucco* pour engager un rapport de force avec l'Europe, profitant de sa position géographique située sur les routes en provenance d'Asie centrale et d'Iran ⁽³⁶⁾.

Dans la construction et la mise en œuvre de sa politique extérieure, la Turquie donne la priorité à ses intérêts nationaux au cours de la décennie 2000. À ce titre les clivages politiques avec ses partenaires occidentaux acquièrent un caractère structurant dans la mesure où la politique moyen-orientale turque ne s'aligne plus sur la politique occidentale, mais fait l'objet d'un rapport de force dont l'intensité reflète l'émancipation stratégique de la Turquie.

L'affirmation politique et stratégique de la Turquie

Du fait des Printemps arabes de 2010 à 2012 ⁽³⁷⁾ et de l'appui prodigué par Ankara aux partis islamistes en Égypte, Tunisie, Libye et Syrie, les relations qu'entretenait la Turquie avec ses voisins arabes se sont détériorées. La dégradation du contexte sécuritaire régional s'accompagne, dès 2014, du soutien des États occidentaux aux Kurdes de Syrie et d'Irak, témoignant, partant, de l'isolement politique de la Turquie. La situation atteint son paroxysme avec la reprise des hostilités face au Parti des travailleurs du Kurdistan (*PKK*) en 2015 ⁽³⁸⁾ et le coup d'État militaire manqué de juillet 2016 imputé à la confrérie de Fethullah Gülen ⁽³⁹⁾. Cet épisode conduit à une crise sans précédent avec l'Occident, le président Erdoğan accusant les États-Unis d'avoir fomenté le coup d'État ⁽⁴⁰⁾.

Conséquemment à la présidentialisation de son régime politique, Ankara militarise sa diplomatie, développe son industrie de défense, dont le drone *Bayraktar TB2* est l'emblème, et se lance dans un activisme régional tous azimuts. Celui-ci se caractérise par de nombreuses provocations à l'encontre des pays occidentaux, d'une part, et par plusieurs opérations extérieures effectuées hors du cadre otanien, d'autre part, les unes comme les autres s'appuyant sur une diplomatie virulente et une politique du fait

⁽³⁵⁾ Ankara importa 23,55 milliards de m³ de gaz depuis la Russie sur les 32,3 consommés en 2008. Voir BP, *Statistical Review of World Energy*, 2009, p. 30 (<http://large.stanford.edu/courses/2014/ph241/christensen2/docs/bpreview.pdf>).

⁽³⁶⁾ TROULIS Markos, « The East Med Pipeline Project: Europe's Fourth Energy Artery », *Civitas Gentium* 7, 2019, p. 159.

⁽³⁷⁾ Les Printemps arabes sont des soulèvements politiques ayant eu cours entre 2010 et 2012 dans plusieurs pays arabes ayant abouti à la destitution de dictateurs (Tunisie, Égypte, Libye) ou à une répression dans le sang (Bahreïn, Syrie, Yémen), menant dans certains cas à la guerre civile (Syrie, Libye, Yémen). Pour plus de précisions, voir : KEPÉL Gilles, *Sortir du chaos. Les crises en Méditerranée et au Moyen-Orient*, Gallimard, 2018, 514 pages.

⁽³⁸⁾ ÇİÇEK Cuma, « La formation d'un espace sociopolitique kurde sous le pouvoir d'AKP en Turquie », *Anatoli* n° 8, 2017, p. 170-171 (<https://journals.openedition.org/anatoli/611>).

⁽³⁹⁾ En juin 2016, Erdoğan fait inscrire la confrérie Gülen sur la liste des organisations terroristes, alors qu'une purge contre les gülenistes au sein des institutions de l'État est en cours depuis septembre 2015. Voir INSEL Ahmet, « La Turquie, entre coup d'État et référendum », *Politique étrangère*, 2017/2, p. 105-116 (www.cairn.info/).

⁽⁴⁰⁾ EL-BAR Karim, « Détérioration des relations entre Washington et Ankara suite au coup d'État manqué en Turquie », *Middle East Eye*, 18 juillet 2016 (www.middleeasteye.net/).

La politique d'alliance de la Turquie :
de l'alignement sur l'Occident à la recherche de l'autonomie stratégique

accompli ⁽⁴¹⁾. La politique étrangère turque témoigne alors d'une volontaire ambiguïté stratégique envers l'engagement dans l'Otan.

Les provocations de la Turquie, ayant pour but de tester les limites du système international pour les faire évoluer à son avantage, s'appuient sur l'ambitieuse doctrine maritime de la « Patrie bleue » (*Mavi Vatan*). Celle-ci vise à accroître l'espace maritime turc pour le transformer en espace pivot entre Méditerranée et zone indopacifique, tout en octroyant à la Turquie un surplus de ressources stratégiques ⁽⁴²⁾. La présence répétée du navire de recherches sismiques *Oruç Reis* ou de frégates turques dans les eaux grecques ⁽⁴³⁾ constituent autant d'exemples de provocations attestant des limites du cadre otanien pour la Turquie.

Les opérations militaires menées en Syrie, en Irak, en Libye et au Haut-Karabagh ⁽⁴⁴⁾ constituent, quant à elles, des moyens d'émancipation de la tutelle militaire et diplomatique de l'Alliance atlantique. Pour ce faire, la Turquie a noué une alliance politique de circonstance avec la Russie, mue par la volonté commune de marginaliser les Occidentaux des théâtres d'opérations moyen-orientaux ⁽⁴⁵⁾. De fait, l'évolution des théâtres syriens, libyens et caucasiens paraît, à présent, largement structurée par la rivalité russo-turque.

Pour autant, la Turquie demeure une puissance régionale émergente en quête de reconnaissance ⁽⁴⁶⁾. La recherche de l'autonomie stratégique vise moins à quitter l'Otan, source de garanties de sécurité importantes, qu'à mieux affirmer sa place au sein de l'Alliance et à jouer un rôle d'intermédiaire entre l'Occident et le Moyen-Orient. De cette façon, Recep Tayyip Erdoğan a enregistré ces derniers temps plusieurs succès notables. En Syrie, au moment de l'offensive *Source de Paix* en octobre 2019, les troupes américaines se sont retirées sur la décision du président Trump, les États-Unis confiant alors la mission à la Turquie d'empêcher la reconstitution des capacités de l'organisation État islamique ⁽⁴⁷⁾. Lors du retrait des troupes occidentales d'Afghanistan en août 2021, la Turquie a été pressentie pour conserver le contrôle de l'aéroport de Kaboul, bien que le sujet soit encore en négociation avec les *Taliban* ⁽⁴⁸⁾. Enfin, depuis l'entrée des forces russes en territoire ukrainien, le président Erdoğan se

⁽⁴¹⁾ SÉMON Adrien, « La militarisation de la diplomatie turque depuis 2016 », *Cahier de la RDN* « Les enjeux de sécurité en Méditerranée orientale », juillet 2021, p. 70-75 (www.defnat.com/).

⁽⁴²⁾ DENIZEAU Aurélien, *Mavi Vatan, la « Patrie bleue »*. *Origines, influences et limites d'une doctrine ambitieuse pour la Turquie*, Études de l'Ifri, 2021, p. 13, 32 pages (www.ifri.org/).

⁽⁴³⁾ SÉMON Adrien, *op. cit.*, p. 73.

⁽⁴⁴⁾ La guerre civile syrienne dure depuis 2011. En Libye, le chaos politique résultant de la chute de Mouammar Kadhafi en 2011 a mené à la guerre civile entre 2014 et 2020, date d'un cessez-le-feu toujours en vigueur. Quant au Haut-Karabagh, le conflit s'inscrit dans la liste des litiges frontaliers dans le Caucase faisant irruption à la fin de l'URSS. Une première guerre avait eu lieu entre 1988 et 1994 entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan à ce sujet, la deuxième se déroula entre septembre et novembre 2020. Pour les interventions militaires turques dans ces conflits, voir SÉMON Adrien, *op. cit.*, p. 71-72.

⁽⁴⁵⁾ BILLON Didier, « Russie-Turquie. Alliance impossible, rupture improbable », *Orient XXI*, 10 mars 2021 (<https://orientxxi.info/>).

⁽⁴⁶⁾ JABBOUR Jana J., « La Turquie : une puissance émergente qui n'a pas les moyens de ses ambitions », *Politique étrangère* 2020-4, p. 99-108 (<https://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2020-4-page-99.htm>).

⁽⁴⁷⁾ « L'Otan appelle la Turquie à la « retenue » dans son opération en Syrie », *Le Figaro*, 9 octobre 2019.

⁽⁴⁸⁾ AGENCE FRANCE PRESSE (AFP), « Pas encore d'accord des *Taliban* sur l'aéroport de Kaboul, selon Ankara », *L'Orient-Le Jour*, 28 décembre 2021 (www.lorientlejour.com/).

La politique d'alliance de la Turquie :
de l'alignement sur l'Occident à la recherche de l'autonomie stratégique

présente, à ce jour, comme le seul dirigeant de l'Otan capable d'assurer une médiation entre le président russe Vladimir Poutine et son homologue ukrainien Volodymyr Zelensky ⁽⁴⁹⁾.

**

Pour la Turquie, l'Otan apparaît aujourd'hui tactiquement fonctionnelle mais stratégiquement déficiente. Marchander habilement son engagement sans jamais franchir aucune ligne rouge demeure pour Ankara le meilleur moyen de résoudre cette contradiction et de permettre son affirmation politique à l'ombre du parapluie nucléaire américain. Même si la guerre en Ukraine a recentré l'Otan sur son cœur de métier, il n'en demeure pas moins que les rapports entre l'Otan et la Turquie ont changé de nature depuis qu'Ankara a converti ses liens avec l'Alliance en leviers d'action pour sa politique étrangère. Pour ces deux raisons – garantie de sécurité et levier d'action – l'Otan demeure essentielle à l'autonomie stratégique turque, au prix d'une ambiguïté stratégique calculée.

L'incertitude maintenue par les États-Unis quant aux finalités de l'Alliance atlantique offre par ailleurs à Ankara un cadre idéal d'exercice et de résolution politique de sa rivalité nouvelle avec les pays européens – notamment la Grèce et la France ⁽⁵⁰⁾. Marginaliser l'Europe pour mieux se rendre indispensable auprès de Washington, tel est le stratagème guidant la politique d'alliance turque depuis ces dernières années. ♦

⁽⁴⁹⁾ « Guerre en Ukraine : la Turquie, terre de négociations entre l'Ukraine et la Russie », *France Info*, 30 mars 2022 (www.francetvinfo.fr/).

⁽⁵⁰⁾ SÉMON Adrien, *op. cit.*, p. 73.

Les relations entre Israël et l'Iran : un partenariat officieux dans un contexte d'hostilité affichée

Quentin LENORMAND

Professeur agrégé d'histoire et doctorant à Sorbonne
Université.

Envisager les coopérations entre Israël et l'Iran oblige à décentrer notre regard par rapport à l'actualité, en nous intéressant aux intérêts qui ont lié les deux nations par le passé et, de manière moins évidente, qu'elles continuent de partager aujourd'hui. En effet, les relations entre l'Iran et Israël oscillent depuis 1947 entre des collaborations de circonstance et d'opportunité dans la lutte contre leurs ennemis communs (en premier lieu, leurs voisins arabes), et une concurrence pour le *leadership* régional, dans un contexte d'hostilité officielle entre ces deux pays, compte tenu de l'antisémitisme ⁽¹⁾ foncier du régime des *Mollahs* au pouvoir depuis 1979. Étudier les relations israélo-iraniennes, c'est donc analyser la géopolitique du Moyen-Orient en décalant notre regard de la centralité arabe, et en envisageant le rôle structurant que les logiques de coopération entre ces deux États ont pu avoir ces soixante-dix dernières années.

L'analyse des relations bilatérales entre Israël et l'Iran soulève également la question des termes à employer pour définir les types de coopération poursuivis à long terme entre deux États dont les populations sont réticentes à accepter la possibilité d'une entente commune. Plutôt qu'une alliance, qui suppose la publicité et se fonde en règle générale sur une convergence morale entre les deux acteurs, nous verrons que ces relations restent systématiquement en deçà de l'alliance ouverte et amicale, à laquelle les dirigeants préfèrent une politique de partenariats ponctuels et officieux, voire secrets. De ce point de vue, il est intéressant de relever le très net exceptionnalisme des relations israélo-iraniennes au sein du système international qui structure le monde depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Deux acteurs longtemps minoritaires dans un environnement géopolitique hostile

Avant d'entrer dans le détail de ces relations convergentes, il convient de rappeler les spécificités géopolitiques des deux États au regard de leur environnement

⁽¹⁾ Le terme « antisémitisme » désigne l'hostilité à l'existence ou à l'extension de l'État d'Israël.

régional. Situés en périphérie, de culture que l'on pourrait qualifier de minoritaire – dans la mesure où la majorité des pays du Moyen-Orient sont de culture arabe –, Israël et l'Iran n'en cultivent pas moins leur ambition d'accéder à l'hégémonie régionale (en témoigne, pour le cas de l'Iran, le sacre impérial de 1967). Toutefois, avant de prétendre au *leadership*, encore leur faut-il exister. De ce point de vue, Israël part d'une position de grande faiblesse : son étendue géographique est relativement réduite et la verticalité de son territoire le prive de cette profondeur stratégique qui permet à un État d'encaisser le choc d'une invasion étrangère. À ce désavantage, il convient d'ajouter la menace existentielle constituée par ses voisins, qui se sont jurés depuis 1948 – et jusqu'en 1967 au moins – de faire disparaître purement et simplement l'État d'Israël. Pour ces ennemis des années 1950 et 1960, la disparition d'Israël revêt en effet une importance déterminante, puisqu'elle conditionne la réalisation de leur projet panarabique ⁽²⁾.

Avant 1967, la vulnérabilité d'Israël est, du reste, accrue par son manque d'alliés de poids sur la scène internationale : seules les puissances déclinantes française et britannique lui apportent alors un soutien militaire et diplomatique ⁽³⁾. Dans ces conditions, les dirigeants israéliens se lancent dans une politique d'alliance tous azimuts, qui les conduit à prendre contact avec l'ensemble des acteurs nourrissant peu ou prou des griefs envers les États arabes du Moyen-Orient. Dans ce contexte, l'Iran fait donc naturellement l'objet des attentions israéliennes dès 1947 ⁽⁴⁾.

L'Iran est également porteur d'importantes spécificités au regard de son inscription régionale, spécificités qui ont tendance à le rapprocher objectivement d'Israël. Situé en bordure orientale du Moyen-Orient, le pays est dirigé, avant la révolution islamique de 1979, par la dynastie Pahlavi, qui fonde son pouvoir sur une politique pro-occidentale à vocation impériale. Sa principale source de légitimité politique réside dans un discours professant la narration suivante : l'Iran, pays musulman mais de culture perse, donc distinct de ses coreligionnaires arabes, a une vocation historique plurimillénaire de *leadership* sur le Moyen-Orient, en tant qu'héritier de l'empire fondateur des Sassanides ⁽⁵⁾.

Ce discours nationaliste gagne en intensité lorsqu'il évoque son encerclement par l'Irak et le Pakistan sunnites à l'ouest et à l'est, et la menace de l'Azerbaïdjan au nord. Ces prétentions au *leadership* régional sont ensuite actualisées au prisme de l'idéologie islamiste des *Mollahs* du clergé chiite qui prend le contrôle de la révolution iranienne de 1979 : la projection de puissance iranienne sur le monde arabe se justifie désormais par la solidarité musulmane, chiite et tiers-mondiste ⁽⁶⁾.

⁽²⁾ LOUIS Florian, « Le mirage panarabe (1947-1980) », in LOUIS Florian (dir.), *Incertain Orient. Le Moyen-Orient de 1876 à 1980*, Presses universitaires de France (PUF), 2016, 424 pages, p. 291-376.

⁽³⁾ NOUZILLE Vincent, *Histoires secrètes, France-Israël, 1948-2018*, Les Liens qui Libèrent, 2018, 304 pages.

⁽⁴⁾ SCAINI Maurizio, « L'évolution des rapports entre Israël et l'Iran, déclin de l'hégémonie occidentale au Moyen-Orient », *Outre-terre*, 2011/2, n° 28, p. 483-492 (<https://www.cairn.info/revue-outre-terre1-2011-2-page-483.htm>).

⁽⁵⁾ PAHLAVI Pierre, « L'Iran au travers du prisme géopolitique », *Revue de géographie historique*, vol. 12, mai 2018 (<https://journals.openedition.org/geohist/1487#quotation>).

⁽⁶⁾ ROY Olivier, « Iran, une politique étrangère à quatre niveaux », *Esprit*, n° 94/95 (10/11), 1984, p. 191-196.

Les relations entre Israël et l'Iran :
un partenariat officieux dans un contexte d'hostilité affichée

Ainsi, Israël et l'Iran partagent suffisamment de défis, de menaces et d'enjeux communs pour développer, dès la proclamation de l'État d'Israël en 1948, une étroite politique de coopération. Toutefois, l'effacement relatif de la menace arabe moyen-orientale et le retrait des puissances tutélaires américaine et russe de la région vont ensuite accroître les tensions entre les deux États, en les isolant au sommet de la compétition pour le *leadership* régional. Toutefois, les menaces de destruction mutuelles entre la République islamique et l'État d'Israël ne sont pas réductibles à la seule compétition interétatique ; elles relèvent aussi en partie d'un discours légitimant de politique intérieure.

1947-1979 : l'arche de l'alliance israélo-iranienne

Si une politique étrangère de coopération avec Israël est moins évidente sous le régime islamique, l'Iran du shah développait auparavant des relations étroites avec Israël, notamment sur le plan commercial et militaire.

En effet, dès le plan de partage de la Palestine de 1947 sous l'égide de l'ONU, lequel entérine la création d'un État juif indépendant, les diplomates et militaires israéliens font le constat de leur isolement dans un environnement régional particulièrement hostile. David Ben Gourion, l'homme fort du régime nouvellement créé, développe alors la *doctrine de la périphérie*⁽⁷⁾ : l'idée est de nouer des relations avec les États de la deuxième ceinture géographique, limitrophes de la sphère arabe moyen-orientale, afin de prendre à revers ses ennemis. Israël regarde dorénavant vers l'Afrique subsaharienne, le Caucase et l'Asie, et en particulier vers l'Iran, qui constitue, selon le chercheur Avi Shlaim « le joyau de la couronne de la doctrine périphérique »⁽⁸⁾. Symétriquement à la vision israélienne, Mohammad Reza Pahlavi voit dans un partenariat avec Israël une opportunité de prendre à revers ses adversaires arabes, et en particulier l'Irak⁽⁹⁾.

Les nouveaux alliés prennent contact en 1950, à l'occasion du transfert des Juifs d'Irak vers Israël, qui transitent *via* l'Iran afin de rejoindre l'État juif nouvellement créé. La coopération entre Israël et l'Iran, qui reste officieuse afin de ne pas alimenter les critiques du clergé chiite iranien, se renforce ensuite en 1957, lorsque le monde arabe est pris d'une effervescence nationaliste à la suite de la prise de pouvoir de Nasser en Égypte en 1952 et la crise de Suez de 1956. En effet, cette année-là, l'Égypte et Israël (soutenu par la France et le Royaume-Uni), s'engagent à nouveau dans une guerre, cette fois-ci pour le contrôle du canal de Suez que Nasser souhaite nationaliser. Si les opérations militaires sont un succès pour les attaquants, la victoire politique revient à Nasser qui apparaît, grâce au soutien des États-Unis et de l'URSS, comme la victime d'un impérialisme occidental suranné. Par conséquent, le dirigeant égyptien prend une envergure telle que ses adversaires resserrent les rangs pour mieux contrer son influence grandissante. C'est dans ce contexte que l'Iran, Israël et la Turquie

⁽⁷⁾ SAMAAN Jean-Loup, « Israël et l'Eurasie : le retour de la doctrine de la périphérie ? », *Géoeconomie*, 2014/5, n° 72, p. 139-150 (<https://www.cairn.info/revue-geo-economie-2014-5-page-139.htm>).

⁽⁸⁾ SHLAIM Avi, *The Iron Wall: Israel and the Arab World*, Penguin Books, 2014, 944 pages.

⁽⁹⁾ SAMAAN Jean-Loup, *op. cit.*

Les relations entre Israël et l'Iran :
un partenariat officieux dans un contexte d'hostilité affichée

formalisent un partenariat stratégique auquel ils donnent le nom de code « Trident »⁽¹⁰⁾, reposant entre autres sur une coopération resserrée dans le domaine du renseignement. Ainsi, et ce jusqu'en 1977, les directeurs des agences de renseignements turque, iranienne et israélienne se réunissent au moins tous les six mois pour coordonner leurs actions dans ce domaine⁽¹¹⁾. Le shah d'Iran autorise, par ailleurs, une représentation israélienne à Téhéran, sans aller toutefois jusqu'à la reconnaissance officielle⁽¹²⁾. Les effets concrets de ce partenariat restent néanmoins contrastés. Selon Yossi Alpher, ancien agent de la principale agence de renseignement israélienne, le Mossad, son objectif est avant tout politique : il s'agit, pour Israël, de montrer à l'URSS et aux États-Unis qu'elle n'est pas isolée dans la région et qu'elle dispose d'alliés. Il rappelle, en outre, que l'Iran et la Turquie maintiennent officiellement leurs distances avec Israël afin de ne pas alimenter les critiques au sein du monde arabo-musulman⁽¹³⁾.

Il est un domaine où la coopération a, semble-t-il, été fructueuse. Aux côtés de l'Égypte, l'Irak émerge à la fin des années 1950 comme un adversaire de premier ordre pour les deux alliés. À partir de 1958, le pays est dirigé par un régime nationaliste mené par l'officier Abdel Karim Kassem, dont le mouvement d'Officiers libres est similaire à son équivalent égyptien. Le service de renseignement iranien (Organisation pour le renseignement et la sécurité nationale - SAVAK) et le Mossad israélien soutiennent, à partir de mai 1965, la rébellion kurde en Irak dirigée par Mustafa Barzani afin d'affaiblir le régime de Bagdad, grâce à des livraisons d'armes et des opérations militaires de soutien⁽¹⁴⁾. Le shah, en sus d'affaiblir son adversaire, espère ainsi qu'Israël plaidera sa cause auprès de l'Administration Kennedy, avec laquelle il pense qu'Israël entretient d'étroites relations⁽¹⁵⁾. Pendant les vingt premières années d'existence de l'État d'Israël, la coopération avec l'Iran, bien que timide, semble donc aller en se renforçant, tout en demeurant cachée aux opinions publiques de la région, très hostiles à Israël.

Les relations semblent plus développées dans le domaine énergétique. En effet, à la suite de leur défaite dans la guerre de 1948 visant à détruire l'État d'Israël nouvellement créé, l'Égypte et l'Irak privent ce dernier de ses approvisionnements en pétrole. En 1958, la question pétrolière devient critique pour Israël, après que l'URSS a décidé de cesser ses ventes⁽¹⁶⁾. Israël est alors contraint de se tourner vers son allié iranien. Dès 1957, ce dernier devient le premier fournisseur de pétrole d'Israël et, en 1967, les deux alliés construisent un oléoduc qui relie Eilat, sur les bords de la mer Rouge, aux infrastructures de la ville portuaire méditerranéenne d'Ascalon. À la fin des années 1960, ce sont 10 millions de tonnes qui transitent annuellement sur ce dispositif, soit un volume qui dépasse les besoins d'Israël⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁰⁾ ALPHER Yossi, « Trident's Forgotten Legacy. When Iran, Israel, and Turkey Worked Together », *Foreign Affairs*, 7 mai 2015.

⁽¹¹⁾ SOBHANI Sohrab, *The Pragmatic Entente: Israeli-Iranian relations (1948-1988)*, Praeger, 1989, 206 pages, p. 28.

⁽¹²⁾ BEIT-HALLAHMI Benjamin, *The Israeli Connection: Who Israel Arms and Why*, Pantheon Books, 1987, 289 pages, p. 9.

⁽¹³⁾ ALPHER Yossi, *Periphery: Israel's Search for Allies in the Middle East*, Rowman & Littlefield, 2015, 196 pages.

⁽¹⁴⁾ PARSI Trita, *Treacherous Alliance: The Secret Dealings of Israel, Iran, and the United States*, Yale University Press, 2007, p. 53.

⁽¹⁵⁾ SOBHANI Sohrab, *op. cit.*, p. 39.

⁽¹⁶⁾ *Ibidem*, p. 76.

À la suite de l'embargo pétrolier de 1973 ⁽¹⁸⁾, auquel l'Iran ne participe pas, ce débouché assure à ce dernier des revenus substantiels, compte tenu de l'augmentation du cours du pétrole (le prix du baril est multiplié par trois en quelques mois). Par ailleurs, le pays applique, avec Israël, son principe du « pétrole contre armement » dans le cadre du « projet Fleur » ⁽¹⁹⁾, visant à développer les capacités iraniennes dans le domaine des systèmes de tirs de missiles d'une portée moyenne de 200 km, avec une adaptation pour un lancement depuis un sous-marin ⁽²⁰⁾. En échange du savoir-faire israélien dans ce domaine, l'Iran paie 300 millions de dollars comptant, auquel s'ajoutent 250 millions en pétrole. Les deux alliés se partagent alors les tâches : Israël développe la technologie, et l'Iran fabrique et teste les missiles sur ses installations ⁽²¹⁾.

Les années 1980 : une coopération résiduelle

Avant 1979, Israël et l'Iran forment en quelque sorte un couple discret, uni par de nombreux intérêts communs : Israël offre des débouchés importants au pétrole iranien, dont les bénéfices lui permettent de financer sa politique de modernisation et d'occidentalisation. Toutefois, cette politique d'alliance objective conforte au sein de l'opposition iranienne l'idée qu'Israël est partie prenante de la politique de prédation menée par l'Occident en Iran avec la complicité du shah.

De ce point de vue, l'aspect révolutionnaire du soulèvement iranien de 1979 n'épargne pas les relations avec Israël. Après le « Grand Satan », terme par lequel l'imam Khomeini désigne les États-Unis, le « petit Satan » israélien concentre l'hostilité de la propagande de la République islamique. Le nouveau dirigeant iranien, l'imam Khomeini, joue alors la carte de l'antisionisme et de la solidarité islamique : symboliquement, le *leader* de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) Yasser Arafat reçoit, à l'occasion de sa visite en Iran en 1979, les clés de la représentation commerciale israélienne qui servait jusqu'à présent d'ambassade officieuse à Téhéran ⁽²²⁾.

Toutefois, la prétention iranienne au *leadership* sur le monde musulman se heurte rapidement aux réalités géopolitiques de la région, dans la mesure où la population chiite est largement minoritaire face aux populations sunnites ⁽²³⁾. Par ailleurs, en dénonçant la présence occidentale dans la région, en tentant de la déstabiliser au moyen de *proxies* chiites présents dans le Golfe, en Irak et en Syrie, l'Iran des *Mollahs* s'impose, de fait, comme une menace de premier ordre pour les pays arabes. En réaction,

⁽¹⁷⁾ SOBHANI Sohrab, *op. cit.*, p. 77.

⁽¹⁸⁾ À la suite de la guerre du Kippour qui oppose en octobre 1973 l'Égypte et Israël, l'OPEP décide, en soutien à l'Égypte, d'augmenter le prix du baril et de diminuer la production de pétrole.

⁽¹⁹⁾ BERGMAN Ronen, *The Secret War with Iran: The 30-Year Clandestine Struggle Against the World's Most Dangerous Terrorist Power*, Simon and Schuster, 2008, 433 pages.

⁽²⁰⁾ DIGITAL NATIONAL SECURITY ARCHIVES, *Minutes from Meeting Held in Tel Aviv between H.E. General M. Dayan, Foreign Minister of Israel and General H. Toufanian, Vice Minister of War*, « Imperial Government of Iran », Top Secret Minutes from Israel's Ministry of Foreign Affairs, 18 juillet 1977.

⁽²¹⁾ MELMAN Yossi et JAVEDANFAR Meir, *The Nuclear Sphinx of Tehran*, Basic Books, 304 pages, p. 128.

⁽²²⁾ PARSI Trita, *op. cit.*, p. 83.

⁽²³⁾ Ils représentent moins de 3 % de la population en Syrie et près d'un quart de la population libanaise. Il n'y a qu'en Irak que les chiites sont majoritaires (60 % de la population). Entre 1958 (révolution irakienne) et 2003 (invasion américaine), le pouvoir est toutefois exercé par les sunnites.

ces derniers décident de s'allier au sein du Conseil de coopération du Golfe (1981), afin de soutenir l'Irak dans sa guerre contre l'Iran (1980-1988) ⁽²⁴⁾.

C'est ainsi qu'Israël apparaît à nouveau pour l'Iran comme un contrepoids non négligeable au sein d'un environnement arabe hostile. Malgré les anathèmes des officiels iraniens à propos d'Israël, ce dernier soutient Téhéran dans sa guerre contre l'Irak. Tous deux voient d'un mauvais œil l'importante montée en puissance dont jouit Saddam Hussein désormais soutenu par les États-Unis et qui déploie une rhétorique islamo-nationaliste promettant de détruire la révolution iranienne, et qui pourrait ensuite se retourner contre Israël ⁽²⁵⁾. En effet, le risque pour ce dernier est de voir l'Irak sortir victorieux de ce conflit, renforcé objectivement par le potentiel militaire iranien – acquis, entre autres, avec l'aide d'Israël dans le domaine des missiles et du nucléaire – et subjectivement par le prestige d'une victoire militaire à même d'alimenter un discours à la fois nationaliste et islamiste-sunnite. C'est pourquoi le dirigeant israélien Menahem Begin décide, dès le début du conflit, de fournir des armes à l'Iran dans le cadre de l'opération « Coquillage » pour un montant de 135 millions de dollars, ce qui contrevient directement à la politique de son allié américain ⁽²⁶⁾.

Les relations nouées entre Israël et le nouveau régime iranien sont toutefois mises à profit par les États-Unis lors de l'affaire Iran-Contra en 1985 : Israël est alors secrètement sollicité par les États-Unis comme intermédiaire pour livrer des armes à l'Iran, en échange de son intervention pour obtenir la libération d'otages américains détenus par le Hezbollah au Liban ⁽²⁷⁾. Les années 1990 sont donc marquées par une poursuite des coopérations entre Israël et l'Iran, plus que jamais officieuses, compte tenu de la contradiction entre le discours officiel iranien vis-à-vis d'Israël et la réalité de leurs relations.

Des années 1990 à nos jours : une rivalité croissante

Jusqu'à la fin des années 1990, l'entente entre Israël et l'Iran reposait largement sur la menace représentée par le monde arabe. Or, à partir des années 1990, et de manière croissante après les attentats du 11 septembre 2001, cet ennemi commun qui servait de ciment à leur coopération bilatérale entre dans une phase de déclin prolongée : cela a pour effet de mettre en contact les deux puissances régionales montantes.

Dans un premier temps, la menace irakienne reste suffisamment probante pour les deux États, malgré l'embargo que subit le pays dans les années 1990. Par ailleurs, la montée en puissance du régime des *Taliban* en Afghanistan à la même époque nourrit les inquiétudes du gouvernement iranien qui concentre ses efforts pour sécuriser sa frontière nord-orientale ⁽²⁸⁾.

⁽²⁴⁾ DJALILI Mohammad-Reza et KELLNER Thierry, *Histoire de l'Iran contemporain*, La Découverte, 2017, p. 86.

⁽²⁵⁾ *Ibidem*, p. 84.

⁽²⁶⁾ SOBHANI Sohrab, *op. cit.*, p. XI.

⁽²⁷⁾ BYRNE Malcolm et KORNBLUH Peter, *The Iran-Contra Scandal: A Declassified History*, New Press, 1993, 448 pages.

⁽²⁸⁾ ROSHANDEL Jalil, « Les relations irano-afghanes à la croisée des chemins. Entre acteurs étatiques et non-étatiques », *Outre-Terre*, 2010, n° 24, p. 51-56 (<https://www.cairn.info/revue-outre-terre1-2010-1-page-51.htm>).

Un premier pas vers la confrontation est amorcé par l'invasion occidentale de l'Afghanistan en 2001, qui neutralise la menace constituée par les *Taliban*. C'est à ce moment-là qu'Israël fait le constat d'une immixtion grandissante de l'Iran dans les organisations paramilitaires chiites et antisionistes (Hezbollah et Hamas) qui se déploient à ses frontières. L'accession de Mahmoud Ahmadinejad, ouvertement anti-sémite, à la présidence iranienne en 2005 continue de ce point de vue à alimenter les inquiétudes des analystes israéliens. Selon eux, l'Iran constitue désormais la principale menace pour la sécurité israélienne dans la région moyen-orientale ⁽²⁹⁾.

L'invasion de l'Irak par les États-Unis en 2003 achève une puissance déjà bien entamée par son isolement des années précédentes et supprime le principal ennemi commun à Israël et à l'Iran. Les soulèvements arabes ⁽³⁰⁾ qui s'étendent à la Syrie dès 2011 et dégénèrent ensuite en guerres civiles détruisent, enfin, ce qui pouvait rester de l'ancien axe Damas-Bagdad. Ces événements constituent un tournant historique pour Israël, qui voit sombrer dans un chaos progressif deux des principales menaces à son existence depuis 1948. Néanmoins, la politique ayant horreur du vide, cet effacement ouvre aussitôt la voie à la montée en puissance de l'Iran. Car le gouvernement irakien, soutenu par les États-Unis, choisit de s'en remettre à la communauté chiite irakienne pour reconstruire le pays ⁽³¹⁾. Or, il existe des liens historiques très étroits entre les communautés chiites irakiennes et leurs coreligionnaires iraniens. Par ailleurs, le soutien militaire iranien apporté au régime de Bachar al-Assad renforce par-là même sa présence au Liban à travers les réseaux du Hezbollah.

Ainsi, à mesure que les ennemis communs aux Israéliens et aux Iraniens s'affaiblissent, l'influence de l'Iran n'a de cesse de s'accroître dans la région, au point de donner naissance à un axe chiite Téhéran-Bagdad-Damas ⁽³²⁾. Pour Israël, l'Iran n'est plus ni un acteur périphérique, ni un allié potentiel, depuis qu'il soutient des organisations foncièrement hostiles à son existence à Gaza, au Liban ou encore à Damas. En outre, l'appui iranien à ces organisations conduit à un durcissement de son discours vis-à-vis de son ancien partenaire ; cette rhétorique permet de justifier d'autant plus sa politique d'influence, qu'Israël n'a cessé de renforcer son alliance avec les États-Unis. Le développement du programme nucléaire iranien achève enfin de transformer l'ancien allié en potentiel belligérant au tournant des années 2010 ⁽³³⁾.

Toutefois, l'avenir de l'influence iranienne au Moyen-Orient apparaît aujourd'hui bien incertain. Le retour des sanctions en 2018 maintient l'économie iranienne dans un état de fragilité structurelle, qui limite considérablement les capacités de projection de son gouvernement. Au reste, la présence iranienne en Irak a connu de

⁽²⁹⁾ PARSİ Trita, *op. cit.*, p. 162.

⁽³⁰⁾ THÉPAUT Charles, « 2011 : année de ruptures », in THÉPAUT Charles, *Le monde arabe en morceaux. Des printemps arabes à Daech*, Armand Colin, 2017, 288 pages, p. 79-90.

⁽³¹⁾ BENRAAD Myriam, « Fin de l'occupation et crise en Irak : la clé de voûte sunnite », *Politique étrangère*, 2012/1, p. 161-172 (<https://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2012-1-page-161.htm>).

⁽³²⁾ CENTRE DE DOCUMENTATION DE L'ÉCOLE MILITAIRE (CDEM), « *L'axe de la résistance* » : l'expansionnisme régional iranien, Synthèse documentaire, octobre 2021, 16 pages (www.dems.defense.gouv.fr).

⁽³³⁾ ESFANDIARY Dina et DESPRÉAUX Claire, « Nucléaire iranien : que sait-on », *Politique étrangère*, 2012/3, p. 533-546 (<https://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2012-3-page-533.htm>).

sérieux revers en 2019 lorsque sunnites et chiites ont manifesté à l'unisson pour la dénoncer ⁽³⁴⁾. À ce titre, les ingérences de Téhéran contribuent à favoriser un sentiment anti-iranien puissant au sein de la population irakienne, qui dépasse les clivages religieux traditionnels, et pourraient même compromettre la solidarité chiite transnationale entre l'Irak et l'Iran ⁽³⁵⁾.

Enfin, la guerre menée par la Russie en Ukraine risque de conduire à un désengagement du front syrien, puisque les capacités de projection militaires russes sont concentrées sur le front ukrainien. En outre, l'accessibilité de la Russie en Syrie paraît se réduire de jour en jour, notamment depuis que la Turquie a interdit ses détroits aux navires russes et fermé son espace aérien à son aviation ⁽³⁶⁾. Dans ces conditions, l'Iran risque de se retrouver seul en Syrie et, partant, à la portée des forces armées israéliennes qui ont jusqu'à présent fait preuve de retenue dans leur affrontement avec le Hezbollah, de façon à ne pas contrarier leur allié russe ⁽³⁷⁾. L'effacement potentiel de la Russie au Moyen-Orient risque donc d'alimenter indirectement la rivalité israélo-iranienne. Si l'on ajoute à ce constat celui du désengagement américain de la région, commencé par l'Administration Obama et confirmé par les présidences Trump et Biden ⁽³⁸⁾, les deux anciens alliés risquent par conséquent d'être livrés à eux-mêmes au Moyen-Orient dans les années à venir. Israël peut même compter à présent sur les accords d'Abraham ⁽³⁹⁾ contractés à la fin de l'année 2020 avec les Émirats arabes unis et Bahreïn, sous l'égide des États-Unis, pour gagner en influence face à l'Iran ⁽⁴⁰⁾.

Étant donné l'effacement des intérêts pragmatiques liant Tel Aviv et Téhéran, et la poursuite par l'Iran de sa stratégie d'influence régionale et de son programme nucléaire, nous devrions probablement assister à une recrudescence des tensions entre les deux pays. Néanmoins, ce retour de tensions ne semble pas de nature à précipiter le déclenchement d'une guerre ouverte, que les deux acteurs n'ont les moyens ni de mener, ni de gagner. De sorte que les affrontements par procuration ⁽⁴¹⁾ et les « guerres secrètes » ⁽⁴²⁾ entre les deux anciens alliés pourraient continuer de s'intensifier dans un futur proche. Ces dernières années, Israël a en effet employé un large éventail d'opérations secrètes allant du piratage informatique des centrales nucléaires iraniennes grâce

⁽³⁴⁾ AREFI Armin (propos recueillis par), « Dawod Hosham : “En Irak, les chiites rejettent l'ingérence de l'Iran” », *Le Point*, 13 novembre 2019 (www.lepoint.fr/).

⁽³⁵⁾ COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, *La stabilité au Moyen-Orient dans la perspective de l'après Chammal (Rapport d'information n° 4316)*, Assemblée nationale, 6 juillet 2021, 128 pages, p. 71-73 (https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_def/l15b4316_rapport-information.pdf).

⁽³⁶⁾ AGENCE FRANCE PRESSE (AFP), « La Turquie ferme son espace aérien aux avions russes en route vers la Syrie », *France Info*, 23 avril 2022 (www.francetvinfo.fr/).

⁽³⁷⁾ BASTIER Claire, « La Syrie et la Russie accusent Israël d'avoir mené des frappes aériennes en Syrie », *Le Monde*, 27 décembre 2018.

⁽³⁸⁾ THÉPAUT Charles, *A Vanishing West in the Middle East, The Recent History of U.S.-Europe Cooperation in the Region*, Policy Focus 169, Washington Institute, octobre 2021, 274 pages (www.washingtoninstitute.org/).

⁽³⁹⁾ US Department of State, « The Abraham Accords Declaration », 15 septembre 2020 (www.state.gov/).

⁽⁴⁰⁾ VIDAL Dominique, « Israël redéploie ses alliances internationales », in BADIE Bertrand (dir.), *Le Moyen-Orient et le monde. L'état du monde 2021*, La Découverte, 2020, 260 pages, p. 130-137.

⁽⁴¹⁾ PAGLIA Morgan et TOURRET Vincent, « L'Iran et ses “proxys” au Moyen-Orient. Les défis de la guerre par procuration », *Focus stratégique* n° 95, Institut français des relations internationales (Ifri), mars 2020, 56 pages (www.ifri.org/).

⁽⁴²⁾ BERGMAN Ronen, *Rise and Kill First: The Secret History of Israel's Targeted Assassinations*, Penguin Random House, 2018, 784 pages.

Les relations entre Israël et l'Iran :
un partenariat officieux dans un contexte d'hostilité affichée

au virus *Stuxnet*, découvert en 2010, aux assassinats ciblés de scientifiques iraniens (l'Iran soupçonne Israël d'être responsable d'une dizaine d'assassinats ces dernières années).

À moins que, lassés des coûts et des risques induits par la surenchère diplomatique et militaire, l'Iran et Israël ne consentent enfin à mettre un terme à une rivalité qui, en dernière analyse, ne repose ni sur l'histoire, ni sur la géographie ⁽⁴³⁾. Cependant, la succession des gouvernements nationalistes à Tel Aviv et la prégnance de l'antisio-nisme au sein de la classe politique et de l'opinion publique iraniennes rendent un tel scénario peu probable à ce jour ⁽⁴⁴⁾. ♦

⁽⁴³⁾ GIRARD Renaud, « Le faux antagonisme entre Israël et l'Iran », *Le Figaro*, 21 juillet 2015 ; GIRARD Renaud, « L'Iran ne tombera pas dans le piège israélien », *Le Figaro*, 30 novembre 2020.

⁽⁴⁴⁾ ENCEL Frédéric, « Israël et Iran : les faux ennemis ? », *Hérodote*, vol. 169, n° 2, 2018, p. 41-53 (www.cairn.info/).

L'Inde et les systèmes de sécurité collective dans la zone indo-pacifique

Kamyar ASSARI

Titulaire d'un doctorat de droit (*Juris Doctor*) de l'université de Columbia, avec une spécialisation en droit international et d'un master de philosophie de l'université de Cambridge (Downing College). Contributeur de la revue Nemrod-ECDS. Spécialisé dans l'étude des relations internationales au Moyen-Orient et dans l'espace eurasiatique.

Les vues exprimées dans cet article n'engagent leur auteur qu'à titre personnel.

Dans son ouvrage *The Indian Way: Strategies for an Uncertain World* ⁽¹⁾, le ministre des Affaires étrangères indien en poste depuis mai 2019, Subrahmanyam Jaishankar, souligne que dans un contexte marqué par l'essor de la Chine et la reconfiguration des équilibres sécuritaires et géoéconomiques en Asie, l'Inde est confrontée à des choix stratégiques structurants qui seront amenés à redéfinir sa politique étrangère. Subrahmanyam Jaishankar relève que ces changements placent l'Inde face au « choix de Krishna ». Il fait ainsi référence à un mythe fondateur d'une grande épopée indienne, le *Mahabharata*, où le guerrier Arjuna hésite à affronter une armée adverse qui compte de nombreux membres de sa famille. Dans cette scène, c'est uniquement après l'intervention de la divinité Krishna qu'Arjuna décide de prendre ses responsabilités en relevant le défi de la bataille. La symbolique est claire : une puissance, si elle veut avoir des velléités globales, doit admettre que ses choix géostratégiques ont un coût.

La dégradation de la situation sécuritaire de l'Inde provient avant toute chose d'une asymétrie : si ce pays de 1,4 milliard d'habitants a connu une croissance économique exponentielle, avoisinant les 7,4 % de PIB par an au cours des années 2000 ⁽²⁾, un tel essor n'a pas permis à l'Inde de suivre la trajectoire de la Chine. Certes, ces deux puissances asiatiques ont pu cohabiter sans connaître de guerre ou d'affrontement majeur jusqu'au XX^e siècle, ces deux civilisations étant séparées par la chaîne de montagnes de l'Himalaya. Le souvenir de la guerre sino-indienne de 1962 ⁽³⁾, l'approfondissement

⁽¹⁾ JAISHANKAR Subrahmanyam, *The Indian Way: Strategies for an Uncertain World*, HarperCollins India, 2020, 240 pages.

⁽²⁾ COTTET Christophe, « La croissance indienne : une revue des enjeux macroéconomiques », *Revue d'économie financière*, n° 107, mars 2012, p. 73-92 (<https://www.cairn.info/revue-d-economie-financiere-2012-3-page-73.htm>).

des relations de la Chine avec le Pakistan, et le poids historique des contentieux frontaliers, s'agissant de régions telles que le Tibet, l'Aksaï Chin, l'Arunachal Pradesh et le Sikkim, placent pour autant les relations entre ces deux pays sous le signe d'une rivalité pérenne.

Cela crée, du point de vue indien, une situation complexe. Bien que les forces armées considèrent que le danger le plus immédiat pour l'Inde vient du Pakistan ⁽⁴⁾, c'est le voisin chinois qui constitue un défi à l'échelle globale, celui-ci ne pouvant être relevé que par un vaste réseau de partenariats, de coalitions informelles, voire, à terme, d'alliances, qui permettraient à l'Inde de préserver ses intérêts sécuritaires en Asie.

L'héritage du non-alignement et l'ambition d'atteindre une autonomie stratégique

Le choix d'appartenir à un système de sécurité collective ou à un réseau d'alliances est en tension avec une tradition bien ancrée de la diplomatie indienne, héritée de l'époque de Nehru (1950-1964), qui fait du non-alignement la position d'équilibre qui permettra à l'Inde d'approfondir sa relation avec l'Ouest et l'Est. Encore aujourd'hui, les fondements de la puissance indienne, qui se déclinent à une échelle continentale, poussent les stratégies de ce pays à chercher à préserver une autonomie stratégique. L'abstention de l'Inde lors du vote du 2 mars 2022 ⁽⁵⁾ à l'Assemblée générale de l'ONU de la résolution condamnant l'invasion de l'Ukraine par la Russie ⁽⁶⁾ est emblématique de sa volonté de soigner sa relation bilatérale avec Moscou sans choisir nettement de camp, dans le cadre d'un conflit majeur dont le théâtre reste l'Europe.

Dans ce contexte, de nombreuses analyses ont cherché à déterminer quel serait le positionnement futur de l'Inde, dans un monde marqué par l'émergence d'une division entre un camp pro-occidental, constitué par les États-Unis et les puissances européennes, et un bloc sino-russe, ce dernier étant uni non pas par l'idéologie, comme à l'époque de la guerre froide, mais par des « revendications communes », conformément

⁽³⁾ DAS Gupta Amit et LUTHI M. Lorenz, *The Sino-Indian War of 1962: New Perspectives*, Routledge India, 2019, 258 pages.

⁽⁴⁾ Pour plus d'informations sur les difficultés que pose, d'un point de vue militaire, le risque que les forces armées indiennes se retrouvent au sein d'un conflit réparti sur deux fronts, voir : SINGH Sushan, « The Challenge of a Two-Front War: India's China-Pakistan Dilemma », *Stimson Project*, 19 avril 2019 (www.stimson.org/). Le conflit gelé entre l'Inde et le Pakistan date de la partition par les Britanniques du sous-continent indien, qui vient le Pakistan accéder à l'indépendance en 1947. Depuis cette période, les revendications communes de chacun de ces deux États, en particulier s'agissant du territoire contesté du Cachemire, ont placé la relation bilatérale sous le signe de tensions constantes. De multiples conflits ont émaillé de la relation indo-pakistanaise, en 1947, 1965, 1971 et 1999. En particulier, le soutien apporté par l'Inde au Bangladesh, auparavant connu sous le nom de Pakistan oriental, lors de la guerre de 1971, est perçu côté pakistanais comme un des éléments clés ayant permis la sécession de ce territoire.

⁽⁵⁾ ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, Résolution A-RES-ES-11/1, 2 mars 2022 (www.wikiwand.com/).

⁽⁶⁾ Le 24 février 2022, la Russie envahit l'Ukraine, donnant lieu à une guerre de haute intensité inédite en Europe depuis la Seconde Guerre mondiale. Cette invasion surgit à la suite d'une montée des tensions entre la fin de l'année 2021 et le début de l'année 2022, dans le cadre, notamment, de la guerre dans le Donbass entre l'Ukraine et les séparatistes pro-russes.

au risque que l'ancien conseiller à la sécurité nationale américain Zbigniew Brzezinski avait déjà identifié dans son ouvrage le *Grand Échiquier* ⁽⁷⁾.

Toutefois, ces projections de la posture future de l'Inde sont marquées par de nettes divergences d'analyse et d'appréciation. Pour les politologues Chilamkuri Raja Mohan ⁽⁸⁾ et Gideon Rachman ⁽⁹⁾, il convient de tempérer l'idée selon laquelle l'Inde rechignerait à nouer des alliances lorsque ses intérêts vitaux l'exigent ; et la rigidité des systèmes d'alliance devrait être en soi relativisée. Cette position appelle indirectement l'Inde à faire preuve d'un sens accru de la *realpolitik*, en rompant avec ce que le professeur Raja Mohan a nommé la « métaphysique » du non-alignement ⁽¹⁰⁾.

D'autres universitaires, comme Thazha Varkey Paul ⁽¹¹⁾, estiment que les intérêts de l'Inde, de l'Union européenne (UE) et des États-Unis ne seront jamais identiques, bien qu'ils puissent être concordants. Une telle réalité devrait, par conséquent, inciter l'Inde à privilégier des formats de partenariats plus souples, centrés sur la préservation d'intérêts stratégiques dans des domaines comme la santé, le numérique ou encore les infrastructures.

Le ministre des Affaires étrangères indien Subrahmanyam Jaishankar considère d'ailleurs qu'aujourd'hui, un système d'alliances rigides ne saurait servir à long terme les intérêts indiens, dans un monde où l'heure est à la multipolarité et à la régionalisation des dynamiques, plus qu'à un retour à une bipolarité marquée du sceau de la guerre froide ⁽¹²⁾. Selon cette vision, si le renforcement des partenariats stratégiques demeure un impératif, ces derniers ne sauraient être l'*alpha* et l'*omega* d'une diplomatie qui doit demeurer tournée à la fois vers l'Est et l'Ouest.

La recherche de partenariats souples : éviter un dilemme de la sécurité dans la région de l'océan Indien

À l'heure où la guerre en Ukraine est appelée à durablement reconfigurer les équilibres régionaux, la priorité de l'Inde est de parvenir à sécuriser ses intérêts immédiats dans la région de l'océan Indien. Cela suppose que l'Inde puisse, d'une part, assurer sa transition pour passer du statut de puissance continentale au statut de puissance navale, capable de défendre ses intérêts en mer ⁽¹³⁾ ; et qu'elle puisse, d'autre part,

⁽⁷⁾ BRZEZINSKI Zbigniew, *Le grand échiquier. L'Amérique et le reste du monde*, Hachette Pluriel, 1997, 288 pages.

⁽⁸⁾ MOHAN Chilamkuri Raja, « India and the Balance of Power », *Foreign Affairs*, n° 85, 2006, p. 17-32.

⁽⁹⁾ RACHMAN Gideon, « India Picks a Side in the New Cold War », *Financial Times*, 22 juin 2020 (www.ft.com/).

⁽¹⁰⁾ MOHAN Chilamkuri Raja, « Raja Mandala: Alliances and Strategic Autonomy », *The Indian Express*, 15 janvier 2019 (<https://indianexpress.com/>).

⁽¹¹⁾ PAUL Thazha Varkey, « How India Will React to the Rise of China: The Soft Balancing Strategy Reconsidered », *War on the Rocks*, 1^{er} septembre 2018 (<https://warontherocks.com/>).

⁽¹²⁾ JAISHANKAR Subrahmanyam, *op. cit.*

⁽¹³⁾ Le Vice-chef des forces navales indienne, le vice-amiral Parasurama Naidu Murugesan, a affirmé que l'Inde doit prendre les mesures nécessaires pour disposer d'une marine ayant 200 navires d'ici 2027, alors qu'elle n'en possède actuellement que 137. À cela s'ajoute la volonté indienne de multiplier les exercices militaires conjoints avec ses principaux partenaires (comme les exercices *Malabar* avec la marine américaine, ou les exercices *Varuna*, effectués avec la Marine française). Pour plus d'informations sur ce renforcement des capacités navales indiennes, voir : THAKKER Aman, « A Rising India in the Indian Ocean Needs a Strong Navy », *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, 18 octobre 2018, p. 38-42 (<https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/>).

nourrir une diplomatie régionale soutenue avec des États relevant de son « premier cercle » sécuritaire, tels que le Bhoutan, le Népal, le Bangladesh, le Sri Lanka et les Maldives ⁽¹⁴⁾. Des relations approfondies avec ces États sont nécessaires pour éviter qu'ils ne se rapprochent trop étroitement de la Chine, ce qui risquerait de reconfigurer les équilibres régionaux au détriment des intérêts de New Delhi.

En ce sens, l'Inde a observé avec appréhension plusieurs initiatives chinoises qui ont permis à Pékin d'asseoir son influence dans les pays environnant son grand voisin asiatique. La Chine a ainsi su développer son influence par sa stratégie des nouvelles routes de la Soie, dont le volet maritime fait de l'océan Indien un théâtre essentiel ⁽¹⁵⁾. Après avoir développé au Sri Lanka le port en eaux profondes de Hambantota, opérationnel depuis 2010, Pékin a pu obtenir, en contrepartie d'une remise de dettes accordée à Colombo, une concession lui permettant d'exploiter ce port pour une durée de quatre-vingt-dix-neuf ans ⁽¹⁶⁾. En parallèle, la Chine a su s'inscrire durablement comme un acteur majeur au sein de l'économie pakistanaise. Elle a développé l'autoroute du Karakoram, qui traverse le territoire du Gilgit-Baltistan ⁽¹⁷⁾, dont la maîtrise est essentielle pour assurer la sécurité et le contrôle du Cachemire, territoire revendiqué aujourd'hui à la fois par l'Inde et le Pakistan ⁽¹⁸⁾.

De même, en construisant le port pakistanais de Gwadar, qui donne directement sur la mer d'Arabie, et en envisageant de construire une base navale à Jiwani, près de la frontière iranienne, la Chine montre qu'elle voit l'espace adjacent à l'océan Indien comme un *continuum*, qui lie le Pacifique au Golfe persique et au détroit d'Ormuz, par où ont transité en moyenne 60 % des importations indiennes de pétrole au cours des quinze dernières années ⁽¹⁹⁾. Cette projection d'influence, qui passe par la construction d'infrastructures hybrides et à double usage (« dual-use »), susceptibles d'abriter tant des navires commerciaux que des navires de guerre, a été perçue par l'Inde comme une tentative de la part de la Chine de mettre en œuvre une « stratégie du collier de perles » ⁽²⁰⁾, qui viserait son encerclement.

Dans un tel contexte, la réponse indienne a pour l'heure consisté à se rapprocher de différents partenaires pour limiter l'influence de la Chine tant dans l'océan Indien

⁽¹⁴⁾ Pour une analyse de ces dynamiques, voir BARUAH Darshana M., « India in the Indo-Pacific: New Delhi's Theater of Opportunity », *Carnegie Endowment for International Peace*, 30 juin 2020 (<https://carnegieendowment.org/>).

⁽¹⁵⁾ Voir à ce sujet le rapport de GREEN J. Michael, « China's Maritime Silk Road: Strategic and Economic Implications for the Indo-Pacific Region », *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, 18 octobre 2018 (<https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/>).

⁽¹⁶⁾ Sur les implications stratégiques du bail du port de Hambantota, voir SAMARANAYAKE Nilanthi, « China's Engagement with Smaller South Asian Countries », *Special Report*, United States Institute of Peace (USIP), avril 2019 (www.usip.org/).

⁽¹⁷⁾ L'importance de la construction de cette autoroute pour le développement des relations sino-pakistanaïses est mise en exergue par Kanwal Gurmeet dans son article : « Pakistan's Gwadar Port: A New Naval Base in China's String of Pearls in the Indo-Pacific », *CSIS*, mars 2018 (<https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/>).

⁽¹⁸⁾ Pour un rappel des enjeux soulevés par la question de Cachemire, voir Jacob Happymon, « The Kashmir Uprising and India-Pakistan Relations: a Need for Conflict Resolution, not Management », *Note de l'Institut français des relations internationales (Ifri)* n° 90, décembre 2016 (www.ifri.org/).

⁽¹⁹⁾ POWELL Lydia, SATI Akhilesh et TOMAR Vinod Kumar, « India's Oil Imports: Trends in Diversification », *Observer Research Foundation (ORF)*, 2 avril 2022 (<https://www.orfonline.org/expert-speak/indias-oil-imports/>).

⁽²⁰⁾ BRISSET Jean-Vincent et MEMHELD Pierre, « Inde-Chine, entre encerclement et contre-encerclement », *Revue Défense Nationale*, n° 783, octobre 2015, p. 85-90.

qu'en Asie-Pacifique ⁽²¹⁾. L'Inde a ainsi d'abord adapté sa doctrine de sécurité : sa politique du regard à l'Est (*Look East*) fut remplacée par une politique visant à agir à l'Est (*Act East*), consacrée par la publication en 2015 d'une nouvelle stratégie de sécurité maritime (*Indian Maritime Security Strategy*) ⁽²²⁾. La mise en place d'un corridor Nord-Sud, reliant l'Inde à l'Europe à travers la Russie et le port iranien de Chabahar, a notamment montré que l'approfondissement de la relation avec l'Europe ne se faisait pas au détriment de bons rapports avec des puissances eurasiatiques.

C'est donc bien une volonté de renforcer les partenariats de toute nature qui a d'abord guidé la stratégie indienne, sans qu'une logique de coalition ne soit sérieusement envisagée. La coopération militaire avec la Russie atteste de cette volonté de diversifier les partenariats, y compris sur le plan sécuritaire. Pour rattraper une asymétrie budgétaire nettement en faveur de la Chine, dont les dépenses militaires annuelles de 215 Md de dollars en 2015 étaient plus de quatre fois supérieur aux 51 Md dépensés par l'armée indienne ⁽²³⁾, New Delhi a ainsi acheté de nombreux systèmes d'armements à Moscou, qui lui a fourni, de 2012 à 2015, près de 67 % de ses importations d'armes ⁽²⁴⁾. L'achat par l'Inde de systèmes de défense *S-400* en 2018 ⁽²⁵⁾ a fait l'objet de critiques bipartisans aux États-Unis ⁽²⁶⁾, certains parlementaires allant même jusqu'à réclamer la mise en œuvre du mécanisme législatif *CAATSA* ⁽²⁷⁾ pour sanctionner l'Inde du fait d'une telle acquisition. Ces exemples illustrent comment les efforts de l'Inde visant à diversifier ses partenariats peuvent être perçus comme irritant, voire un frein à l'émergence d'une alliance militaire avec ses partenaires, dans un monde qui va pourtant vers une polarisation croissante.

L'Inde envisage de plus en plus de rejoindre des coalitions informelles pour défendre ses intérêts sécuritaires en Asie

La politique étrangère indienne a récemment opté pour une inflexion réelle, en actant l'approfondissement de sa relation avec les pays occidentaux et leurs alliés, afin de repenser l'architecture sécuritaire dans l'océan Indien et dans la zone Asie-Pacifique. Un tel choix fut clairement privilégié par le *Bharatiya Janata Party* de Narendra Modi, revenu au pouvoir depuis 2014, dont la politique étrangère a été marquée par un net approfondissement de la relation bilatérale indo-américaine sous le mandat de Donald

⁽²¹⁾ PANT V. Harsh, « India's Era of Partnerships: From Non-Alignment to Crafting a "New Balance" », *Observer Research Foundation (ORF)*, 26 janvier 2022 (www.orfonline.org/).

⁽²²⁾ « Ensuring Secure Seas, Indian Maritime Security Strategy », *Indian Navy*, octobre 2015 (www.indiannavy.nic.in/).

⁽²³⁾ « Trends in World Expenditure », *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*, avril 2016 (<https://www.sipri.org/sites/default/files/EMBARGO%20FS1604%20Milex%202015.pdf>).

⁽²⁴⁾ *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*, rapport du 10 mars 2022.

⁽²⁵⁾ BABONES Salvatore, « America's India Problem is all about Russia », *Foreign Policy*, 16 février 2021 (<https://foreignpolicy.com/2021/02/16/u-s-india-russia-sanctions-s-400-missiles-modi-putin-biden/>).

⁽²⁶⁾ *Ibidem*.

⁽²⁷⁾ Le *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* est une loi adoptée par le Congrès américain et signée par le Président Donald Trump le 2 août 2017. Si le but premier de ce texte est de renforcer le dispositif de sanctions existant contre l'Iran, la Russie et la Corée du Nord, l'administration américaine a pu se fonder sur l'article 231 du *CAATSA* pour sanctionner la Turquie, un de leurs alliés au sein de l'Otan, du fait de l'acquisition par cette dernière de systèmes de défense *S-400* russes.

Trump ⁽²⁸⁾. Un pas qualitatif a notamment été franchi à la suite de la visite d'État du président américain en Inde en février 2020. Cette inflexion voit l'Inde changer d'approche, en s'éloignant de sa position de non-alignement historique et traditionnelle, afin de privilégier des coalitions et partenariats ciblés.

Ainsi, si l'idée d'un format de dialogue quadrilatéral (*QUAD*) impliquant les États-Unis, l'Australie, l'Inde et le Japon avait été formulée dès 2007, la réactivation de ce format en 2017, actée en 2019 par une réunion des pays concernés au niveau ministériel, témoigne d'une prise de conscience de l'Inde qu'un rapprochement plus poussé avec les États-Unis lui permettrait de mieux défendre ses intérêts.

Une telle évolution n'a néanmoins pas vu l'Inde se défaire d'une posture prudente : le communiqué de presse du 12 mars 2021 ⁽²⁹⁾, posant les principes de « l'esprit du *QUAD* », mentionnait certes l'idée d'un espace indo-pacifique « libre et ouvert », acquis aux principes démocratiques et aux principes du droit international, tels que la Convention de Montego Bay ⁽³⁰⁾ ; mais il faisait également clairement ressortir que, plus que les systèmes militaires, c'étaient les domaines de la santé, des infrastructures et de la cybersécurité qui constituaient les principaux objets d'une telle coopération.

C'est l'approfondissement de partenariats bilatéraux qui a jusqu'ici permis à l'Inde d'assurer ses intérêts sécuritaires, hors du cadre plus rigide qu'offrirait une alliance multilatérale. En multipliant les accords logistiques de renforcement capacitaire avec ses partenaires, l'Inde a ainsi pu accroître sa capacité de projection de puissance dans l'océan Indien sur un temps court.

L'Inde a ainsi signé avec les États-Unis un accord de coopération logistique le 29 août 2016, complété par le *Communications Compatibility and Security Agreement (COMCASA)* du 6 septembre 2018 ⁽³¹⁾. Des accords du même type ont été conclus avec la France, la clé de voûte de ce partenariat étant l'accord de coopération militaire franco-indien du 10 mars 2018 ⁽³²⁾, qui a eu pour effet de permettre à l'Inde de déployer ses avions Boeing *P-8I Poseidon* de patrouille maritime depuis des bases françaises situées à La Réunion ⁽³³⁾.

Ces partenariats ont été combinés avec l'approfondissement de la coopération avec les pays des océans Indien et Pacifique. L'Inde a ainsi veillé à renforcer les capacités de défense de ses voisins, au premier rang desquels les Maldives et le Sri Lanka. Elle a

⁽²⁸⁾ REJ Abhijnan, « How India Dealt with Donald Trump », *The Diplomat*, 2 novembre 2020 (<https://thediplomat.com/2020/11/how-india-dealt-with-donald-trump/>).

⁽²⁹⁾ « The Spirit of the QUAD », QUAD's Leaders Joint Statement, Maison-Blanche, 12 mars 2021 (www.whitehouse.gov/).

⁽³⁰⁾ La convention des Nations unies sur le droit de la mer – la convention de Montego-Bay du 10 décembre 1982 – codifie une grande partie du droit international maritime, une grande partie de ses principes ayant acquis une valeur coutumière. Son article 87 pose clairement le principe de la liberté de navigation, qui est au centre des préoccupations des pays membres du *QUAD* (<https://treaties.un.org/>).

⁽³¹⁾ Ces accords, qui interviennent dans des domaines sensibles, avec une dimension potentiellement militaire, ne semblent pas être publics. Voir PERI Dinakar, « What is COMCASA? », *The Hindu*, 6 septembre 2018 (www.thehindu.com/).

⁽³²⁾ « Déclaration conjointe franco-indienne sur le partenariat entre la France et l'Inde », 11 mars 2018 (<https://www.vie-publique.fr/discours/205149-declaration-conjointe-franco-indienne-sur-le-partenariat-entre-la-france>).

⁽³³⁾ DELHEURE Fabien, « Accord militaire Inde-France dans l'océan Indien : vers un partenariat stratégique renforcé ? », *Infoveille* n° 49, Direction de l'enseignement militaire supérieur (Dems), 5 octobre 2018 (www.dems.defense.gouv.fr/).

également noué des partenariats qui lui ont permis d'avoir accès au port singapourien de Changi et au port indonésien de Sabang. Comme le relève le spécialiste Fabien Delheure ⁽³⁴⁾, un tel mouvement s'est accompagné de l'installation de radars de surveillance à l'île Maurice ou aux Seychelles, et d'exercices fréquents où la marine indienne simule la défense des îles Andaman-et-Nicobar, possessions indiennes donnant directement sur le détroit de Malacca.

L'absence de vision stratégique commune demeure un frein à l'émergence d'un système d'alliances dans l'Indo-Pacifique

La stratégie indienne de diversification des partenariats et le choix de privilégier des coalitions souples viennent directement du fait que, sur de nombreux dossiers régionaux, les intérêts de l'Inde et de ses partenaires ne sont pas parfaitement concordants.

Cela ressort notamment de l'écart qui vient séparer la conception indienne de la zone indo-pacifique de celle de ses partenaires occidentaux (en particulier les États-Unis) et asiatiques (Japon, Australie). Ainsi, pour New Delhi, c'est bien l'océan Indien qui est la clé de voûte des enjeux sécuritaires de l'Indo-Pacifique ; tandis que pour les États-Unis, cet espace est davantage centré autour du détroit de Malacca, pour s'étendre jusqu'aux bases américaines de Guam et d'Okinawa ⁽³⁵⁾.

De même, les partenaires potentiels de l'Inde peuvent eux-mêmes faire le choix de stratégies différenciées : cela fut notamment illustré par la crise *AUKUS* de septembre 2021, lors de laquelle la décision des États-Unis de partager leur technologie de propulsion de sous-marins nucléaires s'est faite au détriment d'un contrat français prévoyant la livraison de 12 sous-marins à propulsion conventionnelle à l'Australie d'ici 2035, pour une valeur de plus de 56 Md d'euros. Les tensions ayant entouré l'affaire *AUKUS* ont été perçues par New Delhi comme une preuve de la fragilité de potentielles coalitions destinées à assurer le respect des règles du droit international dans cette région ⁽³⁶⁾.

Ensuite, l'Inde a pu constater que sur certains dossiers régionaux, une étroite coopération avec ses partenaires les plus proches n'était pas suffisante pour assurer la pleine défense de ses intérêts. Le retrait américain d'Afghanistan en août 2021, qui a eu lieu en dépit des objections indiennes ⁽³⁷⁾, a mis en lumière les difficultés qui peuvent découler d'une dépendance excessive aux décisions d'une autre puissance. Le retour au pouvoir des *Taliban*, dont la proximité avec le Pakistan est largement reconnue ⁽³⁸⁾, a ainsi été négativement perçu par New Delhi, qui craint qu'une diminution durable de son influence en Afghanistan ne se traduise par son exclusion des

⁽³⁴⁾ *Ibidem*.

⁽³⁵⁾ JOSHI Manor Kumar, « What's in a Name? India's Role in the Indo-Pacific », *Carnegie Endowment for International Peace*, 10 juillet 2021 (<https://carnegiemoscow.org/commentary/85000>).

⁽³⁶⁾ MILLER CHATTERJEE Manjari, « The QUAD, AUKUS, and India's Dilemmas », *Council of Foreign Relations (CFR)*, 13 octobre 2021 (<https://www.cfr.org/article/quad-aukus-and-indias-dilemmas>).

⁽³⁷⁾ KUGELMAN Michael, « India Has Lost its Leverage in Afghanistan », *Foreign Policy*, 11 novembre 2021.

⁽³⁸⁾ GIUSTOZZI Antonio, *The Taliban at War: 2001-2021*, Oxford University Press, 2022.

dispositifs d'intégration en Asie centrale. Or, cette même région demeure d'une importance vitale pour l'Inde, parce qu'elle se situe à proximité du Cachemire, d'une part et, d'autre part, parce que New Delhi estime avoir dans la région des intérêts historiques, qui remonteraient à l'époque des dynasties mogholes ⁽³⁹⁾.

Par ailleurs, si la diplomatie indienne cherche à établir des partenariats durables avec les pays de la région de l'océan Indien, ces derniers n'ont pas toujours une relation apaisée avec certains partenaires de l'Inde, comme les États-Unis ou le Japon. Cela est notamment illustré par la complexité de la relation entre Washington, Londres et Maurice. Port-Louis essaie ainsi, depuis plusieurs années, d'obtenir l'exécution par les États-Unis et le Royaume-Uni de l'avis de la cour internationale de Justice rendue dans l'affaire de l'Archipel des Chagos ⁽⁴⁰⁾. Cette décision avait déclaré illégale la séparation d'une partie de l'archipel de Maurice par le Royaume-Uni en 1965. Or, c'est sur une des îles de cet archipel qu'est située la base américaine de Diego Garcia.

Enfin, l'Inde n'a pas encore fait le choix d'une intégration géoéconomique durable, qui lui permettrait de commercer davantage avec des alliés potentiels, dans une logique où le renforcement des partenariats économiques servirait de prélude à un approfondissement des relations militaires. À cet égard, l'Inde n'a pas signé le *Transpacific Partnership* ⁽⁴¹⁾. Le retrait des États-Unis de cet accord en 2017 n'a pas nécessairement desservi les intérêts de New Delhi, qui ne souhaitait pas voir émerger en Asie un accord de libre-échange dont elle serait exclue. Pourtant, ce même retrait a pu être interprété en Inde comme le signe d'un désintérêt américain pour des questions économiques régionales, puisqu'il intervenait à l'heure où l'Inde a besoin d'investissements américains afin de ne pas dépendre de la Chine dans des secteurs clés, comme la santé, la technologie, l'innovation ou les infrastructures.

De même, en décidant de ne pas devenir membre de l'accord de libre-échange *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) en 2019, l'Inde a choisi de ne pas rejoindre un accord commercial couvrant une zone de 2 Md d'habitants et représentant 30 % du PIB mondial ⁽⁴²⁾. Or, un tel accord vient lier pour la première fois les économies chinoise et japonaise par le biais d'un traité de libre-échange ⁽⁴³⁾. Cela illustre bien les complexités d'un système où la rivalité stratégique s'accompagne d'une

⁽³⁹⁾ FOLTZ Richard, « Cultural Contacts Between Central Asia and Mughal India », *Central Asiatic Journal*, vol. 42, n° 1, 1998.

⁽⁴⁰⁾ COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE (CIJ), « Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965 », Avis consultatif, *Recueil de 2019*, p. 95 (<https://www.icj-cij.org/fr/affaire/169>).

⁽⁴¹⁾ L'accord de partenariat transpacifique (TPP) est un traité de libre-échange multilatéral. Cet accord constituait le fer de lance de la stratégie de l'Administration Obama pour le Pacifique, dans le cadre du « pivot vers l'Asie » décidé par le président américain en 2011. L'Administration Trump s'est désengagée de ce traité en janvier 2017, au motif que cet accord détruirait des emplois sur le sol national en encourageant les délocalisations. Dans sa version initiale, le TPP devait comprendre les États-Unis et 12 autres États du Pacifique, soit près de 40 % du PIB mondial. Voir MCBRIDE James, CHATZKY Andrew et SIRIPURAPU Anshu, « What's Next for the Trans-Pacific Partnership (TPP)? », *CFR*, 20 septembre 2021 (<https://www.cfr.org/background/what-trans-pacific-partnership-tpp>).

⁽⁴²⁾ « Contributions et regards européens sur le *Regional Comprehensive Economic Partnership* », Institut de recherche et de communication sur l'Europe (IRCE), 29 janvier 2021 (www.irce-oing.eu/).

⁽⁴³⁾ CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT (CNUCED), « A New Centre of Gravity: The Regional Comprehensive Economic Partnership and its Trade Effects », 15 décembre 2021, 16 pages (https://unctad.org/system/files/official-document/ditcinf2021d5_en_0.pdf).

interdépendance économique, qui pousse indirectement les États à privilégier des formats de coalitions souples plutôt qu'un système d'alliance qui diviserait le monde en blocs.

**

La politique étrangère indienne est marquée par deux objectifs qui peuvent être en tension : d'une part, la conservation d'une autonomie stratégique, qui s'accommode mal d'un système d'alliances où la solidarité entre membres enlèverait à l'Inde une partie de son pouvoir décisionnel ; et, d'autre part, la nécessité d'approfondir des partenariats et de développer une action collective cohérente afin de contrebalancer l'essor de la Chine dans l'espace de l'océan Indien et plus largement du Pacifique, où l'Inde a des intérêts vitaux.

L'Inde a donc jusqu'ici fait le choix d'une politique d'équilibre et du juste milieu. Cette posture, que l'on pourra nommer la « synthèse indienne », concilie l'héritage du non-alignement avec l'ambition de mener une diplomatie plus assertive. Elle vise à répondre à un paradoxe, mis en exergue par le chercheur Rajesh Rajagopalan ⁽⁴⁴⁾ : dans certaines situations, un relatif alignement peut être la condition d'une autonomie stratégique à même de prévenir l'émergence d'un *hegemon* potentiel. ♦

⁽⁴⁴⁾ RAJAGOPALAN Rajesh, « India's Strategic Choices: China and the Balance of Power in Asia », *Carnegie Endowment for International Peace*, 14 septembre 2017 (<https://carnegieindia.org/>).

■ **La France : quelles alliances
et stratégies pour une puissance
d'équilibre ?**

RDN

Les Cahiers de la Revue Défense Nationale

Quelle est la portée de l'alliance militaire européenne ?

François GAÛZÈRE-MAZAURIC - Margaux SCIANDRA

Professeur agrégé d'histoire, enseignant et doctorant à Sorbonne-Université. Fondateur et président d'honneur de Nemrod-ECDS.

Diplômée d'un master II de recherche en histoire militaire de Sorbonne Université et membre du comité de rédaction de Nemrod-ECDS, elle a travaillé au sein de l'industrie de défense française et européenne.

Les vues exprimées dans cet article n'engagent leurs auteurs qu'à titre personnel.

Les introuvables piliers de la défense européenne

Lorsque le traité sur la Communauté européenne de défense (CED), signé le 27 mai 1952, fut enterré par le Parlement français le 30 août 1954, l'hypothèse d'une défense européenne supranationale se trouva durablement ébranlée ; elle n'a depuis jamais ressurgi de manière crédible ⁽¹⁾. Puisque « les armes d[evaient] céder à la toge », la construction d'une armée européenne devait s'accompagner, selon les fédéralistes des années 1950, de la création d'une instance supranationale, nommée « communauté politique européenne ». Un gouvernement fédéral n'était néanmoins pas acceptable pour la majorité des hauts responsables de l'époque, qui voyaient dans les États-nations le cadre naturel et légitime de l'exercice démocratique. Si l'intégration européenne se noua donc dans le champ économique, elle abandonna durablement celui de la défense.

Qu'on les nomme « relance européenne » ⁽²⁾ ou « nouvelle offensive fédéraliste » ⁽³⁾, les évolutions de la Communauté économique européenne (CEE) dans les années 1980 donnèrent lieu à la construction d'une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) dans le cadre du traité de Maastricht, signé en 1992. Du même fait, la sécurité et la défense, chasses gardées des États-nations, redevenaient un champ que l'intégration européenne pouvait investir ⁽⁴⁾. Les fastes de la défense commune dépendraient néanmoins des moyens que voudraient bien lui allouer les États, et aucune institution supranationale ne fut, là non plus, prévue en la matière. L'alliance militaire européenne avait exclu la création d'une instance fédérale lors de l'échec de la CED ; elle se jouerait donc sur le terrain intergouvernemental, y compris après le traité de

⁽¹⁾ GAÛZÈRE François et LECOQ Tristan, « Défense de l'Europe, défense européenne, Europe de la défense », *Cahier de la RDN* « Défense de l'Europe, défense européenne, Europe de la défense », juillet 2019, p. 5-10 (www.defnat.com/).

⁽²⁾ C'était là le terme employé dans les chancelleries. Voir WARLOUZET Laurent, *Histoire de la construction européenne depuis 1945*, La Découverte, 2022, 127 pages, p. 22-24.

⁽³⁾ MORELLE Aquilino, *L'opium des élites, comment on a défait la France sans faire l'Europe*, Grasset, 2022, 592 pages. Voir notamment le chapitre 2.

⁽⁴⁾ FRANCK Christian, « La question de la défense dans l'intégration européenne » *La guerre et l'Europe*, Presses de l'Université Saint-Louis, 2001.

Quelle est la portée de l'alliance militaire européenne ?

Maastricht. Des recherches récentes en science politique ont néanmoins montré que sur certains points, des initiatives cardinales pour l'alliance militaire européenne pouvaient échapper aux États-nations ⁽⁵⁾ : c'est ainsi que le Fonds européen de défense (FED), adopté en 2021 et doté jusqu'en 2027 de 7,9 milliards d'euros, fut une initiative de la Commission européenne ⁽⁶⁾. Ici, la Commission utilisa ses compétences en matière économique pour intervenir dans le champ de la défense. L'analyse de l'alliance militaire européenne demande donc de démêler les initiatives intergouvernementales de celles qui se jouent sur un terrain supranational ⁽⁷⁾.

S'il n'y a pas d'instance fédérale de défense européenne, il existe bien une alliance militaire entre les États européens. L'article 42.7 du traité de Lisbonne introduisit en effet en 2009 une clause de « défense mutuelle » qui se rapprochait de la « défense collective » prévue par l'article 5 du traité de Washington instituant l'Otan ⁽⁸⁾ ; cet article ne fut activé qu'une fois, lors des attentats du 13 novembre 2015 en France ⁽⁹⁾, et le soutien auquel il donna lieu de la part des alliés européens fut largement symbolique. Le ministre des Affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian, qualifia d'ailleurs en 2015 cette activation comme un acte « avant tout politique » ⁽¹⁰⁾. La guerre en Ukraine ⁽¹¹⁾, en faisant surgir le spectre de l'agression d'un État par un autre, questionne néanmoins la portée d'une telle garantie. Si 21 des 27 États ⁽¹²⁾ de l'Union européenne (UE) sont membres de l'Otan, ils semblent en effet s'en remettre avant tout à cette dernière en gage de réassurance. Enfin, si l'alliance européenne s'exerce prioritairement dans le champ économique, qu'en est-il de l'économie de la défense ? Le resserrement des alliances auquel elle peut donner lieu s'exerce dans des institutions, mais aussi dans des partenariats industriels. D'abord, la Commission européenne, institution *proto*-souveraine, a renforcé son pouvoir, jusqu'à exercer une influence réelle sur les politiques de défense ⁽¹³⁾.

⁽⁵⁾ Voir sur ce point TERPAN Fabien, « La relance du projet européen de défense au-delà du contrôle des États », *Politique européenne*, vol. 70, n° 4, 2020, p. 40-69.

⁽⁶⁾ HAROCHE Pierre, « The European Defence Fund: How the European Commission is Becoming a Defence Actor », *Research Paper* n° 56, Institut de recherche stratégique de l'École militaire (Irsem), 15 juin 2018 (www.irsem.fr/).

⁽⁷⁾ TERPAN Fabien, *op. cit.*

⁽⁸⁾ Traité de Lisbonne, article 42 (<https://eur-lex.europa.eu/>). Traité de Washington (www.nato.int/).

⁽⁹⁾ Le 13 novembre 2015, trois attaques eurent lieu en région parisienne : un attentat suicide aux abords du Stade de France à Saint-Denis fait un mort et trois blessés. Dans les X^e et XI^e arrondissements, un commando de trois terroristes attaque ensuite des terrasses de cafés et restaurants, provoquant 39 morts et 32 blessés graves. Enfin, l'attaque au Bataclan durant le concert des Eagles of Death Metal causa 90 morts et des dizaines de blessés.

⁽¹⁰⁾ L'invocation de l'article 42.7 fut ici un moyen pour le Quai d'Orsay et le ministère de la Défense, de réaffirmer leur attachement au multilatéralisme et aux négociations européennes, dans un cadre où Paris avait fait l'objet de critiques pour avoir agi seule au Mali en 2013 et en Centrafrique en 2014. Voir sur ce point « Note sur l'article 42.7 », *European Council on Foreign Relations*, 18 novembre 2015 (https://ecfr.eu/paris/article/note_sur_l'article_42-7/).

⁽¹¹⁾ Le 24 février 2022, la Russie a envahi le territoire ukrainien, faisant revenir la guerre de haute intensité en Europe. Cette invasion intervient à la suite d'une montée des tensions à la frontière orientale de l'Ukraine, dans le cadre, notamment, du conflit dans le Donbass, opposant les Ukrainiens aux séparatistes pro-russes.

⁽¹²⁾ Seules l'Irlande, Malte, Chypre et l'Autriche ne sont pas membres de l'Otan. La Finlande et la Suède ont fait part de leur demande d'adhésion à l'Alliance atlantique en mai 2022. TIDEY Alice, « Quels sont les quatre pays de l'UE qui ne sont pas membres de l'Otan », *Euronews*, 25 mai 2022 (<https://fr.euronews.com/>).

⁽¹³⁾ Le Fonds Européen de Défense, doté entre 2021 et 2027 de 7,9 milliards d'euros, fut ainsi une initiative de la Commission européenne. Voir sur ce point TERPAN Fabien, *op. cit.*

Quelle est la portée de l'alliance militaire européenne ?

Ensuite, les tenants d'une intégration militaire européenne⁽¹⁴⁾, ne pouvant la faire progresser dans le champ des institutions, ont tenté de la bâtir sur le terrain des coopérations industrielles⁽¹⁵⁾. Étudier la portée véritable des alliances militaires européennes demande donc aussi d'analyser les partenariats industriels militaires entre les différents États qui la composent.

Les outils de la politique de défense européenne

Nous pouvons distinguer deux approches de la défense européenne : l'une est fonctionnaliste, l'autre, réaliste, est fondée sur les menaces. L'approche fonctionnaliste fait de l'Europe de la défense un porte-étendard pour faciliter l'intégration européenne : les instances supranationales comme le quartier général européen pour les missions non exécutives (MPCC), largement symboliques, seraient donc davantage des outils de la construction européenne que des leviers véritables de puissance. Le vocable d'« Europe de la défense », plus présent dans les déclarations politiques que celui de « défense européenne », témoigne d'ailleurs de ce type d'intégration symbolique⁽¹⁶⁾. La seconde approche, réaliste et fondée sur les menaces, maintient les souverainetés nationales en matière de défense ; mais elle pose aussi la nécessité de réagir fermement et collectivement à une menace importante.

La théorie néo-fonctionnaliste postulait que l'intégration européenne dans un domaine créerait des effets de débordement (*spill-over*) dans d'autres, et approfondirait de fait le fédéralisme européen. La défense et la sécurité semblent contredire en tout point cette hypothèse, promue dès la fin des années 1950 par le politiste Ernst Haas⁽¹⁷⁾ : l'intégration économique européenne n'a eu presque aucun effet d'entraînement dans le domaine militaire. Du reste, Jean Monnet⁽¹⁸⁾, tenant lui aussi du fonctionnalisme, avait prédit que « l'Europe se fera[it] dans les crises et sera[it] la somme des solutions apportées à ces crises »⁽¹⁹⁾. Pour autant, seules les crises financières ou la récente crise sanitaire ont conduit à un surcroît d'intégration⁽²⁰⁾. « L'Europe puissance » n'est, au contraire, pas advenue au terme des crises sécuritaires qu'ont traversé ses membres.

⁽¹⁴⁾ Une telle intégration militaire européenne est privilégiée par tous les tenants de l'approfondissement de la construction européenne, de Jean Monnet dans les années 1950 à Altiero Spinelli. Dans la période récente, ce fonctionnalisme en matière militaire a été perçu comme un moyen de fédéraliser davantage les politiques économiques. Voir sur ce point ALOMAR Bruno, « Réflexions sur la défense de l'Europe, la défense européenne et les États-Unis », *Revue Défense Nationale*, n° 799, avril 2017, p. 107-113.

⁽¹⁵⁾ GNESOTTO Nicole, « Défense européenne, une relance et quelques nuances », *Notre Europe*, Institut Jacques Delors, 8 mars 2018 (<https://institutdelors.eu/publications/defense-europeenne-une-relance-et-quelques-nuances/>).

⁽¹⁶⁾ GAUZÈRE François et LECOQ Tristan, *op. cit.*

⁽¹⁷⁾ HAAS Ernst B., *The uniting of Europe. Political, social and Economic Forces, 1950-1957*, University of Notre Dame Press, 2004.

⁽¹⁸⁾ Jean Monnet, nommé commissaire général au plan en 1945, fut en 1952 le premier dirigeant de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA), où il demeura jusqu'en 1954. Il est considéré, avec Robert Schuman, comme l'un des pères fondateurs de la communauté européenne.

⁽¹⁹⁾ MONNET Jean, *Mémoires*, Fayard, 1976, 642 pages, p. 488.

⁽²⁰⁾ À titre d'exemple, le plan de relance européen consécutif à la Covid-19 a permis à la Commission européenne de financer, en plus de son budget, 390 millions d'euros de subventions, d'une part, et il est prévu qu'elle se dote de ressources propres supplémentaires, d'autre part : ce dernier point constitue un puissant approfondissement de son pouvoir.

Quelle est la portée de l'alliance militaire européenne ?

Après le *Brexit*, les États européens ont bien tenté de mettre en place des instances pour fédérer certaines de leurs capacités en matière de défense : la Capacité militaire de planification et de conduite (MPCC) a, par exemple, été créée en juin 2017. Elle vise à coordonner l'action des États européens dans le cadre de missions non exécutives – c'est-à-dire qui ne requièrent pas le déploiement de forces combattantes⁽²¹⁾. Cette timide initiative ne saurait néanmoins constituer un outil de puissance. Les documents stratégiques⁽²²⁾ élaborés à l'échelle de l'UE semblent tout aussi peu probants. La *Boussole stratégique*⁽²³⁾ a ainsi été adoptée le 21 mars 2022, près d'un mois après l'entrée des troupes russes en Ukraine. Ce document d'une cinquantaine de pages est présenté comme un « tournant pour l'Union », visant à « faire de l'Europe un acteur mondial dans le domaine de la défense »⁽²⁴⁾. Contraste saisissant, la partie « Agir » de la *Boussole stratégique* recommande la création d'une capacité de réaction rapide européenne de 5 000 hommes ; c'est là une armée bien mince en comparaison des 120 à 190 000 soldats russes déployés en Ukraine⁽²⁵⁾. Malgré l'urgence de la guerre, la *Boussole stratégique* laisse entière la question de la place de l'Europe de la défense dans la défense de l'Europe⁽²⁶⁾.

Si de tels dispositifs demeurent embryonnaires, c'est qu'en aucun cas ils ne pourraient sérieusement entraver la souveraineté des États : les traités bannissent, en effet, concernant la politique de défense commune, toute forme de supranationalité⁽²⁷⁾. Les rapprochements européens des politiques de défense sont donc toujours le fruit de compromis entre nations, et leur contenu se trouve bien souvent amoindri : le Fonds européen de défense, qui devait à l'origine être doté de 13 Md €, n'en a ainsi reçu que 7,9⁽²⁸⁾, ce qui ne permet pas d'espérer qu'il initie un saut capacitaire majeur à l'échelle de l'Union européenne.

Il serait néanmoins erroné de conclure, de la relative impuissance des outils de « l'Europe de la défense », à l'impuissance de l'Europe sur la scène internationale. Ce n'est toutefois pas dans des outils de défense supranationaux qu'il faut chercher la puissance européenne ; c'est, bien au contraire, dans des alliances intergouvernementales, conclues de manière souple au nom de valeurs partagées. La guerre en Ukraine, en

(21) GLASER Alexandre, « La capacité militaire de planification et de conduite : une relance de la défense européenne ? », *Nemrod-Enjeux contemporains de défense et de sécurité*, février 2018 (<https://nemrod-ecds.com/?p=26>).

(22) La *Boussole stratégique* adoptée le 25 mars 2022 met à jour la dernière *Stratégie globale sur la sécurité et la défense*, adoptée en 2016. Cette dernière remplaçait elle-même la *Stratégie européenne de sécurité*, premier document de ce type, adoptée en 2003.

(23) CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Boussole stratégique*, 21 mars 2022 (<https://data.consilium.europa.eu/>).

(24) PALLUET Adrien, « Les vingt-sept adoptent leur boussole stratégique », *Toute l'Europe*, 22 mars 2022 (www.touteleurope.eu/).

(25) Les évaluations de la présence russe varient selon les sources. Voir DUBAR Louis (propos recueillis par), « Ukraine : "Les Russes n'étaient pas prêts à une guerre de haute intensité" », interview de Vincent Touret, chercheur à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS), *Public Sénat*, 24 mars 2022 (www.publicsenat.fr/). Pour une estimation plus large, réalisée par l'Otan, voir AGENCE FRANCE PRESSE (AFP), « Guerre Russie-Ukraine : les pertes militaires ukrainiennes, un secret bien gardé », *TV5 Monde*, 29 mars 2022 (<https://information.tv5monde.com/>).

(26) SANTOPINTO Frédéric, « L'Europe de la défense demeure sans cap, encore et toujours », *L'Écho*, 2 avril 2022 (www.lecho.be/) ; voir aussi ARNOULT Julien, « Boussole stratégique européenne : pourquoi l'UE met la charrue avant les bœufs », *Le Journal du Dimanche*, 12 avril 2022 ; GNESOTTO Nicole « *Boussole stratégique* : l'industrie ou la puissance », Institut Jacques Delors, 4 avril 2022 (<https://institutdelors.eu/>).

(27) TERPAN Fabien, *op. cit.*

(28) « Qu'est-ce que le Fonds européen de défense ? » *Toute l'Europe*, 5 août 2021 (www.touteleurope.eu/).

Quelle est la portée de l'alliance militaire européenne ?

obligeant les Européens à réagir de concert, fournit un exemple parlant de ce type de dispositif. L'UE a en effet utilisé un outil créé en 2021, la Facilité européenne pour la paix (FEP), permettant pour la première fois de financer le transfert d'armes létales vers un pays tiers ⁽²⁹⁾. Dans ce cadre, le Conseil de l'Union européenne a décidé, le 13 avril 2022, de porter de 500 millions à 1,5 Md € les envois d'armes vers l'Ukraine. Dans la guerre, les alliances objectives qui existent entre les pays soucieux de la sécurité européenne ont donc activé un véritable outil de puissance ⁽³⁰⁾.

Si l'application durable des théories fonctionnalistes au champ de la sécurité et de la défense peut renvoyer une image de faiblesse, l'Europe n'est pas condamnée à être, comme le disait l'ancien ministre des Affaires étrangères allemand Sigmar Gabriel, « un herbivore géopolitique dans un monde de carnivores » ⁽³¹⁾. Dans un contexte d'augmentation généralisée des dépenses militaires et de renforcement des forces conventionnelles, les puissances européennes constituent en effet entre elles une alliance *de facto*, d'autant plus solide pour assurer la défense territoriale du continent. Cette défense territoriale avait semblé reléguée au second plan, tant par le terrorisme que par les menaces irrégulières ; voici que la guerre conventionnelle ukrainienne, fondée sur un usage massif de l'artillerie ⁽³²⁾, fait revenir cet impératif sur le devant de la scène. L'« Europe-puissance » doit donc, sur le volet militaire, revenir vers une conception classique et réaliste des alliances entre États-nations. Une telle alliance ne pourrait néanmoins impliquer une fédéralisation des capacités militaires ou des stratégies internationales.

La difficile européanisation de l'industrie de défense : le cas du Scaf

Comme le notait Stanley Hoffmann en 1966 ⁽³³⁾, l'intégration européenne se fait plus aisément dans les domaines relevant des « *low politics* », c'est-à-dire dans tous les champs qui n'obéissent pas à l'intérêt vital de l'État. Si la défense s'inscrit au contraire dans les « *high politics* », c'est-à-dire dans les compétences régaliennes, les intégrations européennes en matière de défense ont investi, comme le relève le juriste Fabien Terpan, le cadre des *low politics*, et en particulier l'économie : l'industrie de défense s'est donc trouvée être le cheval de bataille de nombreux tenants de l'intégration militaire européenne ⁽³⁴⁾. Depuis 2016, l'industrie semble même être devenue le domaine d'excellence de la défense européenne, dans la mesure où les opérations extérieures de l'Union sont parfois considérées comme un échec ⁽³⁵⁾ : la *Boussole stratégique* a ainsi pu être considérée par la chercheuse Nicole Gnesotto comme une « boussole

⁽²⁹⁾ SANTOPINTO Frédéric, « L'UE fournit des armes létales à l'Ukraine : trajectoire et portée d'une nouvelle compétence », *Notes du GRIP*, 1^{er} mars 2022 (<https://grip.org/>).

⁽³⁰⁾ *Ibidem*.

⁽³¹⁾ GABRIEL Sigmar, « In a World of Carnivores, Vegetarians Have a Very Tough Time of it (Interview) », *Der Spiegel*, 5 janvier 2018 (www.spiegel.de/).

⁽³²⁾ PIETRALUNGA Cédric, « Le Donbass aujourd'hui, c'est la Somme de 1915 », *Le Monde*, 18 mai 2022.

⁽³³⁾ HOFFMANN Stanley, *Obstinate or obsolete? The fate of the nation state and the case of Western Europe*, *Daedalus*, vol. 95, n° 3, 1966, p. 862-915 (<http://ieie.itam.mx/>).

⁽³⁴⁾ TERPAN Fabien, *op. cit.*

⁽³⁵⁾ GNESOTTO Nicole, Intervention prononcée au colloque *Europartenaires* au Cercle national des armées, 13 mai 2022.

Quelle est la portée
de l'alliance militaire européenne ?

industrielle plutôt que stratégique » ⁽³⁶⁾. Néanmoins, il faut nuancer les possibilités intégratrices que porte dans son sillage l'industrie de défense : celle-ci ne saurait remplacer le pouvoir politique, et ne saurait davantage constituer un préalable à des intégrations institutionnelles.

Les gouvernements européens ont bien tenté d'« européeniser » une partie du secteur de l'armement pour répartir les coûts et réaliser des montées en gamme technologiques. L'idée était de constituer, sur le modèle d'Airbus, des « grands champions européens », en rapprochant plusieurs fleurons nationaux pour peser face à la concurrence mondiale. Cette « européenisation » du domaine de l'armement, centrée notamment autour du tandem franco-allemand, a néanmoins révélé des divergences stratégiques entre États européens ⁽³⁷⁾. La mise en production d'équipements militaires dans le cadre européen fait donc face à plusieurs dilemmes ⁽³⁸⁾.

Ces coopérations industrielles interétatiques se heurtent d'abord bien souvent à des rallongements des délais d'exécution et de négociation ⁽³⁹⁾. La rapidité d'exécution est toutefois, en la matière, fondamentale pour la compétitivité ; et un armement produit trop tardivement risque le déclassement technologique. Du reste, la constitution de grands champions européens achoppe fréquemment sur la défense d'intérêts nationaux bien compris : ainsi en 2012, la chancelière Angela Merkel avait-elle décidé de bloquer la fusion de BAE et Airbus, car elle craignait que certains pôles industriels ne soient obligés de quitter l'Allemagne pour la Grande-Bretagne ⁽⁴⁰⁾.

L'eupéanisation de l'industrie de défense européenne sembla franchir un cap lorsque fut évoqué le programme de *Système de combat aérien du futur (Scaf)*, composé d'un avion de chasse de nouvelle génération et de plusieurs drones d'accompagnement, prévu pour 2030 entre la France, l'Allemagne et l'Espagne. Fils du traité d'Aix-la-Chapelle ⁽⁴¹⁾, signé le 22 janvier 2019, lors duquel l'Allemagne et la France avaient réitéré leur engagement conjoint à œuvrer au développement d'une industrie européenne ⁽⁴²⁾, ce programme semble aujourd'hui bloqué.

Dès le début, la France, *leader* sur le projet, a fait face aux réticences du *Bundestag* à financer le *Scaf* ⁽⁴³⁾. Les parlementaires allemands jugeaient le compromis admis par leur gouvernement trop favorable aux intérêts industriels français ⁽⁴⁴⁾. Or, les premières incertitudes budgétaires liées à l'engagement d'un État sur cet avion de

⁽³⁶⁾ GNESOTTO Nicole, « Boussole stratégique : l'industrie ou la puissance », *op. cit.*

⁽³⁷⁾ SARFATI Joachim, *L'Europe de l'armement, vecteur de puissance ou braderie des moyens de notre indépendance ?*, Fondation Res Publica, septembre 2021, 21 pages, p. 6 (<https://www.fondation-res-publica.org/attachment/2208022/>).

⁽³⁸⁾ B. H. FAURE Samuel, *Avec ou sans l'Europe, le dilemme de la politique française d'armement*, Éditions de l'Université de Bruxelles, juin 2020, p. 18.

⁽³⁹⁾ *Ibid.* p. 19.

⁽⁴⁰⁾ BORDET Marie, « Après le “nein” de Merkel », *Le Point*, 18 octobre 2012 (lien ?).

⁽⁴¹⁾ Traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération et l'intégration franco-allemande (https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/traite.aix-la-chapelle.22.01.2019_cle8d3c8e.pdf).

⁽⁴²⁾ C'était l'objet de l'alinéa 3 de l'article 4 de ce traité signé le 22 janvier 2019.

⁽⁴³⁾ LAMIGEON Vincent, « Derrière l'accord sur le *Scaf*, la grande fissure franco-allemande », *Challenges*, 24 juin 2021.

⁽⁴⁴⁾ Les critiques des parlementaires allemands se fondaient sur un rapport critique de l'Office fédéral des équipements, des technologies de l'information et du soutien au service de la *Bundeswehr* paru en juin 2021. Voir sur ce point CABIROL Michel, « Le *Scaf* face à des vents contraires en Allemagne », *La Tribune*, 9 juin 2021.

Quelle est la portée
de l'alliance militaire européenne ?

chasse européen menacent la visibilité des industriels, grevant du même fait la viabilité économique et technologique du projet.

À ces incertitudes budgétaires s'ajoutent des divergences industrielles. La maîtrise d'œuvre confiée à Dassault Aviation, représentant les intérêts français, se voit ainsi contestée par son partenaire Airbus qui détient, par ses filiales allemandes et espagnoles, les deux tiers de la production ⁽⁴⁵⁾. Dassault défend néanmoins sa mainmise sur les *packages* les plus sensibles – commandes de vol, architecture fonctionnelle, furtivité et interface homme-machine ⁽⁴⁶⁾ –, alors qu'Airbus cherche à acquérir une position dominante sur certains de ces *packages*. Faute d'accord définitif sur l'ensemble des aspects industriels, Éric Trappier, le président de Dassault, s'il se dit prêt à « signer le contrat », prévient que le projet pourrait désormais exploser en 2022 ⁽⁴⁷⁾.

L'industrie de défense ne répond d'ailleurs pas à ces seuls objectifs économiques : avec des armements, c'est aussi l'alliance américaine que plusieurs États européens cherchent à acquérir. C'est ainsi que l'augmentation tendancielle des budgets de défense européens ne garantit ni l'achat de matériels européens, ni une meilleure coordination de leurs investissements. Berlin a, certes, initié un tournant en promettant d'augmenter son budget de la défense à 2 % de son PIB d'une part et, d'autre part, en allouant 100 Md € dans un fonds voué à l'acquisition de défense (*Sondervermögen*). L'Allemagne, pour pallier rapidement ses capacités manquantes, a toutefois pour habitude d'acquérir des équipements sur « étagère ». De telles acquisitions bénéficient essentiellement à ses fleurons industriels nationaux ou à l'industrie d'armement américaine ⁽⁴⁸⁾.

De ce point de vue, le récent choix allemand d'acquérir des *F-35* auprès des États-Unis change la donne ⁽⁴⁹⁾. Si un État-membre de l'Union européenne achète des *F-35* plutôt qu'un équivalent européen, il ferme en effet son marché des avions de combat aux entreprises européennes pour une durée de quarante ans ⁽⁵⁰⁾. Berlin pourrait finalement refuser le *Scaf* pour acquérir des *F-35* auprès de l'avionneur américain Lockheed-Martin, et ainsi réaffirmer sa place de « meilleure élève de l'Otan » ⁽⁵¹⁾, torpillant du même fait la viabilité du programme.

Le *Scaf* pourrait, par ailleurs, buter sur des questions nucléaires. Les *F-35* remplaceraient en effet, côté allemand, les *Tornado* actuellement destinés à assurer la

⁽⁴⁵⁾ CABIROL Michel, « *Scaf* : comment Dassault et Airbus se sont répartis le développement du NGF », *La Tribune*, 31 août 2021.

⁽⁴⁶⁾ COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES, « Audition d'Éric Trappier, président-directeur général de Dassault Aviation », Sénat, 10 mars 2021 (www.senat.fr/).

⁽⁴⁷⁾ LAMIGEON Vincent, « Défense : Dassault n'exclut pas une explosion du *Scaf* franco-germano-espagnol », *Challenges*, 4 mars 2022.

⁽⁴⁸⁾ GROUPE VAUBAN, « Les pièges du réarmement allemand pour la France », *La Tribune*, 28 mars 2022 (<https://www.latribune.fr/opinions/les-pieges-du-rearmement-allemand-pour-la-france-907088.html>).

⁽⁴⁹⁾ BOUTELET Cécile, « La décision de l'Allemagne de se doter de *F-35* risque de créer des tensions avec ses partenaires européens », *Le Monde*, 15 mars 2022.

⁽⁵⁰⁾ COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, *Mission « flash » d'information sur les marchés publics de la défense européens*, Assemblée nationale, 21 septembre 2021, 33 pages, p. 21 (www2.assemblee-nationale.fr/).

⁽⁵¹⁾ MAURICE Paul et HILLE Peter, « F-35: Why Germany is Opting for the US-Made Stealth Fighter Jet », *Deutsche Welle*, 16 mars 2022 (www.dw.com/).

Quelle est la portée
de l'alliance militaire européenne ?

« participation » allemande aux capacités nucléaires otaniennes. Le *F-35*, qui semble avoir la préférence de la *Luftwaffe* ⁽⁵²⁾, est en effet le seul avion de combat existant conforme ⁽⁵³⁾ à la nouvelle version de la bombe américaine tactique *B-61-12* ⁽⁵⁴⁾ ; c'est cette bombe qui est utilisée par l'armée allemande lorsqu'elle participe aux forces nucléaires de l'Otan. Paris souhaite au contraire intégrer au futur avion de combat son arme *Air-sol nucléaire de 4^e génération (ASN 4G)*, prévue pour 2035, et faire du *Scaf* une composante de l'autonomie nucléaire européenne en dehors de l'Otan ⁽⁵⁵⁾. L'Allemagne a donc besoin de participer aux capacités nucléaires de l'Otan ; la France veut, à l'inverse, faire du prochain chasseur un vecteur de sa dissuasion nationale et les deux objectifs semblent aujourd'hui irréconciliables.

De fait, la France pourrait se tourner vers une solution franco-française pour son futur avion de combat : Dassault Aviation semble d'ailleurs avoir déjà anticipé un tel scénario ⁽⁵⁶⁾. La fin du *Scaf*, si elle était définitivement actée, ne manquerait pas de se répercuter sur les autres chantiers franco-allemands en cours, qui, comme le *Main Ground Combat System (MGCS)*, connaissent déjà des difficultés analogues ⁽⁵⁷⁾. La remise en cause du *Scaf* pourrait donc être le chant du cygne de la coopération industrielle franco-allemande en matière de défense.

L'enjeu de tels projets industriels est d'éviter à l'Europe un déclassement technologique dans la durée, ce qui la placerait dans une situation de dépendance accrue aux garanties de sécurité américaines. Face à ce constat, et à la faveur du retour de la guerre sur le continent, la Commission européenne déploie une nouvelle directive visant à inciter les États-membres à mieux se coordonner ; il s'agit de mieux répartir les 200 Md d'investissements annuels consentis au secteur industriel de défense européen, dont seulement 11 % des investissements sont effectués en commun ⁽⁵⁸⁾, en deçà du seuil des 35 % convenu par les États-membres dans le cadre de l'Agence européenne de défense et fixé par la Coopération structurée permanente (CSP) ⁽⁵⁹⁾. Afin d'éviter le « gaspillage », l'UE propose la mise en place d'une véritable *task force* concernant les acquisitions conjointes, accompagnée d'une exonération de TVA sur ces équipements

⁽⁵²⁾ COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, *La préparation à la haute intensité* (Rapport d'information n° 5054), 17 février 2022, 187 pages, p. 118 (www.assemblee-nationale.fr/).

⁽⁵³⁾ Les Américains ayant opportunément refusé de certifier le Boeing *F/A-18F Super Hornet*, un temps envisagé à Berlin et qui aurait moins menacé le *Scaf*. LAGNEAU Laurent, « Boeing tente de sauver la commande potentielle de *F/A-18 Super Hornet* en Allemagne », *Zone militaire Opex360.com*, 13 janvier 2022 (www.opex360.com/).

⁽⁵⁴⁾ « L'Allemagne vire officiellement vers le F-35A de Lockheed Martin », *Le Journal de l'aviation*, 14 mars 2022 (www.journal-aviation.com/).

⁽⁵⁵⁾ COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, *op. cit.*, p. 117.

⁽⁵⁶⁾ « Dassault évoque un « plan B » en cas d'échec du projet d'avion de combat du futur », *Challenges*, 5 mars 2021.

⁽⁵⁷⁾ CABIROL Michel, « Armement : l'Allemagne veut-elle dynamiter la coopération avec la France ? », *La Tribune*, 15 mars 2021.

⁽⁵⁸⁾ Les données sont émises par les 11 États-membres. Voir COMMISSION EUROPÉENNE, *Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the Regions on the Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward*, 18 mai 2022 (<https://ec.europa.eu/>).

⁽⁵⁹⁾ COMMISSION EUROPÉENNE, *European Commission calls for joint procurement in defense and strengthening the defense industrial base*, 18 mai 2022 (<https://ec.europa.eu/>).

Quelle est la portée
de l'alliance militaire européenne ?

communs ⁽⁶⁰⁾. Pour autant, il n'est pas évident que cette application de remèdes similaires à des maux identifiés depuis longtemps porte ses fruits à court terme.

**

Aujourd'hui, la dépendance militaire de l'Union européenne à l'Otan semble s'accroître : l'entrée prochaine dans l'Alliance atlantique de la Finlande et de la Suède, toutes deux membres de l'Union, achève de faire converger frontières de l'Union et frontières de l'Otan ⁽⁶¹⁾. L'atlantisme ⁽⁶²⁾ constitue en effet une autre ligne de fracture du modèle de défense européen : déjà en janvier 1963, le Président de Gaulle avait voulu bâtir, dans le traité de l'Élysée, un accord de défense franco-allemand qui fût soustrait à l'Alliance atlantique ; le *Bundestag* avait néanmoins changé le préambule en juin 1963 pour préciser que l'accord de défense se déroulerait « dans le cadre de l'Otan » ⁽⁶³⁾. Ces divergences stratégiques se retrouvent dans le champ industriel : pour nombre d'États, l'achat sur étagère de matériel militaire américain vise à renforcer la garantie de défense otanienne, jugée plus crédible que celle de Paris ou de Berlin. Si l'Europe de l'industrie militaire n'advient pas, c'est donc aussi parce que la défense européenne n'a pas élucidé ses rapports avec l'Otan. La récente *Boussole stratégique* ne le fait pas davantage ⁽⁶⁴⁾.

Aujourd'hui, les rares structures de type supranational auxquelles a donné lieu l'Europe de la défense font de l'Union un « nain géopolitique » en comparaison de la puissance économique qu'elle est capable de déployer ; cet état de « minorité géopolitique » ⁽⁶⁵⁾ renforce d'autant plus le rôle de l'Alliance atlantique. C'est que les voies vers l'« Europe-puissance » ne sont pas les mêmes que celles vers l'Europe-marché. L'Union européenne a beau être, selon la formule de Jacques Delors ⁽⁶⁶⁾, un « objet politique non identifié » ⁽⁶⁷⁾, il semble que les alliances militaires qui la traversent doivent, pour prospérer, se penser selon un schéma classique de coopérations entre États-nations, unis autour d'axiomes communs : défense de la forme démocratique des institutions, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et garantie forte apportée aux alliés européens. C'est seulement ainsi que la puissance européenne pourrait être crédible sur la scène internationale. ♦

⁽⁶⁰⁾ STROOBANTS Jean-Pierre, « Défense : la Commission européenne dévoile son projet pour réarmer le continent », *Le Monde*, 18 mai 2022

⁽⁶¹⁾ « Adhésion à l'Otan : la Finlande et la Suède prêtes à un tournant majeur », *France 24*, 15 mai 2022 (www.france24.com/).

⁽⁶²⁾ ZAJEC Olivier, « La "variable" atlantiste », in BADIE Bertrand (dir.), *La France, une puissance contrariée. L'état du monde 2022*, La Découverte, 2021, 261 pages, p. 54-63.

⁽⁶³⁾ SCHOENBORN Benedikt. I., « L'Allemagne signe le traité et vote un préambule », in *La mésentente apprivoisée : de Gaulle et les Allemands, 1963-1969*, Graduate Institute Publications, 2007.

⁽⁶⁴⁾ SANTOPINTO Frédéric, *op. cit.*

⁽⁶⁵⁾ Voir dans le présent *Cahier* l'article de AIRIAU Baptistine et DELAGENIÈRE Boris, « À la recherche de l'autonomie perdue : l'Europe et les réalités de la relation transatlantique », p. 80-87.

⁽⁶⁶⁾ Jacques Delors, ministre français de l'Économie entre 1981 et 1984, présida la Commission européenne entre 1985 et 1995.

⁽⁶⁷⁾ Intervention de Jacques Delors à Luxembourg en Septembre 1985, *Bulletin des Communautés européennes*, Septembre 1985, n° 9. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes (www.cvce.eu/).

À la recherche de l'autonomie perdue : l'Europe et les réalités de la relation transatlantique

Baptistine AIRIAU - Boris DELAGENIÈRE

Agrégée d'histoire, enseignante en lycée et à Sciences Po Paris, membre du comité de rédaction de Nemrod-ECDS.

Doctorant en histoire des relations internationales à Sorbonne Université, membre du comité de rédaction de Nemrod-ECDS.

« Ainsi la première raison de la servitude volontaire, c'est l'habitude ⁽¹⁾. »

Étienne DE LA BOÉTIE

« Il est fort probable que pour les générations nouvelles qui passeront toute leur existence dans une Europe repliée sur elle-même, sans avoir connu sa grandeur, elle ne sera plus qu'un souvenir historique. [...] Elle ne représentera pas plus pour le jeune Européen que l'Autriche des Habsbourg ou la Russie des tsars représentent de nos jours pour le jeune habitant de Vienne ou de Moscou. Les nouvelles générations s'adapteront aux nouvelles conditions et circonstances et s'en contenteront sans doute, parce qu'elles n'auront pas goûté à autre chose ⁽²⁾. »

Julien FREUND

Pour les analystes dits « réalistes » des relations internationales, la politique européenne des États-Unis apparaît comme une forme de « tutelle bienveillante » qui n'a pas varié depuis le début de la guerre froide. L'effondrement de l'Europe provoqué par les deux guerres mondiales a, en effet, incité les États-Unis à prendre en charge sur la durée la défense et la stabilité du Vieux Continent ⁽³⁾. La menace soviétique a ensuite scellé l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (Otan) qui, au-delà de son aspect militaire, repose sur une vision politique commune et des valeurs philosophiques en partage ⁽⁴⁾. C'est ainsi que la « fille de l'Europe », pour paraphraser le général de Gaulle, est paradoxalement devenue son protecteur. Si un tel « paternalisme » ⁽⁵⁾ d'inspiration libérale a permis la reconstruction économique, l'affirmation démocratique et la sécurité du Vieux Continent pendant plus de soixante-dix ans, il implique pourtant en contrepartie le maintien des pays européens dans un état de « minorité géopolitique » prolongé, c'est-à-dire de dépendance confortée par l'habitude ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ LA BOÉTIE (DE) Étienne, *Discours de la servitude volontaire*, 1549.

⁽²⁾ FREUND Julien, *La fin de la Renaissance*, Presses Universitaires de France, 1980, 160 pages, p. 28.

⁽³⁾ SOUTOU Georges-Henri, *La Guerre froide 1943-1990*, Pluriel, 2001 (rééd. 2011).

⁽⁴⁾ MONGRENIER Jean-Sylvestre, « L'Otan comme phénomène géopolitique », *Hérodote*, vol. 146-147, n° 3-4, 2012, p. 217-236.

⁽⁵⁾ KANT Emmanuel, *Théorie et pratique*, (1793), GF Flammarion, 1994, p. 64.

⁽⁶⁾ HOFFMANN Stanley, *Gulliver empêtré. Essais sur la politique étrangère des États-Unis*, Seuil, 1968, p. 146.

À la recherche de l'autonomie perdue :
l'Europe et les réalités de la relation transatlantique

Cette situation est, certes, moins subie qu'acceptée librement, puisqu'elle procède de la demande explicite des gouvernements et des peuples européens. Elle n'en pose pas moins la question de savoir si les États européens auront un jour l'intention et les moyens d'assumer à nouveau leur voie propre sur la scène internationale, en devenant pour ce faire un acteur stratégique uni et autonome ⁽⁷⁾, voire, à plus long terme, pleinement indépendant. En effet, à ce jour, ni l'effondrement de l'Union soviétique, ni les coûts exorbitants pour les pays européens de la politique américaine unilatérale au Moyen-Orient ⁽⁸⁾, ne les ont amenés à s'émanciper de la tutelle américaine. Dans ces conditions, il se pourrait que la compétition stratégique engagée contre la Chine, et la guerre par procuration menée en Ukraine contre la Russie ⁽⁹⁾, cantonnent là encore l'Europe dans un rôle d'allié secondaire.

La relation transatlantique à l'épreuve du pivot géopolitique américain vers l'Asie

Depuis la présidence de Barack Obama (2009-2017) et plus précisément depuis 2011 ⁽¹⁰⁾, Washington a opéré un recentrage vers la zone Indo-Pacifique. Ce pivot géopolitique est directement lié à la crainte de la montée en puissance de la Chine ; il repose sur le constat que la Chine a été la grande gagnante de la « guerre contre le terrorisme » conduite par Washington depuis les attentats du 11 septembre 2001 ⁽¹¹⁾. Pékin aurait ainsi bénéficié de l'effet de diversion provoqué par la croisade américaine contre l'« axe du mal » pour devenir la seconde puissance économique mondiale, en recourant à des pratiques commerciales déloyales et en ayant recours de manière intensive à l'espionnage industriel et technologique contre les pays occidentaux ⁽¹²⁾. Le recentrage américain sur la rivalité avec la Chine et sur les pays émergents a entraîné depuis des conséquences non négligeables sur la relation transatlantique, traduisant la prise de distance et le désintérêt des États-Unis à l'égard de leurs alliés européens.

Cette évolution a été flagrante lorsque l'ancien président Donald Trump (2017-2021) n'a pas hésité à manifester brutalement son mécontentement vis-à-vis du fonctionnement otanien, insistant sur les déséquilibres financiers existants avec l'Europe. Il a alors appelé de ses vœux un meilleur « partage du fardeau », en faisant savoir que les États-Unis n'entendaient plus assumer la majorité des coûts nécessaires à la sécurité des Européens. Son discours a grandement participé à installer un climat de défiance avec les capitales européennes, au point que la relation transatlantique, déjà

⁽⁷⁾ MINISTÈRE DES ARMÉES, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 2017, 111 pages, p. 58-65 (https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/2017-rs-def1018_cle0b6ef5-1.pdf).

⁽⁸⁾ GORDON Philip H., *Losing the Long Game: The False Promise of Regime Change in the Middle East*, St Martin's Press, 2020.

⁽⁹⁾ SMOLAR Piotr, « Ukraine : l'inavouable euphorie de Washington vis-à-vis de Moscou », *Le Monde*, 9 mai 2022.

⁽¹⁰⁾ CLINTON Hillary, « America's Pacific Century », *Foreign Policy*, novembre 2011 (<https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>).

⁽¹¹⁾ GARTON ASH Timothy, « Even in New York, the War on Terror is over, and Few Feel it Has Left Them Safer », *The Guardian*, 15 juillet 2009.

⁽¹²⁾ HANNAS William C., MULVENON James et PUGLISH Anna B., *Chinese Industrial Espionage: Technology Acquisition and Military Modernisation*, Routledge, 2013, 320 pages.

distendue depuis les présidences Obama et Bush, en est ressortie plus altérée encore. Certes, l'actuel président Joe Biden a tenté d'apaiser les relations avec l'Europe depuis son élection en 2020, en employant à cette fin un ton plus diplomatique ⁽¹³⁾. Toutefois, au-delà des formules de politesse, le Président américain s'inscrit en réalité dans l'héritage et le sillage directs de ses prédécesseurs, le retrait non concerté d'Afghanistan à partir de 2020 peut en être un exemple ⁽¹⁴⁾. En d'autres termes, la tentative américaine de réenchanter la relation avec les Européens risque de rester encore longtemps cosmétique, car surdéterminée par la vision stratégique et les intérêts de puissance des États-Unis. La question de la portée de l'engagement américain en Europe a d'ailleurs une profondeur historique : voyant l'absence de réaction forte de la part des États-Unis lors de la deuxième crise de Berlin entre 1958 et 1961 ⁽¹⁵⁾, le président de Gaulle avait ainsi conclu à la nécessité d'exclure la clause de défense du traité de l'Élysée (signé le 22 janvier 1963) du giron de l'Otan. Le *Bundestag* s'opposa à une telle indépendance franco-allemande vis-à-vis de l'allié américain ; pour autant, l'analyse gaullienne n'a aujourd'hui rien perdu de sa verdeur. Il posait alors que les États-Unis, jugés trop prudents dans la crise de Berlin, ne mobiliseraient pas nécessairement tous leurs moyens pour défendre l'Europe si elle faisait l'objet d'une agression. En conséquence, de Gaulle plaidait pour la constitution d'une architecture européenne de sécurité indépendante de l'Otan.

La relation transatlantique à l'épreuve de l'implication américaine dans la guerre en Ukraine

Si les États-Unis se sont éloignés de l'Europe ces dernières années, leur désintérêt n'est nullement synonyme de désengagement. En témoigne, d'abord, la longévité de l'Otan, qui a survécu sans peine à l'effondrement de l'Union soviétique ; l'Alliance a même réussi à élargir ses objectifs ⁽¹⁶⁾, et a connu plusieurs phases d'élargissement successives *via* l'inclusion d'anciens membres du Pacte de Varsovie ⁽¹⁷⁾. En témoigne également l'implication en matière d'armement et de renseignement des Américains dans la guerre en Ukraine. On songe ici aux plus de 4 milliards de dollars d'armes envoyés à ce jour au régime de Kiev ⁽¹⁸⁾ et aux 40 Md prévus par le vote du Congrès du 10 mai 2022 ⁽¹⁹⁾. On songe aussi à la « stratégie de divulgation » ⁽²⁰⁾ du renseignement

⁽¹³⁾ LICTEVOUT Léo, « En Europe, Joe Biden veut restaurer la confiance dans la relation transatlantique », *Toute l'Europe*, 9 juin 2021 (www.touteleurope.eu/).

⁽¹⁴⁾ VALDIGUIÉ Laurent (propos recueillis par), « Afghanistan, Bernard Bajolet : "Nous assistons à une déroute de l'Occident et de l'Otan" », *Marianne*, 16 août 2021.

⁽¹⁵⁾ À savoir l'exigence faite par Khroutchev de quitter Berlin en 1958, suivie en 1961 du refus total de cet ultimatum par le président Kennedy lors de son célèbre discours « *Ich bin ein Berliner* ».

⁽¹⁶⁾ Les dimensions économiques et politiques sont incluses de manière beaucoup plus nette dans les concepts stratégiques depuis les années 1990 et la fin de la guerre froide. « Les concepts stratégiques ». Voir OTAN, « Les concepts stratégiques » (https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_56626.htm).

⁽¹⁷⁾ Une politique d'élargissement qualifiée alors d'« erreur désastreuse » par l'architecte de la politique d'endiguement anti-soviétique, George Kennan. Voir KENNAN George F., « A Fateful Error », *New York Times*, 5 février 1997 (<https://www.nytimes.com/1997/02/05/opinion/a-fateful-error.html>).

⁽¹⁸⁾ « On fait le point sur les livraisons d'armes et l'aide militaire récemment promise à Kiev », *France Info*, 23 avril 2022 (www.francetvinfo.fr/).

⁽¹⁹⁾ AGENCE FRANCE PRESSE (AFP), « Premier vote au Congrès américain sur une enveloppe de 40 milliards pour l'Ukraine », *Le Figaro*, 11 mai 2022 (www.lefigaro.fr/).

et au partage d'informations dans le ciblage des forces russes, ayant même probablement permis l'élimination de plusieurs généraux ⁽²¹⁾. Dans ces conditions, la relation transatlantique apparaît à ce jour renforcée, les membres de l'Otan plus unis que jamais et prêts à accueillir deux nouveaux membres en leur sein – en l'occurrence la Finlande et la Suède ⁽²²⁾.

Toutefois, ce constat mériterait d'être nuancé : le rapprochement *post*-Trump des États-Unis avec l'Europe paraît avant tout confirmer la prévalence des déséquilibres géopolitiques et géoéconomiques existants entre ces deux acteurs et ce depuis plus d'une décennie. Sur le plan économique, d'abord, la politique de sanctions dirigée contre le régime russe a eu surtout pour effet de renforcer la dépendance énergétique des Européens vis-à-vis des États-Unis, au bénéfice de ces derniers ⁽²³⁾. Ensuite, en ayant consenti à la « tutelle bienveillante » de Washington, les pays européens ont renoncé d'eux-mêmes à avoir voix au chapitre pour établir les conditions d'un dialogue ferme et constructif avec la Russie – à l'exception notable de la France et de l'Allemagne, qui restent en position de minorité sur le sujet. Or, le dialogue, dès lors qu'il est crédibilisé par l'instauration d'un véritable rapport de force militaire et diplomatique avec Moscou, demeure la condition *sine qua non* pour donner une solution politique durable aux problèmes issus de la dissolution de l'URSS. Car la géographie contraint les pays européens à vivre à côté, et même avec une Russie instable et hyper nucléarisée – ce qui n'est pas le cas pour les États-Unis. Rétrospectivement, une occasion a sans doute été manquée par les Européens dans les années 1990, empêchant d'intégrer pleinement la Russie au monde occidental ⁽²⁴⁾. La crise en Ukraine en 2014 et la guerre dans le Donbass, puis l'invasion du territoire ukrainien par la Russie de Poutine le 24 février 2022 signent, en d'autres termes, l'échec global des pays européens à bâtir une architecture de sécurité européenne avec Moscou depuis la fin de la guerre froide ⁽²⁵⁾.

Cependant, la politique américaine d'affaiblissement de la Russie ⁽²⁶⁾ signe-t-elle un retour définitif des États-Unis vers l'axe atlantique ? Rien n'est moins sûr ; il est fort probable que cette politique ne soit qu'une question de court, voire de moyen terme. Plusieurs raisons donnent matière à le penser. En premier lieu, l'attaque russe en Ukraine n'a pas fait disparaître la menace économique, technologique et stratégique chinoise. Au contraire, dans la continuité de ses actions antérieures, Pékin semble profiter de l'effet de polarisation des attentions provoqué par le conflit pour continuer

⁽²⁰⁾ ZEGART Amy, « The Weapon the West Used against Putin », *The Atlantic*, 5 mars 2022 (<https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2022/03/russia-ukraine-invasion-classified-intelligence/626557/>).

⁽²¹⁾ BARNES Julian E., COOPER Helene et SCHMITT Eric, « U.S. Intelligence Is Helping Ukraine Kill Russian Generals, Officials Say », *The New York Times*, 4 mai 2022 (www.nytimes.com/).

⁽²²⁾ AGENCE FRANCE PRESSE (AFP) et REUTERS, « Adhésion à l'Otan : la Finlande et la Suède ont soumis leurs demandes respectives », *Le Monde*, 18 mai 2022 (www.lemonde.fr/).

⁽²³⁾ AFP, « Les États-Unis et l'UE annoncent un partenariat pour réduire la dépendance européenne aux énergies fossiles russes », *Le Monde*, 25 mars 2022 (www.lemonde.fr/).

⁽²⁴⁾ MENON Rajan, « How did we Get Here? », *Middle East Online*, 24 février 2022 (<https://middle-east-online.com/>).

⁽²⁵⁾ MEARSHEIMER John J., « Why the Ukraine Crisis is the West's Fault: The Liberal Delusions that Provoked Putin », *Foreign Affairs*, vol. 93, n° 5, 2014, p. 77-89 (www.mearsheimer.com/).

⁽²⁶⁾ RYAN Missy et TIMSIT Annabelle, « U.S. Wants Russian Military “weakened” from Ukraine Invasion, Austin says », *The Washington Post*, 25 avril 2022 (www.washingtonpost.com/).

à renforcer son appareil de défense. Il n'est d'ailleurs pas impossible que l'agression russe en Ukraine ne fournisse à la Chine un cas d'étude, si ce n'est une sorte de réputation générale par procuration, dans la perspective d'une invasion putative de Taïwan. C'est en tout cas le narratif stratégique développé par le directeur de la *CIA* William Burns ⁽²⁷⁾. Selon ce dernier, la Chine serait très attentive, non seulement aux modalités tactiques d'invasion de l'Ukraine, mais aussi aux réactions des Occidentaux, essayant d'anticiper les mesures de rétorsion qui découleraient d'un scénario de guerre ouverte avec Taïpei. Aussi y a-t-il fort à parier que les États-Unis, soucieux de maintenir leur prééminence en Asie-Pacifique, réaffirmeront très prochainement leur intérêt pour cette région, tant sur le plan militaire qu'économique. En effet, la Chine demeure l'adversaire déclaré des États-Unis. Cependant, ceux-ci, pour lui faire face, doivent s'assurer de la stabilité européenne, ce qui explique leur revirement temporaire.

Vers une clarification nécessaire de la position européenne ?

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur le degré réel de convergence entre les États-Unis et les pays européens. Les États-Unis considèrent-ils les pays européens comme des partenaires de plain-pied et les pays européens ont-ils la stature et la volonté nécessaire à cette fin ? Il est possible, en tout cas, que l'autonomie de l'Europe soit plus bénéfique que dommageable à la relation transatlantique et ce pour au moins deux raisons. D'abord parce qu'un égal ne craint jamais de heurter la susceptibilité de son interlocuteur et lui permet, ce faisant, de bénéficier d'exercices d'introspection et de lucidité salutaires, qui fonctionnent, soit dit en passant, dans les deux sens ⁽²⁸⁾. Sous cet angle, l'« allié aligné » paraît bien moins fiable et digne de confiance que l'« allié non-aligné ». En particulier, ce dernier n'est pas guetté par le syndrome du courtisan, auquel fait écho Blaise Pascal dans ses *Pensées* : « On appréhende plus de blesser ceux dont l'affection est plus utile et l'aversion plus dangereuse ⁽²⁹⁾. » Ensuite, une Europe plus autonome serait en même temps un allié plus solide et plus utile dans la résolution des grandes crises internationales. Comme le rappelait le général de Gaulle, un allié « dur » vaudra toujours mieux que plusieurs alliés « mous » ⁽³⁰⁾. À cet égard, on peut déjà considérer que les dissuasions nucléaires française et britannique constituent moins une soustraction de forces, qu'un levier supplémentaire d'influence et d'équilibre pour les pays occidentaux, par exemple dans le cas du contentieux international sur le nucléaire iranien.

Dans ce contexte, les pays européens sont appelés à clarifier leur position respective vis-à-vis de l'Alliance atlantique. En effet, si la politique américaine de mise sous tutelle de l'Europe frappe par sa cohérence et sa clarté, c'est moins le cas en ce qui concerne la politique américaine de la majorité des pays du Vieux Continent. De fait,

⁽²⁷⁾ POLITI James, « How Ukraine war “unsettles” China—CIA chief », *Financial Times*, 9 mai 2022 (www.youtube.com/).

⁽²⁸⁾ KANDEL Maya, « Le retour du partenariat transatlantique : pour quoi faire ? », *Institut Montaigne*, 23 juin 2021 (<https://www.institutmontaigne.org/blog/le-retour-du-partenariat-transatlantique-pour-quoi-faire>).

⁽²⁹⁾ PASCAL Blaise, *Pensées*, (1670), Points Essais, 2018.

⁽³⁰⁾ PEYREFITTE Alain, *C'était de Gaulle*, Gallimard, 1994, 1 952 pages.

À la recherche de l'autonomie perdue :
l'Europe et les réalités de la relation transatlantique

ces derniers laissent entendre de façon implicite un plus grand désir d'autonomie, mais se rabattent toujours à la fin sur la garantie de sécurité américaine fournie par l'Otan. En particulier, les pays européens sont confrontés à de nombreux désaccords sur la question otanienne ⁽³¹⁾. Deux grandes positions se font face sur ce terrain.

La première approche consiste à miser sur une « Europe de la défense » afin d'affirmer le pilier européen de l'Otan, en établissant alors un rééquilibrage de la position européenne vis-à-vis des États-Unis ⁽³²⁾. C'est notamment la position de la France, tenue depuis au moins la présidence de Charles de Gaulle (1959-1969), et ce malgré la sortie du commandement intégré de l'Otan en 1966 ⁽³³⁾. Toutefois, il est à noter que les exigences françaises en la matière ont été largement revues à la baisse depuis la fin de l'ère gaullienne. De la volonté d'instaurer un directoire à trois (États-Unis–Royaume-Uni–France) sur un pied d'égalité ⁽³⁴⁾, puis du projet d'une Europe des nations indépendante politiquement et militairement, rejetée par le *Bundestag* allemand lors de la signature du traité de l'Élysée en 1963, la politique otanienne de la France se limite aujourd'hui à une stratégie qui se veut d'influence au sein de l'organisation, sans susciter de véritable engouement chez ses partenaires. La façon dont l'Alliance atlantique a mis sous le boisseau l'enquête destinée à établir les responsabilités de la Turquie dans l'illumination de la frégate *Courbet* en 2020 en est un exemple particulièrement éloquent ⁽³⁵⁾.

La seconde approche consiste à s'en remettre complètement à l'Otan, en partant du principe que l'autonomie stratégique européenne est un leurre, et la « souveraineté européenne », chère à Emmanuel Macron ⁽³⁶⁾, un slogan rhétorique. En effet, les pays européens n'ont pas les mêmes intérêts stratégiques, ni ne partagent une même perception et hiérarchie des menaces. Surtout, aucun « patriotisme européen » n'existe pour appuyer la création d'une culture stratégique et d'une armée commune. La prévalence des souverainetés et des sentiments d'appartenance nationaux demeure tenace. Largement majoritaire, cette position a été très bien résumée par la déclaration d'Annegret Kramp-Karrenbauer en 2020, alors ministre allemande de la Défense : « L'idée d'une autonomie stratégique de l'Europe va trop loin si elle nourrit l'illusion que nous pourrions assurer la sécurité, la stabilité et la prospérité de l'Europe sans l'Otan ni les États-Unis. ⁽³⁷⁾ ». Cette position est portée au premier chef par l'Allemagne et par les pays d'Europe de l'Est, bien davantage exposés à la menace russe

⁽³¹⁾ Mais également en matière d'armement, comme le rappelle l'imposition par les Américains du chasseur *F-35* en Europe.

⁽³²⁾ GROUPE DE RÉFLEXION MARS, « Une défense européenne au seuil de l'autonomie passe par un pilier européen fort dans l'Otan », *La Tribune*, 7 mars 2022 (www.latribune.fr/).

⁽³³⁾ VAISSE Maurice, « La France et l'Otan : une histoire », *Politique étrangère*, 2009/4, p. 861-872 (<https://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2009-4-page-861.htm>).

⁽³⁴⁾ GAULLE (DE) Charles, *Mémoire du général de Gaulle au Président des États-Unis d'Amérique et au Premier ministre du Royaume-Uni*, 17 septembre 1958 (www.cvce.eu/).

⁽³⁵⁾ TENRÉ Steven, « *Le Courbet*, navire français au large de la Libye, visé par une manœuvre turque “extrêmement agressive” », *Le Figaro*, 18 juin 2020 (www.lefigaro.fr/).

⁽³⁶⁾ MACRON Emmanuel, « Initiative pour l'Europe – Discours du président de la République pour une Europe souveraine, unie, démocratique », La Sorbonne, 26 septembre 2017 (www.elysee.fr/).

⁽³⁷⁾ STROOBANTS Jean-Pierre, « Défense européenne : passe d'armes inédite entre Annegret Kramp-Karrenbauer et Emmanuel Macron », *Le Monde*, 19 novembre 2020.

que ne le sont les pays du sud de l'Europe. C'est sur ce plan que l'on peut analyser la perspective d'une intégration de la Finlande et de la Suède à l'Otan. Ces deux pays, membres de l'UE, ont ouvert le 15 mai 2022 la voie à une candidature commune à l'Alliance atlantique, à cause de la crainte d'une réédition du scénario ukrainien sur leur propre territoire. Cette initiative suggère qu'ils ne voient pas en l'« Europe de la défense » un bouclier suffisant face à ce qu'ils considèrent être une menace majeure ⁽³⁸⁾ ; en d'autres termes, ils considèrent que l'activation de l'article 5 du traité de l'Otan serait plus efficace que celle du paragraphe 42.7 du traité de Lisbonne ⁽³⁹⁾. À l'inverse, les pays du sud de l'Europe sont, quant à eux, bien davantage exposés à la menace terroriste et à l'instabilité sécuritaire en Afrique et au Moyen-Orient, sans pour autant bénéficier d'un véritable soutien de l'Otan en la matière ⁽⁴⁰⁾.

Une telle position n'empêche cependant pas les pays européens d'être conscients de la nécessité d'investir ensemble pour leur défense – des points de convergence sont d'ailleurs visibles lorsque les ministres des Affaires étrangères français et allemand ont signé une tribune en novembre 2020 affirmant la nécessité de « forger un partenariat transatlantique plus équilibré » ⁽⁴¹⁾ dans le cadre de l'Alliance atlantique. Ainsi, les désaccords européens en matière de défense ne remettent pas en cause la solidarité atlantique. À ce titre, le fameux mot d'Emmanuel Macron en 2019 sur l'Otan en « état de mort cérébrale » ⁽⁴²⁾ trahit moins le vœu d'assister à sa disparition, que celui de voir les pays européens assumer davantage de responsabilités en son sein et donc de repenser ses modes d'organisation. L'idée serait de réformer le fonctionnement de l'Alliance, en mettant en place un « pilier européen » plus fort, dans la perspective d'un retrait relatif des États-Unis. Cela exigerait parallèlement de développer une réelle « défense européenne » en conduisant les pays européens à prendre une part financière, technique et politique plus importante dans la définition de leur politique de défense. Pour certains analystes et députés, l'accord de défense passé entre la France et la Grèce en octobre 2021 s'inscrit pleinement dans l'esprit de ce projet. Il a ainsi été interprété comme « une étape qui en appelle d'autres pour conforter l'autonomie stratégique européenne et le pilier européen de l'Alliance atlantique » ⁽⁴³⁾. Cela n'est d'ailleurs pas sans poser un problème à l'échelle de l'Otan, dans la mesure où cet accord a été réalisé

⁽³⁸⁾ Voir, dans le présent *Cahier*, GAÜZÈRE François et SCIANDRA Margaux « Quelle est la portée de l'alliance militaire européenne ? », p. 71-79.

⁽³⁹⁾ Article qui comporte la clause de défense mutuelle du traité de l'Union européenne. Il stipule qu'« Au cas où un État-membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États-membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. » Il appelle davantage à des initiatives individuelles de la part des États membres, qu'à une action collective dans l'esprit de l'article 5 du traité de l'Atlantique nord. « Note sur l'article 42.7 », *European Council on Foreign Relations*, 18 novembre 2015, (https://ecfr.eu/paris/article/note_sur_l'article_42-7/).

⁽⁴⁰⁾ SUR Serge, « À quoi sert l'Otan ? », *Questions internationales*, n° 111, janvier-février 2022 (www.vie-publique.fr/).

⁽⁴¹⁾ LE DRIAN Jean-Yves et MAAS Heiko, « Repenser le partenariat transatlantique à la lumière des bouleversements qui redessinent le monde » *Le Monde*, 1^{er} novembre 2020.

⁽⁴²⁾ « Emmanuel Macron Warns Europe: NATO is Becoming Brain-Dead », *The Economist*, 7 novembre 2019.

⁽⁴³⁾ Propos de la députée Françoise Dumas, présidente de la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale. « La France et la Grèce ouvrent la voie au pilier européen de l'Otan », *Euractiv*, 29 septembre 2021 (www.euractiv.fr/).

À la recherche de l'autonomie perdue :
l'Europe et les réalités de la relation transatlantique

en raison de la rivalité entre la Grèce et la Turquie ⁽⁴⁴⁾, toutes deux membres de l'Alliance atlantique.

**

Le recentrage américain sur la compétition stratégique ne paraît pas offrir à ce jour de réelles opportunités en faveur d'un rééquilibrage de la relation transatlantique. De ce point de vue, les autorités américaines continuent de faire l'économie d'une Europe indépendante dans la poursuite de leurs objectifs actuels, qu'il s'agisse d'affaiblir durablement la Russie dans une guerre par procuration en Ukraine, ou d'endiguer la puissance chinoise ⁽⁴⁵⁾. L'Otan joue ici un rôle de tutelle ambivalent et paradoxal, et ce d'autant plus que les pays européens y consentent librement. Alors qu'elle fournit aux États européens une protection militaire indispensable et de premier ordre, l'organisation semble constituer un obstacle direct à l'émergence de l'Europe comme acteur stratégique indépendant. Cantonnée au rôle d'allié secondaire voire docile, l'Europe se retrouve par conséquent exclue de la définition du nouvel ordre multipolaire qui vient. Si bien que les capitales européennes risquent de s'installer définitivement dans un rôle de figurant sur la scène internationale, oubliant qu'elles en furent aussi, un jour, les principaux acteurs. ♦

⁽⁴⁴⁾ BRICOUT Cyrille et LAVILLE Marie, « Les relations gréco-turques en eaux troubles », *Cahier de la RDN* « Les enjeux de sécurité en Méditerranée orientale », juillet 2021, p. 91-95 (www.defnat.com/).

⁽⁴⁵⁾ Voir à ce sujet AIRIAU Baptistine, « Taïwan, le retour du containment ? » *Nemrod-ECDS*, Novembre 2021 (<https://nemrod-ecds.com/?p=5551>).

S'allier pour durer : nouvel axiome de la stratégie française au Sahel

Ilan GARCIA

Diplômé d'un Master 2 recherche en histoire de la décolonisation à Sorbonne-Université. Membre du comité de rédaction de Nemrod-ECDS. Il a travaillé pour différents ministères français, notamment dans le golfe de Guinée.

Nous sommes le 17 février 2022. À l'Élysée, le Président Emmanuel Macron vient de prendre la parole ⁽¹⁾. À ses côtés, figurent Nana Akufo Addo, président du Ghana et actuel président de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cédéao), Macky Sall, président du Sénégal et président en exercice de l'Union africaine (UA), ainsi que Charles Michel, président du Conseil européen. À l'annonce faite ce jour-là, celle de la fin de l'opération *Barkhane*, l'une des opérations extérieures les plus longues de la V^e République s'ajoute un autre message : la présence française en Afrique, et plus particulièrement au Sahel ⁽²⁾, se fera en étroite coordination avec les partenaires étatiques et institutionnels.

Parmi les plus pauvres au monde ⁽³⁾, les pays du Sahel partagent un ensemble de difficultés qui s'imbriquent de façon plus ou moins intelligible : trafics, explosion démographique, pression accrue sur les ressources, crise de gouvernance, etc., dont les effets les plus visibles sont la montée de l'extrémisme violent et la contestation croissante des autorités régaliennes. La violence qui en résulte s'est très largement diffusée, créant une vaste aire d'instabilité qui menace de s'étendre aux frontières méridionales de l'Europe, et menace en conséquence les intérêts de sécurité de la France. Celle-ci a été clairement identifiée par le *Livre blanc* de 2013 au titre des « risques de la faiblesse » ⁽⁴⁾, qui se distinguent des « menaces de la force » résultant des jeux de puissances entre acteurs étatiques.

Face à ces risques, la stratégie adoptée par Paris consiste à déployer un lien « sécurité-développement », dans le cadre d'une approche dite « globale ». Outre la

⁽¹⁾ ÉLYSÉE, « Déclaration conjointe sur la lutte contre la menace terroriste et le soutien à la paix et à la sécurité au Sahel et en Afrique de l'Ouest », 17 février 2022 (www.elysee.fr/).

⁽²⁾ Le Sahel désigne le rivage (*al sāhil*) qui borde au nord les pays du Sahara, et au sud les États côtiers du Golfe de Guinée. Dans son acception large, il part de la Mauritanie et se prolonge à l'est jusqu'en Érythrée. Depuis le lancement de l'opération *Serval* en 2013, on tend à restreindre cet espace à la Bande sahélo-saharienne (BSS), comprenant les cinq pays du G5 Sahel (Mauritanie, Burkina Faso, Niger, Tchad et Mali, avant son retrait le 15 mai 2022).

⁽³⁾ À titre d'exemple, le Burkina Faso est le 144^e pays sur 157 dans l'indice du capital humain établi par la Banque mondiale en 2022 (<https://www.banquemondiale.org/fr/country/burkinafaso/overview>).

⁽⁴⁾ MINISTÈRE DES ARMÉES, *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale 2013*, p. 39 (http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le_livre_blanc_de_la_defense_2013.pdf).

S'allier pour durer :
nouvel axiome de la stratégie française au Sahel

présence militaire, l'un des principaux instruments de cette stratégie repose sur la bonne articulation des nombreux acteurs locaux : États, institutions et réseaux. À cette fin, la France assume un rôle de nation-cadre, en raison de son histoire spécifique avec la région. Toutefois, elle doit affronter à cet égard un obstacle de taille : le stigmate de la « Françafrique » ⁽⁵⁾, employé pour la première fois par le président ivoirien Houphouët-Boigny pour désigner de façon positive la relation entre la France et l'Afrique, et dont les connotations « néocoloniales » sont aujourd'hui instrumentalisées sur le terrain de la lutte informationnelle par de nombreux acteurs étatiques (Chine, Russie, Turquie) pour mieux délégitimer la présence française sur le continent ⁽⁶⁾.

Alors que la France cherche à renouveler son offre stratégique dans le cadre de l'« après-Barkhane » ⁽⁷⁾, le cas sahélien donne à voir la difficile coordination des partenariats en matière de sécurité. En première ligne sur le plan militaire et diplomatique, Paris cherche aujourd'hui à sortir du face-à-face politique qui a longtemps prévalu avec les gouvernements africains, en intégrant de nouveaux acteurs. Cette stratégie d'ouverture vise à réduire le coût économique et politique des interventions, au risque de favoriser un « embouteillage sécuritaire », pour reprendre le terme forgé par la chercheuse Alice Hills ⁽⁸⁾. Dans ces conditions, la tentative française d'européaniser la sécurité du Sahel permet aussi d'entrevoir la profondeur des alliances sur le continent. Les enjeux sont autant politiques, économiques, que symboliques, alors que de nouveaux compétiteurs extra-continentaux avancent leur agenda de puissance et tentent de déstabiliser l'action sécuritaire, diplomatique et en matière de développement de la France dans l'une de ses zones historiques d'influence.

La France face aux recompositions politiques à l'œuvre au Sahel

La France peut se prévaloir d'une position diplomatique unique en Afrique. Elle dispose de quarante-six ambassades sur le continent et de vingt-six missions de défense en charge de quarante-neuf pays ⁽⁹⁾ pour cinquante-quatre États, ce qui lui confère une grande influence et contribue à son rayonnement. Ce positionnement correspond à plusieurs catégories de forces françaises stationnées en permanence outre-mer et à l'étranger. On distingue les forces de souveraineté, déployées dans nos territoires ultra-marins, et les forces de présence, déployées soit dans nos « bases opérationnelles avancées » de Côte d'Ivoire, de Djibouti ou des Émirats arabes unis, soit dans nos « pôles opérationnels de coopération » du Gabon ou du Sénégal. On voit ainsi se dessiner en creux la carte des intérêts français, entre l'Afrique de l'Ouest et la Corne de l'Afrique. Leurs actions se divisent en deux catégories : la coopération structurelle

⁽⁵⁾ ALLENO Kevin, « La “Françafrique”, instrument d'un *soft power* associatif et “stigmate” pour la politique africaine de la France », *Relations internationales*, vol. 182, n° 2, 2020, p. 99-113.

⁽⁶⁾ AIRAULT Pascal, « Russie-France : la guerre de l'information se déplace en Afrique », *L'Opinion*, 20 mars 2022 (<https://www.lopinion.fr/international/russie-france-la-guerre-de-linformation-se-deplace-en-afrique>).

⁽⁷⁾ BANSEPT Laurent et TENENBAUM Élie, « Après Barkhane : repenser la posture stratégique française en Afrique de l'Ouest », *Focus stratégique* n° 109, Institut français des relations internationales (Ifri), mai 2022 (www.ifri.org/).

⁽⁸⁾ HILLS Alice, « Somalia Works: Police development as State building », *African Affairs*, vol. 113, n° 450, 2014, p. 88-107 (<https://dro.dur.ac.uk/>).

⁽⁹⁾ MINISTÈRE DES ARMÉES, « Une zone à enjeux », 2022 (www.defense.gouv.fr/).

relevant du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et mise en œuvre par la Direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD), d'une part, et la coopération opérationnelle, relevant du ministère des Armées, d'autre part. La première a pour but de renforcer les capacités des armées africaines (équipements et formation à leur utilisation), tandis que la seconde vise à les entraîner, et ce jusqu'au combat dans le haut du spectre, notamment dans le cadre du partenariat militaire opérationnel ⁽¹⁰⁾.

Pendant les deux dernières décennies, le nouveau mot d'ordre de la politique africaine de la France était la réduction budgétaire. Cette révision des ambitions françaises, confirmée par le *Livre blanc* de 2013, s'était déjà traduite dans la renégociation des accords de défense entre 2008 et 2012. Outre la volonté d'afficher une transparence en rupture avec les clauses secrètes et léonines des accords précédents, supposés caractériser la « Françafrique », il s'agissait surtout d'aider les pays d'Afrique subsaharienne à mettre sur pied leur propre système de sécurité collective ⁽¹¹⁾. L'action de la France comportait, en outre, une dimension multilatérale : l'objectif était d'associer d'autres pays africains ou européens aux partenariats de défense, ainsi que les institutions de l'Union européenne (UE) et de l'Union africaine et les ensembles sous-régionaux de cette dernière ⁽¹²⁾.

Face à la rapide dégradation du contexte sécuritaire malien, le président par intérim Dioncounda Traoré a adressé une demande d'assistance à la France en janvier 2013 ⁽¹³⁾. La rapidité de la réponse française a fait de l'opération *Serval* un véritable succès ⁽¹⁴⁾. Cependant, l'opération *Barkhane*, qui lui succède en juillet 2014, est loin de recueillir la même approbation. À une intervention limitée avec des objectifs clairement définis, succède une intervention menée au nom de notions plus abstraites, comme la « lutte contre le terrorisme » ⁽¹⁵⁾. Or, au Sahel et au Mali plus particulièrement, la rhétorique du terrorisme n'a pas le même sens que pour les gouvernants français ⁽¹⁶⁾. Surtout, cette menace ne représente qu'une des nombreuses facettes sécuritaires qui troublent la zone. Ainsi, entre 2016 et 2020, les djihadistes ont causé environ 40 % des morts violentes, le reste se partageant entre violences communautaires et exactions des forces de sécurité ⁽¹⁷⁾. L'incapacité, réelle ou perçue, de la France et plus généralement de la communauté internationale à juguler les violences dans la sous-région a produit une contestation croissante de la part des populations ⁽¹⁸⁾. En conséquence, cette difficulté

⁽¹⁰⁾ VIDAL Alain, « Le partenariat militaire opérationnel aujourd'hui », *Brennus 4.0, Lettre d'information du CDEC*, avril 2019 (https://www.penseemiliterre.fr/ressources/30114/50/le-pmo_col-vidal.pdf).

⁽¹¹⁾ Concernant huit pays : Cameroun, République centrafricaine, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Sénégal et Togo. Ces accords révisés substituent le partenariat de défense et de sécurité à la traditionnelle assistance militaire.

⁽¹²⁾ COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES, *La présence de la France dans une Afrique convoitée* (Rapport d'information n° 104), Sénat, 29 octobre 2013 (www.senat.fr/).

⁽¹³⁾ Il s'agissait alors de contrer l'offensive des groupes djihadistes du Nord-Mali qui se dirigeaient vers Bamako.

⁽¹⁴⁾ EVRY (D') Antoine, « L'opération *Serval* à l'épreuve du doute : vrais succès, fausses leçons », *Focus stratégique*, Institut français des relations internationales (Ifri), juillet 2015 (www.ifri.org/).

⁽¹⁵⁾ Sur la critique de l'usage du concept de terrorisme dans la guerre malienne de la France, voir PÉROUSE DE MONTCLOS Marc-Antoine, *Une guerre perdue. La France au Sahel*, JC Lattès, 2020, 227 pages.

⁽¹⁶⁾ Au Sahel, les opposants au pouvoir politique peuvent être qualifiés de terroristes, de même que les groupes sécessionnistes tels que les Touaregs de l'Azawad dans le Nord-Mali. Cette porosité est moins marquée pour Paris, qui se focalise sur les djihadistes.

⁽¹⁷⁾ LUENGO-CABRERA José, *Burkina Faso, Mali & Niger: Civilian Fatalities by Type of Perpetrator*, 12 janvier 2022 cité par BANSEPT Laurent, TENENBAUM Élie, *op. cit.*, p. 40.

contraint toujours plus l'action sécuritaire française sur place. Dernier exemple en date, le développement du sentiment anti-français, cultivé également par la Russie au Mali ⁽¹⁹⁾ a permis au régime malien dit « de transition » de construire sa légitimité contre un bouc-émissaire tout désigné. La dénonciation unilatérale, le 2 mai 2022, du traité franco-malien de coopération en matière de défense de 2014 constitue le dernier épisode en date de cette longue escalade ⁽²⁰⁾.

Bien que la France ne soit pas la seule puissance présente au Sahel, elle n'en concentre pas moins une large part des griefs quant à l'évolution de la situation sécuritaire locale, précisément à cause de son implication historique dans la région. Partant de ce constat, la refonte du dispositif *Barkhane* entend passer d'un modèle « d'opération extérieure » à un partenariat opérationnel plus imbriqué avec les armées locales, en renouvelant l'offre stratégique et en allégeant l'empreinte française ⁽²¹⁾. Cette manœuvre implique alors un redéploiement, notamment au Niger et dans les pays côtiers du Golfe de Guinée, nouveaux théâtres d'expansion du djihadisme ⁽²²⁾. Le Niger, qui accueille déjà un large contingent français, constitue la pièce maîtresse de « l'après-*Barkhane* ». Cette situation n'est pas sans risque pour le président Mohamed Bazoum, dont la francophilie ne fait pas l'unanimité, ni au sein de son gouvernement, ni parmi sa population ⁽²³⁾.

La stratégie partenariale de la France, entre européanisation et africanisation

Que ce soit à l'occasion du Sommet de Pau, le 13 janvier 2020 ⁽²⁴⁾, ou de celui de N'Djamena, le 15 février 2021 ⁽²⁵⁾, la France n'a eu de cesse d'essayer d'impliquer davantage l'Europe dans la sécurité sahélienne ; ses efforts en la matière se sont poursuivis en 2022, à l'occasion de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE) ⁽²⁶⁾. L'européanisation est un élément majeur de la politique africaine de la France depuis plus de vingt ans, car elle permet de diminuer le coût économique et politique de la présence française en Afrique. Si les risques d'extension de la dégradation sécuritaire au Sahel sont appréhendés par les pays d'Europe méridionale, la

(18) MACLEAN Ruth, « "Non à la France" une revendication qui enfle en Afrique », *The New York Times*, 14 avril 2022 (<https://www.nytimes.com/fr/2022/04/14/world/africa/francafrique-mali-barkhane-senegal.html>).

(19) AIRAULT Pascal, *op. cit.*

(20) AGENCE FRANCE PRESSE (AFP), « Au Mali, la junte rompt les accords de défense avec la France et l'Europe », *Le Monde*, 3 mai 2022 (www.lemonde.fr/).

(21) LARCHER Laurent, *Opération Barkhane : partir du Mali pour mieux rester dans le Sahel*, *La Croix*, 6 juin 2022 (<https://www.la-croix.com/Monde/Operation-Barkhane-partir-Mali-mieux-rester-Sahel-2022-06-06-1201218627>).

(22) PELLERIN Mathieu, « Les pays côtiers d'Afrique de l'Ouest, Nouvelle terre d'expansion des groupes djihadistes sahéliens ? », *Notes de l'Ifri*, février 2022 (www.ifri.org/).

(23) À cet égard, les réactions dans la presse suite aux événements survenus lors du blocage d'un convoi de *Barkhane* à Téra au Niger en novembre dernier sont éloquentes. Voir TOURÉ Frédéric Ange, « Niger : Mohamed Bazoum toujours à la remorque de la France », *Le journal de l'Afrique*, 23 décembre 2021 (<https://lejournaldelafrique.com/>).

(24) DOUCE Sophie, LARGERIE Paul, « G5 Sahel : le Sommet de Pau n'a pas fait taire les critiques au Burkina et au Mali », *Le Monde*, 14 janvier 2020 (www.lemonde.fr/).

(25) VINCENT Élise, « G5 Sahel : l'avenir de l'opération "*Barkhane*" au menu du Sommet de N'Djamena », *Le Monde*, 15 janvier 2021.

(26) La France a présidé le Conseil de l'Union européenne du 1^{er} janvier au 30 juin 2022. Il s'agit d'une présidence tournante entre tous les membres de l'Union européenne, pour une durée de 6 mois.

S'allier pour durer :
nouvel axiome de la stratégie française au Sahel

situation reste différente pour le reste des pays européens, dont le regard est principalement tourné vers l'est, et tout spécialement vers la menace russe. Malgré tout, on peut noter un effort européen croissant à destination de l'Afrique dans la première décennie des années 2000 – et plus particulièrement vers le Sahel à partir de 2010 ⁽²⁷⁾ – si bien que l'UE est devenue aujourd'hui le principal bailleur de fonds de la région ⁽²⁸⁾. Dans un registre similaire, sur les dix-sept missions de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), neuf ont lieu en Afrique, dont cinq au Sahel ⁽²⁹⁾. L'implication des Européens au Sahel auprès des forces locales a eu pour point d'orgue la mise en place de la force européenne *Takuba* entre 2019 et 2021. En dépit des difficultés rencontrées, corrélées à la dégradation des rapports franco-maliens⁽³⁰⁾, *Takuba* témoigne de la capacité d'entraînement de la France dans la région, dans la perspective de favoriser des « solutions africaines aux problèmes africains » ⁽³¹⁾.

L'Union africaine est également un acteur sécuritaire fondamental de la région. Dès 2001, son acte constitutif ⁽³²⁾ marque une rupture de paradigme, au sens où le principe de « non indifférence » remplace le principe de non-intervention, lequel prévalait depuis les indépendances ⁽³³⁾. Ainsi, la première réponse de l'UA aux défis sécuritaires du continent a été avant tout politique et normative ⁽³⁴⁾. L'année suivante, la création du Conseil de paix et de sécurité jette les bases d'une architecture africaine de paix et de sécurité (APSA). Dès ses débuts, l'Union africaine développe des liens puissants avec l'ONU : 70 % du travail du Conseil de sécurité concerne l'Afrique et 70 % des opérations de maintien de la paix y sont réalisées ⁽³⁵⁾. Le déploiement au Mali depuis le 1^{er} juillet 2013 de la *Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (Minusma)*, dont la force militaire est appuyée par 56 pays, est éloquent. Il illustre aussi bien l'enjeu que représente le Sahel pour l'ONU, que l'échec des organisations africaines à se saisir de leur sécurité.

La création du G5 Sahel (Mauritanie, Mali, Burkina Faso, Niger et Tchad), le 16 février 2014, largement soutenue par la communauté internationale, et notamment par la France, constitue une autre tentative originale d'intégrer les forces régionales à la gestion de la sécurité sahélienne ⁽³⁶⁾. Pensé sur un format plus réduit afin de ne plus

⁽²⁷⁾ La « stratégie de l'UE pour la sécurité et le développement au Sahel », adoptée en mars 2011, préfigure la théorisation de l'« approche intégrée » (2013), laquelle a inspiré la « stratégie globale » de l'UE adoptée en 2016, et reprise en mars 2020.

⁽²⁸⁾ En 2021, l'UE a alloué un montant total de 237,4 millions d'euros aux pays du Sahel. Voir COMMISSION EUROPÉENNE, « Crise alimentaire : l'UE alloue 15 millions d'euros d'aide humanitaire supplémentaire » (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_21_7048).

⁽²⁹⁾ « La politique de sécurité et de défense commune (PSDC) », *Toute l'Europe* (www.touteleurope.eu/).

⁽³⁰⁾ LECAM Morgane, VINCENT Élise, « Mali : la force "Takuba" victime collatérale de la défiance de la junte envers la France », *Le Monde*, 26 janvier 2022 (www.lemonde.fr/).

⁽³¹⁾ RÉPUBLIQUE DU TOGO, « Des solutions africaines aux problèmes africains », 26 octobre 2021

(<https://www.republicoftogo.com/toutes-les-rubriques/diplomatie/solutions-africaines-aux-problemes-africains>).

⁽³²⁾ Acte constitutif de l'Union Africaine (<https://au.int/fr/acte-constitutif>).

⁽³³⁾ La création du Conseil de paix et de sécurité (CPS) marque en ce sens une rupture, bien que l'article 4 du protocole instituant le CPS réaffirme comme principe de base la « non-ingérence », il s'aménage cependant le droit d'intervenir au sein d'un État-membre sur décision de la conférence dans certaines circonstances.

⁽³⁴⁾ COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES, *op. cit.*

⁽³⁵⁾ *Ibidem*.

⁽³⁶⁾ Convention portant création du G5 Sahel, 19 décembre 2014 (<https://www.ohchr.org/>). Voir AMSILI Sophie, « Qu'est-ce que le G5 Sahel ? », *Les Échos*, 13 janvier 2020 (www.lesechos.fr/).

S'allier pour durer :
nouvel axiome de la stratégie française au Sahel

dépendre de structures insuffisamment inclusives comme la Cédéao – dont ni la Mauritanie ni le Tchad ne sont membres –, le G5 Sahel démontre l'échec de l'Algérie à se positionner comme un acteur incontournable dans la région. La proximité entre la Mauritanie, à l'origine de l'initiative, et le Maroc, rival régional de l'Algérie, et plus encore l'implication de la France dans le projet est un élément d'explication probant. Par ailleurs, l'Algérie a inscrit dans sa constitution ⁽³⁷⁾ l'interdiction pour son armée d'intervenir en dehors de ses frontières : ce frein constitutionnel l'empêche de jouer son rôle de parrain régional. La Force conjointe du G5 Sahel (FC-G5S), son volet militaire ⁽³⁸⁾, a été créée en 2017. Bien que perçue par la France comme un relais local à l'action de l'opération *Barkhane* ⁽³⁹⁾, elle traduit les difficultés rencontrées par le régionalisme sécuritaire africain. Conçue pour organiser le partage des aides, l'enceinte s'est rapidement transformée en une arène pour la captation des ressources ⁽⁴⁰⁾. De plus, les relations entre les États ont été très largement marquées par une méfiance accrue à l'égard d'une approche résolument transfrontalière de la gestion des enjeux de sécurité, comme en atteste la difficile mise en place du droit de poursuite dans une profondeur de 50 km au sein d'un territoire voisin, fruit de deux ans de discussions entre les partenaires. Enfin, sur les cinq États qui le composent, trois ont connu des coups d'États ⁽⁴¹⁾, rendant la structure largement inopérante. Le retrait du Mali du G5 Sahel le 15 mai 2022 ⁽⁴²⁾, sur fond de tensions avec les autres pays membres, a largement achevé de battre en brèche cet outil. Ce retrait renforce la pertinence de l'initiative d'Accra ⁽⁴³⁾, nouvelle venue dans le paysage stratégique. Lancé en 2017 pour mieux coordonner la lutte contre le terrorisme dans la sous-région, ce mécanisme qui rassemble le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Togo et le Bénin, est appelé à devenir un cadre de référence face à l'expansion de la menace djihadiste vers le Golfe de Guinée. Son originalité réside dans la volonté affichée par les États de ne pas percevoir de fonds de la part de puissances extra-continentales, ce qui risque cependant de limiter ses capacités ⁽⁴⁴⁾.

En fonction des périodes, on dénombre en moyenne plus d'une dizaine de stratégies partenariales différentes pour la sécurité et le développement au Sahel ⁽⁴⁵⁾. Le

⁽³⁷⁾ Constitution algérienne (www.iedja.org/).

⁽³⁸⁾ DESGRAIS Nicolas, « La Force conjointe du G5 Sahel ou l'émergence d'une architecture de défense collective propre au Sahel », *Les Champs de Mars*, 2018/1, n° 30, p. 211-230 (www.cairn.info/).

⁽³⁹⁾ BAROTTE Nicolas, « Sahel : l'avenir de *Barkhane* en suspens », *Le Figaro*, 4 juin 2021 (www.lefigaro.fr/).

⁽⁴⁰⁾ AYRTON Aubry, *Le G5 sahel, le nouveau régionalisme sécuritaire en Afrique du Nord-Ouest*, L'Harmattan, 2015, 182 pages.

⁽⁴¹⁾ On peut citer le Mali en 2020, qui a ensuite connu, en 2021, un « coup d'État dans le coup d'État » ; le Burkina Faso le 23 janvier 2022 et enfin le Tchad, bien que la France ne considère pas cette succession dynastique comme un coup d'État. Voir sur le Tchad : SAMBE Ndiassé, « Succession politique de père en fils : quand la République devient héréditaire », *TV5 Monde*, 4 mai 2021 (<https://information.tv5monde.com/>).

⁽⁴²⁾ AFP, « Le Mali annonce son retrait de l'organisation régionale G5 Sahel », *Le Monde*, 16 mai 2022 (www.lemonde.fr/).

⁽⁴³⁾ Cette coopération repose sur trois axes : le partage d'informations et de renseignements, la formation du personnel de sécurité et de renseignement, et la conduite d'opérations militaires conjointes transfrontalières.

⁽⁴⁴⁾ KWARKYE Sampson, ELLA ABATAN Jeannine, MATONGBADA Michaël, « L'initiative d'Accra peut-elle prévenir le terrorisme dans les États côtiers d'Afrique de l'Ouest ? », Institut d'études de sécurité (ISS), 30 septembre 2019 (<https://issafrica.org/>).

⁽⁴⁵⁾ HELLY Damien, THÉROUX-BÉNONI Lori-Anne, GALEAZZI Greta, MAIGA Ibrahim et OUEDRADOGO Fatimata, « Stratégies Sahel : l'impératif de la coordination », *Institut d'études de sécurité*, mars 2015 (<https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/PolBrief76Fr.pdf>).

nombre n'a rien de surprenant au regard de la multiplicité des défis auxquels font face les États sahéliens ; leur articulation n'en demeure pas moins difficile. À cet égard, la France dispose d'un rôle central dans la mise en synergie des différentes approches. Paris demeure en effet un partenaire incontournable, comme l'a démontré *Takuba*, où elle a joué le rôle de nation-cadre. Cette mise en synergie des acteurs s'illustre notamment dans le domaine du développement, par la création en juillet 2017 de l'Alliance Sahel ⁽⁴⁶⁾, une initiative européenne portée par la France et l'Allemagne. Sa création vise à améliorer l'efficacité de l'aide apportée dans la région : en 2020, l'Alliance a soutenu plus de 1 000 projets pour un montant de près de 22 milliards d'euros ⁽⁴⁷⁾. Le soutien occidental s'accompagne toutefois bien souvent d'une conditionnalité politique, une plus grande transparence démocratique, qui tend aujourd'hui à être remise en question par la multiplication des coups d'États dans la région. Toutefois, l'offre stratégique française et européenne paraît également de plus en plus concurrencée par l'irruption de nouveaux compétiteurs extra-continentaux dans la zone.

L'implication croissante de compétiteurs stratégiques risque d'affaiblir l'action de la France au Sahel

Les coopérations occidentales fondent leurs actions sur des objectifs généraux : « paix », « bonne gouvernance » ou encore « réduction des inégalités ». Or, les autres acteurs (Chine, Russie, Turquie et Arabie saoudite) arrivant en Afrique ne s'embarrassent pas de telles considérations. Reprenant à leur compte la rhétorique d'une relation gagnant-gagnant, ils se concentrent davantage sur les goulots d'étranglement dans les infrastructures. À cet égard, Pékin entend être un contrepoin au « consensus de Washington » ⁽⁴⁸⁾, en proposant un modèle de développement différent. Dans ce dispositif, le respect du principe de non-ingérence par Pékin représente un argument de choix pour des régimes peu soucieux d'ancrer leur gouvernance dans les modalités de la vie démocratique. La rivalité croissante avec la Chine suscite ainsi à Washington un regain d'intérêt pour la zone ⁽⁴⁹⁾. Toutefois, à l'heure actuelle, la présence de la Chine demeure marginale au Sahel, à l'inverse de la présence russe ⁽⁵⁰⁾.

Face aux pays occidentaux, la Russie met en avant une offre de « sécurisation des régimes » sans tenir compte de la nature autoritaire des gouvernements approchés ⁽⁵¹⁾. Certes, Moscou ne dispose pas, pour l'heure, de bases militaires dans la région. L'emploi de *proxies* demeure le *modus operandi* privilégié, à l'image de la société militaire privée (SMP) russe Wagner au Soudan, en République centrafricaine ⁽⁵²⁾ et

⁽⁴⁶⁾ MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, « L'Alliance Sahel, pour agir au quotidien en faveur du Sahel » (www.diplomatie.gouv.fr/).

⁽⁴⁷⁾ *Ibidem*.

⁽⁴⁸⁾ UZUNIDIS Dimitri, « Les pays en développement face au Consensus de Washington », *Annuaire français de relations internationales (AFRI)*, vol. VI, 2005, p. 865-879.

⁽⁴⁹⁾ En plus de fournir un appui en matière de renseignement, de surveillance et de reconnaissance, les États-Unis contribuaient au ravitaillement en vol et au transport militaire dans le cadre de l'opération *Barkhane*.

⁽⁵⁰⁾ AUDINET Maxime, « Le Lion, l'Ours et les Hyènes : Acteurs, pratiques et récits de l'influence informationnelle russe en Afrique subsaharienne francophone », *Étude* n° 83, Institut de recherche stratégique de l'École militaire (Irsem), juillet 2021 (<https://www.irsem.fr/media/5-publications/etude-irsem-83-audinet-le-lion-ok.pdf>).

⁽⁵¹⁾ Comme en République centrafricaine et plus récemment au Mali avec la junte issue de deux coups d'États.

S'allier pour durer :
nouvel axiome de la stratégie française au Sahel

plus récemment au Mali ⁽⁵³⁾. Toutefois, la Russie a noué une vingtaine de partenariats militaires avec des pays africains entre 2017 et 2019, contre sept entre 2010 et 2017 ⁽⁵⁴⁾. Cette croissance continue est à corréliser avec la guerre dans le Donbass en 2014 entre l'Ukraine et les séparatistes pro-russes ; les partenariats permettent en effet à Moscou de renforcer son influence dans la communauté internationale. De fait, sur les trente-cinq pays s'étant abstenus le 2 mars 2022 à l'occasion de la résolution de l'ONU qui condamnait l'invasion de l'Ukraine par la Russie de Vladimir Poutine, près de la moitié étaient africains ⁽⁵⁵⁾.

Dans une région traversée depuis plusieurs décennies par la montée de l'islamisme, l'influence religieuse fait enfin l'objet d'une compétition accrue. Bien que la Turquie entende mettre en avant son héritage ottoman, c'est surtout l'Arabie saoudite qui se montre la plus active dans ce domaine ⁽⁵⁶⁾, avec un projet d'influence cohérent pour la région. Suivant l'axe Khartoum-N'Djamena, l'influence salafiste ⁽⁵⁷⁾ saoudienne traverse les provinces du nord du Nigéria, le Niger et le nord du Mali pour atteindre Dakar où se trouve son siège régional de la Ligue islamique mondiale (LIM). Cette stratégie permet de contourner les acteurs étatiques et institutionnels classiques, afin d'entrer directement en contact avec les populations. Sans remettre en cause la présence française sur le long terme, elle en complique cependant les modalités.

**

Le lien « sécurité-développement » déployé dans le cadre de l'approche « globale » de la France au Sahel suppose la mise en œuvre d'une stratégie partenariale destinée à inclure davantage les pays africains et européens dans la stabilité régionale. Cette politique pragmatique répond à une série de finalités convergentes : protéger sur la durée les intérêts de sécurité de la France, tout en participant au développement de la zone et en redynamisant la légitimité de son action aux yeux des populations. Malgré le réalisme de son ambition, une telle action n'en reste pas moins de plus en plus exposée aux stratégies d'influence d'acteurs extra-continentaux, qui n'hésitent pas exploiter les imperfections des dispositifs de coopération existants pour avancer leur agenda de puissance, le plus souvent au détriment des populations locales. ♦

⁽⁵²⁾ ALEXANDRE Franck et COSSET Charlotte, « L'emprise des mercenaires russes Wagner en Centrafrique », *RFI*, 6 février 2022 (www.rfi.fr/).

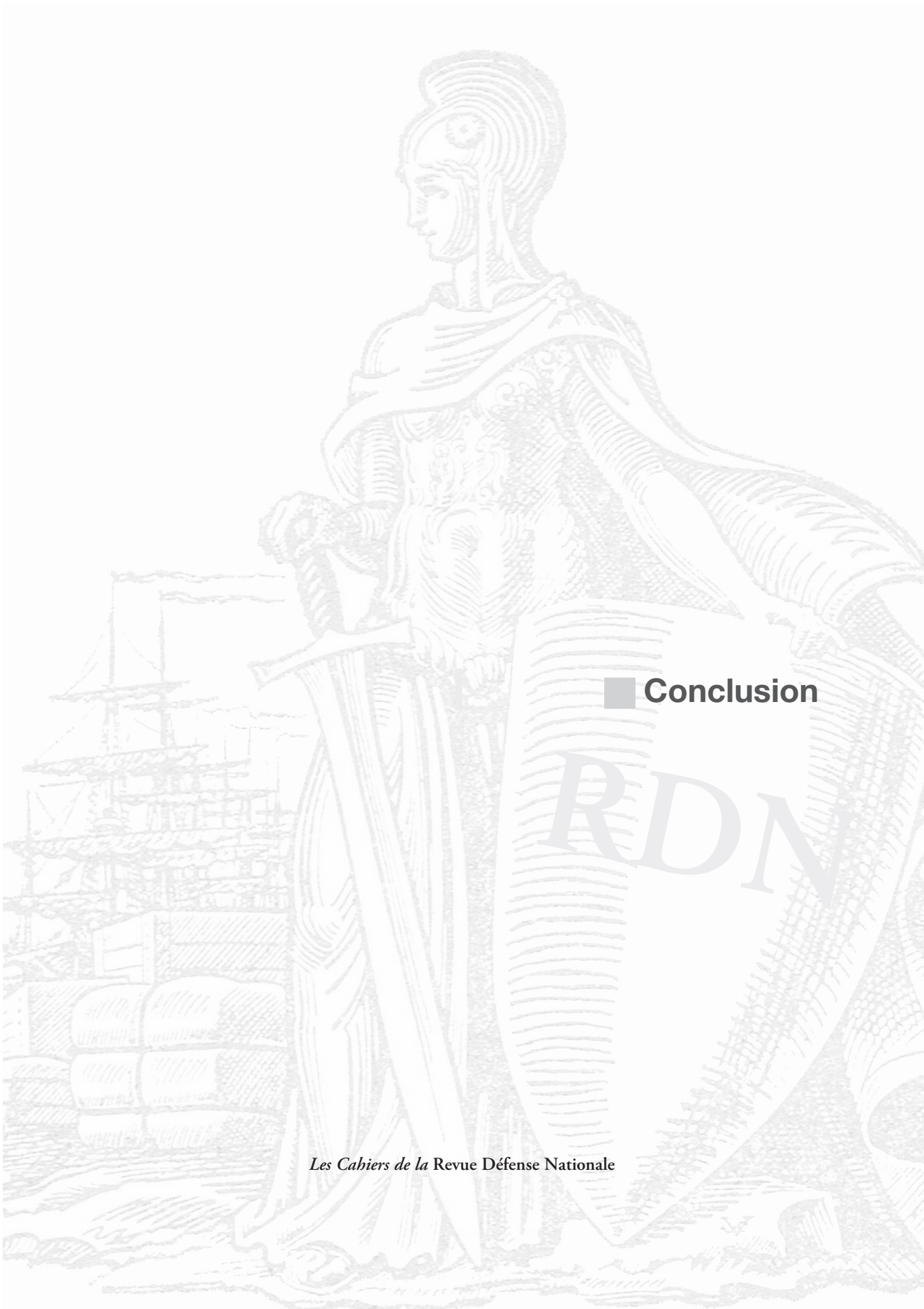
⁽⁵³⁾ BENSIMON Cyril et VINCENT Élise, « Au Mali, les mercenaires de Wagner progressent au centre du pays », *Le Monde*, 6 janvier 2022.

⁽⁵⁴⁾ TCHOUBAR Poline, « La nouvelle stratégie russe en Afrique subsaharienne : nouveaux moyens et nouveaux acteurs », *Note n° 21/19*, Fondation pour la recherche stratégique (FRS), 11 octobre 2019 (www.frstrategie.org/).

⁽⁵⁵⁾ CHATELOT Christophe, « Guerre en Ukraine : l'abstention calculée de nombreux pays africains à l'ONU », *Le Monde*, 4 mars 2022.

⁽⁵⁶⁾ Avant de devenir le chef du Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans – GSIM (volet subsaharien d'*Al-Qaïda au Maghreb islamique* – AQMI), Iyad Ag-Ghali a été consul du Mali en Arabie saoudite, avec le soutien de l'Algérie. Sur la trajectoire du leader djihadiste, voir : BENSIMON Cyril, ZERROUKY Madjid, TILOUINE Joan, GUIBERT Nathalie et BOZONNET Charlotte, « Iyad Ag-Ghali, l'ennemi numéro un de la France au Mali », *Le Monde*, 27 juillet 2018.

⁽⁵⁷⁾ SOUNAYE Abdoulaye et LUCCHESI Christophe, « Révolution salafiste en Afrique de l'Ouest », *Politique africaine*, vol. 161-162, n° 1-2, 2021, p. 403-425.



■ Conclusion

RDN

Les Cahiers de la Revue Défense Nationale

Des guerres irrégulières aux « partenariats irréguliers »

François GAÜZÈRE-MAZAURIC

Professeur agrégé d'histoire, enseignant et doctorant à Sorbonne-Université. Fondateur et président d'honneur de Nemrod-ECDS.

Après avoir passé en revue les politiques d'alliance des principales puissances mondiales et régionales, quel bilan pouvons-nous dresser ?

Les alliances, accords formels par lequel plusieurs États s'engagent mutuellement à se défendre contre un ennemi commun ⁽¹⁾, avaient caractérisé jusqu'en 1991 l'ordre international bipolaire, en opposant notamment l'Otan au Pacte de Varsovie. Il semble néanmoins se produire dans l'art des alliances ce qui se produit dans l'art militaire à partir des années 1950 : les alliances héritées de la guerre froide, comme jadis les tactiques militaires conventionnelles, voient leur pertinence remise en cause par des « partenariats irréguliers ». Les stratégies militaires irrégulières permirent aux combattants vietnamiens ou afghans de mettre en échec des grandes puissances ⁽²⁾ ; de la même manière, les partenariats, plus souples et mieux maniables que les alliances, ont prouvé leur utilité dans le cadre diplomatique. Pour lutter contre les alliances constituées, les contourner ou les neutraliser, les puissances émergentes – Chine, Inde et Russie en tête – ont développé des politiques de coalitions à géométrie variable. Du même fait, le modèle des alliances entre en crise. Pour dresser un bilan de cette crise, il faut donc d'abord identifier les ressorts de la « diplomatie irrégulière », et analyser en quoi elle peut être jugée plus efficace que les alliances par les chancelleries qui la pratiquent.

Les alliances héritées de la guerre froide sont néanmoins loin d'être une donnée immuable, et l'Otan, privée d'ennemi à la chute de l'URSS, a fait évoluer ses concepts stratégiques. Conçue dans un contexte de défense contre le bloc de l'Est, l'Alliance atlantique s'est, dès les années 1990, pensée comme un bras armé de l'ONU ⁽³⁾. Du même fait, ses missions se sont diversifiées : de la défense collective, elle a investi des thématiques variées comme la gestion de crise ; en témoignent ses interventions après le séisme d'octobre 2005 au Pakistan ou après l'ouragan *Katrina* aux États-Unis en

⁽¹⁾ Voir dans le présent *Cahier* DELAGENIÈRE Boris, « Les alliances à l'épreuve de la multipolarité », p. 7-13.

⁽²⁾ Voir sur ce point TENENBAUM Élie, *Partisans et centurions. Histoire de la guerre irrégulière au XX^e siècle*, Perrin, 2018, 522 pages.

⁽³⁾ Voir dans le présent *Cahier* MAUGER Adrien, « L'avenir du système d'alliances américain face au retour de la compétition stratégique », p. 17-25.

2006 ⁽⁴⁾. Dans ce contexte, il faut étudier les voies par lesquelles les alliances peuvent ou doivent réinventer leur modèle, alors même que la mosaïque de coopérations à géométrie variable née dans les années 1990 conteste leur raison d'être.

Les partenariats contre les alliances

Pourquoi privilégier, au modèle classique des alliances, des coopérations plus souples ? De tels partenariats constituent d'abord d'efficaces stratégies du faible au fort : c'est le cas de la doctrine russe du multivectorisme, tissée d'alliances de circonstance et de partenariats versatiles ; d'abord théorisée par le président kazakhstanaï Noursoultan Nazarbaïev, cette stratégie a par exemple permis à une Russie affaiblie en 1991 de constituer une « alliance informelle » avec la Chine et de promouvoir, contre Washington, une vision multipolaire de l'ordre international ⁽⁵⁾.

La remise en cause des alliances ne s'enracine toutefois pas dans une simple logique du faible au fort : de fait, si la Chine est devenue une puissance mondiale, Pékin n'épouse pas pour autant une politique d'alliances classiques, et continue de privilégier les partenariats stratégiques. C'est là un témoignage patent de la crise des alliances. Les partenariats ne sont, en effet, pas seulement des solutions temporaires pour gagner en puissance ; bien plus, ils constituent pour certains États un irremplaçable outil diplomatique qui ne doit, jugent-ils, aucunement céder la place à des alliances durables. La diplomatie de partenaires pourrait donc bien être l'analogue durable de la « guerre de partisans » que théorisa le juriste allemand Carl Schmitt ⁽⁶⁾.

Pourquoi les coopérations et les partenariats sont-ils parfois jugés plus efficaces que les alliances classiques ? Premièrement, les alliances sont fondées sur des valeurs partagées, en plus de l'être sur des intérêts ; les partenariats permettent donc de s'affranchir de la défense publique de ces valeurs, qui constitue dans certains cas une contrainte pour les puissances. De même, l'avènement des tactiques irrégulières avait permis aux partisans qui les pratiquaient de se soustraire à certains canons du droit de la guerre ⁽⁷⁾. Les États qui privilégient des stratégies partenariales sont donc plus proches du mot de Palmerston : ils n'ont « pas d'amis ou d'ennemis permanents, seulement des intérêts » ⁽⁸⁾. La Chine, qui, si elle n'est membre d'aucune alliance, a contracté soixante-dix-huit partenariats bilatéraux, est un bon exemple d'une telle doctrine ⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ HOFMANN Stéphanie C., « Otan : vers un nouveau concept stratégique ? », *Politique étrangère*, vol. 2008-1, p. 105-118 (<https://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2008-1-page-105.htm>).

⁽⁵⁾ Voir dans le présent *Cahier* VASSIL Karan, « La politique d'alliances russe à l'épreuve des limites du multivectorisme », p. 33-40.

⁽⁶⁾ SCHMITT Carl, *Théorie du partisan*, Calmann-Lévy, 1972 (première édition 1963), 96 pages.

⁽⁷⁾ TENENBAUM Élie, *op. cit.*, « Introduction ».

⁽⁸⁾ Henry John TEMPLE, Lord PALMERSTON. La citation exacte, tirée d'un discours prononcé en 1848 à la Chambre des Communes est : « Nous n'avons pas d'alliés éternels, ni d'ennemi perpétuel. Seuls nos intérêts sont éternels et perpétuels, et notre devoir est de les suivre. »

⁽⁹⁾ Voir dans le présent *Cahier* BONGRAND Maëlle et ROCHE Simon, « S'imposer sans combattre. Origines, ambitions et limites de la stratégie partenariale chinoise », p. 26-32.

Conclusion - Des guerres irrégulières aux « partenariats irréguliers »

Deuxièmement, les alliances supposent un certain degré de publicité dans les pratiques diplomatiques ; à l'inverse, coopérations et partenariats peuvent être le lieu privilégié de la diplomatie secrète. L'étude historique des coopérations entre Israël et l'Iran montre par exemple que les liens se maintinrent longtemps, en secret, entre les deux pays, malgré l'hostilité des opinions publiques ; ce furent d'ailleurs les systèmes d'alliance qui, pour la première fois, mirent à mal de telles coopérations souples. Après la révolution islamique de 1979 en Iran, les États-Unis furent considérés par Téhéran comme le « Grand Satan » de l'ordre international ; il était alors logique qu'Israël, leur allié régional, devînt progressivement, aux yeux du régime des Mollahs, un « Petit Satan »⁽¹⁰⁾.

Troisièmement, le temps de la guerre froide n'est plus et il ne faut pas oublier que les blocs politico-militaires qui la structuraient représentaient également des blocs économiques cohérents. La globalisation qui a succédé, depuis les années 1980, à cet ordre économique de guerre froide rend les rivaux interdépendants ; il est alors d'autant plus aisé de morceler une alliance en exploitant les sujétions économiques de l'un ou l'autre de ses membres. Ainsi, la politique de sanctions contre la Russie dans le cadre de la guerre en Ukraine a été amoindrie pour prendre en compte des intérêts nationaux divers : l'Allemagne importe en effet de Russie 55 % de son gaz et 42 % de son pétrole, contre respectivement 17 et 9 % pour la France⁽¹¹⁾. Le développement d'échanges économiques mondialisés rend donc d'autant moins opérante la politique d'« encerclement par les alliances »⁽¹²⁾ qui avait pu caractériser la diplomatie américaine du *containment* durant la guerre froide.

Ajoutons que la crise des alliances est le fruit d'un processus historique au long cours. L'Otan et le pacte de Varsovie furent compris, à partir des années 1960, comme le produit d'un impérialisme américain d'une part, soviétique d'autre part ; les mouvements de libération nationale et la décolonisation ont donc été, en partie, les fossoyeurs des alliances. Le mouvement des non-alignés, officiellement créé lors de la conférence de Belgrade en septembre 1961, dénonçait ainsi l'exclusivisme des blocs, et rejetait les alliances pour prôner des partenariats fondés sur des intérêts convergents⁽¹³⁾.

Une doctrine diplomatique de contre-insurrection ?

Comment les alliances peuvent-elles survivre au brouillard stratégique qu'introduit la mosaïque de partenariats développée sur les ruines de la guerre froide ?

⁽¹⁰⁾ Voir dans le présent *Cahier* LENORMAND Quentin, « L'exceptionnalité des relations entre Israël et l'Iran : la poursuite d'un partenariat officieux dans un contexte d'hostilité affichée », p. 51-59.

⁽¹¹⁾ MOLLIER-SABET Louis, « La (co)dépendance énergétique de l'Europe et de la Russie en chiffres », *Public Sénat*, 9 mars 2022 (www.publicsenat.fr).

⁽¹²⁾ Cette politique d'alliances avait connu ses fastes dans les années 1950 avec la construction de l'Otase et du pacte de Bagdad. Voir SOUTOU Georges-Henri, *La guerre de cinquante ans. Les relations Est-Ouest 1943-1990*, Fayard, 2000, voir chapitre VIII, p. 278 et *sequidem*. Le *containment* des années 1950 visait en effet à faire pièce à l'URSS, en particulier dans les territoires péninsulaires du *Rimland*. Voir sur ce point ZAJEC Olivier, *Nicholas John Spykman, l'invention de la géopolitique américaine : un itinéraire intellectuel aux origines paradoxales de la théorie réaliste des relations internationales*, Presses universitaires de Paris-Sorbonne (PUPS), 2016, 603 pages.

⁽¹³⁾ Sur le rôle des pays non-alignés dans la remise en cause de l'architecture de sécurité, voir BRAILLARD Philippe, *Mythe et réalité du non-alignement*, The Graduate Institute Geneva, 1992, 136 pages.

Il ne faut pas conclure, de l'identification des limites des alliances, à la nécessité de leur disparition. Celles-ci doivent plutôt se transformer, pour prendre en considération la concurrence que représentent les partenariats stratégiques. Face au nouvel environnement international, tissé de « partenariats irréguliers », il semble que les alliances doivent constituer une véritable « doctrine diplomatique de contre-insurrection », pour faire pièce aux stratégies qui cherchent à les paralyser.

Durant la guerre froide, rejoindre une alliance, c'était choisir un camp. Actuellement, les États qui intègrent une alliance cherchent une garantie de sécurité pour défendre leur intérêt national. Toutefois, cet intérêt national n'exclut pas de défendre aussi des valeurs sur la scène diplomatique ⁽¹⁴⁾. Pour reprendre le mot du journaliste américain Walter Lippmann, une nation est en effet en sécurité lorsqu'elle n'a pas à sacrifier ses valeurs pour maintenir la paix ⁽¹⁵⁾ ; défense de l'intérêt national et défense de valeurs dans la sphère internationale ne sauraient donc être trop simplement opposées. De fait, l'alternative entre alliances et partenariats ne demande pas s'il faut ou non défendre des valeurs dans les doctrines diplomatiques ; elle met en tension les moyens disponibles pour défendre ces valeurs. La question que doivent se poser les stratèges devient alors la suivante : les valeurs que proclame un pays sur la scène internationale sont-elles suffisamment cardinales pour justifier d'intégrer une alliance ? Ici, les alliances ne constituent pas seulement un cadre plus contraignant que les coalitions à géométrie variable. Elles représentent aussi un levier pour défendre des valeurs communes dans l'ordre international.

Les alliances font néanmoins l'objet de méfiances : le risque, pour leurs membres, est de donner une garantie de sécurité qui les engage ensuite dans une guerre non désirée. Le président américain Donald Trump couvrirait ainsi l'Otan d'anathèmes car elle aurait pu entraîner Washington dans un conflit « pour le Monténégro » ⁽¹⁶⁾. Pour décrire les alliances qui précédèrent la Première Guerre mondiale, l'ancien secrétaire d'État des États-Unis Henry Kissinger parlait même d'une « machine de destruction politique » ⁽¹⁷⁾. En 1914, les diplomates européens réagirent en effet mécaniquement aux alliances dans lesquelles ils avaient pris le risque de s'enfermer. En réaction à l'agression autrichienne sur la Serbie le 28 juillet 1914, l'Allemagne déclara ainsi la guerre à la Russie le 1^{er} août. De même, la Russie fut prête à risquer une guerre à mort contre l'Allemagne pour soutenir son allié serbe, ce qui était beaucoup donner pour l'alliance d'un si petit pays. Enfin, l'Allemagne entra en guerre contre la France, parce que la France mobilisa préventivement pour soutenir son allié russe.

C'est donc le caractère automatique de la garantie de sécurité que les alliances portent dans leur sillage qui ne semble plus assuré, pour deux raisons. Premièrement, la solidarité entre les membres d'une alliance pose parfois question. L'Otan, par

⁽¹⁴⁾ Sur la question de l'intérêt national dans les systèmes d'alliances, voir aussi BUZAN Barry et HANSEN Lene (dir.), *International Security*, vol. I, Sage Publications, 2007.

⁽¹⁵⁾ LIPPMANN Walter, *US Foreign Policy, Shield of the republic*, Little Brown, 1943. Sur la question de l'intérêt national dans les systèmes d'alliances voir aussi BUZAN Barry et HANSEN Lene (dir.), *op. cit.*

⁽¹⁶⁾ Voir dans le présent *Cahier* : MAUGER Adrien, *op. cit.*

⁽¹⁷⁾ KISSINGER Henry, *Diplomatie*, chapitre VII, Simon & Schuster, 1994, 864 pages.

*Conclusion - Des guerres irrégulières
aux « partenariats irréguliers »*

exemple, ne dispose que des moyens que les États-membres lui octroient : pour autant, les graves tensions entre la Grèce et la Turquie ⁽¹⁸⁾, toutes deux membres de l'Alliance atlantique, mettent en question la réalité de la garantie que l'une et l'autre seraient prêtes à s'apporter mutuellement. Deuxièmement, les garanties de sécurité qu'offrent les alliances étaient adaptées à un contexte de guerre conventionnelle : pour autant, comment peuvent-elles réagir à la généralisation des conflits irréguliers ? En mai 2018, l'Alliance atlantique constatait les limites de son article 5 dans le cas d'agressions de faible intensité ; le rapport Jopling ⁽¹⁹⁾ proposa alors d'élargir le champ de son application aux menaces dites hybrides ⁽²⁰⁾. Cette proposition est néanmoins dangereuse : la qualification d'une telle menace pourrait conduire à criminaliser un ennemi, et susciter de graves conflits. Du reste, dans un contexte où la garantie que représente l'Otan n'est pas assurée dans tous les cas, nombre de ses membres pourraient refuser d'intervenir pour défendre un allié dans un conflit de faible intensité. Une telle proposition dévaluerait donc l'Alliance atlantique davantage qu'elle ne lui permettrait de répondre aux nouvelles menaces. La guerre irrégulière, tout comme la diplomatie irrégulière, constitue donc une limite puissante à la portée des alliances. De ce point de vue, le retour, en Ukraine, d'une guerre conventionnelle renforce indéniablement l'Otan ⁽²¹⁾. Ce conflit ne saurait toutefois faire oublier l'installation durable de la guerre irrégulière dans l'environnement tactique.

Un cercle vicieux apparaît ici : la garantie de sécurité que représentent les alliances devient de plus en plus incertaine. Cette incertitude pousse donc nombre d'États à les considérer comme des leviers réversibles de puissance plutôt que comme des contraintes diplomatiques véritables. Le rôle ambivalent de la Turquie dans l'Otan en constitue un exemple parlant ⁽²²⁾.

*
**

L'appartenance à une alliance semble être, pour les chancelleries, un moyen de défendre des valeurs devant leurs opinions publiques ; à travers la carte des alliances, nous apercevons donc une cartographie différenciée du rôle des sociétés civiles dans la fabrique de la politique internationale.

Les alliances réclament en effet avec plus d'insistance le recours à une diplomatie publique. Ce qu'écrivait, en 1960, le philosophe Maurice Merleau-Ponty sur les affrontements Est-Ouest est donc encore valable aujourd'hui : « Les purs rapports de

⁽¹⁸⁾ SÉMON Adrien, « La militarisation de la diplomatie turque depuis 2016 », *Les Cahiers de la RDN*, Les enjeux de sécurité en Méditerranée orientale, juillet 2021, p. 70-75 (<https://www.defnat.com/>).

⁽¹⁹⁾ GAUZÈRE-MAZAURIC François et GALVÉ Jean, « Article 5 bis sur la guerre hybride, une machine de destruction politique ? », *Nemrod ECDS*, juin 2018 (<http://nemrod-ecds.com/?p=1995>).

⁽²⁰⁾ L'expression de « guerre hybride » est employée ici en tant qu'elle est utilisée dans le rapport Jopling. Elle représente toutefois une construction de la communauté stratégique américaine pour désigner une continuité entre les stratégies régulières et irrégulières, raison pour laquelle nous lui préférons le terme de « guerre irrégulière ». Voir sur ce point TENENBAUM Élie, « Le piège de la guerre hybride », *Focus stratégique*, n° 63, Institut français des relations internationales (Ifri), octobre 2015 (https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/fs63tenenbaum_1.pdf).

⁽²¹⁾ « Guerre en Ukraine : Vladimir Poutine renforce l'Otan », *Le Monde*, 14 mai 2022 (<https://www.lemonde.fr/>).

⁽²²⁾ Voir dans le présent *Cahier* SÉMON Adrien « La politique d'alliances de la Turquie : de l'alignement sur l'Occident à la recherche de l'autonomie stratégique », p. 43-50.

*Conclusion - Des guerres irrégulières
aux « partenariats irréguliers »*

force sont à chaque instant altérés : on veut aussi avoir pour soi l'opinion. [...] On agit moins pour obtenir un certain résultat dans les faits que pour placer l'adversaire dans une certaine situation morale. De là, l'étrange notion d'offensive de paix : proposer la paix, c'est désarmer l'adversaire, c'est se rallier l'opinion, c'est donc presque gagner la guerre ⁽²³⁾. » De telles « offensives de paix » émaillèrent la guerre froide ; l'Inde, la Chine ou la Russie les voient désormais comme un masque de l'impérialisme. Certains pays craignent donc que les alliances ne constituent un inutile fil à la patte, qui les oblige à entrer dans des conflits non désirés. Elles craignent, en définitive, que les alliances ne « conduisent à la guerre obliquement ; [que celle-ci] ne surgisse à l'un des détours de cette grande politique, qui ne paraissait pas plus qu'une autre de nature à la déclencher » ⁽²⁴⁾. ♦

⁽²³⁾ MERLEAU-PONTY Maurice, « L'homme et l'adversité », *Signes*, Gallimard, 1960, p. 235 (<https://philotextes.info/>).

⁽²⁴⁾ *Ibidem*, p 236.