

CAVALIER SEUL OU ALLIÉ ?

Les alliances dans une ère
d'incertitudes diplomatiques

Novembre 2019

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Par Reinhard Krumm, Alexandra Dienes et Simon Weiß

UNE ÈRE D'INCERTITUDES POUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

L'analyse des experts à propos de la politique internationale est éloquente: le diplomate chevronné, désormais président de la Conférence de Munich sur la sécurité, Wolfgang Ischinger, qualifie l'évolution contemporaine de la politique de sécurité et de défense de « césure historique », justifiant son propos par le fait que de nombreuses « certitudes en matière de politique étrangère sont remises en question ». L'Institut pour la recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI) fait état dans son rapport annuel daté de 2018 de « relations et de rapports de forces géopolitiques et géostratégiques changeants ». Les rédacteurs d'un communiqué du Club russe Valdai prétendent même « vivre dans un monde désintégré ».

Ces analyses sans détour ne sont pas le seul fait de chercheurs et spécialistes « hors sol » : d'après les résultats du sondage intitulé *Security Radar 2019* mené par la Fondation Friedrich-Ebert dans sept pays du continent européen (Allemagne, France, Lettonie, Pologne, Russie, Serbie et Ukraine), la principale source d'inquiétude exprimée par l'écrasante majorité du large échantillon interrogé porte en effet sur la menace de nouvelles guerres ou de conflits militaires. Le risque terroriste et le changement climatique complètent la liste avec un faible écart.

Un résultat qui a de quoi surprendre. Et pour cause: un bilan analogue sur la politique européenne de sécurité et de défense mené dix ans auparavant n'aurait assurément pas produit les mêmes résultats. Si la guerre russo-géorgienne de 2008 avait déjà commencé à assombrir le climat international, les présidents alors en exercice aux Etats-Unis et en Russie, Barack Obama et Dmitri Medvedev, semblaient disposés au renouveau initié par les Etats-Unis. La Russie avait alors soumis des propositions pour l'amélioration de la sécurité en Europe, que les partenaires européens et de l'OTAN ont retenues pour partie, bien que cette initiative soit restée sans suite lors du processus de Corfou organisé par l'OSCE.

Cette promesse de renouveau appartient cependant à une époque révolue. Non seulement les relations entre l'Union eu-

ropéenne (UE) et l'OTAN d'une part et la Russie d'autre part se sont fortement dégradées, mais des dissensions internes aux alliances sont apparues, dissensions qu'il eût été impossible d'identifier encore dix ans auparavant. Cette impression de rupture historique dans le dispositif européen de sécurité et de défense a fait un retour en force sur le continent européen. Un retour qui n'a rien de très étonnant, puisque le projet de renouveler l'approche de la politique étrangère, lancé par l'ancien ministre des Affaires étrangères allemand, Frank-Walter Steinmeier et paru sous le nom de « Un nouveau regard sur la politique étrangère » revendiquait déjà avec justesse « un nouvel élan en faveur d'un ordre mondial juste et pacifié » pour l'avenir, réservant « plus de champ à la réflexion stratégique ».

Cette nouvelle approche a cependant négligé une évolution qui n'a pas tant partie liée à l'apparition ponctuelle et redoutée de crises, assorties d'éventuelles conséquences négatives à moyen-long terme, voire d'hostilités à l'échelle internationale, qu'elle ne concerne le comportement imprévisible des partenaires et la fragilisation des alliances. Comment anticiper que les Etats-Unis eux-mêmes puissent voir le maintien de l'OTAN d'un œil critique ? La Turquie, pays qui occupe une position stratégique importante, n'en était-elle pas un Etat membre incontesté ? Comment se douter que des gouvernements d'orientation populiste fissurent les relations interétatiques au sein de l'Union européenne, ou encore que le processus de réconciliation germano-polonaise, remontant à plusieurs décennies et à peine achevé au sortir de la guerre froide, puisse de nouveau être en danger ?

Comment imaginer que des Etats à l'instar de la Biélorussie ne cacheraient même plus des velléités de s'affranchir du « grand frère » russe dans certains domaines – quand bien même il ne s'agirait que de postures et de discours ? L'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC) elle-même montre des fissures. Les alliés historiques de la Russie tels que l'Arménie ou le Kazakhstan se tournent depuis longtemps vers l'ouest, dès lors qu'il est question de leur développement économique.

UN ESSOUFFLEMENT NOTABLE DES LOGIQUES D'ALLIANCES

Pour le formuler autrement: cette logique d'alliances perçues comme stables et pensées sur le mode de la fin de l'histoire a été soudainement ébranlée. Certains Etats membres ont cessé de suivre à la lettre les objectifs de leurs alliances respectives, dont la mission consistait en Europe à l'époque de la guerre froide – l'OTAN en est un exemple éloquent – à réagir dans le cadre d'une alliance formelle par la voie militaire ou politique contre une agression provenant d'un Etat non membre. Cette conception des relations internationales rendait nécessaire de conclure des alliances pour affronter les défis internationaux.

Cette lecture des relations internationales a perdu sa pertinence universelle, quoique les raisons à l'origine de cette érosion remontent déjà à plusieurs années: le ministre américain de la Défense, Donald Rumsfeld, évoquait déjà la « coalition des volontaires » lors de la seconde guerre en Irak, désignant ainsi les Etats qui avaient soutenu l'invasion de l'Irak. Si les systèmes d'alliances défensives que sont l'OTAN ou l'OTSC sont toujours d'actualité, ils sont néanmoins exposés à des tensions internes. Un analyste de l'OTAN a même jugé nécessaire de publier un article intitulé « Imagining a World without NATO », dans lequel sont formulées plusieurs raisons démontrant qu'une telle évolution ne serait pas souhaitable. Ces mêmes interrogations concernent également l'Union européenne et son pendant eurasiatique, l'Union économique eurasiatique (UEE).

Les raisons de cet essoufflement manifeste des logiques d'alliances sont multiples. D'une part, la confrontation entre les deux blocs a disparu après 1991, du moins provisoirement; la Russie était alors trop affaiblie pour faire valoir ses propres intérêts diplomatiques. Si l'OTAN s'est tourné en direction des pays de l'Est, cet élargissement a davantage eu lieu pour des motifs politiques que véritablement militaires. Cette politique menée dans la période qui a suivi immédiatement l'effondrement de l'URSS a été couronnée de succès, aussi bien grâce à un essor économique remarquable qu'à l'absence de chaos sécuritaire à l'issue de la guerre froide, donnant lieu à ces années du « miracle sécuritaire » pour les populations de l'est comme de l'ouest. En comparaison de la période de confrontation entre les deux blocs et de la course aux armements nucléaires, le danger d'un conflit entre superpuissances était conjuré.

La Russie est pourtant de nouveau perçue comme une menace par les Etats de l'Ouest. Elle n'est cependant pas la seule; derrière la Russie, c'est aussi et surtout la Chine qui inquiète. La perception de cette menace est d'ordre militaire pour la Russie, d'ordre économique pour la Chine. Ce qui n'empêche pas aussi bien les Etats membres de l'UE que les Etats-Unis d'entretenir des relations commerciales avec ces deux pays, moyennant des volumes commerciaux échangés avec la Russie très différenciés selon le partenaire commercial, Union européenne ou Etats-Unis. Perçue comme un risque militaire, la Russie demeure dans le même temps un fournisseur important d'énergie pour l'Europe entière, de quoi susciter des tensions considérables entre les Etats-Unis et l'UE sur fond de construction du pipeline « Nord Stream 2 ».

Ces bouleversements en matière de politique étrangère n'expliquent pas à eux seuls les évolutions de la politique de sécurité et de défense; la digitalisation qui progresse de façon exponentielle, tout comme le développement de nouvelles technologies ont des répercussions sécuritaires. La prise de contrôle sur des banques de données, sur les réseaux sociaux ou encore sur des infrastructures critiques¹, sans oublier l'utilisation de drones militaires sont autant d'exemples de ces répercussions négatives, auxquelles s'opposent les évolutions positives décrites plus haut.

GARDER TOUTES LES OPTIONS SUR LA TABLE

Les évolutions négatives en politique étrangère sont instrumentalisées de manière croissante par des partis nationalistes et populistes, plébiscités à l'intérieur de l'UE et aux Etats-Unis, à des fins de politique intérieure. Ces partis forment des gouvernements dont les intérêts diplomatiques ne passent plus par le multilatéralisme ou des alliances interétatiques à long terme, mais par le biais d'accords bilatéraux ad-hoc nécessitant des compromis politiques moindres. Cette diplomatie d'inspiration populiste permettrait de rétablir d'urgence une identité politique nationale très chère à l'électorat populiste et de revenir à une opposition franche à la mondialisation et ses effets en partie néfastes pour l'économie nationale.

Si la scène internationale venait à évoluer de nouveau vers une confrontation bipolaire, une sorte de G-2, il est à prévoir que des Etats de moindre envergure, portés par des intérêts stratégiques court ou moyen-termistes, coopèrent tantôt avec les Etats-Unis, tantôt avec la Chine, et se joignent à d'autres systèmes d'alliances. Les alliances deviendraient ainsi poreuses. Mark Leonard, du Conseil européen pour les relations internationales, juge une telle évolution fort probable: « la plupart des Etats garderont toutes les options sur la table ».

L'histoire semble se répéter: les similitudes de la situation actuelle avec la période post Congrès de Vienne au 19ème siècle n'auront échappé à personne, période à laquelle les Etats européens changeaient d'alliés comme on change de partenaire en dansant le quadrille. A peine un siècle plus tard, l'évolution des relations internationales et de la politique de sécurité conduisent à cette même fièvre, déjà palpable au début du 20ème siècle en Europe.

Il y a plusieurs années, l'historien Joachim Radkau avait déjà montré dans *L'ère de la nervosité* que les craintes réelles ou supposées au début du 20ème siècle, les faiblesses ou la présomption des Etats, mais également des populations, s'étaient cristallisées dans l'espoir d'un avenir meilleur, faisant du recours à la guerre la possibilité d'une délivrance. Une comparaison avec la situation actuelle aurait quelque chose de prématuré; il reste cependant que les Etats à l'ouest comme à l'est s'appliquent, dans ces temps troublés, à consolider leur identité nationale prétendument fragilisée par un contexte international qui leur serait hostile.

¹ Définies par le programme européen pour la protection des infrastructures critiques (2004), les « infrastructures critiques » désignent un réseau d'infrastructure vitales au fonctionnement d'un Etat, N.d.T.

Selon les résultats de l'étude menée par la Fondation Friedrich-Ebert mentionnée plus haut, les individus interrogés en particulier en Russie, Lettonie, Pologne, Ukraine et en Serbie ont le sentiment que leurs pays respectifs sont privés du statut international qui leur revient de droit. Les Serbes, les Russes, les Ukrainiens et les Polonais ont en outre l'impression que le développement de leur propre pays est entravé par d'autres pays.

Les intérêts nationaux viennent en première position dans les résultats de cette étude, et non les valeurs universelles et les normes internationales. La Chine et la Russie, mais également les Etats-Unis – au moins partiellement – ont déjà ouvert la voie. Ces Etats peuvent s'appuyer sur leur puissance économique et militaire pour déterminer des options diplomatiques, quand les Etats de moindre envergure doivent statuer sur leur politique étrangère dans un monde plutôt multipolaire que multilatéral.

Les grandes puissances ont fourni la preuve que la coopération et la confrontation sont presque conjointement possibles. Ce qui vaut pour les relations sino-américaines vaut également pour les relations sino-russes. Conséquence du sentiment de méfiance qu'inspire les alliances, la tendance à faire cavalier seul sur la scène internationale en suivant l'exemple américain est un phénomène qui progresse, confirmant ainsi les craintes de Gideon Rose, rédacteur en chef de l'influente revue de politique étrangère américaine, *Foreign Affairs*. Ce dernier va jusqu'à prédire que « d'autres Etats vont suivre la voie tracée par Washington ».

DOTER L'UNION EUROPÉENNE D'UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Comment garantir l'avenir de l'UE et de ses Etats membres dans cette tempête que traverse la politique de sécurité? Quelle solution trouver à une époque où envisager la politique de sécurité sous l'angle de la coopération, où prendre en compte les intérêts des autres pays, où se montrer parfois disposé à des compromis ne correspondent plus à l'air du temps? Comment prouver l'efficacité des institutions internationales? Comment échapper à une politique de sécurité de plus en plus opportuniste et indépendante des systèmes d'alliances?

Les responsables politiques ont depuis identifié ce dilemme et s'efforcent de formuler des idées ou de proposer des initiatives. Car le maintien de la sécurité en Europe implique selon le ministre allemand des Affaires étrangères, Heiko Maas, que l'Union européenne « soit enfin en capacité de mener une politique étrangère ». Et le ministre de rajouter en effet qu'« aucun de nos pays européens n'est, du point de vue de la politique de sécurité, assez puissant pour répondre seul aux défis actuels ». La direction du SPD, dans un document-programme publié à l'approche des élections européennes, revendique « une politique commune et efficace en matière de sécurité et de défense » pour l'Europe. Le président français Emmanuel Macron a reconnu lui aussi l'impérieuse nécessité d'une réorientation de la sécurité en Europe, allant même jusqu'à se montrer favorable à la constitution d'une armée européenne. Le dispositif de Coopération structurée permanente (CSP) dans le domaine de la défense au sein de l'Union européenne en est une première étape; jusqu'à novembre 2018, pas moins de 34 projets en la matière ont vu le jour.

Pourtant une chose est sûre: il n'y aura pas de retour à l'ordre sécuritaire des années 1990, comparativement plus stable. Les défis sécuritaires n'ont pas fini de s'accroître. Charge à l'UE de se donner pour mission de s'engager en faveur de normes internationales contraignantes, en faveur d'une politique de sécurité basée sur la coopération – condition sine qua non de son existence –, mais aussi de contrer les effets déstabilisateurs des politiques menées par d'autres Etats. Le succès de cette mission ne pourra être rendu possible que par un inventaire précis des intérêts stratégiques de l'UE, par l'intermédiaire duquel l'UE prendrait conscience aussi bien de ses atouts que de ses faiblesses. Ces intérêts stratégiques peuvent entrer en contradiction avec ceux des Etats-Unis sans pour autant remettre en question la relation transatlantique. La sécurité de l'Europe ne saurait par ailleurs être conçue plus longtemps indépendamment de la Chine. Jusqu'ici, Pékin a largement su tirer profit des conditions du libre-échange, portant ainsi un intérêt à la codification de règles internationales.

La capacité à adapter l'actuel ordre sécuritaire aux défis imminents, pour garantir la stabilité, y compris au cours de la phase de transition, sera le facteur-clé de cette réorientation de la politique européenne de sécurité et de défense. Cette condition remplie, le résultat diffèrera fortement de l'ordre sécuritaire actuel. Il n'y a cependant aucune raison de croire que les alliances encore actives se détournent de leurs valeurs et leurs objectifs communs au cours de ce renouvellement de la politique européenne de sécurité et de défense, pour peu que ces alliances oeuvrent au maintien de la paix. S'agissant de l'urgente nécessité d'élaborer de nouvelles idées, recommandations ou modèles, la conclusion du ministère allemand des Affaires étrangères continue de faire autorité, jusqu'à preuve du contraire: « donner plus de champ à la réflexion stratégique ».

LES AUTEURS

Reinhard Krumm dirige depuis 2016 le bureau régional (Vienne) de la Fondation Friedrich-Ebert consacré à la coopération et la paix en Europe. Jusqu'à fin 2012, Reinhard Krumm était à la tête du département Europe centrale et orientale de la Fondation Friedrich-Ebert (Berlin).

Alexandra Dienes est collaboratrice scientifique au bureau régional (Vienne) de la Fondation Friedrich-Ebert pour la coopération et la paix en Europe.

Simon Weiß est collaborateur scientifique au bureau régional (Vienne) de la Fondation Friedrich-Ebert pour la coopération et la paix en Europe.

CONTACT

Friedrich-Ebert-Stiftung e. V.
41 bis, bd. de la Tour-Maubourg
75007 Paris | France

www.fesparis.org
fes@fesparis.org