

politique étrangère

**Méditerranée, mer
de toutes les crises ?**

*OTAN/Russie : après le sommet
de Varsovie*



politique étrangère

revue trimestrielle
publiée par l'Institut français
des relations internationales

Directeur de la publication

Thierry de MONTBRIAL

N° Commission paritaire

0520 G 81088

N° ISSN

0032-342 X

Rédaction et administration

Ifri
27, rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15
Courriels : david@ifri.org – pe@ifri.org
Tél. : 01 40 61 60 00

Impression

Jouve
1, rue du Docteur Sauvé, 53100 Mayenne

Dépôt légal

Décembre 2016

Revue publiée avec le concours du Centre national du livre.

© Ifri

Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés réservés pour tous pays. En application de la loi du 1^{er} juillet 1992, il est interdit de reproduire, même partiellement, la présente publication sans l'autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

All rights reserved. No part of this publication may be translated, reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or any other means, electronic, mechanical, photocopying recording or otherwise, without prior permission of the publisher.

Politique étrangère est une revue de débats et d'analyses sur les grandes questions internationales : politiques, économiques ou de sécurité. Son ambition est de proposer aux décideurs économiques ou politiques, et aux milieux académiques, des analyses approfondies de l'actualité internationale, des mises en perspective des grands débats en matière de relations internationales, et de constituer un instrument de référence pour le long terme.

Chaque numéro comporte au moins un dossier concernant un événement ou une dimension du débat international, ainsi que plusieurs articles s'attachant à décrypter les questions d'actualité. *Politique étrangère* consacre en outre une large place à l'actualité des publications françaises et étrangères en matière de relations internationales.

Rédacteurs en chef

Dominique DAVID

Marc HECKER

Comité de rédaction

Alain ANTIL (Ifri, responsable Afrique subsaharienne), Denis BAUCHARD (Ifri, conseiller, Moyen-Orient), Christophe BERTOSSI (Ifri, directeur, Migrations et citoyennetés), Corentin BRUSTLEIN (Ifri, coordonnateur, Études de sécurité), Thomas GOMART (Ifri, directeur), Jolyon HOWORTH (université de Yale, professeur), Ethan KAPSTEIN (Institut européen d'administration des affaires, professeur), Jean KLEIN (université de Paris 1, professeur émérite), Jacques MISTRAL (Ifri, conseiller, Études économiques), Mansouria MOKHEFI (Ifri, conseiller, Maghreb/Moyen-Orient), Philippe MOREAU DEFARGES (chercheur à l'Ifri), Éliane MOSSÉ (Ifri, conseiller, Europe centrale et du Sud-Est), Laurence NARDON (Ifri, responsable, Espace et États-Unis), Françoise NICOLAS (Ifri, directeur, Centre Asie – université de Marne-la-Vallée), Dorothee SCHMID (Ifri, responsable, Turquie contemporaine), Hans STARK (Ifri, secrétaire général, Comité d'études des relations franco-allemandes).

Conseil scientifique

Thierry de MONTBRIAL (président) – Hélène CARRÈRE D'ENCAUSSE – Jean-Claude CASANOVA – Gérard CONAC – Jean-Luc DOMENACH – Jean-Marie GUÉHENNO – François HEISBOURG – Jacques LESOURNE – Jean-Pierre RIOUX – Pierre ROSANVALLON – Olivier ROY – Jacques RUPNIK – Georges-Henri SOUTOU – Maurice VAISSE – Alain VERNAY

Rédaction

Daphné BERTIN, Sharleen LAVERGNE

politique étrangère | 4:2016

— revue trimestrielle publiée par l'Institut français des relations internationales —



sommaire

- page 5 **Éditorial**
- page 9 **DOSSIER**
MÉDITERRANÉE, MER DE TOUTES LES CRISES ?
- page 11 **Les politiques méditerranéennes de l'Europe :
trente ans d'occasions manquées**
Par **Jean-François Daguzan**
Une Europe désespérée regarde sombrer ou brûler un environnement régional qu'elle peine à comprendre, encore plus à aider. Jamais le fossé n'a été plus profond entre les deux rives de la Méditerranée.
- page 25 **Migrations en Méditerranée : la crise de l'asile**
Par **Thibaut Jaulin**
L'année 2014 marque une rupture, avec l'arrivée de plus de 200 000 migrants sur les côtes grecques et italiennes. La « crise migratoire » atteint son paroxysme l'année suivante, avec l'arrivée de plus d'un million de migrants, essentiellement par la Grèce.
- page 35 **Le « commerce migratoire » euroméditerranéen**
Par **Michel Peraldi**
Il existe, partout dans le monde, un réseau informel de transport, qui ne passe ni par des agences déclarées ni des entreprises identifiables. Au Mexique on parle de *camionetas*, de *camioncini* en Italie, et de fourgons en France.
- page 47 **Les diplomaties navales en Méditerranée**
Par **Fernando del Pozo**, **Ferdinando Sanfelice di Monteforte**
et **Patrick Hebrard**
Le retrait progressif de la marine américaine de Méditerranée laisse le champ libre à la Russie et à la Chine, dont la présence s'affirme. Face à cette perspective, l'Europe se montre incapable d'afficher une politique commune, et se contente de réagir aux événements.
- page 61 **Méditerranée orientale : de l'eau dans le gaz ?**
Par **David Amsellem**
À l'été 2015, la compagnie italienne ENI a annoncé la découverte, au large des côtes égyptiennes, du plus grand gisement de gaz naturel mis au jour ces dernières

années dans le monde. Baptisé Zohr, le gisement égyptien contiendrait 850 milliards de mètres cubes de gaz et détrônerait ainsi le champ gazier israélien Léviathan.

page 73

La Chine en Méditerranée : un nouvel activisme

Par **Alice Ekman**

Depuis l'arrivée de Xi Jinping à la présidence, la diplomatie chinoise est devenue plus active dans de nombreuses régions du monde. Cet activisme n'oublie pas le bassin méditerranéen.

page 85

CONTRECHAMPS

OTAN/RUSSIE : APRÈS LE SOMMET DE VARSOVIE

page 87

Russie/OTAN : maîtriser la confrontation

Par **Dmitri Trenin**

Pour Moscou, c'est bien au processus d'élargissement de l'OTAN vers l'est ouvert voici 20 ans qu'il faut attribuer la rupture de la coopération de sécurité entre Russie et Occident dans les années 1990 et 2000.

page 99

Adapter l'Alliance au nouvel environnement géostratégique

Par **Jean-Paul Palomeros**

Les alliés confirment la nature défensive de l'OTAN, mais veulent donner l'image d'une institution dynamique et résiliente, préventive et proactive, adaptée aux enjeux de notre temps et prête à faire face à ses responsabilités.

page 109

ACTUALITÉS

page 111

Le salut par les armes ? Défense européenne et relance de l'Union

Par **Louis Gautier**

Depuis des années, l'Europe de la défense piétine. L'Union est en crise et la défense européenne en panne. Cette panne est en fait antérieure à la crise politique de l'Union, mais il y a désormais corrélation.

page 123

Brexit : Que s'est-il passé ? Que va-t-il se passer ?

Par **Jolyon Howorth** et **Vivien Schmidt**

Que peut faire l'UE ? Plutôt que de refuser de négocier, ou de se lancer dans une négociation *ad hoc* avec le seul Royaume-Uni, l'UE doit parvenir à un *new deal* entre tous ses États membres.

page 139

REPÈRES

page 141

Obama ou le retour de la Realpolitik

Par **Tanguy Struye de Swielande**

Si Washington a principalement concentré ses efforts sur le Moyen-Orient et l'Asie-Pacifique, ce n'est pas au point de négliger l'Union européenne et l'OTAN, d'abord en raison de la politique russe en Ukraine.

page 153 **Sommet de l'OTAN à Varsovie : un bilan**

Par **Amélie Zima**

Si tous les participants au sommet de Varsovie ont pris soin de ne pas présenter cette réunion comme un retour à la guerre froide, force est de constater que l'Europe orientale est redevenue une des principales préoccupations sécuritaires de l'OTAN.

page 167 **Les partis ethniques dans les Balkans occidentaux**

Par **Thibault Bouterin**

La notion de parti ethnique n'induit pas nécessairement une incompatibilité entre la défense des droits d'une minorité et une participation active à la conduite d'un projet collectif. Il reste que dans les Balkans occidentaux, ces partis entravent souvent le bon fonctionnement des institutions.

page 177 **LECTURES**

Sous la responsabilité de Marc Hecker

Die Ordnung der Welt. Imperium oder Hegemonie in der Hierarchie der Staatenwelt, d'Ulrich Menzel

Par **Hans Stark**

page 215 **ABSTRACTS**

page 5

éditorial

PRE

Méditerranée : une idée d'empire... Du *Mare nostrum* romain à l'empire européen sans frontière, qui s'imagine aujourd'hui rongé par les vagues de migrants.

L'idée même qu'il existe une Méditerranée, objet politique ou stratégique gérable comme tel, est débattue depuis fort longtemps. Elle est avant tout européenne, et une représentation de projection vers le Sud : projection coloniale, postcoloniale, ou culturelle. Idée prégnante, tant elle fut modernisée par les études braudeliennes, et les politiques englobantes de l'Union européenne.

Le dossier que ce numéro de *Politique étrangère* consacre au bassin méditerranéen dessine sans surprise l'image d'une Méditerranée-réceptacle, réservoir de contradictions, de conflits innombrables. En positif, si l'on peut dire, la Méditerranée peut se définir comme l'une des trois lignes majeures de partage démographique de la planète ; et comme le lieu de rencontre, de croisement, des principales puissances économiques et militaires du monde – y manquait la Chine : elle s'y déploie.

Pourtant, ce « bassin méditerranéen » n'est unifié que sur les cartes. Les migrants eux-mêmes le savent divers, leurs routes connaissant de constantes métamorphoses. Les puissances extérieures le voient le plus souvent comme un espace de transit, de projection, militaire ou commerciale, vers d'autres horizons. Les perspectives commerciales, démographiques, d'exploitation énergétique à l'est de la mer fermée, n'ouvrent nulle voie nouvelle vers une unité méditerranéenne – à laquelle acteurs et peuples de la rive sud n'ont d'ailleurs jamais cru. Ajoutons que l'extension des théâtres conflictuels, à l'est vers la péninsule arabique, à l'ouest dans les profondeurs du Sahel, ne plaide pas plus pour une restauration de l'objet introuvable Méditerranée.

Une bonne démonstration des paradoxes stratégiques du bassin méditerranéen est hélas administrée par l'échec des politiques européennes. Elles furent depuis trente ans multiples, de bonne volonté et justement dépendantes, mais sans doute trop abstraites, trop unifiées par la raison technique pour un espace extrêmement morcelé dans ses intérêts, ses acteurs, ses dynamiques.

L'espace méditerranéen demeure pourtant capital. Au premier chef parce que s'y croisent des crises multiples, les puissances majeures du moment, et plusieurs puissances régionales lourdes. Et plus encore, parce que ces crises mettent en cause, à des degrés divers, la sécurité d'Européens qui forment toujours, en dépit de leurs états d'âme, une des plus formidables

concentrations économiques du monde. Définir ou redéfinir aujourd'hui la Méditerranée, c'est donc à la fois assumer les évolutions de la géographie économique, humaine, et stratégique de « nos Suds », et nous interroger – une fois encore –, sur ce que nous voulons être, Européens, dans notre environnement. Les articles que publie ici *Politique étrangère*, sur les ressources énergétiques, le commerce migratoire, les diplomaties navales, la nouvelle présence chinoise ou les apories des politiques européennes voudraient y contribuer : l'entreprise est évidemment de longue haleine.

L'antirussisme, le pro-russisme, se portent bien. Peut-on, au-delà des glaciations idéologiques et des interpellations de l'actualité, se replacer dans l'évolution de moyen terme des relations entre Moscou et ce qu'elle voit toujours comme l'*Occident* ?

La Russie n'a jamais renoncé à voir (avec quelque raison) dans les choix de l'OTAN post-1989 une avancée occidentale contre ses intérêts et sa zone « naturelle » d'influence. Washington n'a jamais renoncé à faire de l'Alliance l'instrument du *containment*, voire du *roll back* antirusse en Europe du Centre et de l'Est. La réunion d'un sommet de l'OTAN à Varsovie en 2016, après l'acmé de la crise ukrainienne, était éminemment symbolique. Face à une Russie agitée à l'est de l'Europe, multipliant les signes d'un certain *come back* militaire (manœuvres, provocations dosées aux frontières de l'Alliance...), l'OTAN se réappropriait un rôle pâli depuis les années 1990 : la défense collective de ses États membres. Le sommet de Varsovie, pour spectaculaire qu'il voulût être, est resté raisonnable. Réaffirmation de la défense collective contre toute hypothèse d'agression ; mise en œuvre des décisions du sommet précédent du pays de Galles ; déploiements limités et non permanents sur les territoires des alliés les plus à l'est...

Politique étrangère donne dans sa rubrique *Contrechamps* deux lectures, russe et occidentale, des résultats de ce sommet. Elles ne sont pas si éloignées l'une de l'autre. On peut espérer que, de part et d'autre, prévale une interprétation modérée de décisions qui font la part des bruits de bottes, mais n'emportent que des modifications limitées des dispositifs militaires. Reste cependant le problème de fond : l'interprétation par chacun des stratégies de l'autre. Et pour nous, Occidentaux, l'analyse des choix russes de politique étrangère, l'analyse de ce que signifient les évolutions du régime russe lui-même.

2016 a mis en lumière deux données incontestables. Tout d'abord l'éloignement progressif – et revendiqué – de la Russie par rapport aux références

politiques occidentales qu'elle saluait officiellement dans les années 1990 : vision paranoïaque du monde, bricolage d'une idéologie composite anti-occidentale, dérive autoritaire du régime... Mais l'année qui s'achève éclaire aussi la centralité géostratégique, pour l'Europe comme pour le Moyen-Orient (et peut-être demain en Asie), d'une puissance certes faible mais trop longtemps méprisée, avant qu'on ne s'avise de ce qu'elle était non seulement utile mais nécessaire.

Les questions fondamentales ne changent pas. Quelle attitude politique adopter vis-à-vis d'une Russie qui n'est certes pas semblable à nous, mais à la dérive de laquelle nous n'avons aucun intérêt ? La confusion américaine à l'issue d'une étonnante campagne présidentielle, l'atonie européenne, augurent hélas mal d'échanges raisonnables sur un enjeu stratégique majeur.

« Atonie » est au demeurant un terme aimable pour décrire le débat européen actuel. Deux contributions de cette livraison reviennent sur la situation dessinée par le Brexit. La crise de la défense européenne ne date pas du référendum britannique. Mais la situation ébauchée en juin 2016, au moment où fleurissent les menaces périphériques, pourrait-elle pousser à quelque pas en avant décisif, en particulier dans le domaine capacitaire ?

Quant à la négociation du Brexit lui-même, nul ne peut précisément l'imaginer. Mais elle devra prendre en compte deux éléments fondamentaux. Les ressorts de la décision d'outre-Manche d'abord : la réticence fondamentale des Britanniques à endosser toute la logique de la construction européenne, et les contradictions régionales, sociales, politiques, du Royaume-Uni lui-même. Et puis ce que les Européens voudront faire eux-mêmes de l'Union à 27. Verront-ils le Brexit comme le début d'une fin, ou comme un nouveau départ ? Le Brexit signe bien un double départ : celui du Royaume-Uni, celui des 27 qui continuent. Si la direction du premier est à peu près claire, celle du second est bien brumeuse.

politique étrangère

page 9

dossier

MÉDITERRANÉE, MER DE TOUTES LES CRISES ?



Les politiques méditerranéennes de l'Europe : trente ans d'occasions manquées

Par **Jean-François Daguzan**

Jean-François Daguzan est directeur adjoint de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS).

L'Union européenne tente depuis plus de trois décennies de définir une stratégie méditerranéenne. Mais ni le processus de Barcelone, ni la Politique européenne de voisinage, ni l'Union pour la Méditerranée n'ont pu créer une communauté méditerranéenne pour le développement ou la sécurité. Les perspectives actuelles sont peu encourageantes, même si la situation dans nombre de pays de la rive sud, et les conflits du Levant ou du Sahel, rendent une telle stratégie encore plus pressante.

politique étrangère

L'Union européenne tente de poursuivre une politique méditerranéenne depuis plus de 30 ans¹. Après la chute de l'URSS cet objectif semblait à sa portée, la guerre du Koweït et le rapprochement israélo-palestinien la rendant prioritaire. Cette politique, passé l'élan initial, est pourtant allée en s'affaiblissant, jusqu'à quasiment s'éteindre. Aujourd'hui, une Europe désemparée regarde sombrer ou brûler un environnement régional qu'elle peine à comprendre, encore plus à aider. Jamais le fossé n'a été plus profond entre les rives de la Méditerranée alors que se dresse un mur physique et mental qui a pour nom : terrorisme islamique, réfugiés et conflits.

Dès les années 1960 des accords de coopération sont signés d'abord bilatéralement puis par zones (occidentale, orientale avec les cas spéciaux de la Yougoslavie, de la Turquie et d'Israël). Mais la guerre froide impose sa césure : les pays méditerranéens se rattachent peu ou prou à chacun des deux blocs, le statut « non-aligné » de certains dissimulant à peine leur inclination socialiste. L'OTAN et la vi^e flotte règnent sur le bassin tandis que la v^e *Eskadra* soviétique s'attache à les challenger. Kadhafi, au pouvoir à partir de 1969, joue une partition indépendante, au fort potentiel

1. 1972, lancement de la Politique méditerranéenne globale (PMG) à vocation exclusivement économique.

de déstabilisation *erga omnes*, alors que le terrorisme palestinien mobilise l'attention de l'opinion internationale.

À partir de 1991, la chute du mur de Berlin et la disparition de l'Union soviétique rebattent les cartes. Au tout début des années 1990 une première initiative est lancée à l'initiative de l'Espagne et de l'Italie : la Conférence pour la sécurité et la coopération en Méditerranée (CSCM), à l'imitation de la CSCE (qui deviendra OSCE). Mal préparée, trop ambitieuse, elle se perd dans les complexités méditerranéennes. La question palestinienne plane déjà sur les débats. La France, brutalement douchée par son échec au Liban, tente de se relancer sur la Méditerranée occidentale en créant le Forum méditerranéen à Tanger, axé sur la culture, et un premier Processus 5+5. Informel et non contraignant, réservé aux deux rives de la Méditerranée de l'Ouest (avec les institutions européennes et l'Union du Maghreb arabe), ce dernier échoue sur la mise sous embargo de la Libye et la guerre du Koweït.

L'invasion du Koweït et la réponse occidentale (500 000 hommes déployés dans le Golfe) créent un maelström anti-occidental dans les pays arabes. À sa périphérie, l'Europe voit, stupéfaite, des masses arabes crier leur haine devant des leaders dépassés, alors que défilent en boucle les missiles de Saddam sur les nouveaux médias mondialisés. L'électrochoc incite les pays européens à se mobiliser contre cette «dérive des continents²». En 1994, une communication de la Commission au Conseil fait un état particulièrement lucide de la situation et propose une politique ambitieuse³.

1995 : l'année de tous les espoirs

Le succès fut au rendez-vous à Barcelone les 27 et 28 novembre 1995. La salubre peur européenne, l'intérêt bien partagé des leaders méditerranéens, et les accords d'Oslo signés l'année précédente, convergent vers la signature d'un texte ambitieux, dessinant une communauté de destin entre l'Europe en formation et les pays riverains (Mauritanie, Jordanie et Palestine incluses mais sans la Libye) – une partie de ces pays étant engagés dans un processus d'adhésion (Chypre, Malte, Turquie).

Le texte prévoyait trois volets de coopération⁴ : 1) Le «Partenariat politique et de sécurité» ambitionnait de créer «un espace commun de paix

2. Selon les mots d'Henri Regnault.

3. Communication de la Commission au Conseil d'Essen, octobre 1994 : «Renforcement de la politique méditerranéenne de l'Union européenne : établissement d'un partenariat euro-méditerranéen», 10-94 (427), du 25 octobre 1994, Bulletin de l'Union européenne 2/95.

4. Voir texte intégral sur : <<http://eur-lex.europa.eu>>.

et de sécurité», et proposait pour plate-forme : le règlement pacifique des conflits, la réduction des armements, le renoncement au terrorisme et la lutte contre la prolifération. 2) Le volet « économique et financier » annonçait une grande politique économique fondée sur des aides financières substantielles aux États du Sud et de l'Est en échange de réformes administratives, douanières et financières de type libéral, et la mise en œuvre, à l'horizon 2020, d'une « zone méditerranéenne de libre-échange ». 3) Le dernier volet, « attrape-tout », touchait aux domaines politique et social, mêlant évolution des droits de la femme, élections libres, progression démocratique et développement de la société civile. Cette dernière dimension fut le parent pauvre du projet.

Ce Partenariat euro-méditerranéen (PEM) s'inscrivait dans le mouvement de la mondialisation libérale, recoupant les idées d'un Shimon Pérès qui, avec son concept de *New Middle East*, plaidait pour une intégration économique du Proche et Moyen-Orient marginalisant *de facto* les problèmes politiques : l'UE endossa cette vision. L'assassinat d'Itzhak Rabin le 4 novembre 1995 mit un terme au processus de paix et tua dans l'œuf cette dynamique.

Cette même année, l'OTAN lançait à l'initiative de l'Espagne et de l'Italie son « dialogue méditerranéen ». Il s'agissait de ne pas laisser l'initiative à la seule UE. Mais ce partenariat n'incluait que certains États méditerranéens (pays du Maghreb francophone, Égypte, Jordanie, Israël) et se limitait à l'information, à la formation, et à des mesures de transparence (association aux manœuvres.)

De Charybde en Scylla

En 1999, Paris tente de relancer le projet de Charte méditerranéenne annoncé dans la Déclaration de Barcelone⁵. Ce texte, symbolique, eût marqué l'indivisibilité de destin entre Europe et Méditerranée, délimitant un espace conjoint de sécurité et de stabilité : il ne fut pas signé, la crise continuant au Proche-Orient.

Le dixième anniversaire du Partenariat, en 2005, à Barcelone même, confirma sa paralysie. Le blocage traduisait une double réalité. Les pays du Sud, au-delà du contentieux avec Israël, étaient insatisfaits des résultats obtenus (quelle que fût leur responsabilité en la matière) et affichaient une incompréhension – réelle ou feinte – des objectifs européens, notamment

5. Voir J.-F. Daguzan, « La Charte pour la paix et la stabilité : un socle concret pour la maison commune euro-méditerranéenne », STRADEMED, Euro-Méditerranée 1995-1999, premier bilan du Partenariat, FMES, Toulon, 2000, p. 111-122.

depuis le lancement en 2003 de la Politique de voisinage. « L'appropriation » du partenariat par le Sud avait échoué. Seul point positif : le programme financier MEDA et les accords bilatéraux avaient représenté un soutien significatif à certains États, et les programmes de coopération noué des liens forts, sous-tendus par des centaines de micro-coopérations. Mais la paralysie était telle que la Commission intitulait sa communication sur le PEM dix ans après son lancement : « Passer aux actes.⁶ »

L'ambition du PEM avait été remarquable dans sa triple dimension mais elle n'avait pu surmonter les crises (notamment l'affaire israélo-palestiniennne) pour imposer un cadre générique de coopération. Et le lancement en 2003 de la Politique de voisinage rendait illisible le projet de l'UE en matière de politique étrangère de proximité. Mais y en avait-il un ?

L'outil égalisateur de la Politique de voisinage : la fin d'une ambition régionale ?

Pour répondre à la diversité de ses périphéries, l'UE mit en place à partir de 2003 le cadre politico-juridique de la Politique de voisinage (PEV). L'approche avait pour intérêt de normaliser la démarche de coopération de l'Union. Le référentiel reprenait la philosophie politique et économique de l'Europe et certains critères en matière de sécurité (essentiellement contre le terrorisme et la prolifération). Les États partenaires devaient adhérer à ce *corpus* pour bénéficier de l'aide européenne. Mais cette dimension théorique se concrétisait dans des points très pratiques : mise en conformité des législations, réforme des administrations, fiscalité, douanes, etc.

La PEV s'articulait alors autour de trois concepts : l'appropriation, la différenciation sélective (spécificité de chaque pays) et la conditionnalité ; (l'aide est subordonnée à certains progrès ou comportements)⁷.

La principale qualité de la PEV fut d'égaliser pour tout État périphérique les conditions d'accès à la coopération européenne ; mais cette qualité fut vécue aussi comme son défaut principal. On lui reprocha de nier les spécificités nationales et régionales, et de considérer que l'Ukraine valait le Maroc, et la Moldavie la Tunisie. Cette politique fut perçue comme ignorant les processus historiques de coopération et les liens particuliers

6. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la préparation de la conférence des ministres des Affaires étrangères de Tampere (27 et 28 novembre 2006). Le partenariat euro-méditerranéen : passer aux actes, Bruxelles, le 25 octobre 2006 COM final.

7. Voir E. Lannon (dir.), *The European Neighbourhood Policy's Challenges/Les défis de la politique européenne de voisinage*, Cahiers du Collège d'Europe, Bruxelles, European Inter university Press-Peter Lang, 2011.

établis de longue date. Les optimistes voyaient dans la PEV l'approfondissement de Barcelone et la concrétisation des exigences de l'UE : résultats politiques et économiques contre financements. Les pessimistes pressentaient au contraire la fin d'une démarche multilatérale assez unique (le Partenariat), qui incluait l'idée d'un destin partagé, la notion de co-développement, et l'affirmation d'une spécificité méditerranéenne plongeant ses racines dans l'histoire.

L'ambition du PEM s'est en définitive diluée dans les relations bilatérales peu dynamiques, et la PEV fut perçue par le Sud comme un moyen d'éliminer le Partenariat et sa dimension politique. Paradoxalement, c'est pour mieux reprendre en compte cette dernière spécificité que la France s'attacha à achever le Partenariat, pour lui substituer une nouvelle ambition : l'Union pour la Méditerranée.

L'Union pour la Méditerranée : une bonne idée fracassée

Parvenu au pouvoir, Nicolas Sarkozy faisait de l'Union pour la Méditerranée un des principaux chevaux de bataille de sa politique extérieure. Candidat, il avait posé à Toulon le 7 février 2007 les bases d'une Union méditerranéenne⁸. Après un démarrage contrarié par des erreurs de communication, notamment vis-à-vis de l'Allemagne et de l'Union européenne, le nouveau projet a fixé le 13 juillet à Paris ses axes de travail et d'action ; puis, à la conférence des ministres des Affaires étrangères à Marseille les 3 et 4 novembre 2009, les prémices de sa structure⁹.

Les discours du président français proposant une nouvelle initiative en Méditerranée (Toulon, puis Tanger) portaient d'une critique radicale du Partenariat euro-méditerranéen, et du caractère bureaucratique et euro-orienté du processus engagé en 1995. La proposition française était de lui substituer une initiative politique marquant l'égalité des partenaires des deux rives, et réalisant rapidement des projets concrets¹⁰.

Porteuse d'une réelle attente, l'UPM fut victime de ses propres sous-entendus, et de sa construction idéologique. Dans l'esprit de ses concepteurs figurait l'idée – consciente ou non – d'une Méditerranée telle qu'imaginée par le Second Empire – rencontre de la latinité et

8. Texte intégral sur le site de soutien à Nicolas Sarkozy : <<http://sites.univ-provence.fr>>.

9. AFP, Reuters, « L'Union pour la Méditerranée officiellement lancée », *Le Monde*, 13 juillet 2008, disponible sur : <www.lemonde.fr>.

10. Voir D. Schmid, *La politique méditerranéenne de l'UE, au risque de l'UPM*, VII Seminario internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterraneo, Conflictos regionales y estrategias de seguridad, Eduard Soler i Lecha et Fadela Hilali (dir.), CIDOB, Barcelone, 2009, p. 37.

de l'arabité –, maintenue jusque dans les années 1960 pour défendre la colonisation, et qui n'est d'ailleurs pas étrangère à Barcelone 95¹¹. Cette vision constituait en réalité pour la France une soupape de sécurité, l'espace continental étant verrouillé par l'Allemagne notamment – il s'y ajoutait en l'occurrence au début du xxi^e siècle une forte dose d'anti-européanisme. La première version du projet – contre tout réalisme – éliminait l'Allemagne et l'Union européenne, oubliant que le voisin d'outre-Rhin avait joué un rôle majeur dans l'appropriation du processus de Barcelone par l'Europe du Nord en 1995, et que l'UE payait... Qui plus est, il paraissait un peu trop clair que l'affaire avait été aussi montée pour sortir la Turquie d'une dynamique d'adhésion, et la confiner à un espace méditerranée limité. Ankara, qui avait compris la manœuvre, se déchaîna contre le projet. Il s'agissait enfin d'opposer la collectivité d'États souverains, réunis dans une organisation multilatérale classique, au supposé modèle bureaucratique intégrateur et directif de l'UE.

L'avalanche des critiques et la découverte de la dure réalité des rapports de force firent reculer la présidence française, qui réintégra tout le monde dans le projet (y compris la Ligue arabe, non initialement prévue).

L'UPM, caisse de résonance des blocages de la région

Mais une autre difficulté pointait immédiatement, le président français ayant imprudemment promis les mêmes responsabilités à plusieurs des principaux leaders maghrébins... La France se replia donc vers des appuis plus orientaux : le président Moubarak assumera la première co-présidence, et Bachar Al-Assad sera invité aux festivités du 14 Juillet, le premier secrétariat général étant confié à un Jordanien.

Les résultats de ce nouveau montage ne se firent pas attendre et le processus politique fut bloqué suite à la guerre de décembre 2008 contre le Hamas à Gaza. Comme redouté, l'UPM se transforma en caisse de résonance de toutes les récriminations politiques de la région. La nouvelle institution devait pourtant en principe prendre son essor sur six projets « concrets » mobilisateurs : la dépollution de la Méditerranée, les autoroutes maritimes et terrestres, la protection civile pour répondre aux catastrophes naturelles, une université euro-méditerranéenne, l'énergie solaire, et une « initiative méditerranéenne de développement des affaires. » Mais la politique ne se marginalise pas si aisément.

11. Voir J.-F. Daguzan, « La fin de la Méditerranée ? Conséquence des révolutions arabes », Dossier coordonné par P.-Y. Beaurepaire : « Recompositions géopolitiques en Méditerranée : un défi pour les Mediterranean Studies », *Cahiers de la Méditerranée*, n° 89, 2014, p. 65.

Ce qui était devenu le Partenariat euroméditerranéen/Union pour la Méditerranée lors de la conférence de lancement du 15 juillet 2008 à Paris avait affiché des ambitions. La question financière était primordiale. Or, pour la Commission européenne, il était hors de question d'utiliser les fonds de la Politique de voisinage et, très vite, l'appel aux fonds souverains du Golfe (et notamment du Qatar) devait se heurter aux réalités de la crise économique et financière mondiale. Dès son lancement, la nouvelle organisation trouvait donc ses limites budgétaires.

L'UPM, qui devait être la grande organisation mobilisatrice du projet euro-méditerranéen, n'est plus aujourd'hui que la gestionnaire d'une vingtaine de projets – honorables mais limités. La montagne, du fait des erreurs majeures de ses concepteurs, a accouché d'une souris.

Le choc des révolutions arabes : la fin d'un modèle

Les révolutions et autres mouvements de transformation des rives sud et est de la Méditerranée prirent de court l'Union européenne, comme ses États membres. Le modèle de coopération qui s'était mis en place depuis 1995, renforcé par l'UPM, reposait sur des liens étroits avec les leaders autoritaires du monde arabe, qui garantissaient la stabilité du système. Avec leur sortie forcée, le modèle de stabilité autoritaire disparaissait d'un coup. L'Union européenne, fortement choquée par la crise économique et financière, se retrouvait spectatrice muette d'un tremblement de terre massif à sa porte. L'appel aux processus démocratiques et la conscience des difficultés économiques à venir étaient désormais les leitmotifs d'une époque incertaine¹². Il fallut attendre le « réexamen de la Politique européenne de voisinage » de novembre 2015, pour assister à une prise en compte officielle des bouleversements qui embrasaient tant l'Est européen (Biélorussie, Géorgie, Ukraine, etc.) que les pays arabes¹³.

Le texte prend la mesure du changement : « Au cours des douze dernières années, nombre de pays entourant l'UE ont connu des changements radicaux. Certains de ces changements ont été positifs : des acteurs locaux ont pris des mesures en vue d'engager des réformes pour instaurer l'état de droit et la justice sociale et renforcer l'obligation de rendre des comptes, l'attribution du prix Nobel de la paix au quatuor tunisien en étant l'illustration. Dans le même temps, les conflits, l'essor des extrémismes et du terrorisme, les violations des droits de l'homme

12. « The EU Response to the Arab Spring », Washington The Brookings Institution, Bruxelles, 12 juillet 2011, A 276/11, 5 p., disponible sur : <www.consilium.europa.eu>.

13. Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des Régions, Bruxelles, le 18 novembre 2015, JOIN (2015) 50 final, 25 p.

et d'autres défis posés au droit international, ainsi que les bouleversements économiques ont entraîné un afflux de réfugiés. Tout cela a laissé des traces à travers l'Afrique du Nord et le Proche-Orient, comme en témoignent le lendemain des printemps arabes et la montée en puissance de l'EEIL (État islamique en Irak et au Levant)/Daech.¹⁴ »

La communication souligne aussi « l'interdépendance » entre l'UE et sa périphérie et prêche pour la mise en œuvre de « partenariats plus efficaces ». Pour y parvenir, les instances communautaires préconisent les mêmes recettes : bonne gouvernance, marchés ouverts, croissance et développement économique sans exclusive. Récent est l'accent mis sur la sécurité, qui s'impose désormais comme un sujet non seulement majeur mais pratique et opérationnel : « Intensification avec nos partenaires des travaux en matière de réforme du secteur de la sécurité, de prévention des conflits et d'élaboration de stratégies de lutte contre le terrorisme et la radicalisation, dans le respect absolu du droit international sur les droits de l'homme.¹⁵ »

Ces considérations se trouvaient déjà dans Barcelone 95. La nouvelle PEV propose d'agir concrètement sur la prévention des conflits, « au moyen de procédures d'alerte précoce alliées à des mesures préventives également précoces, et au renforcement de la capacité des partenaires à cet égard¹⁶ ». L'insistance sur la réforme du secteur de la sécurité (RSS) vise à faire évoluer le rôle des armées vers plus de professionnalisme. On insiste également sur le soutien à la lutte contre la prolifération NRBC, contre le radicalisme, et sur le soutien spécifique à la jeunesse ; sur la lutte contre la criminalité organisée ; sur la relance de la PSDC et la mise en place de partenariats ; sur la gestion de crises de toutes natures (sanitaires, naturelles ou industrielles) par le renforcement de la coopération des protections civiles ; enfin sur une coopération accrue concernant les migrations et les réfugiés, avec la mise en œuvre d'une « approche intégrée » assurant le contrôle aux frontières et l'insertion des migrants réguliers. Plus intéressant, le texte souligne la nécessité de prendre en compte les zones périphériques qui influent sur la sécurité de l'espace euro-méditerranéen – notamment le Golfe, le Sahel ou la mer Noire¹⁷. Le texte met enfin en avant un rôle accru pour l'UPM « dans le soutien apporté à la coopération entre voisins du Sud ».

14. *Ibid.* p. 2

15. *Ibid.* p. 3.

16. *Ibid.* p. 4.

17. *Ibid.* p. 22.

Le document souligne que l'UE a engagé 15 milliards d'euros sur la période 2014-2020 pour contribuer à la stabilisation de son voisinage : somme considérable pour un temps de disette. La question demeure de l'impact réel de ces financements en faveur de la stabilité recherchée.

La nouvelle politique méditerranéenne de l'UE : une grande stratégie ?

En juin 2016, au terme d'un long cheminement et d'innombrables allers et retours, « la nouvelle stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne » a vu le jour, sous le titre : « Vision partagée, action commune : une Europe plus forte.¹⁸ » Ce texte s'intéresse évidemment à la Méditerranée : « Une Méditerranée, un Moyen-Orient et une Afrique paisibles et prospères », reprenant globalement les considérations développées au profit de la politique de voisinage renouvelée.

L'UE prend acte du « tourbillon » de crise sans doute ouvert pour des décennies. Il s'agit donc de développer des stratégies propres (résolution des conflits et développement des droits de l'homme) pour faire face à la menace terroriste, au défi démographique, aux migrations et au changement climatique, et « de saisir les opportunités pour une prospérité partagée ». La résolution des conflits aura pour priorité la Syrie, la Libye et le conflit israélo-palestinien – sur la base de la solution à deux États, et des lignes d'armistice de 1967¹⁹.

Cette stratégie constate avec réalisme le déficit de dynamique des organisations régionales *ad hoc*. L'UE favorisera dès lors une « coopération multilatérale fonctionnelle », censée faire le pont avec les autres organisations. Cette coopération « pratique », conduite *via* l'Union pour la Méditerranée, s'occupera plus spécifiquement des trafics, de la sécurité des frontières, du contre-terrorisme, de la non-prolifération, de l'eau et de la sécurité alimentaire, de l'énergie et du climat, des infrastructures, et du management des désastres²⁰. La Turquie campe également au cœur des préoccupations, à travers « l'ancrage à la démocratie » du pays, et la « poursuite du processus d'adhésion » (que l'on sait pourtant problématique).

L'ouverture vers le Golfe et la bande saharo-sahélienne est intéressante (elle était déjà évoquée dans la PEV renouvelée). Elle est en réalité

18. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, juin 2016, 54 p., disponible sur : <<http://europa.eu>>.

19. Objectif désormais physiquement irréalisable mais symbolique.

20. Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des Régions, Bruxelles, le 18 novembre 2015, JOIN (2015) 50 final, p. 35.

Une ouverture vers le Golfe et le Sahel

une redécouverte du Partenariat stratégique avec la Méditerranée et le Moyen-Orient adopté par le Conseil européen le 14 juin 2004, texte remarquable dont les propositions avaient pourtant tout de suite été passées par pertes et profits²¹. L'UE suggère donc un dialogue avec l'Iran et le Conseil de coopération du Golfe (CCG), et souligne les interconnexions incontournables avec le Sahel d'une part, la Corne de l'Afrique de l'autre – la lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme s'imposant ici comme des sujets centraux.

Les pages sur la Méditerranée élargie ne se distinguent guère par leur novation ou leur dynamique : écho de la difficulté à s'accorder lors de la rédaction... La stratégie globale reflète, par son caractère lénifiant, la crise majeure que connaît aujourd'hui l'UE. Le maître-mot de la version anglaise est *join-up* – traduit par « concertation²² ». Concertation entre États membres, concertation avec les partenaires : si le dialogue est certes nécessaire, l'omniprésence de ce terme n'en dénonce pas moins quelque désarroi face aux modalités de l'action. La stratégie de l'UE doit, au final, être « crédible » (ce qui est bien le moins), et « réactive » (et non active).

Faute d'une véritable dynamique interne et d'un accord sur les buts stratégiques et les moyens d'y parvenir, la stratégie se contente d'un catalogue. Comment imposer une vision vers l'extérieur quand la cohésion interne est absente²³ ? Et pourtant jamais la situation n'a été si mauvaise. Comme le souligne le texte : le terrorisme, les masses de réfugiés, les conflits, font basculer la Méditerranée dans une situation nouvelle – au moins pour sa partie orientale et pour le Sahel. Et d'une certaine manière, le Maghreb francophone est pris en étau entre ces deux zones crisogènes et leur cortège de violence.

Et ça ne devrait pas s'arranger...

Quel bilan pour ces vingt années de coopération contrariée ? On ne peut que regretter les occasions manquées. Quand Nicolas Sarkozy, dans un accès de lyrisme, s'écriait : « C'est ici que tout se gagnera ou c'est ici que tout se perdra », il n'avait pas tort.

21. Cette nécessité absolue de penser en terme d'interconnexions a été défendue avec acharnement, voir notamment, J.-F. Daguzan, « La fin de la Méditerranée ? Conséquence des révolutions arabes », *op. cit.* « Sécurité et défense de l'UE, Textes fondamentaux 2004 », vol. 5, *Cahiers de Chaillot* n° 75, février 2005, disponible sur : <www.iss.europa.eu>, p. 136.

22. « Become More Joined-Up », p. 49. Synthèse en français, SN 10193/16, p. 5.

23. T. Schumacher, « Back to the Future: The "New" ENP towards the Southern Neighbourhood and the End of the Ambition », *CEPOB*, n° 1, 16, p. 3, disponible sur : <www.coleurope.eu/cepob>.

La coopération méditerranéenne s'est heurtée à deux logiques contradictoires de la part de l'Union européenne : celle de l'assimilation limitée ou réduite aux acquêts (PEV), et celle de la sécurité à tout prix associée au libéralisme dominant (PEM-UPM).

Deuxièmement le projet global s'est heurté au refus de la primauté du politique. Le conflit israélo-palestinien, mais aussi le conflit du Sahara occidental, le conflit de Chypre avaient beau être chassés par la porte, ils revenaient par la fenêtre. Chaque drame paralysant un peu plus la situation politique et les tentatives d'une coopération globale qui ne pouvait en rester qu'au stade technique.

Troisièmement, le projet euro-méditerranéen s'est construit, côté UE, sur l'adhésion au modèle de « stabilité autoritaire » décrit en son temps par Hubert Védrine. Autrement dit, c'est par le marchandage avec les régimes autoritaires que l'UE achetait sa sécurité. Ce choix implicite a eu pour effet d'aveugler les Européens sur les modèles répressifs en place – (confortés par le blanc-seing américain antiterroriste dans l'après 11 Septembre). D'où le renforcement souterrain d'une opposition invisible (surtout à qui ne voulait voir), qui profita aux plus structurés : les mouvements islamiques (essentiellement la mouvance des Frères musulmans), puis les djihadistes.

L'UPM aurait pu être la grande relance qu'appelait la dynamique euro-méditerranéenne. Mais la multiplication des erreurs (la tentative de marginalisation de l'Allemagne et de l'UE notamment) et la bataille des egos dirigeants outre-Méditerranée tua l'initiative dans l'œuf. Côté OTAN, le Dialogue méditerranéen (auquel il faut adjoindre l'Initiative de coopération d'Istanbul, qui ouvre le dialogue avec le Moyen-Orient et le Golfe) reste limité par sa nature même (sa dimension défense), et la présence d'Israël²⁴. Seul semble surnager le processus 5+5, relancé en 2001 après 10 ans d'atonie. Ce dialogue, par son caractère informel, trouve grâce auprès de l'ensemble de ses participants et permet une réflexion utile sur le terrorisme, la sécurité maritime et d'autres sujets²⁵. Mais une fois encore la dimension politique en est absente.

24. Voir notamment A. Benantar, « (Re)penser le(s) relation(s) OTAN-Maghreb : perspectives et limites d'un dispositif régional de sécurité limité au Maghreb ? » et J.-L. Samaan, « Le Dialogue méditerranéen à l'épreuve du Printemps arabe » in B. Saïdy (dir.), *L'OTAN et le Maghreb*, Paris, L'Harmattan/FRS, 2014.

25. Ce dialogue est organisé en rencontre de chefs d'États (rares), et ministérielles (régulières). Dans le domaine de la défense, les chefs d'état-major se rencontrent désormais et, côté intérieur, outre le terrorisme, les sujets concernent la criminalité organisée et l'immigration illégale. Les autres dimensions sont l'éducation, l'eau, l'environnement, le transport, les migrations, l'enseignement supérieur et la recherche. Voir J.-F. Coustillière (dir.), *Le 5+5 face au défi du réveil arabe*, Paris, L'Harmattan, 2012.

La Méditerranée se retrouve une nouvelle fois sans vision²⁶. Aujourd'hui si le constat de l'UE est lucide, comme semblent le montrer les textes, on voit mal émerger une véritable dynamique. L'UE donne l'impression de n'avoir pas pris la mesure de l'intensité de la situation, et de continuer avec les instruments du passé.

À sa décharge, les réactions des pays du Sud et de l'Est méditerranéens (hors zones de guerre) ne peuvent rendre optimistes sur l'établissement d'un dialogue fructueux. Israël continue de se «bunkériser». L'Égypte se replie sur ses problèmes ; la Tunisie se perd dans des manœuvres politiques ; l'Algérie subit la crise des hydrocarbures avec un exécutif atone. Seul le Maroc s'accroche politiquement et économiquement par un compromis historique avec les islamistes. La région arabe frappe par un paradoxe

La Méditerranée une fois de plus sans vision

permanent. On y assiste à un mouvement de transformation massif et de longue durée – y compris par la violence – de l'État et de la société, ouvert en 2011, où l'État islamique et Al-Qaïda jouent leur partition, et où des disparitions d'États semblent désormais possibles. Ce mouvement n'épargne et n'épargnera personne. De l'autre côté, les États qui «tiennent» demeurent marqués par leur immobilisme, et les réformes structurelles restent à mi-gué. La région apparaît comme pétrifiée, incapable qu'elle est d'imaginer un nouveau modèle de développement qui lui permettrait de sortir de la quasi-stagnation où elle est plongée depuis les années 1980.

Face à elle, l'Asie a explosé. Vingt ans après la Déclaration de Barcelone, la convergence économique n'est pas au rendez-vous autour de la Méditerranée. La vision euro-méditerranéenne reste une illusion faute de systèmes productifs dynamiques, de bureaucraties efficaces et d'élites porteuses, alors que le terrorisme et les réfugiés accélèrent le repli européen. La libéralisation économique entamée dans le cadre de l'ajustement structurel et du cadre de Barcelone – inégale selon les pays – n'a guère bénéficié aux populations. De même, les inégalités persistent, quand elles ne se creusent pas encore, entre secteurs protégés et secteurs traditionnels (notamment les campagnes) – ceci influant sur la détérioration du cadre politique, et favorisant l'islamisme. Pourtant, la mondialisation de ces économies est une réalité. Les entreprises chinoises ratissent certains marchés méditerranéens. Mais l'élément moins connu est la liaison

26. Nathalie Tocci, une des principales plumes de la Stratégie globale de l'UE et Eduard Soler i lecha, justifient la difficulté de la tâche car elle aura à «assumer une transition vers l'inconnu» et «que l'UE n'a pas le pouvoir de déterminer l'ordre régional». C'est le nœud du problème qui est dramatiquement exposé par ces auteurs, le constat de l'impuissance. «Implications of the EU Global Strategy for the Middle East and North Africa», *MENARA Futures Notes*, n° 1, juillet 2016, p. 4, disponible sur : <www.cidob.org>.

désormais de plus en plus forte avec les économies du Golfe, dont les investissements, mais aussi l'aide, se substituent progressivement à la prééminence passée de l'UE...

Jeter le bébé avec l'eau du bain ?

Penser que tout fut négatif dans ces 20 années de coopération – comme le proclamaient les inventeurs de l'UPM – serait une erreur majeure. La véritable force du PEM a résidé dans le formidable réseau de solidarité qui s'est mis en place autour de la Méditerranée. Des milliers de programmes sont actifs, qui structurent un espace de coopération touchant toutes les strates sociales et économiques, du grand projet d'infrastructure au micro-projet. Les succès modestes du PEM tiennent à ces petits programmes. Le Partenariat, quelles que soient les formes empruntées, est d'abord un ensemble de réseaux liant les hommes, les pays, les rives. Dans ce schéma, le programme MEDA a joué un rôle inappréciable (10 milliards engagés entre 1995 et 2006 sans compter les prêts). La PEV a pris le relais²⁷. La pérennisation de ces moyens est aussi un enjeu de taille dans la bataille idéologique contre l'État islamique et ses épigones.

La politique méditerranéenne de l'UE et des riverains reste à construire. Mais les reconfigurations géopolitiques en cours doivent être prises en compte. Hors les pays en guerre, les riverains ont un rôle essentiel à jouer dans la lutte contre le djihadisme et, chacun avec ses moyens, dans la lutte contre l'immigration illégale. Ce qui veut dire que la frontière méditerranéenne s'est déplacée au Sahara. C'est pour cela que l'UE doit désormais engager une politique active (et non « réactive ») en direction des zones conflictuelles périphériques. On ignore trop que la Jordanie a été blessée du confortable accord passé avec la Turquie sur la maîtrise des réfugiés, alors qu'Amman assume la plus grosse charge du problème, avec des moyens à sa mesure. Au Sahel, la France fait la guerre seule ; et ce n'est plus acceptable.

Dans un texte cité plus haut²⁸, on relevait que la coopération euro-méditerranéenne avait échoué sur trois mythes : le « paradis perdu » d'une fausse unité néo-braudelienne, qui n'a jamais existé ; « Al-Andalus » et l'image d'une coexistence pacifique et féconde des mondes et des religions, alors que le terme a des sens différents sur chaque rive ; et le *New Middle East*, ou la fiction de la paix par l'économie.

27. Voir E. Lannon (dir.), *The European Neighbourhood Policy's Challenges/Les défis de la politique européenne de voisinage*, op. cit.

28. J.-F. Daguzan, « La fin de la Méditerranée ? Conséquence des révolutions arabes », op. cit.

Du sang, des larmes, des conflits, du terrorisme, émergera peut-être une véritable politique lucide. Elle demanderait à chacun de balayer devant sa porte, et d'aller vite : les portes de l'Europe se referment à grande vitesse, et le repli sur soi, qui fait de l'autre un ennemi, est en marche. La crise européenne qui a commencé avec la Grèce et se poursuit avec le Brexit est peut-être l'occasion d'une remise à plat des objectifs, et une opportunité pour une action prioritaire et concrète en direction du Sud. *Krisis*, en grec, veut bien dire « décision », n'est-ce pas ?



Mots clés

Union européenne
Méditerranée
Processus de Barcelone
Politique de voisinage

Migrations en Méditerranée : la crise de l'asile

Par **Thibaut Jaulin**

Thibaut Jaulin, docteur en science politique de l'université Paul Cézanne d'Aix-en-Provence, est maître de conférence à Sciences Po Paris. Il est également chercheur associé au Migration Policy Centre (Florence, Italie).

La croissance économique des Trente Glorieuses, le choc pétrolier de 1973 et la guerre du Golfe de 1991 ont eu un impact très fort sur les migrations dans le bassin méditerranéen. Dans les années 1990 et 2000, l'immigration irrégulière vers l'Europe s'est développée. Les dispositifs de contrôle des flux migratoires conçus à cette époque se révèlent totalement inadaptés à la situation post-révolutions arabes. L'Europe fait désormais face à une triple crise : économique, des réfugiés et de l'asile.

politique étrangère

La « crise migratoire » domine l'actualité depuis 2015, sans que les informations présentées par les médias permettent d'en comprendre précisément les causes et les dynamiques, ni de juger si les réponses apportées par les gouvernements européens sont à même de la résoudre.

La Méditerranée constitue avec l'Europe et le Moyen-Orient l'une des régions migratoires les plus importantes, avec l'Amérique du Nord et l'Asie-Pacifique. Au sein de cet espace, les flux sont multidirectionnels et de nature extrêmement hétérogène. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, ces flux ont évolué sous l'effet de changements économiques et de bouleversements politiques.

À partir des années 1990, la croissance économique des pays d'Europe du Sud a généré un important besoin de main-d'œuvre non qualifiée, en partie comblé par la migration irrégulière du fait de l'insuffisance des voies de migration légale. Durant cette période, toutefois, le nombre d'entrées irrégulières en Europe par la mer est resté stable et relativement peu important. La migration irrégulière en Méditerranée représente alors un phénomène marginal par rapport à la migration « légale ».

L'arrivée massive de réfugiés et de migrants sur les côtes grecques et italiennes depuis 2014 marque une rupture par rapport à la période antérieure. Toutefois, les réponses apportées par l'Europe sont non seulement insuffisantes, mais surtout inadaptées. En effet, l'accord du 18 mars 2016 entre l'Union européenne et la Turquie s'inscrit dans le prolongement de la politique de lutte contre la migration irrégulière, telle qu'elle a été développée depuis la fin des années 1990.

Alors que l'année 2016 se terminera sur un nouveau record du nombre de migrants morts en Méditerranée, malgré la baisse du nombre de traversées, il apparaît indispensable que l'Europe réponde à l'urgence humanitaire et entame une réflexion sur la réforme de sa politique commune d'asile, dont les dysfonctionnements structurels contribuent à l'aggravation de cette crise.

Les migrations en Méditerranée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale

Quatre phases principales caractérisent l'évolution des flux migratoires en Méditerranée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les deux premières, durant les Trente Glorieuses, sont caractérisées par d'importants besoins de main-d'œuvre en Europe occidentale. Ces besoins sont d'abord satisfaits par des flux intra-européens, puis transméditerranéens à partir des années 1960. Deux crises internationales, la crise pétrolière de 1973 et la guerre du Golfe en 1990-1991, marquent respectivement le début de la troisième et de la quatrième phase. Les migrations de, vers et à travers la Méditerranée évoluent alors en raison des restrictions imposées à l'immigration de travail en Europe occidentale, du développement économique des pays arabes exportateurs de pétrole, puis de celui des pays d'Europe du Sud¹.

Tout au long des années 1950, durant la première phase, les pays d'Europe occidentale accueillent des migrants en provenance d'Europe du Sud (Portugal, Espagne, Italie) et des Balkans, et des Français « rapatriés » d'Afrique du Nord. Toutefois, la pression migratoire en Europe du Sud baisse à partir du début des années 1960 en raison de la croissance économique et de la fin de la transition démographique. Des migrants maghrébins et turcs s'ajoutent alors à ceux d'Europe du Sud pour satisfaire les besoins de main-d'œuvre de l'Europe occidentale.

1. H. de Haas, « Mediterranean Migration Futures: Patterns, Drivers and Scenarios », *Global Environmental Change*, n° 21, 2011, p. 59-69.

La gouvernance des migrations en Méditerranée est caractérisée par la multiplication d'accords de gestion concertée de la migration de travail entre pays exportateurs et importateurs de main-d'œuvre. Ces accords permettent une augmentation très importante du nombre de migrants originaires du Maghreb et de Turquie. Par exemple, le nombre officiel de travailleurs tunisiens en France est multiplié par trois, de 50 000 à 150 000, dans la décennie qui suit la signature de la Convention de main-d'œuvre (1963) entre ces deux pays, sans compter les dizaines de milliers de travailleurs saisonniers et les 17 000 Tunisiens naturalisés français durant cette période².

La crise pétrolière de 1973 marque un tournant pour l'évolution des migrations en Méditerranée. Dans les pays arabes exportateurs de pétrole, en particulier les pays du Golfe et la Libye, relativement peu peuplés, la construction de nouvelles infrastructures financées par la manne pétrolière requiert une main-d'œuvre importante, recrutée dans les pays arabes voisins fortement peuplés. En Égypte, par exemple, le nombre de travailleurs émigrés est multiplié par 30 entre 1970 et 1986, passant de 70 000 à 2,3 millions. Cette augmentation spectaculaire s'explique également par la politique d'ouverture économique et d'alignement sur les intérêts américains initiée par Anouar El-Sadate, qui se traduit par une série de mesures visant à favoriser l'exportation de main-d'œuvre³.

En Europe occidentale, au contraire, la crise de 1973 marque la fin de la migration de travail et une évolution de la composition des flux. En effet, alors que les gouvernements mettent fin aux programmes de recrutement de travailleurs étrangers et encouragent ces derniers à retourner dans leur pays d'origine, la plupart choisissent de s'installer dans leur pays d'accueil et d'y faire venir leur famille. À partir de cette période, l'immigration a principalement pour cadre le regroupement familial, les études et, dans une moindre mesure, l'asile.

Le début des années 1990 marque un nouveau tournant dans l'évolution des flux migratoires en Méditerranée. Au Moyen-Orient, tout d'abord, la guerre du Golfe provoque une crise migratoire majeure qui touche deux à trois millions de personnes, non seulement en raison des déplacements de populations liés directement au conflit, au Koweït et en Irak, mais aussi parce que l'expulsion de travailleurs étrangers est alors utilisée comme moyen de représailles. L'Arabie Saoudite, par exemple, expulse près d'un

2. G. Simon, *L'espace des travailleurs tunisiens en France. Structure et fonctionnement d'un champ migratoire international*, Poitiers, G. Simon Éditeur, 1979.

3. H. Thiollet, « Migration as Diplomacy: Labor Migrants, Refugees and Arab Regional Politics in the Oil-Rich Countries », *International Labor and Working-Class History*, n° 79, 2011, p. 103-121.

million de Yéménites et 100 000 Palestiniens de son territoire au motif que leurs dirigeants n'ont pas soutenu la Coalition. En fait, la guerre est un prétexte qui permet aux monarchies du Golfe de favoriser l'immigration de travailleurs asiatiques considérés comme moins « menaçants » pour les régimes en place que les migrants arabes⁴.

En Libye, suivant un schéma similaire, le colonel Kadhafi met sa politique migratoire au service de ses intérêts politiques et, plus largement, de ses ambitions diplomatiques. À partir de 1992, par exemple, Kadhafi, qui n'a pas reçu le soutien des autres pays arabes face à l'embargo imposé par le Conseil de Sécurité, se fait le chantre du pan-africanisme. Il multiplie les alliances avec les pays subsahariens et encourage notamment les ressortissants de ces pays à venir travailler en Libye⁵. Toutefois, la politique migratoire libyenne est marquée par des expulsions de masse récurrentes : près de 80 000 migrants sont expulsés en 1985 dans un contexte de récession économique ; autour de 200 000 en 1995 (auxquels s'ajoutent 135 000 départs « volontaires ») en raison de l'embargo ; plus de 200 000 dans les années 2000, principalement subsahariens, dans le contexte du rapprochement avec l'Europe⁶.

En Europe, les années 1990 sont marquées par la forte croissance économique des pays méditerranéens (Espagne, Italie, Grèce), qui génère d'importants besoins de main-d'œuvre peu qualifiée dans l'agriculture, la construction, ou encore les soins aux personnes.

De nouveaux flux migratoires transméditerranéens se développent alors depuis l'Afrique du Nord vers l'Europe du Sud. En Espagne, le nombre d'immigrés (personnes nées à l'étranger) a été multiplié par trois depuis 2000, passant de 2 à 6 millions, dont plus de 700 000 Marocains⁷. Toutefois, à la différence des années 1960, ces flux migratoires ont rarement pour cadre des programmes ambitieux de gestion concertée de la migration de travail entre pays importateurs et exportateurs de main-d'œuvre. À défaut, les gouvernements d'Europe du Sud réalisent périodiquement durant les années 1990 et 2000 des opérations de régularisation massive des migrants.

4. P. Fargues, « Immigration Without Inclusion: Non-Nationals in Nation-Building in the Gulf States », *Asian and Pacific Migration Journal*, vol. 20, n° 3-4, 2011, p. 273-292.

5. S. Hamood, *African Transit Migration Through Libya to Europe: the Human Cost*, Le Caire, université américaine du Caire, 2006.

6. S. Bredeloup et O. Pliez, « The Libyan Migration Corridor », *Research Report EU-US Immigration Systems*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, 2011.

7. Source : <www.oecd.org>.

L'échec de la lutte contre la migration irrégulière

Alors que l'insuffisance de canaux pour migrer légalement en Europe contribue directement, dans un contexte de croissance économique, à l'augmentation de l'immigration irrégulière, l'Union européenne et ses États membres font du contrôle des frontières la clé de voûte de leur politique migratoire. Cette décision est intimement liée au processus d'intégration européenne. Dans l'esprit des dirigeants européens, l'ouverture des frontières intérieures avec la création de l'espace Schengen doit s'accompagner d'un renforcement des frontières extérieures⁸.

La lutte contre la migration irrégulière s'appuie sur la fortification de certains points de passage, comme les enclaves de Ceuta et Melilla au Maroc et le mur d'Évros en Grèce, la création de camps de détention pour les étrangers en attente d'expulsion ou pour ceux dont la demande d'admission est en cours d'examen, et l'externalisation du contrôle des frontières. Celle-ci est fondée sur une coopération accrue avec les pays situés au sud et à l'est de la Méditerranée, perçus comme des pays d'origine et « de transit » des migrants irréguliers. En vertu du principe de conditionnalité, leurs gouvernements sont sommés d'empêcher les départs de migrants irréguliers vers l'Europe et de signer des accords de réadmission afin de permettre l'expulsion de leurs ressortissants et, dans certains cas, des ressortissants de pays tiers qui auraient transité par leur territoire⁹.

Dans le courant des années 2000, le contrôle des migrations s'impose progressivement comme un enjeu central des relations entre l'Europe et les pays de son voisinage. La migration irrégulière ne représente pourtant qu'un phénomène marginal par rapport à l'immigration légale. L'arrivée de migrants irréguliers par la mer constitue l'une des composantes de la migration irrégulière, qui est également le fait de séjours irréguliers après expiration du visa d'entrée¹⁰. Cette politique d'externalisation se révèle à double tranchant, comme le montre l'exemple de la Libye. À partir du début des années 2000, dans la perspective d'une levée de l'embargo, l'Italie, appuyée par l'Union européenne, se rapproche du colonel Kadhafi afin d'obtenir de ce dernier qu'il empêche le départ de migrants vers l'Italie. En Europe, la Libye est désormais perçue comme un pays

8. J. Huysmans, «The European Union and the Securitization of Migration», *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n° 5, 2000, p. 751-777.

9. J.-P. Cassarino (dir.), *Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the Euro-Mediterranean Area*, Middle East Institute Special Edition Viewpoints, 2010.

10. R. Black, M. Collyer, R. Skeldon, C. Waddington, «Routes to Illegal Residence: A Case Study of Immigration Detainees in the United Kingdom», *Geoforum*, n° 37, 2006, p. 552-564.

« de transit », alors qu'elle reste essentiellement un pays importateur de main-d'œuvre, au même titre que les monarchies du Golfe. Le colonel Kadhafi retourne la situation à son avantage en faisant de la menace d'une « déferlante » de migrants un moyen de pression sur l'Europe¹¹.

Une constante reconfirmation des routes migratoires

La militarisation des frontières extérieures de l'UE et l'externalisation du contrôle des migrations ne permettent toutefois pas de réduire significativement le nombre d'entrées irrégulières par la mer qui, entre le début des années 1990 et 2013, reste relativement stable, de l'ordre de quelques dizaines de milliers par an¹². Même en 2011, année des printemps arabes, le nombre d'entrées irrégulières par la mer ne dépasse pas 70 000, alors que la crainte d'une « invasion » est l'objet d'une instrumentalisation politique par les gouvernements français et italien.

Cela s'explique principalement par la constante reconfiguration des routes de la migration irrégulière. En effet, le renforcement des contrôles à un point de passage est systématiquement suivi de l'essor d'une ou plusieurs nouvelles routes, généralement plus dangereuses. Dans la deuxième moitié des années 2000, par exemple, l'Espagne renforce sa coopération policière avec le Maroc et signe des accords de réadmission avec le Sénégal et la Mauritanie, avec pour conséquence une baisse très significative du nombre d'entrées irrégulières par les îles Canaries (route ouest-africaine) et par Ceuta et Melilla et le détroit de Gibraltar (route occidentale). Toutefois, cette baisse est « compensée » par une augmentation du nombre d'entrées irrégulières par Malte et l'Italie (route centrale) et, dans un deuxième temps, par la Grèce (route orientale).

L'essor d'une nouvelle route en Méditerranée centrale a pour conséquence une forte augmentation du nombre annuel de morts en Méditerranée à partir du début des années 2000. La cause n'est pas l'augmentation du flux, mais l'aggravation de la létalité de la traversée (nombre de décès pour 1 000 passages). Alors que ce taux oscille entre 10 % et 20 % avant 2002, il dépasse systématiquement 30 % dans la décennie suivante, avec un pic en 2009¹³. La mise en œuvre d'opérations de sauvetage, en particulier Mare Nostrum, et l'essor d'une nouvelle

11. S. Bredeloup et O. Pliez, « The Libyan Migration Corridor », *op. cit.*

12. P. Fargues, « Immigration Without Inclusion: Non-Nationals in Nation-Building in the Gulf States », *op. cit.*

13. P. Fargues, « Un million de migrants arrivés sans visa en Europe en 2015 : qui sont-ils ? », *Population & Sociétés*, n° 532, 2015, disponible sur : <www.ined.fr>.

route en Méditerranée orientale, moins dangereuse, permettent une forte baisse de ce taux, au-dessous de 15 %, à partir de 2013. Toutefois, cette baisse ne s'accompagne pas d'une diminution du nombre de morts en Méditerranée, bien au contraire, en raison de l'arrivée massive de réfugiés à partir de 2014. Plus de 10 000 personnes ont perdu la vie en traversant la Méditerranée depuis 2014¹⁴.

La crise européenne de l'asile

L'année 2014 marque une rupture, avec l'arrivée de plus de 200 000 migrants sur les côtes grecques et italiennes. La « crise migratoire » atteint son paroxysme l'année suivante, avec l'arrivée de plus d'un million de migrants, essentiellement par la Grèce. En 2016, malgré une diminution sensible par rapport à 2015, le nombre d'arrivées reste élevé, avec 300 000 entrées pour les trois premiers trimestres, presque également réparties entre la Grèce et l'Italie¹⁵.

La cause principale de cette « crise migratoire » est le conflit syrien. Les Syriens représentent la moitié du million de migrants qui arrivent sur les côtes grecques et italiennes en 2015. L'augmentation soudaine du nombre de réfugiés syriens s'explique par l'aggravation du conflit à partir de 2013, avec les conquêtes territoriales de l'État islamique et la contre-offensive du régime appuyée par la Russie. L'intensification des combats provoque alors une très forte augmentation du nombre de réfugiés, d'un demi-million en 2013 à plus de trois millions en 2015¹⁶. Dans les pays voisins de la Syrie, les conditions de vie des réfugiés se dégradent fortement en raison d'un effet de saturation, notamment au Liban où les Syriens représentent un quart de la population, et de l'insuffisance de l'aide internationale. En l'absence de perspectives de règlement du conflit, la fuite vers l'Europe représente désormais pour beaucoup de réfugiés le seul espoir de pouvoir vivre décemment¹⁷.

Le conflit syrien n'est toutefois pas l'unique cause de cette « crise migratoire ». Aux Syriens se sont joints d'autres réfugiés, principalement afghans et, dans une moindre mesure, irakiens, érythréens et somaliens. Sur un million de migrants qui arrivent en Grèce et en Italie en 2015, près de 80 % sont originaires de l'un de ces cinq pays. Par un effet « boule de neige », s'ajoutent enfin à ce flux de réfugiés des migrants originaires d'Afrique de l'Ouest, du sous-continent indien, ou encore d'Afrique

14. Chiffres disponibles sur : <<http://missingmigrants.iom.int>>.

15. Chiffres disponibles sur : <<http://frontex.europa.eu>>.

16. Source : <<http://www.unhcr.org>>.

17. P. Fargues, « Un million de migrants arrivés sans visa en Europe en 2015 : qui sont-ils ? », *op. cit.*

du Nord. Pour ces migrants, qui peuvent rarement prétendre au statut de réfugié, l'essor d'une nouvelle route migratoire en Méditerranée orientale, moins dangereuse que la Méditerranée centrale, représente simplement une opportunité de rejoindre l'Europe.

La « crise migratoire » de 2015 est donc avant tout une crise des réfugiés. Toutefois, cette crise est également une « crise de l'asile » dans la mesure où elle illustre l'incapacité de l'Europe à résoudre les dysfonctionnements structurels de sa politique commune d'asile et à mettre en œuvre une politique de protection solidaire, en particulier un système de répartition des demandes d'asile entre États membres¹⁸.

À défaut, l'Union européenne et la Turquie signent le 18 mars 2016 un accord qui prévoit l'expulsion vers la Turquie de tous les réfugiés et migrants arrivés en Europe après le 20 mars après avoir transité par

**Substituer un
réfugié à un autre
contredit les
fondements du
droit d'asile**

son territoire. Juridiquement, l'accord s'appuie sur une interprétation restrictive du droit d'asile selon laquelle une demande d'asile peut être jugée irrecevable si le demandeur est entré *via* un pays tiers « sûr ». En échange, l'UE promet à la Turquie une aide financière de six milliards d'euros, de faciliter l'obtention par les ressortissants turcs de visas européens, de rouvrir les négociations sur l'adhésion de la Turquie à l'UE, et de réinstaller en Europe un réfugié syrien pour chaque réfugié syrien expulsé.

La réponse apportée par l'accord avec la Turquie à la plus grave crise de réfugiés dans le voisinage immédiat de l'Europe depuis la Seconde Guerre mondiale est donc fondée sur les mêmes outils que ceux utilisés pour lutter contre la migration irrégulière. Dès sa signature, de nombreuses voix s'élèvent contre l'accord, y compris celle du Haut-Commissariat aux Réfugiés. La réinstallation en Europe d'un réfugié syrien pour chaque réfugié syrien expulsé est particulièrement critiquée. En pratique, parce que le nombre de réfugiés réinstallés est limité à 160 000, dans le meilleur des cas, et que le processus dépend du bon vouloir des États membres. En principe, parce que l'idée de substituer un réfugié à un autre, selon qu'il a cherché à rejoindre l'Europe ou non, contredit les fondements du droit d'asile qui fait primer les circonstances propres à chaque individu.

18. M. Tissier-Raffin, « Crise européenne de l'asile : l'Europe n'est pas à la hauteur de ses ambitions », *La Revue des droits de l'homme*, n° 8, 2015, disponible sur : <<https://revdh.revues.org>>.

Par ailleurs, la mise en œuvre de l'accord se heurte à plusieurs obstacles :

Juridiques, car les organisations de soutien aux réfugiés contestent à la Turquie la qualité de pays « sûr ». Amnesty international, par exemple, accuse la Turquie d'avoir expulsé des centaines de réfugiés syriens¹⁹. Peu après, en Grèce, la cour d'appel de la Commission du droit d'asile de l'île de Lesbos motive sa décision d'accepter le recours présenté par un réfugié syrien par le fait que la Turquie n'est pas un pays sûr²⁰.

Logistiques, car chaque demande d'asile déposée en Grèce doit être traitée individuellement avant que le requérant puisse être expulsé vers la Turquie. Malgré l'adoption d'une procédure d'asile accélérée par le Parlement grec, le traitement des demandes est plus long que prévu en raison du manque de personnel local, du sous-déploiement de personnel européen, et de la défection des structures d'aide internationales (HCR, MSF, etc.) qui rejettent la transformation des *hotspots* en centres de détention.

Politiques, car la mise en œuvre de la partie de l'accord relatif à la facilitation des visas achoppe sur le refus par la Turquie de réformer sa loi sur le terrorisme. Au printemps 2016, après la démission du Premier ministre turc Ahmet Davutoglu, principal artisan de l'accord, les leaders européens ont d'ailleurs des échanges acerbes avec le président turc, Recep Tayyip Erdogan, qui menace de bloquer l'accord. Pour ce dernier, comme pour le colonel Kadhafi avant lui, la « menace migratoire » représente un moyen de faire pression sur l'Europe, notamment face aux critiques de dérive autoritaire après le coup d'État manqué du 15 juillet 2016.

Plus d'un an après la signature de l'accord UE-Turquie, 578 « migrants irréguliers » ont été expulsés vers la Turquie, dont 53 Syriens, et 1 614 réfugiés syriens ont été réinstallés en Europe²¹. Parallèlement, le processus de relocalisation de demandeurs d'asile depuis la Grèce et l'Italie vers d'autres pays européens est extrêmement lent, avec seulement 6 000 relocalisations depuis septembre 2015, alors que 60 000 migrants arrivés en Grèce avant le 20 mars 2016 y sont bloqués²². Si ces chiffres paraissent dérisoires, les dirigeants européens insistent sur le fait que l'accord a permis une baisse spectaculaire du nombre d'arrivées sur les côtes grecques en 2016. En Méditerranée centrale toutefois, le flux de réfugiés et de migrants ne ralentit pas, avec plus de 130 000 arrivées sur les côtes italiennes durant les trois premiers trimestres de l'année 2016, soit un chiffre équivalent à 2015 pour la même période.

19. Source : <www.amnesty.org>.

20. Source : <www.liberation.fr>.

21. Source : <<http://europa.eu>>.

22. Source : <<http://migration.iom.int>>.

L'arrivée massive de réfugiés et de migrants en Grèce et en Italie depuis 2014 intervient alors que, en Europe du Sud, la crise économique de 2008 a mis fin à une décennie de forte croissance et a provoqué une baisse significative des flux, en particulier en Espagne, en raison de l'augmentation importante du chômage. Ces deux crises, économique et de l'asile, marquent le début d'une nouvelle phase dans l'évolution des migrations en Méditerranée. Jusqu'à présent, toutefois, les réponses apportées par les dirigeants européens aux défis que soulève cette évolution sont inadaptées.

Une prise de conscience est nécessaire afin que la crise syrienne n'apparaisse plus comme un événement lointain, dont l'Europe pourrait s'isoler. Pays méditerranéen, la Syrie fait partie du voisinage immédiat de l'Europe. Alors que les batailles d'Alep et de Mossoul risquent de provoquer de nouveaux déplacements de populations, l'ouverture d'itinéraires sûrs et la délivrance de visas humanitaires apparaissent comme indispensables pour stopper l'hécatombe en Méditerranée, et permettre aux réfugiés de se mettre en sécurité.

Les programmes de réinstallation et de relocalisation des réfugiés, ainsi que les opérations de recherche et de sauvetage en mer, doivent être à la hauteur des défis posés. Ces efforts, tout en répondant à l'urgence humanitaire, permettront de limiter le développement de flux mixtes en Méditerranée centrale. Parallèlement, les pays développés doivent accroître leur aide aux organisations internationales et non gouvernementales qui interviennent auprès des réfugiés, et auprès des pays qui accueillent le plus grand nombre d'entre eux, principalement au Moyen-Orient et en Afrique de l'Est.

Enfin, l'Union européenne doit engager une réflexion visant à réformer sa politique commune d'asile, afin de résoudre les dysfonctionnements structurels de cette politique et de garantir une répartition équitable des demandes d'asile entre ses États membres, tout en respectant les aspirations des réfugiés.



Mots clés

Migrations
Droit d'asile
Méditerranée
Syrie

Le « commerce migratoire » euroméditerranéen

Par **Michel Peraldi**

Michel Peraldi, anthropologue, est directeur de recherche au CNRS (IRIS, EHESS). Il a récemment publié (en collaboration avec Claire Duport et Michel Samson), *Sociologie de Marseille*, Paris, La Découverte, 2015.

Marseille a longtemps été une plaque tournante du commerce « à la valise ». Les échanges avec le Maghreb étaient particulièrement nombreux, du fait de la taille de la communauté algérienne dans le sud de la France et de l'importance du *trabendo* dans l'économie algérienne. Toutefois, depuis une vingtaine d'années, Istanbul tend à remplacer Marseille comme centre du « commerce migratoire ». Les flux commerciaux générés par les migrants ont désormais de nombreuses ramifications en Asie.

politique étrangère

En 2014, les pays européens signataires des accords de Schengen ont distribué près de 17 millions de visas à des étrangers¹. La Russie en est la principale bénéficiaire avec environ 6 millions de visas à elle toute seule, suivie par la Chine (1,8 million) et l'Ukraine (1,3 million). La Turquie est aussi un pays largement bénéficiaire avec plus de 800 000 visas. Les pays du « petit » Maghreb – Algérie (593 000), Maroc (434 000) et Tunisie (152 000) – représentent à eux trois 1,2 million de visas. Ajoutons qu'une dizaine² des plus importants pays d'Afrique francophone rassemble près de 300 000 visas.

Ces chiffres appellent plusieurs commentaires. Ils incluent les migrations au sens conventionnel du terme, mobilités de longue durée ou d'exil, mais les visas de courte durée, à visée essentiellement touristique, dominant. Les chiffres des visas sont largement supérieurs à ceux des migrations proprement dites, y compris pour les pays qui ont une longue tradition migratoire vers l'Europe et que les porteurs d'opinion considèrent comme des pays à fort risque migratoire. C'est le cas notamment

1. Chiffres disponibles sur : <www.schengenvisainfo.com>.

2. Par ordre d'importance du nombre des visas : Sénégal, Côte d'Ivoire, Congo, Mali, Gabon, Guinée, Burkina Faso, Bénin, Mauritanie, Niger.

des pays du Maghreb et de l'Afrique francophone. Les visas délivrés au titre d'un séjour que l'on qualifiera de migratoire, s'évaluaient en France en 2014 à 209 792. Eurostat comptabilise pour la même époque 1,7 million de migrants arrivés en Europe depuis les pays tiers (hors zone Schengen). Dans ce même espace Schengen, les demandeurs d'asile, si présents dans les médias et les discours politiques, ne sont qu'un million, bien plus présents donc dans l'imaginaire et les discours que dans la réalité des rencontres possibles.

Une fois admis qu'une infime partie de ceux qui entrent légalement dans un pays européen y viennent avec un projet migratoire, une fois admis qu'une partie de ces visiteurs sont des touristes au sens le plus classique du terme, amateurs de monuments et de paysages, y compris lorsqu'ils viennent de mondes sociaux avec lesquels on associe difficilement des pratiques touristiques, quelles autres activités recouvrent ces mobilités et surtout dans quelle économie, quelle structure d'échange viennent-elles prendre place³ ?

Depuis les travaux pionniers initiés par Alain Tarrus dans les années 1980, une poignée de chercheurs, en marge du consensus sur la question migratoire, ont décrit des mobilités qui ne sont ni migratoires ni touristiques, à l'intérieur d'un vaste périmètre euroméditerranéen. Il s'agit là d'activités marchandes qui participent d'un commerce que l'on a longtemps dit « à la valise », avant de mesurer qu'il pouvait prendre des formes plus variées et plus lourdes – notamment des containers. Ce sont ces mobilités commerciales que cet article voudrait décrire et envisager sous un angle plus économique qu'on ne l'a fait habituellement. Celles-ci ont tantôt été envisagées du point de vue des acteurs, pour les ruses et compétences qu'ils déploient pour organiser ces « voyages d'affaires », tantôt du point de vue urbain des logistiques mobilisées, souvent informelles. Ainsi, la question strictement économique des formes d'organisation de ces activités, des rationalités et des dispositifs mis en œuvre a rarement été abordée. Le doute planait alors sur leur réelle importance, et plus fondamentalement, laissait entendre en creux qu'il n'y aurait pas lieu d'envisager ces acteurs et leurs activités comme

3. Cet article n'est pas vraiment le cadre adéquat pour un débat épistémologique. Il doit être dit cependant que les considérations de cette introduction participent d'une volonté de désencastrer la question des mobilités du cadre idéologique à l'intérieur duquel sont discutées les questions migratoires aujourd'hui. On oscille en effet entre la *doxa* politique des institutions occidentales, organisant une police des frontières et l'imaginaire invasif qui l'accompagne, et la vision humanitaire qui lui oppose un devoir de solidarité et d'assistance aux « vies nues » (voir les travaux de G. Agamben), sans pour autant faire valoir une autre approche des circulations et de la condition migrante aujourd'hui.

économiques mais seulement comme une forme singulière et nouvelle de circulation migratoire⁴.

Des « industries » de la migration ?

Dans un article qui fait aujourd'hui encore référence, un chercheur pionnier, Stéphane de Tapia, a tenté de dresser un état des lieux minutieux de l'ensemble des mobilités induites par le fait migratoire, en l'occurrence turc⁵. Cette étude, qui n'a pas été renouvelée jusqu'à ce jour, abordait la description des circulations migratoires turques comme une pièce d'un ensemble de mobilités matérielles – les déplacements réguliers et exceptionnels des personnes et des biens –, mais aussi immatérielles : les informations et les ordres de paiement générés par la migration ou indexés sur elle⁶.

La notion de circulation migratoire surplombe en fait trois ordres de réalités liées à la migration. Le premier tient au fait que l'installation de la migration génère des mobilités entre pays d'accueil et pays d'origine, soit des migrants eux-mêmes soit de proches. Ces mobilités sont générées par la densité des liens et la continuation d'activités induites par ceux-ci, ce qui inclut les mobilités immatérielles comme les transferts monétaires. Le deuxième champ est constitué par des mobilités entre le pays d'accueil et le pays d'origine que la migration permet de redéployer, faciliter et décupler. C'est le cas notamment des échanges de marchandises et de produits dits « ethniques ». Enfin, le troisième champ est celui que certains chercheurs ont d'abord nommé « commerce des migrations » puis « industrie des migrations⁷ ». Il recouvre « l'ensemble des entrepreneurs, des compagnies et des services qui, poussés avant tout par l'appât du gain, facilitent la mobilité, l'installation et l'adaptation des migrants, ainsi que les communications internationales et les transferts de ressources à travers les frontières⁸ ».

4. Par circulation migratoire on peut entendre « l'ensemble des mobilités induites par le fait migratoire, incluant flux d'émigration et de retour, mouvements touristiques vers le pays d'origine, personnes accompagnantes, flux invisibles et immatériels, comme l'information et l'investissement ». Voir G. Tapinos, *L'économie des migrations internationales*, Paris, Armand Colin, 1974 et S. de Tapia, « Échanges, transports et communications : circulation et champ migratoire turcs », *Revue européenne des Migrations Internationales*, vol. 12, n° 2, 1996, p. 45-71.

5. *Ibid.*, p. 45-71.

6. On pouvait lire par exemple que pour la seule année 1990, les déplacements entre l'Allemagne et la Turquie s'élevaient à plus de 1,5 million, les seuls ressortissants turcs assurant 86 % de ces mobilités. À la même époque on comptait 1,6 million de turcs en Allemagne. Soit un ratio de 0,75 déplacement par migrant installé par an. Source : *Ibid.*, p. 45-71.

7. Voir S. Castles et M. J. Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, New York, Guilford Press, 2003 et I. Light, *Deflecting Immigration. Networks, Markets, and Regulation in Los Angeles*, New York, Russel Sage Foundation, 2006.

8. R. Hernandez-Leon, « L'industrie de la migration. Organiser la mobilité dans le système migratoire Mexique-États-Unis », *Hommes et Migrations*, n° 1296, 2012, p. 34-44.

Les dispositifs tissés par la migration marocaine en Europe illustrent tout à fait ce feuilletage d'activités, de réseaux sociaux et d'entreprises. Après les années 1990, les Marocains ont discrètement développé, dans les villes d'Europe où des groupes d'immigrés étaient installés, des dispositifs commerciaux transnationaux identiques à ceux qui organisent les circulations entre le Mexique et les États-Unis⁹.

À Bruxelles, dans une rue adjacente à la gare du Midi, des agences de voyage et compagnies de fret acheminent régulièrement passagers et marchandises vers le Maroc. Comme le remarquait Tapia à propos des Turcs, la régularité semble abolir la distance : de même que les migrants turcs peuvent parcourir 6 000 kilomètres aller-retour pour une semaine

**1 euro le kilo
pour les frais de
transport**

de vacances, la régularité des navettes vers le Maroc permet des allers-retours réguliers malgré la distance (2 600 kilomètres de Bruxelles à Casablanca, 3 000 pour Beni Mellal ou Marrakech). Le même dispositif existe en banlieue parisienne, porte d'Evry, où des compagnies de bus acheminent elles aussi régulièrement voyageurs et fret, à 1 euro le kilo pour les frais de transport. Mais ce n'est là que la part formelle, formatée aux normes des entreprises européennes, du treillis de circulation organisé entre le Maroc et l'Europe.

Il existe, partout dans le monde, un réseau informel de transport, qui ne passe ni par des agences déclarées ni par des entreprises identifiables. On parle de *camionetas* au Mexique, *camioncini* en Italie, fourgons en France. Ces camionnettes acheminent elles aussi du fret, parfois des passagers, mais leur souplesse et la disponibilité des chauffeurs les apparentent autant à des taxis qu'à des bus. Ces chauffeurs peuvent être des routiers réguliers – bien qu'informels – qui tracent des routes, chargent et déchargent au long de leur parcours marchandises et passagers ; ou simplement des occasionnels qui exercent alternativement d'autres emplois. Telle camionnette, chargée de marchandises chinoises, part de Naples et transite par Turin pour décharger en partie dans les bazars marocains de Porta Palazzo¹⁰. Le chauffeur embarque des couvertures, mais également des sans-papiers qu'il dépose à Nice, puis recharge à Marseille du tissu, des pièces autos, du matériel informatique d'occasion, prend ensuite en Espagne quelques passagers, jusqu'à Casablanca ou Beni Mellal au centre du Maroc, un important foyer migratoire vers l'Italie et l'Espagne. On trouve aussi des

9. R. Hernandez-Leon, « Conceptualizing the Migration Industry » in T. Gammeltoft et N. Nyberg Sorensen (dir.), *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*, Londres, Routledge, 2013, p. 25-45.

10. G. Semi, *Le Multiculturalisme quotidien : Porta Palazzo entre commerce et conflit*, Paris, EHESS, 2004.

chauffeurs occasionnels, ouvriers établis, dotés d'un contrat de travail (en Italie) et d'une carte de séjour (en France) qui achètent une camionnette en Italie, la chargent au fur et à mesure de leur parcours, souvent de matériel d'occasion (de la poussette pour bébé aux ordinateurs usagés), peuvent prendre au passage un ou deux passagers, rentrent au Maroc où ils vendent la camionnette et son contenu, repartent par bus en Italie pour une nouvelle période de travail, et ainsi de suite. Ce sont d'ailleurs ces mêmes « navetteurs » qui sont régulièrement requis pour le recrutement de main-d'œuvre clandestine. Ils sont désignés sous le terme de *caporali* en Italie du Sud¹¹. La virtuosité marocaine en matière d'organisation de navettes et l'hégémonie des Marocains sur les traversées trans-euroméditerranéennes sont liées à la géographie et à l'histoire : il y a une quasi-continuité terrestre entre le Maroc et l'Europe *via* l'Espagne¹² et les traditions de contrebandes frontalières sont anciennes¹³. Une autre singularité des migrants marocains tient cependant à une condition plus énigmatique : la relative absence de commerçants marocains dans les places marchandes où s'organise pourtant une grande partie du commerce trans-euroméditerranéen.

Routes et archipels commerciaux

Depuis maintenant une bonne dizaine d'années, le port d'Anvers expédie près de 150 000 voitures d'occasion par an vers le port de Cotonou. Une ville devenue, selon la rumeur africaine et les travaux ethnographiques, le plus grand garage de l'Afrique francophone. Ces véhicules usagés viennent surtout d'Allemagne, de Belgique et du Luxembourg, mais peu de France. Des entrepreneurs libanais installés à Bruxelles les rassemblent et les vendent à des accompagnateurs africains qui les acheminent vers les bateaux et les récupèrent à leur débarquement¹⁴. Les véhicules sont en effet souvent dans un tel état de délabrement que l'accompagnement est nécessaire, d'autant qu'ils sont attendus par des pillards qui crochètent ce qu'ils peuvent, y compris pendant le voyage sur les navires. L'implication physique du vendeur est aussi nécessaire pour remplir les véhicules qui

11. S. Palidda, *Migrations critiques. Repenser les migrations comme mobilités humaines en Méditerranée*, Paris, Karthala, 2011.

12. Rappelons que 14 kilomètres de mer seulement séparent le Maroc et l'Espagne au point le plus proche. Entre Tanger, Tarifa et Algeciras, un réseau dense de ferries assure des rotations quotidiennes entre les deux rives.

13. M. Aziza, *Le Rif sous le protectorat espagnol (1912-1956). Marginalisation et changements sociaux : naissance du salariat*, thèse d'histoire, université Paris 8, 1994.

14. À la différence des commerçants russes et ukrainiens qui viennent en camions équipés pour transporter une dizaine de véhicules et fournissent ainsi tous les marchés d'occasion de l'Europe de l'Est. Là encore, comme on le verra à Istanbul, réseaux commerciaux de l'est européen et africains se croisent.

permettent d'acheminer d'autres marchandises vers Cotonou : appareils ménagers, pièces de moteurs ou de carrosseries, fringues¹⁵.

Ce trafic, au sens portuaire du terme, fait les beaux jours de la compagnie italienne Grimaldi Lines, dont le siège est basé à Palerme et qui, depuis quelques années, devient l'un des seuls opérateurs maritimes entre les ports africains, maghrébins et européens¹⁶.

Jusqu'à la fin des années 1980, l'essentiel de ce commerce transitait par le port de Marseille, où la majorité des voitures d'occasion partaient vers l'Algérie et de là, par la route, vers d'autres destinations africaines. Comme à Bruxelles, on trouvait à Marseille de nombreux garages, qui assuraient vente, réparation mais aussi remplissage et accommodements des véhicules¹⁷. Certains avaient pignon sur rue, dans le quartier central à proximité du port, d'autres plus discrets et nomades, assuraient des prestations parfois illégales, comme la frappe des numéros de moteur ou le rajeunissement des cartes grises.

À Marseille, contrairement à Bruxelles aujourd'hui, ce commerce n'était qu'une pièce d'un dispositif étendu à de multiples marchandises et échanges commerciaux, pour l'essentiel à destination du Maghreb, de l'Algérie surtout, et de l'Afrique francophone¹⁸. C'est donc tout un tissu

Belsunce, un quartier dédié au commerce de bazar

commercial, avec à son sommet quelques grossistes et fabricants, et une pyramide d'acteurs économiques étagée jusqu'aux vendeurs à la sauvette, qui occupait de manière monofonctionnelle une partie du centre ancien de la ville, les quartiers Belsunce et Noailles. C'est par dizaine de milliers que chaque week-end, par avion et par bateau, des Algériens débarquaient à Marseille pour s'y fournir personnellement ou pour revendre. Le dispositif comptait alors près de 400 boutiques, son chiffre d'affaires avait été alors évalué, par une officine mandatée par la Chambre de Commerce, à plusieurs

15. L'essentiel de ces données est tiré de la remarquable thèse de Martin Rosenfeld sur le commerce des voitures d'occasion entre Bruxelles et Cotonou. M. Rosenfeld, *Bruxelles-Cotonou. Une anthropologie économique de la filière euro-africaine d'exportation de véhicules d'occasion*, thèse de doctorat d'anthropologie, ULB/EHESS, Bruxelles/Paris, 2013.

16. Héritière de la fameuse compagnie napolitaine fondée par la famille Lauro, la Grimaldi Lines et ses filiales assure désormais la quasi-totalité du trafic passager en Méditerranée (notamment entre l'Italie, le Maghreb, la Grèce et les Balkans) mais aussi une part très importante du trafic dit « ro ro » entre les ports atlantiques européens et africains.

17. D. Gambaracci, « L'occasion manquée. La filière automobile entre Marseille et l'Algérie », in M. Peraldi (dir.), *Cabas et containers. Activités marchandes informelles et réseaux migrants transfrontaliers*, Paris, Maisonneuve & Larose, 2001, p. 199-236.

18. A. Tarius, *Arabes de France dans l'économie souterraine mondiale*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 1995, et M. Peraldi (dir.), *Cabas et containers*, op. cit.

milliards de francs. En Algérie, le *trabendo* – commerce de rue visible qui assure les approvisionnements quotidiens que l'économie bureaucratifiée est incapable d'assurer – fournissait près de 80 % des besoins de l'économie vivrière à la fin des années 1980.

Ce tourisme commercial profitait de la liberté de circulation alors possible entre la France et l'Algérie, et des bases d'interconnaissance et d'appui logistique que constituaient les immigrés établis. C'est d'eux en effet que dépendaient aussi bien le déploiement d'une hospitalité conviviale et commerciale, que les moyens de déjouer les obstacles économiques (comme l'inconvertibilité des monnaies). D'autres quartiers commerçants, dédiés en partie au commerce de bazar prisé par les Algériens, existaient à Paris¹⁹ et à Lyon²⁰, mais Belsunce à Marseille était le plus parfait modèle, la référence, par la diversité de son offre, ses ambiances et son dynamisme. Le dispositif commercial marseillais était pour partie une transposition en terre de migration d'une organisation et d'une culture économiques, celle du bazar²¹, mais aussi une offre commerciale à portée des migrants et de leur famille au pays.

La mobilité entre Maghreb et Europe qu'engendrait ce commerce était une pièce d'un ensemble d'autres mobilités, générées par la stabilisation des migrants dans leur nouveau monde, ainsi que l'expression de liens et de pratiques communes conservées, parfois même redéployées. Ce qui était offert aux migrants installés en France, comme leur niveau de vie, la relative proximité géographique et la liberté de circulation, était symétriquement offert à certains membres de leur famille au pays d'origine, sans nécessairement susciter des projets migratoires. Lorsque Marseille, dans les années 1980 compte 10 % d'immigrés dont une majorité d'Algériens²², cette situation produit un volume de circulations et de mobilités discrètes bien supérieur au flux de migration, c'est-à-dire d'exil et d'établissement de longue durée.

En Algérie, le *trabendo* est tout entier fondé sur ces mobilités, ces circulations d'hommes et de biens. Il ne suffit pas de prendre un avion ou un bateau : il faut stocker, convertir, réceptionner, être hébergé, renseigné sur les affaires, etc.

19. E. Lallement, *La Ville marchande, enquête à Barbès*, Paris, Téraèdre, 2010.

20. A. Battégay, « Les recompositions d'une centralité commerçante immigrée : la place du Pont à Lyon », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 19, n° 2, 2003, p. 9-22.

21. F. Mermier et M. Peraldi, *Mondes et places du marché en Méditerranée. Formes sociales et spatiales de l'échange marchand*, Paris, Karthala, 2011.

22. L'INSEE recense près de 33 000 Algériens à Marseille en 1972, plus de 43 000 en 1980 (voir à ce propos M. Peraldi, C. Duport, M. Samson, *Sociologie de Marseille*, Paris, La Découverte, 2015). Sans préjuger évidemment du nombre cumulé des personnes d'origine algérienne, dans une ville où les premiers commerçants algériens s'implantent dès le début du xx^e siècle. Voir notamment E. Temime (dir.), *Migrances*, Aix-en-Provence, EDISUD, 1989.

Il faut alors commencer à entrevoir une tout autre sociologie des dynamiques migratoires, si l'on envisage la migration comme une pièce d'un ensemble de mobilités transnationales et non comme un fait social en soi, mobilisation de main-d'œuvre passive à destination unique d'un marché de travail qui les gouverne. Ces mobilités sont certes partiellement invisibles. Mais leur invisibilité tient moins à la nature des circulations, qui pour la plupart empruntent des moyens légaux, qu'à leur dimension pendulaire. Elles se retrouvent confondues, dans le régime de suspicion²³ qu'instaurent les politiques de visas, avec des projets migratoires. Or, paradoxalement, c'est l'instauration d'un régime de visa entre l'Europe et l'Afrique qui contribue largement à dissocier mobilités et migrations.

Istanbul, centre du « commerce migratoire »

Avec l'instauration des visas, à partir de 1985, le dispositif commercial enchâssé dans les mondes sociaux de la migration se transforme fondamentalement. La place marchande marseillaise s'étirole assez rapidement, perdant son monopole sur les échanges avec l'Algérie au profit de nouvelles places marchandes d'une part, et de nouvelles connexions économiques d'autre part. L'ouverture des frontières orientales de l'Europe, consécutive à l'éclatement de l'empire soviétique, déclenche un phénomène de mobilité d'abord aux frontières, puis concentré sur Istanbul. La ville devient, dès les années 1990, une capitale commerciale de grande ampleur, drainant des flux de chalandise issus de tous les anciens pays du bloc socialiste, et plus largement, réactivant une mémoire des liens créés à l'époque ottomane²⁴. Navetteurs tunisiens, algériens, mais aussi libyens, égyptiens, puis mourides sénégalais, rejoignent les foules russes, ukrainiennes, roumaines, bulgares ou turkmènes dans les rues des nouveaux quartiers d'Istanbul où poussent les centres commerciaux, les hôtels et les bureaux de change, tandis que toute une industrie de la confection, organisée par la délocalisation de la fabrication des grandes marques européennes et américaines, s'organise pour fournir cette chalandise. Il est alors ici encore moins question de migration. Bien sûr, les commerces dédiés à ces chalandises embauchent des vendeurs et vendeuses originaires des mêmes pays que les acheteurs, du moins pour ceux avec lesquels la barrière linguistique est infranchissable, donc surtout les russophones²⁵. Pour les autres, et en l'occurrence ceux des pays musulmans, des rudiments d'arabe peuvent suffire à établir la communication. Même si l'on croise çà et là dans le bazar des vendeurs,

23. A. Spire, *Étrangers à la carte*, Paris, Grasset, 2005.

24. M. Peraldi (dir.), *Cabas et containers*, op. cit. et J.-F. Pérouse, « Istanbul, le comptoir, le hub, le sas et l'impasse », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 19, n° 3, 2003, p. 173-204.

25. P. Blacher, « Les "shop turisty" de Tsargrad ou les nouveaux russophones d'Istanbul », *Turcica*, n° 28, 1996, p. 11-50.

des commerçants, courtiers algériens, tunisiens, marocains ou égyptiens, l'essentiel du commerce fonctionne sur la base de navettes, aériennes pour les pays du Maghreb, routières et aériennes pour les autres, sur fond administratif d'un visa turc qui ne fait l'objet d'aucune autre procédure qu'un acte d'achat. Des hommes et des femmes²⁶ vivent alors des doubles vies, organisées dans une pendularité qui n'est ni exil, ni sédentarité²⁷, et qui désormais fonctionne sans le soutien d'établissements diasporiques.

Le commerce à la valise est le moteur qui fait vibrer Istanbul²⁸. L'énorme machine commerciale que constitue cette ville ne condamne pourtant pas l'émergence de places marchandes secondaires qui, elles aussi, reprennent et redéplient la forme originelle du comptoir marseillais. À Naples, par exemple, de grands *mercato* ouvrent en périphérie urbaine, dédiés presque exclusivement à une clientèle maghrébine et moyen-orientale dont les « croisières » commerciales sont organisées par de véritables tour-operators informels, la plupart tunisiens²⁹. Un peu comme à Istanbul, ces Tunisiens organisent le voyage et le séjour, la relation aux commerçants, le transfert des marchandises et, pour une clientèle essentiellement féminine, une forme de protection. Dans la relative période de paix sociale et de stabilité politique qui s'établit sur le front sud de la Méditerranée au début des années 2000, ces grandes places marchandes sont relayées aussi par des marchés locaux qui tantôt accueillent eux-mêmes des « shop tourists », tantôt servent de sous-marché relais. C'est le cas d'Alep, de Tunis, du souk d'El Jem, lui-même relais de marchés encore plus nomades installés à la frontière libyenne et qui voient passer, vers la Libye, ces marchandises venues de Naples ou Istanbul, ou des produits libyens, comme des tracteurs³⁰, vers la Tunisie. Au centre nord de la Tunisie, un marché local entièrement consacré aux pièces

26. D. Yükkseker, « Trust and Gender in a Transnational Market: the Public Culture of Laleli », *Public Culture*, vol. 16, n° 1, 2004 et V. Manry, « Trabendo au féminin : les femmes algériennes dans le commerce à la valise », in F. Adelhah et J. F. Bayart (dir.), *Voyages du développement*, Paris, Karthala, 2007.

27. M. Morokvasic, « La mobilité transnationale comme ressource : le cas des migrants de l'Europe de l'Est », *Cultures et Conflits*, n° 32, 1999, p. 105-122.

28. Impossible à mesurer, moins pour son caractère informel que pour son « indistinction ». Comment en effet distinguer les « shop turistes » parmi les 31 millions de touristes recensés dans le courant des années 2000 en Turquie, ou les 8 millions débarquant à Istanbul ? On recense près de 4 000 à 5 000 boutiques exclusivement dédiées au commerce à la valise, près de 600 hôtels dans les quartiers qu'il occupe majoritairement (Laleli, Beyazit, Aksaray), une centaine d'entreprises de « cargos » et autant de bureaux de change. Le secteur de la confection, secteur clé dédié en grande partie au tourisme à la valise emploie en 1994, 36 % de la masse salariale locale, premier secteur à l'export, 75 % du secteur industriel turc (voir J.-F. Pérouse, « Les formes de mobilités transcaucasiennes et balkaniques à Istanbul », *Balkanologie*, vol. X, n° 1-2, 2008, disponible sur : <<http://balkanologie.revue.org>> ; S. Gangloff et J.-F. Pérouse, *La Présence roumaine à Istanbul. Une chronique de l'éphémère et de l'invisible*, Istanbul, dossiers de l'IFEA, n° 8, 2001.

29. C. Schmoll, *Une place marchande cosmopolite : dynamiques migratoires et circulations commerciales à Naples*, thèse de géographie, université Paris 10, 2004.

30. H. Boubakri, « Migrations clandestines et contrebande à la frontière tuniso-libyenne », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 7, n° 2, 1991, p. 155-162.

mécaniques de marque Peugeot est organisé par des anciens ouvriers de cette marque automobile, « remerciés » après la crise de 1975³¹. Le deuxième stade de ce cycle marchand passe par l'installation d'exportateurs au plus près des lieux industriels de fabrication, en l'occurrence la Chine et les pays d'Asie. Dès les années 2000, la rumeur urbaine du quartier commerçant qui concentre les Algériens à Istanbul fait état de commerçants algériens installés désormais à Dubaï ou Singapour, d'où ils contrôlent l'envoi de containers vers l'Algérie. Le même phénomène est constaté en Tunisie. Au souk d'El Jem, dès le début des années 2000, l'essentiel des marchandises offertes à la vente est d'importation chinoise. Notons ici ce qui sépare logique migratoire des routes d'affaires : alors que la migration algérienne est à 90 % dirigée vers la France, les routes d'affaires des commerçants algériens partent vers Istanbul, puis de là vers Singapour, Dubaï et la Chine. L'un des commerçants les plus anciens de la place marchande stambouliote est originaire de Bab El Oued. Il a fait ses études universitaires en Russie, avant de naviguer en mer Noire sur des bateaux roumains puis de s'installer à Istanbul³² où il est, depuis la fin des années 1990, l'un des intermédiaires les plus influents des réseaux commerciaux algériens et libyens.

La vie des comptoirs est habituellement brève. Istanbul fait figure d'exception dans la mesure où il s'agit d'une ville mondiale où les cycles marchands et migratoires se renouvellent constamment. Mais d'une façon générale, le cycle commercial du comptoir obéit à une logique d'obsolescence assez rapide. Les pionniers ouvrent la route, des exportateurs

À Istanbul, cycles marchands et migratoires se renouvellent constamment

s'installent, confisquent à leur profit les relations aux producteurs, puis ces mêmes producteurs s'installent dans les pays consommateurs. Dans ce cycle historique, les marchandises chinoises occupent désormais une place prépondérante et sont installées, directement par des marchands chinois, au plus profond des régions consommatrices. À Marseille, dans l'unique rue qui persiste à Belsunce dans le commerce de bazar, ce sont des commerçants chinois qui ont remplacé les grossistes arméniens et juifs. À Naples, comme le décrit Saviano, l'arrivée des containers chinois pour toute l'Europe et les commerces directs qu'ils génèrent ont « réinventé » le port de commerce³³. À Casablanca ou à Dakar³⁴, les bazars, voire

31. H. Boubakri, « Les entrepreneurs migrants d'Europe : dispositifs communautaires et économie ethnique. Le cas des entrepreneurs tunisiens en France », *Cultures et Conflits*, n° 33-34, printemps-été, 1999, disponible sur : <<http://conflits.revue.org>>.

32. M. Peraldi (dir.), *Cabas et containers*, op. cit.

33. R. Saviano, *Gomorra*, Milan, Mondadori, 2006.

34. C. Gueye, *Activités invisibles et compétition dans la ville africaine contemporaine : migration chinoise et reconfiguration économique à Dakar*, thèse de sociologie, université Lyon 2, 2016.

les rues commerçantes et même des places de marché entières sont désormais dévolus aux marchandises asiatiques, et bien souvent occupés par des marchands eux-mêmes chinois. À Oran et Alger, la présence d'une importante main-d'œuvre chinoise (on parle de 40 000 travailleurs) utilisée sur des chantiers d'infrastructures, génère discrètement l'installation de commerçants chinois au cœur des bazars traditionnels.

Istanbul, donc, fait figure d'exception. Roumains, Moldaves, Bulgares, Tadjiks, Ouzbeks, Turkmènes ont pris la place des Ukrainiens et des Russes, tandis que le réchauffement des relations entre l'Iran et les pays occidentaux a permis le retour des Iraniens. En outre, Istanbul est devenu, avec le développement de la route migratoire et d'exil depuis les zones instables du Moyen-Orient ou d'Afrique de l'Est, le « hub³⁵ » d'où s'organise l'essentiel des mouvements de réfugiés vers l'Europe, *via* la Grèce et les Balkans par la route terrestre, ou l'Italie par la route maritime³⁶. On voit se reproduire un phénomène déjà amplement analysé à la frontière mexicaine³⁷ : plus les dispositifs frontaliers de contrôle et de surveillance se renforcent, plus leur franchissement nécessite la mobilisation de technicités complexes et coûteuses. Et plus alors le passage est profitable pour des organisations qui détrônent alors les passeurs et les contrebandiers individuels.

La question qui reste en suspens concerne l'implication réelle des acteurs de la migration dans l'organisation des circulations migratoires elles-mêmes. Il apparaît que l'essentiel des activités, des circulations commerciales, est le fait d'individus et de logiques individuelles. La grande masse de ceux qui s'engagent dans ces mondes d'affaires est composée d'aventuriers, de cliques instables, de micro bandes, d'exilés, de refoulés, dissidents des logiques lignagères : femmes divorcées, répudiées, célibataires, cadets de famille, diplômés chômeurs, etc. Cette dimension explique aussi que le bazar ne représente qu'une part d'un feuilletage d'activités qui vont jusqu'au criminel et à l'illicite. Le Maroc est aujourd'hui le principal producteur du cannabis consommé en Europe. Les évaluations les plus sérieuses parlent de plus de 3 000 tonnes produites chaque année dans la petite région du Rif, au sud de Tanger. L'essentiel de cette production

35. M. Aslan et J.-F. Pérouse, « Istanbul : le comptoir, le hub, le sas et l'impasse », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 19, n° 3, 2003, p. 173-204.

36. Même si les chiffres sont rares, fantasques, ils donnent des idées des flux : on parle aujourd'hui de plus de 100 000 expulsions par an depuis la Turquie, dans le cadre des accords Frontex-Turquie. Pour la période 1995-2001, on dénombre plus de 300 000 migrants sans-papiers arrêtés par la police turque (voir M. Aslan et J.-F. Pérouse, « Istanbul : le comptoir, le hub, le sas et l'impasse », *op. cit.*). Pour ce qui est des dernières années, on ne dispose encore d'aucun chiffre.

37. D. Spener, *Clandestine crossings. Migrants and Coyotes on the Texas-Mexico Border*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 2009.

s'écoule par deux voies principales. La principale filière est totalement intégrée à l'infrastructure industrielle transnationale installée au Maroc. Ce sont notamment des acheminements réguliers de plusieurs tonnes de résine qui circulent dans les camions réfrigérés de la filière agro-alimentaire euro-marocaine. La seconde filière, mobilisant des réseaux criminels, passe par les ports de la côte rifaine, y compris ceux des enclaves espagnoles, vers l'Espagne avec des *norias* (petits bateaux très rapides), et alimente des filières fortement noyautées par le crime organisé, marseillais notamment. Une troisième filière, plus diffuse, doit être ajoutée : elle est faite de petits porteurs occasionnels. Ce sont des migrants originaires des régions productrices qui ramènent en Europe quelques dizaines de kilos à leur retour de vacances ; ce sont les chauffeurs de poids-lourds et de bus, qui, sûrs de quelques complicités policières gagnées dans la routine du passage ou dans les réseaux familiaux, passent eux aussi quelques kilos à chaque voyage ; ce sont les marins pêcheurs qui déchargent en mer à des bateaux espagnols, pêcheurs eux aussi de l'autre rive, quelques dizaines de kilos ; ce sont les marins des bateaux qui assurent les liaisons quotidiennes entre le Maroc, des ports de Tanger et Sebta, et le continent européen.

En somme, les dynamiques migratoires contemporaines sont désormais intégrées à des circuits commerciaux transnationaux qui lient les rives de la Méditerranée. Ce « commerce migratoire » est pour partie organisé par les groupes de migrants. Mais ces groupes en sont aussi les objets, tant ils font souvent figure de marchandises parmi d'autres.



Mots clés

Migrations
Commerce international
Traffics
Méditerranée

Les diplomaties navales en Méditerranée

Par **Fernando del Pozo**, **Ferdinando Sanfelice di Monteforte** et **Patrick Hebrard**

Les vice-amiraux d'escadre **Fernando del Pozo**, **Ferdinando Sanfelice di Monteforte** et **Patrick Hebrard** sont membres de Wise Pens International, une société de conseil spécialisée dans la sécurité maritime.

Si le concept de « diplomatie navale » date des années 1970, la réalité qu'il recouvre est très ancienne. L'histoire de la Méditerranée en témoigne : depuis l'Antiquité, les forces navales y ont été utilisées à des fins politiques. Les rapports de forces dans cette mer sont en train de changer. Les États-Unis se retirent progressivement, laissant la place à d'autres acteurs, en particulier la Russie. L'Europe, minée par la crise économique et les divisions, ne parvient pas à s'imposer.

politique étrangère

La mer a été un lien entre les terres avant de nourrir les villages et de leur permettre de commercer. Les richesses suscitant l'envie, les commerçants ont dû se protéger, unissant pendant des siècles le destin des marins du commerce et leurs défenseurs. La diplomatie navale est née progressivement de cette nécessité. L'histoire de la Méditerranée a été en partie façonnée par ces rivalités maritimes, dont certains stigmates sont encore vivaces. Le concept même de diplomatie navale a évolué et mérite d'être précisé avant que l'on évoque l'actualité de cette diplomatie et son avenir possible.

Une mer disputée depuis l'Antiquité

L'histoire de la Méditerranée et des peuples qui l'entourent est d'abord liée à la géographie. Lieu de rencontre de trois continents, s'étendant d'est en ouest, reliée à l'océan Atlantique par l'étroit cordon de Gibraltar, à la mer Noire par le Bosphore et à l'océan Indien par l'isthme puis le canal de Suez, « la Méditerranée n'est même pas une mer, c'est un complexe de mers et de mers encombrées d'îles, coupées de péninsules, entourées des côtes ramifiées, sa vie est mêlée à la terre... la Méditerranée c'est à la fois une mer et

c'est tout ce qui l'entoure¹ ». Sa côte nord est faite d'anfractuosités et d'îles, tandis que ses rives sud sont une succession de plages avec de rares abris pour y construire des ports.

Voie de communication et d'échanges commerciaux depuis l'Antiquité, la Méditerranée a connu de nombreux conflits entre cités, royaumes ou empires, pour en prendre le contrôle ou établir une hégémonie, qu'elle soit politique ou religieuse. La guerre du Péloponnèse entre Athènes et Sparte, la lutte contre l'empire perse, les guerres puniques entre Rome et Carthage, l'expansion arabe, les croisades, la lutte contre l'empire ottoman soutenu par les émirats d'Afrique du Nord contre l'Occident, ont marqué de façon sanglante les relations entre les principaux riverains de cette mer.

Le commerce maritime était malgré tout florissant. Il débute sur les côtes libanaises et en mer Égée. Grecs et Phéniciens se partagent la maîtrise de ces voies maritimes. Le règne d'Alexandre le Grand et la conquête d'Alexandrie marquent l'apogée grec. Les grandes routes de navigation longent les côtes nord des îles grecques à la Sicile, et celles d'Afrique jusqu'à Gibraltar. Les Phéniciens sont les premiers à disposer de comptoirs en Méditerranée occidentale. Carthage est le plus important, bientôt menacé par l'expansion de Rome dont l'empire réalise, pour la première fois, l'unité de la Méditerranée. La *Pax Romana* permet un développement très important du trafic maritime entre les principaux ports, après qu'ait été éradiquée la piraterie dont Jules César lui-même fut victime.

Après la chute de l'empire romain et la conquête arabe, le commerce méditerranéen connaît une nouvelle vigueur à partir du XII^e siècle, en particulier sous l'impulsion des marchands italiens. Les échanges avec le Levant s'intensifient et font la richesse de cités-États, telles Amalfi, Pise, Gênes ou Venise. « Les marins vénitiens commencèrent par s'illustrer en garantissant la paix pour le trafic de marchandises.² » Ils étendent leur contrôle sur l'Adriatique, menacée par la piraterie, avant que leur action ne s'étende jusqu'aux côtes libanaises en accompagnant les croisades. Leur puissance navale leur permet de négocier des avantages commerciaux avec l'empire byzantin, en échange d'une protection souvent utilisée à leur profit. La tension atteint son apogée en 1204 avec le sac de Constantinople par la quatrième croisade. Outre le massacre qui l'accompagne, la destruction de la ville et le pillage de ses richesses marquent le déclin de l'empire byzantin. Ils accentueront les divisions entre les églises d'Orient et d'Occident.

1. F. Braudel, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Paris, Armand Colin, 1949.

2. F. C. Lane, *Venise : une république maritime*, Paris, Flammarion, 1999.

La compétition entre Venise et Gênes s'accompagne de véritables batailles navales³, et de la destruction des comptoirs rivaux.

Le déclin de la Méditerranée commence au xv^e siècle avec l'avènement de l'empire ottoman, affectant durement les voies commerciales vers le Levant et la Route de la soie. Les grandes découvertes, poussées par le besoin de rétablir le commerce avec l'Orient⁴, ouvrent de nouvelles voies maritimes, dont les ports atlantiques de l'Europe bénéficient au détriment de ceux de la Méditerranée.

Le déclin du XV^e siècle

L'expansion ottomane culmine un siècle plus tard avec le règne de Soliman le Magnifique. Elle est stoppée sur mer à Malte en 1565, par la résistance des chevaliers de Saint-Jean et en 1571 avec la bataille de Lépante. Les Habsbourg et la République de Venise servent de bras armé à la papauté dans ce combat, tout en défendant leurs intérêts commerciaux. Les Turcs s'installent néanmoins pour plusieurs siècles dans les Balkans.

D'autres concurrents viennent menacer l'hégémonie des Habsbourg : l'Angleterre, les Provinces-Unies⁵, la France. Malgré sa puissance navale, l'Espagne ne parvient pas à imposer sa suprématie aux autres pays européens. La défaite de l'Invincible Armada (1588) et la guerre de Trente Ans (1618-1648) marquent la fin de son Siècle d'or, et la prépondérance de la France en Europe ainsi que l'émergence de l'Angleterre. L'Espagne et Gênes, son alliée, s'épuisent dans d'incessants combats, tandis que Venise survit en négociant entre les deux empires.

L'Angleterre sort vainqueur des combats qui l'opposent aux Provinces-Unies, et s'assure progressivement du contrôle de la Méditerranée par la maîtrise des détroits et de points d'appui judicieusement choisis. L'emprise britannique se poursuit au xix^e siècle pour protéger la route des Indes et réduire les flottes barbaresques. Malte devient un arsenal et une carte essentielle de la politique britannique en Méditerranée et au Proche-Orient. Apportant son soutien au Piémont lors de la création du royaume d'Italie, et à la Turquie dans sa guerre contre la Russie, Disraeli se fait céder Chypre par le sultan en 1878. Il prend aussi une part importante de la compagnie du canal de Suez, en rachetant les actions du khédivé égyptien. Grâce à Chypre, Londres est à même d'intervenir sur le canal comme dans

3. La bataille de l'île de Curzola, en 1298, fut particulièrement meurtrière (7 000 morts du côté de Venise). Marco Polo, qui commandait une galère, y fut fait prisonnier.

4. Christophe Colomb disait « Buscar el Levante por el Poniente » (« rechercher le Levant par le Ponant »).

5. Les Provinces-Unies bénéficiaient de contrats de transport maritime et de commerce de la laine avec la péninsule ibérique tout en soutenant la lutte des Flamands contre l'Espagne.

l'empire ottoman. Les Britanniques installent à Chypre une base navale et s'établissent à Corfou pour contrôler l'embouchure de l'Adriatique.

La France réapparaît avec les expéditions coloniales, et partage avec l'Angleterre les territoires d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient. L'ouverture du canal de Suez, en 1869, offre de nouvelles perspectives facilitant l'accès à l'océan Indien mais fait de la Méditerranée une simple mer de passage. La présence franco-britannique assure, avec le verrou italien de l'Adriatique, la liberté de navigation en Méditerranée pendant la Première Guerre mondiale.

La Méditerranée devient une simple mer de passage

L'avènement de Mussolini, sa volonté de faire de la Méditerranée *il Mare nostro* et la conquête de la Libye donnent à Malte une importance stratégique dont les Britanniques sont conscients. Ils y renforcent leur base désormais à portée des bombardiers italiens, mais aussi celles d'Alexandrie et de Chypre. La guerre d'Espagne fournit à l'Allemagne le prétexte d'une intervention et d'une présence navale.

Cette situation et les revendications de Mussolini sur la Tunisie, la Corse et Nice conduisent la France à renforcer son dispositif, avec la création de la base de Mers El-Kebir et des aérodromes en Corse : l'idée est de verrouiller le bassin occidental de la Méditerranée. La résistance héroïque de Malte et l'effort de la Royal Navy pour ravitailler l'île entre 1940 et 1942 contribuèrent largement au succès du débarquement allié en Afrique du Nord, et donc à l'échec de l'*Afrika Korps* qui dut diviser ses forces entre un front de l'est confié aux Italiens, et le front de l'ouest.

L'entrée en guerre des États-Unis contre les puissances de l'Axe signe le début de la reconquête et le transfert de la maîtrise de la mer. À la fin de la guerre, les États-Unis remplacent une Grande-Bretagne exsangue, et assurent avec la VI^e flotte la sécurité en Méditerranée. La création de l'OTAN leur permet de disposer de bases navales et de protéger ainsi l'accès au pétrole de la péninsule arabique. L'intégration de la Grèce et de la Turquie dans l'OTAN permet également de contrôler les mouvements de la flotte soviétique en Méditerranée. L'endiguement de l'URSS est complété par la conclusion du Pacte de Bagdad en 1955.

La Méditerranée connaît quelques turbulences avec la création de l'État d'Israël et les décolonisations. Entre une rive nord qui se développe et s'intègre progressivement au sein de l'Union européenne, et une rive sud peu développée, qui s'enrichit grâce aux ressources pétrolières, la situation est

instable. Les tensions entre les deux puissances mondiales, États-Unis et URSS, compliquent encore le paysage géostratégique.

Le soutien apporté à Nasser et l'affaire du canal de Suez permettent à l'Union soviétique de reprendre pied en Méditerranée et de renouer avec le monde arabe. Dès 1965, l'URSS dispose d'une douzaine de bâtiments en Méditerranée pouvant se déployer en océan Indien, ce qu'ils feront à partir des années 1970. Outre l'Égypte, l'URSS peut alors compter la Syrie, l'Irak, l'Algérie et le Yémen du Sud parmi ses alliés.

Avec la mort de Nasser et la victoire israélienne dans la guerre du Kippour, l'URSS perd l'un de ses principaux soutiens dans la région. L'Égypte rééquilibre ses relations et se tourne vers l'Occident, tandis qu'une augmentation brutale des prix du pétrole frappe l'économie mondiale et divise le monde arabe. Dans cette période troublée, la France décide de redéployer sa flotte à Toulon. La lutte entre Israël et l'OLP, la guerre civile au Liban (1975-1990), les visées expansionnistes de Kadhafi en direction du Tchad et de la Tunisie, plusieurs attentats meurtriers, conduisent à des interventions militaires et au déploiement de forces navales : envoi de la FINUL, puis d'une Force multinationale de sécurité à Beyrouth (1982), bombardements américains sur Tripoli et Benghazi (1986)...

L'effondrement de l'Union soviétique s'accompagne du retrait presque total d'une marine russe à l'abandon. La séparation d'avec l'Ukraine affecte particulièrement la flotte de la mer Noire. La dislocation de la Yougoslavie (1991) focalise l'action internationale dans les Balkans et en Adriatique pendant plus de dix ans. L'OTAN conduit une série d'opérations navales en Adriatique en soutien des forces aéroterrestres – Sharp Vigilance, Maritime Monitor, Sharp Fence, Sharp Guard⁶, puis Allied Force⁷ en Serbie et au Kosovo. À la fin du siècle dernier, les États-Unis et leurs alliés disposent d'une maîtrise maritime absolue dans la région, et en assurent la sécurité.

La diplomatie navale

Selon Hervé Coutau-Bégarie, la création du concept de diplomatie navale revient à l'ambassadeur britannique Sir James Cable, avec son livre *Gunboat*

6. Ces opérations successives depuis 1992, menées d'abord par l'Union pour l'Europe occidentale puis conjointement avec l'OTAN, ont eu pour objectif de vérifier l'application des sanctions lancées à l'encontre de l'ex-Yougoslavie et d'empêcher les navires non autorisés à pénétrer dans les eaux territoriales de la Serbie-Monténégro. (NDLR).

7. L'opération Allied Force désigne les missions de bombardement menées par l'OTAN en Serbie et au Kosovo, de mars à juin 1999. (NDLR).

Diplomacy (1971). En 1974, Edward Luttwak publie *The Political Uses of Sea Power*, où apparaît le concept de *suasion*, combinaison de dissuasion et de persuasion.

En réalité, l'utilisation politique des forces navales est aussi vieille que les marines⁸. Dans la Grèce antique, l'existence d'une marine forte était l'un des facteurs influant sur les alliances entre cités. Cette diplomatie, parfois musclée, permit à Venise de contrôler l'Adriatique. Pour les stratèges, la finalité des flottes est pourtant avant tout de faire la guerre et de la gagner ; la dimension diplomatique de l'action navale reste très secondaire.

La Charte des Nations unies⁹, qui limite le recours à la force à la légitime défense, et l'arme nucléaire vont pousser les grandes puissances à chercher un règlement négocié à leurs différends, ce qui donnera à la diplomatie navale un rôle prépondérant, allant de la coopération pour soutenir des alliés, à la coercition pour intimider de potentiels adversaires.

Les marines pratiquent régulièrement des visites officielles ou de courtoisie dans des pays avec lesquels se développent des relations de défense, ou industrielles, qui préparent parfois de véritables coopérations. Les entraînements communs, ou des exercices plus élaborés, peuvent accompagner ces visites afin de renforcer la connaissance mutuelle et une certaine interopérabilité. Ainsi la marine française effectue-t-elle depuis les années 1980 un exercice bisannuel avec l'Égypte baptisé Cleopatra, qui a contribué aux ventes de navires réalisées récemment.

L'assistance humanitaire est un aspect de la diplomatie navale

L'assistance humanitaire constitue un autre aspect de la diplomatie navale, et peut permettre d'améliorer des relations jusque-là tendues entre deux pays, comme ce fut le cas en août 1999, lorsque la base navale de Golçuk, en Turquie, fut détruite par un tremblement de terre. La Grèce envoya deux chalands de débarquement, avec des éléments du Génie et de l'Infanterie de Marine, pour participer aux secours.

Les évacuations de ressortissants sont une autre face de l'assistance humanitaire. En 1860, la force navale française du Levant était intervenue pour protéger les chrétiens de Syrie et du Liban menacés par les Druzes. Les consignes données au commandant de la force étaient claires : « Votre

8. J. Cable, *The Political Influence of the Naval Force in History*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1998 et E. N. Luttwak, *The Grand Strategy of the Roman Empire*, Baltimore, Johns Hopkins University, 1976.

9. Cf. Article 2.

tâche est, avant tout, une tâche d'humanité... Il importe que votre présence prouve aux montagnards que nous ne sommes point indifférents à leur sort et que nous compatissons à leurs maux.¹⁰» Mais derrière ces préoccupations humanitaires se cachait une lutte d'influence avec la Grande-Bretagne. D'autres évacuations de ressortissants ont eu lieu en Égypte pendant la guerre du Kippour, au Liban en 1982, et plus récemment en 2006. La marine chinoise est aussi intervenue pour évacuer ses ressortissants de Libye en 2011.

La diplomatie navale peut être aussi coercitive, proche du concept de «suasion», par une présence active ou dissuasive pour «appuyer des déclarations qui sans cela ne seraient pas crédibles, ou répondre aux émotions¹¹». Il peut s'agir de protéger un pays allié comme ce fut le cas avec la Tunisie menacée par la Libye, ou de dissuader un adversaire de poursuivre une action. On parle ici soit de la «persuasion latente, qui concerne la réaction suscitée de l'autre, à la suite de déploiements ou mouvements de forces navales de routine ou indirects¹²», soit de la «persuasion active, (qui) est, au contraire, une réaction provoquée de l'autre par une action navale intentionnelle et dirigée, qui a pour but d'envoyer un avertissement définitif¹³».

Les forces navales participent aux missions de maintien ou de rétablissement de la paix là où les forces navales sont indispensables, pour appuyer les forces à terre ou rétablir une situation qui risque de dégénérer. En fait, elles sont précieuses quand «une action militaire sur grande échelle, ayant un caractère coercitif, sur un territoire, est risquée, et quand la flexibilité des forces navales au large peut fournir un soutien aux forces déployées à terre¹⁴». Plusieurs opérations de maintien de la paix avec les bâtiments de guerre ont déjà été menées avec des bons résultats, comme à Charm El-Sheikh, en Égypte en 1982, ou dans un style plus agressif au large de l'ancienne Yougoslavie, du Liban, ou plus récemment en Libye.

Enfin, dans certains pays, les marines sont engagées dans des missions de sauvegarde. La marine française consacre ainsi 25 % de son activité à l'action de l'État en mer. L'augmentation des trafics illicites, la menace terroriste et certains actes de piraterie en haute mer ont conduit les marines à s'investir de plus en plus dans des missions de police internationale.

10. Dépêche du marquis de La Valette, ambassadeur de France à Constantinople au commandant en chef de la division navale du Levant, 8 juin 1860, Archives nationales, BB4785, fo 48.

11. J. Cable, *Gunboat Diplomacy*, Londres, Institute for Strategic Studies, 1971, p. 63.

12. H. J. Kearsley, *Il Potere Marittimo nel XXI secolo*, Rome, Ed. Forum di Relazioni Internazionali, 1998, p. 62.

13. *Ibid.*, p. 63.

14. *Ibid.*

Géopolitique et diplomatie navale en Méditerranée au XXI^e siècle

Les attentats du 11 septembre 2001 modifient brutalement une situation géopolitique qui semblait marquée, pour de nombreuses années, par la suprématie américaine. La lutte contre le terrorisme prend alors une dimension mondiale. Si l'intervention américaine en Afghanistan est légitimée par la communauté internationale, celle contre l'Irak a un effet désastreux sur l'image des États-Unis et, à travers eux, celle de l'Occident. Succès militaire mais échec politique, ses conséquences sur la stabilité du Moyen-Orient sont dramatiques, ravivant l'antagonisme entre chiites et sunnites, relançant la question kurde, et provoquant la déstabilisation de la Syrie. Au bilan, cette intervention profite à l'Iran qui accroît son influence dans la région. Les printemps arabes et l'intervention en Libye, en 2011, provoquent la chute de leaders établis et ouvrent une période troublée dont les extrémistes tirent bénéfice. Les succès de l'État islamique en sont une des conséquences les plus dramatiques.

Ces crises multiples, qui ont leurs prolongements dans la péninsule arabique et en Afrique subsaharienne, provoquent des flux de réfugiés, transitant par la mer, *via* la Turquie ou la Libye, vers de meilleures conditions de vie en Europe. Ces conflits facilitent également le développement de trafics illicites aux ramifications multiples, difficiles à contrôler. La présence de forces islamistes armées et organisées menace la sûreté du trafic maritime, comme l'ont récemment montré des attaques contre des bâtiments marchands en Égypte et en Libye, et contre des navires de la marine égyptienne.

Le conflit Israël-Palestine et la division de Chypre hypothèquent la perspective d'une paix au Proche-Orient. La création des zones économiques exclusives (ZEE) suscite de nombreuses revendications, particulièrement à l'est de la Méditerranée, où des gisements de pétrole et de gaz ont été identifiés. Des différends sur les frontières maritimes opposent tous les pays de Méditerranée orientale. Pour pouvoir protéger leurs zones maritimes, l'Égypte et Israël équipent leurs marines. Dans le même temps, le jeu des principales puissances se modifie sensiblement.

États-Unis

Les États-Unis entament un glissement de leurs priorités stratégiques vers l'Asie et l'océan Indien, réduisant leur présence en Méditerranée, et souhaitent confier à l'OTAN et à leurs alliés européens le soin de contrôler la région. Leur trafic maritime transitant par Suez et la Méditerranée

(26 % de leur pétrole et 50 % de leur commerce avec l'Asie¹⁵) demeure important, mais leur présence navale permanente se limite à un bâtiment de commandement basé en Italie, et quatre destroyers anti-aériens¹⁶ basés en Espagne. Certes, l'US Navy est en mesure de renforcer ses moyens, comme ce fut le cas face aux événements en Libye, en Syrie, ou en Ukraine, mais les moyens affectés en permanence limitent sa capacité de réaction rapide en cas de crise soudaine. De plus, les relations privilégiées avec Israël ainsi qu'avec l'Égypte et la Turquie, ces dernières constituant deux piliers traditionnels de la diplomatie américaine, connaissent quelques difficultés.

Le rapprochement avec l'Iran, et la politique israélienne dans les territoires palestiniens ont tendu les relations entre le président Obama et Benjamin Netanyahu. Les États-Unis viennent cependant de décider d'une aide de 38 milliards de dollars à Israël pour la période 2019-2028.

Quant aux relations avec le général Al-Sissi et l'Égypte, elles souffrent du soutien apporté à Mohamed Morsi lors de son élection, et du désaveu du coup d'État de 2013. La limitation de l'aide financière américaine¹⁷ à l'Égypte est régulièrement évoquée à Washington, sans être encore suivie d'effets, les États-Unis dépendant des facilités offertes par les Égyptiens pour le transit de leurs forces maritimes et aériennes.

Avec la Turquie, les relations sont devenues plus difficiles depuis l'intervention en Irak, et se sont à nouveau détériorées avec le soutien apporté par les Américains aux combattants kurdes contre l'État islamique. Le coup d'État avorté du mois de juillet 2016 a non seulement détruit la confiance qu'Erdogan pouvait avoir en son allié américain et remis en cause l'utilisation de la base d'Incirlik, mais a poussé Ankara à resserrer ses relations avec Moscou, jusque-là tendues en raison du différend syrien.

Russie

Après avoir repris la Crimée et donc la base navale de Sébastopol, Moscou a vu dans la guerre civile syrienne l'opportunité d'un retour en Méditerranée, et de gagner une place d'interlocuteur incontournable dans les négociations. L'accord signé avec Chypre en 2015 lui permet de disposer de facilités portuaires et aéroportuaires, et la Russie a obtenu de

15. *Israel's Maritime Strategic Assessment : 2015 Annual Report*, p. 13.

16. Et aussi la Ballistic Missile Defense (BMD) dont l'Europe ne s'est pas dotée.

17. 1,3 milliard de dollars.

la Syrie l'utilisation permanente de bases sur son territoire, ainsi qu'un renforcement de son implantation à Tartous. Le ministère russe de la Défense envisage de moderniser sa flotte de la mer Noire en y affectant, d'ici à 2020, 4 sous-marins classiques, 6 frégates, 6 patrouilleurs et au moins 9 corvettes. Cette flotte devrait disposer d'une trentaine de navires de guerre, qui patrouilleront en mer Noire et feront partie de l'escadre russe en Méditerranée.

Chine

La Chine apparaît désormais en Méditerranée, même si elle y reste encore discrète. Elle a construit un terminal à conteneurs à Port-Saïd, et dispose de la majorité des parts du port du Pirée. Un autre port à conteneurs doit être construit en Algérie, avec laquelle Pékin a aussi conclu des contrats d'armements. La présence de bâtiments de la marine chinoise autour de la Corne de l'Afrique, depuis 2008, leur permet des incursions en Méditerranée. Ce fut le cas pour l'évacuation de leurs ressortissants en Libye en 2011, pour escorter le transport des armes chimiques évacuées de Syrie en janvier 2014, et pour un premier exercice d'envergure avec la marine russe, en mer Noire et en Méditerranée, en 2015.

Turquie

État pivot entre deux continents et deux mers, gardien des détroits¹⁸, la Turquie occupe une position stratégique en Méditerranée orientale. La crise économique qu'a connue le pays en 2000-2001 a impacté le budget de la Défense et de la Marine, et s'est traduite par le report de plusieurs programmes navals, dont ceux qui concernaient les sous-marins et les frégates anti-aériennes. Les attentats, mais aussi les purges qui ont frappé la Marine l'ont privée de nombreux officiers compétents et expérimentés, et affectent ses capacités en mer Noire et en Méditerranée.

Pendant la crise de Crimée, la Turquie a choisi la discrétion, et adopté une certaine distance vis-à-vis des positions de l'OTAN pour ne pas envenimer ses relations avec la Russie. Renforçant ses capacités militaires en mer Noire et en Syrie, Moscou s'oppose en effet de plus en plus à la présence de marines non riveraines en mer Noire. La destruction d'un *SU-24* par un *F16* turc le long de la frontière syrienne a dégradé les relations entre les deux pays ; mais le coup d'État avorté de 2016 rapproche opportunément les deux leaders, et complique les relations d'Ankara avec l'OTAN et les États-Unis.

18. Convention de Montreux, 1936.

La Méditerranée occidentale

Pays rivaux, l'Algérie et le Maroc cherchent tous deux à acquérir le statut de puissance régionale. Ils ont répondu favorablement à l'offre de dialogue méditerranéen de l'OTAN, et contribué à l'opération Active Endeavour¹⁹. Les deux pays participent également aux exercices de sécurité maritime organisés dans le cadre du «5+5 Défense». Pour ce faire, ils modernisent et renforcent progressivement leurs marines, dotées de sous-marins et de corvettes récentes pour l'Algérie, d'une FREMM (frégate multi-missions), de deux frégates de surveillance et de corvettes pour le Maroc.

Les «sœurs latines»

Premières concernées par le théâtre méditerranéen et membres du Dialogue 5+5²⁰, l'Italie, la France, l'Espagne et le Portugal sont souvent baptisées «les sœurs latines». Cette vision recouvre cependant de sensibles divergences d'intérêts et d'approches. Le poids de l'histoire et les rivalités économiques et d'influence compliquent la réalisation d'actions communes.

Pour la France, la Méditerranée fait partie d'un arc de crise qui s'étend de la Mauritanie à l'Afghanistan, et constitue une zone d'intérêt prioritaire. La marine française assure une présence permanente en Méditerranée orientale et participe à l'opération Sophia²¹. Elle entretient des relations régulières avec les marines marocaine, tunisienne et égyptienne.

Pour la France, la Méditerranée est une zone d'intérêt prioritaire

L'Italie est confrontée, depuis 1991, aux flux de réfugiés qui provenaient d'abord d'Albanie et de Tunisie et viennent maintenant de Libye. Sa deuxième préoccupation est la protection de son commerce maritime contre la piraterie depuis la Corne de l'Afrique. Sa tradition d'ouverture vers les pays d'Afrique du Nord, et sa politique de bonnes relations avec le monde méditerranéen, en ont fait un centre de négociations privilégié avec les pays musulmans, mais aussi avec les Balkans pendant les différentes crises. Proche des États-Unis, Rome se trouve parfois en difficulté lorsque le gouvernement américain décide d'utiliser la force contre ses voisins. Outre le commandement de l'opération Sophia, la marine

19. L'opération Active Endeavour, initiée en 2001 et toujours en cours, est une opération de l'OTAN en Méditerranée dont les objectifs sont la recherche et la neutralisation des groupes terroristes et des armes de destruction massive. (NDLR).

20. Créé en 1990 et rejoint par Malte en 1991.

21. L'opération Sophia est une opération militaire initiée en mai 2015 par l'Union européenne pour lutter contre le trafic de migrants en Méditerranée. (NDLR).

italienne assure également la protection des garde-côtes de l'UE depuis mars 2015, avec l'opération Mare sicuro.

L'Espagne est également confrontée à l'immigration clandestine. Celle-ci a d'abord touché les îles Canaries, et conduit au déploiement de patrouilleurs de la Guardia Civil le long des côtes du Sénégal et de Mauritanie. Le flux s'est alors tourné vers le Maroc, et les deux enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla, où la pression migratoire est encore sensible. L'Espagne doit aussi lutter contre la contrebande et le trafic de la drogue, qui bénéficie d'une certaine complaisance de la part de Gibraltar.

L'Espagne entretient de bonnes relations avec l'Algérie qui l'approvisionne en gaz naturel, et avec le Maroc qui bénéficie d'une certaine stabilité politique et contrôle, pour l'heure avec succès, le terrorisme islamiste et la liberté de passage dans le détroit. La marine espagnole participe de façon permanente aux opérations de l'OTAN et de l'UE – Active Endeavour, SNMG2²² et Sophia, ainsi qu'Atalante²³.

Allemagne et Grande-Bretagne

Jusqu'à récemment peu concernée par le théâtre méditerranéen, l'Allemagne a fait évoluer sa position face à la situation en Syrie et à l'afflux croissant de migrants. Sa marine participe désormais à plusieurs opérations en Méditerranée au sein du SNMG2, en mer Égée, à l'opération Sophia, et tout récemment au groupe naval du *Charles de Gaulle* en Méditerranée orientale.

Présente en Méditerranée avec ses bases de Gibraltar et de Chypre, la Grande-Bretagne l'est plus épisodiquement avec les bâtiments de la Royal Navy qui, depuis l'intervention en Libye, se limitent à des transits vers l'océan Indien et la région du Golfe.

L'Union européenne

Avec les accords de Barcelone, l'Union européenne s'est engagée en 1995 dans une stratégie d'intégration économique avec les pays riverains de la Méditerranée, avec l'ambition de constituer un espace de paix, de stabilité et de sécurité. Ce volet du Partenariat euro-méditerranéen s'est renforcé, en 2004, de la Politique européenne de voisinage (PEV). Mais les tensions dans

22. Le Standing NATO Maritime Group 2 est une force navale multinationale de l'OTAN engagée dans l'opération Active Endeavour en Méditerranée depuis 2001. (NDLR).

23. L'opération Atalante est une mission militaire et diplomatique engagée par l'Union européenne, dans le but de lutter contre l'insécurité dans le golfe d'Aden et l'océan Indien. (NDLR).

le monde arabe ont lourdement affecté cette dynamique. En 2008, l'Union pour la Méditerranée a cherché à relancer le processus de Barcelone, les résultats restant à ce jour globalement décevants. Les conflits ouverts n'ont pas été résolus, et les printemps arabes ont apporté plus d'incertitudes que de progrès. Les économies des pays du Sud peinent à se moderniser en dépit des aides financières consenties. L'appréciation de l'importance stratégique, pour l'Europe, de la Méditerranée et de ses prolongements vers le Moyen-Orient et le Sahel n'est dans les faits pas partagée par tous les pays européens²⁴.

Limitée dans ses ambitions, l'UE en est réduite à se protéger contre le terrorisme et les flux migratoires engendrés par cette déstabilisation. L'agence Frontex a vu ses moyens augmenter pour lutter contre l'immigration en mer Égée avec les opérations Poséidon²⁵, depuis 2006, et Triton²⁶, au sud de l'Italie, en 2014. L'opération navale Sophia est venue compléter le dispositif en 2015, pour lutter contre les trafiquants et tenter de reconstruire une marine et des garde-côtes en Libye.

L'OTAN

Après avoir contrôlé la Méditerranée depuis le retrait de l'*Eskadra* russe, multiplié les interventions en Adriatique et en Libye, et lutté contre le terrorisme dans le cadre de l'article 5 du traité de Washington avec l'opération Active Endeavour, l'OTAN vient de modifier sa stratégie maritime au sommet de Varsovie de juillet 2016. Active Endeavour est rebaptisée Sea Guardian, est déconnectée de l'article 5, et recouvre désormais un ensemble de missions plus larges, dont le soutien à l'opération Sophia au large de la Libye.

La Méditerranée demeure un carrefour où se rencontrent, et se confrontent, les États, les organisations, les civilisations et les religions. Zone de crise endémique confrontée à des défis majeurs, et voie de communication fragile, sa place se marginalise au sein de la mondialisation. Le retrait progressif de la marine américaine laisse le champ libre à la Russie et à la Chine, dont la présence s'affirme. Face à cette perspective, l'Europe se montre incapable d'afficher une politique commune, et se contente de réagir aux événements. Le manque de cohésion des pays du sud de l'Europe,

24. Voir le *Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale*, Paris, DILA, 2013.

25. Opération déployée en Grèce et destinée à surveiller les flux migratoires en provenance de la Turquie. (NDLR).

26. Opération visant à soutenir l'Italie pour faire face à l'afflux de migrants par voie maritime.

fragilisés par leur situation économique, et le manque de solidarité entre pays européens, expliquent en partie ces faiblesses.

La démographie croissante et la paupérisation des pays du Sud, la progression continue de l'extrémisme islamique, laissent présager de nouveaux défis qu'aucun pays ne peut relever, seul. Il est temps que les pays européens s'entendent véritablement sur une stratégie commune, utilisant la diplomatie navale pour renforcer les liens par des échanges, des exercices ou des opérations avec les marines du Sud. La présence de la marine allemande devrait être mise à profit pour relancer l'EUROMARFOR²⁷, et créer l'ossature d'une force navale européenne.



Mots clés

Diplomatie navale
Batailles navales
Marine
Méditerranée

27. La Force maritime européenne (Euromarfor ou EMF) est une force maritime multinationale dédiée en priorité à l'Union européenne.

Méditerranée orientale : de l'eau dans le gaz ?

Par **David Amsellem**

David Amsellem, docteur en géopolitique de l'université Paris 8, est consultant. Sa thèse de doctorat, soutenue en 2014, portait sur l'impact de la découverte de gaz naturel en Méditerranée orientale.

Depuis 2009, plusieurs gisements gaziers importants ont été découverts en Méditerranée orientale. Israël en a particulièrement bénéficié, ce qui n'a pas manqué d'avoir un impact sur les relations avec les pays voisins. Les tensions se sont par exemple accrues avec le Liban, la délimitation de la frontière maritime israélo-libanaise faisant l'objet d'un contentieux. La récente découverte d'un méga-gisement dans les eaux égyptiennes devrait modifier l'équilibre énergétique régional.

politique étrangère

Le Proche-Orient fut longtemps considéré comme le parent pauvre du Moyen-Orient dans le domaine énergétique. En effet, d'un point de vue géologique, cette zone appartient davantage au bassin méditerranéen qu'à l'ensemble arabo-persique, largement plus riche en hydrocarbures¹.

Toutefois, depuis 2009, les découvertes de gaz naturel s'accumulent en Méditerranée orientale dans ce qu'on nomme le bassin levantin. La dernière en date (août 2015) a permis de mettre à jour le méga-gisement Zohr, contenant près de 850 milliards de mètres cubes, situé à quelques dizaines de kilomètres des côtes égyptiennes. Ce gisement vient s'ajouter à de nombreux autres présents au large d'Israël ou de Chypre. Il ne s'agit certes pas de pétrole – ou alors peu ou pas encore exploitable –, mais les quantités sont loin d'être négligeables à l'échelle d'une région jusque-là fortement dépendante de ses importations d'hydrocarbures. Ces nouvelles richesses vont donc modifier, parfois en profondeur, les stratégies énergétiques des États de la région et vont avoir un impact sur les relations diplomatiques avec les pays riverains.

1. Les seules régions pétrolifères du pourtour méditerranéen sont la Libye, l'Algérie, le désert occidental égyptien, le delta du Nil et le Sinaï, qui d'un point de vue géologique bénéficient de caractéristiques plus favorables comme la présence de larges couches granitiques qui ont permis la constitution de bassins sédimentaires où ont pu se former et se conserver les hydrocarbures.

Les premières découvertes en Méditerranée orientale

L'intérêt que portent des compagnies du secteur de l'énergie au Proche-Orient n'est pas nouveau. En 1947 déjà, une filiale du consortium pétrolier Iraq Petroleum Company² avait obtenu plusieurs concessions d'exploration en Palestine, alors sous mandat britannique, mais la première guerre israélo-arabe (1947-1949) avait interrompu tous les projets et études en cours.

Quelques années après la création de l'État d'Israël, celui-ci a encouragé la recherche d'hydrocarbures sur son territoire, y compris maritime. Après des décennies d'exploration et des centaines de forages, aucun gisement d'envergure n'a pourtant été découvert.

L'arrivée de compagnies étrangères

Au début des années 1990, une nouvelle compagnie étrangère, British Gas, fait son entrée en Méditerranée orientale en obtenant des droits dans des concessions au large de l'Égypte. Les premiers résultats sont alors prometteurs. La compagnie britannique s'intéresse ensuite au secteur énergétique israélien en raison d'un contexte politique plus favorable – le processus de paix israélo-palestinien d'Oslo démarre en 1992 –, mais aussi et surtout en raison des nouvelles perspectives énergétiques qu'offre le bassin levantin. En effet, depuis le début de la décennie 1990, un groupe de géologues israéliens a réalisé des études plus poussées du sous-sol *offshore* d'Israël et a conclu à l'existence de plusieurs poches de taille modérée enfouies à quelques kilomètres au sud de la côte méditerranéenne du pays. Attirée pour les mêmes raisons, une autre compagnie, américaine cette fois (Noble Energy), obtient également des droits de concession dans le territoire maritime d'Israël.

Les premiers résultats sont annoncés dès 1999, mais ceux-ci sont encore limités : peu prometteurs, les gisements Or et Noa ne sont pas exploitables faute de rentabilité économique. En février 2000 cependant, la compagnie américaine Noble Energy, partenaire de l'entreprise israélienne Delek Energy, découvre un gisement *offshore* au sud d'Israël qu'elle baptise Mari-B. Ce dernier contient près de 30 milliards de mètres cubes de gaz naturel et constitue ainsi le premier champ de gaz rentable du pays. L'événement est historique pour Israël qui va pouvoir produire localement, pendant plusieurs années, sa propre énergie.

En parallèle de ses activités israéliennes, British Gas a également obtenu auprès de l'Autorité palestinienne des droits d'exploration au large de la

2. L'IPC est fondée en 1927 par les futures grandes compagnies pétrolières mondiales (Shell, British Petroleum, ExxonMobil, Compagnie française de pétrole) pour exploiter le pétrole irakien.

bande de Gaza. À l'été 2000, quelques mois après la découverte de Mari-B, la compagnie britannique annonce la découverte d'un gisement au large de la bande de Gaza qu'elle nomme Gaza Marine. Les quantités sont supérieures à celles du gisement israélien (environ 40 milliards de mètres cubes), et constituent un volume qui couvre très largement les besoins de l'économie palestinienne. Pour le président palestinien d'alors, Yasser Arafat, l'événement justifie un discours sur l'avenir du futur État de Palestine, en pleine mer, à quelques mètres de la plateforme.

Découverte d'un gisement au large de la bande de Gaza

L'impact de la deuxième intifada

Israéliens et Palestiniens disposent désormais de quantités significatives de gaz naturel dans leur sous-sol, ce qui implique une réévaluation de leur politique énergétique. L'un des scénarios retenus à l'époque consiste à faire évoluer le mix électrique israélien, presque exclusivement composé de charbon, pour intégrer une part de plus en plus croissante de gaz naturel, moins polluant. Dans cette optique, l'importation de gaz issu du gisement palestinien permettrait de soulager l'unique gisement israélien (Mari-B) tout en procurant une source de revenus significatifs à l'Autorité palestinienne pour se développer. Des projets d'importations en provenance d'Égypte sont également envisagés pour consolider la stratégie d'approvisionnement israélienne.

Ces découvertes et ces perspectives encouragent les projets d'exploration, notamment en haute mer, mais le contexte politique et économique local change brutalement, avec le déclenchement de la seconde *intifada* (octobre 2000). Le dialogue entre responsables palestiniens et israéliens au sujet du gaz est interrompu à chaque flambée de violence, tandis que les projets d'exploration impliquant des compagnies étrangères patinent. Pendant presque une décennie suivant la découverte de Mari-B et de Gaza Marine, aucune autre découverte ne sera faite au large de ces côtes.

Nouvelles découvertes dans un contexte régional tendu

Au début de l'année 2009, le consortium israélo-américain annonce la découverte d'un nouveau gisement de gaz naturel à 90 km au large des côtes israéliennes. Baptisé Tamar, ce gisement contient environ 300 milliards de mètres cubes de gaz naturel, soit dix fois plus que Mari-B. En Israël, dans le secteur énergétique et le milieu politique, c'est l'euphorie : le pays, qui exploite depuis cinq ans seulement son premier gisement de gaz naturel, est désormais en capacité de satisfaire sa demande pendant des décennies.

Cette découverte interpelle bien au-delà d'Israël. Le bureau américain d'études géologiques s'y intéresse et publie, en mars 2010, un rapport selon lequel le bassin levantin contiendrait plus de 3 500 milliards de m³, soit près de dix fois les quantités déjà découvertes³.

Et en effet, quelques mois après la publication de ce rapport, une découverte encore plus importante est annoncée : Léviathan, un gisement plus éloigné des côtes (130 km) et surtout plus prometteur avec près de 620 milliards de mètres cubes.

La suspension des relations israélo-turques

Or, à partir de 2009, on assiste à un progressif renversement des alliances régionales. L'intervention militaire israélienne dans la bande de Gaza – opération Plomb Durci de décembre 2008 à janvier 2009 – est vivement critiquée par l'opinion publique turque, alors que le Premier ministre Erdogan initie depuis plusieurs années une nouvelle ligne diplomatique en direction de ses voisins arabo-musulmans. Le statut « d'allié privilégié d'Israël » de la Turquie apparaît de plus en plus problématique pour les nouvelles relations que souhaite établir Ankara avec la Syrie, l'Irak ou l'Iran. L'opération Plomb Durci donne ainsi l'occasion aux autorités turques d'affermir leur discours vis-à-vis d'Israël. Quelques jours après la fin de l'opération israélienne à Gaza, Erdogan prend à partie le président israélien Shimon Peres lors du forum économique organisé à Davos ; les images font le tour du monde arabe et confèrent au Premier ministre turc le rôle de premier opposant à la politique d'Israël.

La véritable rupture diplomatique a lieu en mai 2010 – quelques jours avant la découverte du gisement Léviathan – lorsqu'une opération de la marine israélienne contre une flottille en partance de Turquie à destination de Gaza provoque la mort de neuf ressortissants turcs. Le Premier ministre turc exige des excuses officielles du gouvernement israélien, ce que refuse de faire le Premier ministre Netanyahu. Les relations entre les deux pays sont alors suspendues.

Une prise de distance de l'allié égyptien

De leur côté, les relations israélo-égyptiennes restent bonnes sous la gouvernance d'Hosni Moubarak. Après la révolution de 2011 et le départ de Moubarak, le nouveau gouvernement égyptien souhaite rompre avec la politique de l'ancien chef d'État. Si le risque de voir les nouveaux dirigeants

3. USGS, « Assessment of Undiscovered Oil and Gas Resources of the Levant Basin Province, Eastern Mediterranean », mars 2010, disponible sur : <<https://pubs.usgs.gov>>.

rompre le traité de paix israélo-égyptien est rapidement écarté, les relations entre les deux pays ne sont plus aussi bonnes qu'auparavant. L'attaque contre l'ambassade israélienne au Caire en septembre 2011 en témoigne⁴.

Que ce soit dans le cas de la Turquie ou dans celui de l'Égypte, les changements d'orientations diplomatiques sont d'abord liés à des choix politiques internes à ces deux pays, et n'ont aucun lien avec un quelconque enjeu énergétique. Il en va différemment pour ce qui est des relations israélo-libanaises.

Conflit frontalier avec le Liban

Si le gaz n'est pas à l'origine des conflits récurrents entre Israël et le Liban, il a toutefois aggravé la situation en ajoutant un volet maritime à la dispute territoriale entre les deux pays. Lorsque le territoire du bassin levantin devient un enjeu énergétique majeur, dès 2009, un flou juridique existe : Israël n'a, à ce moment-là, signé aucun accord de délimitation maritime avec ses voisins en Méditerranée.

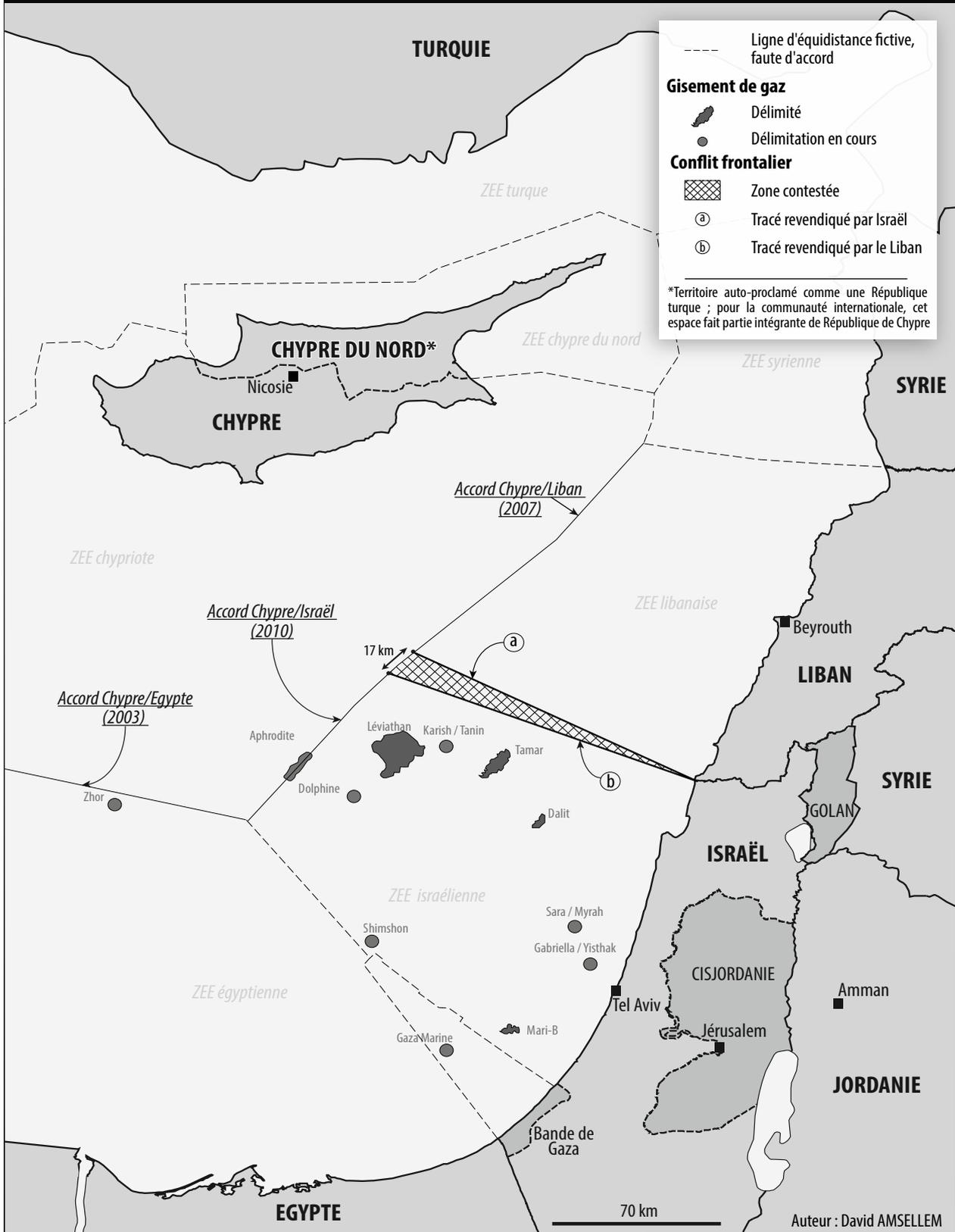
Un mois après l'annonce de la découverte du gisement Léviathan (juillet 2010), le Liban décide d'officialiser ses revendications à l'ONU en déposant un document déterminant le tracé de sa frontière maritime avec Israël. En octobre 2010, Beyrouth dépose un autre document à l'ONU précisant cette fois le tracé de sa frontière maritime avec Chypre. Un accord à ce sujet avait pourtant été signé – mais pas ratifié – entre les deux États en 2007. Si les dirigeants libanais souhaitent remettre en cause cet accord, c'est qu'ils aspirent à redéfinir la limite méridionale de la frontière libano-chypriote. En décalant cette limite de 17 kilomètres vers le sud, la zone maritime d'Israël serait *de facto* réduite de 850 km². Or, dans la course à l'exploration, le moindre kilomètre carré en mer peut devenir une zone énergétique prometteuse⁵. De son côté, l'État hébreu décide de délimiter officiellement sa zone économique exclusive à l'été 2011 ; celui-ci conteste la nouvelle délimitation libanaise et reprend le tracé prévu par les accords libano-chypriotes de 2007, c'est-à-dire l'acceptation la plus large de la souveraineté israélienne en mer.

**Le moindre km²
peut devenir une
zone énergétique
prometteuse**

4. Le 9 septembre 2011, près de 3 000 manifestants égyptiens présents sur la place Tahrir se dirigent vers l'ambassade israélienne à proximité et pénètrent dans l'enceinte du bâtiment. Au bout de plusieurs heures, le personnel est finalement évacué par les forces égyptiennes.

5. Notons que les cartes envoyées par le Liban à l'ONU excluent les gisements Tamar et Léviathan de sa ZEE, alors qu'à l'origine Beyrouth souhaitait délimiter sa frontière pour contester la propriété israélienne du gisement Tamar. Or avec cette frontière, le Liban reconnaît que les deux gisements israéliens appartiennent en totalité à l'État d'Israël. Toutefois, si Beyrouth reste aussi actif dans ce dossier, c'est en raison du potentiel gazier en Méditerranée orientale, qui ne se limite pas aux deux gisements israéliens.

Frontières maritimes et gisements de gaz en Méditerranée orientale



Depuis, la situation est gelée. Malgré la promesse de découvertes futures, aucune compagnie locale ou étrangère n'explore la zone disputée par le Liban et Israël. Une renégociation de l'accord libano-chypriote de 2007 pourrait être une piste pour résoudre le conflit⁶, mais aucune partie ne s'y résout. Pour les Israéliens, l'exploration de cette zone est encore moins pressante que pour le Liban : la souveraineté des gisements Tamar et Léviathan ne leur est pas contestée, et les activités de forage continuent dans le reste de son territoire maritime. De nombreux autres gisements ont ainsi été mis au jour : Dolphine (2,3 milliards de mètres cubes), Sara et Mira (180 milliards), Tanin (31 milliards), Karish (51 milliards), Royee (91 milliards) ou encore Shimshon (15 milliards). À la fin de l'année 2015, les réserves totales israéliennes, prouvées ou potentielles, avoisinent les 1 500 milliards de mètres cubes de gaz naturel⁷.

Exporter le gaz : quelles routes envisager ?

Avec de telles quantités, Israël confirme donc son statut de puissance gazière régionale et peut mener sereinement son projet de transition énergétique du charbon vers le gaz au sein de son mix électrique. En outre, les réserves sont telles que les projets d'exportations, déjà envisagés avec la découverte de Tamar, sont cette fois tout à fait possibles et même souhaitables.

Mais quelles routes envisager ? Dans le courant de l'année 2010, la suspension des relations avec la Turquie prive Israël d'un scénario longtemps échafaudé avec Ankara : la construction d'un gazoduc pour se connecter aux nombreuses infrastructures déjà installées sur le territoire turc afin de permettre au gaz israélien de pénétrer le marché européen. Au fil des années, la Turquie est en effet devenue un *hub* énergétique où transite le pétrole de la Russie, essentiellement par deux voies : d'une part, le Turkish Stream, du Caucase et de la Caspienne *via* l'oléoduc qui traverse Bakou, Tbilissi et Ceyhan (BTC) construit en 2005, et d'autre part, le gazoduc entre Bakou, Tbilissi et Erzurum (BTE) mis en service en 2006.

Or, quelques jours après l'opération israélienne contre la flottille, le ministre turc de l'Énergie Taner Yildiz, annonce le gel de tous les projets communs, en cours et à venir avec Israël concernant le secteur énergétique⁸. Toute la stratégie d'exportation d'Israël *via* la Turquie s'effondre.

6. M. Wählich, «Israel-Lebanon Offshore Oil & Gas Dispute – Rules of International Maritime Law», *American Society of International Law*, 5 décembre 2011 ; T. Scovazzi, «Maritime Boundaries in the Eastern Mediterranean Sea», *The German Marshall Fund of the United States*, juin 2012.

7. M. de Boncourt, «Risques politiques et géopolitiques : la gouvernance du gaz en Israël», *Notes de l'Ifri*, Ifri, décembre 2015, disponible sur : <www.ifri.org>.

8. G. Grimland et O. Coren, «Turkey Halts All State Energy and Water Projects With Israel», *Haaretz*, 4 juin 2010, disponible sur : <www.haaretz.com>.

Les conséquences de la fin du partenariat énergétique israélo-égyptien

Qu'en est-il de l'Égypte ? En 2005, Le Caire signe avec Israël un accord qui prévoit l'importation par ce dernier de gaz égyptien, *via* la construction d'un gazoduc reliant El-Arish à Ashkelon. C'est cette connexion entre les deux pays – opérationnelle à partir de 2008 – que souhaiterait utiliser l'État hébreu pour exporter son gaz vers l'Égypte. Le pays dispose en effet de stations de liquéfaction (Damiette et Idku) que pourrait utiliser Israël pour exporter son gaz à l'étranger, notamment en Asie.

Toutefois, les projets de coopération énergétique avec l'Égypte semblent compromis avec la fin de l'ère Moubarak. Au début de l'année 2011, le gazoduc reliant les deux pays subit la première d'une longue série d'attaques. Fomentées d'abord par des groupes bédouins souhaitant faire pression sur le nouveau gouvernement égyptien, puis par divers groupes terroristes (dont l'État islamique) pour déstabiliser Le Caire, ces attaques conduisent à l'interruption des livraisons égyptiennes vers Israël, causant d'importantes coupures de courant, et fragilisent la position de l'Égypte en tant que partenaire énergétique fiable. L'année suivante, en avril 2012, les autorités égyptiennes décident en outre d'annuler le contrat gazier signé en 2005 avec l'État d'Israël. Cette décision n'est pas le signe d'une réorientation stratégique du nouveau pouvoir égyptien vis-à-vis d'Israël, mais son choix pragmatique à un moment opportun. En effet, malgré des réserves en gaz naturel estimées à près de 2 200 milliards de m³ en janvier 2015⁹, l'Égypte peine à satisfaire sa demande interne. Le gaz compte pour plus de la moitié (53 %) de la consommation totale d'énergie primaire du pays alors que depuis 2005, le pays s'est lancé dans une vaste politique d'exportation gazière. L'Arab Gas pipeline permet à l'Égypte d'exporter vers la Jordanie (2007), Israël (2008) et le Liban (2009), tandis que les stations de liquéfaction permettent d'exporter vers l'Europe et l'Asie.

Faute d'une production locale suffisante, l'Égypte a, dès 2009, des difficultés à satisfaire sa demande interne et est contrainte de réduire les quantités de gaz qu'elle exporte. Entre 2009 et 2011, les livraisons faites à Israël, à la Jordanie, à la Syrie et au Liban sont régulièrement en dessous des engagements contractuels. Les exportations de gaz liquide sont également concernées. Dans le même temps, en 2010 et 2011, le secteur électrique égyptien souffre d'une production insuffisante, provoquant plusieurs pannes de courant. Dans ce contexte, les attaques contre le gazoduc approvisionnant Israël et les pays arabes de la région sont une aubaine

9. The U.S. Energy Information Administration, «Egypt – Overview», article consulté en août 2016, disponible sur : <www.eia.gov>.

pour le gouvernement qui voit ainsi réduire ses exportations tout en se défaussant sur les activités de sabotage de groupes bédouins ou islamistes du Sinaï. La rupture du contrat avec Israël en 2012 repose sur un pari : utiliser un retard de paiement des Israéliens pour renégocier un nouveau contrat plus avantageux et ainsi redresser la situation énergétique. Israël refuse : l'instabilité politique au Caire et la découverte d'importants gisements gaziers persuadent le gouvernement israélien de ne pas renouveler son partenariat énergétique avec l'Égypte.

Privé de son partenariat énergétique avec la Turquie et l'Égypte, l'État hébreu n'est pas pour autant sans alternative. Depuis plusieurs mois, un rapprochement intense est en cours avec deux autres pays de la région.

L'axe Jérusalem-Nicosie-Athènes

La suspension des relations israélo-turques offre de nouvelles perspectives d'alliances, aussi bien énergétiques que diplomatiques, entre Israël et deux autres États de la région : Chypre et la Grèce. Depuis le rapprochement stratégique entre Israël et la Turquie au début des années 1990, ces deux pays avaient en effet pris leurs distances avec l'État hébreu en raison des rivalités opposant Nicosie et Athènes à Ankara. La fin des relations israélo-turques en mai 2010 ouvre ainsi la voie à un rapprochement avec l'ancien « ennemi » israélien.

Pour Israël, le rapprochement avec Chypre a d'abord permis de régler la question de la délimitation frontalière. En effet, à l'été 2010, Chypre et Israël n'avaient toujours pas délimité leur frontière maritime alors que le gisement Tamar – puis Léviathan – posait des interrogations légitimes aux autorités chypriotes. L'accord de délimitation est finalement signé le 17 décembre 2010 et le tracé choisi place nettement les gisements dans la ZEE israélienne. De son côté, le Premier ministre grec d'alors, Georges Papandreou, entame lui aussi un rapprochement avec Israël en se rendant en visite officielle dans le pays à l'été 2010.

Sur le plan énergétique, les perspectives avec ces deux nouveaux alliés sont prometteuses d'autant qu'à la fin de l'année 2011, Chypre fait la découverte d'un gisement de gaz d'envergure au large de ses côtes, contenant environ 200 milliards de m³ (Aphrodite). Un projet d'exportation est alors envisagé : EastMed, un gazoduc qui relierait Israël, Chypre et la Grèce pour se connecter au marché européen. Compte tenu de l'importance stratégique d'une telle installation, qui apparaît comme une source d'approvisionnement alternative à l'Europe en cas de crise avec la Russie, le gazoduc a été inscrit comme Projet d'intérêt commun par la Commission

européenne. Toutefois, cette option n'est pas sans difficulté : la construction d'une telle infrastructure est un défi technique et suppose des milliards d'investissements alors même que la Grèce, destination finale du projet, n'est pas correctement intégrée au réseau gazier des autres pays de l'Union européenne.

Mais au-delà des projets énergétiques, ce nouveau partenariat comporte aussi un volet géostratégique. Ainsi, lorsque la Turquie met fin à ses entraînements communs avec Israël en Méditerranée orientale en 2010, celle-ci est remplacée l'année suivante par la Grèce. Pilotes et marins des deux armées s'entraînent désormais ensemble lors d'exercices dont certains consistent à défendre des sites statiques (une plateforme ?) en mer.

Vers une pacification régionale autour du gaz ?

À partir de l'année 2014, des événements d'ordre économique permettent à l'État hébreu d'envisager des perspectives simplifiées d'exportation de son gaz naturel. Jusqu'alors, celles-ci se résumaient à vendre au-delà des pays de la Méditerranée orientale (vers l'Asie ou l'Europe) en utilisant la position géographique de certains États (Chypre, Grèce) ou les infrastructures d'autres pays (usines GNL égyptiennes, gazoducs turcs). Or, la chute du prix de l'énergie à partir de l'été 2014 (de 100 dollars le baril de pétrole en janvier 2014 à 50 dollars au début de l'année 2015, puis moins de 30 dollars un an plus tard) affecte la rentabilité de ces projets

La Jordanie importe plus de 90 % de son énergie

d'exportation très coûteux. Cette situation impose une réévaluation de la stratégie d'exportation qui doit nécessairement être moins ambitieuse pour se recentrer vers un marché de proximité. Et précisément, les pays de la Méditerranée orientale ont un besoin croissant d'énergie. La Jordanie ne dispose pratiquement pas de ressources énergétiques. Elle est contrainte d'importer plus de 90 % de son énergie pour satisfaire sa consommation, ce qui absorbe plus de 40 % du budget national. Une promesse de vente ambitieuse a donc été signée au mois de septembre 2014 (45 milliards de m³ en 15 ans pour une valeur de 15 milliards de dollars), mais celle-ci a été revue à la baisse avec la signature d'un mémorandum au mois de mars 2016 (1,8 milliard pendant dix ans¹⁰). Le voisin palestinien doit également faire face à une demande croissante d'énergie tandis que l'absence de perspectives sérieuses pour l'exploitation de Gaza Marine impose aux autorités palestiniennes la recherche d'alternatives pour améliorer leur

10. H. Cohen, « Israel-Jordan Gas Pipeline to Begin Operating in 2017 », *The Jerusalem Post*, 11 mars 2016.

production d'électricité. Ainsi, en janvier 2014, la compagnie d'électricité palestinienne a signé un accord avec les exploitants du champ Léviathan pour l'achat de 4,75 milliards de mètres cubes en 20 ans, pour 1,2 milliard de dollars¹¹ – depuis l'accord a été annulé, notamment en raison de blocages juridiques et législatifs internes en Israël.

Le retour des anciens partenaires

En outre, on observe depuis plusieurs mois un rapprochement diplomatique entre Israël, l'Égypte et la Turquie. En effet, depuis l'arrivée au pouvoir au Caire du maréchal Al-Sissi, les relations avec l'État hébreu se sont nettement améliorées. Le nouvel homme fort de l'Égypte partage avec le gouvernement israélien une hostilité envers les groupes islamistes, et en particulier les Frères musulmans dont le Hamas constitue la branche palestinienne¹². Sur le plan énergétique, le nouveau pouvoir égyptien est par ailleurs conscient de la précarité de sa situation : la production de gaz naturel a chuté de 5 % entre 2012 et 2013, alors que la consommation a augmenté annuellement de 7 % en moyenne entre 2004 et 2013. La quasi-totalité de la production locale est donc destinée à la consommation domestique, et notamment au secteur électrique qui fonctionne à 70 % au gaz naturel. Dans ces conditions, l'Égypte s'est donc résignée, au début de l'année 2015, à importer du gaz naturel de Russie, d'Algérie et d'Israël. Le contrat de vente israélo-égyptien prévoit la livraison de 5 milliards de mètres cubes de gaz israélien pour une période de trois ans à compter de la signature de l'accord¹³.

Quant aux relations avec la Turquie, les deux pays ont finalement décidé, au mois de juin 2016, de mettre fin à six années de brouille diplomatique, non sans concession de part et d'autre¹⁴. Même si les projets énergétiques d'antan ne sont pas encore d'actualité, la situation devrait évoluer au cours des prochaines années.

Les découvertes de gisements gaziers en Méditerranée orientale représentent moins de 1 % des réserves mondiales de gaz. Néanmoins, elles sont suffisamment importantes pour modifier les politiques énergétiques

11. E. Azran, « Palestinians Become First Customer of Israel's Leviathan Gas Field », *Haaretz*, janvier 2014.

12. Au moment du coup d'État de 2013 qu'il dirige, plus de 1 400 membres des Frères musulmans ont été tués, et plus de 16 000 autres ont été emprisonnés tandis que l'année suivante, l'armée égyptienne a détruit 1 659 tunnels de contrebande reliant le territoire du Sinaï à la bande de Gaza.

13. H. Cohen, « Egypt Okays Tamar Gas Imports – Report », *Globes*, 21 mai 2015.

14. Après des excuses publiques pour la mort de ressortissants turcs lors de l'opération israélienne contre la flottille, le gouvernement israélien a accepté de verser 18 millions d'euros aux familles des victimes. En échange, la Turquie renonce aux poursuites judiciaires contre les responsables israéliens et n'exige plus la fin du blocus israélien de Gaza.

des États limitrophes et constituer une source d'approvisionnement supplémentaire ou alternative pour des grandes régions consommatrices (Europe et Asie).

L'impact de ces découvertes sur les relations entre les États est réel, même si le gaz ne bouleverse pas fondamentalement les choix diplomatiques des acteurs régionaux. Les ruptures d'alliances (Israël-Turquie, Israël-Égypte), les nouveaux partenariats (Israël-Grèce, Israël-Chypre) ou les crises (Israël-Liban) sont toujours liés à des choix politiques ou stratégiques. Au mieux – ou au pire –, le gaz renforce ou amplifie l'entente ou la rivalité.

Les véritables enjeux de ces découvertes se situent donc sur le plan énergétique et économique, en permettant aux uns et aux autres de réduire leur dépendance *via* une production locale et, pour certains, de générer des profits en exportant une partie de leur réserve. En raison du nombre et des quantités de ses découvertes, l'État d'Israël a été l'acteur énergétique incontournable de la région, profitant d'un rapport de force favorable pour relancer des partenariats avec ses voisins. Mais sa position dominante est menacée. En Israël, d'intenses débats ont lieu depuis 2010 sur la question de la répartition des revenus liés à l'exploitation de gaz entre les compagnies privées et l'État. La possession de la plupart des grands gisements par un seul consortium (Noble Energy et Delek Energy) a souvent motivé l'intervention de l'Autorité antitrust israélienne pour casser les contrats en cours de négociation. Cette situation a retardé de plusieurs mois la signature d'accords entre le consortium gazier, des entreprises israéliennes et des pays étrangers. Un retard que pourrait exploiter un nouvel entrant : l'Égypte. À l'été 2015, la compagnie italienne ENI a annoncé la découverte, au large des côtes égyptiennes du plus grand gisement de gaz naturel mis au jour ces dernières années dans le monde. Baptisé Zohr, le gisement égyptien contiendrait 850 milliards de mètres cubes de gaz et détrônerait ainsi le champ gazier israélien Léviathan. En plus de perdre un client important, Israël doit désormais composer avec un concurrent régional qui dispose de nombreux atouts (infrastructures existantes, réserves de gaz supérieures, relations avec les voisins arabo-musulmans moins problématiques). L'histoire du gaz en Méditerranée orientale ne fait que commencer.



Mots clés

Gaz naturel
Politique énergétique
Méditerranée
Israël

La Chine en Méditerranée : un nouvel activisme

Par **Alice Ekman**

Alice Ekman est chercheur, responsable des activités Chine au Centre Asie de l'Ifrri.

La Chine est de plus en plus présente en Méditerranée : propositions de forums de coopération à divers pays de l'Europe du Sud, investissements dans les terminaux portuaires, manœuvres militaires, évacuation de ressortissants... La Méditerranée ne figure sans doute pas au premier rang des préoccupations chinoises. Mais elle est un passage nécessaire pour les exportations chinoises vers l'Europe, et a un rôle non négligeable dans la logique stratégique des Nouvelles routes de la soie.

politique étrangère

Depuis l'arrivée de Xi Jinping à la tête de la présidence de la République populaire de Chine en 2013, la diplomatie chinoise est devenue plus active dans de nombreuses régions du monde. Cet activisme n'oublie pas le bassin méditerranéen : augmentation des investissements dans les marchés de la zone, prises de participations et développement d'une dizaine de ports du pourtour méditerranéen (dont le port du Pirée, en Grèce, depuis 2008 et le port de Cherchell, en Algérie, depuis janvier 2016), volonté d'associer de nombreux pays au projet dit des Routes de la soie, dont les deux pans – maritime et terrestre – devraient se rejoindre à Venise, en passant notamment par la Grèce, l'Italie ou encore l'Espagne, conduite d'exercices militaires conjoints Russie-Chine en Méditerranée orientale en mai 2015... Les activités chinoises en Méditerranée se multiplient dans des domaines parallèles (politique, économique, militaire, etc.). Quelles sont les véritables ambitions chinoises dans la région ? Pékin a-t-il mis en place une stratégie spécifique ? Ces questions ont reçu peu d'attention scientifique pour le moment. On tentera ici d'apporter quelques éléments de réponse, en analysant principalement la présence chinoise dans les pays d'Europe du Sud depuis 2013, et en prenant en compte l'approche d'officiels et chercheurs chinois travaillant spécifiquement sur ces enjeux¹.

1. Cette étude s'appuie sur la réalisation d'une trentaine d'entretiens avec des officiels du Parti communiste, diplomates et chercheurs chinois, à Pékin, Shanghai et Paris, entre janvier et octobre 2016.

Vers une institution chinoise en Méditerranée ?

Création de forums Chine-Europe du Sud

La question d'une stratégie chinoise en Méditerranée se pose plus précisément depuis que le gouvernement chinois ambitionne de créer de nouveaux mécanismes de coopération multilatérale en Europe du Sud. Depuis 2013, la Chine a en effet lancé plusieurs initiatives en ce sens. À Rome, en février 2013, Pékin a organisé pour la première fois une conférence réunissant représentants des ministères de l'Agriculture (dont plusieurs ministres) de six pays d'Europe du Sud (Italie, Espagne, Portugal, Grèce, Chypre, Malte) et de Chine, dans le but de renforcer la coopération agricole entre les participants².

En novembre 2015 à Xiamen (dans le sud-est de la Chine), l'Administration océanique d'État et le ministère des Affaires étrangères chinois ont organisé une autre rencontre avec ces six mêmes pays d'Europe du Sud, portant cette fois sur la coopération maritime. Cette rencontre – la première de ce type, intitulée « Forum of Marine Cooperation between China and South European Countries » – a réuni des représentants officiels de haut niveau³ et des experts des questions maritimes. À l'issue de ce forum, et progressivement ces trois dernières années, la Chine a développé avec la Grèce, l'Italie, l'Espagne, le Portugal, Chypre et Malte⁴ des partenariats de « coopération maritime globale » incluant la construction ou le développement de ports, de parcs industriels aux alentours, de réseaux de transports, de tourisme et de pêche⁵.

Si la Chine souhaite renforcer rapidement la coopération en matière de développement maritime avec les pays d'Europe du Sud, c'est en premier lieu parce qu'elle cherche à développer le pan maritime (*21st-Century Maritime Silk Road*) de son plan des Nouvelles routes de la soie (*One Belt, One Road*). La coopération entre la Chine et ces pays européens – et en premier lieu la Grèce – constituerait « l'extension européenne » de la route

2. Communiqué officiel du ministère des Affaires étrangères sur cet événement : « Vice Premier Hui Liangyu Attends Roundtable Conference on Agriculture Cooperation between China and Six Southern European Countries », 14 février 2013, disponible sur : <www.chinese-embassy.org.uk>.

3. Présence de certains ministres et vice-ministres européens chargés des questions maritimes.

4. Ainsi, à l'issue du forum, Malte a donné son accord pour la mise en place avec la Chine d'un mécanisme intergouvernemental dédié à la coopération maritime bilatérale. « Malta, China to Set-up Intergovernmental Structure to Promote Maritime Sector », *Malta Today*, 9 novembre 2015, disponible sur : <www.maltatoday.com.mt>.

5. Comme le souligne Wang Hong, le directeur de l'administration océanique d'État chinoise, cité par l'agence de presse d'État Xinhua, « China Boosts Maritime Co-op with Southern Europe », 8 novembre 2015, disponible sur : <<http://news.xinhuanet.com>>.

maritime, selon les officiels chinois⁶. Jusqu'à présent, la Grèce est de loin le pays avec lequel la Chine a poussé le plus loin les projets de coopération maritime⁷, notamment au cours de l'année 2015, décrétée « année de coopération maritime Grèce-Chine⁸ ». Mais Pékin cherche désormais à renforcer ce type de coopération avec d'autres pays du bassin méditerranéen, et en premier lieu avec les cinq autres pays qu'elle a réunis lors du forum de novembre 2015, avec l'aide d'Athènes, qui a déjà officiellement déclaré son soutien à ce projet, et que les communications officielles chinoises n'hésitent pas à présenter comme le « représentant des six pays d'Europe du Sud⁹ ».

Au-delà de la coopération maritime et agricole au sens strict, Pékin a pour ambition, avec la création de ces forums sectoriels, de poser les bases d'une coopération économique et politique renforcée avec ces six pays. C'est ce qui transparaît de la synthèse du forum établie par le ministère des Affaires étrangères chinois, qui souligne clairement que l'objectif est de « renforcer la coopération Chine-Europe du Sud en termes concrets dans tous les domaines, y compris maritime, et d'enrichir le partenariat stratégique Chine-UE¹⁰ ». De même, l'impression qui domine les échanges avec des officiels chinois ayant contribué à l'élaboration de ces forums, est que les domaines de coopération sectorielle sont nombreux et interchangeables : « Oui, cela concerne la coopération maritime, mais pas seulement, nous pouvons envisager une coopération renforcée dans tous les domaines, l'agriculture, les transports, les nouvelles technologies, ou d'autres domaines importants pour les deux parties.¹¹ »

Si la Chine cherche à renforcer sa coopération agricole et maritime avec les pays d'Europe du Sud, ces initiatives sectorielles ne constituent que des points d'entrée en vue de la consolidation d'un mécanisme de coopération multilatérale initié par la Chine. Elles ont vocation à faciliter la création d'un mécanisme global, difficile à mettre sur pied sans ces étapes préalables.

6. *Ibid.*

7. « China and Greece have closely worked on maritime infrastructure building, technology, transportation, ship-building, tourism and culture, Wang said, adding the two sides complement each other on maritime development. », [« La Chine et la Grèce ont travaillé étroitement sur la construction d'infrastructures maritimes, la technologie, les transports, la construction navale, le tourisme et la culture », a dit M. Wang, ajoutant que les deux parties se complètent sur le développement maritime. »], *ibid.*

8. Xinhua, « China, Greece Agree to Promote Ties, Deepen Cooperation », 28 mars 2015, disponible sur : <<http://english.gov.cn>>.

9. Voir la déclaration de l'ambassade de Chine en Grèce, 6 février 2016, disponible sur : <<http://gr.china-embassy.org>>.

10. Site du ministère des Affaires étrangères chinoises, 8 novembre 2015, voir sur : <www.fmprc.gov.cn>.

11. Entretien avec des diplomates chinois, octobre 2016.

Vers un mécanisme de coopération souple et élargi ?

Face aux réticences de plusieurs gouvernements des pays concernés (l'Italie, notamment) et de Bruxelles devant la possible institutionnalisation de tels mécanismes de coopération – qui n'incluent ni l'UE ni l'ensemble des pays du pourtour méditerranéen –, il semble que diplomates et chercheurs chinois¹² s'orientent vers la multiplication et la consolidation de mécanismes de coopération souples, spécialisés, en y associant de plus en plus des représentants du monde de l'entreprise et de la société civile (universités, *think tanks*, ONG) – souvent plus faciles à associer que les représentants des gouvernements¹³.

La création d'une institution formelle – ou d'un mécanisme semi-institutionnalisé sur le modèle du « 16+1 », forum annuel créé à l'initiative de Pékin en 2012 et qui regroupe la Chine et 16 pays d'Europe centrale et orientale (parmi ces derniers, des pays membres et des pays non-membres de l'UE) – n'est plus envisagée à court terme par les diplomates et chercheurs chinois, même si ce format demeure pour eux une source d'inspiration intéressante pour affiner et ajuster leurs nouvelles initiatives vers l'Europe du Sud.

Il est difficile de savoir pourquoi la Chine a spécifiquement choisi ces six pays d'Europe du Sud, excluant notamment la France. La raison principale semble être liée à l'idée de l'instauration d'un « nouveau type de relations entre grandes puissances » (*xinxing daguo guanxi*), concept de référence de la politique étrangère chinoise actuelle. Ce concept façonne le processus de sélection par la Chine des pays potentiellement concernés par les initiatives de coopération sous-régionale. En Europe comme dans d'autres zones, la priorité pour Pékin n'est pas d'intégrer les pays les plus influents à ses nouveaux mécanismes de coopération – avec elles, la Chine consolide en priorité les mécanismes de coopération bilatérale, dans une relation qu'elle souhaite davantage « d'égal à égal ». Pékin vise davantage les pays considérés comme « plus petits » qui, regroupés, peuvent désormais constituer des interlocuteurs d'un poids suffisant face à une Chine désormais « grande puissance ».

La Chine use de ce genre de « diplomatie de coopération groupée » (*group cooperation diplomacy*¹⁴) dans un souci d'équilibre et d'efficacité :

12. Au moins deux équipes de recherche ont travaillé sur le sujet ces dernières années (2014-2016), à la demande des ministères et du Parti, en vue de formuler des recommandations précises. On notera, au nombre des équipes rencontrées dans le cadre de cette étude, celle du département des études européennes du China Institute of International Studies (CIIS, *think tank* affilié au ministère des Affaires étrangères), et celle du bureau n° 8 (« Western European Affairs ») de l'International Department of the Central Committee of the Communist Party of China (IDCPC).

13. Entretiens avec des chercheurs et officiels chinois, 2015-2016, séminaire fermé IDCPC – Ifri, Paris, avril 2016.

14. Sur ce sujet, voir H. Dawei, « Analysis of the Group Cooperation Diplomacy of China, with Discussion of China-CEEC Cooperation », *China International Studies*, novembre-décembre 2015.

gain de temps lors des visites de Xi Jinping dans les zones concernées, sommets conjoints, déclarations conjointes, etc. Cet élément d'explication est cohérent avec le goût prononcé de la diplomatie chinoise pour la classification et la hiérarchisation des pays les uns par rapport aux autres¹⁵, et partiellement confirmé par les officiels et chercheurs chinois¹⁶.

Ainsi la diplomatie chinoise n'a-t-elle initialement pas envisagé d'intégrer la France comme membre potentiel du mécanisme de coopération qu'elle entendait créer en Méditerranée, tout comme elle n'a pas envisagé l'Allemagne ou la Grande-Bretagne comme membres d'autres mécanismes de coopération sous-régionale créés ou prévus en Europe (16+1, mécanisme de coopération des pays d'Europe du Nord¹⁷).

Toutefois, ces derniers mois, la diplomatie chinoise évoque de plus en plus l'intégration de la France dans les forums Chine-Europe du Sud qu'elle compte organiser à l'avenir – éventuellement même sur le sol français¹⁸. Les raisons de ce changement sont multiples : au premier abord, certains officiels chinois expliquent que même si la France n'était jusqu'à présent qu'un pays secondaire (une « extrémité » et non un « hub ») dans le développement du pan terrestre des Routes de la soie, elle est cependant destinée à devenir un pays clé dans le développement du pan maritime de ces Routes de la soie en Méditerranée¹⁹, et qu'il est donc logique qu'elle soit intégrée à un mécanisme de coopération qui a vocation à soutenir le développement de cette route.

En réalité, il semblerait que la Chine ait pris pleinement conscience, *a posteriori*, du rôle incontournable de Paris sur les questions méditerranéennes, et de son expérience dans l'organisation de ce type de coopération dans la

15. À ce sujet, voir la synthèse de P. Wood et M. G. Brazil, « Updated: China's Foreign Policy », 18 septembre 2016, disponible sur : <www.p-wood.co>.

16. Même si le discours officiel n'est pas aussi explicite, cette approche transparaît fréquemment dans les échanges avec les chercheurs chinois affiliés à des institutions officielles et chargés de l'élaboration théorique de la politique étrangère du pays, et notamment de la mise en application du concept « new type of major power relationship ». Échanges avec plusieurs directeurs et chercheurs du CICIR, de l'IDCPC et de l'École du Parti au cours de l'année 2016, Pékin et Paris.

17. Ce mécanisme n'a pas été créé, mais une réflexion a été engagée en Chine à ce sujet. Toutefois, il s'agit pour l'instant d'une réflexion secondaire par rapport à celle sur la création d'un mécanisme en Europe du Sud.

18. Échanges informels, Pékin, automne 2016.

19. De fait, la liste des pays européens inclus dans le projet chinois des Routes de la soie est non exhaustive, compte tenu du caractère flou et évolutif du projet. Certains diplomates chinois suggèrent qu'une ville méditerranéenne française pourrait devenir un « hub » de la Route maritime de la soie, sans toutefois l'identifier : « Marseille ? Pourquoi pas, ou une autre ville, ça dépend, à la France de nous dire ! » (Discussions informelles, Paris, octobre 2016).

région²⁰. Surtout, le « sommet des pays méditerranéens de l'UE » organisé à Athènes le 9 septembre 2016 à l'initiative du Premier ministre grec Alexis Tsipras, et qui a réuni les représentants de sept pays européens dont la France, a été suivi de près par la diplomatie chinoise, qui ajuste actuellement sa propre initiative de forum méditerranéen en fonction de ce dernier développement.

Depuis, officiels et chercheurs chinois évoquent plus ouvertement²¹ la possibilité d'intégrer la France dans un format de type « 1+7 » (terminologie non officielle), qui inclurait la Chine et sept pays méditerranéens dont la France (c'est-à-dire les six que la Chine a réunis précédemment, en 2013 et 2015, plus la France – tout en dialoguant, sous une forme ou une autre, avec l'Union européenne²²), voire d'autres pays de la zone²³. La diplomatie chinoise cherchera probablement à la fois à utiliser l'expérience et l'influence de la France et de la Grèce en matière de coopération méditerranéenne au bénéfice de son propre mécanisme

Quelle place pour la France ?

de coopération dans la zone. La Grèce, déjà membre des forums Chine-Europe du Sud maritime et agricole organisés précédemment par Pékin, semble être un partenaire acquis pour la diplomatie chinoise, qui cherchera sans doute à créer des synergies (voire à combiner, dans la mesure du possible) entre son mécanisme et le format grec du « sommet des pays méditerranéens de l'UE²⁴ ». Comme pour les Routes de la soie, la diplomatie publique chinoise soulignera probablement la « complémentarité » entre l'initiative chinoise et celles de même nature lancées précédemment par les pays méditerranéens.

Pour la France, la question d'une participation – et des conditions de cette participation – à un forum Chine-Europe du Sud se posera avec plus d'insistance dans les prochains mois, alors que les acteurs français

20. Notamment, des tentatives antérieures de créer un mécanisme de coopération en Méditerranée, telle l'Union pour la Méditerranée créée sous la présidence Sarkozy.

21. Entretiens, octobre 2016.

22. « On a bien compris que dans la zone, il faut travailler avec l'Union européenne », chercheur chinois, CIIS, Pékin, octobre 2016.

23. « Ce n'est pas nécessairement 1+7 de manière définitive. C'est plutôt « 1 + N », et N est un nombre qui peut évoluer... sans limite fixée au préalable », chercheur chinois, CIIS, Pékin, juin 2016. « Il vaut mieux avancer étape par étape : d'abord consolider les mécanismes de coopération avec les pays du sud de la Méditerranée, ensuite on pourra éventuellement considérer la participation de pays des Balkans, la Croatie... (dont certains membres du « 16+1 »), et enfin on pourra éventuellement considérer le reste du pourtour méditerranéen, regarder du côté du Maghreb... mais ce n'est pas la priorité. » Officiel chinois, octobre 2016.

24. « Cela va faciliter notre travail », considérait un officiel chinois interrogé sur le sujet en octobre 2016, qui ajoutait : « C'est comme avec l'ASEAN, ça pourra servir de base pour notre coopération : comme pour l'ASEAN + 1-2-3, on pourra faire 7+1. » [...] « Ca sera encore plus efficace que le 16+1, parce qu'il y aura déjà une base solide ! On pourra profiter de l'occasion du sommet existant pour faire encore mieux. »

(gouvernement, mais aussi représentants des entreprises, de la société civile, etc.) seront probablement invités par leurs partenaires chinois à participer à ce type de rencontre en 2017.

Une stratégie chinoise en Méditerranée ?

Une déclinaison méditerranéenne des priorités chinoises

Les initiatives chinoises de création d'un mécanisme de coopération régionale soulignent l'importance que Pékin accorde à la Méditerranée, sans forcément prouver le déploiement d'une stratégie chinoise spécifique à la zone. Depuis le début des années 2000, la Chine développe des mécanismes de coopération multilatérale avec diverses régions, en complément des relations bilatérales existantes. Ces mécanismes prennent le plus souvent la forme de forums de haut niveau, créés à l'initiative de la Chine et se réunissant à rythme annuel : Forum on China-Africa Cooperation (créé en 2000), China-Arab States Cooperation Forum (2004), China-Central and Eastern European Countries Cooperation – dit 16+1 (2012), China-Community of Latin American and Caribbean States Forum – CELAC (2015)²⁵. Ainsi, la création d'un forum en Méditerranée ne ferait que compléter une longue liste qui vise *in fine* à couvrir tous les continents. Comme Hu Dawei, chercheur au CIIS, *think tank* affilié au ministère des Affaires étrangères, le souligne : « La Chine a construit un mécanisme de coopération de base qui couvre la majeure partie du monde.²⁶ »

Pour Pékin, les forums régionaux sont des outils parmi d'autres au service de la restructuration de la gouvernance mondiale, devenue plus que jamais une priorité de la diplomatie sous la présidence de Xi Jinping. La Chine ne souhaite pas seulement contribuer à la restructuration de la gouvernance mondiale, elle veut désormais la mener en multipliant les initiatives tous azimuts lui permettant de renforcer son influence à différents niveaux (intégration dans les institutions et forums existants, revigoration de certains autres – telle la CICA –, nouvelles institutions – comme l'AIIB, Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures –, création de nouveaux forums et autres mécanismes de coopération multilatérale). Dans ses efforts de restructuration, la Chine compte notamment sur le soutien des pays européens, qui ont en majorité rejoint l'AIIB comme membres fondateurs.

25. À cette liste pourraient être ajoutés les mécanismes de coopération que la Chine a établis avec l'ASEAN (1996) et l'UE (1998).

26. « China Has Built-up an Initial Cooperation Framework that Covers Major Parts of the World », *Analysis of the Group Cooperation Diplomacy of China, with Discussion of China-CEEC Cooperation*, CIIS, novembre-décembre 2015.

De manière générale, la politique étrangère chinoise fonctionne par concepts et priorités de référence, édictés par le gouvernement central (« top-level design », *dingceng sheji*) et qu'elle applique et décline ensuite à un maximum de régions et de situations. Cette approche, renforcée sous la présidence de Xi Jinping, doit être pleinement prise en compte dans l'analyse de l'activisme chinois en Méditerranée. Pour la Chine, il s'agit moins de développer une stratégie spécifique à la zone que d'utiliser cette zone pour l'internationalisation et le développement de ses priorités.

La zone elle-même n'est pas définie dans les mêmes termes par les acteurs chinois et européens. Les acteurs chinois (officiels du Parti et des ministères, chercheurs de *think tanks* ou d'universités) emploient rarement le terme de « Méditerranée ». Ils parlent plus d'« Europe du Sud » ou, séparément, d'« Afrique du Nord », et considèrent au quotidien des sous-zones, en fonction de la division géographique²⁷ de l'administration dont ils dépendent. Ce fort cloisonnement administratif et bureaucratique suggère que la diplomatie chinoise ne considère pas, de premier abord, le bassin méditerranéen dans son ensemble. Il est difficile dans ce contexte de parler d'une « stratégie méditerranéenne » de la diplomatie chinoise. Aucune *task-force* trans-départementale ou trans-ministérielle n'a été mise sur pied pour réfléchir à une stratégie chinoise qui s'appliquerait à l'ensemble du pourtour méditerranéen. Et jusqu'à présent, la Chine n'envisage pas la création d'un mécanisme de coopération globale pour l'ensemble de la zone. Il s'agit pour l'heure d'un mécanisme de coopération impliquant en premier lieu les six pays d'Europe du Sud évoqués précédemment (Italie, Grèce, Portugal, Espagne, Chypre et Malte). La coopération avec le reste des pays méditerranéens – pays du Maghreb principalement – s'intègre, elle, dans le cadre d'autres mécanismes de coopération sous-régionaux créés auparavant par la Chine : le FOAC et le China-Arab Cooperation Forum.

« Europe du Sud » ou « Méditerranée » ?

Renforcement des capacités maritimes

À l'évidence, le regain d'intérêt de la diplomatie chinoise pour le pourtour méditerranéen s'explique par sa volonté de développer sa Route de la soie maritime dans la zone, depuis le lancement du concept fin 2013. Les mécanismes de coopération multilatérale Chine-Europe du Sud initiés par Pékin seraient d'abord un laboratoire pour l'élaboration et la mise en

27. Voir par exemple, la division géographique du ministère des Affaires étrangères ou du Département international du Parti (IDCPC). Par exemple, au sein de l'IDCPC, le département « Europe de l'Ouest » (bureau n° 8) aura tendance à considérer avant tout la Méditerranée occidentale dans ses réflexions. Voir sur : <www.fmprc.gov.cn> et <www.idcpc.org.cn>.

application du projet chinois à l'échelle sud-européenne. À l'avenir, il est probable que la Chine mette plus formellement les Nouvelles routes de la soie à l'agenda des forums Chine-Europe du Sud²⁸, tout comme elle l'a déjà mis à l'agenda des forums 16+1 en Europe centrale et orientale²⁹. C'est aussi pour cette raison que Pékin ne souhaite pas seulement *via* ce forum développer la coopération maritime, mais aussi les réseaux logistiques³⁰, de transport et de télécommunications au sens large – tel qu'envisagé dans le plan d'action des Routes de la soie.

De plus en plus, la Chine investit massivement dans les ports de la zone méditerranéenne, comme elle le fait dans d'autres zones du monde. Ces dernières années, des compagnies chinoises ont notamment acquis des parts des ports du Pirée, en Grèce ; de Cherchell³¹ en Algérie ; de Port-Saïd et Alexandrie en Égypte ; des ports d'Ashdod et de Haïfa en Israël ; du terminal Kumport du port Ambarli d'Istanbul ; des ports de Gênes et Naples en Italie. La Chine a aussi montré son intérêt pour plusieurs ports au Portugal³². Le gouvernement chinois finance également des connexions ferroviaires à grande vitesse entre le port du Pirée, Belgrade et Budapest, qui devraient être achevées en 2017, et réduire les temps de transport de fret du canal de Suez – dont l'élargissement en 2015 a permis d'augmenter le trafic entre la mer Rouge et la Méditerranée – à l'Europe occidentale.

Ces investissements sont proportionnels à l'importance du marché européen pour la Chine. L'Union européenne est le premier partenaire commercial de la Chine. Réduire les temps et coûts de transports maritimes permet de maintenir les importations chinoises à un niveau compétitif sur le marché européen – alors que plus de 80 % du commerce entre la Chine et l'Union européenne se fait par voie maritime³³.

La question d'une stratégie chinoise en Méditerranée se pose plus expressément depuis l'année dernière, alors que Chine et Russie ont mené en mai 2015 d'importants exercices militaires conjoints, pendant

28. Déjà, les autorités chinoises ont organisé un forum d'envergure sur les Routes de la soie à Madrid en 2015 : le «Silk Road Forum 2015» a réuni plus de 300 participants, dont des officiels chinois et sud-européens (principalement espagnols), disponible sur : <<http://news.xinhuanet.com>>.

29. Les Nouvelles routes de la soie étaient le thème principal du 4^e sommet 16+1 de Suzhou en novembre 2015.

30. Incluant la construction à l'étranger de zones industrielles spéciales, sur le modèle de celles existant sur le territoire chinois.

31. Xinhua, «China, Algeria to Build Mega Sea Port», 18 janvier 2016, disponible sur : <<http://news.xinhuanet.com>>.

32. C. Lin, «China Drops Anchor in Mediterranean Ports», *Merics Blog*, 25 mai 2016, disponible sur : <<https://blog.merics.org>>.

33. E. Sellier, «China's Mediterranean Odissey», *The Diplomat*, 19 avril 2016, disponible sur : <<http://thediplomat.com>>.

dix jours, en Méditerranée orientale. Il s'agissait d'une première dans ces eaux pour la marine chinoise. La Chine a peu communiqué sur le sujet³⁴ mais plusieurs éléments d'interprétation peuvent être avancés. De manière générale, la Chine multiplie les exercices dans un maximum de zones, et avec le maximum de pays, dans le but d'apprendre et de professionnaliser ses troupes, et en premier sa marine, alors qu'elle espère rattraper son retard en la matière et devenir une « puissance maritime » (*haiyang qiangguo*) – comme l'a annoncé Xi Jinping dès le début de son mandat. Cet objectif, et la conduite d'un nombre croissant d'exercices conjoints, sont clairement soulignés et encouragés dans le *Livre blanc sur la stratégie militaire chinoise* de mai 2015, publié par le Bureau de l'information du Conseil des Affaires d'État. Il convient également d'interpréter cette coopération sino-russe dans un contexte plus large de « renvoi d'ascenseur³⁵ » dans des eaux que chacun considère comme stratégiques. En septembre 2016, la Russie et la Chine ont conduit des exercices en mer de Chine du Sud³⁶, un peu plus d'un an après les exercices en Méditerranée.

Enfin et surtout, Pékin est conscient qu'il doit désormais être capable d'évacuer ses ressortissants présents dans les zones à risques, y compris en Méditerranée, de manière plus autonome et plus rapide qu'auparavant. En 2011, lors de la crise libyenne, la Chine avait dû évacuer à la hâte ses ressortissants du pays : plus de 35 000, chiffre qui avait été largement sous-évalué par les autorités chinoises au début de la crise. Elle n'aurait pu le faire sans l'aide de pays européens, et en premier lieu de la Grèce, pays par lequel a dû transiter la majeure partie des évacués³⁷. En mars 2015, la Chine a également dû évacuer rapidement près de 600 ressortissants du Yémen. Et elle pourrait encore avoir à le faire demain dans d'autres pays du pourtour méditerranéen, compte tenu du nombre élevé d'ouvriers chinois qui s'y trouvent. Depuis ces événements, la marine chinoise est consciente qu'elle doit renforcer sa présence dans la région afin d'être en mesure de procéder à de nouvelles évacuations.

34. Hormis quelques courtes dépêches Xinhua soulignant que l'exercice ne visait en aucun cas des tiers : Xinhua, «China, Russia Launch Joint Naval Drills», 11 mai 2015, disponible sur : <<http://news.xinhuanet.com>>.

35. Plusieurs échanges avec des *think tanks* chinois confirment cette hypothèse. Il s'agit assurément « d'entraide », entre la Chine et la Russie, selon un cadre du CICIR (entretien, octobre 2016).

36. Exercices d'une durée de 8 jours «Joint-Sea 2016» – les plus importants conduits jusqu'à présent entre les deux marines d'après Liang Yang, porte-parole de la marine chinoise. Il s'agissait du 5^e exercice conjoint entre marines russe et chinoise depuis 2012, toutes régions confondues. G. Wildau, «China and Russia Launch Joint Naval Drills in South China Sea», *Financial Times*, 13 septembre 2016.

37. C. Lin, «China Drops Anchor in Mediterranean Ports», *op. cit.*

C'est avant tout en mer de Chine orientale et occidentale, zone qui concentre plusieurs des intérêts dits « fondamentaux » du pays, que la Chine concentre ses efforts et élabore une stratégie, face à une présence américaine que Pékin considère comme illégitime. En Méditerranée, la compétition sino-américaine est moins frontale, et Pékin se positionne en retrait vis-à-vis des crises de la région (crise migratoire, crise syrienne, lutte contre Daech).

La Chine décline pourtant avec un activisme croissant ses priorités nationales à l'échelle méditerranéenne, en premier lieu avec le renforcement de ses capacités maritimes, civiles comme militaires. Le déploiement de la présence maritime chinoise en Méditerranée pose un certain nombre de questions économiques : le port du Pirée est devenu le principal point d'entrée des produits chinois en Europe, et les investissements chinois dans les infrastructures de transport commencent à affecter l'activité des autres « hubs » portuaires et logistiques traditionnels de la zone (Rotterdam, Anvers ou Hambourg notamment³⁸).

À terme, ces investissements combinés à une présence accrue de la marine chinoise en Méditerranée pourraient générer des retombées géopolitiques et de sécurité plus significatives. De plus en plus de pays méditerranéens pourraient être enclins à soutenir les positions chinoises dans la région et au-delà³⁹ – en mer de Chine du Sud par exemple ; à développer la coopération maritime civile et militaire avec Pékin ; et les capacités de surveillance chinoises dans la zone pourraient se renforcer...

Une présence militaire accrue

Parallèlement, la Chine développe de nouveaux forums et mécanismes de coopération multilatéraux en Méditerranée, cherchant à rattraper son retard d'influence par rapport à d'autres pays déjà bien établis dans la région et ayant précédemment développé – ou tenté de développer – des mécanismes similaires. Cette nouvelle influence chinoise pourrait remettre en cause le cadre politique, mais aussi idéologique⁴⁰, promu par l'Union européenne dans certains pays méditerranéens. Alors qu'elle mène une

38. Par exemple, de nombreuses entreprises internationales – telle Hewlett Packard – ont déplacé leurs principaux points de distribution en Europe, remplaçant Rotterdam par le Pirée.

39. Voir notamment F. P. van der Putten, « Greece: Piraeus and the Maritime Silk Road », Clingendael Report, *Piraeus and the Geopolitical Relevance of China's New Silk Road for Southeast Europe and Turkey*, novembre 2016.

40. Ainsi la Chine promeut-elle actuellement un « dialogue de civilisation Chine-Europe » – par exemple lors d'une conférence organisée par le Parti communiste chinois à Athènes en octobre dernier : Xinhua, « China-Europe Forum Opens in Athens for Better East-West Cultural Understanding », 4 octobre 2016, disponible sur : <www.chinadaily.com.cn>.

politique d'investissement tous azimuts depuis la crise de l'euro – multipliant les investissements dans les pays les plus touchés par la crise –, la Chine n'hésite plus à souligner les faiblesses de Bruxelles et à se positionner en marché alternatif face à ces pays. Dans les prochaines années, il n'est pas exclu que Pékin cherche à concurrencer les programmes de relance et d'aide de l'UE au profit des pays du sud de la Méditerranée, et à y promouvoir plus activement un modèle de développement et de gouvernance alternatif, se positionnant en exemple, comme elle le fait déjà pour un nombre croissant de pays faisant face à des difficultés économiques.



Mots clés

Chine
Méditerranée
Routes de la soie
Europe du Sud

page 85

contrechamps

OTAN/RUSSIE : APRÈS LE SOMMET DE VARSOVIE



Russie/OTAN : maîtriser la confrontation

Par **Dmitri Trenin**

Dmitri Trenin est directeur du Carnegie Moscow Center et a récemment publié *Should We Fear Russia?*, Cambridge, Polity Press, 2016.

Traduit de l'anglais par Cécile Tarpinian.

La confrontation actuelle entre États-Unis, OTAN et Russie, si elle n'approche pas le niveau de la guerre froide, est porteuse de vrais dangers. L'expansion continue de l'OTAN vers l'est, le déploiement de la défense antimissile américaine en Europe, constituent pour Moscou de réels problèmes stratégiques. Les réactions militaires, de part et d'autre, sont encore limitées. La confrontation ne s'éteindra pas rapidement, mais un dialogue politique renouvelé pourrait la rendre maîtrisable.

politique étrangère

Le sommet de l'OTAN qui s'est tenu à Varsovie en juillet 2016 a concrétisé dans le domaine militaire les décisions politiques annoncées au sommet de Newport (pays de Galles) de septembre 2014, en réponse aux actions conduites par Moscou en Ukraine. La confrontation politico-militaire est donc de retour en Europe après un quart de siècle de « grandes vacances » qui a vu, après la fin de la guerre froide, la coopération régner en matière de sécurité. Cette nouvelle confrontation, à l'allure bien connue, est sans doute vouée à durer, et affectera lourdement la sécurité de tous les pays européens, membres de l'OTAN ou non. Il faut prendre la pleine mesure de cette situation pour, dans un premier temps, maîtriser les risques immédiats et très réels qui en découlent et, dans un second temps, trouver les moyens de stabiliser une situation sécuritaire dégradée en Europe.

Dans leur état actuel, les relations américano-russes et les relations Russie/OTAN sont souvent comparées à ce qu'elles furent durant la guerre froide – ce qui est trompeur. La confrontation d'aujourd'hui est très éloignée du conflit qui a opposé l'Union soviétique aux États-Unis des années 1940 aux années 1980, marqué par un affrontement idéologique fondamental, la réalité infranchissable du Rideau de fer, un isolement économique quasi-total, et la menace permanente d'une apocalypse nucléaire.

La situation présente est très différente, mais elle peut s'avérer tout aussi dangereuse. À recourir à l'analogie de la guerre froide, on s'incite à redouter des dangers qui ne reviendront pas – en s'interdisant de voir ceux qui menacent réellement.

Une nouvelle division de l'Europe

Aux yeux de Moscou, l'OTAN est de nouveau l'instrument principal de la présence militaire et de la domination politique américaines en Europe. Le Kremlin rejette farouchement les jugements occidentaux sur la politique russe en Crimée et en Ukraine, qui serait la cause centrale du renouveau de l'OTAN. Pour Moscou, c'est bien au processus d'élargissement de l'OTAN vers l'est, ouvert voici 20 ans, qu'il faut attribuer la rupture de la coopération de sécurité entre la Russie et l'Occident dans les années 1990 et 2000. Le président Poutine a explicitement identifié l'usage de la force militaire en Crimée en 2014 comme une action préventive contre une éventuelle accession à l'OTAN de l'Ukraine post-Maïdan.

Les décisions prises à Varsovie en 2016 avaient été publiquement discutées et n'ont pas surpris Moscou, qui a eu tout loisir de les analyser calmement ; elles n'ont donc pas, en elles-mêmes, ouvert de nouvelle crise. Le total des quatre bataillons nouvellement déployés par l'OTAN dans les trois États baltes et en Pologne, en plus d'une brigade multinationale déployée en Roumanie, sont très loin du contingent d'un million d'hommes qui a longtemps stationné en Allemagne de l'Ouest. La Force de réaction de l'OTAN, avec six nouveaux postes de commandement installés dans les États de l'est de l'Alliance, ne constitue pas une menace immédiate pour la Russie. Moscou suit de près les exercices plus fréquents conduits par l'OTAN près des frontières russes, mais ne peut les interpréter comme la préparation secrète d'une invasion imminente...

Et pourtant, l'Europe se retrouve de fait divisée, avec des conséquences très réelles. La ligne de démarcation du continent passe plus à l'est que jadis. Saint-Pétersbourg n'est éloigné de la frontière estonienne que de 200 kilomètres. La base militaire américaine la plus proche, dans la partie polonaise de l'ancienne Prusse-Orientale, se trouvera à 60 kilomètres seulement de la frontière russe, et à 135 kilomètres de Kaliningrad. Les planificateurs militaires russes ont pleinement conscience de la capacité de l'armée américaine à déplacer des forces importantes sur de grandes distances et en un temps réduit, et s'efforcent de prendre en compte diverses éventualités. Pour les Russes, le tampon de sécurité russe à l'ouest s'est considérablement réduit. Et la politique actuelle de l'OTAN est très largement vue à Moscou comme une stratégie d'endiguement (*containment*).

Au sommet de Varsovie, l'Alliance n'a pas formellement renié l'Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'OTAN et la Russie de 1997, aux termes duquel l'Occident s'engageait à ne pas déployer de forces significatives ni d'armes nucléaires sur le territoire des nouveaux États membres. Si les niveaux de forces définis à Varsovie ne sont pas substantiellement augmentés, Moscou ne considérera probablement pas les déploiements de l'OTAN comme une menace de sécurité majeure. Mais peu de responsables russes acceptent l'idée selon laquelle ces forces constituent un moyen d'apaiser les craintes des alliés polonais et baltes par une sorte de cordon de sécurité destiné à dissuader une invasion russe : le Kremlin n'a nulle intention de conquérir ces pays, ni de restaurer l'empire soviétique. L'expansion des infrastructures de l'OTAN sur l'ancienne zone du pacte de Varsovie et l'ancien territoire soviétique, le remplacement des bases militaires soviétiques, sont plutôt vus comme une façon d'exercer une pression politique sur Moscou, et de défier son espace de sécurité. Pour l'heure cependant, le niveau de menace qui en résulte est vu comme acceptable : à l'évidence, il ne s'agit pas encore d'un *casus belli*.

La défense antimissile balistique (*Ballistic missile defense*, BMD) constitue quant à elle une problématique distincte. La décision américaine de déployer en Europe des systèmes de défense antimissile, prise d'abord par le président G. W. Bush puis revue et redéfinie par Barack Obama, est intervenue bien avant la crise en Ukraine. Pour Moscou, la défense antimissile mise en place par Washington en Europe a toujours été – et demeure – partie intégrante d'une architecture globale de défense antimissile vouée à contrer la dissuasion nucléaire russe (et chinoise). Les dirigeants russes ne prennent pas pour argent comptant l'explication avancée par les États-Unis, selon laquelle les défenses installées en Europe seraient destinées à protéger les membres de l'Alliance d'une attaque de missiles en provenance de l'Iran. Le Kremlin estime son interprétation pleinement validée par le refus du président américain d'annuler le programme après la signature du Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) en 2015 sur les programmes nucléaires iraniens.

Les officiels russes admettent que les systèmes de défense antimissile américains, tels que planifiés initialement, n'auraient pas de capacités significatives contre les forces nucléaires stratégiques russes. Ils soulignent cependant qu'une modification de ces systèmes pourrait bel et bien constituer une menace. La base de défense antimissile déployée en Roumanie, devenue opérationnelle en 2016, ainsi que celle qui doit ouvrir en Pologne en 2018 ne sont couvertes par aucun accord international, et sont donc, pour les inspecteurs russes, illicites. Même si la Russie dispose des moyens techniques nationaux de surveillance de ces bases, il

subsiste, pour les observateurs russes de l'OTAN, nombre d'incertitudes importantes concernant les intentions de Washington.

Ces incertitudes sont militaires, mais aussi politiques. En accueillant le Monténégro dans l'Alliance, le sommet de Varsovie a clairement manifesté son intention de poursuivre l'élargissement de l'organisation sans prendre en compte l'opposition russe. Mais en affichant sa détermination globale, l'OTAN réunie à Varsovie ne s'est cependant pas empressée d'accueillir la Géorgie, malgré des progrès démocratiques manifestes ; elle a simplement noté que la demande d'adhésion de Tbilissi restait à l'étude. Sur l'Ukraine, le sommet a adopté un autre ton. La demande d'adhésion de Kiev a été peu évoquée, tandis que l'accent était mis sur l'assistance militaire des pays membres de l'OTAN en faveur de l'Ukraine. Dans la mesure où Kiev considère être *de facto* en guerre avec la Russie, la nature et l'échelle de cette assistance seront étroitement surveillées par Moscou.

Ayant renoncé à leur neutralité politique en rejoignant l'Union européenne (UE) dans les années 1990, la Suède et la Finlande se sont rapprochées, sur le plan militaire, de l'OTAN et des États-Unis. Au moment même du sommet de Varsovie, des experts ont publié un rapport commandé par les ministères des Affaires étrangères de Stockholm et d'Helsinki. Si ce dernier ne comportait nulle recommandation – dans

Suède et Finlande se rapprochent de l'OTAN

un sens ou un autre – sur l'adhésion à l'OTAN, la tendance générale, dans ces deux pays, n'en apparaît pas moins clairement. Après les événements d'Ukraine, la Suède a commencé à considérer ouvertement la Russie comme un adversaire potentiel ; et la Finlande, pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, a exprimé publiquement ses inquiétudes concernant son « imprévisible voisin » oriental. Si Helsinki et Stockholm décidaient de rejoindre l'OTAN – aussi improbable que cela paraisse dans un futur prévisible –, Moscou serait confrontée à un voisinage hostile de l'Arctique à la mer Noire en passant par la Baltique, à l'exception de la seule Biélorussie.

Dans la région de la mer Noire, l'OTAN a renforcé une présence militaire jusqu'ici peu importante en Roumanie et en Bulgarie. Les exercices navals, impliquant aussi les pays candidats que sont l'Ukraine et la Géorgie, sont devenus plus fréquents. L'US Navy est désormais présente de façon semi-permanente en mer Noire. Si l'intégration de la Crimée dans la Fédération de Russie en 2014 a renforcé la position de Moscou dans la région, le nouvel équilibre de puissance est désormais activement contesté par l'OTAN, avec une présence militaire américaine bien plus manifeste qu'auparavant. La dégradation, brève mais brutale, des relations russo-turques, qui ne se

sont rétablies qu'en août 2016, a généré de fortes tensions sur le flanc sud-ouest de l'environnement stratégique russe.

Moscou a répondu aux prises de position de l'OTAN dès avant le sommet de Varsovie. Le Kremlin a annoncé le déploiement de trois nouvelles divisions dans la région militaire ouest ; il a poursuivi ses exercices militaires éclairs dans la partie européenne de la Russie, qui perturbent l'Ukraine et certains membres de la partie est de l'OTAN ; et renforcé sa présence militaire dans l'enclave de Kaliningrad, située au cœur du territoire otanien. Misant sur cette position avancée de Kaliningrad, la Russie y a installé des missiles à capacité nucléaire *Iskander*, signalant ainsi aux États-Unis et à l'OTAN que leurs positions en Pologne pouvaient se trouver menacées.

Moscou n'a pas obtenu l'accord de Minsk pour construire une nouvelle base aérienne en Biélorussie, mais la coopération militaire russo-biélorusse s'est pourtant renforcée. La Biélorussie constitue désormais un tampon entre le territoire russe et les pays de l'Alliance atlantique. Bien qu'officiellement allié de Moscou, Minsk entend se tenir à l'écart de la confrontation croissante entre la Russie et l'Occident, et parvient même à tirer quelque bénéfice du régime de sanctions imposé par les États-Unis et l'UE à la Russie, ainsi que des contre-sanctions de Moscou. Minsk maintient également des relations normales avec Kiev et accueille dirigeants russes et ukrainiens pour discuter de la situation du Donbass.

Si les tensions OTAN-Russie ne sont pas comparables à celles qui opposaient l'Alliance atlantique au pacte de Varsovie, elles comportent des risques notables. L'OTAN insiste sur la proportionnalité et la transparence de sa réponse. Ses dirigeants répètent qu'ils ne cherchent pas la confrontation, et ne souhaitent pas le retour de la guerre froide. Pourtant, la confrontation est bien là, impossible à ignorer. Contrairement à la guerre froide, le nouveau conflit est hautement asymétrique, la Russie étant dominée sur les plans des effectifs, des armements, des capacités dans presque tous les domaines, sauf celui des armes nucléaires – et quant à la capacité à conduire une action rapide et déterminée. En outre, à la différence de la période de la guerre froide, il n'existe guère de respect entre les parties – y compris entre hauts dirigeants. Enfin, la crainte de la guerre nucléaire a reculé, et la tentation est plus forte de recourir à une stratégie de la corde raide.

Les bombardiers stratégiques russes ont ainsi survolé les frontières de pays membres de l'OTAN pour administrer un message clair : si le conflit ukrainien devait s'aggraver, ces pays en seraient, eux aussi, affectés. Des

avions de reconnaissance et des navires de guerre américains, ou d'autres pays de l'Alliance, se sont eux aussi approchés des frontières russes, pour surveiller la situation et transmettre un message en retour : l'Occident se préoccupe de l'Ukraine, et l'Alliance fera ce qu'il faut pour protéger ses membres orientaux exposés. Ces manœuvres ont parfois provoqué des rencontres où appareils russes et otaniens se sont retrouvés près, trop près les uns des autres, au risque immédiat d'accidents potentiellement fatals.

Le jeu du chat et de la souris s'étant répété en mer Baltique et en mer Noire, opinions et dirigeants occidentaux ont appelé la Russie à mettre fin à ses pratiques, ce qui n'a guère impressionné le Kremlin, pour qui la cause réelle de ces confrontations réside dans les actions de l'Occident, à commencer par ce que Moscou considère comme le « coup de Maïdan » à Kiev ou, plus largement, le projet global d'élargissement à l'est de l'OTAN. La plupart de ces initiatives intervenant au voisinage des frontières russes, le Kremlin s'affirme légitime à défendre la souveraineté du pays et à protéger ses intérêts de sécurité nationale.

Après l'échec, en septembre 2016, d'un énième effort de coopération américano-russe en Syrie, le président Poutine a décidé de suspendre l'accord sur le recyclage du plutonium militaire avec Washington. Dans sa lettre officielle à la Douma (la chambre basse du Parlement), le président russe énumère une série de changements défavorables et importants survenus dans l'environnement de sécurité de la Russie, et qui le conduisent à se retirer de l'accord américano-russe. En haut de la liste : l'élargissement de l'OTAN ; l'expansion de l'infrastructure otanienne en direction des frontières russes ; le déploiement du système de défense antimissile balistique des États-Unis et de l'OTAN. Une amélioration conséquente des relations russo-occidentales ne serait possible, selon Poutine, que si ces sujets étaient sérieusement discutés. Un revirement de l'OTAN étant hautement improbable dans un futur proche, tout comme un changement de ligne russe correspondant aux demandes de l'Occident, les relations OTAN-Russie devraient demeurer gelées.

Que faire ?

Alors que le sommet de 2014 au pays de Galles semblait avoir sonné le glas du partenariat OTAN-Russie, le sommet de 2016 à Varsovie paraît avoir débouché sur une situation que beaucoup pensaient révolue à jamais : une confrontation militaire en Europe. Le nouveau conflit entre la Russie et l'Occident, d'abord produit de la crise ukrainienne, s'installe dans la permanence. Plutôt que de déplorer cet état de fait, ou de s'en rejeter mutuellement la responsabilité – ce que les deux camps ne

manqueront pas de faire –, la seule issue possible aujourd’hui est de faire en sorte que la nouvelle confrontation ne conduise pas à un conflit majeur. Pour cela, il faut stabiliser les tensions, apprendre à contrôler le niveau de cette confrontation, et laisser les canaux de communication ouverts à des échanges sérieux.

Pour que ces échanges puissent être productifs, chaque partie doit d’abord s’efforcer de comprendre le point de vue de l’autre. Les Russes doivent admettre que la réponse de Moscou au mouvement de Maïdan – d’abord en Crimée, puis dans le sud-est de l’Ukraine – a constitué un défi crucial au système mondial dirigé et garanti par les États-Unis, et porté un coup violent au régime de paix européen, devenu un article de foi pour les responsables allemands, français et des autres pays européens. Cet enjeu est fondamental, et la confrontation qui en résulte ne peut pas être minimisée. Les deux parties auront ici une rude bataille à mener avant qu’une issue claire ne se dessine.

De son côté, l’Occident doit reconnaître que les tensions avec la Russie ne découlent pas seulement d’un tournant autoritaire, nationaliste et vindicatif de Moscou. L’histoire européenne invite à comprendre que lorsqu’on échoue, après un conflit majeur – la guerre froide en fut un – à créer un ordre international acceptable par la partie vaincue – et l’Union soviétique n’a pas survécu à la guerre froide –, il en résulte inévitablement un renouveau de la confrontation. La célèbre expression du président américain George H. W. Bush sur une « Europe unie et libre » concernait tous les pays situés à l’ouest de la frontière russe : la Russie était vue comme un partenaire, non comme une partie prenante. L’élargissement de l’OTAN, promu par ses initiateurs comme le symbole d’une paix démocratique et d’un développement consolidés à l’échelle du continent, est apparu aux yeux des élites russes comme un moyen de renforcer la position stratégique triomphante de l’Ouest face à une Russie marginalisée.

Cette « reconnaissance » mutuelle ne signifierait pas l’acceptation du discours de l’autre. Il n’y a pour ainsi dire aucun point de rencontre entre ces deux visions dominantes du passé récent. Mais c’est le présent, et le futur, qui doivent retenir l’attention. Pour le présent, l’enjeu le plus urgent est, à l’évidence, de prévenir tout incident entre les appareils militaires russes et otaniens dans les espaces aériens et maritimes européens. Quelle que soit la source de la confrontation actuelle, une collision avec d’éventuelles pertes la porterait à un niveau qualitativement beaucoup plus dangereux. La prévention des incidents doit être recherchée et institutionnalisée en priorité.

Pour le futur, la confrontation militaire le long des frontières occidentales de la Russie étant déjà un état de fait, l'enjeu est de maintenir les forces au niveau le plus bas possible. Les renforcements annoncés avant le sommet de Varsovie – 4 000 personnels alliés stationnés de façon tournante en Pologne et dans les États baltes – ne devraient pas agiter outre-mesure l'état-major russe. Quant à la réplique russe qui consiste à déployer trois divisions dans la région militaire ouest, elle était entièrement prévisible. Idéalement, les deux parties devraient en rester là. Dans le cas contraire, un cycle totalement contre-productif, et absurde, de remilitarisation de l'Europe, pourrait s'ouvrir.

Dans le domaine de la défense antimissile, une logique d'action-réaction pourrait aussi conduire à une nouvelle course à l'armement. Le site roumain, tel qu'actuellement configuré, ne constitue pas, de l'aveu même des Russes, un problème majeur. Mais s'il devait être reconfiguré pour d'autres types de missiles – ce qui est techniquement possible – il pourrait le devenir. Pour dissiper les craintes de Moscou et prévenir sa réplique, la seule solution est l'adoption de mesures susceptibles de restaurer la confiance. Le site polonais, qui ne sera pas opérationnel avant 2018, ouvre le même dilemme : ou bien convaincre les Russes qu'ils n'ont aucune raison de sur-réagir, ou bien accepter la probabilité qu'ils le fassent. Kaliningrad, l'enclave russe en territoire otanien, est déjà en train de devenir une position avancée pour les contre-mesures russes, susceptibles de toucher l'Alliance loin dans sa profondeur.

Maintenir une communication continue entre OTAN et Russie

Une communication continue, sans rupture et au niveau approprié, est indispensable pour maintenir la rivalité renaissante sous contrôle. Jusqu'à présent, les contacts OTAN-Russie ont été interrompus à chaque crise européenne : en 1999 sur le Kosovo et la Serbie, en 2008 pour l'Ossétie du Sud et la Géorgie, en 2014 lors de la crise en Crimée et en Ukraine. Chaque partie considère les contacts avec l'autre comme un privilège pouvant être suspendu à son gré. Le partenariat étant clos, cela ne devrait plus être possible. Au contraire, les conseils OTAN-Russie doivent être reconfigurés pour servir de mécanisme de gestion de conflit tout-terrain, fonctionnant même quand une crise perturbe la relation. Quant à la crise ouverte au Donbass, elle doit être contrôlée bien plus étroitement qu'elle ne l'est actuellement.

Si les principales dispositions politiques de l'accord de Minsk 2 restent lettre morte, d'abord du fait de l'incapacité de Kiev à les mettre en œuvre, des mesures doivent être prises conduisant les parties à se désengager

militairement du conflit, à la réduction et à la cessation des tirs d'obus et bombardements sur la ligne de contact. Une force de maintien de la paix sous l'égide de l'Organisation des Nations unies (ONU) pourrait être garante de la cessation complète des hostilités. Une situation sécuritaire stabilisée autoriserait des avancées politiques. Moscou resterait cependant déterminée à obtenir un statut d'autonomie du Donbass au sein de l'Ukraine. En dernière instance, le Kremlin veut obtenir des garanties constitutionnelles, légales, que l'Ukraine demeurera neutre entre l'OTAN et la Russie.

Durant la crise ukrainienne, les responsables militaires et politiques des deux camps ont été peu avares de déclarations dénonçant les torts de l'autre partie. Ils s'adressaient à leur opinion ou à l'opinion internationale, mais jamais à leurs homologues de l'autre côté de la nouvelle ligne de division européenne. La ligne de contact d'urgence entre le Kremlin et la Maison-Blanche ne suffit plus, même combinée à un contact direct entre secrétaire d'État américain et le ministre russe des Affaires étrangères. Le Commandant Suprême des forces alliées en Europe (Supreme Allied Commander Europe, SACEUR) doit pouvoir contacter le commandant de la région militaire Ouest en Russie, et le chef d'état-major russe avoir un accès direct au chef d'état-major des armées américain.

Une fois surmonté le choc de la rupture brutale, la Russie et l'Alliance atlantique devront s'adapter à la nouvelle réalité que dessine une rivalité qui promet de durer un certain nombre d'années. Si le conflit n'a rien d'anodin, il ne justifie sûrement pas une guerre européenne, laquelle peut être évitée par des mesures préventives communes. Il est sans doute encore trop tôt pour que responsables russes et occidentaux puissent débattre sérieusement d'une nouvelle architecture de sécurité en Europe : le cycle actuel de compétition commence à peine et il doit s'épuiser. Mais les responsables n'en doivent pas moins rester en contact permanent pour empêcher que ce qui reste de l'architecture existante ne s'écroule sur eux – et sur leurs peuples.

Au-delà de l'immédiat présent, la Russie comme l'OTAN comprennent, bien sûr, que la sécurité de tous les pays européens est interconnectée. Elles pourraient se mettre d'accord, à moyen terme, sur certaines mesures de maîtrise des armements, qui s'ajouteraient à des mesures et des mécanismes destinés à restaurer une confiance mutuelle. Elles pourraient aussi trouver la voie d'une collaboration bilatérale dans la lutte contre l'extrémisme et le terrorisme qui les menacent également, notamment au Moyen-Orient. Elles pourraient même aller jusqu'à stabiliser leurs tensions en Arctique. Enfin, les relations politiques entre la Russie et les pays

membres, et les institutions de l'Alliance pourraient se teinter d'une correction un peu chaleureuse, rappelant les périodes les plus calmes de la guerre froide. Cela ne suffirait peut-être pas à sceller la confiance, mais permettrait aux deux parties de se sentir un peu plus en sécurité.

À plus long terme, les relations Russie-OTAN seront de plus en plus tributaires du réseau plus large d'alliances et de rivalités de sécurité dans la « grande Eurasie » qui émerge du Pacifique à l'Atlantique. La Chine y affirme déjà continûment sa position géopolitique et stratégique – et pas seulement économique. Sans devenir des alliés militaires, Pékin et Moscou coopèrent de plus en plus étroitement sur un certain nombre d'intérêts de sécurité parallèles, rejetant conjointement l'ordre mondial dominé par les États-Unis. L'OTAN est concernée : au ^{xxi}^e siècle, la zone euro-atlantique et l'Asie-Pacifique ne sont plus deux univers stratégiques disjoints.

La « grande Eurasie » présente déjà un paysage stratégique multipolaire. Si la Chine en est certainement un pôle de premier ordre, la Russie reconstruit ses capacités militaires classiques et se montre à nouveau très active au plan géopolitique sur tout le continent : de l'Arctique à l'Europe de l'Est en passant par le Moyen-Orient et l'Asie centrale. L'Inde s'affirme comme une grande puissance continentale et maritime. D'autres joueurs indépendants entrent dans la mêlée sur le plan régional : Turquie, Iran, Arabie Saoudite, Pakistan... Il faut aussi compter avec de redoutables acteurs non étatiques, Daech ou talibans entre autres. Le nombre de concurrents actifs ira en augmentant : l'environnement de sécurité en devient plus complexe, et exige une nouvelle approche de la stabilité régionale et continentale.

Face à l'activisme de la Russie et à la montée en puissance de la Chine, les États-Unis, qui voient dans ces deux pays leurs deux premiers adversaires en termes de sécurité, cherchent à redynamiser leurs alliances en Europe, en Asie et au Moyen-Orient. Mais certains alliés stratégiques de Washington, comme la Turquie, Israël ou le Japon, cherchent aussi un terrain d'entente avec Moscou. D'autres, comme les États du Golfe, diversifient leurs stratégies pour se détacher d'une dépendance excessive vis-à-vis de Washington. Si les Européens, dans leur ensemble, restent solidaires, l'organisation future de l'Europe sera déterminée par l'issue de la crise vitale à laquelle se trouve confrontée l'UE, crise aux multiples aspects : économique, politique et social. Pour l'heure, l'OTAN semble tenir bon, après avoir finalement redécouvert sa vocation originelle, mais rien ne peut être tenu pour acquis à long terme.

Aujourd'hui que l'OTAN se présente à nouveau comme une alliance contre la menace russe, elle ne peut plus être un partenaire, ni même un

homologue diplomatique, pour Moscou. Face à une Alliance disciplinée, consolidée, il ne peut y avoir d'autre interlocuteur valable que son leader, c'est-à-dire Washington – et non Bruxelles. Les Russes s'adressent donc à nouveau aux Américains pour discuter des affaires de sécurité européennes. Dans un tel contexte, les relations Russie-OTAN en sont réduites à un niveau technique, consistant à échanger quelques rares messages officiels tout en cherchant à savoir (un peu moins officiellement...) ce que l'adversaire a réellement en tête.



Mots clés

Russie
États-Unis
Alliance atlantique
Sommet de Varsovie

Adapter l'Alliance au nouvel environnement géostratégique

Par **Jean-Paul Paloméros**

Jean-Paul Paloméros, général d'armée aérienne, a été Chef d'état-major de l'armée de l'Air puis Commandant suprême de l'OTAN pour la Transformation. Il est le président-fondateur de Palomeros Consulting.

Le sommet de Varsovie a complété les décisions prises lors du sommet du pays de Galles, pour accroître la réactivité de l'Alliance et son adaptation au contexte stratégique. Défense collective, gestion des crises et sécurité coopérative doivent s'appuyer sur un renforcement des moyens budgétaires des États membres, sur le développement de nouvelles capacités, en matière de renseignement, de reconnaissance et de cyber défense, et sur une coopération renouvelée entre l'OTAN et l'Union européenne.

politique étrangère

Les sommets des chefs d'État et de gouvernement de l'alliance Atlantique balisent le destin de l'Alliance au rythme des évolutions géostratégiques, des crises et des événements majeurs qui affectent la zone euro-atlantique. À ce titre, le sommet de l'OTAN qui s'est déroulé à Varsovie les 8 et 9 juillet 2016 s'est inscrit dans la continuité du précédent tenu au pays de Galles début septembre 2014. Ce dernier s'était tenu sur fond de crise en Ukraine, de détérioration de la situation en Irak et en Syrie, marquée par la montée en puissance de Daech, et de transition de la mission de combat de l'OTAN en Afghanistan vers une mission de soutien et de formation des forces afghanes. Si la solidarité des Alliés était de mise au pays de Galles, le grand écart de l'Alliance face aux tensions orientales et à la montée en puissance de la crise au Sud y était déjà bien perceptible.

Du sommet du pays de Galles au sommet de Varsovie

Dans ce contexte, fut en particulier décidée la mise en œuvre d'un plan destiné à accroître la réactivité de l'Alliance (RAP¹). Ainsi, depuis deux

1. Readiness Action Plan (RAP) : permet à l'Alliance d'être prête à répondre rapidement aux nouveaux défis de sécurité venant de l'est et du sud (NDLR).

ans, un ensemble de mesures défensives, dites « de réassurance », ont été mises en place, permettant d'établir une présence continue et dynamique, par rotation de forces de l'OTAN, auprès des Alliés orientaux. Sur le long terme, des mesures dites « d'adaptation » ont permis de renforcer sensiblement la NRF² avec, en particulier, la mise sur pied d'une force à Très haute réactivité (VJTF³), animée par sept pays-cadre, et prête depuis 2015 à se déployer sous deux à trois jours. De plus, huit unités multinationales ont été positionnées sur le territoire des Alliés orientaux pour faciliter le déploiement des forces de l'OTAN, ainsi que deux quartiers généraux, en Pologne et en Roumanie.

À Varsovie, il a été décidé de compléter ce dispositif en établissant, à compter de 2017, une présence avancée en Estonie, Lettonie, Lituanie et Pologne, sous forme de groupements tactiques multinationaux limités (de niveau bataillon). Cette nouvelle posture, qui se veut préventive et dissua-

Un sursaut budgétaire

entre partisans de la démonstration de force et pays soucieux de ne pas offrir à Vladimir Poutine l'occasion de présenter l'OTAN comme l'agresseur – ce dont il ne se prive d'ailleurs pas. Le compromis trouvé au pays de Galles et confirmé à Varsovie permet également à l'Alliance de conserver la souplesse d'emploi nécessaire pour prendre en compte l'évolution de la situation au Sud, et maintenir sa capacité d'engagement « hors zone » – aujourd'hui essentiellement en Afghanistan.

En ce qui concerne les crises du sud du bassin méditerranéen, les 28 confirment leur détermination à vaincre Daech et à lutter contre le terrorisme, en même temps qu'ils condamnent la violence des forces de Bachar Al-Assad contre les populations civiles⁴. Sur le plan militaire, l'OTAN met désormais une capacité AWACS⁵ à disposition de la coalition qui intervient en Syrie, et se positionne également en soutien aux opérations en cours, qu'elles soient menées par FRONTTEX⁶, par les pays riverains, ou dans le cadre l'opération maritime de l'Union européenne Sophia, que ce soit pour le renseignement, la surveillance, la reconnaissance, voire la logistique. Pour s'adapter aux évolutions rapides de la situation en Méditerranée,

2. La NATO Response Force ou Force de réaction de l'OTAN, est une force multinationale à haut niveau de préparation et à la pointe de la technologie et regroupe des éléments des forces terrestres, aériennes, maritimes et d'opérations spéciales. (NDLR).

3. Very High Readiness Joint Task Force.

4. La campagne de bombardements massifs conduite par les forces aériennes russes et syriennes n'avait pas encore débuté au moment du sommet.

5. Système de détection et de commandement aéroporté.

6. Aujourd'hui l'Agence européenne de gardes-frontières et gardes-côtes.

l'OTAN transforme l'opération maritime (article 5) *Active Endeavour* – décidée en réaction aux événements du 11 septembre 2001 – en une opération de sûreté maritime *Sea Guardian* (hors article 5) à même d'englober l'ensemble des tâches propres aux opérations maritimes, selon les besoins. D'une manière plus générale, il est prévu que les forces navales permanentes de l'OTAN soient dotées de capacités supplémentaires.

Au sud, la mission de sécurité coopérative de l'Alliance prend un relief particulier, dans la mesure où elle permet de soutenir la Jordanie au titre de l'initiative de construction capacitaire (*Defence Capacity Building*), mais aussi de former les forces irakiennes et libyennes, en coordination avec l'UE. Parmi les autres pays partenaires qui font l'objet d'une attention et d'un soutien particuliers de l'OTAN, on soulignera le cas de la Géorgie. Il y a peu de doute que cette attitude de l'Alliance alimente Moscou dans sa campagne anti-otanienne : il reste à voir si elle entraînera des actions concrètes sur le terrain. L'ouverture des portes de l'Alliance au Monténégro « dès que possible », confirmée à Varsovie, ne peut pas, non plus, laisser Moscou insensible. De plus, la mission de la KFOR⁷ se poursuit au Kosovo.

De même, la mission d'assistance et de formation des forces afghanes (*Resolute Support*) est maintenue pour soutenir le pays dans ses efforts de stabilisation et de reconstruction, cependant que la menace talibane ne faiblit pas, et qu'il est bien difficile à ce jour d'imaginer des progrès sensibles à court terme.

Au pays de Galles, les dirigeants de l'Alliance avaient mesuré l'impact des réductions budgétaires accumulées depuis plus de 15 ans sur la crédibilité militaire de l'OTAN. Ils avaient ainsi pris acte des déficits capacitaires de l'Alliance au regard de ses missions et de ses ambitions. Ils avaient en conséquence décidé de définir des objectifs chiffrés pour l'indispensable effort de recapitalisation des outils de défense nationaux, le fixant à un minimum de 2 % des PIB nationaux, dont 20 % au moins consacrés à la recherche et au développement d'équipements majeurs.

À Varsovie, les 28 ont pris acte des progrès accomplis dans ce domaine, puisqu'en 2016, et pour la première fois depuis 2009, les dépenses de défense des Alliés ont augmenté, cinq d'entre eux dépassant la barre des 2 % du PIB, et dix celle des 20 % pour les investissements. A cependant été soulignée la nécessité de poursuivre ces efforts sur le long terme, pour être en mesure de faire face à un environnement sécuritaire toujours plus

7. La Force pour le Kosovo (KFOR) est une force armée multinationale mise en œuvre par l'OTAN. (NDLR).

exigeant. De même, les grands axes de transformation de l'Alliance établis au pays de Galles ont-ils été confirmés, en particulier l'amélioration de la réactivité et de la souplesse d'emploi des forces, ou encore l'effort de dynamisation des exercices de l'OTAN (plus de 300 exercices en 2015, dont l'exercice majeur Trident Juncture, mené sur le flanc sud, et sans équivalent depuis dix ans).

Il s'agit pour l'Alliance de se doter d'une vaste gamme d'options pour renforcer sa posture de dissuasion et de défense face à l'ensemble des menaces, et de garantir la protection du territoire, des populations, des espaces aériens, maritimes, et de plus en plus celle du cyberspace. Les Alliés confirment ainsi la nature défensive de l'OTAN, mais ils veulent aussi donner l'image d'une institution dynamique et résiliente, préventive et active, adaptée aux enjeux de notre temps et prête à faire face à ses responsabilités.

Sur le plan stratégique, le sommet de Varsovie confirme les orientations du concept stratégique de l'Alliance de Lisbonne fin 2010. La trilogie des missions de l'OTAN : défense collective, gestion des crises, et sécurité coopérative, est confirmée. Un nouvel accent est mis sur la posture de défense collective et sur la résilience de l'Alliance, dans un contexte sécuritaire dégradé en particulier par l'extension du terrorisme au territoire de pays alliés.

Au titre de la capacité dissuasive de l'Alliance, la dimension nucléaire est réaffirmée comme un constituant essentiel, soutenu par un ensemble de forces conventionnelles crédibles. Les modalités de la modernisation de la composante nucléaire propre à l'OTAN sont évoquées sans plus de détail pour conserver la confidentialité de cette opération, mais aussi semble-t-il pour ne pas compromettre le consensus prévalant en la matière entre les pays qui assurent aujourd'hui cette mission.

De nouvelles capacités : antimissiles et anticyber

De son côté, la capacité de défense antimissile balistique (BMD) franchit un cap important, avec la déclaration d'une capacité opérationnelle initiale reposant sur les navires *Aegis/BMD* déployés à Rota, le site dit *Aegis Ashore* de Deveselu en Roumanie, et l'hébergement d'un radar avancé de détection lointaine à Kurecik en Turquie. Une question clé reste à résoudre cependant : le contrôle politique de la BMD OTAN, question chère à la France. Dans ce domaine, la délicate mise au point du système de commandement/contrôle (BMD C2) demeure un enjeu stratégique, y compris au niveau industriel.

Enfin, les Alliés réitèrent l'assurance que la BMD de l'OTAN n'est pas dirigée contre la Russie, et qu'elle ne saurait porter atteinte aux capacités russes de dissuasion stratégique : elle n'en a ni l'ambition, ni les caractéristiques techniques. On ne voit toutefois pas, en dépit des déclarations répétées des dirigeants de l'Alliance, et qui plus est dans le contexte de tension actuel, la Russie changer d'attitude et de discours vis-à-vis de la défense antimissiles, et de l'OTAN en général.

Cette tension avec Moscou a fortement imprégné le sommet de Varsovie. Les Alliés ont collectivement condamné l'attitude de la Russie, accusée d'avoir violé les principes et les engagements sur lesquels repose sa relation avec l'OTAN. Cette accusation ne porte pas seulement sur l'annexion de la Crimée et la déstabilisation de l'est de l'Ukraine, mais aussi sur la tenue d'activités militaires non annoncées et au caractère agressif, aux frontières de l'OTAN, que ce soit en mer Noire, en Baltique ou en Méditerranée orientale (exercices impromptus, manœuvres combinées d'envergure incluant l'emploi de composantes nucléaires, violations de l'espace aérien de l'Alliance). L'action de la Russie en Syrie est également abordée sans concession, comme porteuse de risques et de défis supplémentaires pour la sécurité des Alliés et d'autres pays⁸. Prenant acte de la dégradation continue des relations avec Moscou et des déclarations belliqueuses du leader russe, les 28 ont manifesté leur crainte d'une remise en cause par la partie russe des engagements pris sur le désarmement et la non-prolifération, en particulier le traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI). Ainsi, tout en appelant à renouer le dialogue OTAN-Russie, les Alliés ne semblent se faire aucune illusion sur sa reprise à court voire à moyen terme. Cet état de fait marquera indubitablement l'environnement géostratégique de l'Alliance pour de nombreuses années.

Le cyberspace, nouveau terrain d'affrontement

Le cyberspace constitue quant à lui un nouveau terrain d'affrontement des grandes puissances. Au pays de Galles, les Alliés avaient d'ailleurs reconnu que la défense contre les attaques cyber représentait « un réel défi pour la sécurité de l'Alliance », et avaient ainsi statué que la cyberdéfense pouvait relever de la défense collective de l'OTAN. Cette décision a marqué une étape importante dans la prise de conscience des cybermenaces, et dans la mise en place d'une véritable politique cyber de l'OTAN. Aujourd'hui, dans ce domaine, il est admis que la sécurité

8. Les événements survenus depuis la tenue du sommet, en particulier les bombardements massifs conduits par les aviations syrienne et russe sur la population de l'est d'Alep, ont encore aggravé la situation.

collective de l'Alliance repose sur un triptyque comprenant une capacité robuste de l'OTAN à protéger ses réseaux de commandement/contrôle/renseignement, tant pour ses missions permanentes qu'en opérations extérieures, une coopération renforcée de l'Alliance avec chaque État membre, et des coopérations développées directement entre Alliés.

Les attaques dans l'espace cyber représentent un élément essentiel des stratégies hybrides déployées par certains pays, ou certains groupes, que ce soit pour contourner les règles internationales ou pour masquer leur implication dans des actions malveillantes à l'encontre d'un pays. Au niveau des États, il s'agit pour l'agresseur d'employer tous les moyens à sa disposition pour déstabiliser et affaiblir le pays cible, sans pouvoir être clairement identifié aux yeux de la communauté comme en étant la cause, ou du moins sans preuve manifeste. Ainsi une stratégie hybride peut-elle s'appuyer aussi bien sur des actions politiques, économiques, énergétiques, sociologiques, criminelles, ou sur la corruption et la propagande. L'arme médiatique est au cœur des stratégies hybrides, qu'elle use de moyens classiques (publications, radio, télévision) ou, de plus en plus, d'un emploi massif de tous types de médias sociaux sur internet. Il s'agit de désinformer, de créer le doute, de réfuter des évidences, d'occuper l'ensemble du spectre médiatique.

Pour les pays démocratiques et pour l'Alliance, ces formes d'attaques sont particulièrement pernicieuses car, par principe, ils ne peuvent répondre dans les mêmes termes, et ne peuvent non plus mettre en place des mesures restrictives des libertés sans preuve incontestable d'atteinte à leur sécurité. De par ses missions et ses moyens, l'Alliance n'a pas vocation à traiter ces formes d'attaque, sauf évidemment dans leurs formes les plus aiguës et à la demande du pays concerné. Pour ses membres, l'Union européenne est une organisation mieux adaptée pour agir face aux menaces hybrides. L'UE peut en effet employer toute une gamme de moyens (politiques, économiques, sécuritaires...) pour soutenir le pays attaqué. Cependant, dans la mesure où il est difficile d'évaluer les objectifs stratégiques de l'agresseur et la portée d'une attaque hybride, la prévention et la défense vis-à-vis de ce type de menace doivent bénéficier d'une coordination étroite entre trois acteurs clés : le pays visé, l'UE et l'OTAN. La résilience face aux stratégies hybrides est avant tout de la responsabilité du pays concerné. Au-delà du bon fonctionnement de ses institutions, il lui appartient de veiller à la robustesse de ses plans d'urgence, à la préparation de ses forces de sécurité intérieures, et à la cybersécurité de ses infrastructures vitales. Le soutien de l'UE, voire de l'OTAN en cas de crise doit être prévu à froid et répété lors d'exercices représentatifs.

Le développement des relations OTAN/UE

Au sommet de Varsovie, cette défense contre les menaces hybrides a été placée en priorité dans le document conjoint OTAN/UE signé par le président du Conseil européen, le président de la Commission européenne et le secrétaire général de l'OTAN. Six autres domaines de coopération prioritaires ont été également listés. Ainsi la cybersécurité constitue-t-elle à la fois un objectif commun et un levier puissant de rapprochement des deux organisations. Elles ont là l'occasion de partager leurs expériences, de créer un lien permanent entre leurs centres respectifs de gestion des risques cyber, de profiter de l'expertise du centre d'excellence de cybersécurité estonien de Tallinn, ou encore de mener des exercices communs. La formation d'experts en cybersécurité constitue également un objectif intéressant, eu égard à la rareté de cette ressource humaine.

Le développement de capacités complémentaires et interopérables constitue un autre axe d'effort pour l'OTAN et l'UE. Il s'agit d'un domaine important, puisqu'il touche à l'aptitude future des forces à remplir leurs missions. Il s'agit également de tirer le meilleur parti de l'existant en promouvant des mutualisations de moyens (initiatives de *smart defence* de l'OTAN et de *pooling and sharing* de l'UE). Il faut toutefois souligner que cette volonté de coordination des programmations de capacités se heurte depuis plusieurs années à de sérieux obstacles. Du côté européen, aucun niveau d'ambition n'est clairement identifié, et l'approche capacitaire de l'UE s'appuie sur une construction *bottom up* peu propice à une véritable planification. Sur ce point, la nouvelle Stratégie européenne met clairement en évidence le besoin de déterminer un niveau d'ambition pour la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Cela ne pourra qu'aider au rapprochement, à condition que les contraintes pesant sur l'échange d'informations entre les deux organisations soient levées, ou au moins assouplies. Ce dernier point, hautement politique, est en particulier lié au règlement du contentieux chypriote et à l'attitude de la Turquie, de la Grèce et de Chypre. Sans cette possibilité d'échange d'éléments de planification confidentiels, on peut craindre que la coopération capacitaire ne stagne et reste limitée à une approche à petits pas sans rapport avec l'ampleur de l'enjeu.

Le développement des capacités militaires de l'OTAN, aussi bien que de celles de l'UE⁹, doit bénéficier de l'engagement des Alliés à réinvestir pour leur défense évoqué plus haut (2 % du PIB, dont 20 % d'investisse-

9. Après la sortie du Royaume-Uni de l'UE, l'OTAN devrait compter 21 pays de l'UE parmi ses 29 membres (intégration du Monténégro comprise).

ments). D'une manière générale, on constate que la prise de conscience des risques et menaces du nouvel environnement géostratégique, tant à l'est qu'au sud, voire sur le territoire même de l'Alliance, a conduit à stopper la constante dégradation des budgets de défense constatée ces 15 dernières années. Il faut souhaiter que cette tendance se confirme, et que les dirigeants de l'UE assument pleinement les conséquences de leurs engagements et concrétisent leur volonté de réinvestissement en lançant des projets ambitieux de recherche et technologie, et d'équipements. Ceci répondrait aux demandes répétées des États-Unis pour un rééquilibrage des efforts de défense consentis de part et d'autre de l'Atlantique. D'ailleurs, à Varsovie, l'Alliance a une nouvelle fois souligné « l'importance d'une défense européenne plus forte et plus performante pour fortifier l'OTAN et accroître la sécurité de tous les alliés ».

Encore faut-il que ces réinvestissements européens bénéficient aux industries européennes de défense, comme c'est le cas outre-Atlantique pour les industriels américains, uniques bénéficiaires ou presque de l'énorme manne que constitue le budget d'investissement américain pour la défense. Dans ce domaine, les déclarations de bonnes intentions se succèdent, sommet après sommet, pour renforcer l'industrie de défense et promouvoir une meilleure coopération intra européenne et transatlantique, en particulier pour la recherche et les technologies. Mais il faut l'avouer, les progrès tardent à se faire sentir, et les choix de nombreux pays européens en faveur d'équipements américains¹⁰ obèrent sérieusement le potentiel de l'industrie européenne d'armement – au point où certains dirigeants d'entreprises s'interrogent ouvertement sur le potentiel du marché européen. La décision des Alliés visant à lancer la préparation de capacités propres à succéder aux avions *AWACS E-3* à l'horizon 2035 fournit une intéressante occasion de tester la volonté de coopération transatlantique. Il en est de même pour la poursuite du développement de l'initiative Joint Intelligence Surveillance and Reconnaissance (JISR), dans laquelle s'inscrit la capacité alliée de surveillance terrestre (AGS) à base de drones américains *Global Hawk*, et qui deviendra opérationnelle en 2017.

Le sommet de Varsovie a marqué une grande continuité dans la transformation de l'Alliance, confirmant les grandes orientations décidées deux années plus tôt au pays de Galles, tant pour améliorer la réactivité des forces, pour réassurer les Alliés orientaux, que pour réinvestir dans

10. À l'instar de l'acquisition du *F35*.

les domaines capacitaires déficients, soutenir certains partenaires dans leurs efforts de reconstruction, ou encore maintenir un soutien « résolu » aux forces afghanes.

Dans un environnement géostratégique très instable, l'Alliance demeure ainsi à la fois une référence et un pôle de sécurité. En revanche, pour l'OTAN trois grandes questions restent posées, tout d'abord sur ses relations avec la Russie, puis sur son rôle vis-à-vis des crises au Sud et de leurs graves conséquences, enfin sur la volonté des Alliés de poursuivre sur le long terme leurs efforts de défense pour garantir à l'Alliance sa pertinence et sa crédibilité.



Mots clés

Alliance atlantique
Sommet de Varsovie
Union européenne
Renforcement des capacités

page 109 actualités

PRE

Le salut par les armes ?

Défense européenne et relance de l'Union

Par **Louis Gautier**

Conseiller-maître à la Cour des comptes, **Louis Gautier** est Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale. Professeur associé à l'université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne), il y dirige la chaire Grands enjeux stratégiques contemporains¹.

L'Europe se trouve aujourd'hui confrontée à un environnement géostratégique complexe au cœur duquel émerge, sous l'effet d'un terrorisme renouvelé, un véritable *continuum* entre les problématiques de sécurité et de défense. Face à ce constat inquiétant, la tentation du repli national est particulièrement vive. La mise en œuvre d'une sécurité collective est pourtant plus que jamais nécessaire, et elle doit s'appuyer, pour réussir, sur des solutions pragmatiques.

politique étrangère

Le 23 juin 2016, les électeurs britanniques se sont prononcés en faveur du Brexit, à presque 52 % des suffrages exprimés.

Si les sondages serrés des jours précédents laissaient planer cette possibilité, l'optimisme était pourtant de mise dans les cercles bruxellois et gouvernementaux, convaincus que le Royaume-Uni ferait finalement un choix de raison. Las, les sentiments – la déception sans aucun doute, la colère et la peur aussi pour partie – l'ont emporté. Pour la première fois de son histoire, l'Union assiste, désolée, mais impuissante, à la marche arrière d'un de ses membres. L'Europe, comme construction politique, serait-elle mortelle ? Va-t-on voir se défaire sous nos yeux cet édifice patiemment construit, certes imparfait, qu'est l'Union européenne ?

Populistes et nationalistes le proclament. L'heure serait venue de détacher un à un les wagons avant que la locomotive communautaire ne déraile pour de bon. L'opportunisme ou le fatalisme les conduit à transformer en crise irrémédiable des difficultés systémiques qui bloquent

1. Cet article a été rédigé en octobre 2016.

l'Union mais ne la condamnent pas. Tout d'abord parce que l'Europe, malgré ses failles et ses limites, a atteint nombre de ses objectifs. Son bilan reste positif. Ses réussites, en particulier sur le plan économique, mais aussi en matière de stabilité et d'intégration continentale, sont indéniables. Ceux qui attaquent l'Union européenne, au nom de la souveraineté, s'en prennent en fait moins à la réalité qu'au modèle qu'elle prétend incarner.

Or ce projet européen décrié est plus que jamais nécessaire. L'Europe n'est pas le produit d'une sédimentation millénaire à l'image de la France ou de l'Angleterre. Elle n'est pas la résultante des révolutions nationales qui donneront naissance, au XIX^e siècle, à l'Allemagne ou à l'Italie. Elle est fille d'une volonté de paix, de la formidable aspiration d'une partie du Vieux Continent à faire définitivement cette paix après des siècles de guerres fratricides. Sa légitimité, elle l'a d'abord tirée de la prospérité et de la sécurité qu'elle a su conforter depuis plus d'un demi-siècle. Malheureusement, ces deux piliers depuis 2008 ont été sérieusement ébranlés. La libéralisation des échanges, dont les Européens avaient largement su tirer les fruits, laisse aujourd'hui place à des contre-effets économiques négatifs. Notre continent, qui voulait croire au lendemain de la chute du mur de Berlin en l'avènement d'une paix généralisée et durable, voit son environnement immédiat bouleversé par des crises violentes, en Géorgie et en Ukraine, au Levant et en Libye, au Maghreb et en Afrique. L'Europe est plus faible alors même que son pourtour est moins sûr.

En 1954, dans un discours prononcé le 12 mai à Strasbourg, Jean Monnet déclarait : « Nous n'avons que le choix entre les changements dans lesquels nous serons entraînés et ceux que nous aurons su vouloir et accomplir. » Ce qui alors, au vu des logiques de la guerre froide, traçait pour les Européens de l'Ouest une perspective évidente est aujourd'hui devenu une exhortation dramatique, tant les ferments de la division travaillent l'Europe. C'est en particulier vrai dans le domaine de la défense et de la sécurité.

Les pannes de la sécurité européenne

Depuis des années l'Europe de la défense piétine. L'Union est en crise et la défense européenne en panne. Il n'y a pas de lien de causalité entre ces constats car cette panne est en fait antérieure à la crise européenne et politique de l'Union, mais il y a désormais une corrélation. En effet, il est difficile de relancer la politique européenne de défense et de sécurité sans que les contradictions qui minent aujourd'hui le projet européen tout entier ne soient en tout ou partie surmontées.

La crise que traverse l'Europe manifeste toutes les limites de la voie fonctionnaliste empruntée par les pères fondateurs de l'Union. Cette méthode pragmatique, visant par la mise en œuvre d'outils communs à l'établissement progressif d'une souveraineté européenne partagée, a certes permis d'importants résultats intermédiaires. Elle a cependant échoué à atteindre son but. On ne peut pas transférer ou déléguer de la souveraineté sur des compétences qui sont au cœur des États sans accepter, et surtout assumer, davantage d'intégration politique. L'euro en constitue la preuve la plus flagrante. L'adoption de la monnaie commune sans harmonisation des politiques budgétaires et fiscales des États membres continue de placer dans de graves difficultés notre système monétaire. De même, l'espace Schengen est aujourd'hui confronté au défaut de politique commune en matière d'immigration et de gestion des frontières.

Mais la construction d'une défense européenne est aussi desservie par la persistance de visions stratégiques divergentes. Jamais, depuis la division en deux camps au sujet de l'intervention de 2003 en Irak, les Européens, en dépit de signes avant-coureurs de dangers futurs et d'une moindre protection américaine, ne sont parvenus à refaire leur unité, comme en 1998 quand il s'est agi de régler la question des Balkans. Le référendum de 2005, puis la crise économique de 2008, n'ont fait qu'empirer les choses, freinant tous les projets pouvant aboutir à une relance. Le ralentissement économique mondial, les tensions sur l'euro et sur Schengen, puis le conflit syrien, les flots de migrants et la menace terroriste ont contribué paradoxalement, chacun à leur manière, à reléguer la question de la politique de défense à l'arrière-plan. La priorité, aujourd'hui, c'est la monnaie, c'est le sauvetage des banques, ce sont les gardes-frontières, tandis que la politique militaire reste en panne. L'Europe est dans l'incapacité de déployer une force commune, pas même un *battle group* de quelques milliers de soldats. Elle ne dispose pas d'état-major et, en ce qui concerne les équipements militaires, il n'existe plus de coopération industriellement ou technologiquement vraiment structurante.

Pour sortir de l'ornière, il faut d'abord abandonner ce qui reste d'une illusion. Au sortir de la guerre froide, libéré de la menace soviétique, le Vieux Continent a cru détenir les clés d'une paix durable. Les Européens sont dès lors intervenus avec un mélange de naïveté, de certitudes et de politique du moindre risque dans de nombreux conflits, en croyant leurs interventions à la fois totalement légitimes et dépourvues de conséquences à rebours. Persuadés de la justesse de leurs vues, ils n'ont pas su tirer toutes les leçons de leurs déboires irakiens ou afghans, ni même du succès de leurs engagements balkaniques, pour redéfinir une politique militaire commune. Certes, il y a bien eu, à certains moments, la volonté de repenser

la place de l'Union européenne au cœur des enjeux internationaux, comme l'attestent l'adoption en 2003 d'une Stratégie européenne de sécurité et celle du traité de Lisbonne en 2007. Mais les divergences d'approches entre États bloquent finalement tout progrès substantiel de la Politique de sécurité et de défense commune.

Les dynamiques centrifuges se sont accusées ces dernières années

Dans le domaine de la sécurité et de la défense, l'Europe, plus réactive que proactive, est depuis 25 ans travaillée par des dynamiques centrifuges, et celles-ci se sont accusées au cours des dernières années. La menace russe à l'Est entraîne une crispation chez nos partenaires baltes ou polonais d'abord en quête de réassurance transatlantique, tandis que les pays du Sud concentrent davantage leur attention sur les risques venant du Maghreb, de l'Afrique de l'Ouest et du Proche-Orient, qui confluent vers les deux portes de l'Europe que sont les Balkans et la Méditerranée. Le sort de centaines de milliers de migrants divise également entre eux les pays européens. Depuis l'été 2015, le repli sur soi et la promotion de « solutions nationales » l'emportent partout, du rejet par le groupe de Visegrad du projet de répartition des migrants à la fermeture de leurs frontières par l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark et la Suède, et au renoncement à des coopérations européennes qu'a illustré récemment la décision polonaise d'abandonner l'achat d'hélicoptères *Caracal* construits par Airbus Group.

La sortie du Royaume-Uni s'inscrit dans cette tendance, qu'elle ne fait qu'amplifier. Cette décision a trois effets. Elle pèse d'abord sur la défense britannique, confrontée au renchérissement de ses coûts d'approvisionnement et à la difficulté de financer le maintien et la modernisation de l'outil militaire, notamment de sa dissuasion. Cette décision place aussi la France, désormais seule puissance nucléaire et seul membre permanent du Conseil de sécurité en Europe, dans une position particulière. Saura-t-elle équilibrer une relation militaire privilégiée avec le Royaume-Uni issue des accords de Lancaster House et ce rôle retrouvé (et parfois encombrant) de parrain de la défense européenne ? Enfin, pour l'Europe de la défense, le retrait britannique dégage autant de marge de manœuvre, tant Londres a été un facteur bloquant de toutes les initiatives en la matière, qu'il suscite chez certains pays – Pologne, Pays-Bas, Tchéquie – une peur de déséquilibre au profit du seul couple franco-allemand. Le danger est donc de voir l'inertie militaire européenne perdurer.

L'absence de lucidité en matière de défense, qui participe à la marginalisation stratégique de l'Europe, n'est pas moins dramatique en matière de

sécurité. Une longue année de dégrisement fut ainsi nécessaire pour que l'Union prenne enfin conscience, en 2015, de la réalité de la menace terroriste qui pèse sur elle. Les attentats perpétrés contre *Charlie Hebdo* furent d'abord envisagés comme une problématique franco-française. Une laïcité jugée trop intransigeante, les soubresauts de la décolonisation, l'interventionnisme militaire français furent tour à tour incriminés et considérés comme l'origine du mal. La situation des autres pays européens étant différente, ils ne pouvaient être concernés. Il fallut les attentats du Bataclan, ceux de Bruxelles et l'enquête menée autour de la cellule de Verviers pour que l'inanité de cette vision soit démontrée. Il apparut alors que l'Angleterre était également potentiellement visée, que la Belgique était non seulement une base logistique essentielle pour les terroristes, mais aussi une cible, que des individus affiliés à Daech étaient enkystés en Allemagne et en Autriche, et enfin que la coopération de l'ensemble des services européens de renseignement était la condition indispensable à l'identification et à la traque des djihadistes de retour d'Irak et de Syrie, le traitement de ces « revenants » étant désormais un problème commun.

Ce n'est qu'au terme de la tragique séquence de 2015 que certaines avancées purent ainsi être faites, par exemple pour débloquer le programme PNR (*Passenger Name Record*), ou pour mettre en place de nouveaux moyens de contrôle aux frontières.

La nécessité de réponses collectives dans l'Union

Face à ce constat peu encourageant, la tentation serait forte de baisser les bras. Rien n'est pourtant plus important dans les circonstances actuelles que de tenir, de ne pas céder un pouce sur les avancées déjà obtenues en matière de Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) et de sécurité à l'intérieur de l'Union. Car l'Europe a plus que jamais besoin de penser sa sécurité collective et de renforcer ses capacités de protection.

En plusieurs endroits de sa périphérie immédiate, elle est effectivement confrontée à une situation préoccupante. Au Levant, menacé d'implosion sous l'effet de la guerre civile (en Irak et en Syrie) et du jeu singulier auquel se livrent dans cette zone, en fonction de visées propres, la Russie, l'Iran et la Turquie. Même si l'État islamique, sur le recul, sera vaincu militairement dans les mois qui viennent, la situation ne sera pas réglée pour autant : relocalisation d'une partie des combattants de Daech, question kurde, stabilisation de l'Irak et de la Syrie... En Libye, où la désagrégation politique et le risque que s'y constitue un véritable « hub » terroriste ne sont que partiellement enrayés. Au Sud, où la bande sahélo-saharienne reste troublée par les agissements de groupes djihadistes. À l'Est, où la

Russie, après avoir annexé la Crimée et déstabilisé le Donbass, entretient la confusion sur le respect de ses engagements et sur son action sur le front syrien. Le spectre de la guerre que l'Europe pensait avoir définitivement écarté revient ainsi frapper à sa porte.

La résolution de ces crises est d'autant plus épineuse qu'elles s'alimentent entre elles, sous l'effet notamment de leur contamination par le ferment terroriste. Les logiques d'internationalisation du djihadisme poursuivies par Al-Qaïda ou Daech contribuent à créer des liens entre des crises locales dont la gestion exigerait au contraire de les compartimenter afin de les régler plus facilement. De la Tchétchénie à l'Indonésie et de la Syrie au Mali, le même fil rouge du terrorisme relie ainsi une série de conflits auxquels il confère l'apparence trompeuse de l'unité. Ce qui est nouveau dans les formes actuelles du terrorisme, ce n'est pas la radicalité, c'est le lien désormais établi entre le terrorisme et plusieurs théâtres de conflit. Près de 700 Français ou résidents sont aujourd'hui présents sur le front irako-syrien et environ 200 sont revenus sur le territoire national. Cette « montée » au front contribue au processus « d'ensauvagement » des candidats au djihad, dont la rupture avec leur communauté d'origine tend alors à devenir irréversible.

Devant l'ensemble de ces menaces, auxquelles il faudrait encore ajouter le risque cyber, dont l'importance ne cesse de croître, l'Europe est obligée de s'interroger sur la façon d'améliorer sa défense à coût constant, en raison de la crise des finances publiques, et de renforcer sa sécurité à coût croissant, en raison de la nécessité de relever certains dispositifs de prévention et de protection. La mutualisation des efforts est dès lors indispensable pour plusieurs raisons.

Financière d'abord. Pour faire face à la diversité des adversaires potentiels et déclarés, les États européens doivent acquérir et entretenir des outils pluriels et onéreux leur permettant d'assurer tant leur sécurité intérieure que leurs interventions à l'étranger. Ils sont également obligés de se maintenir à flot dans une course technologique de plus en plus coûteuse. Dans ce contexte, si la hausse des investissements nationaux décidée par plusieurs pays au cours des derniers mois doit être saluée, elle ne permet pas de compenser les faiblesses d'un budget militaire européen qui reste globalement grevé par trop de redondances et trop de dispersions. En atteste l'exemple des 16 types de frégates en service dans les flottes européennes, par opposition au modèle unique des Américains. De la mutualisation dépend dès lors la pertinence des efforts individuels.

D'efficacité ensuite. Dans une Europe construite sur le principe de la libre circulation, la lutte contre le terrorisme ne peut être que collective. Mais la cohésion et l'autonomie militaires des États européens sont aussi la condition pour rester crédibles face à l'affirmation ou la réaffirmation de la Russie, de l'Inde, de l'Iran ou de la Chine, tout en réduisant l'inconvénient d'une dépendance trop forte vis-à-vis du partenaire américain. De fait, si le traité de Lisbonne a rappelé que pour nombre d'États membres, « leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'OTAN », l'idée de déléguer entièrement aux États-Unis la protection du Vieux Continent est de plus en plus problématique. Notamment parce que ces derniers, dont le barycentre géostratégique évolue vers l'Asie, sont moins enclins à défendre une Europe qui rechigne par ailleurs à assumer le fardeau de sa propre sécurité. Continuer à croire à une identité de vues transatlantique sur l'évaluation des risques et les actions entreprises pour les contrer revient à ignorer l'existence d'intérêts de sécurité prioritaires pour le Vieux Continent. Le relatif désengagement des États-Unis du Proche-Orient au moment où les Européens y renforcent leur présence face à Daech est à ce titre éloquent, tout comme l'inégale place accordée à l'Afrique.

Réduire une dépendance trop forte vis-à-vis des États-Unis

La dernière raison tient enfin à la survie même de l'Europe en tant que projet. L'incapacité des Européens à régler définitivement la question migratoire et à répondre de manière coordonnée à la menace terroriste porte effectivement en elle le risque d'éclatement de Schengen et de la mise à bas d'un des principaux acquis de la construction européenne, celui de la libre-circulation des biens et des personnes. Un échec en la matière ne pourrait que renforcer les tendances isolationnistes déjà à l'œuvre sur le continent, et mettre en péril un des principes directeurs du projet européen.

Au-delà, le refus de l'Europe d'assumer ses responsabilités en matière de sécurité collective mine sa capacité à défendre ses valeurs démocratiques mises à rude épreuve par des tensions internes et externes, que celles-ci découlent de la pression russe exercée à sa frontière orientale, des coups portés par le terrorisme d'inspiration islamiste, de l'afflux des migrants ou encore de la montée d'un populisme en partie réactionnel.

L'approche par projets et l'autonomie stratégique des Européens

Il est donc essentiel de tenir. Tenir, malgré le coup de tonnerre du Brexit, malgré la lassitude, malgré les échecs à répétition, les initiatives et les projets inaboutis, comme les groupements tactiques, le quartier général européen ou encore les démarches de *pooling and sharing*...

En d'autres occasions, des situations de crise ont engendré un tel sursaut. C'est de la guerre des changes qu'est né l'euro, et c'est la crise grecque qui est à l'origine du Mécanisme européen de stabilité. Les menaces qui pèsent sur la sécurité de l'Europe peuvent ainsi être l'occasion de relancer un projet de défense commune que le départ du Royaume-Uni, loin de compromettre, peut au contraire faciliter par certains aspects. Ce n'est un mystère pour personne que la pleine participation des Britanniques à la PSDC s'accompagnait de fortes réticences vis-à-vis de son approfondissement. Si en matière de défense et de sécurité le maintien de relations bilatérales étroites avec l'Angleterre est une priorité pour la France, le Brexit peut être également l'occasion de renforcer les actions communes dans ce domaine en s'appuyant notamment sur les États membres les plus dynamiques en la matière, mais aussi sur les capacités de la Commission européenne.

Dans cette perspective, trois questions devraient être approfondies : la stratégie, les outils et le projet politique.

Dans le premier domaine, c'est tout l'enjeu de la déclinaison de la Stratégie de sécurité et de défense de l'Union européenne présentée en juin 2016 par Federica Mogherini. Plus précise et plus opérationnelle que la Stratégie de 2003, centrée sur l'autonomie stratégique de l'Union que doivent permettre une industrie de défense robuste et une PSDC efficace, proposant en particulier la mise en place d'un semestre européen de la défense et le renforcement de la lutte antiterroriste à travers l'accroissement de la coopération en matière de renseignement et de l'échange d'information, cette nouvelle Stratégie est ambitieuse. Elle n'aura cependant de réalité qu'à hauteur de ses déclinaisons concrètes.

Parues sans tambours ni trompettes dans un contexte dominé par le Brexit, accueillies et non entérinées par les chefs d'État, les propositions de Federica Mogherini devront être traduites en une feuille de route tangible, validée par les plus hautes autorités des différents pays membres, seul moyen de s'assurer de son application. Ceci implique de s'accorder au préalable sur la nature exacte des menaces qui planent sur l'Europe, la nouvelle Stratégie ayant privilégié l'énumération des valeurs qui lient les Européens sur l'analyse des dangers qui les guettent, un consensus étant plus difficile à trouver en la matière. De la collaboration étroite des États membres sous l'impulsion du Service européen pour les Affaires extérieures dépendront la réussite de cette première étape et la transformation consécutive de la Stratégie en une réalité concrète. Le sommet de Bratislava à 27, en septembre 2016, a montré sur ce point la volonté des États membres de surmonter l'épreuve du retrait britannique et d'aller de

l'avant. Le plan d'action établi à son occasion fixe un cap, qu'il faut également décliner concrètement.

Sur le plan de l'entraide et de la solidarité européennes, les articles 42-7 (clause d'assistance) et 222 (clause de solidarité) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, constituent une base solide pour mobiliser les énergies. Après les attentats du 13 Novembre, la clause d'assistance mutuelle a été activée avec succès par la France. Même si l'aide concrètement apportée fut limitée, à l'exception de l'Allemagne, il s'agit d'un précédent notable. Au vu de ce précédent, des adaptations sont envisageables. Le 42-7 est en effet conçu pour mobiliser les soutiens de nos partenaires contre un ennemi extérieur. Le 222 est un mécanisme de solidarité qui ne peut être déclenché que si les capacités d'un État sont dépassées. Entre ces deux échelons, un troisième pourrait être ajouté pour mieux répondre à la spécificité de la menace terroriste, en permettant la mise en œuvre d'une collaboration sur le territoire d'un des pays membres victime d'un attentat sans recourir pour autant aux délégations prévues par l'article 222.

Clause d'assistance mutuelle et clause de solidarité

Concernant les outils, mieux vaut ajuster l'ambition. On ne reviendra pas sans une longue transition à l'idée d'armée européenne initialement prévue dans les traités, ni à celle d'un corps expéditionnaire tel qu'envisagé par les ministres de la Défense des Quinze en 2000. Le pragmatisme en matière de génération de forces doit être de mise. Mais il convient d'envisager cette fois pour de bon la mise sur pied de contingents européens réellement opérationnels pour des interventions qui ne se limitent pas à la basse intensité.

À cet égard, les groupements tactiques de l'Union européenne sont un vieux serpent de mer ; pourtant, l'activation de l'un d'entre eux serait une étape décisive, conforme à l'appel émis dans ce sens par les ministres allemand et français de la Défense dans leur déclaration commune du 11 septembre 2016. De même, la création d'un quartier général civilo-militaire et la relance de l'Eurocorps sont-elles à envisager de nouveau dans le contexte du retrait britannique, au même titre que des propositions inédites comme la mise en place d'un commandement médical ou d'un « hub » logistique européens. Pour plusieurs de ces initiatives, la Coopération structurée permanente, malgré les nombreuses difficultés qu'elle pose, constitue une piste qu'il ne faut pas abandonner. En évoquer la mise en œuvre semble aujourd'hui relever du vœu pieux. Pourtant, ce dispositif présenterait le mérite de permettre à un groupe

restreint de pays volontaires d'aller plus loin dans le développement et l'interopérabilité de capacités communes.

C'est du reste dans ce domaine capacitaire que les perspectives sont sans doute les plus nombreuses et les plus prometteuses. La consolidation de la base industrielle et technologique de la défense européenne peut s'appuyer sur de récents succès, auxquels la France a contribué : le projet ONE-MBDA, qui donna naissance à un unique acteur européen dans le segment des missiles à travers l'intégration des parties française et britannique de MBDA, ou encore le projet KANT qui, grâce au rapprochement de l'allemand KMW et du français NEXTER, a abouti à la création d'un nouvel acteur à 100 % européen dans le secteur des blindés et de l'armement terrestre.

Ces deux réalisations, après celle d'Airbus, témoignent de la possibilité de passer de la simple logique de coopération industrielle sur projet à celle de la création de grands groupes européens intégrés capables de rivaliser avec leurs homologues américains aujourd'hui, russes, chinois ou indiens demain.

L'Agence européenne de défense (AED), soutenue le cas échéant opérationnellement par l'Organisme conjoint de coopération en matière d'armement (OCCAR), doit de son côté participer à la relance de grands projets communs, à l'instar de ce qui a été fait pour l'avion de transport A400M au début des années 2000. La signature en mai 2015 d'une déclaration d'intention tripartite entre la France, l'Allemagne et l'Italie pour le développement d'un drone MALE européen, dont le contrat d'étude de définition a été officialisé en septembre 2016, constitue une perspective encourageante.

L'Europe doit en outre s'attacher à recréer des filières d'excellence dans des domaines où elle dépend trop de l'étranger. Dans le cadre de l'action préparatoire européenne pour la recherche de défense, le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale conduit à ce titre une réflexion pour le développement de filières autonomes européennes de composants critiques, assurant notre autonomie pour la production de nos systèmes d'armes.

Ces actions capacitaires doivent être soutenues par le fléchage de crédits de recherche européens vers la défense. À cet égard, la récente proposition du président de la Commission européenne relative à la création d'un Fonds européen de défense destiné à stimuler la recherche et l'innovation dans l'industrie, mérite d'être saluée. Ces démarches doivent par ailleurs

s'accompagner de réformes réglementaires afin de favoriser la circulation des matériels militaires en Europe. La réforme en cours de la directive sur les transferts intracommunautaires des équipements de défense (TIC) va sur ce point dans le bon sens. En favorisant une telle fluidité, elle doit permettre de consolider la base industrielle et technologique de défense européenne.

Dans un dernier domaine enfin, celui du cyberspace, l'Europe peut s'attacher à développer des outils communs. L'adoption en 2013 d'une Stratégie européenne de cybersécurité marque une première étape, mais elle doit être prolongée par des réalisations concrètes. La France, qui a elle-même dévoilé sa Stratégie nationale pour la sécurité du numérique en octobre 2015, entend jouer sur ce plan un rôle moteur en proposant aux pays membres qui le souhaitent le développement d'une feuille de route pour l'autonomie stratégique du numérique. Elle a déjà renforcé à cette fin ses liens avec l'Allemagne à travers l'étroite coopération établie entre le BSI (*Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik*) et l'ANSSI (Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information).

L'approche classique par projets ne saurait pour autant suffire. Le contexte actuel justifie à la fois de nouvelles initiatives et un progrès dans l'intégration des réponses. Il convient dans cette logique de saluer la mise en place d'un corps de gardes-frontières européen à même, en cas de crise, d'intervenir sur décision du Conseil européen sans autorisation préalable du pays concerné. Dénoncée par d'aucuns comme une entorse à la souveraineté, une telle réalisation ne fait pourtant qu'acter l'existence de frontières communes au pourtour de l'Union. Elle doit s'accompagner à terme d'une refonte plus large du droit d'asile et de la politique migratoire européens, qui prenne acte des faiblesses mises au jour par la crise de 2015.

Plus largement, l'approche pragmatique ne portera ses fruits que lorsque l'Europe acceptera enfin de prendre à bras le corps la question de son autonomie stratégique. Ceci implique en premier lieu de vider une fois pour toute la querelle transatlantique qui oppose les tenants d'une protection américaine, pour qui le choix de politiques nationales et européenne de défense *a minima* constitue le meilleur moyen de retenir les États-Unis sur le continent, aux partisans – à commencer par la France – d'une autonomisation européenne permettant à l'Union de jouer un rôle stratégique mondial tout en se prémunissant du risque de défaillance américaine.

Ceci implique également de sortir de l'opposition binaire trop souvent établie entre Union européenne et OTAN. L'union politique que constitue la première ne s'oppose pas à l'organisation militaire qu'est la seconde. Les

deux sont au demeurant confrontées aux mêmes enjeux : l'harmonisation interne de leurs conceptions en matière de défense, la définition de leurs moyens, la consolidation de leur volonté d'agir. *In fine*, que ce soit dans l'Union européenne ou dans l'OTAN, les Européens sont confrontés aux mêmes déficiences capacitaires dès qu'il s'agit de générer des forces. Les rapports entre l'Europe et l'Alliance ne doivent donc pas être envisagés sous l'angle de la compétition mais de l'articulation, ce qui suppose que l'Union européenne soit à même de définir au préalable, puis de promouvoir dans l'OTAN ses propres positions collectives.

Une telle unité de vue en matière de sécurité et de défense ne pourra cependant voir le jour en l'absence d'outils d'analyse partagés, ce qui implique l'affirmation de structures de planification et de commandement qui permettent une analyse et un suivi de décision, du niveau stratégique à l'échelon opérationnel. Enfin, l'autonomie de nos approvisionnements, qui est une question clé de l'affirmation de l'autonomie stratégique de l'Union, suppose la consolidation de la base industrielle et technologique de défense européenne.

En 1935, Philip Kerr publiait un ouvrage intitulé : *Le pacifisme ne suffit pas. Le patriotisme non plus*². Plus que jamais, face aux crises qui affectent l'ordre international et son environnement immédiat, l'Union européenne devrait faire de ce titre un mot d'ordre.



Mots clés

Union européenne
Défense européenne
Alliance atlantique
Mutualisation des moyens

2. P. Kerr, *Le pacifisme ne suffit pas. Le patriotisme non plus*, Lyon, Presse Fédéraliste, 2016.

Brexit : Que s'est-il passé ? Que va-t-il se passer ?

Par **Jolyon Howorth** et **Vivien Schmidt**

Jolyon Howorth est professeur de science politique à l'université de Yale, *Jean Monnet Professor ad hominem* et professeur émérite de politique européenne à l'université de Bath.

Vivien Schmidt est professeur de relations internationales, *Jean Monnet Professor* de politique européenne, et directeur du Centre des études de l'Europe à l'université de Boston.

Traduit de l'anglais par François Boisivon.

Le référendum du Brexit traduit la réticence fondamentale des Britanniques à endosser la logique même de la construction européenne, l'impuissance des élites politiques à la leur expliquer, les difficultés particulières des principaux partis politiques en cause, ainsi que le développement d'un sentiment national proprement anglais. Nul ne peut imaginer pour le moment les clauses concrètes de ce Brexit. Mais il pourrait être l'occasion d'un véritable *new deal* pour l'intégration européenne.

politique étrangère

« C'est l'histoire de cinquante années pendant lesquelles la Grande-Bretagne s'est efforcée de réconcilier un passé qu'elle ne pouvait oublier et un avenir qu'elle ne pouvait éviter. »

Hugo Young, *This Blessed Plot: Britain and Europe from Churchill to Blair*, New York, Overlook Hardcover, 1999¹.

Le Brexit est à bien des égards l'accident qu'on attendait. Voici des décennies que les Britanniques sont soumis à un régime de fausses vérités euroseptiques, diffusées par des élites médiatiques et politiques qui n'ont jamais tenté de montrer les aspects positifs du projet européen. La campagne du référendum a opposé ceux qui expliquaient pourquoi le

1. Ce titre est une référence à W. Shakespeare, dans *Richard II*, acte II, scène 1, trad. F.-V. Hugo : « Cet auguste trône des rois, cette île porte-sceptre, cette terre de Majesté, ce siège de Mars, cet autre Eden, ce demi-paradis, cette forteresse bâtie par la nature pour se défendre contre l'invasion et le coup de main de la guerre, cette heureuse race d'hommes, ce petit univers, cette pierre précieuse enchâssée dans une mer d'argent qui la défend, comme un rempart, ou comme le fossé protecteur d'un château, contre l'envie des contrées moins heureuses, ce lieu béni, cette terre, cet empire, cette Angleterre, cette nourrice [...] est maintenant affermée (je meurs en le déclarant), comme un fief ou une ferme misérable. Cette Angleterre [...] est maintenant engagée à l'ignominie par les taches d'encre et par les parchemins pourris. » (NdT.)

Royaume-Uni devait quitter l'Union européenne, à ceux qui expliquaient pourquoi il ne devait pas la quitter. Les raisons de rester, les traits *positifs* de l'UE ont été oubliés. Mais le résultat du vote pourrait avoir, pour le Royaume-Uni comme pour l'Union européenne, mais aussi pour les relations transatlantiques – et donc pour l'ordre international libéral lui-même – des conséquences incalculables.

Le poids du passé

Le 11 novembre 1944, Winston Churchill rendait une visite symbolique à Charles de Gaulle pour commémorer l'armistice de 1918. Le général avançait alors que si la France et le Royaume-Uni avaient eu de la guerre des expériences très différentes, les deux pays n'en étaient pas moins, à mesure que sa fin approchait, objectivement dans la même situation : d'anciens empires et de solides civilisations, mais des puissances moyennes et ruinées financièrement. Pourquoi, exhortait de Gaulle, ne joindraient-ils pas leurs forces et ne dirigeraient-ils pas ensemble une superpuissance européenne ? Churchill partageait l'analyse de de Gaulle, mais, remarqua-t-il, le Royaume-Uni avait, à la différence de la France, une autre solution : le lien transatlantique². La Grande-Bretagne manqua le coche à cette occasion et continua dès lors de le manquer. Le Brexit est la dernière manifestation – quoique sans doute la plus alarmante – des relations tortueuses, et pour finir ratées, du Royaume-Uni avec l'Europe.

Au milieu des années 1950, un comité intergouvernemental fut constitué pour jeter les bases de la Communauté économique européenne (CEE). Le Royaume-Uni y envoya un fonctionnaire en milieu de carrière, l'économiste Russell Bretherton, pour représenter Sa Majesté parmi les ministres des Affaires étrangères des Six. Comprenant que les discussions prenaient un tour très politique, sans se restreindre à l'économie et au commerce, Bretherton quitta le comité. Lors de la dernière réunion à laquelle il participait, il prit congé sur ces mots : « Messieurs, vous tentez de négocier ce qui ne peut être négocié, ou ce qui, s'il parvenait à l'être, ne serait pas ratifié, et qui, s'il était ratifié, ne fonctionnerait pas.³ » Ce qui n'empêcha pas le gouvernement conservateur d'Harold Macmillan, prenant acte de ce que les autres solutions étaient compromises (la décolonisation battait son plein et le Commonwealth n'était plus, pour les ambitions mondiales britanniques, qu'une coquille vide),

2. La rencontre est relatée par les deux hommes : C. de Gaulle, *Mémoires de guerre*, t. III, *Le Salut 1944-1946*, Paris, Plon, 1959, p. 52-53 ; W. Churchill, *Mémoires sur la Deuxième Guerre mondiale*, t. VI, *Triomphe et Tragédie*, Paris, Plon, 1953, p. 258-260.

3. H. Young, *This Blessed Plot: Britain and Europe from Churchill to Blair*, Londres, Macmillan, 1999.

d'ouvrir des négociations en vue de l'adhésion de son pays à une CEE en plein essor au début des années 1960. Macmillan céda aussi aux pressions de Washington, où le président Kennedy cherchait à renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique, en faisant du Royaume-Uni un acteur de premier plan. L'ambivalence des Britanniques envers l'Europe s'illustra en décembre 1962 lorsque, parallèlement à la demande d'adhésion, Macmillan signa avec les États-Unis le traité de Nassau, intégrant le Royaume-Uni au système américain de missiles nucléaires *Polaris*. Sans surprise, ces premières grandes manœuvres européennes furent mises en échec par de Gaulle, qui refusa en janvier 1963 la demande d'adhésion britannique, au motif que le Royaume-Uni n'avait aucun intérêt à devenir partie prenante d'un projet politique européen⁴. Cette absence d'intérêt britannique se vérifia durant les cinq décennies qui suivront.

Lorsque Edward Heath parvint à faire entrer la Grande-Bretagne dans l'Europe en 1973, après la disparition de de Gaulle, ce fut en « vendant » massivement l'adhésion à ses concitoyens comme une bonne affaire commerciale – bien qu'il ait toujours nié les avoir trompés sur la question⁵. Dans les années 1980, avec le lancement du projet d'achèvement du grand marché européen, Margaret Thatcher devint fugitivement une Européenne enthousiaste. Comme telle, elle abandonna sans doute davantage de souveraineté (en échange de la libéralisation et de l'extension du marché) qu'aucun Premier ministre avant elle. Mais elle recula devant l'idée d'une monnaie unique et refusa toute intégration politique plus approfondie⁶. En 1991, lors de la conférence qui allait aboutir à la création de l'Union européenne avec le traité de Maastricht, le Royaume-Uni obtint une dérogation pour la monnaie unique et, plus tard, refusa de rejoindre l'espace sans frontières de Schengen. La Grande-Bretagne n'a tout simplement jamais partagé les ambitions – qu'elles aient trait à la politique, à la culture ou à l'identité – de ses partenaires européens⁷.

L'adhésion britannique : une « bonne affaire » commerciale ?

4. F. de la Serre, « De Gaulle et la candidature britannique aux Communautés européennes », *De Gaulle en son siècle*, t. V, Paris, Plon, 1992, p. 192-202.

5. E. Heath, *The Course of my Life: The Autobiography of Edward Heath*, Londres, Hodder & Stoughton, 1998 ; R. Denman, *Missed Chances: Britain and Europe in the Twentieth Century*, Londres, Cassell, 1996, p. 240-242 ; D. Maitland, *Diverse Times, Sundry Places*, Brighton, Alpha Press, 1996, p. 181.

6. M. Thatcher, *The Downing Street Years*, New York, Harper Collins, 1993.

7. A. Blair, *Dealing with Europe: Britain and the Negotiation of the Maastricht Treaty*, Abingdon, Ashgate, 1999.

Dans l'Union, le Royaume-Uni a toujours fait figure de « partenaire réticent⁸ ». Dans le processus de décision de l'UE, où la culture de consensus et de compromis demeure très éloignée des mœurs conflictuelles de la politique britannique, le Royaume-Uni s'est montré un âpre défenseur de ses propres intérêts, et prompt à tracer des lignes rouges. Cette attitude menaçante, affirmée lors des conférences de presse qui suivaient les réunions du Conseil européen et les sommets, a pu fonctionner auprès de l'opinion britannique, mais les manœuvres dans les instances communautaires ont souvent conduit à des résultats désastreux. Un exemple typique en est le veto du Premier ministre David Cameron lors de la réunion du Conseil de décembre 2011, à un traité visant à renforcer les règles budgétaires s'appliquant aux États membres, et à instaurer des sanctions pour les contrevenants. Sa stratégie intransigeante visant à sanctuariser la City, et à obtenir des garanties *ad hoc* pour l'industrie financière britannique, a provoqué une levée de boucliers. Et les États membres ont dû prendre l'initiative, sans le Royaume-Uni (et sans la République tchèque), d'un « traité hors des traités » : le Pacte budgétaire européen.

Des 43 ans d'appartenance du Royaume-Uni à l'Union demeurent surtout : une résistance active à toute velléité fédérale, la poursuite énergique de la dérégulation néo-libérale, une foi inébranlable dans les forces du marché, un soutien enthousiaste à l'élargissement de l'Union vers l'est (au nom d'une plus grande ouverture de ce marché). Dans une mesure non négligeable, les Britanniques sont parvenus à faire de l'UE le champion d'une économie tournée vers l'offre et d'une réduction de l'autorité politique. Si en 2005 la France et les Pays-Bas rejetèrent le projet de traité constitutionnel, c'est en partie parce que leurs opinions publiques le considéraient comme trop néo-libéral. Alors que les Britanniques lui reprochaient l'importance qu'il accordait à la puissance publique, voire son protectionnisme. Il n'y a jamais rien eu qui s'approchât d'une convergence de vues sur le projet européen de part et d'autre de la Manche. Les Britanniques en général, et les Anglais en particulier, n'ont jamais accepté que l'Europe puisse être un projet. Depuis des décennies, des médias farouchement hostiles brocardent l'Union pour ses soi-disant empiètements sur la vie des Britanniques ordinaires. Aucun dirigeant britannique n'a jamais tenté de plaider la cause de l'Union – en grande partie parce qu'à l'exception de Heath, aucun ne l'a embrassée. La notion même d'« Union toujours plus étroite » a été explicitement rejetée par le Royaume-Uni : raison pour laquelle, en 2016, durant les « débats » sur le Brexit, le camp du *Remain* n'a

8. S. George, *An Awkward Partner: Britain in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

pas même tenté de justifier le maintien, et n'a construit sa campagne que sur les raisons (économiques pour la plupart) de ne pas partir.

La situation politique produite par le Brexit

Une majorité d'électeurs anglais et gallois ont rejeté les arguments du *Remain*, tandis que l'Écosse et l'Irlande du Nord s'y montraient favorables. La stratégie du gouvernement conservateur a essentiellement consisté à instiller la peur des conséquences délétères pour l'économie d'un vote en faveur d'une rupture avec l'UE. Cette approche négative, impuissante à décrire les bonnes raisons qu'auraient les électeurs britanniques de rester dans l'UE, n'est pas parvenue à convaincre. Si les économistes et les experts jugeaient qu'en quittant l'Union le Royaume-Uni courrait au désastre, on entendit jusque dans la City des voix – et non des moindres – se déclarer en faveur d'un départ de l'UE, en dépit des inquiétudes suscitées par la perte éventuelle des droits liés au « passeport financier », qui pénaliserait les transactions avec le continent. Un argument fut souvent repris : si Cameron pensait vraiment qu'un vote pour la séparation conduirait à la catastrophe, pourquoi avait-il déclaré, durant les négociations avec l'UE, qu'il ferait lui-même campagne pour le *Leave* s'il n'obtenait pas satisfaction ? Et, poursuivait-on, si tout cela était d'aussi mauvais augure pour la Grande-Bretagne, pourquoi, d'abord, avoir décidé de la tenue d'un référendum ? La réponse était que le référendum ne concernait pas tant l'UE que le Parti conservateur lui-même : en annonçant sa tenue, Cameron cherchait surtout à panser les plaies de son parti, divisé entre des membres de plus en plus eurosceptiques et des europhiles de moins en moins nombreux, mais aussi miné par le glissement des électeurs conservateurs vers le UKIP (United Kingdom Independence Party). Mauvais calcul. D'autant que certains des plus proches alliés du Premier ministre se rangèrent, par opportunisme politique, du côté de la campagne du *Leave*. Et devant le verdict des urnes, Cameron dut démissionner, les conservateurs le remplaçant par Theresa May.

Le Parti travailliste avait aussi ses problèmes, notamment parce que son chef ne se sentait guère d'enthousiasme pour l'UE, et le montrait. Jeremy Corbyn fit relativement peu campagne ; et lorsqu'il se déclara finalement pour le *Remain*, il manqua de l'élan nécessaire pour convaincre les électeurs travaillistes d'aller voter. Les élites politiques du Parti travailliste étaient très majoritairement favorables à un maintien dans l'Union, mais quelques voix importantes, à la gauche du parti, en appelèrent au *Leave*, considérant que l'UE néo-libérale, mais aussi le Royaume-Uni, devaient renouer avec la démocratie nationale. La victoire du *Leave* se solda par une

fronde des parlementaires travaillistes contre Corbyn, qui ne parvinrent cependant pas à lui disputer sérieusement la direction du parti.

L'UKIP, bien sûr, paradait, tenant pour la première fois la vedette sur la scène nationale. Il livrait bataille sur son terrain, saisissant une chance unique de prendre la parole, de dire ce que bon lui semblait sur l'UE et les bénéfices que ne manquerait pas d'entraîner une scission, si tendancieux ou faux qui pussent être ses propos. Le plus frappant dans sa propagande fut la promesse de consacrer aux dépenses nationales de sécurité sociale les contributions financières du Royaume-Uni à l'UE – une somme que les « Brexiteurs » évaluaient, à tort, à 350 millions de livres hebdomadaires. C'était évidemment un mensonge, que Nigel Farage, chef du parti, admit lui-même au lendemain du vote. Sa campagne fut avant tout anti-immigration, centrée sur la liberté de circulation des citoyens européens dans le marché unique, et ciblant d'abord les Polonais et autres ressortissants d'Europe centrale et orientale. Mais le discours du UKIP prit aussi un tour plus nettement raciste, notamment avec une affiche figurant des réfugiés syriens et laissant entendre qu'ils menaçaient d'envahir le Royaume-Uni. Ceci, en dépit du fait que la Grande-Bretagne n'étant pas membre de l'espace Schengen, elle n'était pas tenue d'accueillir des réfugiés et qu'elle n'en hébergeait, de fait, que fort peu.

Trois raisons principales ont sous-tendu le succès du *Leave*⁹. La première tient aux conséquences pernicieuses de la mondialisation et des politiques néo-libérales pour de larges secteurs de la population, principalement pour les travailleurs non qualifiés, les chômeurs et les retraités. Cruel paradoxe : nul dirigeant, du camp du *Remain* ou du camp du *Leave*, n'a jugé bon d'expliquer aux électeurs que les politiques de Londres sous Thatcher et Blair en étaient responsables, bien plus que l'UE¹⁰.

La deuxième raison résulte d'une immigration mal régulée, en provenance d'abord d'Europe centrale et orientale, puis du Moyen-Orient et d'Afrique. Cette dernière vague étant la conséquence tragique des guerres et de la déstabilisation de l'Irak et de la Libye, et tenant bien plus à l'aventurisme britannique en matière militaire qu'aux politiques de l'UE. La première vague d'immigration résulte directement d'un élargissement à l'est conçu dans la précipitation, soutenu avec enthousiasme en son temps par Londres, et de la politique du Premier ministre Tony Blair, qui décida

9. M. Goodwin, « Why Britain Backed Brexit », *The UK in a Changing Europe*, 12 juillet 2016, disponible sur : <<http://ukandeu.ac.uk>>.

10. V. Schmidt, « The Issue Remarkable for its Absence: The Resilience of Neo-Liberalism in Europe », *Cambridge University Press blog*, 6 juin 2016, disponible sur : <www.cambridgeblog.org>.

d'ouvrir le Royaume-Uni à l'immigration venant des pays d'Europe centrale et orientale, immédiatement après leur accession, en 2004, plutôt que d'attendre le délai convenu de sept ans. Par ses erreurs d'estimation grossières – elle prévoyait la venue de 30 000 personnes, alors que les Polonais furent à eux seuls plus d'un million – et parce qu'elle s'avéra incapable de gérer le processus, la politique de portes ouvertes du gouvernement a elle aussi attisé un sentiment anti-immigrants.

Une immigration mal régulée

La troisième raison majeure du succès du *Leave* est à chercher dans la crise de l'identité nationale anglaise. Après la Seconde Guerre mondiale, les Anglais sont restés pendant des décennies « fiers d'être britanniques », sans chercher à tempérer cette identité par la revendication d'une « anglicité ». Dans les années 1990, lorsque certains pouvoirs furent transférés aux autres nations du Royaume-Uni (Écosse, pays de Galles, Irlande du Nord), la question dite du *West Lothian*¹¹ commença à se poser avec une nouvelle acuité. Il s'agit en effet de savoir dans quelle mesure les parlementaires d'Irlande du Nord, d'Écosse ou du pays de Galles siégeant à la Chambre des communes de Londres, devraient être autorisés à voter sur certaines matières ne concernant que l'Angleterre, alors même que les compétences en ces matières ont été transférées aux autres assemblées nationales, où les parlementaires anglais ne sont évidemment pas consultés. Après le référendum sur l'indépendance de l'Écosse, l'idée se développa que les Anglais devraient veiller de plus près sur leurs propres intérêts¹². Cette rapide émergence d'une identité anglaise militante fut encore renforcée par les Brexiteurs¹³. Même le Parti travailliste, traditionnellement réfractaire aux sirènes nationalistes, commença à peser les éventuels bénéfices électoraux des revendications d'« anglicité¹⁴ ». Après l'annonce des résultats du référendum, ces frustrations nationales refoulées explosèrent en une vague d'agressions contre les étrangers, avec des bandes écumant les rues, demandant aux passants de prouver qu'ils savaient parler anglais, des croix gammées apparaissant ici et là dans plusieurs grandes villes et des clients, dans des restaurants, refusant d'être servis par des étrangers¹⁵. La communauté polonaise fut

11. Ainsi nommée car d'abord formulée dans son principe par le député travailliste de la circonscription du West Lothian (entre Édimbourg et Glasgow), Tam Dalyell, aux Communes, le 14 novembre 1977. (NdT).

12. T. Mullen, « The Scottish Independence Referendum 2014 », *Journal of Law and Society*, vol. 41, n° 4, décembre 2014, p. 627-640 ; A. Henderson, C. Jeffrey et R. Lineira, « National Identity or National Interest: Scottish, English and Welsh Attitudes to the Constitutional Debate », *The Political Quarterly*, vol. 86, n° 2, avril 2015, p. 265-274.

13. M. Kenny, « The Genesis of English Nationalism », *Political Insight*, septembre 2016.

14. T. Hunt, « Labour Must Embrace Englishness – and Be Proud of It », *The Guardian*, 5 février 2016.

15. A. Lusher, « Racism Unleashed: True Extent of the Explosion of Blatant Hate that Followed the Brexit Result », *The Independent*, 28 juillet 2016.

particulièrement visée. Des supérettes polonaises furent incendiées ; des résidents polonais furent physiquement agressés ; on vit surgir des tracts réclamant le départ de la « vermine polonaise¹⁶ ». Les résultats du référendum ont ainsi montré que plus les électeurs se considéraient comme anglais avant d'être britanniques, plus ils étaient en faveur du *Leave*, et que plus ils se considéraient comme britanniques avant d'être anglais, plus ils avaient voté pour le *Remain*¹⁷.

Sentiment envers l'UE et identité nationale en Angleterre

-30 %	-2 %	26 %	37 %	51 %
Anglais et non britannique	Plus anglais que britannique	Aussi anglais que britannique	Plus britannique qu'anglais	Britannique et non anglais

Pourcentage de différence en faveur du *Remain* plutôt qu'en faveur du *Leave* lors du référendum sur le maintien dans l'UE.

Source : M. Kenny, *Political Insight*, 7: 8-11, 2016.

Certes, 48 % des voix se sont portées sur le *Remain* (soit 34 % des inscrits), alors que 51 % des voix (soit 38 % des inscrits) choisissaient le *Leave*. Mais pour la plupart, ce vote fut moins motivé par l'enthousiasme que par l'aversion au risque. Les Brexiters voulaient « reprendre les commandes¹⁸ », comme le proclamait leur mot d'ordre. Il est assez piquant de remarquer que Londres, avec ses dérogations, n'a jamais abandonné aucun attribut significatif de sa souveraineté : monnaie, frontières, défense sont restées de son ressort exclusif. Très peu de gens au Royaume-Uni seraient capables de dire pourquoi l'UE a été fondée et à quoi elle sert : l'Europe c'est pour les vacances, pour se gaver de soleil et se remplir de vin, avant de rentrer chez soi – on n'est jamais aussi bien que chez soi... La grande majorité des Britanniques n'ont jamais eu la moindre intention de flirter avec l'identité européenne. Et pour nombre d'entre eux, comme Margaret Thatcher le fit autrefois remarquer, l'Europe a toujours été la source des problèmes (Jules César, Guillaume le Conquérant, Philippe II, Napoléon, Hitler, Staline...) plutôt que des solutions¹⁹. Les habitants de l'« île porte-sceptre », pour reprendre Shakespeare²⁰, pensent réellement

16. P. Yeung, «EU Referendum: Reports of Hate Crime Increase 57% Following Brexit Vote», *The Independent*, 27 juin 2016. Plus d'un million de Polonais ont émigré après 2004 au Royaume-Uni, attirés par la flexibilité du marché du travail.

17. M. Kenny, «The Genesis of English Nationalism», *Political Insight*, septembre 2016.

18. M. Hall, «Boris Johnson Urges Brits to Vote Brexit to "Take Back Control"», *Sunday Express*, 19 juin 2016.

19. Dans un discours à la Conférence écossaise du parti Tory, Margaret Thatcher avait dit, en 1999 : «De mon vivant, tous les problèmes sont toujours venus d'Europe continentale, et toutes les solutions des nations anglophones de par le monde.»

20. W. Shakespeare, *Richard II*, *op. cit.*

que les Britanniques sont différents des Européens, et, par conséquent, ne sont pas européens. Le référendum sur le Brexit fut imaginé par le Premier ministre David Cameron à des fins purement personnelles et partisans, puis alimenté, avec autant de cynisme que d'irresponsabilité, par une poignée de politiciens mus par leur seul intérêt, sans le moindre souci de ce qui se passerait ensuite, sourds aux conseils de l'extérieur. Le président Obama a clairement fait savoir à Londres que si le Royaume-Uni votait pour le Brexit, il rejoindrait la « queue du peloton » lorsqu'il s'agirait de renégocier les accords commerciaux²¹. Les dirigeants de tous les pays du Commonwealth et de tous les États européens se sont succédé pour prier la Grande-Bretagne de ne pas quitter l'Union. Pour paraphraser les mots de Churchill, jamais dans toute l'histoire humaine de tels dommages n'auront été causés à tant d'hommes par si peu.

Brexit dur ou conciliant ?

Le tour que prendront dans les prochains mois les négociations sur le Brexit demeure imprévisible. Il se pourrait fort bien que Theresa May, avec sa formule « Le Brexit, c'est le Brexit » (*Brexit means Brexit*), se soit elle-même enfermée dans une situation inextricable. Mais elle a, en même temps, forgé un puissant outil rhétorique, qui peut lui servir à justifier toutes les options que son gouvernement décidera de prendre²². Theresa May tient à faire savoir que l'issue du référendum lui a donné le mandat de négocier une sortie de l'UE, ce qui signifie l'activation de l'article 50 du traité sur l'Union européenne pour un départ effectif dans les deux ans. Quoiqu'une pétition ait pu rassembler près de quatre millions de signatures pour demander un nouveau référendum, elle n'a eu d'autre effet que d'être discutée au Parlement. Pour l'heure, il n'est pas question d'un débat parlementaire sur le Brexit. Ce n'est qu'à la fin du processus de négociation, lorsqu'un nouvel accord aura émergé, que le Parlement sera probablement saisi – quoiqu'il puisse même, en l'occurrence, être mis sur la touche par un second référendum.

Ce que cela signifie pour la démocratie britannique et pour l'infrangible concept de « souveraineté parlementaire » constitue une vaste question²³. Les parlementaires de gauche réclament déjà que le Parlement soit consulté sur l'organisation du Brexit, sans doute pour en atténuer l'impact, tandis qu'à la droite des Tories on souhaite aussi

21. A. Asthana et R. Mason, « Barack Obama: Brexit Would Put UK "Back of the Queue" for Trade Talks », *The Guardian*, 22 avril 2016.

22. K. Morrell, « Brexit: How a Single Word Became the Most Powerful Rhetorical Device in a Generation », *The Conversation online journal*, 12 octobre 2016, disponible sur : <<http://theconversation.com>>.

23. E. Jones, « The Meaning of Britain's Departure », *Survival*, vol. 58, n° 4, août-septembre 2016.

ardemment un vote, mais pour être certain que le Brexit sera mené le plus loin possible. Le Premier ministre maintient que les décisions concernant le Brexit sont une prérogative de la Couronne, relèvent donc de l'action régaliennne, à savoir que le gouvernement peut défaire seul, sans vote aux Communes, 40 ans de législations – pourtant votées par le Parlement. La Haute Cour a déjà tranché contre le gouvernement May.

Ce que cela signifie pour le Royaume-Uni en tant que tel n'est pas moins problématique. L'Écosse souhaite rester dans l'UE, même si le Royaume-Uni la quitte – ce qui la poussera probablement à organiser un nouveau référendum sur son indépendance. L'Irlande du Nord s'inquiète de la solidité de l'accord de paix du Vendredi saint si la frontière

Une désagrégation du Royaume-Uni ?

entre le Nord et le Sud devait être rétablie, et si l'UE n'était plus là pour exercer son rôle stabilisateur. Certains suggèrent que l'Écosse pourrait suivre, « à l'envers », le modèle du Groenland, resté dehors lorsque le Danemark a rejoint l'UE. Le Royaume-Uni pourrait ainsi quitter l'UE tandis que l'Écosse y demeurerait. Mais que cela fonctionne ou non, cela revient à laisser entendre que le Brexit pourrait non seulement signifier la sortie de la Grande-Bretagne de l'UE, mais la désagrégation du Royaume-Uni en tant que tel.

Dans l'intérim, nul ne sait ce que signifie le Brexit. Tout dépend de ce que l'une et l'autre partie concéderont. La liberté de circulation pour les citoyens de l'UE demeure le principal point d'achoppement. Le camp du Brexit est déterminé à la réduire, l'UE à la maintenir entière, puisqu'elle constitue l'une des quatre libertés qui sont au fondement même du marché unique. Mais si l'UE ne cède pas sur ce point et si le Royaume-Uni maintient sa position, ce dernier pourrait être entraîné bien au-delà de ce qui est prévu. Certains experts laissent entendre que les Britanniques pourraient obtenir un Brexit raisonnablement conciliant en suivant les exemples de la Norvège et de la Suisse, qui ont accès au marché unique – payant pour tout, se conformant à toutes les obligations, mais sans aucun droit de vote. Encore ces deux pays appartiennent-ils à l'espace Schengen. Mais tout cela est peu probable. Les ministres conservateurs en charge du Brexit parlent de quitter totalement l'UE, et de négocier des accords commerciaux séparés avec le reste du monde – dans le cadre exclusif des deux ans prévus par l'article 50. C'est aller un peu vite en besogne, si l'on considère les processus complexes et chronophages par lesquels il faut passer pour conclure réellement, par exemple, une appartenance à l'OMC, ou encore des accords bilatéraux avec la plupart des pays du monde – afin de remplacer ceux auxquels le Royaume-Uni

souscrivait jusqu'à présent comme partie dans les accords commerciaux de l'UE.

Quant à l'économie britannique, personne ne sait comme elle en sortira. Cela dépendra beaucoup de l'accord final, dur ou conciliant. Dans l'intervalle, la City pourrait connaître une lente hémorragie, sociétés d'investissement et banques craignant de perdre les « passeports financiers » qui leur permettent de vendre leurs produits et de représenter leurs clients dans tout le reste de l'Union. La livre, déjà sérieusement malmenée, est tombée à son cours le plus bas depuis 30 ans. Sa dépréciation renchérit le coût des importations, favorisera donc l'inflation, sans toutefois redynamiser beaucoup les exportations, puisque le Royaume-Uni est pour l'essentiel une économie post-industrielle. Loin de soulager les blessures du référendum et de calmer le mécontentement de nombreux électeurs, qui se sentent laissés pour compte et en font porter la responsabilité aux immigrants, le Brexit ne fera sans doute qu'aggraver la situation.

Les conséquences pour la défense et la sécurité

Parmi les questions posées par le Brexit, l'avenir de la politique européenne (et britannique) de sécurité et de défense est l'une des plus débattues²⁴. Certains auteurs laissent entendre que le Brexit n'aura de conséquences négatives ni sur la capacité des Britanniques à travailler avec leurs partenaires européens²⁵, ni sur l'efficacité de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC)²⁶. D'autres pensent au contraire que le Brexit rendra intenable la position du Royaume-Uni au sein de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)²⁷, voire que ses contradictions finiront par désintégrer cette dernière²⁸. Un dernier analyste, et non des moindres, voit poindre de nombreuses complications consécutives au vote, qui rendront extrêmement volatile, dans un avenir prévisible estime-t-il, la coopération euro-atlantique en matière de

24. J. Howorth, «The UK & Europe: In or Out of Security and Defence Policy», in M. Bond (dir.), *The Regent's Report: The UK and Europe: Costs, Benefits, Options*, Londres, The Federal Trust, 2013, p. 96-105, disponible sur : <www.regents.ac.uk>.

25. A. Menon, «Britain's Military Standing Would Not Suffer After Brexit», *Financial Times*, 24 avril 2016.

26. N. Gros-Verheyde, «Brexit : le Britannique est-il nécessaire à l'Europe de la Défense ?», *Bruxelles2*, octobre 2015 ; N. Gros-Verheyde, «Quelles conséquences du Brexit sur la PSDC ? Une quasi bonne nouvelle ?», *Bruxelles2*, 24 juin 2016.

27. I. Bond, «Cameron's Security Gamble: Is Brexit a Strategic Risk?», Londres, Centre for European Reform, 21 décembre 2015 ; J. Kerr, «Brexit Would Shake the Four Pillars of British Foreign Policy», Londres, Centre for European Reform, 31 mai 2016.

28. J. Hillison, «Will Brexit Unravel the European Union's Common Foreign and Security Policy?», *War on the Rocks*, 12 septembre 2016 ; J. Howorth, «CSDP Without the UK: Bad for Europe but Even Worse for Britain», *European Geostategy*, 18 janvier 2015, disponible sur : <www.europeangeostrategy.org>.

sécurité²⁹. Il est certain que le retrait du Royaume-Uni des principales agences de l'Union européenne ne changera pas la situation géostratégique globale en Europe. Les problèmes ne vont pas disparaître, et il est peu probable que le Brexit en crée, à cet égard, de nouveaux, même si certains avancent que la Chine, comme la Russie, pourraient profiter de la déstabilisation du Vieux Continent³⁰. Les grandes tensions géostratégiques demeureront : l'instabilité aux marches de l'UE depuis l'Arctique jusqu'à la mer Noire, et du Bosphore à l'Atlantique, les pressions russes sur l'Ukraine et les pays Baltes, l'ambivalence des États-Unis sur le degré et la nature de leur engagement auprès de leurs alliés dans le monde, les interrogations sur le but et le rôle futurs de l'OTAN, les limites et les faiblesses de la PSDC, enfin les relations entre cette dernière et l'OTAN. On ne peut cependant guère considérer comme un développement positif l'incertitude supplémentaire qu'ajoute le Royaume-Uni à ce sombre tableau.

Depuis juin 2016, le gouvernement de Theresa May est exclusivement préoccupé de définir sa position dans la négociation du divorce à venir. Il n'a pas eu le temps de répondre aux questions posées sur la mise en place d'une nouvelle relation de sécurité avec l'UE et avec l'OTAN. Les ténors de l'UE, quant à eux, n'ont pas tardé à échafauder les plans d'une politique de sécurité commune et d'une stratégie revistées. La nouvelle Stratégie globale de l'UE, longtemps attendue, n'a

L'occasion d'une relance de la PSDC ?

été rendue publique que deux jours après le vote du Brexit (sa divulgation ayant été volontairement retardée dans l'attente des résultats)³¹. Ses principales propositions tournent autour de la notion d'« autonomie stratégique », et d'un encouragement à la « résilience » des États des voisinages oriental et méridional³². Dans les semaines qui ont suivi la parution de cette Stratégie globale, différentes propositions pour une relance dynamique de la PSDC ont été rendues publiques. Début septembre 2016, la Haute Représentante pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, Federica Mogherini, a formulé ses dix propositions sur la défense, visant à susciter un

29. F. Heisbourg, « Brexit and European Security », *Survival*, vol. 58, n° 3, juin-juillet 2016, p. 13-22.

30. F. Godement, « China and Brexit: What's In It For Us? », European Council on Foreign Relations, China Analysis, septembre 2016 ; J. Nixey, « Russia's Silence Conceals a Preference for Brexit », Londres, Chatham House, 7 juin 2016.

31. Service européen pour l'action extérieure (SEAE), *Vision partagée, action commune : une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, Bruxelles, juin 2016, disponible sur : <<http://europa.eu>>.

32. Pour une ample variété d'analyses sur la Stratégie globale de l'UE, voir le numéro spécial de *The International Spectator*, 51/3, 2016.

« impetus politique³³ ». Un mois plus tard, lors d'une réunion informelle des ministres de la Défense à Bratislava, l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Espagne ont annoncé un plan commun pour renforcer la PSDC et tirer parti du fait qu'avec le retrait du Royaume-Uni disparaissait le veto opposé par Londres depuis fort longtemps à l'établissement d'un quartier général européen (OHQ) opérationnel³⁴. L'idée d'une « armée européenne » a trouvé un nouveau souffle, malgré les désaccords marqués quant à sa signification précise³⁵.

Ces évolutions doivent être replacées dans leur contexte. Nombre des « nouvelles » propositions ne sont guère que des versions à peine retravaillées d'idées avancées dans les dix années qui ont suivi le sommet franco-britannique de Saint-Malo, en 1998 : une force de réaction rapide fondée sur les groupements tactiques, la refonte du financement de la PSDC, la mise en place d'une coopération permanente structurée, l'inauguration d'un semestre européen de la défense, la mutualisation des équipements, le renforcement de la coopération entre la PSDC et l'OTAN... Rien de nouveau dans tout cela... Le danger est maintenant de voir l'UE passer les dix prochaines années à piétiner dans des discussions ouvertes depuis le début du XXI^e siècle. Les problèmes sous-jacents n'ont pas disparu avec le Brexit, à savoir l'absence d'une autorité politique unifiée, les intérêts qu'ont certains États membres à retarder une européanisation des approvisionnements, l'inadaptation patente de la PSDC comme instrument de stabilisation du voisinage, la dépendance de nombreux États membres des régions limitrophes orientales à l'égard des États-Unis pour la défense de leurs intérêts vitaux, le besoin d'une coopération étroitement renforcée pour la lutte contre le terrorisme. Alors que les analystes sont de plus en plus nombreux à souligner le besoin urgent d'une coopération structurée entre la PSDC et l'OTAN³⁶, il est difficile de savoir ce que signifie, d'un point de vue institutionnel, la poursuite de l'*autonomie stratégique*. Le sentiment de « libération » ressenti dans nombre des 27 États membres après le départ des Britanniques contredit le souhait pourtant répandu d'un renforcement des relations avec l'OTAN (processus dont le Royaume-Uni serait probablement un acteur majeur). Les groupes de réflexion ont déjà commencé à se

33. « Les dix propositions de la Haute Représentante sur la défense. Un impetus politique nécessaire », *Bruxelles2*, 12 septembre 2016.

34. N. Gros-Verheyde, « Les quatre "Grands" affirment leur volonté de renforcer la PSDC », *Bruxelles2*, 12 octobre 2016.

35. S. Kern, « European Leaders Discuss Plan for European Army », Gatestone Institute, 14 septembre 2016.

36. M. Heinrich, « EU Defense Cooperation: Threat or Benefit for NATO? », *The Globalist*, 12 octobre 2016.

répandre en documents d'orientation sur ces sujets³⁷. Une conclusion s'impose d'elle-même : le départ imminent du Royaume-Uni des structures existantes de défense de l'UE ouvre une boîte de Pandore, et les conséquences de cette défection sont aujourd'hui très difficiles à prévoir.

Que doit – ou peut – donc faire l'UE ? Plutôt que de refuser de négocier, ou de se lancer dans une négociation *ad hoc* avec le seul Royaume-Uni, l'UE doit parvenir à un *new deal* entre tous ses États membres. Ce *new deal* doit répondre directement aux profondes inquiétudes des citoyens européens, qui concernent essentiellement la démocratie et l'immigration.

Comment redonner aux citoyens nationaux plus de contrôle sur les politiques qui ont un effet direct sur leur vie, tout en admettant que les problèmes communs aux pays de l'Union appellent souvent des réponses communes ? Le slogan des partisans du Brexit – *Reprendre les commandes* – est révélateur du problème démocratique, même si le Royaume-Uni avait de fait conservé la maîtrise de la plupart des décisions incriminées, n'appartenant ni à la zone euro ni à l'espace Schengen. Ces problèmes sont en réalité plus prégnants pour les autres États membres, quoiqu'ils diffèrent d'un domaine d'action à l'autre. Dans la crise des réfugiés, le problème est venu d'un manque de coordination de l'UE, alors que les capitales nationales avaient rétabli leurs contrôles, bien souvent en érigant des clôtures de barbelés. Dans la crise de la zone euro en revanche, le problème est venu d'un excès de coordination, et de l'imposition d'un carcan réglementaire, d'objectifs chiffrés infrangibles, et pour tout dire d'une gouvernance strictement comptable (*Governing by rules and numbers*)³⁸. Ici, la coordination permanente gagnerait à s'accompagner d'une décentralisation sensible du semestre européen³⁹.

Une coordination renforcée serait également utile dans le domaine qui constitue la pomme de discorde des Brexiters : la liberté de circulation

37. D. Keohane et C. Mölling, « Conservative, Comprehensive, Ambitious, or Realistic? Assessing EU Defense Strategy Approaches », Washington D.C., The German Marshall Fund, *Policy Brief* n° 41, octobre 2016 ; S. Biscop, « All or Nothing? European and British Strategic Autonomy After the Brexit », Bruxelles, *Egmont Paper*, n° 87, septembre 2016 ; D. Zandee, M. Drent et R. Hendriks, « Defence Cooperation Models: Lessons Learned and Usability », *Clingendael Report*, octobre 2016, disponible sur : <www.clingendael.nl>.

38. V. Schmidt, « Saving Social Europe: Going Beyond the EU's "Governing by the Rules and Ruling by the Numbers" », *Social Europe*, disponible sur : <www.socialeurope.eu>.

39. V. Schmidt, « Changing the Policies, Politics, and Processes of the Eurozone in Crisis: Will This Time Be Different? » in D. Natali et B. Vanhercke (dir.), *Social Developments in the EU 2015*, Bruxelles, European Social Observatory (OSE) et European Trade Union Institute (ETUI), 2015, disponible sur : <www.etui.org>.

des citoyens européens. Un *new deal* exigerait ici qu'on reconnaisse avant toute chose que la libre circulation des travailleurs est très différente des autres libertés du marché unique, en particulier de la libre circulation des biens et des capitaux, en raison de son impact sur le marché du travail et sur les régimes de protection sociale. Prendre en considération cette particularité signifie soit beaucoup plus d'intégration, soit beaucoup moins. Moins d'intégration n'est pas la solution idéale, car cela entraînerait une généralisation à tous les États membres des accords dérogatoires qui seraient passés avec le Royaume-Uni en matière de migration des citoyens européens. Les ressortissants des États membres pourraient ainsi se voir opposer ici ou là des limites pour l'accès aux prestations sociales, pour des périodes données, voire pour l'accès à certains emplois, afin d'endiguer les flux excédentaires de travailleurs migrants communautaires – ce qui, à terme, risquerait de détruire toute liberté de circulation des personnes.

Plus d'intégration, à l'inverse, impliquerait un renforcement de l'actuelle liberté de circulation par la mise en place de mécanismes de solidarité. Pourquoi, par exemple, ne pas créer un « fonds d'ajustement européen à la mobilité », pour pallier les coûts supplémentaires des services sociaux et de la formation professionnelle dans les pays où l'apport de travailleurs migrants est plus important qu'ailleurs dans l'Union ? Plus d'intégration grâce à plus de solidarité comporterait de grands avantages, particulièrement si ce fonds d'ajustement à la mobilité était accompagné d'un fonds européen d'assurance-chômage – souvent proposé –, ou d'un fonds européen de soutien aux réfugiés. Différents pays bénéficieraient à divers moments de ces fonds, dont l'action pourrait être déclenchée dès qu'un pays ne serait plus capable d'assumer le fardeau des coûts supplémentaires imputables au fonctionnement asymétrique du marché unique et de la monnaie unique, ou bien en raison de son ouverture aux réfugiés. Différents mécanismes de financement sont imaginables, y compris des contributions des États membres, mais le plus efficace serait d'alimenter ces fonds grâce aux gains monétaires du marché unique et de la monnaie unique. Les sommes pourraient provenir pour partie de la TVA collectée sur les transactions transfrontalières, ou d'une taxe sur les transactions financières.

Se pencher sur les inquiétudes des Brexiteurs n'implique pas qu'on doive leur céder, pas plus qu'on ne doit laisser la porte ouverte aux appels des populistes qui entendent organiser dans toute l'Europe des référendums de sortie. Cela signifie repenser l'UE, d'une façon qui puisse répondre aux mécontentements par la créativité institutionnelle, par un *new deal*

encourageant la poursuite de l'intégration tout en respectant les citoyens qui souhaitent un meilleur contrôle national et plus de démocratie.

La Grande-Bretagne s'est mise avec le Brexit dans une situation inextricable. Il n'est pas impensable qu'après quelques décennies d'isolement humide au milieu de la mer du Nord, mal-aimé et peu apprécié du reste du monde, le Royaume-Uni – vers le milieu du ^{xxi}^e siècle – décide de re-présenter une demande d'adhésion à l'Union européenne, en accepte toutes les obligations, et devienne le plus discipliné et le plus enthousiaste de ses membres.



Mots clés

Royaume-Uni
Union européenne
Brexit
Défense européenne

PRE

Obama ou le retour de la Realpolitik

Par Tanguy Struye de Swielande

Tanguy Struye de Swielande est professeur à l'université catholique de Louvain.

Pour Barack Obama, l'heure du bilan a sonné. En matière de politique étrangère, deux axes se dégagent de son double mandat : d'une part, une volonté de désengagement du Moyen-Orient contrariée par l'émergence de Daech, et d'autre part un « pivot » vers l'Asie ayant notamment pour but de freiner la montée en puissance de la Chine. D'une manière générale, Obama a fait preuve de retenue sur la scène internationale, préférant concentrer ses efforts sur le *nation building at home*.

politique étrangère

À l'ère de la globalisation, le paysage du *xxi*^e siècle semble jusqu'ici peu propice à la concentration d'un pouvoir hégémonique aux mains d'un seul État. À cet égard, Brzezinski prévenait en 1997 : « Puisque la puissance sans précédent des États-Unis est vouée à décliner au fil des ans, la priorité stratégique est donc de gérer l'émergence de nouvelles puissances mondiales de façon à ce qu'elles ne mettent pas en péril la suprématie américaine.¹ » Pour ce faire, il incombe à Washington de hiérarchiser ses priorités de court, moyen, et long termes, pour faire face aux changements de l'échiquier mondial, avec une stratégie globale adaptée. Cela n'implique pas un changement dans ses objectifs de politique étrangère. La continuité de la politique américaine, en dépit des évolutions du contexte international, est emblématique de la stabilité et du poids de l'héritage historico-culturel d'une nation sur son comportement international. Ce qui est bien souvent perçu comme un changement renvoie en réalité à des différences d'approches et de styles personnels des présidents et de leurs administrations². À l'heure de nouvelles présidentielles aux États-Unis, il est particulièrement intéressant de s'arrêter sur le bilan de la présidence Obama, ses points de continuité et de rupture par rapport à l'histoire de la politique étrangère américaine.

1. Z. Brzezinski, *Le Grand échiquier. L'Amérique et le reste du monde*, Paris, Bayard, 1997.

2. H. W. Maull, « Hegemony Reconstructed? America's Role Conception and its Leadership within its Core Alliances », in S. Harnisch, C. Frank et H. Maull, *Role Theory in International Relations. Approaches and Analyses*, New York, Routledge, 2011.

Dès 1967, le sénateur américain Fulbright prévenait du danger qui menaçait la responsabilité américaine dans le monde : «Malgré ses conséquences dangereuses et contre-productives, l'idée d'être responsable du monde entier semble flatter les Américains, et je crains que cela nous monte à la tête, tout comme le sens de responsabilité universelle est monté à la tête des anciens Romains et de l'Angleterre du XIX^e siècle.³» Les États-Unis ont ainsi trop souvent perdu de vue le principe fondamental de toute politique étrangère, défini jadis par Richelieu : «La chose qui doit être soutenue, et la force qui doit la soutenir, doivent être géométriquement proportionnelles.» Après huit années à la Maison-Blanche, force est de constater que l'administration Obama a bien tâché d'appliquer ce principe dans sa politique étrangère.

Si les États-Unis ont toute chance de demeurer encore pour quelque temps «la superpuissance», nous nous orientons sans doute doucement vers une redistribution plus équilibrée de la puissance. Une situation économique précaire, la présence de forces américaines sur de multiples théâtres d'opérations, le scepticisme de la population américaine à l'égard des penchants impériaux de certains courants idéologiques, etc., tous ces éléments ont encouragé une politique étrangère plus sélective et gestionnaire. La devise du président Obama semble avoir été que seule une politique plus calibrée sur l'intérêt national pouvait faire la différence entre ce qui compte et ce qui reste périphérique au plan stratégique. Déjà dans son discours inaugural, Barack Obama prônait une politique humble : «Rappelez-vous que les précédentes générations ont fait face au fascisme et au communisme pas seulement avec des missiles et des chars, mais avec des alliances solides et des convictions durables. Elles avaient compris que notre puissance ne suffit pas à elle seule à nous protéger et qu'elle ne nous permet pas d'agir à notre guise. Au lieu de cela, elles avaient compris que notre puissance croît lorsqu'on en use prudemment ; que notre sécurité découle de la justesse de notre cause, de la force de notre exemple et des qualités modératrices de l'humilité et de la retenue.»

L'idéal de la Destinée manifeste n'est pas pour autant abandonné. Dans ce même discours, Obama s'y réfère à plusieurs reprises : «C'est la source de notre confiance, savoir que Dieu nous appelle pour forger un destin incertain.» [...] «Au moment où l'issue de notre révolution était la plus incertaine, le père de notre nation (George Washington) a donné l'ordre que ces mots soient lus : "Qu'il soit dit au monde du futur, qu'au milieu de l'hiver, quand seul l'espoir et la vertu pouvaient survivre, que la ville

3. W. Fulbright, *The Arrogance of Power*, New York, Random House, 1967.

et le pays, face à un danger commun, (y) ont répondu.” [...] Qu’il soit dit aux enfants de nos enfants que lorsque nous avons été mis à l’épreuve, nous avons refusé de voir ce parcours s’arrêter, nous n’avons pas tourné le dos ni faibli. Et avec les yeux fixés sur l’horizon et la grâce de Dieu, nous avons continué à porter ce formidable cadeau de la liberté et l’avons donné aux générations futures.» Cependant, pour reprendre la typologie de W. R. Mead sur les différents courants idéologiques qui déterminent la politique étrangère américaine, cette Destinée manifeste s’est plutôt traduite sous la présidence Obama, dans les faits, par un « hamiltonisme », et non par un « wilsonisme », ou un « rousseauisme⁴ ». Le hamiltonisme s’identifie au réalisme, et correspond sommairement à une approche pragmatique des relations internationales, qui met l’accent sur l’intérêt national, l’engagement sélectif, les accords commerciaux, la méfiance envers le *nation-building*, etc. La politique de la présidence Obama s’est caractérisée majoritairement par une affiliation au réalisme défensif⁵, et par une interprétation de l’intérêt national *stricto sensu*, entraînant une redéfinition des priorités du pays sur la scène internationale.

Un interventionnisme sélectif

Dans les faits, deux régions – le Moyen-Orient et l’Asie-Pacifique – ont particulièrement retenu l’attention de la Maison-Blanche, pour des raisons différentes. Au Moyen-Orient on a pu observer un certain désengagement, dont la question syrienne est une parfaite illustration. Ce désengagement est lié à la fois à la promesse électorale de retirer les forces américaines d’Irak, et à une interprétation plus restrictive de l’intérêt national : il n’est plus question d’intervenir militairement pour faire du *nation-building* (approches wilsonienne et rousseauiste), ou si l’intérêt américain n’est pas directement en jeu. Ce qui suffit à expliquer pourquoi les États-Unis ne sont pas intervenus dans la guerre civile syrienne⁶, ou n’ont joué qu’un rôle secondaire dans l’intervention en Libye en 2011. Dans une telle optique, Washington, lasse des guerres d’Irak et d’Afghanistan, estime que les États de la région doivent eux-mêmes régler les problèmes et les crises

4. W. R. Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, New York, Routledge, 2001 et H. Schmiegelow, « Idealism and Realism in US Foreign Policy », *AussenPolitik*, vol. 40, 1989.

5. Ce dernier est défendu par Kenneth Waltz, qui estime que l’accroissement de la puissance, qui constitue l’objectif de toute nation, représente un moyen d’assurer sa sécurité. À l’inverse, le réalisme offensif, dont le chef de file est John Mearsheimer, suppose que les États ne sont jamais satisfaits d’un niveau donné de puissance. Ceux-ci seraient donc en perpétuelle quête de plus de puissance pour accroître leur influence.

6. Contrairement à une idée reçue, les intérêts américains en Syrie sont quasi inexistants. La Syrie est depuis des décennies un État-client de la Russie. Et les éventuels intérêts géostratégiques (la Syrie dans une sphère d’influence américaine pourrait ralentir/réduire les avancées russes vers les mers chaudes) et géoéconomiques (très peu de matières premières) américains y sont très limités.

à leurs frontières. Un scénario compliqué, en l'occurrence, par la division entre États souhaitant voir Al-Assad quitter le pouvoir, et par le soutien de Moscou et Téhéran au régime syrien.

Dès lors, la réalité sur le terrain oblige. Après avoir espéré en vain que la situation serait réglée par les États de la région, Washington prend conscience à contrecœur de la nécessité d'intervenir de manière plus directe, pour garantir ses intérêts dans la région (intérêts économiques, géopolitiques, d'alliance, de prestige, de réputation), ainsi, tout simplement, que son rôle de leader mondial. Le regain d'intérêt pour la Syrie et *de facto* pour l'Irak, trouve donc sa source dans la montée en puissance de Daech, et dans l'incapacité des alliés régionaux à éliminer cette menace. Là encore, l'objectif des États-Unis sera toutefois d'intervenir de manière limitée, principalement *via* l'US Air Force, les forces spéciales et les sociétés de sécurité privées, pour former les différents groupes de rebelles sur le terrain.

C'est dans cette même logique d'évitement des interventions tous azimuts que le président Obama a privilégié une approche diplomatique dans le dossier nucléaire iranien. Sa vision pragmatique l'a également poussé à ne pas trop s'engager dans le dossier israélo-palestinien.

Sa personnalité, son caractère, sont venus renforcer cette attitude de prudence. D'ordinaire considéré comme froid, réfléchi, refusant de réagir à chaud, le président a voulu éviter de dévier des objectifs qu'il s'était fixés sur le long terme : s'abstenir d'entrer dans des guerres de choix, dans des crises régionales et locales énergivores, exigeantes en moyens financiers,

S'abstenir d'entrer dans des guerres de choix

humains, militaires, et qui risquent non seulement de mettre en danger la reconstruction socio-économique des États-Unis, assise de leur puissance, mais également de détourner les moyens américains du danger à long terme constitué par la Chine, dans une figure dont l'enjeu final est la pérennité du leadership américain. Bien conscient que les crises locales ne cesseraient d'apparaître à court terme, Obama a toujours souhaité prendre en considération l'impact régional mais surtout systémique de ces crises, en distinguant bien le conjoncturel du structurel.

L'administration américaine a dès lors bien intégré que la menace stratégique potentielle de long terme, susceptible de remettre en question l'ordre mondial établi par les États-Unis depuis 1945, était constituée de la Chine et des enjeux d'Asie-Pacifique, et non de Daech par exemple, même si ce dernier était une menace réelle de court terme. Dès 2011, après une phase

d'ouverture vers la Chine entre 2009-2010 – qui échoue –, les États-Unis annoncent le renforcement de leur présence en Asie-Pacifique à travers la stratégie du « pivot », rebaptisée plus tard *rebalancing*. Cette politique, qui articule éléments sécuritaires (renforcement des alliances) et économiques (Traité transpacifique), a pour objectif non-déclaré de freiner les avancées chinoises, et de renforcer la présence américaine à travers un réseau de relations permettant à Washington de continuer à déterminer les règles et l'agenda commercial et sécuritaire régional et mondial.

Si Washington a principalement concentré ses efforts sur le Moyen-Orient et l'Asie-Pacifique, ce n'est pas au point de négliger l'Union européenne et l'OTAN, et d'abord en raison de la politique russe en Ukraine. Si la relation avec la Russie (le *Reset*) semblait prometteuse au début de la présidence Obama, elle s'est très vite dégradée avec la situation en Ukraine, en Crimée, en Syrie, en Iran, et la question du système de défense antimissiles. Puissance en déclin, la Russie s'est montrée amère et provocante sur la scène internationale. Les Américains ont toutefois évité la surenchère, s'abstenant de s'embourber en Ukraine où les intérêts américains étaient périphériques, préférant envoyer les Européens en première ligne (accords de Minsk I et II⁷), et renforcer symboliquement leur présence dans les États baltes. La situation géostratégique se dégradant, ce « retour en Europe » était plus motivé par la nécessité qu'un vrai choix. Mais les tensions parallèles avec Moscou et Pékin ont eu pour résultat – négatif pour les États-Unis – un rapprochement conséquent entre ces deux dernières capitales, un rapprochement pouvant mettre en danger pour l'avenir les intérêts américains, ainsi que la position prépondérante de Washington dans le système international, tout comme sa réputation et son prestige. Ce partenariat sino-russe pourrait, s'il se renforce dans les années à venir, remettre en question la volonté américaine de se maintenir *primus inter pares*, en réalisant, dans le cas d'une alliance véritable, l'unification d'une grande partie du Heartland. On peut au demeurant s'étonner qu'Obama, comme hamiltonien, n'ait pas déployé plus d'efforts diplomatiques pour rétablir les relations avec Moscou, en dépit de la complexité de certains dossiers.

En revanche, les années Obama ont vu un certain renforcement des relations avec l'Union européenne, le Japon et l'Inde, et la continuité des relations avec le Brésil. Avec l'Union européenne, les choses avaient mal débuté, le président Obama snobant le sommet UE-États-Unis à Madrid en mai 2010, mais les questions libyenne, malienne, syrienne, puis ukrainienne,

7. L'Ukraine, la Russie, la France et l'Allemagne.

ont à nouveau rapproché les deux côtés de l'Atlantique, tout en renforçant l'OTAN qui, à travers la crise ukrainienne, s'est trouvée une nouvelle raison d'être. Avec le Japon, les relations se sont encore intensifiées en matière de sécurité et de défense, avec, en particulier, le renforcement en 2015 des « lignes directrices » de la coopération militaire entre les deux pays. L'évolution la plus conséquente a été celle des relations entre Washington et Delhi. Si les débuts furent, là aussi, difficiles, Barack Obama ayant omis l'Inde lors de sa première visite en 2009 en Asie, la relation s'est par la suite réchauffée, se traduisant par de multiples accords en matière nucléaire et de sécurité et de défense. Enfin, la relation avec le Brésil s'est caractérisée plutôt par le *statu quo*, évitant de pousser Brasilia dans les bras de la Chine. Même si son bilan en matière de rapports avec les autres puissances ou les puissances émergentes apparaît mitigé, l'approche américaine montre encore une fois que, pour Obama, les relations internationales se déterminent avant tout au niveau systémique. Il n'a toutefois pas négligé les moyennes puissances, en leur laissant plus d'autonomie et de responsabilité dans des enjeux locaux et régionaux.

On peut mentionner un dernier exemple du pragmatisme de cette présidence : l'ouverture en direction de Cuba, et le rétablissement des relations diplomatiques avec La Havane qui s'ensuit. La politique d'isolement de Cuba étant considérée comme un résidu de la guerre froide n'ayant plus aucune raison d'être en termes stratégiques, maintenue pour de pures raisons idéologiques. Mais l'Amérique centrale et du Sud n'a pas constitué une priorité pour Washington ces dernières années, ni, contrairement à certains espoirs, l'Afrique subsaharienne, excepté dans le cadre de la lutte contre l'islamisme radical.

Le *nation building at home*

Une autre explication de cet interventionnisme sélectif relève de la situation interne des États-Unis. La crise financière de 2008 a recadré les priorités du président sur le niveau national, Obama estimant qu'il était nécessaire de consolider la nation américaine (*nation building at home*).

L'économie américaine demeure fortement handicapée par un certain nombre de problèmes structurels, au premier rang desquels le déficit des finances publiques (17 trillions de dollars⁸). En outre, l'Amérique souffre toujours de graves problèmes sociaux : émiettement de la société, discrimination sociale et raciale, insécurité, dysfonctionnement du système

8. Selon le Congressional Budget Office, la dette publique pourrait atteindre 101 % du PIB en 2021 et 187 % en 2035. La dette publique et privée des États-Unis frôle en 2015 les 60 000 milliards de dollars.

éducatif (primaire et secondaire), organisation médicale mal adaptée, situation menaçante dans certaines villes... C'est toute la société américaine qui se ressent comme de plus en plus inégalitaire : fortunes colossales d'un côté, bas salaires et précarité de l'emploi de l'autre.

Des millions d'Américains vivent toujours sans assurance maladie, en dépit de l'Obamacare. 60 % des revenus fédéraux sont consacrés à la sécurité sociale (*Medicare, Medicaid, Affordable Care Act*) et au paiement des intérêts de la dette nationale. Les infrastructures américaines sont de plus en plus vétustes⁹.

En 2014, le *World Economic Forum* classait les États-Unis au 19^e niveau pour les infrastructures, alors qu'ils étaient encore 9^e en 2010. Enfin, la paralysie des institutions américaines pose également problème (*shutdown*¹⁰ de 2013, divisions internes aux partis républicain et démocrate¹¹).

Les infrastructures américaines sont de plus en plus vétustes

L'administration Obama a dès lors estimé que la priorité devait être la réallocation des ressources en direction de l'intérieur. Les États-Unis ayant eu dans les dernières années une politique de « surextension » à l'extérieur, et une politique intérieure en deçà de leurs besoins et de leurs capacités, nombre de piliers de leur puissance se sont trouvés fragilisés¹². Il s'agit donc de favoriser, comme le rappellera régulièrement Obama, le *nation building at home*, en reconstruisant ces piliers de puissance – éducation, infrastructures, science et technologies –, qui garantissent un leadership de long terme. Sans un pilier économique fort, il n'y a plus de leadership américain : il faut donc à nouveau assurer la croissance économique, et se désengager de théâtres d'opérations qui ne concernent pas *stricto sensu* l'intérêt national américain.

Au final, Obama affiche une approche très « waltzienne » des relations internationales¹³, non seulement à travers son réalisme défensif, mais du

9. Il faudrait près de 2 000 milliards de dollars pour moderniser les infrastructures existantes.

10. Fermeture provisoire du gouvernement pour raison budgétaire.

11. Le dysfonctionnement du Congrès est dû à des jeux politiques, à la polarisation idéologique, au manque de volonté de compromis, à l'absence de centre modéré, et à une méconnaissance certaine des enjeux internationaux, dont le Tea party constitue le symptôme le plus flagrant. « Aujourd'hui, une fois de plus, les États-Unis sont piégés par leurs institutions politiques. La méfiance des Américains envers le gouvernement entraîne une réticence à lui déléguer l'autorité de prendre des décisions, comme cela est le cas dans les autres démocraties. À la place, le Congrès vote des règles complexes qui diminuent l'autonomie du gouvernement, causant lenteur et coûts supplémentaires dans la prise de décision. En conséquence, les performances du gouvernement sont médiocres, confirmant ainsi la méfiance de la population » (F. Fukuyama, « America in Decay: The Sources of Political Dysfunction », *Foreign Affairs*, septembre-octobre, 2014).

12. R. Haass, *Foreign Policy Begins at Home*, New York, Basic Books, 2014.

13. Voir K. Waltz, *Theory of International Politics*, Long Grove, Waveland, 1979, ouvrage de référence de la théorie défendue par Kenneth Waltz.

fait de son approche, plutôt néoréaliste/structurelle, des relations internationales. Obama s'éloigne de Waltz en préconisant un vrai leadership américain (l'idée de stabilité hégémonique défendue par des auteurs comme Gilpin ou Organski...), plutôt que la bipolarité chère à Waltz. En politique étrangère, cela se traduit par la doctrine du *leading from behind*¹⁴, et par le concept de « patience stratégique¹⁵ ».

Leading from behind

Dans un monde en transition, les États-pivots prennent une nouvelle dimension, en particulier ceux qui se trouvent à l'intersection de différentes sphères d'influence¹⁶. Dans la plupart des régions, la politique américaine consiste à ne pas s'engager directement, les États-Unis se réservant plutôt le rôle de balancier extérieur au sous-système. Les États-pivots, ou États-soudure selon la terminologie de Barnett, sont donc les États qui doivent freiner les avancées des puissances émergentes, en étant à même d'influer sur la stabilité régionale¹⁷. Ces États peuvent être interchangeables : pour chaque État-pivot, Washington tente de se garder une alternative, en cas de besoin. Il s'agit ainsi de réduire les engagements directs des États-Unis, et de permettre à certains États d'affirmer leur rôle dans chacune des grandes régions¹⁸. À ce titre, la *Quadrennial Defense Review* de 2014 indique : « Dans beaucoup de régions, nous assistons à l'émergence de partenaires internationaux ayant la capacité de jouer un rôle sécuritaire productif, voire prédominant, dans leurs régions respectives.¹⁹ »

Obama a essayé de transformer la primauté américaine : d'un leadership trop transactionnel vers un leadership plus transformationnel. Le modèle transactionnel du leadership est « un processus d'échange analogue aux relations contractuelles dans le domaine économique [et] dépendant de la bonne foi des participants²⁰ ». Ce style de leadership s'appuie sur le binôme

14. « It is better to lead from behind and to put others in front, especially when you celebrate victory when nice things occur. You take the front line when there is danger. Then people will appreciate your leadership. », [« Il est préférable de mener par l'arrière et de mettre les autres devant, surtout quand vous célébrez une victoire car de belles choses se produisent. Ne prenez la ligne de front que s'il y a du danger. Les gens apprécieront votre leadership. »] L. Ryan, « Leading From Behind », *The New Yorker*, 26 avril 2011.

15. National Security Strategy, Maison-Blanche, Washington, février 2015.

16. T. Sweijts, W. Oosterveld, E. Knowles et M. Schellekens, « Why Are Pivot States so Pivotal? The Role of Pivot States in Regional and Global Security », The Hague Centre for Strategic Studies, La Haye, 2014, p. 6.

17. R. Chase, E. Hill et P. Kennedy, « Pivotal States and US Strategy », *Foreign Affairs*, vol. 75, n° 1, 1996, p. 33-50.

18. Cela renvoie à la doctrine de Guam, ainsi qu'au principe du *burden sharing* (économie des ressources et des forces).

19. *Quadrennial Defense Review*, Department of Defense, 2014, p. 6.

20. G. R. Goethals, G. J. Sorenson et J. M. Burns, *Encyclopedia of Leadership*, vol. 4, Thousand Oaks, Sage Publications, 2004, p. 1558.

récompenses/punitions et, *in fine*, sur les intérêts nationaux du *follower*, ce qui correspond donc davantage à la dimension coercitive de la puissance. En outre, les objectifs sont fixés par le *leader*, sans nécessairement impliquer les *followers*. Cela présuppose que l'*hegemon* ait effectivement les moyens de la contrainte ou de la récompense. Le leadership transformationnel intègre quant à lui les motivations et les idées des *followers*, ce qui peut avoir pour effet de réorienter leur action. En théorie, le *leader* augmente le bien-être de tous, tendant vers la réalisation d'un but commun par stimulation mutuelle et *bandwagoning*.

La distinction entre leadership transactionnel et transformationnel est certes plus graduelle et incrémentale qu'absolue : plus l'asymétrie de puissance est importante entre le *leader* et ses *followers*, plus le *leader* pourra s'imposer par ses capacités, et plus le leadership sera transactionnel. Plus cet écart diminue, plus le *leader*, pour conserver sa position au sommet de la hiérarchie, devra intégrer les intérêts et besoins des *followers*, et partager avec eux certaines des responsabilités du leadership. C'est la stratégie menée par Washington aujourd'hui : partage du sang, des coûts, des risques et du fardeau, qui permettent au *leader* non seulement de répartir le prix du leadership sur ses alliés, mais également de les mettre en valeur en leur faisant assumer une part de la responsabilité du maintien de l'ordre international (*empowerment*), tout en leur donnant les moyens pour y arriver (*enablement*).

Répartir le prix du leadership sur les alliés

En déléguant les questions syrienne et irakienne aux acteurs régionaux, les États-Unis prennent conscience du «Lippmann Gap» qui caractérise les situations dans lesquelles les engagements d'une politique étrangère d'une nation excèdent sa puissance²¹. La situation à laquelle les États-Unis sont confrontés aujourd'hui apparaît comme résultant d'une ambition trop hégémonique elle-même produite par une volonté d'expansion basée sur la Destinée manifeste. Comme Paul Kennedy l'avait conceptualisé²² avec le concept d'hyperextension impériale, il en résulte un épuisement des ressources et de l'énergie de la puissance, qui sonne le glas de sa domination. Pour éviter ce déclin absolu, Washington cherche à maintenir son rôle de *leader* dans un système international que le pays a façonné depuis 1945, en adaptant sa grande stratégie. Seule une approche géopolitique calibrée sur l'intérêt national permet, une fois encore, de différencier ce qui compte au plan stratégique, et ce qui reste périphérique. La volonté américaine est claire et consiste à partager les risques, les coûts, le sang, avec les risques

21. W. Lippmann, *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*, Boston, Little Brown, 1943, p. 7-8.

22. P. Kennedy, *Rise and Fall of Great Powers*, New York, Vintage Books, 1987.

que cela comporte sur le terrain : des partenaires plus autonomes voulant réaliser leur propre agenda, lequel ne correspond pas toujours à celui des États-Unis.

La situation à laquelle les États-Unis sont confrontés aujourd'hui apparaît comme l'héritage d'une ambition trop hégémonique résultant d'une volonté d'expansion : Washington n'a pu éviter sa « conséquence la plus visible, l'épuisement du centre lui-même en termes stratégiques et économiques, conforme au cycle de la puissance, et l'hypothèse d'un conflit avec la Chine²³ ». Contrairement à G. W. Bush qui avait privilégié un réalisme offensif (en particulier lors de son premier mandat), Obama a préféré un réalisme défensif. La crise économique ayant affecté un des fondements de la puissance américaine, Washington s'est focalisé sur un certain nombre de pays relais susceptibles de servir les intérêts américains dans différentes régions du monde, pour contrer diverses puissances émergentes, menaces régionales ou locales.

La politique étrangère d'Obama se caractérise par la mesure, l'humilité et une certaine ouverture en direction des alliés. Théodore Roosevelt ne remarquait-il pas déjà voici plus d'un siècle que « les neuf dixièmes de la sagesse consistent à être sage à temps » ? La rupture avec l'administration Bush dépendait surtout de la capacité d'Obama à incarner le changement dans la continuité. La grande stratégie d'Obama apparaît claire : maintien d'un ordre mondial structuré autour des États-Unis à travers un leadership transformationnel donnant plus d'autonomie et de responsabilité aux puissances moyennes et émergentes. Mais une grande stratégie ne peut se réduire à la définition d'un projet, elle doit s'opérationnaliser dans ce que Mintzberg appelle un « processus stratégique ». Ce dernier n'a sans doute pas été assez explicité aux alliés et partenaires à travers une « narration stratégique » bien construite. D'où les doutes de ces derniers sur les desseins américains. L'articulation de la grande stratégie n'a pas été toujours explicite par rapport aux enjeux, régions et intérêts à défendre, et par extension à ne pas défendre.

Trop souvent le président a semblé, en outre, tarder à réagir aux événements (à la montée de Daech, par exemple), manquer de flexibilité et de capacité d'adaptation, semant le doute parmi les alliés auxquels les Américains demandaient pourtant de prendre plus de responsabilité sur

23. C. Réveillard, « La puissance américaine face aux cycles hégémoniques : l'hypothèse Wicht », *Géostratégie*, n° 29, 2010, p. 84.

les théâtres locaux et régionaux. C'est là que le bât blesse. Du fait de son indécision régulière, l'administration Obama a pu sembler incapable de remplir son rôle de leader, donnant à de potentiels challengers la chance de prendre l'initiative et, parfois, de fixer l'agenda.

Tout incite cependant à croire que les États-Unis sont entrés dans un long processus d'ajustement. S'ils cherchent à éviter un système d'équilibre des forces classique, bipolaire ou multipolaire, ils entendent le faire au bénéfice d'un système international où ils demeurent premiers parmi leurs pairs, préservant ainsi leurs intérêts et leur prédominance.



Mots clés

Politique étrangère américaine
Barack Obama
Système international
Realpolitik

Sommet de l'OTAN à Varsovie : un bilan

Par **Amélie Zima**

Amélie Zima est post-doctorante à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) et chercheur à l'Institut des sciences sociales du politique (ISP-CNRS)¹.

En juillet 2016 à Varsovie, les alliés ont décidé le renforcement du flanc oriental de l'OTAN. Pour l'Alliance, cette mesure a trois implications : elle montre son unité et sa solidarité, la nécessité de faire face à la relation conflictuelle avec la Russie, enfin l'échec partiel de ses politiques de partenariat. Une question a cependant été éludée lors de ce sommet : la crédibilité du modèle porté par l'Alliance à la lumière de la dérive illibérale de plusieurs de ses membres.

politique étrangère

En septembre 1990, le secrétaire général de l'OTAN Manfred Wörner prononçait un discours historique devant le Soviet suprême : « Je suis venu à Moscou avec un message très simple : nous vous offrons notre amitié. J'ai aussi une proposition très directe à vous faire : coopérer. L'époque de la confrontation est révolue.² »

Vingt-six ans plus tard, le sommet de l'OTAN qui s'est tenu à Varsovie a d'abord porté sur la relation entre l'Alliance et la Russie. Si tous les participants ont pris soin de ne pas présenter cette réunion comme un retour à la guerre froide, force est de constater que l'Europe orientale est redevenue une des principales préoccupations sécuritaires de l'OTAN. Face à l'annexion de la Crimée et au déclenchement d'une guerre hybride dans le Donbass, l'Alliance s'était engagée au sommet de Newport de 2014 à apporter un soutien aux pays de ce flanc. Elle devait à nouveau se tourner vers la défense territoriale et la dissuasion après s'être préoccupée de missions de maintien de la paix ou hors-zone.

1. L'analyse et les conclusions de cet article n'engagent en rien les institutions auxquelles l'auteur est affiliée.

2. Discours disponible sur : <www.nato.int>.

L'Europe orientale, préoccupation majeure

Le sommet de Varsovie s'inscrit dans une situation complexe que caractérisent le Brexit, la guerre en Ukraine, le conflit syrien et la lutte contre le terrorisme. À ce titre, il a été décrit par l'OTAN comme historique³. Si le terme peut paraître exagéré – nul nouveau concept stratégique n'a été adopté, nulle adhésion enregistrée –, les décisions prises sont cependant majeures. Tout d'abord, un accord a été signé entre l'OTAN et l'Union européenne. Ces organisations, qui entretiennent plutôt des relations de concurrence, souhaitent accroître leur coopération dans la lutte contre la guerre hybride. Dans ce domaine, l'UE dispose d'outils dont l'OTAN est dépourvue et qui peuvent s'avérer indispensables. Par ailleurs, l'Alliance s'est engagée à poursuivre son aide à l'Afghanistan. Moyens financiers et missions de formation devront consolider les forces afghanes dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

Mais la décision principale prise à Varsovie concerne l'Europe. Les alliés ont décidé de renforcer leur présence militaire dans les pays du flanc est : États baltes et Pologne. Ce renforcement est présenté comme une réponse à la politique agressive de la Russie. Un déploiement de troupes à l'Est avait été envisagé par certains membres de l'OTAN après l'annexion de la Crimée et le déclenchement d'une guerre hybride en Ukraine. Une proposition en ce sens avait été faite par le président Obama lors de sa tournée européenne de juin 2014, reprise au sommet atlantique de Newport de septembre 2014.

Ce renforcement est annoncé pour 2017. Il se matérialisera par le déploiement de quatre bataillons d'environ 1 000 hommes en Lituanie (encadrés par l'Allemagne et comprenant des troupes du Bénélux, de France et d'Italie), en Lettonie (dirigés par le Canada, avec des troupes polonaises, portugaises et italiennes) et en Estonie (sous commandement britannique, avec des troupes danoises). Le bataillon localisé en Pologne sera commandé par les États-Unis, avec des troupes britanniques et canadiennes, et aura un statut particulier puisque son chef pourra assurer la direction d'éventuelles opérations sur l'ensemble du flanc. Aucune base permanente ne sera établie. Les troupes seront déployées par rotation pour une durée indéterminée, tant que des menaces existeront sur le flanc est. Par ailleurs, les membres de l'Alliance se sont engagés à tripler les forces de réaction rapide. Enfin, la défense anti-missile déployée en Pologne et en Roumanie a été déclarée opérationnelle.

3. Résumé du sommet disponible sur : <www.nato.int> et communiqué du sommet : <www.nato.int>.

On ne peut toutefois interpréter ce renforcement comme une preuve que les pays d'Europe orientale deviendraient de simples consommateurs de sécurité. Ces derniers participent en effet activement à la réponse de l'Alliance aux défis de son flanc sud : la Pologne a ainsi envoyé une frégate patrouiller en mer Égée, des *F16* dans la région occupée par l'État islamique (EI) et des instructeurs des forces spéciales en Irak⁴.

Renforcer le flanc est : la fabrique d'un compromis

La solution adoptée d'une présence tournante résulte d'un compromis entre alliés. Plusieurs d'entre eux, France, Espagne, Italie ou Allemagne, ne voulaient pas la création ou l'installation de bases de l'OTAN ; mais les raisons de leurs refus divergeaient.

Pour les Français, la solution retenue était acceptable car elle ne remettait pas en cause le document institutionnalisant les relations entre la Russie et l'OTAN : l'Acte fondateur. Mais certaines décisions ont pu susciter des doutes sur l'engagement français en faveur des alliés orientaux : non participation de la France aux exercices militaires Anaconda en Pologne en juin 2016, discours du président Hollande quelques jours avant le sommet de Varsovie soulignant que la Russie n'était pas une menace, mais un partenaire pouvant parfois user de la force⁵... Il faut néanmoins rappeler que la France participe tant aux missions de police aérienne dans l'espace aérien balte qu'aux bataillons qui seront nouvellement déployés.

De son côté, l'Allemagne s'est démarquée par une position dissonante. Le ministre des Affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier, a qualifié les exercices militaires Anaconda de « rodomontades » irritant inutilement la Russie. De son côté, lors d'un discours au Bundestag à la veille du sommet, la chancelière Merkel a présenté le renforcement à l'est comme une réponse à l'attitude agressive de la Russie. Cette ligne de fermeté et de solidarité avec les pays du flanc oriental a finalement prévalu, puisque l'Allemagne s'est engagée à ne pas réduire ses dépenses de défense, à participer au renforcement en Lituanie, et à promouvoir le développement du bataillon nordico-oriental basé à Szczecin⁶. Ce déploiement allemand démontre également que les tabous et craintes liés au souvenir de l'occupation nazie en Europe centrale s'effacent progressivement. La présidente lituanienne

4. Le ministre polonais de la Défense Antoni Macierewicz a présenté cet engagement de la Pologne non comme une contrepartie mais comme l'expression de la solidarité entre alliés qui doivent faire face à des menaces différentes (interview d'Antoni Macierewicz, *Rzeczpospolita*, 7 juillet 2016).

5. Interview de Jean-Marc Ayrault, *Rzeczpospolita*, 12 juin 2016 ; AFP, « Sommet de l'OTAN, la Russie n'est pas un adversaire, pas une menace selon Hollande », *Le Monde*, 8 juillet 2016 ; B. Wielinski et P. Wronski, « Pokaz jedności NATO dla Rosji », *Gazeta Wyborcza*, 9 juillet 2016.

6. E. Zemla, « NATO się zmienia », *Wprost*, disponible sur : <www.wprost.pl>.

a qualifié la décision allemande de « psychologiquement révolutionnaire », tout en relevant qu'elle était naturelle : l'Allemagne étant le pays le plus important d'Europe, elle doit assumer sa part en matière de sécurité⁷.

Une décision allemande « psychologiquement révolutionnaire »

Pour les pays demandeurs, au premier rang desquels les États baltes et la Pologne, l'installation de bases était présentée comme le moyen de rompre avec un statut de membre de seconde catégorie, et avec une adhésion considérée comme politique, ou purement formelle, à l'OTAN. Depuis son adhésion en 1999, la Pologne souhaitait le stationnement de troupes sur son territoire, ce que l'OTAN avait refusé, craignant qu'il ne constitue un frein à la signature d'un accord de coopération avec la Russie. Les autorités polonaises avaient eu beaucoup de mal à accepter ce refus de l'OTAN, vu au moins comme une limite posée à leur marge de manœuvre⁸.

Quant aux pays baltes, ils se trouvent dans une situation paradoxale : leurs gouvernements souhaitent un engagement accru de l'OTAN, mais leurs propres efforts militaires sont très limités. Les budgets de défense de la Lituanie et la Lettonie sont bien inférieurs aux 2 % réclamés. En 2004, à leur entrée dans l'OTAN, ils étaient respectivement de 1,2 % et de 1,7 %. En 2015 la baisse était sensible : 1,1 % et 1 %. Seule l'Estonie maintient un engagement fort (1,7 % en 2004 et 2 % en 2015). Par ailleurs, ces pays ne disposent pas de toutes les composantes nécessaires, ce qui nécessite un soutien des alliés, comme la France ou l'Italie pour la surveillance de l'espace aérien. Leur contribution à l'OTAN se fait principalement dans le domaine de la cybersécurité, notamment pour l'Estonie dont le secteur informatique, symbolisé par une marque comme Skype, est très performant.

Pour les pays du flanc, la solution atlantique n'est pourtant pas la seule imaginable. Pour plusieurs anciens et actuels dirigeants, comme les polonais Andrzej Duda ou Radoslaw Sikorski, la lituanienne Dalia Grybauskaite, le hongrois Viktor Orban, l'UE doit développer ses propres capacités militaires pour compenser la réduction des forces européennes due au Brexit et pallier d'éventuelles défaillances américaines. Si Donald Trump était élu président et choisissait de s'accorder avec Vladimir Poutine sur un « Yalta 2.0 », l'Europe devrait être en état de se défendre

7. Interview de Dalia Grybauskaite, *Rzeczpospolita*, 10 juillet 2016.

8. Entretien avec Jerzy Kozminski, ambassadeur de Pologne aux États-Unis de 1994 à 2000. Voir aussi A. Zima, « L'Acte fondateur OTAN-Russie, négociations et influences sur la politique d'élargissement de l'OTAN à l'Europe centrale », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 44, n° 3, septembre 2013, p. 9-34.

par elle-même⁹. Cette thèse constitue un véritable virage stratégique : dans les années 1990, c'est la présence américaine en Europe dans l'OTAN qui était considérée comme un moyen de pallier les éventuelles défaillances européennes¹⁰.

Le renforcement du flanc est n'est toutefois pas un souhait de l'ensemble des pays d'Europe centrale. Le gouvernement tchèque de centre gauche de Bohuslav Sobotka, et socialiste slovaque de Robert Fico ont immédiatement rejeté la proposition de bases permanentes en raison du même argument : la mémoire de l'invasion de la Tchécoslovaquie en 1968 par les troupes du pacte de Varsovie. Cet argument, qui peut sembler paradoxal, est une constante dans la politique étrangère de ces deux pays. Déjà, dans les années 1990, la République tchèque préparant son adhésion à l'OTAN, les gouvernements conservateur puis socialiste avaient indiqué qu'ils ne souhaitaient pas le déploiement de troupes ou d'armes stratégiques sur leur territoire. Prague souhaitait un statut « à la norvégienne ». La sensibilité sur cette question était si forte que la modification de la Constitution tchèque permettant le passage des troupes de l'OTAN sur son territoire n'intervint qu'en 2001, l'adhésion ayant été actée en 1999¹¹. Les chefs de gouvernement tchèque et slovaque ont cependant souligné que leurs positions ne signifiaient pas un désengagement vis-à-vis de l'Alliance.

De fait, le sommet de Varsovie démontre qu'il n'y a pas d'un côté les colombes – la France, l'Allemagne – et de l'autre les faucons – emmenés par les États-Unis et l'Europe centrale – : les lignes de tension sont plus complexes, empruntant tant à des arguments stratégiques que mémoriels.

Un renforcement purement symbolique

Le choix de renforcer le flanc oriental demeure une solution très symbolique : il s'agit d'ancrer matériellement et territorialement la clause de défense mutuelle de l'article 5 du traité de Washington. Comme l'ont affirmé la présidente lituanienne Dalia Grybauskaitė et le secrétaire général de l'OTAN, le but n'est pas d'assurer une sécurité parfaite, mais de montrer l'unité de l'Alliance, et ainsi dissuader un éventuel ennemi¹² qui aurait

9. Interviews de Radosław Sikorski, *Rzeczpospolita*, 7 juillet 2016 et de Dalia Grybauskaitė, *Rzeczpospolita*, 10 juillet 2016 et « Orban za europejska armia », *Gazeta Wyborcza*, 23 juillet 2016. L'expression « Yalta 2.0 » est employée par Radosław Sikorski.

10. Entretiens avec György Banlák, ambassadeur de la Hongrie aux États-Unis (1994-1998) et Andrzej Olechowski, ministre polonais des Affaires étrangères (1993-1995).

11. Entretiens avec Jan Kavan ministre tchèque des Affaires étrangères (1998-2002) et Jaroslav Sedivý, ambassadeur de la République tchèque auprès du Royaume de Belgique, du Luxembourg, de l'OTAN et de l'UEO (1995-1997).

12. Interviews de Jens Stoltenberg, *Gazeta Wyborcza*, 8 juillet 2016 et de Dalia Grybauskaitė, *Rzeczpospolita*, 10 juillet 2016.

face à lui non pas les soldats d'un seul pays mais ceux de l'OTAN entière. Le parallèle avec la situation de Berlin-ouest durant la guerre froide a été fait par plusieurs acteurs. Cet aspect symbolique est tout à fait compris par les pays concernés. Le ministre des Affaires étrangères de Lettonie est conscient qu'en cas de conflit, un bataillon de l'OTAN ne pourrait empêcher la Russie d'envahir une partie de son territoire¹³...

Cependant le symbole ne doit pas conduire à des erreurs d'interprétation. Certains, comme le ministre polonais des Affaires étrangères, ont affirmé qu'avant ce sommet l'adhésion à l'OTAN avait un caractère politique et non militaire. L'affirmation est contestable pour plusieurs raisons. La garantie de l'article 5 s'applique à tous les membres, hors du déploiement de troupes ou d'infrastructures sur le territoire de l'ensemble des alliés. À ce jour, nombre de pays, comme la France, la République tchèque ou la Slovaquie, n'ont pas de bases sur leurs territoires. Par ailleurs, l'ensemble des membres ayant adhéré après 1999 ont participé à de nombreuses missions de l'OTAN, dans les Balkans ou en Afghanistan. L'adhésion n'a donc jamais été seulement politique et ce type d'affirmation doit être vu comme à strict usage interne¹⁴.

Quelle validité pour l'Acte fondateur ?

Comme l'argumentaire français l'a montré, le renforcement du flanc est conduit à s'interroger sur la validité de l'Acte fondateur entre l'OTAN et la Fédération de Russie¹⁵. Signé en mai 1997 à Paris, il couronnait un rapprochement initié au début des années 1990, l'URSS, puis la Russie, ayant successivement intégré les programmes de partenariat créés par l'OTAN : le Conseil de coopération nord-atlantique (devenu en 1997 le Conseil de partenariat euro-atlantique) et le Partenariat pour la Paix.

Pour certains, tel le président polonais Duda, cet Acte est invalidé par les faits¹⁶. Cet avis n'est pas partagé par d'autres acteurs comme le secrétaire général adjoint de l'OTAN Alexander Vershbow. Celui-ci considère d'ailleurs que le renforcement du flanc est ne constitue pas une brèche dans cet accord, puisqu'il ne décide pas d'un stationnement fixe¹⁷.

13. Interview d'Edgar Rinkevics, *Gazeta Wyborcza*, 11 juillet 2016.

14. Pour illustrer cette stratégie, l'exposition «La Pologne dans l'OTAN» est tout à fait éloquente. Présentée au Stade national où s'est déroulé le sommet, elle fait l'impasse sur les principaux acteurs de l'adhésion de la Pologne à l'OTAN comme les présidents Lech Walesa et Aleksander Kwasniewski, le ministre des Affaires étrangères Bronislaw Geremek, le ministre de la Défense et ancien président Bronislaw Komorowski, ainsi que les soutiens étrangers à cette adhésion comme Zbigniew Brzezinski ou Jan Nowak-Jezioranski («Na Stadionie Narodowym wystawa "Polska w Nato". Wygumowany Geremek, Komorowski», *Gazeta Wyborcza*, 8 juillet 2016).

15. Texte disponible sur : <www.nato.int>.

16. Interview d'Andrzej Duda, *Rzeczpospolita*, 8 juillet 2016.

17. Interview d'Alexander Vershbow, «Warsaw Will Be A Consequential Summit», *New Eastern Europe*, n° 3-4, XXII, 2016, p. 19.

L'Acte fondateur a peu de valeur contraignante : il n'est pas un traité. Sa nature juridique avait toutefois opposé les signataires. Pour Evgueni Primakov, ministre russe des Affaires étrangères en charge des négociations, le texte était juridiquement contraignant¹⁸. Mais l'Alliance, organisation intergouvernementale, ne peut ratifier ou être partie à un traité. Par ailleurs, l'Acte n'a pas été ratifié par les parlements internationaux comme c'est l'usage pour les traités juridiquement contraignants. De fait il s'apparente plus à une sorte de *gentlemen's agreement*¹⁹, respectant la formule voulue par l'Alliance : une charte liant politiquement l'OTAN et la Russie et non un traité formel.

Il reste que les autorités russes ont à plusieurs reprises enfreint les principes de l'Acte. Celui-ci insiste sur le « respect de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale de tous les États et de leur droit inhérent de choisir les moyens d'assurer leur sécurité, de l'inviolabilité des frontières et du droit des peuples à l'autodétermination tels qu'ils sont consacrés dans l'Acte final d'Helsinki et dans d'autres documents de l'OSCE²⁰ ». Les exemples géorgien et ukrainien témoignent que cet engagement a été rompu. Dans le cas ukrainien, la Russie a enfreint l'Acte mais aussi le mémorandum de Budapest de 1994 qui octroyait une garantie de sécurité croisée à l'Ukraine en échange de la destruction de son stock d'armes nucléaires. Précédent qui ne plaide guère en faveur d'une dénucléarisation...

Des exercices russes simulant des attaques nucléaires contre la Pologne

De plus la doctrine stratégique russe place désormais l'OTAN en tête des menaces pesant sur le pays, et sa doctrine nucléaire prévoit, de façon inédite, l'usage de la bombe à des fins de désescalade. Les autorités russes ont ainsi organisé des exercices simulant des attaques nucléaires contre la Pologne et la Suède, et menacé la flotte danoise de devenir une cible des missiles nucléaires russes au cas où le pays rejoindrait le dispositif antimissiles de l'Alliance²¹. Toutes ces actions violent l'Acte, puisque les parties s'y engageaient à ne pas recourir à la menace l'une contre l'autre.

De son côté l'OTAN affirme rester sur une ligne de transparence. Ses exercices militaires, comme Anaconda, sont ouverts aux observateurs

18. E. Primakov, *Au cœur du pouvoir*, Paris, Éditions des Syrtes, 2002, p. 189.

19. P. Gautier, « Accord et engagement politique en droit des gens : à propos de l'Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelle entre l'OTAN et la Fédération de Russie signé à Paris le 27 mai 1997 », *Annuaire français de droit international*, vol. 43, 1997, p. 88-92.

20. Acte fondateur disponible sur : <www.nato.int>.

21. R. Szoszyn, « Manewry przeciw Polsce », *Rzeczpospolita*, 23 septembre 2013 et « Rosja grozi Danii atakiem nuklearnym », *Gazeta Wyborcza*, 23 mars 2015.

étrangers et à la presse²². À Varsovie, et en accord avec l'Acte, elle a réaffirmé son statut d'alliance nucléaire et la possibilité d'utiliser cette arme dans un but dissuasif et défensif. Cette annonce avait déjà été faite avant le sommet par le secrétaire général à la Conférence sur la sécurité de Munich en février 2016²³. Par ailleurs, l'OTAN s'est engagée : « Dans l'environnement de sécurité actuel et prévisible, l'Alliance remplira sa mission de défense collective et ses autres missions en veillant à assurer l'interopérabilité, l'intégration et la capacité de renforcement nécessaires plutôt qu'en recourant à un stationnement permanent supplémentaire d'importantes forces de combat ». Là encore, le renforcement du flanc respecte les principes de l'Acte puisqu'il ne se fera pas sur la base d'un stationnement permanent de troupes mais d'une rotation de durée indéterminée.

Les deux parties ne peuvent plus, en revanche, respecter l'engagement de réduire les armements dans la zone du traité FCE. Alors que le renforcement du flanc oriental reste minime, la remilitarisation de l'oblast de Kaliningrad contredit les principes des traités FNI et FCE. Plusieurs bases ont été installées à la frontière occidentale de la Russie et le nombre de soldats dans la zone occidentale russe varierait, selon les estimations, entre 250 000 et 300 000 hommes, sans compter une nouvelle base qui devrait être opérationnelle à Smolensk en 2017²⁴.

La situation est ainsi paradoxale. Alors qu'Evgueni Primakov voulait donner une valeur juridique contraignante à l'Acte, ce sont les autorités russes actuelles qui ont le plus enfreint ses principes et sont donc bénéficiaires de son caractère uniquement moral.

Le retour de la question russe ?

Le sommet de Varsovie démontre que la relation tendue avec la Russie constitue à nouveau la raison d'être de l'Alliance.

Au début des années 1990, OTAN et Russie avaient noué des relations étroites. L'Acte OTAN-Russie a été signé en mai 1997, puis une institution *ad hoc* a été créée en 2002 : le Conseil OTAN-Russie. Dans la même période, l'OTAN s'est élargie à plusieurs reprises, en 1999 puis en 2004. Ces adhésions avaient pu susciter des tensions, apaisées par l'octroi d'un statut spécial souhaité par le gouvernement russe et reconnu par l'Acte

22. Présentation d'Anaconda disponible sur : <<http://anakonda.do.wp.mil.pl>> et A. D. Smith, « NATO Begin Largest War Game in Eastern Europe Since Cold War », *The Guardian*, 6 juin 2016.

23. Discours disponible sur : <www.nato.int>.

24. R. Szoszyn, « Kreml prezy muskuly przed szczytem w Warszawie », *Rzeczpospolita*, 7 juillet 2016.

fondateur, mais aussi par la fixation d'objectifs communs dans la lutte contre le terrorisme²⁵. L'élite politique et militaire russe est cependant restée profondément divisée sur la nécessité et la pertinence de ces relations avec l'OTAN : s'accorder avec l'Alliance, n'était-ce pas lui donner un blanc-seing pour sa politique d'élargissement à l'est, sur la zone même de l'ancien pacte de Varsovie et de l'ex-URSS ?

Après ce rapprochement, la relation entre les deux parties se dégradait progressivement. À la suite de la guerre en Géorgie, l'OTAN décida de suspendre les travaux du Conseil OTAN-Russie pour plusieurs mois, sans modifier son dispositif militaire. De son côté l'administration Obama lança la politique dite du *Reset*, et opta pour un désengagement de l'Europe au profit d'un basculement vers la zone Asie-Pacifique. Une nouvelle dégradation est intervenue après l'annexion de la Crimée et les événements du Donbass. Les travaux du Conseil OTAN-Russie ont à nouveau été suspendus, et l'OTAN a décidé de répondre aux inquiétudes de ses alliés orientaux.

Il s'agit donc là d'un virage majeur par rapport aux orientations précédentes. L'OTAN s'était engagée, depuis le début des années 1990, dans des domaines qui lui étaient jusqu'alors inconnus : gestion de crise ou maintien de la paix, pour assurer, à l'issue de la guerre froide, sa propre pérennité. La confrontation avec la Russie s'affirme à nouveau comme un élément majeur justifiant l'action de l'OTAN et une adaptation de son dispositif.

La Russie, facteur de division entre alliés

La question russe divise les alliés. Si nulle dissension ne s'est affichée au sommet, hors le plaidoyer du Premier ministre grec pour un partenariat avec la Russie dans la crise syrienne, des lignes de faille se manifestent hors de l'arène atlantique.

Contre l'avis du gouvernement, l'Assemblée nationale française a ainsi voté en avril 2016 une résolution demandant la levée des sanctions contre la Russie²⁶. Une demande en ce sens avait déjà été faite par le Premier ministre hongrois en 2015 lors d'une visite officielle à Varsovie ; le gouvernement italien ne voudrait pas qu'elles soient automatiquement reconduites et le Premier ministre grec les a qualifiées de contre-productives. En République

25. Le président Poutine avait ainsi réussi à requalifier le conflit en Tchétchénie en lutte contre le terrorisme. Voir A. Le Huérou, « Fédération de Russie : l'antiterrorisme comme instrument de pouvoir », in D. Bigo, L. Bonelli et T. Deltombe (dir.), *Au nom du 11 septembre, les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme*, Paris, La Découverte, p. 260-273.

26. H. Bekmezian et B. Vitkire, « L'Assemblée vote une résolution en faveur de la levée des sanctions contre la Russie », *Le Monde*, 28 avril 2016.

tchèque le président Zeman avait déclaré, un mois après l'annexion de la Crimée par la Russie que cette dernière était irréversible²⁷. Ces prises de position montrent que la question russe ne divise pas seulement l'Alliance, mais aussi l'UE. En effet l'annexion de la Crimée et le déclenchement d'une guerre hybride au Donbass ne sont pas des réponses à aux actions de l'OTAN mais à la volonté du gouvernement ukrainien de se rapprocher de l'UE en signant un accord d'association. Si l'actuel gouvernement russe considère l'OTAN comme un adversaire, il en est de même pour l'UE, du fait de sa capacité d'attraction.

Dans un autre registre, certains alliés adoptent, au niveau national, une rhétorique attisant les tensions. Quelques jours après le sommet de l'OTAN, le ministre de la Défense polonais, Antoni Macierewicz, accusait la Russie d'avoir été à l'origine des massacres de Volhynie²⁸. Surtout, le gouvernement PiS s'est re-saisi de la catastrophe aérienne de Smolensk qu'il souhaite requalifier en attentat en punissant les responsables polonais issus du gouvernement de Donald Tusk, supposés s'être compromis avec les autorités russes.

Des partenariats atlantiques inefficaces ?

Le « retour de la question russe » témoigne également de l'inefficacité partielle du réseau de partenariats construit par l'OTAN après la fin de la guerre froide. Ce réseau, composé du Partenariat pour la Paix, du Conseil de Partenariat euro-atlantique et des commissions spéciales liant l'OTAN à des pays tiers, n'a pas permis de construire une espace euro-atlantique de coopération, de paix et de sécurité. Les conflits russo-géorgien et russo-ukrainien témoignent de cet échec puisqu'ils ont opposé des partenaires de l'OTAN. Ils montrent aussi les limites des clauses de sécurité des chartes signées par l'OTAN avec l'Ukraine et la Géorgie²⁹. L'Alliance n'est donc pas à même d'agir comme facteur protecteur ou modérateur. Ce rôle lui est refusé par les responsables russes, qui la considèrent comme une réminiscence anachronique de la guerre froide et lui dénie donc toute légitimité.

27. G. Mink, « L'Europe centrale à l'épreuve de l'autoritarisme », *Politique étrangère*, vol. 81, n° 2, 2016, p. 89-101 et A. Guillot et I. Mandraud, « En Grèce, Vladimir Poutine en campagne contre les sanctions de l'UE », *Le Monde*, 28 mai 2016.

28. « Macierewicz o rzezi wolinskiej : Rosja jest zrodlem », *Gazeta Wyborcza*, 13 juillet 2016.

29. Il s'agit de l'article 15 de la charte OTAN-Ukraine : « L'OTAN et l'Ukraine mettront au point un mécanisme consultatif de crise afin de se consulter chaque fois que l'Ukraine percevra une menace directe contre son intégrité territoriale, son indépendance politique ou sa sécurité », disponible sur : <www.nato.int>, et de l'article 6 du document-cadre portant création de la Commission OTAN-Géorgie : « La COG se réunira à la demande de la Géorgie si celle-ci perçoit une menace directe pour son intégrité territoriale, son indépendance politique ou sa sécurité, en vertu du paragraphe 8 du document-cadre du Partenariat pour la paix », disponible sur : <www.nato.int>.

Enfin l'attitude russe a des répercussions sur l'attractivité de l'Alliance elle-même. Si celle-ci reste confirmée, c'est principalement en raison des craintes suscitées par les actions russes. Les intrusions illégales d'engins russes dans les espaces aériens et eaux territoriales des pays de la Baltique ont conduit la Finlande et la Suède à intensifier leur coopération avec l'OTAN. En mai 2016, le Parlement suédois a ratifié un accord de *host nation support* avec l'OTAN, permettant la tenue de manœuvres et organisant le séjour de troupes de l'OTAN sur le territoire suédois. Les armées suédoises et finlandaises ont aussi participé aux exercices de l'Alliance Arctic Challenge, Anaconda et Baltops 16. Cette attractivité de l'Alliance ne se concrétise toutefois pas par une politique d'élargissement. Seul le Monténégro, qui a participé au sommet comme pays observateur, prévoit de rejoindre l'OTAN. La Suède et la Finlande ne souhaitent pas adhérer à l'Alliance, et remettre en cause leur statut de neutralité³⁰. Sur le flanc sud, les adhésions de la Géorgie et de l'Ukraine ne sont plus à l'ordre du jour. Le gouvernement ukrainien a signifié lors du sommet qu'il n'était pas candidat à l'adhésion. De son côté, le secrétaire général a déclaré que ces deux pays devaient poursuivre leurs réformes, en liaison avec l'Alliance, avant de songer à une adhésion. L'OTAN a au même moment réaffirmé son soutien à l'intégrité territoriale et à la souveraineté des deux pays. Cette déclaration cache mal la réalité : l'improbabilité que l'OTAN accueille des pays en conflit avec la Russie.

Les adhésions de la Géorgie et de l'Ukraine ne sont plus à l'ordre du jour

Le dégel ne s'annonce pas entre l'OTAN et la Russie. Le sommet de Varsovie a été suivi le 13 juillet d'une réunion du Conseil OTAN-Russie (COR) au niveau des ambassadeurs. Les rencontres à ce niveau s'étaient espacées depuis les débuts du conflit russo-ukrainien : une réunion précédente s'était tenue en avril 2016 après 20 mois de rupture. Mais cette rencontre, pas plus que la visite du secrétaire d'État John Kerry à Moscou quelques jours plus tard, n'a apporté de résultat concret. Lors de la réunion du COR, les autorités russes ont proposé des contacts au niveau militaire pour éviter des incidents lors de manœuvres dans la région de la Baltique, et affirmé que les avions russes brancheront désormais leurs transpondeurs. Ce dernier point ne peut être considéré comme une concession : l'entrée illégale d'avions russes dans l'espace aérien européen a déjà été à l'origine de plusieurs incidents³¹. Enfin, cette réunion

30. Interview de Peter Hultqvist, ministre de la Défense suédois, *Rzeczpospolita*, 6 juillet 2016 et «IV Wojna Polnocna», *Rzeczpospolita*, 10 juillet 2016.

31. M. Golla, «Les vols militaires russes risquent de provoquer des catastrophes aériennes», *Le Figaro*, 12 mars 2015. L'activation des transpondeurs est une mesure de sécurité aérienne permettant d'éviter des collisions, notamment avec les appareils civils.

n'a permis aucune avancée sur les deux points les plus importants à l'agenda : les conflits de Syrie et d'Ukraine.

Unité de façade, fragilité interne ?

Le sommet de Varsovie a voulu démontrer l'unité et la solidarité entre alliés de l'OTAN dans un moment politique complexe grâce à l'accord sur le renforcement du flanc est et la participation des pays de ce flanc aux opérations en cours aux frontières sud de l'Alliance. Néanmoins, des divergences profondes demeurent entre alliés sur la question russe. Elles s'expriment toutefois principalement dans les arènes nationales et n'ont pour l'heure pas d'influence sur la cohésion de l'Alliance qui maintient une ligne ferme tout en restant officiellement ouverte au dialogue avec Moscou à travers le Conseil OTAN-Russie.

L'OTAN ne peut cependant considérer seulement les menaces extérieures ; elle doit aussi prendre en compte les évolutions internes de certains États membres, notamment la dérive illibérale en Europe centrale et surtout la montée de l'autoritarisme en Turquie³². À cela s'ajoute la montée de mouvements souverainistes et nationalistes dans plusieurs pays d'Europe – dont la France. S'ils arrivaient au pouvoir, ces mouvements pourraient remettre en cause l'engagement atlantique. Lors du sommet de juillet 2016, ces faits n'ont été évoqués que de façon très marginale³³.

L'Alliance se comprend et se présente comme groupement d'États libéraux et démocratiques. Le préambule du communiqué du sommet de Varsovie le rappelle : « La mission essentielle de l'OTAN demeure inchangée : veiller à ce que l'Alliance demeure une communauté sans pareille de liberté, de paix, de sécurité et de valeurs partagées, dont la liberté individuelle, les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit.³⁴ » Elle proclame aussi contribuer à la diffusion de ces idéaux, notamment par sa politique d'élargissement. D'où la création de nouveaux outils comme le Plan d'action pour l'adhésion qui devait garantir l'adhésion de membres respectant les standards libéraux et démocratiques, et permettre de rompre avec les logiques d'adhésion de la guerre froide où des pays autoritaires, comme le Portugal dirigé par Salazar, avaient rejoint l'Alliance alors même qu'ils étaient en contradiction avec ses principes fondamentaux.

32. Suite au putsch avorté en Turquie, qui s'est déroulé quelques jours après le sommet, le secrétaire général de l'OTAN a réaffirmé « son plein soutien aux institutions démocratiques turques ». Aucune mention des arrestations massives et des atteintes à l'état de droit n'a été faite, voir sur : <www.nato.int>.

33. Lors d'une conférence de presse avec Andrzej Duda, Barack Obama a rappelé son inquiétude face à la querelle qui oppose l'exécutif polonais au Tribunal constitutionnel. « Obama-Duda : pochwały i niepokoj », *Gazeta Wyborcza*, 10 juillet 2016.

34. Communiqué disponible sur : <www.nato.int>.

Si plusieurs membres sont en porte-à-faux avec ces valeurs, l'objectif affiché de l'OTAN d'être une communauté de valeurs, et pas seulement une alliance militaire, perd de sa crédibilité.

Ce sont donc les changements internes qui détermineront largement la relation de l'Alliance avec les tiers et son évolution. Si l'Alliance prétend offrir un contre-modèle aux pratiques de ses adversaires, au premier rang desquels la Russie de Vladimir Poutine, l'organisation et ses membres ne peuvent se dispenser d'une réflexion sur leurs propres pratiques, leurs origines et leurs conséquences.



Mots clés

OTAN
Relations transatlantiques
Russie
Europe orientale

Les partis ethniques dans les Balkans occidentaux

Par **Thibault Bouterin**

Thibault Bouterin, diplômé de Sciences Po et du collège d'Europe, ancien élève de l'Inalco, est responsable des affaires publiques et de la communication pour une fédération industrielle.

Les partis ethniques occupent une place importante sur la scène politique des Balkans occidentaux. Ils ne représentent pas nécessairement un danger pour la démocratie si leurs dirigeants acceptent de respecter le fonctionnement des institutions en place. Toutefois, dans plusieurs pays, les leaders nationalistes jouent avec le feu. Ils font peser un doute sur la démocratisation et la stabilisation de la région, deux conditions indispensables à une hypothétique accession à l'Union européenne.

politique étrangère

Après une décennie de conflits dévastateurs, les pays des Balkans occidentaux semblent aujourd'hui avoir trouvé un certain apaisement, et se sont engagés vers l'intégration européenne et atlantique. Tous ont vu confirmée leur vocation à rejoindre l'Union européenne (UE), au prix d'importants efforts de stabilisation démocratique. Pourtant, la réalité de ces États laisse encore quelque doute quant à la solidité de ce processus. Les questions nationales, causes des embrasements que la région a connus de 1991 à 2001, sont restées des lignes de fracture, et demeurent des marqueurs déterminants sur la scène politique intérieure et régionale.

Ces revendications nationales ont été portées par des partis nationalistes à vocation « hégémonique » aspirant à constituer des États nationaux, ou par des partis représentant une minorité et promouvant soit son insertion dans l'État et la reconnaissance de ses droits, soit, et parfois concomitamment, son rattachement à un État voisin érigé en foyer national.

L'influence de ces formations politiques demeure importante, sinon incontournable. C'est le cas des partis serbes (SDSS et SNS) ou hongrois (DZMH) de Croatie, de la Ligue démocratique des Croates de Voïvodine et de l'Alliance nationale croate en Serbie, du Parti grec d'Albanie (PBDNJ), des partis bosniaque, albanais (UDSH, FORCA, etc.), croate (HGI) ou

serbe (NSP et NSD) du Monténégro, etc. En Macédoine, les partis albanais (BDI et PDSH) peuvent décider du sort des gouvernements. Dans l'opposition, ils ont une capacité de blocage majeure, comme l'ont prouvé les crises politiques successives intervenues depuis l'accord-cadre d'Ohrid en 2001, et particulièrement intenses depuis un an. Au Kosovo et en Bosnie-Herzégovine, la séparation des différents groupes nationaux est institutionnalisée (ou en train de l'être¹), avec une traduction directe dans leur représentation partisane et parlementaire², et un impact considérable sur la viabilité même des États ainsi définis.

Ces partis dits « ethniques » occupent donc une place prépondérante. Ils influencent la stabilité des États et leur capacité à se réformer, et de leur évolution peut dépendre la « vocation européenne » des États des Balkans occidentaux.

L'identité, sujet politique majeur dans les Balkans

Les questions nationales, qui ont animé les Balkans tout au long du xx^e siècle, ont connu un essor dramatique avec les conflits de 1991-1995, 1999 et 2001. La réactivation politique des questions identitaires après la chute du Mur de Berlin a conduit à l'implosion de la deuxième Yougoslavie – appellation donnée à la République fédérative socialiste de Yougoslavie – communiste – qui a vécu entre 1945 et 1992. Cette implosion a été le fruit du croisement de l'instinct de conservation d'une partie des élites issues de la Ligue yougoslave des communistes – à l'instar de Slobodan Milosevic en Serbie –, et de l'opportunisme de leaders nationalistes actifs dès les années 1970-1980 (Alija Izetbegovic en Bosnie-Herzégovine, Franjo Tudjman en Croatie).

La région a ainsi plongé dans la guerre à force d'exaltation de la Nation et de rejet de « l'ennemi héréditaire », sur fond de références à force symboles historiques. Les rhétoriques nationalistes avaient trouvé un substitut provisoire avec le traitement de la question nationale par la Yougoslavie communiste. À l'instar de l'URSS, celle-ci était confrontée à une multiplicité d'identités. Dès 1943, les Partisans yougoslaves ébauchèrent leur futur État lors de la deuxième session du Congrès antifasciste de libération

1. L'accord signé entre Pristina et Bruxelles le 25 août 2015, créant une Association des communes serbes (*Zajednica srpskih opština*), est défendu par le gouvernement, arguant qu'il permettra une meilleure inclusion des Serbes du Kosovo au sein de l'État ; il est pourtant féroce critiqué des deux côtés, soit qu'on l'accuse d'ouvrir la voie à une partition de l'État, soit qu'on le dénonce comme un leurre forçant les Serbes à reconnaître l'indépendance du pays.

2. La Bosnie est scindée en deux entités : la Republika Srpska, et la Fédération de Bosnie Herzégovine, elle-même subdivisée en 10 cantons, avec autant de gouvernements et de parlements. La présidence de l'État est assurée par une présidence tournante tripartite.

nationale (AVNOJ), et élaborèrent un projet de République fédérale composée de cinq «peuples constitutifs³», rompant avec l'unitarisme du feu royaume de Yougoslavie. En sus de ces cinq peuples, la Yougoslavie socialiste reconnaissait aussi des «groupes nationaux» dont les États-parents se trouvaient hors de la Yougoslavie, ainsi que des «nationalités» (Albanais, Hongrois, Italiens, Turcs, Roms, etc.), et autres «groupes ethniques» (Ukrainiens, Grecs, Valaques, etc.) – groupes plus restreints ou sans État-parent. Cette logique ethnique rationalisée fut suivie avec la refondation du Parti Communiste en Ligue des Communistes yougoslaves en 1952. La Ligue fédérait les partis communistes de chaque république, et une clé ethnique imposait une rotation entre les représentants des divers peuples aux principaux postes de l'État, de l'administration et du Parti.

Ce fonctionnement fut en réalité la matrice de logiques nationales dont les discours nationalistes d'aujourd'hui sont les héritiers. La Yougoslavie socialiste a cherché à satisfaire les revendications nationales au sein d'une union. Ce faisant, loin de désamorcer les aspirations nationalistes, elle a institutionnalisé une grille de lecture ethnique qui n'a pu que contribuer à affaiblir la citoyenneté yougoslave. En parallèle, la Yougoslavie opposait pourtant une résistance farouche aux revendications nationales : voir la répression des mouvements de 1968 et 1981 au Kosovo, ou du MasPok croate en 1971⁴.

L'institutionnalisation d'une grille de lecture ethnique

L'Albanie constitue un cas à part. Sa population est plus homogène, même si elle compte trois religions et des minorités non négligeables (grecque, macédonienne, rom, valaque⁵). Le régime socialiste y a développé une propagande mâtinée de fierté nationale, notamment au fil des ruptures avec la Yougoslavie, l'URSS et la Chine. Le sentiment d'appartenance nationale était supposé transcender les altérités religieuses⁶ et défier la société clanique. Ainsi, le régime scandait la phrase de Pashko Vasa : «La religion des Albanais, c'est l'albanité.» La transition démocratique a ouvert la voie au développement d'un discours nationaliste, mais qui est demeuré marginal en Albanie. En revanche, ces revendications nationales ont trouvé un écho bien plus fort hors du territoire national, principalement au Kosovo et en Macédoine.

3. Les «musulmans», aujourd'hui appelés «Bosniaques», n'acquirent le statut de *narod*, peuple constitutif, qu'en 1974.

4. *Masovni Pokret* : mouvement de masse, également appelé Printemps croate.

5. Les Albanais comptent officiellement pour 98 % de la population de l'Albanie, mais il est difficile d'évaluer l'importance réelle des minorités : selon les chiffres, les Grecs seraient entre 59 000 et 400 000, les Macédoniens entre 5 000 et... 120 000.

6. Les religions furent d'ailleurs interdites à partir de 1967.

Alors que les républiques ex-yougoslaves accédaient à l'indépendance et cherchaient à s'ériger en États-nations, les minorités n'ont eu d'autre choix que de s'organiser politiquement pour faire valoir leurs droits linguistiques, culturels et éducatifs. Pour décrire ce phénomène, certains chercheurs, à l'instar de Nadège Ragaru⁷, ont parlé de « politisation des identités ». Le terme de « parti ethnique » est au demeurant remis en question par ceux qui y voient une connotation méprisante, dénonçant l'opposition ainsi dessinée avec les partis « civiques » d'Europe occidentale. On ne peut cependant nier que ces partis mettent l'accent sur les « fondements culturels de la nation »⁸, alors que d'autres entendent fonder leur acception de la nation sur l'adhésion à des principes et des valeurs. La relation entre peuple et nation d'une part, et « citoyenneté » d'autre part, est sans conteste remise en cause par les discours nationalistes.

Le champ d'action et les fondements des partis ethniques n'induisent pas nécessairement une incompatibilité entre la défense des droits d'une minorité et une participation active à la conduite d'un projet collectif au profit de l'État. Toutefois, l'on peut s'interroger sur le rôle d'un parti dont la vocation essentielle est la défense d'une partie de la population identifiée sur des bases ethniques, à l'exclusion expresse d'une autre. Comme l'écrit Moses Finley⁹, les règles définies par un pouvoir démocratique doivent l'être à l'issue d'une délibération qui suppose la participation du plus grand nombre. Or, n'y a-t-il pas danger, lorsque certains compétiteurs définissent leur participation uniquement sur des intérêts sectoriels, et ne participent donc pas à l'édiction de règles communes à l'ensemble des citoyens ? En ARYM (Macédoine), les partis albanais boycottent régulièrement le travail parlementaire et le recensement de la population – non sans provocation des partis et du gouvernement macédoniens. Au Kosovo, les partis serbes sont encore réticents à jouer le jeu d'institutions dont ils contestent la légitimité et l'existence même. En Bosnie-Herzégovine, la clé de lecture politique de chaque parti reste la « nation » à laquelle ils s'adressent, plutôt que l'ensemble des citoyens bosniens.

Des acteurs de l'intégration démocratique des minorités

La représentation politique des minorités peut être envisagée, *a contrario*, comme un moyen d'assurer la participation politique du plus grand nombre, en garantissant une représentation aux populations qui ne sont pas de la nationalité majoritaire. Les règles institutionnelles des États des

7. N. Ragaru, « Repenser la politisation des identités : les engagements militants dans les Balkans aujourd'hui », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 38, n° 4, 2007, p. 5-28.

8. P. Garde, *Le Discours balkanique, Des mots et des hommes*, Paris, Fayard, 2004.

9. M. Finley, *L'Invention de la politique*, Paris, Flammarion, 1985.

Balkans occidentaux se sont adaptées, sous la pression de l'UE notamment, pour garantir une représentation institutionnelle des minorités nationales. Certains États ont réservé un nombre de sièges aux minorités au Parlement, comme la Croatie ou le Kosovo et n'appliquent ni quorum ni seuil minimum de voix pour l'attribution de ces sièges réservés. Dans d'autres cas, le découpage des circonscriptions garantit de fait une représentation (Monténégro, Macédoine). Les États se sont aussi dotés d'institutions spécifiques : la Serbie compte ainsi 20 «Conseils nationaux des minorités nationales¹⁰», pour l'élection desquels plus de 450 000 électeurs étaient inscrits en 2014.

En outre, la compétition politique peut parfois imposer des coalitions incluant les partis ethniques, comme pour le gouvernement d'Aleksandar Vucic en Serbie, qui fut soutenu entre autres par le Parti national bosniaque ou le Parti démocratique des Macédoniens¹¹, ou en Macédoine dont les gouvernements successifs ont systématiquement inclus une alliance avec un des deux principaux partis albanais. La place que chaque parti réserve aux questions autres qu'identitaires constitue d'ailleurs un indicateur supplémentaire de son degré de participation au jeu démocratique. Ainsi peut-on observer une coloration plus politique des partis ethniques dans les zones où les questions des minorités semblent avoir trouvé un cadre institutionnel stabilisé : en Croatie, les Serbes sont représentés par le SDSS (social-démocrate) ou le SNS (conservateur), au Monténégro où les partis serbes, bosniaques, albanais ou croates proposent des options économiques et sociales diverses. La région présente toutefois deux contre-exemples : en Macédoine, les deux principaux partis albanais (BDI et PDSH) défendent des options économiques différentes mais se sont associés alternativement aux conservateurs du VMRO-DPMNE et aux sociaux-démocrates du SDSM, en dépit de leurs propres fondements idéologiques. En Bosnie-Herzégovine, la plupart des partis s'adressent eux aussi prioritairement à un électorat ethnique spécifique avec des plateformes économiques et sociales différentes, mais peuvent le faire précisément parce que le cloisonnement de la représentation sur des critères nationaux a été institutionnalisé à un niveau très poussé.

Des coalitions incluant les partis ethniques

10. Conseils albanais, ashkali, bosniaque, bulgare, bunjevci, vlach, grec, égyptien, hongrois, allemand, rom, roumain, ruthène, slovaque, slovène, ukrainien, tchèque, macédonien, croate et monténégrin. Les minorités russes et turques n'ont pas souhaité participer en 2014.

11. Au moment où est rédigé ce texte, la composition du nouveau gouvernement, suite aux législatives anticipées d'avril 2016 n'est toujours pas connue, mais elle inclura nécessairement l'appui de partis représentant des minorités nationales.

La nature des relations entre partis ethniques est d'ailleurs importante. Des relations de compétition apaisées et constructives permettent une insertion dans le jeu démocratique, des rivalités et des tensions (à l'image des partis albanais en Macédoine, notamment) vont au contraire dans le sens de la surenchère nationaliste et de la déstabilisation.

Les partis ethniques, facteurs de stabilité régionale ?

La question des minorités dans le jeu démocratique des Balkans revêt une dimension internationale particulièrement intéressante. Tout d'abord parce que l'intégration régionale constitue une condition incontournable pour la stabilisation des Balkans occidentaux et leur accession à l'Union européenne. Les États de la région doivent encore renforcer leur coopération économique et parachever la normalisation de leurs relations, qui restent un point sensible du débat politique balkanique. Les relations entre la Croatie et la Serbie se sont dernièrement tendues. La victoire du nationaliste Tomislav Nikolic à l'élection présidentielle en Serbie, puis celle du HDZ (Union démocratique croate) à la présidentielle et aux législatives croates, ont été suivies d'un refroidissement des relations entre les deux pays. Les déclarations équivoques du président serbe ne sont pas seules en cause. La présidente croate Kolinda Grabar-Kitarovic rappelle ainsi régulièrement que la Croatie d'aujourd'hui s'est construite « sur les valeurs de la Guerre patriotique¹² » – et donc sur son combat contre le voisin serbe.

Un autre élément des relations régionales témoignant de l'importance des minorités nationales est symbolisé par les concepts de *kin-state* (État-parent), et de *kin-minority* (minorité exocentrée)¹³. Le premier concept identifie le rapport qu'une minorité nationale entretient avec son État référent, sa métropole. Ainsi des Albanais du Kosovo ou de la Macédoine avec l'Albanie, ou des Croates d'Herzégovine avec la Croatie, notamment. Le second qualifie le rapport inverse, à savoir celui qu'une capitale ou un État a avec sa minorité nationale vivant sur le territoire d'un autre État : les Serbes vivant au Monténégro ou au Kosovo sont des *kin-minorities* pour la Serbie. Toutes les minorités nationales des Balkans ne disposent pas d'un tel État-parent – la distinction était d'ailleurs faite dans les recensements de la Yougoslavie socialiste. Mais lorsque c'est le cas, les relations avec l'État-parent sont au cœur des relations entre les États impliqués. Lors de la constitution de ces États nationaux indépendants, une crainte réelle ou

12. « Domovinski rat », appellation croate de la guerre d'indépendance, 1991-1995.

13. Terme utilisé par le Conseil de l'Europe et repris par la Commission de Venise. Voir J.-F. Allain, « Réflexions linguistiques », *La Protection des minorités nationales par leur État-parent, Science et technique de la démocratie*, n° 32, Commission européenne pour la démocratie par le droit, Édition du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2002, p. 7-10.

fantasmée a émergé quant aux droits des groupes devenus « minorités nationales » (le concept n'existait pas dans la Yougoslavie socialiste, qui reconnaissait tous les groupes nationaux, garantissant la liberté d'affiliation de ses citoyens à chaque recensement). L'émergence des nouveaux États-nations a souvent eu pour effet de supprimer le statut constitutionnel, constitutif, des nationalités minoritaires. Quelles seraient dès lors les garanties d'accès et de plein exercice de la nouvelle citoyenneté, de protection des droits linguistiques, religieux, culturels des minorités devenues exocentrées dans un nouvel État fondé sur le principe d'une patrie pour une nation, et voyant souvent dans le voisin un ennemi ?

Les discours des leaders politiques de Belgrade, Zagreb, Skopje, Podgorica, Sarajevo (et Pale puis Banja Luka), et plus tard Pristina, ont pu inquiéter ces minorités et les dirigeants de leurs États-parents. Par ailleurs, dans une construction nationale étatique jeune parachevée dans un contexte conflictuel, la thématique de l'intégrité nationale et de la minorité sœur isolée au sein d'un État ennemi a gagné un écho particulièrement important. Ce sont ces craintes qui ont contribué à la formation de partis ethniques. Ce sont ces craintes qui ont installé au cœur des politiques nationales la question – et pas seulement dans un statut symbolique – des minorités exocentrées, souvent érigées en héroïnes historiques. Les Croates d'Herzégovine ont fait l'objet d'une exaltation systématique de la part du régime Tudjman. Les Serbes de la Republika Srpska, en Bosnie-Herzégovine, se voient comme les « vrais » Serbes, et les Albanais du Kosovo ou de Macédoine paraissent bien plus portés sur la défense de l'idée d'une Grande Albanie que Tirana ou Durrës.

Dans un tel contexte, les partis ethniques bénéficient du soutien de leurs États-parents : soutien financier, logistique et humain, avec des cadres formés dans les capitales correspondantes, et gardant des liens directs avec les élites, sinon les gouvernements, de ces États. Cela fut longtemps le cas du HDZ de Bosnie-Herzégovine, et de ses liens avec les partis serbes du Monténégro et de Republika Srpska, et plus encore avec les partis serbes du Kosovo. De tels liens peuvent aussi être observés entre les partis albanais de Macédoine et certains partis kosovars.

La situation a toutefois évolué aujourd'hui, avec une amélioration du statut des minorités, une démocratisation des régimes, et une certaine stabilisation de la région. Un grand tournant s'est opéré au début des années 2000, avec l'évolution du régime croate suite au décès de Franjo Tudjman et à la défaite du HDZ, avec la révolution en Serbie qui chassa Milosevic,

L'intégration européenne est une priorité dans les Balkans occidentaux

et le début de la marche vers l'UE initiée par le sommet de Zagreb¹⁴. Au même moment, l'accord d'Ohrid d'août 2001 mettait un terme à la crise armée en Macédoine et créait un cadre institutionnel permettant une meilleure inclusion de la minorité albanaise. L'attention permanente de l'UE aux événements de la région, et sa politique de conditionnalité, l'action du Conseil de l'Europe, de l'ONU, de l'OSCE et des ONG, ont eu pour effet de maintenir la pression sur des dirigeants par ailleurs conscients que toute atteinte aux droits des minorités dans leur État pourrait exposer leurs propres minorités exocentrées à des représailles. Ainsi les constitutions actuelles garantissent-elles droits et représentation des minorités sur leur territoire, y compris au sein des administrations publiques et de la police, comme c'est par exemple le cas au Monténégro ou en Macédoine. L'intégration européenne est devenue la priorité sur l'agenda politique de toutes les capitales des Balkans occidentaux, et le statut des minorités en a incontestablement bénéficié.

Cette priorité ne s'est traduite dans les actes que récemment, mais elle a été encouragée par l'adhésion à l'UE de la Croatie : l'intégration est devenue tangible, et donc incitative. La Serbie, l'Albanie et le Monténégro ont, en particulier, accompli des progrès importants et encourageants. La Bosnie-Herzégovine est en passe de recevoir le statut de candidat officiel. La perspective d'intégration européenne a pu s'affirmer grâce à une amélioration des relations entre les États, passant concrètement par la fin des doubles jeux, des ingérences et des défis à la souveraineté des uns et des autres, jusque-là justifiés par la défense des minorités nationales. La Croatie a ainsi clairement renoncé à toute tentation irrédentiste à l'égard de l'Herzégovine ; la Serbie en a fait autant avec la Republika Srpska et l'Albanie avec les unionistes du Kosovo et de Macédoine. Aucun État des Balkans occidentaux n'est aujourd'hui prêt à mettre en danger les progrès, même relatifs, accomplis sur la voie de l'intégration européenne, au profit de minorités nationales qu'ils ne pourront de toute façon pas intégrer territorialement. La relation des partis ethniques avec les États-parents en a en conséquence pâti, ces derniers perdant leur statut stratégique premier dans un contexte pacifié. Les partis ethniques restent des atouts, des relais utiles bien que moins décisifs, dans un ensemble d'outils et d'appuis au service de ce qui est devenu une véritable politique étrangère.

14. Le sommet de Zagreb en octobre 2000 acta le lancement du Processus de stabilisation et d'association (PSA) à destination des Balkans occidentaux et conforta leur « vocation européenne » formulée lors du Conseil européen de Feira en juin 2000. Les outils en sont les accords de stabilisation et d'association.

En termes d'influence, les partis ethniques ont aussi été doublés par un autre élément à destination des minorités exocentrées, qui n'a pas été sans poser des difficultés juridiques et diplomatiques : l'idée de la citoyenneté pleine ou « externe ». La « loi sur le statut » adoptée par la Hongrie en 2001 a créé un précédent¹⁵, repris dans les Balkans occidentaux. La Croatie avait déjà attribué sa citoyenneté aux 760 000 Croates vivant en Bosnie-Herzégovine dès 1991¹⁶. La loi de 2009 « sur la diaspora et les Serbes de la région » assure à ces derniers une coopération économique et culturelle spécifique, et facilite leur naturalisation. Un rapport de 2010 évalue à 2 millions la population totale éligible à la citoyenneté externe serbe, représentant la quasi-totalité de la population de la Republika Srpska et un tiers de la population du Monténégro – ce dernier ayant tenté de contrer le mouvement en interdisant la double citoyenneté. L'Albanie a été dissuadée d'attribuer une citoyenneté externe aux citoyens du Kosovo, mais assure toutefois à ces minorités exocentrées un accès facilité à son système éducatif. De fait, en intégrant directement leurs minorités exocentrées dans leur jeu politique, les États-parents ont un moindre besoin stratégique de passer par le relais des partis ethniques – à moins qu'ils ne souhaitent user de moyens plus proches du *soft power*, ces partis ethniques constituant finalement un défi beaucoup moins dangereux pour les souverainetés des États voisins dans un contexte d'intégration européenne.

Un parti politique ethnique ne constitue pas en soi un danger pour la démocratie et la stabilité régionale, dès lors qu'il consent au cadre institutionnel et aux règles démocratiques de son État, et que celui-ci ne s'appuie pas sur des fondements nationalistes d'exclusion à l'égard des minorités. Encore faut-il que ses objectifs et son discours soient clairs et sans ambiguïté. S'il existe un agenda caché, comment les électeurs pourraient-ils se décider en connaissance de cause ? L'ambivalence des partis albanais de Macédoine, ou la position des Serbes du Kosovo font planer de vrais doutes. Quelle est la fiabilité de partis albanais associés au gouvernement mais qui par ailleurs appellent depuis des années au boycott du recensement ? *Quid* des partis serbes du Monténégro ou de Bosnie-Herzégovine, certains de ces derniers continuant d'aspirer à un rattachement à la Serbie ?

15. La « loi sur le statut » de 2001 attribuait à toute personne se déclarant de nationalité hongroise et citoyenne d'un État tiers des droits afférents à la citoyenneté hongroise, décidés unilatéralement par Budapest.

16. Chiffres du dernier recensement effectué en Yougoslavie, en 1991. Les Croates étaient exactement 760 852 et représentaient 17,38 % de la population de la République socialiste de Bosnie-Herzégovine.

La question centrale de l'avenir des Balkans est celle de leur stabilisation. C'est celle-ci qui conditionne leur entrée dans l'Union européenne, et l'exemple de la Croatie est en cela utile, avec la place inédite accordée aux droits des minorités dans l'Acquis communautaire¹⁷. Les minorités ont besoin que leurs droits soient garantis et protégés. Pour cela, le rôle des partis dits ethniques peut être capital et salutaire. Ils peuvent instaurer un dialogue et obtenir des avancées non négligeables en faveur de ces droits. Pour autant, on doit se méfier du risque d'instrumentalisation, et le contexte historique, humain et politique de la région rend l'affaire particulièrement sensible. Les responsables politiques, qu'ils soient issus de la population majoritaire ou des minorités, ont là une responsabilité décisive. Ils doivent être les contributeurs actifs à l'apaisement, au dialogue, à la garantie des droits pour tous les citoyens, et au respect du cadre étatique.

L'Union européenne a également un rôle important à jouer, en ce qu'elle constitue l'horizon rêvé de chacun de ces États. Elle peut être une parade ou une solution aux revendications d'union nationale. Certains l'ont très bien compris et dit. Sali Berisha, alors Premier ministre albanais, a ainsi déclaré à Skopje devant plus de 10 000 Albanais de la capitale macédonienne : « Par l'intermédiaire de l'Union européenne, nous allons réaliser notre projet d'unité nationale. » L'UE peut offrir ceci : un espace commun qui unit et dépasse les nations et leur permet de vivre ensemble, dans un espace intégré, en œuvrant à une destinée commune. L'UE est dès lors un but auquel l'ensemble des citoyens doit pouvoir tendre, chacun y trouvant ses propres intérêts, à commencer par la paix et la prospérité. Mais si ce but semble s'éloigner – quand l'Union ne paraît plus en mesure de concevoir un nouvel élargissement et quand la Croatie, désormais membre après avoir rencontré de vraies difficultés, bloque les progrès de la Serbie dans la même direction, justement au nom du droit de sa minorité exocentrée – tout paraît pouvoir être remis en question. Il reste que si la stabilisation des Balkans nécessite une Union européenne forte, une UE forte a tout autant besoin de Balkans stabilisés.



Mots clés

Balkans occidentaux
Ex-Yougoslavie
Intégration européenne
Minorités ethniques

17. Le contraste est particulièrement frappant en comparaison de l'Acquis que la Grèce dut assimiler pour son adhésion en 1981.

PRE

Die Ordnung der Welt. Imperium oder Hegemonie in der Hierarchie der Staatenwelt Ulrich Menzel

Berlin, Suhrkamp Verlag, 2015, 1232 pages

L'ouvrage d'Ulrich Menzel («L'Ordre du monde») propose une analyse magistrale consacrée à l'architecture de sécurité politique et économique du monde du Moyen Âge à nos jours. Politologue et professeur des universités à Brunswick, l'auteur tente de montrer quels facteurs permettent de structurer l'ordre international dans un monde anarchique dépourvu de structure de pouvoir à l'échelle planétaire. Pour Menzel, l'ordre réside dans l'anarchie et repose sur l'interaction entre les puissances et les empires qui ont politiquement et économiquement dominé le monde à un moment donné. Pour le démontrer, il analyse sur une période de plus de mille ans les structures hiérarchiques, hégémoniques et impérialistes qui ont successivement émergé et contribué à la naissance d'un ordre à la fois régional et mondial.

Les choix effectués par l'auteur peuvent paraître arbitraires, l'analyse étant limitée à :

- L'empire de la dynastie Song (960-1204)
- L'expansion mongole (1230-1350)
- La domination des républiques de Gênes (1261-1350) et de Venise (1381-1503)
- La dynastie Ming (1368-1435)
- Le temps des découvertes et des conquêtes portugaises (1494-1580) et espagnoles (1515-1919 et 1648-1659)
- L'empire ottoman (1453-1571)
- L'expansion néerlandaise (1609-1713)
- La France absolutiste (1635-1714)
- L'empire britannique (1692-1919)
- Les États-Unis, superpuissance bienveillante (1919-2035)

Il est intéressant de relever que, dans la liste des puissances hégémoniques analysées ne figurent ni l'Union soviétique, ni le Reich allemand ou l'Allemagne nazie. Pourtant, l'un et l'autre, et surtout l'URSS, ont dominé leurs espaces respectifs pendant des décennies. Certes, la quête allemande d'une hégémonie régionale, voire mondiale, fut plus brève que celle de l'URSS qui a exercé son hégémonie sur l'Europe de l'Est pendant un demi-siècle. Mais ce n'est pas la raison principale qui pousse l'auteur à faire l'impasse sur Moscou ou Berlin. L'argument, qui pour Menzel légitime le rôle hégémonique d'une puissance, est d'abord qu'elle s'inscrit dans un temps long – ce ne fut le cas ni du Reich allemand ni de la Russie soviétique –, et qu'elle contribue à la stabilisation de l'architecture mondiale en fournissant «des services» à l'humanité dans les domaines politique, économique, culturel ou scientifique. Cela n'interdit certes nullement le recours à la force ni l'usage de la force militaire à des fins politiques ; mais dans l'ensemble le bilan de chacune des puissances listées et analysées par l'auteur s'avère « globalement positif ».

Ainsi la dynastie Song a-t-elle marqué un tournant décisif au plan des innovations en matière scientifique et technologique, et favorisé par le biais d'un système de

tribut sur l'ensemble du territoire chinois l'émergence d'un ordre régional basé sur la division du travail. Le contrôle de la Route de la soie et la mise en place d'un système de communications et de transports euro-asiatique furent l'œuvre des Mongols entre le XII^e et le XIII^e siècle, aidés par la république de Gênes. Cette dernière, malgré sa petite taille, a joué un rôle majeur entre les XIII^e et XIV^e siècles dans l'architecture politique et économique de l'espace méditerranéen (organisation logistique des croisades, création de colonies, esclavage), et dans le soutien au commerce et au développement des transports maritimes et terrestres entre l'Europe et l'Asie, sans oublier l'apport proprement scientifique des Gênois (invention de la comptabilité, mise en place d'un système bancaire pour le commerce international).

L'apport des Song, des Mongols et des Gênois s'inscrit dans le temps long, puisque les Ming, les Ottomans et les Vénitiens s'en inspireront par la suite. Ainsi, la dynastie des Ming rétablit-elle la grandeur des Song, du moins dans la première partie de leur règne qui s'achève au milieu du XVIII^e siècle. Ainsi, dès le milieu du XIV^e siècle, les Ming se dotent d'une puissante marine de guerre et d'une armée de métier, dominent l'Asie orientale, mènent des expéditions jusqu'au Moyen-Orient, rétablissent et intensifient le système tributaire des Song *via* des missions diplomatiques et commerciales, révolutionnent la production artistique et artisanale, se lancent dans le commerce international avec les Portugais et les Hollandais, et enfin participent à tel point aux transferts entre l'Ancien et le Nouveau Monde que l'auteur estime que les prémisses d'un monde globalisé sont établies dès cette période.

Moins large que l'empire des Ming, l'empire des Ottomans s'inscrira davantage dans la durée (1299-1923), en couvrant néanmoins jusqu'à la fin du XVII^e siècle un espace qui s'étend au sud de la Méditerranée, du Maroc à la Somalie, et au nord du golfe Persique jusqu'en Autriche. Le règne des Ottomans a permis la protection des routes du commerce des caravanes entre le Moyen-Orient et les ports de la Méditerranée, la protection des pèlerins musulmans (chiites et sunnites) en chemin vers les lieux saints, voire la protection des musulmans dans leur ensemble. La république de Venise enfin, succédant aux Gênois, longtemps liée à l'Empire de Byzance, a su s'accorder avec les Ottomans au XV^e siècle, et s'assurer d'une place prépondérante entre Occident et Orient méditerranéen (byzantin, puis ottoman). Grâce à l'annexion et à la création de territoires, de colonies et de comptoirs en mer Adriatique et en mer Méditerranée, Venise est devenue l'une des principales puissances économiques et commerciales européennes. Dans la continuité de Gênes, elle garantit le fondement financier du système économique et commercial de son temps, assure les transports entre l'Europe et le Moyen-Orient, et contrôle l'essentiel du trafic commercial maritime en Méditerranée.

Aux Portugais et à leur premier empire colonial (1415-1580), on doit les « grandes découvertes », la réalisation des premières cartes maritimes de l'océan Atlantique et de l'océan Indien, la découverte de la route maritime vers les Indes, la sécurisation des transports maritimes dans l'océan Indien, le développement du commerce entre l'Europe et l'Inde (épices, produits de luxe), puis entre l'Europe et l'Amérique (esclaves). Aux XV^e et XVI^e siècles, l'Espagne suit les traces de son

voisin en introduisant l'argent volé aux Indiens d'Amérique latine dans l'économie mondiale, en fournissant cartes et savoir-faire logistique maritimes, en combattant la piraterie et en protégeant (quoi qu'on en pense) l'Église catholique dans sa lutte contre les protestants.

Le xvii^e siècle est à son tour marqué par une double hégémonie, à la fois terrestre et maritime. Sur mer, les Néerlandais profitent d'une incontestable avancée sur le plan scientifique et maritime pour transformer leurs conquêtes coloniales d'Asie en comptoirs assurant le commerce et leur prospérité. La France, quant à elle, connaît son apogée sur le plan militaire et culturel en Europe avec le règne de Louis XIV. Elle impose sa langue, sa culture et son art de vivre à l'Europe tout entière, tout en assurant son expansion coloniale en Amérique. Les échanges commerciaux et culturels de ce siècle sont le fait des Français et des Néerlandais – double hégémonie, double expansion stoppées sur mer et sur terre par la Grande-Bretagne à partir de la fin du xvii^e siècle jusqu'au début du xviii^e siècle. À compter de ce moment et jusqu'en 1919, les Britanniques domineront, sur les plans commercial (échange triangulaire avec l'Amérique, l'Afrique et l'Asie), linguistique (l'anglais devient la *lingua franca*), militaire (elle est puissance victorieuse dans les deux Guerres mondiales) et scientifique (révolution industrielle). Enfin, les États-Unis dominent le monde dans deux phases distinctes : entre 1919 et 1989, puis depuis 1990 après la fin de la guerre froide. Domination globale, car à la fois militaire, économique, politique et culturelle. Une domination elle aussi condamnée à disparaître un jour, et à céder la place à une nouvelle puissance globale qui, du point de vue de l'auteur, ne peut être que la Chine.

Menzel souligne également que chaque puissance ainsi décrite a pu s'appuyer sur l'acquis des conquêtes et structures de domination de la puissance qui l'a précédée. Les Ming suivent les Song, les Ottomans les Mongols, les Portugais et les Espagnols bénéficient des efforts déployés par les Génois et les Vénitiens, les Britanniques de ceux des Néerlandais et des Français (eux-mêmes favorisés par le terrain préparé par le Portugal et l'Espagne). Enfin, les États-Unis succèdent presque naturellement aux Britanniques après la Grande Guerre.

Vu sous cet angle, le monde a connu une structure de domination hégémonique quasi ininterrompue depuis le x^e siècle jusqu'à nos jours. Toutefois, pour Menzel, puissance n'égal pas toute-puissance. Les puissances qui s'appuient sur des empires, sur la force militaire pure, sur la conquête sans souci de stabilisation post-confliktuelle sont celles qui disparaissent le plus rapidement. Ce fut le cas des empires des Mongols, des Espagnols ou des Français. En revanche, les puissances, la plupart de temps maritimes par ailleurs, dont l'objectif n'a pas été d'établir un pouvoir impérialiste, mais plutôt une politique hégémonique plus ou moins tolérée par les partenaires, sont aussi celles dont l'action a pu s'inscrire dans la plus longue durée. Les exemples les plus évidents de ce point de vue sont ceux des républiques de Gênes et de Venise, de l'empire portugais et des Pays-Bas – quatre États ou Villes-États dont les ressources propres, à la fois démographiques et économiques, n'étaient pas naturellement destinées à l'expansion. Exceptions à la règle : la Grande-Bretagne et les États-Unis, dont la domination a reposé à la fois sur le *soft power* et sur le *hard power*, la première ayant constitué l'empire par excellence. L'affaire est déjà plus complexe pour les

États-Unis, super-puissance démocratique qui a su, depuis 1945, livrer un bien public inestimable : la sécurité globale.

Ces quelques commentaires ne suffisent pas à rendre hommage aux plus de 1 200 pages d'un très grand livre d'histoire et de science politique. Superbement écrit et clair, cet ouvrage trouvera vite, espérons-le, un traducteur et un éditeur courageux en France.

Hans Stark,
secrétaire général du Comité d'études
des relations franco-allemandes (Cerfa) à l'Ifri

RELATIONS INTERNATIONALES

MÉTHODE DE RECHERCHE EN RELATIONS INTERNATIONALES

Guillaume Devin (dir.)
Paris, Presses de Sciences Po,
2016, 280 pages

Cet ouvrage offre un tableau des différentes méthodes utilisées actuellement dans la recherche en relations internationales. Il est divisé en quatre grandes parties qui abordent successivement les questions de description et de comparaison, puis des cas plus concrets d'utilisation de différents types de ressources dans la discipline (archives diplomatiques, images, représentations spatiales ou portail internet de l'ONU). L'ouvrage évoque ensuite les questions de « terrain » (de la préparation à la pratique des entretiens). Enfin, une dernière partie très explicative évoque la question, généralement délaissée en France, des apports des approches quantitatives.

Il est donc bien question d'une « méthode », qui peut être utilisée à la fois par les étudiants, les doctorants souvent perdus dans les outils à leur disposition, ainsi que par toute personne qui s'interroge sur les méthodes de travail en relations internationales. En effet, cet ouvrage est construit sur un ensemble de contributions laissant s'exprimer spécialistes et praticiens, avec pour résultat un propos clair et très pédagogique. L'aridité de certaines approches théoriques ou chiffrées, la technicité de certains logiciels d'analyse – lexicométrique notamment – sont toujours explicitées par des cas concrets d'analyse (analyse comparée des discours de Bush Jr. et d'Obama, ou représentations cartographiques des

migrations internationales...), ce qui attise la curiosité envers les diverses approches abordées.

Par ailleurs, les auteurs insistent sur la complémentarité des méthodes, ce qui peut rassurer les jeunes chercheurs qui craignent trop souvent le « bricolage » pouvant résulter de l'utilisation d'outils d'analyse de types différents. Cette vision permet également d'ouvrir d'autres perspectives pour le questionnement d'un objet de recherche donné. Ainsi, les chapitres sur l'analyse d'image, ou sur la représentation graphique dans l'analyse de discours (sous forme de nuages de mots clés pour un corpus de texte) sont particulièrement intéressants et actuels, dans un contexte où le déferlement d'images est quotidien, et où l'infographie devient un des supports explicatifs privilégiés par les médias. Cet ouvrage pousse donc à s'interroger à la fois sur la nature des ressources mobilisables lorsque l'on traite de sujets de relations internationales mais surtout sur leur combinaison possible.

Ce livre constitue une bonne introduction et un bilan clair des grandes techniques d'analyse en relations internationales. Il peut apparaître comme trop général pour les familiers de certaines méthodes, mais il a le mérite d'articuler réflexions théoriques et conseils pour la pratique. Les références bibliographiques proposées pour chaque approche donnent un bon aperçu des ouvrages de référence, et l'on peut également y trouver des réponses à des questions concrètes, trop souvent peu abordées, sur l'élaboration même de la recherche (préparation du terrain, enjeux des entretiens, question de confidentialité...). Praticiens comme étudiants en relations internationales pourront donc y trouver des éléments d'interrogation sur les outils

qu'ils utilisent, mais aussi des perspectives techniques nouvelles pour leur recherche.

Pauline Poupart

OXFORD HANDBOOK OF COMPARATIVE REGIONALISM

Tanja A. Börzel et Thomas Risse
Oxford, Oxford University Press,
2016, 682 pages

Le *Oxford Handbook of Comparative Regionalism* est à ce jour la plus riche contribution actant et consolidant l'émergence d'un sous-champ disciplinaire au croisement de la politique comparée, des *area studies* et des relations internationales. Les deux auteurs, Tanja Börzel et Thomas Risse, ambitionnent de rassembler, ordonner et classer, afin de donner une meilleure perspective sur les ordres régionaux et leurs fonctionnements. Ils promeuvent un nouvel agenda de recherche en incitant à décentrer le regard par rapport à l'Europe, en montrant comment l'étude de la régionalisation peut être intégrée à l'étude du régionalisme, ainsi qu'en élargissant l'agenda du régionalisme comparé au-delà du commerce et de la sécurité. À cette fin, les 27 chapitres de l'ouvrage sont articulés autour de quatre axes abordant successivement les approches théoriques du régionalisme comparé, les ordres régionaux, les secteurs de gouvernance régionale, et des aspects institutionnels.

Le travail de positionnement des objets et de clarification conceptuelle permet de répondre aux objectifs posés. Les propositions conceptuelles de Börzel et Risse contribuent à clarifier plusieurs décennies de débats conceptuels ainsi qu'à défricher un vaste

champ destiné au travail comparatif. Les deux auteurs proposent de penser les *ordres régionaux* comme une combinaison de la *régionalisation*, c'est-à-dire du « processus croissant d'interactions économique, politique, sociale ou culturelle entre des États ou sociétés géographiquement ou culturellement contiguës », et du *régionalisme*, entendu comme « le processus conduit par les États de construction et maintien d'institutions et organisations régionales formelles entre au moins trois États ». Ces définitions se détachent de l'héritage conceptuel des études de l'intégration européenne, sans les écarter, et rendent possible la comparaison par le *scope* (étendue) et le *level* (niveau) des ordres régionaux en distinguant ce qui relève de la coopération régionale (coordination interétatique) et de l'intégration régionale (comprenant un transfert d'autorité).

Les deux auteurs proposent une formalisation du cadre comparatif autour de trois axes : l'émergence du régionalisme, les conceptions institutionnelles, les effets du régionalisme. Ces axes permettent de dépasser la prétention à l'explication globale des grandes théories classiques (néofonctionnalisme, intergouvernementalisme), et de poser les jalons de futurs et plus amples travaux comparatifs. Les annexes institutionnelles et organisationnelles de fin de chapitres constituent pour cela une ressource empirique précieuse pour explorer les micro-fondations formelles et informelles des institutions et/ou organisations régionales, à travers notamment un regard spécifique sur le pouvoir des acteurs (*agency*). À cet égard, si certaines analyses demeurent encore parfois désincarnées, concernant les acteurs et leurs interactions, l'agenda de recherche sur le régionalisme comparé pourra se nourrir de la sociologie des organisations

internationales (Nay et Petiteville, 2011), ainsi que de *l'administrative* (Tröndal, 2007 ; Egeberg, 2010) et *practice turn* (Adler-Nissen, 2016), afin de réintégrer l'informalité au cœur du régionalisme, sans le renfermer dans la dynamique de régionalisation, en ouvrant encore le vaste champ comparatif défriché par cet ouvrage désormais incontournable pour qui veut étudier et comprendre le phénomène régional.

Kevin Parthenay

LE PROCÈS DES DROITS DE L'HOMME. GÉNÉALOGIE DU SCEPTICISME DÉMOCRATIQUE

Justine Lacroix et Jean-Yves Pranchère
Paris, Seuil, 2016, 352 pages

La dénonciation du « droit-de-l'hommeisme » est devenue un passage obligé des autoproclamés « réalistes » se gaussant des naïfs idéalistes et irresponsables incapables de comprendre les réalités des rapports de puissance. Plus généralement, les droits de l'homme sont régulièrement accusés de susciter un ensemble d'effets pervers : atomisation des relations sociales, revendications illimitées de la part de minorités agissantes, disparition des ordres sociaux naturels et abolition des limites anthropologiques, etc. Justine Lacroix et Jean-Yves Pranchère dressent ici une généalogie de ces critiques, identifiant cinq familles intellectuelles dont les analyses alimentent la critique contemporaine.

Le premier courant, antimoderne, voit dans les droits de l'homme une destruction de l'ordre juste et est représenté aujourd'hui par des auteurs comme Michel Villey ou Alasdair MacIntyre.

Pour ce courant, le libéralisme politique en général et les droits de l'homme en particulier sont le produit d'une négation du fait que la dignité de la personne est consubstantielle à sa participation au bien commun. Ce bien commun est lui-même justifié théologiquement par la dépendance de la créature à la création, et la nécessité qui en découle d'une société organique, hiérarchique et théologique.

Le deuxième courant, antimoderne lui aussi, oppose les droits de l'homme à la politique. Selon ces auteurs, le libéralisme individualiste dont découlent les droits de l'homme est la négation même de la politique et de ce qui fonde son caractère spécifique : l'organisation de la vie des hommes dans une société donnée. Carl Schmitt, Julien Freund ou Alain de Benoist sont caractéristiques de ce courant.

Le troisième courant, communautaire, part de la modernité elle-même pour dénoncer l'effet pervers des droits de l'homme. Cette critique dénonce une conception abstraite des individus qui seraient simplement titulaires de droits, oubliant le caractère contextualisé de l'existence et déplaçant le centre de gravité des discours politiques vers la seule défense des libertés, transformant les citoyens en consommateurs égoïstes de droits individuels. Ce courant est incarné par Michael Sandel ou Christophe Lasch.

Le quatrième courant est franco-français, et peu connecté aux débats philosophiques internationaux. Il est incarné par Marcel Gauchet, Pierre Manent, Jean-Claude Milner ou Régis Debray, et peut être qualifié de « néorépublicain ». Il s'agit d'une critique d'une forme d'intégrisme démocratique qui dégènerait en individualisme radical, finalement contraire à la version

«originelle» de la déclaration des Droits de l'homme de 1789.

Enfin, le cinquième courant vient de la critique radicale originellement formulée par Marx et poursuivie par Foucault, Deleuze ou Badiou. Dans cette version, les droits de l'homme ne sont que des droits «formels», masquant les processus de domination et de reproduction de l'ordre social inhérents aux sociétés libérales.

Outre l'établissement de la généalogie intellectuelle de ces critiques, les auteurs en pointent les limites et contradictions internes, ce qui rend la lecture d'autant plus stimulante. Pour les internationalistes, même si l'ouvrage n'aborde pas directement le sujet, il est une source féconde de réflexion pour éviter la double impasse du faux réalisme (qui n'est que cynisme) pour qui «les droits de l'homme ne sont pas une politique étrangère», et de l'instrumentalisation des droits de l'homme par les néoconservateurs au profit d'un certain interventionnisme militaire aux relents impérialistes.

Olivier Schmitt

**WELCOME TO THE POISON CHALICE.
THE DESTRUCTION OF GREECE
AND THE FUTURE OF EUROPE**

James K. Galbraith
New Haven, Yale University Press,
2016, 232 pages

Quand en janvier 2015, Yanis Varoufakis accueille James Galbraith dans les locaux du ministère grec des Finances, il lui dit : «Bienvenue au pays du calice empoisonné!». Galbraith, professeur à l'université du Texas à Austin, est très actif dans les milieux socio-démocrates

européens. Il arrive à Athènes avec quelques banquiers de Lazard pour y conseiller le nouveau ministre. Il y reviendra quelques jours par mois jusqu'en juillet et sera l'un des experts du «plan B», c'est-à-dire des mesures que la Grèce aurait dû prendre si elle était sortie de la zone euro. Galbraith publie dans ce livre ses différentes contributions au débat sur la gestion européenne de la crise grecque. On y trouve les conférences qu'il a données pour des cercles de réflexion européens, des tribunes publiées dans la presse depuis mai 2010, quelques courriels, ainsi que des mémos écrits pour Varoufakis.

La thèse générale de l'ouvrage est (bien) connue. La politique d'austérité budgétaire, imposée par l'Union européenne, et plus particulièrement un certain nombre de pays, était vouée à l'échec au regard de son but, à savoir améliorer la soutenabilité des dettes publiques. En effet, elle a créé une récession qui réduit le PIB beaucoup plus vite qu'elle ne dégage les ressources nécessaires au remboursement de la dette. En fin de compte, le ratio d'endettement augmente, et toute la population s'appauvrit sans que les dettes en soient plus soutenables. Galbraith ajoute que les problèmes budgétaires de la Grèce étaient amplifiés par les inefficacités d'un État défaillant (notamment pour la collecte de l'impôt), et une classe politique incapable de proposer des solutions aux souffrances du pays. C'est sur la base de ce diagnostic que le gouvernement dirigé par Tsipras, dès son entrée en fonction, aurait donné son accord à 70 % des mesures requises par les institutions internationales en charge de négocier une solution à la crise grecque, tout en refusant les 30 % de mesures qui avaient un effet dépressif sur l'activité économique. La suite est

connue : l'échec des négociations et le référendum de juillet 2015.

L'ouvrage n'ajoute pas beaucoup d'informations au lecteur attentif de la presse internationale. Il recèle cependant quelques documents intéressants, notamment les courriels envoyés à l'adjointe du secrétaire au Trésor des États-Unis, dans lesquels Galbraith décrit les intentions du gouvernement Tsipras. L'ouvrage contient également quelques notes écrites du « plan B ». Ces notes sont très générales, au point que le lecteur se demande si la sortie de la Grèce a été sérieusement considérée. Les différentes tribunes reflètent incontestablement le goût de Galbraith pour la polémique et présentent des opinions tranchées et parfois discutables. Son approche des processus de décision européens est toutefois particulièrement stimulante. Son diagnostic est que le projet européen échouera sans changement des processus de décision, sans passage d'une organisation confédérale à une organisation fédérale. L'architecture actuelle favoriserait la prise de décision permettant de rejeter la faute sur les autres, plutôt que la fabrication de solutions mutuellement avantageuses. Ce livre peut finalement être lu comme un témoignage polémique sur un sujet crucial pour l'avenir de l'Union.

Vincent Bignon

THE PUZZLE OF NON-WESTERN DEMOCRACY

Richard Youngs
Washington D.C., Carnegie
Endowment for International Peace,
2015, 240 pages

La démocratie libérale telle que la conçoit l'Occident est-elle la seule

forme viable de démocratie ? N'est-elle pas victime d'un individualisme qui en détruit le principe ? Ne doit-on pas admettre, au nom du respect des identités culturelles, qu'il existe *des* modèles alternatifs et « illibéraux » à la vision occidentale de la démocratie ? Ces questions qui sous-tendent la politique d'un Poutine, d'un Orban, et toute une partie du discours politique de la Chine ou de l'Iran sont au cœur de cet ouvrage. Les critiques de la démocratie libérale ne sont pas nouvelles : le *xx^e* siècle a connu des critiques du libéralisme au nom des idéologies nationale-socialiste ou prolétarienne. Mais le livre de Youngs se distingue en ce qu'il propose une approche globale de la critique du modèle occidental, associant analyse géopolitique et réflexion théorique : « Bien souvent, les appels à une conception non occidentale de la démocratie renvoient au défi d'un renouvellement (*reimagining*) de la démocratie en général. »

L'auteur plaide essentiellement pour un « libéralisme renforcé » (*liberalism plus*). On peut admettre fondamentalement le principe d'une variation démocratique selon les régions du monde ; mais variations et expérimentations doivent se faire autour d'un corps de principes intangibles – participation aux décisions politiques, tolérance, capacité à rendre compte de son action (*accountability*) –, et de propositions concrètes : soutien aux droits des communautés et pas uniquement aux individus afin de les rendre plus efficaces en termes de contrôle démocratique ; critique du néolibéralisme et défense du libéralisme comme justice économique ; mise en place de formes alternatives de représentations et d'action politique au moyen des nouvelles technologies ou de budgets participatifs ; recours aux traditions juridiques locales dans la mesure où

elles fournissent des modalités de participation démocratique.

L'auteur tente ainsi de satisfaire deux exigences. D'une part le refus d'une conception uniforme de la démocratie comme le montre son intérêt pour le projet d'étude «The Varieties of Democracy», qui évalue la situation démocratique en fonction des conditions locales. D'autre part sa méfiance envers toute critique du libéralisme camouflant des pratiques autoritaires. Les propositions de Youngs sont toujours avancées avec discernement et accompagnées d'un tableau du rapport à la démocratie dans le monde, ainsi que d'une analyse des conséquences sur le plan géopolitique du concept de «variations démocratiques». On regrette presque que le livre ne soit pas plus étendu, tant les questions abordées campent au cœur de certains des débats actuels les plus brûlants.

L'ouvrage aurait sans doute gagné à prendre en compte les variations démocratiques présentes au sein même du monde occidental. Déjà Tocqueville dans *L'Ancien Régime et la Révolution* (1856) proposait des analyses classiques sur la passion des Français pour l'égalité qu'il opposait à l'attachement des Anglo-américains pour la liberté. Ce type de distinctions développées au niveau des institutions ou de la culture politique aurait permis de voir qu'il existe déjà des «variations démocratiques» entre la France, les États-Unis et la Grande-Bretagne, et comment elles permettent des formes diverses de libéralisme selon les traditions politiques nationales. Cette remarque ne retire rien à cet ouvrage dense, passionnant, et qui mériterait d'être traduit au moins en extraits en français.

Pierre Baudry

LE FONDAMENTALISME ISLAMIQUE. DÉCRYPTAGE D'UNE LOGIQUE

Michel Younes (dir.)

Paris, Karthala, 2016, 224 pages

Ce livre réunit théologiens (Chaieb), philosophes (Souchard), politistes (Amghar) et hommes de religion (Dockwiller). C'est là l'une des grandes originalités de cet ouvrage : en associant des intellectuels de formations bien distinctes, il permet de confronter des pistes de réflexion souvent présentées comme contradictoires. Alors que le texte coranique est de plus en plus appréhendé comme facteur de violence en soi et pour soi, réinscrire le fondamentalisme islamique parmi les autres fondamentalismes est une entreprise salutaire. Sans négliger les singularités que pourrait recouvrir l'acception d'un Coran incréé, nombreuses sont les contributions mettant en exergue les similitudes entre les fondamentalismes, notamment la référence absolue à un Livre qui leur est commune.

Le fondamentalisme précède-t-il la modernité ou est-il une réaction religieuse à celle-ci ? La majeure partie des contributions de l'ouvrage contribue à ce débat. Le fondamentalisme islamique trouve son origine dans le hanbalisme, école juridique du IX^e siècle qui inaugure un rapport immédiat au texte. Il prend également racine dans la pensée d'Ibn Taymiyya au XIII^e siècle, ainsi que dans le cheminement intellectuel des réformistes du XIX^e siècle. Toutefois, s'il n'a pas attendu la modernité pour exister, force est de constater que le fondamentalisme est aussi l'expression d'une réaction à la modernité. Pour résoudre ce paradoxe, d'autres pistes sont suivies : plutôt que comme la conséquence d'un désenchantement du monde inauguré par l'époque moderne, le fondamentalisme

apparaît comme une réaction au vide de sens que caractérise notre époque postmoderne.

Consacrée aux indicateurs du fondamentalisme, la seconde partie de l'ouvrage reste fidèle à sa démarche initiale : sortir des catégories arbitraires entre Frères musulmans et salafistes, en confrontant les recueils de hadith issus de ces différentes mouvances, tout en soulignant leur diversité dans la manière d'appréhender les textes. Les corpus hanbalites se distinguent par leur incapacité à penser une quelconque adaptabilité aux sociétés contemporaines, tandis que les corpus du Conseil européen de la Fatwa insistent sur la nécessité de légiférer dans un contexte européen où les musulmans sont minoritaires. Le Maroc, appréhendé ici comme un fondamentalisme d'État dans une société sécularisée, aurait pu facilement s'intégrer à la première partie, d'autant que Moulay Slimane, qui imposa aux Marocains de renoncer aux rituels ancestraux, était un contemporain d'Abd Al-Wahhab. Voyant dans le retour aux fondements une source de libération plutôt que d'imitation, le « fondamentalisme rationaliste » d'Al-Fassi offre une fructueuse déclinaison nationale de l'expérience fondatrice saoudienne. Si le hanbalisme a nourri le salafisme, d'autres écoles théologiques, tel le rite malékite, ont pu donner à voir des formes de fondamentalisme.

Tout en soulignant l'existence d'un socle idéologique commun à l'ensemble des acteurs islamistes, l'ouvrage ne fait pas l'impasse sur les disparités au sein même de chacune de ces familles. Si l'interprétation du djihad par les salafistes quiétistes peut servir de matrice idéologique aux partisans de la guerre sainte, la violence djihadiste ne saurait s'entendre à la seule aune de ce facteur.

Cet ouvrage contribue aux débats qui opposent de manière trop souvent caricaturale les politistes : entre ceux qui voient dans le djihadisme le symptôme d'une radicalité étrangère à l'islam, et ceux pour qui le djihadisme ne serait qu'un avatar du salafisme.

Leila Seurat

HISTOIRE

CINQUANTE ANS DE CRISES FINANCIÈRES

Jacques de Larosière
Paris, Odile Jacob, 2016,
272 pages

Jacques de Larosière présente un témoignage précieux sur les épisodes les plus dramatiques, et déterminants, concernant l'économie européenne et mondiale des années 1960 aux années 1990. La richesse de son parcours lui a permis d'accumuler de multiples expériences, dans l'administration publique française, certaines organisations internationales et divers conseils d'administration.

L'auteur ouvre son récit sur une évocation de ses origines familiales, de son enfance et de sa formation. Il énumère ses postes successifs dans l'administration publique française aux chapitres IV à VI, avant de se pencher dans les chapitres VII à IX sur ses années à la tête du Fonds monétaire international (FMI), puis à la Banque de France et enfin à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Le livre se conclut sur un exposé de ses expériences comme conseiller de banques et d'entreprises, ou encore dans d'autres activités :

enseignant à Sciences Po ou participant récurrent à l'Institut de la finance internationale. Dans la dernière partie de l'ouvrage, l'auteur livre ses réflexions sur les crises des années 1990 et celles qui ont affecté plus récemment l'Europe, et en particulier la Grèce en 2010.

Ce livre nous fournit un aperçu utile et complémentaire aux travaux déjà existants sur l'histoire du FMI ou sur la construction monétaire européenne. L'auteur a le mérite de nous faire part de ses impressions personnelles, aidant le lecteur à comprendre les dilemmes ou les conflits des moments de haute tension. Ses analyses sont accompagnées de passages tantôt plaisants, tantôt moins, sur sa vie familiale.

Cet ouvrage propose enfin une vision générale sur les origines des problèmes contemporains de l'économie mondiale. L'auteur insiste sur les effets particulièrement néfastes de l'effondrement du système de Bretton Woods, et sur le déficit de coordination qui s'est ensuivi en matière de politique monétaire dans les pays du G7. Cette problématique revient lorsque la discussion s'ouvre sur la construction de la monnaie européenne, la surveillance bancaire ou les politiques budgétaires. Enfin, l'instabilité monétaire et l'augmentation des dettes publiques ne seraient qu'un symptôme d'un problème plus profond, de nature structurelle, à l'origine de la crise en Europe et surtout en Grèce. Larosière critique ouvertement la gestion de cette tourmente par le FMI. L'institution a eu à son sens le tort de privilégier les bonnes relations avec ses actionnaires plutôt que de suivre les procédures prédéfinies. La seconde option aurait conduit à une restructuration des dettes dès le début de la crise, ce qui eût été de toute évidence préférable.

L'élégante narration des événements et la clarté de l'argumentation emmènent le lecteur dans un passionnant voyage à travers le temps. Comme dans tout récit autobiographique, certaines questions restent cependant sans réponse. Jacques de Larosière revient fréquemment sur la rationalité des décisions prises, mais il n'exprime aucun regret. Ce qui a de quoi surprendre quand on sait qu'il a dû faire face à la pire crise des dettes souveraines de l'après-guerre (en 1982-1985), et s'engager dans des politiques toujours très controversées, qui ont ouvert la voie au célèbre « consensus de Washington ». Cette carence invite implicitement, à partir des expériences de l'histoire récente, à quelque circonspection sur les défis actuels et les réponses qui leur sont apportées.

Juan Flores Zendejas

TERRORISME ET MONDIALISATION. APPROCHES HISTORIQUES

Jenny Raflik

Paris, Gallimard, 2016, 416 pages

L'analyse du phénomène terroriste souffre de nombreuses lacunes. Parmi elles, une certaine forme de paresse intellectuelle qui consiste à limiter sa pensée à la visée de son regard. Là où les politistes l'imaginent en complot ou en stratégie, les sociologues y voient le produit de rapports de force collectifs, et les psychologues de trajectoires individuelles disloquées. Les orientalistes essentialisent autour des marges honteuses d'une religion, et tous, finalement, abandonnent les praticiens de la lutte antiterroriste aux thèses souvent les plus bruyantes et les plus simplificatrices. Les anthropologues se taisent encore (s'agissant pourtant d'une

violence archaïque, d'une loi du sang clanique). Mais ce n'est plus le cas des historiens, et ils sont les bienvenus tant la mise en perspective d'un événement aide à sa compréhension.

Ne nous ont-ils d'ailleurs pas déjà appris que le premier acte terroriste remontait à la mise en scène de l'assassinat de Cicéron par les hommes de main d'Antoine, ou encore que la première guerre contre le terrorisme fut menée par Pompée le Grand qui, après l'attaque du port d'Ostie par des pirates, se lança dans une campagne militaire pour installer ses comptoirs sur le pourtour méditerranéen et assurer sa carrière politique ? Mais Jenny Raflik fait preuve ici de moins d'audace, prenant par exemple la mondialisation comme une donnée de nature des relations internationales, oubliant ses ressorts politiques, et faisant de même pour la coopération antiterroriste.

Nous sommes pourtant en présence d'un ouvrage ambitieux, alerte, documenté et pédagogique. Il apportera au néophyte une somme ordonnée et sérieuse de connaissances, mais au spécialiste un cas d'école des contraintes académiques qui pèsent sur un tel sujet. Faute d'avoir pertinemment défini celui-ci, d'avoir suffisamment diversifié ses sources (la surreprésentation de notes déclassifiées de la NSA laisse perplexe), et de s'être assez projeté dans le passé – alors que c'est justement les rares fois où il se lance en deçà du xx^e siècle qu'il s'avère le plus convaincant –, l'auteur réduit son travail à l'étude du terrorisme anti-occidental depuis une trentaine d'années au travers des yeux américains... D'où d'inévitables raccourcis et stéréotypes.

Alors, certes, l'auteur pose les bonnes questions – pourquoi parle-t-on de terrorisme « global » depuis le

11 septembre 2001 ? – mais sans y voir autre chose qu'une concomitance. Certes, on souligne les difficultés à saisir le profil des terroristes, mais sans renoncer pour autant à leur caractérisation. Et puis, sur un tel sujet, peut-on réellement expédier en 13 pages (sur près de 400) l'influence des médias sur le phénomène terroriste, pourtant constitutive ? Enfin, ce travail a malheureusement été rédigé avant l'acmé de Daech, qui offre aujourd'hui en creux à l'Occident sa face la plus primitive, son masque le plus terrifiant.

Reste que cet ouvrage est parsemé de ces mille petits événements historiques qui viennent encore parfois éclairer notre actualité. Comme le vote de cet *Anarchist Exclusion Act* de 1903, adopté aux États-Unis après le meurtre du président McKinley afin d'empêcher l'immigration anarchiste, alors que l'assassin était simplement né à Détroit de parents immigrés polonais.

François Thuillier

LA GUERRE SOVIÉTIQUE EN AFGHANISTAN

Philippe Sidos

Paris, Economica, 2016, 320 pages

Philippe Sidos, officier de l'armée de Terre et docteur en histoire a une très bonne connaissance de la Russie et de l'Asie centrale puisqu'il a été affecté comme attaché militaire à Moscou, au Tadjikistan et au Kazakhstan. Il a aussi servi pendant trois ans au sein de l'état-major opérationnel de l'OTAN en charge des opérations en Afghanistan. Sa connaissance du russe lui a permis d'accéder à de nombreuses sources peu traitées dans la littérature francophone sur la guerre soviétique en Afghanistan.

La thèse défendue par l'auteur est que les résultats opérationnels de l'Armée rouge ne sont pas – contrairement à une idée répandue – catastrophiques. L'outil militaire soviétique a fait preuve d'une indéniable capacité d'adaptation, réussissant à obtenir de réels effets sur le terrain, notamment grâce à l'action de quelques unités d'élite.

Le colonel Sidos suit un plan en trois parties équilibrées. Dans la première, «L'engrenage vers une intervention limitée», il décrit l'arrière-plan historique de l'intervention et son contexte géopolitique. Y sont développées les différentes étapes de la guerre, de l'installation à la nécessité de sortir d'une impasse militaire et politique en réussissant le retrait. La deuxième partie de l'ouvrage s'attache à décrire le processus d'adaptation de l'armée soviétique à la contre-insurrection. La préparation avant le déploiement a notamment dû être revue, pour développer les qualités physiques des troupes. Les modes d'action ont évolué, en particulier avec l'emploi systématique des hélicoptères à partir de 1984-1985, afin d'améliorer la mobilité. La mauvaise formation des cadres soviétiques et les grandes difficultés éprouvées pour former une armée afghane efficace ont cependant limité les résultats. La dernière partie du livre est consacrée aux Soviétiques au combat. L'auteur débute par les parachutistes qui portèrent largement le poids des offensives et constituèrent l'essentiel de la force de contre-insurrection soviétique. Les *Spetsnatz* (forces spéciales) connurent leur heure de gloire pendant cette guerre, notamment au travers de leurs embuscades contre les caravanes chargées de convoier combattants et matériel depuis le Pakistan vers l'Afghanistan. Le conflit comporta aussi d'importants aspects aériens avec, bien entendu, le rôle des hélicoptères, mais aussi celui

joué par les avions pour l'appui aérien et la logistique. Philippe Sidos offre un éclairage détaillé et particulièrement intéressant sur l'impact des missiles anti-aériens *Stinger*, soulignant que l'introduction de ces armes n'a pas eu l'effet décisif que l'on croit trop souvent. Les *Stinger* ne chassèrent pas les aéronefs soviétiques du ciel, en particulier du fait de l'adaptation des procédures de vol.

En conclusion de cette étude de grande qualité, l'auteur nous offre deux réflexions intéressantes. Tout d'abord, il se demande si les difficultés rencontrées au cours de l'intervention massive de 1979 n'ont pas pesé sur le choix de modes d'actions «autres» en Crimée et au Donbass. Ensuite, il s'interroge sur le retrait russe d'Afghanistan, qui n'est probablement pas définitif.

Rémy Hémez

HISTOIRE DE L'IRLANDE DE 1912 À NOS JOURS

Alexandra Slaby

Paris, Tallandier, 2016, 464 pages

Cet ouvrage paraît cent ans après l'insurrection de Pâques 1916, qui a donné lieu à de nombreuses commémorations. Même si le bien-fondé de l'insurrection continue à faire débat, elle demeure, bien que minoritaire, la grande césure de ce xx^e siècle irlandais, associée à une symbolique qui continue de hanter l'imaginaire collectif. L'auteur toutefois ne choisit pas d'ouvrir son étude à cette date mais par l'année 1912, où le projet d'autonomie destiné à toute l'Irlande (*Home Rule*) recevait à nouveau l'aval de la Chambre des communes sans le risque d'être bloqué par les Lords.

1912 et 1916 renvoient à deux visions distinctes et concurrentielles de la nation irlandaise, à deux projets politiques divergents autant par les moyens (voie parlementaire ou lutte armée) que par l'objectif ultime (autonomie sous l'autorité de la Couronne ou pleine indépendance). Du fait de l'intrusion d'un conflit mondial qui allait peser sur le destin de l'Europe et de l'hostilité des Unionistes d'Ulster, farouchement opposés à tout compromis avec les Nationalistes, le projet de *Home Rule* sera abandonné, cédant le pas à la guerre d'indépendance, l'escalade de la violence, la partition de l'île et le chaos de la guerre civile dont les séquelles marqueront la vie politique de l'Irlande dans les décennies suivantes.

En interrogeant le travail des historiens passés et contemporains, l'auteur pose la question de l'historiographie qui, après avoir été longuement dépourvue de sens critique vis-à-vis des héros nationalistes, a, dans les années 1970, fait apparaître une lecture «révisionniste» qui entend déconstruire les récits hagiographiques. Entre deux lectures aussi tranchées, Alexandra Slaby parvient à livrer une analyse contrastée et nuancée, à l'abri de tout *a priori*.

Le livre suit un découpage chronologique réparti en dix chapitres qui peuvent se lire séparément comme autant de tranches d'histoire. Il propose également une galerie de portraits fouillés de ceux qui ont fait l'Irlande et changé le cours de son histoire. Parmi tant d'autres, la haute stature de De Valera, seul survivant de l'exécutif des Pâques sanglantes, domine sans conteste.

Un certain nombre de questions sont parallèlement traitées avec doigté et talent. Il en est ainsi de la neutralité

irlandaise et des répercussions qu'elle a eues sur les relations de l'Irlande avec la Grande-Bretagne et les États-Unis, de l'évolution du système politique des «deux partis et demi», spécificité irlandaise qui, malgré ses insuffisances, a réussi à instaurer une alternance démocratique et des transitions sereines, ainsi que de la place de l'Église catholique et de l'emprise qu'elle conserva si longtemps sur les esprits jusqu'à ce que son déclin s'amorce de façon irrémédiable, après les nombreux scandales et abus qui entachèrent la réputation de tout un clergé.

L'on ne peut que rendre hommage à cette précieuse contribution qui séduit par la pertinence de ses analyses et son approche pluridisciplinaire intégrant des observations et des réflexions sur les politiques culturelles, la littérature et le cinéma. L'auteur parvient largement à éviter le récit fastidieux en proposant une chronique au style alerte, émaillée de commentaires instructifs et éclairants pour le lecteur avisé qui trouvera dans les nombreuses notes et une importante bibliographie tous les outils nécessaires pour approfondir sa réflexion sur «le peuple le plus résilient au monde».

Marie-Claire Considère-Charon

GREEN PARTIES IN EUROPE

Émilie van Haute (dir.)

Bruxelles, Routledge/Université libre de Bruxelles, 2016, 338 pages

L'écologie politique et électorale a plus de 40 ans, et les partis qui l'incarnent sont bien installés dans l'espace politique européen. Ils sont entrés au Parlement européen, dans

les parlements nationaux, dans les conseils locaux et régionaux avec une grande diversité de labels, de projets et d'alliances. Ils ont également participé à des gouvernements de coalition dans neuf pays de l'Union européenne. Pourtant, la question de l'unité de la famille politique verte demeurerait peu expliquée systématiquement, en partie parce que l'on ne disposait pas de données comparatives suffisantes. Émilie van Haute a réuni une équipe d'experts internationaux, familiers pour certains de ces organisations depuis plus de 20 ans, pour proposer un bilan des savoirs sur les partis verts. Leur travail démontre l'existence d'une famille partisane nouvelle à part entière.

Le travail éditorial et de direction est remarquable. Introduction et conclusion encadrent de manière stricte et concise des chapitres eux-mêmes assez courts, qui donnent un panorama synthétique des évolutions, mais aussi réflexif et analytique mettant en lumière les points névralgiques des organisations considérées. L'ouvrage est divisé en deux parties. La première comprend dix études de cas portant sur un seul parti (comme EELV ou Die Grünen), ou comparant deux ou trois partis (les partis belges, scandinaves ou d'Europe du Sud), ou le groupe du Parlement européen. Bruno Villalba analyse ainsi les tensions internes aux Verts français et leurs difficultés à construire l'unité du mouvement politique. Niklas Bolin interroge l'apparent succès des écologistes suédois et finlandais qui partagent des visions très proches mais dont les succès sont étroitement dépendants des contextes institutionnels dans lesquels ils évoluent (le parti suédois est contraint par les résultats du partenaire social démocrate ; les Finnois ont participé à plusieurs

gouvernements de coalition et l'élection présidentielle a pu leur servir de vitrine).

Les quatre chapitres de la deuxième partie présentent des précisions précieuses pour qui aspire à une vision d'ensemble de cette famille. Ils analysent par exemple les entrées et sorties des coalitions, mettent en lumière la nécessaire phase d'apprentissage institutionnel qui permet de négocier alliances électorales, portefeuilles ministériels et concessions politiques. Ils soulignent les traits identitaires des écologistes et leurs difficultés à conserver à la fois leur autonomie, leurs différences (y compris en tant qu'organisations résistant à la professionnalisation politique). Benoît Rihoux analyse l'institutionnalisation des rebelles d'autrefois, en s'attachant particulièrement aux effets sur les implications organisationnelles.

Au final, cet ouvrage est un excellent exemple de travail cumulatif et comparatif. Il est plus qu'une collection de chapitres disparates et est à la hauteur de son ambition : passer l'écologie politique européenne au crible de la science politique. On regrettera néanmoins l'absence d'un chapitre sur les effets de ces partis sur les systèmes partisans et sur les programmes électoraux de leurs adversaires et partenaires de coalition. Peut-on attribuer à l'écologie électorale le verdissement (modeste) des partis de gouvernement ? Si cet impact existe, est-il lié aux nécessités de la compétition électorale, ou à la capacité des Verts à négocier des accords de gouvernement ?

Florence Faucher

ÉCONOMIE

STATE CAPITALISM – HOW THE RETURN OF STATISM IS TRANSFORMING THE WORLD

Joshua Kurlantzick

Oxford, Oxford University Press, 2016, 296 pages

Joshua Kurlantzick, connu pour ses travaux sur le *soft power* chinois, étudie l'influence grandissante du capitalisme d'État depuis deux décennies. Définissant celui-ci comme toute économie dans laquelle au moins un tiers des 500 plus grosses entreprises nationales sont contrôlées directement ou indirectement par l'État, l'auteur précise d'emblée que plusieurs capitalismes d'État coexistent dans le monde. Les moins efficaces sont généralement les plus autocratiques (Algérie, Arabie Saoudite, Égypte, Iran, Ouzbékistan, Russie et Venezuela), en raison de leur incapacité chronique à innover et du comportement prédateur des élites politiques.

De nombreuses raisons expliqueraient la résurgence du capitalisme d'État : la multiplication des « autocrates élus » (sur le modèle de Thaksin Shinawatra en Thaïlande) ; l'autopromotion lancée par des États (la Chine et Singapour) qui pouvaient – et peuvent toujours – mettre en exergue leur insolente réussite économique ; la crise du capitalisme de marché de 2007-2008, et les renflouements massifs décidés par les gouvernements occidentaux ; l'essor des fonds souverains dans les pays émergents ; enfin le sentiment de plus en plus répandu que l'interventionnisme est indispensable pour constituer des géants mondiaux et ainsi réaliser des économies d'échelle.

Quoique fasciné par la réussite du « modèle chinois », Kurlantzick n'en considère pas moins que le capitalisme d'État présente plusieurs limites. Il tend à saper les valeurs démocratiques et l'état de droit, comme en Thaïlande, en Argentine et en Afrique du Sud. Ensuite, il est voué à l'essoufflement s'il s'avère incapable d'innover, d'améliorer le système éducatif et d'éliminer progressivement le népotisme. À cet égard, la Malaisie est tout particulièrement critiquée. L'auteur déplore aussi que l'étatisme puisse servir de contre-modèle à l'économie de marché. Deux systèmes semblent suffisamment efficaces et légitimes pour inspirer des pays émergents et en développement : le capitalisme chinois et le capitalisme singapourien. Le premier a une base éminemment politique et souverainiste. Le second a la particularité de s'intégrer pleinement dans la globalisation financière actuelle grâce à son excellent environnement des affaires, ses dépenses élevées en recherche et développement et la profitabilité impressionnante de son fonds souverain Temasek. Mais le danger principal du capitalisme d'État serait que les entreprises publiques soient utilisées comme armes de guerre économique, voire de guerre tout court, afin de voler des propriétés intellectuelles et des technologies. Kurlantzick s'alarme par exemple de l'influence des groupes russes et chinois, et de leurs connexions avec le pouvoir militaire. L'expansionnisme économique de Pékin créerait encore d'autres menaces, en soutenant des dictatures et en violant les normes sociales et environnementales.

La conclusion comprend plusieurs recommandations. Les firmes multinationales occidentales devraient se rapprocher des entreprises privées des pays promouvant un capitalisme

d'État afin de contenir les ambitions des entreprises publiques. Américains et Européens auraient également intérêt à renforcer la démocratie dans les États où elle est menacée (Thaïlande, Malaisie, Afrique du Sud, Ukraine, Venezuela, Birmanie, Argentine et Égypte), et à sanctionner sévèrement les comportements délinquants des grandes sociétés d'État étrangères. On ne peut qu'approuver ces conseils, tout en regrettant que les gouvernements occidentaux avancent en la matière en ordre dispersé.

Norbert Gaillard

WHO REALLY FEEDS THE WORLD?

Vandana Shiva

Londres, Zed Books, 2016,
176 pages

Si la perspective de 10 milliards d'habitants dans le monde se précise pour l'horizon 2050, il semble difficile de contourner la nécessaire augmentation de la production agricole, estimée à 60 % du niveau actuel par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Est-il préférable d'améliorer les rendements sur les terres agricoles déjà cultivées et présentant de bonnes conditions pédoclimatiques, à l'instar de l'Europe, ou convient-il d'étendre les espaces dédiés à l'agriculture dans le monde, en exploitant les terres arables qui restent disponibles et se situent majoritairement en Amérique latine et en Afrique subsaharienne ?

Un autre enjeu évident tient à l'inégale répartition des richesses sur la planète, tant d'un point de vue économique qu'agronomique. Le monde présente un potentiel agricole solide, capable

de subvenir aux besoins alimentaires, dans une vision idéale systémique où chacun se contenterait des produits locaux de proximité (tant en quantité qu'en qualité) et dans laquelle les relations internationales ne se fonderaient pas prioritairement sur des jeux d'intérêts. La réalité est tout autre. Depuis des millénaires, le commerce joue un rôle fondamental pour rapprocher l'offre des besoins, précisément parce que les dotations géographiques sur le globe sont très hétérogènes. En outre, bien qu'il soit possible de réduire les pertes et les gaspillages tout au long de la chaîne alimentaire, il apparaît que l'augmentation des rendements en agriculture représente un levier important pour renforcer l'état de la sécurité alimentaire mondiale.

À ce propos, le livre de Vandana Shiva, militante écologiste de renom, pose des questions légitimes. Elle interroge les modes de production intensive pour promouvoir l'agro-écologie ; remet en cause le poids colossal de firmes multinationales qui, de l'agro-chimisterie à la distribution en passant par le négoce, n'auraient que le profit pour ambition ; rappelle que 70 % de la production alimentaire mondiale vient de petits producteurs et d'exploitations familiales essentielles pour nourrir les populations locales ; et insiste sur la préservation des savoir-faire traditionnels et des connaissances adaptées à chaque terroir, pour critiquer les solutions technologiques, le recours aux intrants et les effets de la globalisation alimentaire.

Dans un monde qui souffre encore de la faim, avec près d'un habitant sur huit toujours concerné par une insécurité alimentaire prononcée au quotidien, les arguments présentés par Vandana Shiva ne manquent pas de robustesse. Toutefois, ils paraissent trop souvent

déconnectés d'une géopolitique mondiale où les stratégies de puissance dominant le paysage, et où les inégalités agricoles se creusent entre des régions qui peuvent produire plus et celles où les possibilités sont limitées par les contraintes climatiques et par les instabilités sociopolitiques (en Afrique notamment). Auteur de plusieurs livres dénonçant les OGM et défendant l'agriculture biologique, Vandana Shiva insiste sur les relations parfois contrariées entre science et progrès, et contribue à faire avancer le scénario d'une agriculture mondiale capable de produire *mieux*. Si elle émet de sérieux doutes sur la nécessité de produire *plus*, nous devons aussi nous demander quelles seraient les conséquences géostratégiques d'une production stable alors que la démographie continue à croître, ou, plus risqué encore, d'une orientation radicale prônant la décroissance de la production agricole.

Sébastien Abis

THE ECONOMY OF DUBAI

Abdulrazak Al Faris
et Raimundo Soto
Oxford, Oxford University Press,
2016, 368 pages

Ce livre d'économistes travaillant majoritairement au *Dubai Economic Council* est une étude exhaustive de l'économie de Dubaï, l'une des sept entités constitutives des Émirats arabes unis.

Le premier chapitre rappelle comment, à partir des années 1980, la manne pétrolière a permis à Dubaï de diversifier son économie, en devenant une place financière régionale majeure et en créant des zones franches pour les sociétés étrangères, la plus célèbre et

ancienne étant la *Jebel Ali Free Zone*. Sur la période 1980-2011, la croissance annuelle du PIB a été en moyenne de 6,5 %, taux cependant inférieur à celui de Singapour et de Hong Kong (deux territoires qui font figure de modèles), en partie à cause de la faible productivité de l'émirat et de sa vulnérabilité aux chocs externes.

Au fil des pages, les auteurs soulignent les défis auxquels Dubaï est confronté et avancent des recommandations de politique économique. Par exemple, le fort endettement des entreprises publiques et parapubliques comme Dubaï World et Investment Corporation of Dubaï dans les années 2000 a pesé sur les comptes de l'émirat. Les récentes restructurations de dette devraient convaincre le gouvernement de mieux contrôler les stratégies de ces grands groupes, de développer un marché des capitaux en dirhams et de mettre en place un véritable régime fiscal (les recettes non fiscales représentant les trois quarts des recettes totales de 2011). Le système bancaire de Dubaï est jugé relativement fragile comparé à celui d'Abu Dhabi, comme l'attestent le pourcentage plus élevé de créances douteuses et la moindre rentabilité des établissements de crédit. Ces derniers financent d'ailleurs insuffisamment les petites et moyennes entreprises. La diversification de l'économie doit être approfondie. Deux secteurs seraient à privilégier : le tourisme médical et les services financiers. Parallèlement, la production de biens à haute valeur ajoutée permettrait à Dubaï d'accroître ses exportations vers les pays industrialisés en dépassant les marchés traditionnels que sont l'Inde, l'Iran et l'Arabie Saoudite. L'acquisition de terrains est un autre obstacle majeur pour les investisseurs directs étrangers ; il ne peut être surmonté que par une révision du droit de propriété.

Les progrès en matière sociale sont contrastés. Dubaï a su étendre l'accès à l'éducation. Dans les tests PISA, les scores de l'émirat sont au-dessus de la moyenne des États du Moyen-Orient mais restent inférieurs à la moyenne OCDE, et très loin des scores de Singapour et de Hong Kong. Le tissu universitaire s'est développé, mais les institutions sont encore petites et offrent un choix de programmes limité, essentiellement axé sur la finance, le commerce, la religion et les technologies de l'information. Le marché du travail, qui s'est lentement ouvert aux femmes, souffre avant tout de la *kafala*, par lequel l'employeur « parraine » ses employés étrangers, leur octroyant titre de séjour et permis de travail. Ce système est en fait devenu un frein à la mobilité des expatriés au sein de l'émirat.

Agrémenté de nombreux tableaux et graphiques, l'ouvrage est agréable à lire. Il présente néanmoins deux lacunes : le risque d'insolvabilité de Dubaï à moyen/long terme n'est pas abordé, et la question des mauvais traitements subis par les ouvriers étrangers (condamnés par Amnesty International dans plusieurs de ses rapports) est occultée par les auteurs du chapitre sur le marché du travail.

Norbert Gaillard

ÉNERGIE

LE CRÉPUSCULE FOSSILE

Geneviève Féron-Creuzet
Paris, Stock, 2016, 256 pages

Trop souvent résumée à une question d'ordre technique ou de simple

passage d'un schéma d'approvisionnement à un autre, la transition énergétique est abordée ici dans sa dimension civilisationnelle. L'auteur s'est investi de longue date dans l'économie du développement durable et a notamment créé la première agence française de notation sociale et environnementale. Dans cet ouvrage, il met à profit sa connaissance des cercles de pouvoirs pour pointer le primat absolu des énergies fossiles, leur domination industrielle et leur poids dans l'histoire, la géopolitique et l'organisation des sociétés. En rompant avec la dépendance fossile, la transition vers des énergies alternatives marquerait l'avènement d'une nouvelle civilisation, que l'auteur appelle sobrement « post-fossile », en attendant de pouvoir mieux en cerner les contours.

Les trois premières parties de l'ouvrage retracent l'histoire de la dernière civilisation, depuis la ruée vers l'or noir et l'émergence d'une industrie pétrolière mondialisée, jusqu'à l'ivresse d'une consommation sans limite et la crainte d'un dérèglement incontrôlable du climat qui imposera de laisser sous terre une partie des ressources. Dans ce récit condensé, l'auteur souligne à juste titre notre rapport ambivalent aux énergies fossiles : adulées pour leur facilité d'extraction, la multiplicité de leurs usages et leur contribution indéniable au développement économique, elles sont aussi décriées pour les logiques de captation des ressources et les dommages environnementaux qu'elles produisent. Les énergies fossiles ne sont ni bonnes, ni mauvaises, elles sont ce que les hommes en ont fait, à savoir le socle de leur civilisation.

Les lecteurs peu familiers des enjeux énergétiques trouveront dans cet ouvrage de précieuses mises au point sur des concepts devenus

incontournables comme le *peak oil*, les gisements non conventionnels, l'anthropocène, ou encore le risque carbone. Les autres auront plus grand plaisir à lire les quatrième et cinquième parties, qui engagent une réflexion prospective. En écho aux travaux d'Edgar Morin, l'auteur ne prône ni la foi dans le progrès technique ni la décroissance, mais plutôt l'éveil des consciences. En somme, taxer le carbone ou encourager des programmes d'efficacité énergétique ne demanderait rien d'autre qu'un sursaut de courage politique. Certes convaincante, cette conclusion tend aussi à déplacer la discussion : outre les leviers financiers et juridiques suggérés par l'auteur, comment s'assurer que l'entrée en responsabilité se produira en temps voulu ?

Si cet ouvrage n'avance pas de pistes réellement novatrices pour accélérer le crépuscule fossile, il pose la question fondamentale du monde qui vient. Avec la production d'énergie décentralisée pourraient émerger de nouvelles formes d'organisation sociale, fondées non plus sur l'intérêt de l'individu mais sur celui de la communauté. L'auteur entrevoit ainsi la possibilité de nouveaux modèles de création autour du partage de la connaissance et des biens communs. Puis il émet l'hypothèse moins réjouissante d'un remplacement des monopoles fossiles par de nouveaux empires numériques qui tireraient cette fois-ci leur puissance de l'exploitation des données. On pourra regretter que Geneviève Féron-Creuzet ne nous guide pas davantage dans ce nouveau champ des possibles, mais son propos est avant tout une mise en garde, un appel à penser la civilisation post-fossile et à s'y préparer.

Carole Mathieu

SÉCURITÉ/STRATÉGIE

SIDÉRATIONS. UNE SOCIOLOGIE DES ATTENTATS

Gérôme Truc

Paris, Presses universitaires de France, 2016, 344 pages

Cet ouvrage est tiré d'une thèse de doctorat soutenue à l'École des hautes études en sciences sociales en 2014. Gérôme Truc a cherché à comprendre pourquoi des individus se sentent touchés par des attentats qui ne les ont pourtant pas directement visés. Pour ce faire, il se penche plus spécifiquement sur trois attaques terroristes dont les dates ont marqué le début du *xxi*^e siècle : 11 septembre 2001, 11 mars 2004 et 7 juillet 2005. Il analyse les réactions politiques, la couverture médiatique et les témoignages de milliers d'anonymes. L'effet de sidération, explique-t-il, varie en fonction d'un « entrelacs complexe de sentiments impersonnels et personnels ».

On retiendra plus spécifiquement trois points de ce livre. Le premier a trait au poids de la culture politique et historique du pays touché. Les événements du 11 septembre 2001 sont intervenus l'année des commémorations du soixantième anniversaire de Pearl Harbor. Un *blockbuster* commémoratif était diffusé depuis le mois de mai à travers tous les États-Unis. Ainsi l'effondrement des tours du World Trade Center a-t-il immédiatement été interprété par la population américaine, mais aussi par de nombreux responsables dont George W. Bush, comme un « nouveau Pearl Harbor ». Dès lors, comme en 1941, l'entrée en guerre paraissait inéluctable.

Le deuxième point concerne la résilience des populations face à une attaque. Là encore, la culture nationale a son importance. Au Royaume-Uni, la résistance de la population britannique au moment du *Blitz* s'est imposée comme une référence après le 7 juillet 2005. Toutefois, la résilience n'est pas seulement affaire de culture et de comparaisons historiques. Elle se travaille et se construit. Depuis l'attentat de Madrid – présenté par de nombreux responsables politiques de pays membres de l'Union européenne comme un « 11 Septembre européen » – les dirigeants britanniques expliquaient que le Royaume-Uni serait visé. Le maire de Londres, notamment, s'évertuait à préparer la population à un attentat perçu comme inéluctable. Et une fois l'attaque survenue, une campagne d'affichage fut entreprise pour tenter de souder les Londoniens dans l'adversité.

Le troisième point relève de la couverture médiatique, qui diffère sensiblement d'une rive à l'autre de l'Atlantique. Cette différence se remarque particulièrement pour ce qui est des images de victimes. Alors que les attentats du 11 septembre 2001 ont été les plus meurtriers de l'histoire, leurs aspects visuels les plus crus ont été occultés. Et pour cause : la police a empêché la presse de circuler librement sur les lieux des attentats, dans les hôpitaux ou les morgues. À l'inverse, les journalistes ont eu accès à la gare d'Atocha après les attentats de Madrid, et des photographies de cadavres – non floutées – ont été publiées en une des principaux journaux espagnols. Occulter par pudeur ou montrer pour dénoncer : le dilemme se pose aux médias au lendemain de chaque attentat.

D'autres passages de cet ouvrage mériteraient d'être évoqués, notamment

ceux qui concernent les manifestations post-attentats ou encore les débats suscités par les minutes de silence. Alors que la France est touchée par une vague de terrorisme sans précédent, la lecture de *Sidérations* se révèle des plus utiles.

Marc Hecker

LA PRÉVENTION DU TERRORISME EN GRANDE-BRETAGNE. LE PROGRAMME PREVENT ET LA COMMUNAUTÉ MUSULMANE

Claire Arènes

Paris, Presses universitaires de France, 2016, 256 pages

Le prix *Le Monde* de la recherche universitaire permet, depuis près de 20 ans, de donner une visibilité importante à des thèses de doctorat. Non seulement les thèses sélectionnées font l'objet d'une présentation dans le quotidien, mais certaines d'entre elles sont publiées aux Presses universitaires de France. Parmi les lauréats 2016 se trouve Claire Arènes, récompensée pour son travail sur la prévention du terrorisme en Grande-Bretagne.

Claire Arènes analyse bien la manière dont la perception du terrorisme a changé en Grande-Bretagne au tournant des années 2000. Les autorités découvrent alors que des citoyens britanniques participent à des actions de terrorisme international à l'étranger. En avril 2003 par exemple, deux jeunes hommes nés en Angleterre se font exploser dans une boîte de nuit de Tel Aviv. Dans certaines mosquées radicales de Londres – que d'aucuns surnomment « Londonistan » –, des prêcheurs radicaux appellent au

djihad. En juillet 2005, quatre terroristes – nés au Royaume-Uni pour trois d’entre eux et en Jamaïque pour le quatrième – commettent des attentats-suicides dans la capitale britannique. Le terrorisme est désormais perçu comme une menace interne et il apparaît nécessaire aux responsables politiques de prévenir la radicalisation des « communautés vulnérables ».

L’auteur décrit précisément la mise en œuvre du principal programme de prévention, baptisé PREVENT. Son analyse repose sur de nombreux entretiens avec des acteurs de terrain, notamment des militants associatifs, des représentants institutionnels et des policiers. Son verdict est sévère : PREVENT aurait entretenu un mélange des genres dangereux entre *community cohesion* et lutte contre-terroriste, et conduit à une stigmatisation des communautés musulmanes. La réforme du programme consécutive à la défaite des travaillistes en 2010, n’aurait pas inversé la tendance : PREVENT demeurerait une « marque honnie » que les acteurs de terrain chercheraient à cacher.

Si le livre de Claire Arènes mérite assurément d’être lu – en particulier par les acteurs chargés de la lutte contre la radicalisation –, il appelle cependant deux regrets. D’une part, l’essentiel du travail de recherche a été réalisé entre 2010 et 2012 : il est donc question d’Al-Qaïda, mais pas de Daech. Or on aurait souhaité savoir dans quelle mesure PREVENT avait réussi à détourner les jeunes Britanniques de l’État islamique. D’autre part, un chapitre comparatif aurait été utile, la stratégie britannique ayant fait des émules en Europe. La France, qui a longtemps résisté à l’approche britannique en mettant en avant son incompatibilité avec le modèle laïque et républicain,

est aujourd’hui plus encline à s’inspirer des expériences conduites outre-Manche. Les similitudes entre le plan d’action contre la radicalisation et le terrorisme (PART) présenté par Manuel Valls en mai 2016, et la stratégie britannique CONTEST – dont PREVENT est un des piliers – sont frappantes.

Claire Arènes se demande à l’issue de son travail si PREVENT ne s’est pas révélé contre-productif, et n’a pas conduit le gouvernement britannique à « perdre les cœurs et les esprits » d’une partie de la population. Si tel est le cas, espérons que le PART français connaîtra un meilleur destin.

Marc Hecker

L’ART DE CONDUIRE UNE BATAILLE

Gilles Haberay et Hugues Perot
Villers-sur-Mer, Pierre de Taillac
Éditions, 2016, 338 pages

Gilles Haberay et Hugues Perot, tous deux saint-cyriens, officiers de l’armée de Terre et fantassins, s’évertuent à transmettre leur passion de la tactique. Trop souvent, cette dernière est vue comme un objet d’étude secondaire, réservé aux seuls praticiens ou aux spécialistes d’histoire militaire. Il s’agit pourtant d’un art complexe qui mérite d’être analysé, car « si la bataille est, par essence, le moment du choc physique de deux armées, elle est aussi le résultat de l’affrontement de deux systèmes de planification, de conduite et de commandement, en vue d’atteindre un objectif tactique ». La tactique décide bien souvent du sort des batailles. Aussi une connaissance minimale de ses ressorts est-elle indispensable à tous ceux qui s’intéressent aux conflits. Cet ouvrage offre une excellente

introduction aux problématiques tactiques à la lumière de l'histoire. Il ne nécessite pas de connaissances préalables pour que l'on puisse l'apprécier et en tirer des fruits.

Le livre se compose de l'étude de 26 batailles. Les cas choisis couvrent une très vaste période allant de l'Antiquité à la guerre du Golfe (1991). Ils comprennent aussi bien des classiques comme la bataille de Cannes (216 av. J.-C.) ou celle de Cambrai (1917), que des choix plus audacieux à l'image des batailles de La Kalka – qui voit Russes et Polovtzes affronter les Mongols en 1223 – ou de Cuito Cuanavale – combats en Angola en 1987-1988 entre d'un côté les Forces armées de libération populaire (FAPLA) et leurs « conseillers » cubains, et de l'autre l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA) et des troupes sud-africaines. Chaque cas d'espèce est présenté selon un plan traditionnel et efficace : d'abord une description de la situation générale, puis une analyse des forces en présence et des intentions ; viennent ensuite une présentation du déroulement de la bataille et, enfin, une synthèse des enseignements tactiques. L'idée n'est pas d'offrir une vision complète et définitive de chaque bataille évoquée, mais bien de replacer chacune d'entre elles dans la perspective plus vaste de la tactique et de susciter des pistes de réflexion.

Les batailles ne sont pas retracées en ordre chronologique mais réparties intelligemment en 11 thématiques tactiques – les plus efficaces pour vaincre – qui regroupent chacune deux ou trois études de cas : « épuiser l'attaque ennemie », « tendre une embuscade », « créer la surprise », « disloquer par le choc », « percer les défenses », « contre-attaquer au bon moment », « alterner ses efforts », etc. Ce classement permet

de croiser plus facilement les enseignements des batailles et aide le lecteur à avoir une approche problématisée.

Comme beaucoup d'ouvrages édités par Pierre de Taillac, ce livre a fait l'objet d'un travail éditorial soigné. Il bénéficie d'une présentation agréable et d'illustrations cartographiques de qualité. Il est pourtant dommage que la bibliographie ne soit pas plus étoffée et que l'on ne puisse aisément identifier des ouvrages permettant d'aller plus loin dans l'étude des cas historiques exposés.

Rémy Hémez

THE CHOPPER BOYS. HELICOPTER WARFARE IN AFRICA

Al J. Venter

Hélion & Company, 2016,
296 pages

The Chopper Boys. Helicopter Warfare in Africa est une réédition revue et augmentée d'un ouvrage paru en 1994. Le journaliste sud-africain Al J. Venter est un bon connaisseur des guerres africaines : il a commencé sa carrière de correspondant de guerre au Nigeria en 1965 et a couvert ensuite de nombreux conflits : Rhodésie, Soudan, Sierra Leone, etc.

La couverture de ce volume représentant des hélicoptères *Tigre* et un *Gazelle* attire immédiatement l'œil du lecteur français. Ce dernier est cependant rapidement déçu puisque la légende de cette photographie indique que ces appareils appartiennent à l'armée de l'Air : or ils sont de l'Aviation légère de l'armée de Terre (ALAT). C'est là un détail pour beaucoup, pourtant symptomatique des imperfections qui

viennent émailler les contributions sur l'action des hélicoptères français en Afrique. C'est ainsi que les chapitres sur l'Algérie (1954-1962), les guerres du Tchad (1969-1987) et le Mali (2013) sont imprécis et incomplets. Dommage, surtout si l'on considère que la guerre d'Algérie fut en quelque sorte la première guerre des hélicoptères, et que de bonnes sources en anglais existent sur le sujet. Enfin, et pour finir sur le cas français, il est étonnant que l'intervention en Libye de 2011 n'y soit pas traitée, tant l'ALAT y a joué un rôle clé, déjà bien documenté.

En fait, l'auteur ne vise ni l'exhaustivité ni un caractère scientifique. Il procède par touches, sans se soucier de chronologie. On trouve ainsi dans ce livre 36 chapitres très variés et de qualité inégale sur les Russes en Angola, les guerres portugaises en Afrique, l'opération britannique Palisser en Sierra Leone, ou encore l'intervention américaine en Somalie. Mais le cœur de l'ouvrage et la majorité de ses chapitres tournent autour des guerres de frontières sud-africaines (1966-1988) et du conflit en Rhodésie. Ces parties forment le véritable intérêt du livre. On y trouve par exemple de bonnes informations sur les *Fire Forces* rhodésiennes, ces équipes aéromobiles et aéroportées mises en place dans le cadre de la lutte contre les mouvements de libération zimbabwéens. Elles constituent un bon exemple d'adaptation tactique mais aussi technique, impliquant notamment l'ajout d'armement de bord sur des hélicoptères *Alouette III*. Les opérations menées par les *Koevoet* – une unité contre-insurrectionnelle sud-africaine – en liaison avec les hélicoptères donnent aussi lieu à des développements intéressants. *The Chopper Boys* contient aussi des témoignages rares, comme un récit du capitaine sud-africain Tinus von Risburg,

dont l'hélicoptère fut touché par une roquette lors d'une opération menée en Angola contre le SWAPO en 1980, et qui rejoignit la frontière sud-africaine à pied en échappant à ses poursuivants.

Cet ouvrage de grand format très richement illustré n'est pas désagréable à lire. Il est intéressant en ce qui concerne les guerres des frontières sud-africaines et le conflit rhodésien, tous deux peu abordés en France. Mais le manque de rigueur scientifique de l'ensemble, l'absence de mise en perspective conceptuelle et historique de la guerre des hélicoptères, et ses impasses importantes l'empêchent d'aspirer au statut de livre de référence, sur un sujet qui en mériterait pourtant un.

Rémy Hémez

JE N'ÉTAIS PAS LA BIENVENUE

Nathalie Guibert

Paris, Paulsen, 2016, 180 pages

Nathalie Guibert, journaliste spécialisée sur les questions de défense au *Monde*, a été autorisée à embarquer sur le *Perle*, l'un des six sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) de la Marine nationale. *Je n'étais pas la bienvenue* relate cette expérience exceptionnelle à au moins deux titres. D'abord, aucun journaliste n'avait été autorisé à embarquer aussi longtemps – quatre semaines – en mission dans un SNA, et il a fallu trois ans à Nathalie Guibert pour obtenir le feu vert des autorités. Ensuite, l'auteur est la première femme à prendre place dans un sous-marin nucléaire français. En effet, jusqu'en avril 2014, le règlement n'autorisait pas les femmes à intégrer l'équipage. Pour la journaliste, « l'expérience ressemblera au fait de s'introduire dans une

secte ou une communauté religieuse». Le monde des sous-mariniens est en effet très fermé, tant par nécessité opérationnelle que par culture et tradition.

Les 75 hommes d'équipage vivent et travaillent dans un univers extrêmement confiné. Le *Perle* ne fait que 73 m de long pour 7 m de haut. On y trouve pourtant une centrale nucléaire et des missiles. Les plus jeunes marins dorment entre les étagères métalliques supportant les torpilles. Prendre sa douche dans un carré de 60 cm de côté n'est pas chose évidente.

Surtout, les SNA «abritent les derniers espaces humains totalement coupés du monde», un fait loin d'être anodin dans une société hyper connectée. Les marins ne communiquent que par des e-mails succincts, tous les dix jours environ. Tous les messages, entrants comme sortants, sont lus par le commandant en second.

La vie à bord est pleine de coutumes. Par exemple, on ne se serre pas la main à l'intérieur du sous-marin, les hommes s'attribuent un surnom (l'infirmier est ainsi «le Sorcier»), ou encore on chante le dimanche. Les repas tiennent une place cruciale et constituent certainement le plus important des rituels ponctuant les journées. Les sous-mariniens ont leur jargon, plein d'«un humour puisé au tragique». Leur «Code Dauphin» rassemble ainsi une série d'aphorismes comme «Noir, c'est beau»...

Nathalie Guibert décrit la difficulté du retour à la surface. En effet, «nul ne bascule avec aisance d'un monde à l'autre tel un acteur qui changerait prestement de costume derrière la scène du théâtre». La mission des sous-mariniens est exigeante pour les militaires, mais aussi pour les familles.

Le livre ne tombe pas dans le travers de l'hagiographie. Il est agréable à lire et n'est pas une simple reprise des chroniques de l'auteur sur le sujet dans *Le Monde*. Les aspects technologiques et opérationnels ne sont guère évoqués, pour des raisons évidentes de secret. Mais l'essentiel n'est pas là. Cet ouvrage a vocation à mettre en lumière «des hommes ordinaires [qui] se plient à une exigence extraordinaire» et œuvrent dans l'ombre pour la défense de la France.

Rémy Hémez

AFRIQUE

AFROTOPIA

Felwine Sarr

Paris, Éditions Philippe Rey, 2016,
160 pages

Le texte de cet économiste et enseignant sénégalais est une réflexion sur l'avenir de l'Afrique et la nécessité pour le continent de trouver sa propre voie vers la modernité, sans s'enfermer dans des modèles exogènes (celui des colons hier, celui des institutions internationales et des agences d'aide aujourd'hui), conduisant irrémédiablement à une impasse. Pour ce faire, la première étape est de ne plus se laisser définir par d'autres mais de se définir soi-même.

Ainsi, l'Afrique doit-elle fixer ses propres objectifs, puiser dans ses potentialités, renouer avec son passé précolonial sans toutefois l'idéaliser, ni s'extraire de la mondialisation par un afrocentrisme clos sur lui-même. Il faut enfin fonder une utopie : «L'Afrotopos

est ce lieu autre de l'Afrique dont il faut hâter la venue, car réalisant ses potentialités heureuses.» Le projet est donc de contribuer à «réparer» un continent meurtri par des siècles de traite, de colonisation et de domination néocoloniale, pour qu'il recouvre sa dignité et son estime de soi. L'auteur va dresser la liste des chantiers à mettre en œuvre, et des atouts sur lesquels s'appuyer.

Pour travailler à un «décentrement épistémique», à une réflexion s'éloignant méthodiquement de la «bibliothèque coloniale», l'auteur s'inscrit dans des parrainages de penseurs incontournables comme Valentin-Yves Mudimbe, Fabien Eboussi Boulaga, Achille Mbembé, ainsi que des figures tutélaires comme Cheikh Anta Diop ou Franz Fanon. Le plus grand mérite de ce livre est d'ouvrir au lecteur une série de débats intellectuels très vifs en cours sur le continent, sur la place des langues africaines dans l'éducation, la nécessaire «décolonisation» des sciences humaines, la refondation de l'université ou encore le refus d'un individualisme forcené... Pourtant, malgré les indéniables qualités de cet ouvrage, et en particulier de son questionnement central, son propos est affaibli par plusieurs travers.

Comme l'écrivain s'accorde la licence poétique, Felwine Sarr s'arroge parfois le droit d'avoir un rapport distancié avec la réalité puisqu'il situe son projet dans les essences et veut contribuer à l'utopie. Du flou de certains de ses propos doit pouvoir sourdre une pensée salutaire. Mais, fatalement, celle-ci se retrouve parfois fâchée avec l'histoire, ou en tout cas une histoire précise et étayée scientifiquement. Ainsi, comment aujourd'hui parler de la traite esclavagiste en évoquant la seule (et évidemment importante) traite atlantique? Comment peut-on affirmer,

sans s'enfermer dans une pensée performative, que toutes les nations «d'Alger au Cap» ont la «même histoire récente»? La posture de l'ouvrage conduit parfois l'auteur à des raccourcis («l'Homme africain»), voire à des clichés («l'énergie ou la vitalité africaine»).

Le deuxième problème se situe au niveau de la relation qu'entretient le continent africain avec le reste du monde, et que l'auteur veut contribuer à refonder. Par «reste du monde», il est quasi exclusivement question de l'Occident, présenté comme le Golem malveillant de l'Afrique. Or, il semble que c'est précisément en échappant à ce tête-à-tête postcolonial que l'auteur pourrait produire une réflexion vraiment décentrée. Enfin, très curieusement, cet ouvrage fait totalement l'impasse d'une réflexion sur le pouvoir, qui pourrait pourtant être utile à la construction d'une utopie. Au final, ces manquements, qui procèdent à l'évidence d'un véritable souci d'édition, nuisent à l'économie d'un texte par ailleurs foisonnant d'idées.

Alain Antil

HOW SOUTH AFRICA WORKS AND MUST DO BETTER

Jeffrey Herbst et Greg Mills
Londres, Hurst & Co, 2016,
256 pages

Au lendemain de l'apartheid, l'Afrique du Sud voulait rassurer opérateurs économiques et marchés financiers. Il fallait concilier les impératifs économiques en termes de croissance et d'emploi avec ceux de la transformation d'une société minée par des décennies de ségrégation. Les améliorations

sont indéniables quant à l'accès à l'éducation, à la santé, au logement, à l'électricité et à l'eau courante. Mais plus de 20 ans après les premières élections libres et démocratiques, l'économie sud-africaine paraît vulnérable et les réalisations sont clairement en deçà des attentes, notamment concernant les inégalités et l'emploi. Le taux de chômage officiel s'élève à plus de 25 % et concerne principalement les jeunes et les populations noires : immense défi que les autorités n'ont su résoudre à ce jour.

Les auteurs tentent d'expliquer cette situation en dressant un tableau de la détérioration des indicateurs de gouvernance et de compétitivité du pays. Ils pointent pêle-mêle les conséquences de politiques publiques hésitantes, d'une administration étatique corrompue, d'une qualité d'enseignement public déficiente, de taux d'investissements publics et privés relativement faibles, et de larges déficits publics. Ce n'est pas une surprise pour qui s'intéresse aux questions sud-africaines, mais les exemples choisis (comme les dysfonctionnements de la société de production et de distribution d'électricité Eskom) servent d'illustrations précises et convaincantes. Le mérite de cet ouvrage est de traiter des principaux secteurs de l'activité économique du pays avec une information dense et structurée autour de chapitres clairement balisés (l'agriculture, les services, l'industrie, le secteur minier, l'éducation...).

Bien que critiques vis-à-vis de l'état de l'économie sud-africaine, les auteurs demeurent optimistes et entendent donner des pistes de réflexions, voire

des recommandations concrètes pour surmonter ce qu'ils nomment « la paralysie d'aujourd'hui ». Les recettes préconisées relèvent d'une idéologie libérale classique, à savoir la déréglementation des marchés, la flexibilisation du travail, et une réduction des aides sociales que les finances du pays n'autoriseraient plus.

On regrettera l'absence d'une réflexion plus approfondie sur la structure économique extrêmement inégalitaire de l'Afrique du Sud, directement héritée de la période d'apartheid. Mais au-delà de la posture idéologique, la démarche méthodologique consistant à réaliser des entretiens quasi exclusivement avec des entrepreneurs, sans jamais relayer la voix des organisations syndicales ou des travailleurs, est discutable. Les conditions de travail très rudes et précaires, notamment dans les mines et les champs agricoles, ne sont ainsi abordées qu'à la marge. L'approche par le haut utilisée par les auteurs ne permet pas de saisir les déceptions quant à la transformation sociale et économique exprimées par une part croissante de la population depuis l'avènement de la démocratie. Les résultats des dernières élections locales, les grèves et les fragmentations syndicales, les manifestations quasi quotidiennes réclamant un accès aux services publics, ainsi que les mobilisations en cours dans les universités sud-africaines, invitent pourtant à ne pas négliger des approches par le bas pour avoir une vision complète et nuancée de comment « fonctionne l'Afrique du Sud » – ambition annoncée par le titre de l'ouvrage.

Victor Magnani

ÉTATS-UNIS

TRUMP, L'ONDE DE CHOC POPULISTE

Marie-Cécile Naves
Limoges, FYP Éditions, 2016,
144 pages

QUI EST VRAIMENT DONALD TRUMP ?

Laure Mandeville
Paris, Éditions des Équateurs,
2016, 144 pages

Marie-Cécile Naves et Laure Mandeville tentent d'éclairer le phénomène Donald Trump. Après la stupeur provoquée en mai 2016 par l'investiture du milliardaire new-yorkais comme candidat républicain à l'élection présidentielle de novembre, elles reviennent sur l'un des épisodes les plus étonnants de l'histoire politique récente des États-Unis.

Médiatique, rendu célèbre par ses grands projets immobiliers, Trump n'est pour autant pas rompu aux règles du débat politique. Peu porté sur la bienséance et délesté de toute ligne idéologique claire, il se démarque clairement de l'*establishment* républicain, apparaissant début 2016 comme un *outsider* inconséquent face aux favoris Jeb Bush, Ted Cruz et Marco Rubio. Mais contre toute attente, *the Donald* évince un à un ses concurrents. À partir d'analyses assez similaires, les deux auteurs montrent que ce succès était, à certains égards, prévisible.

Ils évoquent d'abord la révolte qu'incarne Trump : ses opinions iconoclastes sur l'immigration, le libre-échange, l'interventionnisme américain et l'OTAN renforcent sa popularité. Elles le rapprochent des populistes

européens comme Marine Le Pen, mentionnée à plusieurs reprises, mais aussi, selon Mandeville, de la révolte « jacksonienne », mouvement « culturel et économique » porté par une classe moyenne blanche lasse des oppositions partisans traditionnelles et méfiantes vis-à-vis des élites financières et du libre-échange. Naves pointe un lien de filiation avec le *Tea Party*, dont Trump aurait largement repris les penchants jacksoniens.

Les deux livres soulignent aussi la singularité du personnage, insaisissable et imprévisible, ainsi que le mythe qu'il a construit autour de son nom. Mandeville invoque par exemple un destin exceptionnel (jeunesse, famille, succès médiatique). Mais ce qui marque encore plus les auteurs, c'est la capacité de Trump à adapter son discours aux circonstances : l'un pointe son « populisme à géométrie variable » (Naves), l'autre le qualifie de « pragmatisme opportuniste » (Mandeville).

D'un point de vue sociologique, il faut voir dans le succès de Trump la mobilisation de la *working class* blanche inquiète pour son avenir, sa situation sociale et son identité fantasmée. C'est l'Amérique oubliée par les élites républicaines et démocrates, oubliée aussi de la mondialisation et de la reprise économique post-crise de 2008.

Les deux ouvrages refusent cependant d'aborder l'hypothèse d'un « fascisme trumpien ». Naves l'effleure tandis que Mandeville la balaye d'un revers de main. Certes, l'absence de corpus idéologique précis empêche de définir catégoriquement Trump comme fasciste ; tout comme son absence d'expérience politique rend bancal tout jugement *a priori*. Pourtant, les similitudes observées avec les droites populistes européennes poussent à poser

plus sérieusement la question. Certes, l'«homme nouveau» et la révolution de la société en faveur d'un accomplissement idéologique n'apparaissent pas dans la doctrine trumpienne ; mais le candidat frôle sans crainte ces piliers principaux du fascisme : pas d'homme nouveau mais un Américain idéal, mâle, blanc, anglophone et chrétien ; pas de table rase, mais une destruction du système politique bipartisan et une contestation profonde du *statu quo*. En outre, le discours du candidat républicain et les expériences fascistes du *xx^e* siècle convergent dans l'expression d'un nationalisme incantatoire, protectionniste et racial. Enfin, comme le rappelle avec virulence Robert Kagan¹, la réminiscence du fascisme s'incarne dans la figure de l'homme fort prônée par le milliardaire : sûr de lui, viril et narcissique, il tient entre ses mains la destinée de la nation.

Brice Zanette

MOYEN-ORIENT

SYRIE. ANATOMIE D'UNE GUERRE CIVILE

Adam Baczko, Gilles Dorronsoro et Arthur Quesnay
Paris, CNRS Éditions, 2016,
416 pages

Ce livre, co-écrit par Gilles Dorronsoro, professeur à l'université Paris 1, et deux doctorants, Arthur Quesnay et Adam Baczko, étudie en profondeur de la guerre civile syrienne. Les auteurs ont réalisé 250 entretiens, pour une bonne partie en Syrie, entre décembre 2012

1. R. Kagan, «This Is How Fascism Comes to America», *The Washington Post*, 18 mai 2016.

et janvier 2013, et en août 2013, à une époque où il était encore possible d'accéder à la zone de guerre. Ils distinguent trois étapes dans la révolution syrienne.

La première, en 2011, est une phase de contestation politique essentiellement pacifique. Une telle contestation paraissait improbable pour la plupart des spécialistes, mais le fait même qu'elle ait existé permet de comprendre *a posteriori* les faiblesses du régime, à savoir son absence de base sociale et son manque de maîtrise des effets politiques du néolibéralisme. Les auteurs mettent également en avant l'influence des printemps arabes, mais aussi les «processus de délibération dans les sphères semi-privées» pour expliquer l'émergence des manifestations. Pour autant, le régime de Bachar Al-Assad ne tombe pas. Les protestataires n'ont pas bénéficié de relais institutionnels, et l'armée syrienne n'a pas joué le rôle de ses homologues tunisienne ou égyptienne. La violence croissante de la répression a, par contre, poussé à la militarisation de la lutte.

Débutent alors une phase «d'insurrection unanime» (2012-2013), avec un phénomène remarquable par rapport à d'autres guerres civiles : l'absence de territorialisation des groupes armés. L'extension rapide des zones contrôlées par l'insurrection se clôt à l'été 2012, au moment où, pourtant, la guerre semblait perdue pour le régime. Ce dernier a pourtant pu regrouper assez ses forces pour résister et empêcher l'insurrection de prendre les bastions de l'armée.

La prolongation des combats produit notamment l'éclatement et la radicalisation de l'insurrection après 2013. Les auteurs soulignent bien que cette phase est d'abord le reflet de «logiques

exogènes», incarnées à la fois par l'intervention de puissances étrangères et par l'implication de deux mouvements transnationaux : Daech et le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK). Ces groupes – qui font l'objet de deux chapitres passionnants – combattent pour la conquête de territoires et l'imposition de modèles politiques radicalement différents.

Les auteurs ne bornent pas leur étude aux combats, à la lutte contre le terrorisme ou aux problématiques humanitaires qui mobilisent la plupart des analystes. Ils s'intéressent à des questions aussi variées que l'administration de la révolution, la mobilisation hors de Syrie, les différents usages de l'islam ou les problématiques économiques.

Clair et bien écrit, cet ouvrage est une référence essentielle pour tous ceux qui s'intéressent au conflit syrien. On regrettera seulement que les informations sur la période post-2013 soient plus parcellaires que celles qui concernent la période 2011-2013. On attend avec impatience les autres travaux de cette équipe, puisque ce livre constitue la première pierre d'un projet d'étude plus large sur les guerres civiles contemporaines.

Rémy Hémez

ROYAUME D'ASPHALTE. JEUNESSE SAOUDIENNE EN RÉVOLTE

Pascal Menoret

Paris, La Découverte/Wildproject, 2016, 288 pages

«Comment peut-on être Saoudien ?» Chacun ou presque a aujourd'hui son opinion sur la politique qu'il conviendrait de mener avec l'Arabie Saoudite.

Les plus réalistes y voient un pôle de stabilité dans un environnement régional troublé ; les moins cyniques s'alarment du soutien aveugle de l'Occident à l'un des régimes les plus rétrogrades au monde. Mais qui connaît l'Arabie Saoudite ? Si, depuis l'arrivée au pouvoir du roi Salmane en janvier 2015 et la sombre guerre de succession qui se joue déjà autour du monarque octogénaire, la gérontocratie qui la gouverne éveille désormais la curiosité, la société saoudienne demeure opaque à l'observateur étranger. Publiée en 2011, la thèse d'Amélie Le Renard «Femmes et espaces publics en Arabie Saoudite» levait le voile sur le sort fait aux femmes. C'est ici aux hommes que Pascal Menoret s'intéresse.

Il le fait par un biais surprenant et *a priori* déroutant : l'étude des rodéos urbains auxquels se livrent les jeunes marginaux de Riyad pour échapper au sentiment d'ennui (*tufush*) qui les submerge et pour manifester leur colère contre l'étouffante répression. Il ne faudrait pas cependant réduire le *Saudi drifting* à une déclinaison moyen-orientale de *Fast and Furious*. Les conducteurs qui s'y adonnent sont plus souvent des Bédouins lumpen-prolétariés que des enfants de cheikhs ; les voitures qu'ils utilisent sont des berlines japonaises, pas des voitures de sport customisées.

Dans une «ville sur autoroute», dés-humanisée, sans centre géographique, convertie au tout-automobile, les jeunes essaient de se réapproprier un espace dont ils se sentent exclus. Dans un pays d'où toute forme d'expression politique est bannie, où le clientélisme règne en maître, où la surveillance policière est omniprésente, où la séparation sourcilleuse des genres exacerbe les frustrations, les jeunes qui veulent mal se conduire conduisent mal. Les

pilotes ne se contentent pas de faire crisser des pneus. L'alcool et les drogues s'échangent (le Captagon est la drogue la plus répandue). Les tabous sexuels sont violés. Le monde des rodéos renvoie «l'image macabre et inversée de la société saoudienne».

Pascal Menoret a d'abord publié son livre en anglais chez Cambridge University Press en 2014. Profitant d'une résidence d'écrivain, il l'a traduit en français. S'il reprend une partie de sa thèse soutenue en 2008, sa démarche est volontiers interdisciplinaire et emprunte moins à l'histoire qu'à l'urbanisme. Il a exploité les archives personnelles de l'architecte Constantinos Doxiadis qui, au début des années 1970, a entrepris la rénovation urbaine de Riyad, essayant, comme Le Corbusier à Chandigarh ou Niemeyer à Brasilia, de forger la «ville du futur», mais se heurtant aux intérêts patrimoniaux des cheikhs.

C'est surtout à l'anthropologie que la démarche de Pascal Menoret est redevable. Il relate ses deux années de terrain à Riyad à la première personne du singulier, sans hésiter à évoquer les difficultés rencontrées. C'est que la société saoudienne ne se laisse pas pénétrer facilement. Pascal Menoret raconte avec beaucoup d'humilité la méfiance qu'il a suscitée en raison de ses origines – il n'est pas musulman et était suspecté d'être un espion –, et les résistances qui lui ont été opposées – il a dû renoncer à enquêter dans les tribus bédouines du Haut Najd pour se concentrer sur les réseaux informels de la capitale. Au-delà de ce qu'il nous apprend sur la société saoudienne, son livre est un modèle de recherche en anthropologie politique.

Yves Gounin

ASIE

CHINA'S FUTURE

David Shambaugh
Cambridge, Polity Press, 2016,
224 pages

David Shambaugh, professeur à l'université George Washington, un des meilleurs spécialistes nord-américains de la Chine, se consacre à un exercice risqué mais utile : anticiper les différents scénarios que pourrait suivre la Chine pour son développement économique, politique et social au cours des prochaines décennies.

Son anticipation principale – thèse centrale – est assez classique : si le régime ne se réforme pas politiquement, le développement économique stagnera, ce qui exacerbera les problèmes sociaux déjà aigus et entraînera à terme le déclin du Parti communiste chinois (PCC).

Il considère que quatre choix principaux se présentent à la Chine – le «néototalitarisme», l'«autoritarisme dur», l'«autoritarisme doux», et la «semi-démocratie» – et que la Chine de Xi Jinping s'engage actuellement sur la voie de l'«autoritarisme dur».

Ce diagnostic tend aujourd'hui à être confirmé par les déclarations officielles du président chinois, sa volonté affichée de renforcer le contrôle du Parti dans de nombreux secteurs (arts, recherche, médias, justice, etc.), et les méthodes de recadrage idéologique et politique strict des officiels du parti, des ministères et de l'armée dans le cadre de la campagne anticorruption (dénonciations, séances de critique et d'autocritique, confessions publiques

forcées, emprisonnement de longue durée) – recadrage renforcé fin octobre à l’issue du 6^e plenum du Comité central du PCC.

Toutefois, le lien entre ces évolutions récentes et le déclin à terme du PCC n’est pas évident. La réserve principale que l’on pourrait formuler à la lecture du livre concerne la capacité d’adaptation du PCC. L’auteur rappelle à juste titre que le concept d’« adaptation politique » est crucial pour comprendre la situation du PCC aujourd’hui. Soit le régime s’adapte et, plus inclusif, augmente ses chances de survie politique, soit il échoue dans son adaptation et « finit par mourir ». Shambaugh semble considérer que les capacités d’adaptation du Parti sont aujourd’hui faibles. Cette évaluation est sujette à débat : on pourrait au contraire considérer que ces capacités d’adaptation se sont renforcées ces dernières années, notamment avec le développement des nouvelles technologies de l’information et de la communication, que le PCC utilise intensivement. Les nombreux capteurs et outils d’analyse connectés (*big data*, analyse du contenu des réseaux sociaux, sondages en ligne, etc.) l’aident à dessiner en temps réel une cartographie détaillée – ville par ville, province par province – des attentes de la population, revendications et mouvements sociaux. Le Parti prend ces éléments en compte pour maintenir l’ordre et préserver sa légitimité autant que possible, en ajustant notamment le niveau de répression et sa communication en fonction du contexte et des populations cibles.

Plus généralement, il demeure osé d’anticiper le déclin du Parti communiste chinois compte tenu de son assise bureaucratique et populaire (plus de 88 millions de membres), et surtout de son omniprésence actuelle dans toutes

les structures et à tous les niveaux de la société chinoise – des comités de résidents aux directions d’université. La question qui se pose aujourd’hui, à moins d’un an du XIX^e congrès du PCC, est avant tout celle de la durée de l’ère Xi Jinping (dont la présidence devrait au moins se poursuivre jusqu’à 2022), et de son influence au-delà.

Alice Ekman

LES FILS DE PRINCES : UNE GÉNÉRATION AU POUVOIR EN CHINE

Jean-Luc Domenach

Paris, Fayard, 2016, 272 pages

Après *Mao, sa cour, ses complots. Derrière les Murs rouges*, (Fayard, 2012), Jean-Luc Domenach reprend son travail minutieux d’exploitation des mémoires et biographies de dirigeants communistes et de leur entourage pour donner cette fois « une place centrale aux enfants de la caste ».

Les premiers chapitres divisent ces fils de prince en trois générations. « Les enfants de la révolution », nés dans les années 1920-1930 et considérablement marqués par les circonstances difficiles de leur enfance avant la victoire des communistes, sont globalement peu parvenus à grimper les échelons du pouvoir. « Les enfants de la caste », nés dans les années 1940 et élevés dans des conditions nettement plus privilégiées, ont joué un rôle dans « l’acclimatation à une forme de capitalisme ». La troisième génération, pourtant profondément marquée par la Révolution culturelle, est celle qui est parvenue à s’imposer au sommet du pouvoir.

Les chapitres suivants sont consacrés aux épreuves formidables qu’ils ont

dû traverser : le Grand Bond en avant, le retour forcé d'URSS, les envois à la campagne et la découverte de la misère rurale, et surtout la Révolution culturelle. Le chapitre 6 présente les privilèges, les parachutages et la réinstallation de la caste au sortir de la Révolution culturelle. Les dénonciations des injustices et violences se multiplient alors sans que les fils de prince y prennent part cette fois, hormis Wei Jingsheng et la journaliste et militante démocratique Dai Qing, connue pour sa demande d'une « cinquième modernisation » : la démocratie.

L'ouvrage décrit bien l'accumulation d'atouts dont bénéficient les fils de prince, au point de devenir parmi les plus compétents pour gouverner un pays aussi complexe que la Chine : outre une connaissance hors pair des arcanes du pouvoir de par leurs relations familiales, ils ont beaucoup appris en tant que secrétaires (d'un haut dirigeant militaire, dans le cas de Xi Jinping), ou de parachutages plus ou moins réussis à des fonctions politiques, ou d'un accès privilégié aux études en Chine mais également à l'étranger, où ils sont les premiers à partir (et à apprendre les méthodes capitalistes et le commerce international), sans compter leurs précieux réseaux, parfois dédoublés par un beau mariage.

Sur le plan économique, ils sont merveilleusement bien placés pour s'imposer. Les familles se partagent entre activités publiques et privées, ce qui facilite la corruption à laquelle assiste au Fujian le futur président chinois et qui lui inspire sa campagne de rectification. « Cette mécanique transgressive va transformer partiellement la caste issue de l'histoire maoïste en une couche sociale composée de candidats potentiels à la richesse et au pouvoir politique car capables de manœuvrer

la combinaison centrale entre un pouvoir qui se dit communiste et des entreprises qui se disent capitalistes. » De plus, une fois écartées, avec la répression de 1989, tentation et possibilité d'un virage démocratique, Pékin gagne la confiance nécessaire pour développer son propre capitalisme « à la fois acceptable pour le pouvoir et crédible pour le peuple ». Forts de leur unité dans leur diversité, qui leur confère souplesse et capacité d'adaptation, les fils de prince profitent de la modernisation et de la mondialisation pour s'enrichir tout en sauvant le régime.

Cet ouvrage, outre son intérêt historique et documentaire, offre ainsi toutes les clés pour comprendre l'ascension implacable des fils de prince, dotés d'une « double aptitude à s'adapter au monde d'aujourd'hui tout en restant fidèles à leur pays et à leur parti ».

Émilie Frenkiel

INDIA AT THE GLOBAL HIGH TABLE

Teresita Schaffer
et Howard Schaffer
Washington D.C., Brookings
Institution Press, 2016, 352 pages

Anciens diplomates, les auteurs apportent dans ce nouvel ouvrage un éclairage particulièrement intéressant sur les pratiques diplomatiques indiennes. La première partie – assez classique – propose une analyse systémique de la politique indienne : les grands principes depuis l'indépendance, les différentes visions que les dirigeants indiens ont de la place de leur pays dans le monde, les mécanismes de la prise de décision en politique étrangère.

Cette partie rappelle que depuis l'indépendance la politique étrangère indienne se caractérise par deux grandes constantes. Elle a toujours cherché à imposer l'Inde comme puissance prédominante dans son environnement immédiat et s'est toujours attachée à tracer une voie singulière – proprement indienne – sur la scène mondiale, sous la forme du non-alignement des années 1950 aux années 1980, ou sous celle de l'autonomie stratégique depuis les années 1990. Troisième principe directeur depuis les années 1990 : faire de la croissance économique un levier de puissance.

Le meilleur de l'ouvrage se trouve dans la deuxième partie, consacrée à l'étude des pratiques de négociation indiennes. En l'espèce, les auteurs analysent ces pratiques surtout au prisme de la relation indo-américaine et de ses divers dossiers (sécurité et défense, nucléaire, économie). Mais les caractéristiques qu'ils décrivent valent pour l'ensemble des relations extérieures indiennes. Les auteurs rappellent ainsi que, quel que soit l'organe partie prenante des négociations – Bureau du Premier ministre, ministères des Affaires étrangères, du Commerce ou de la Défense – les négociateurs indiens sont en sous-effectif. Les décisions sont, elles, prises en lien étroit avec le sommet de la hiérarchie politico-administrative. Par ailleurs, les dossiers classés prioritaires font l'objet d'une préparation très détaillée. Mais ceux considérés comme secondaires accusent d'inévitables retards, « résultat d'un système qui récompense la prudence et "l'absence d'erreurs" plus que l'efficacité ou la prise de risque ».

Concernant le style de négociation indien, les auteurs le décrivent comme un « mélange de noblesse d'esprit et de dureté ». Les négociateurs indiens répugnent ainsi à se trouver dans une

position de demandeurs, d'abord parce que cela blesse leur fierté, ensuite parce qu'ils craignent d'être désavantagés s'ils font le premier pas. Autre caractéristique, ils témoignent d'une susceptibilité exacerbée sur les questions de souveraineté, et d'une volonté farouche d'éviter tout engagement qui mettrait le pays dans une situation de dépendance. Ces caractéristiques s'exacerbent en contexte multilatéral où, d'après les auteurs, les Indiens abordent les dossiers sur le registre de la moralité et de l'équité. Ils s'enferment alors dans une position maximaliste, qui conçoit les négociations comme un jeu à somme nulle, et le compromis comme un aveu de faiblesse. Ils peuvent même opposer un « non » catégorique à certains accords, quitte à saborder l'ensemble d'un processus de négociation multilatéral (comme cela fut le cas en 2014, lorsque l'Inde mis en péril les accords conclus à la 9^e conférence ministérielle de l'OMC à Bali).

Ouvrage riche et instructif, *India at the Global High Table* a en somme le grand mérite de montrer combien diplomates et négociateurs indiens sont collectivement imprégnés de la « conviction que l'Inde est unique, et qu'elle peut donc exiger des solutions uniques ».

Isabelle Saint-Mézard

MIGRANTS, REFUGEES AND THE STATELESS IN SOUTH ASIA

Partha S. Gosh
New Delhi, Sage Publishing, 2016,
384 pages

L'ouvrage de Partha S. Gosh constitue une référence concernant la typologie et l'impact des différentes formes de migrations en Asie du Sud. Il est

un apport inédit à la littérature académique, en ce qu'il s'appuie sur l'étude des dimensions culturelles de la migration les moins explorées, en démontrant que la définition juridique classique (celle des Nations unies) des concepts de migrants, réfugiés et apatrides, n'est pas pertinente dans le cas sud-asiatique, ce pour des raisons politiques, sociales et historiques.

L'auteur s'appuie sur diverses théories sur la migration – approches géographique, économique, de développement et de genre – développées dans la littérature académique occidentale. Pour dresser une cartographie de la scène migratoire sud-asiatique sur les soixante dernières années, il catégorise 50 millions de migrants, réfugiés et apatrides en huit catégories différentes. Il passe en revue les migrations (chapitre 1) liées aux incertitudes de la Partition de 1947, la situation des apatrides, les conflits interethniques, mais aussi les échecs dans la construction de la nation en Asie du Sud.

Le pays hôte accueille dans un premier temps les réfugiés avec bienveillance. Le temps passant, la sympathie initiale se transforme en inquiétude. L'influence politique, religieuse, économique ou culturelle des migrants peut attiser des divisions au sein du pays hôte (chapitre 2).

La guerre civile est l'une des causes les plus connues de migrations inter-étatiques. Ces mouvements de populations actionnent la variable sécuritaire : des tensions se développent entre l'État en proie à la guerre civile et ses voisins. Durant la guerre d'indépendance du Bangladesh en 1971, l'Inde accueille près de 10 millions de réfugiés, elle soutient et arme la guérilla bengalie ; d'où une escalade des tensions entre Inde et Pakistan.

Sur les huit pays sud-asiatiques, seul l'Afghanistan a signé la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son protocole de 1967. L'auteur interroge la nécessité pour les États d'adopter un régime spécifique pour l'accueil des réfugiés. Au cœur du débat, on retrouve la dualité entre le concept d'universalité des droits de l'homme et celui du relativisme culturel enchâssé dans les discours de la décolonisation. Dans le cas sud-asiatique, les États préfèrent se fonder sur une approche légale nationale. L'auteur conclut qu'en dépit de l'absence de conventions spécifiques, les gouvernements agissent en faveur du soutien et de la reconnaissance des migrants, réfugiés et apatrides (chapitre 4).

Les dimensions culturelles et psychologiques sont transposées d'un pays à l'autre lorsque les populations migrent (chapitre 6), avec un double impact : les migrants influencent la société dans laquelle ils arrivent, et vice versa. On retrouve ce métissage dans les arts et la culture. Les tensions sociales au sein du pays d'accueil se ressentent au travers de la psychologie individuelle et collective. Par exemple, il ne se passe pas un seul jour sans que l'Inde produise un film relatant l'épisode de la Partition. Les mouvements de migrants et de réfugiés ne reflètent pas seulement la destruction et la misère, ils sont aussi à l'origine d'une créativité artistique florissante. Autre exemple : celui de l'influence portugaise dans la musique des films indiens.

Ainsi, il semble qu'en dépit de ses problèmes économiques, démographiques, environnementaux et de sa diversité culturelle, l'Asie du Sud n'a en rien perdu son esprit humanitaire.

Charza Shahabuddin

PRE

■ **Jean-François Daguzan**, *Europe's Mediterranean Policy: Thirty Years of Missed Opportunities*

The European Union has been trying to define a strategy in the Mediterranean for over three decades. Neither the Barcelona Process, the European Neighbourhood Policy, nor the Union for the Mediterranean have managed to create a Mediterranean community for development or security. The current outlook is not promising, despite the increased urgency for a strategy of this kind given the situation in several countries on the southern shore of the Mediterranean as well as conflict in the east and the Sahel.

■ **Thibaut Jaulin**, *Migration in the Mediterranean: An Asylum Crisis*

The economic prosperity of the “Thirty Glorious Years”, the 1973 oil crisis and the Gulf War in 1991 all made a huge impact on migration around the Mediterranean rim. Illegal immigration into Europe increased during the 1990s and 2000s. Mechanisms to control migration that are currently in place are proving to be totally incompatible with the post-revolution Arab world. Europe is now facing a three-tier economic, refugee, and asylum crisis.

■ **Michel Peraldi**, *The Euro-Mediterranean “Migration Business”*

Marseille has long been a prime hub of the “suitcase commerce”. Exchanges with the Maghreb have been particularly numerous due to the size of the Algerian community in the south of France and the importance of the *trabendo* (black market) in the Algerian economy. For about twenty years, however, Istanbul has started to replace Marseille as the center of the “migration business”. Numerous ramifications are being felt in Asia as a consequence of trades flow generated by migrants.

■ **Fernando del Pozo, Ferdinando Sanfelice di Monteforte and Patrick Hebrard**, *Naval Diplomacy in the Mediterranean*

Although the concept of “naval diplomacy” dates only to the 1970s, it describes a very old phenomenon present throughout the history of the Mediterranean; since Classical times, naval forces have been used for political ends. Today, power relations are beginning to change in the Mediterranean. The United States is steadily withdrawing, leaving room for other players, Russia in particular. Europe, undermined by internal divisions and the economic crisis, is not in a position to impose itself.

■ **David Amsellem**, *Troubled Waters of the Eastern Mediterranean?*

Since 2009, several substantial gas deposits have been discovered in the Eastern Mediterranean. Israel in particular has been particularly lucky, which has not failed to have an impact on relations with neighboring countries. Tensions have increased

with Lebanon, for example, and the delimitation of the Israel-Lebanon maritime border has been the object of dispute. The recent discovery of a “super giant” deposit in Egyptian waters should see some changes in the region’s energy balance.

■ **Alice Ekman, *New Chinese Activism in the Mediterranean***

Chinese presence in the Mediterranean is increasing: propositions for cooperation forums with various southern European countries, investment in port terminals, military maneuvering, evacuation of citizens, etc. The Mediterranean is probably not at the top of China’s list of concerns, but it remains a necessary point of passage for Chinese exports to Europe, and it plays a significant part in the strategic thinking behind the new silk roads.

■ **Dmitri Trenin, *Russia-NATO: Controlling Confrontation***

Current hostilities between the United States, NATO and Russia, though they might not be at Cold War levels, do indicate real danger. NATO’s continued expansion toward the east and the deployment of defensive American antimissiles in Europe constitute serious strategic problems for Moscow. Military reactions on both sides remain restrained. Hostilities will not disappear immediately, but renewed political dialogue could bring the situation into check.

■ **Jean-Paul Paloméros, *Adapting the Atlantic Alliance for the New Geostrategic Environment***

The Warsaw Summit finalized decisions taken during the Wales Summit, which will improve the Alliance’s reactivity and adaptability within a strategic context. Collective defense, cooperative crisis management and security should all be based on reinforced member states’ budgets, on the development of new capacities in terms of intelligence, surveillance and cyber defense, and on renewed cooperation between NATO and the European Union.

■ **Louis Gautier, *Salvation by Arms? European Defense and Revival of the Union***

In the context of a resurgence of terrorism, Europe is now facing a complex geostrategic environment at the heart of which a clear *continuum* between issues of security and defense is emerging. Confronted with this worrying situation, the temptation towards nationalist withdrawal is particularly strong. Elaborating collective security is, however, more pressing than ever, and if it is to succeed, must be founded on pragmatic solutions.

■ **Jolyon Howorth and Vivien Schmidt, *Brexit: What Happened? What is Going to Happen?***

The Brexit referendum demonstrated the fundamental reticence of the British to embrace the ethos underpinning the European construction, the powerlessness of

politicians to explain it clearly to the public, the particular difficulties of the main political parties involved, as well as the development of a specifically English nationalist sentiment. For now, no one can predict what the actual clauses of Brexit will look like. But it could provide the opportunity for a real new deal for European integration.

■ **Tanguy Struye de Swielande**, *Obama, or the Return to Realpolitik*

Assessments can now start being made from Barack Obama's presidency. In terms of foreign policy, two clear axes emerge: on the one hand is the desire to withdraw from the Middle East, beset by the rise of ISIS, and on the other, a "pivot" towards Asia, with the aim to slow China's expansion. In general, Obama demonstrated great restraint on the international scene, preferring to concentrate efforts on nation building at home.

■ **Amélie Zima**, *Nato Summit in Warsaw: An Assessment*

In July 2016 in Warsaw, allies decided to reinforce NATO's eastern front. For the Alliance, this step had three implications: it demonstrated its unity and solidarity, the necessity to confront current hostilities with Russia, and the partial failure of its partnership policies. However, one point was avoided at the summit, leaving a question mark hovering over the credibility of the Alliance's framework in light of the rise of illiberal regimes in several of its member countries.

■ **Thibault Bouterin**, *Ethnic Parties in the Western Balkans*

Ethnic parties play an important role in the political scene in the western Balkans. As long as their leaders adhere to the current functioning of countries' institutions, they do not necessarily represent a danger to democracy. However, in several countries, nationalist leaders are playing with fire. They are expressing doubts about democratization and stabilization in the region, which are two fundamental conditions for any hypothetical accession to the European Union.

VOLUME XLVII, N° 1, MARS 2016

Études *internationales*

Section thématique

**Quand l'international passe au vert
L'appropriation de la question environnementale
par les organisations internationales**

Sous la direction de Lucile Maertens et Marieke Louis

Lucile Maertens et Marieke Louis, Quand les organisations internationales se mettent au vert. Acteurs, instruments et effets de l'appropriation de la question environnementale • Lukas Schemper, La prévention des catastrophes naturelles et les organisations internationales du temps de la SDN au lendemain de la guerre froide. Quelle place pour l'environnement? • Lucile Maertens, Quand les Casques bleus passent au vert. Environnementalisation des activités de maintien de la paix de l'ONU • Marieke Louis, Emplois verts ou emplois tout court? L'OIT et l'environnement (1970-2015) • Swann Bommier, Responsabilité environnementale des entreprises et régulation extraterritoriale. L'implantation de Michelin en Inde à l'épreuve des Principes directeurs de l'OCDE

Essai analytique

Audrey Alejandro, Réflexivité et « domination occidentale ». Avancées et perspectives pour un programme de recherche prometteur en Relations internationales



HAUTES ÉTUDES
INTERNATIONALES



UNIVERSITÉ
LAVAL

Québec, Canada

Les publications de l'Ifri

Politique étrangère

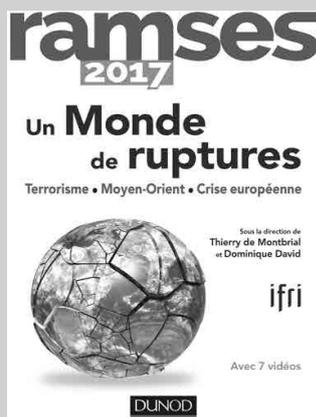
Politique étrangère est diffusée sur abonnement et en librairie. L'ensemble des sommaires est consultable sur Ifri.org et une version numérique de la revue est disponible sur les portails Persee.fr et CAIRN.info.



Au sommaire du dernier numéro :
Amérique latine : les espoirs déçus ?
L'Europe sans boussole

Politique étrangère, vol. 81, n° 3,
automne 2016, 212 pages, 23 €

À découvrir sur le blog politique-etrangere.com : archives, entretiens inédits, podcasts, revues de presse, réactions de lecteurs, etc.



RAMSES

Le *Rapport annuel mondial sur le système économique et les stratégies (RAMSES)*, ouvrage publié chaque année sous la direction de Thierry de Montbrial et Dominique David, offre un panorama approfondi de l'actualité internationale et fournit une analyse prospective de l'évolution du monde.

RAMSES 2017. Un Monde de ruptures, Thierry de Montbrial et Dominique David (dir.), Paris, Ifri/Dunod, septembre 2016, 352 pages, 32 €.

La liste exhaustive des publications de l'Ifri peut être consultée sur Ifri.org.

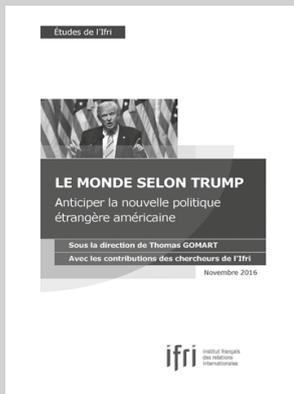




L'IFRI A PUBLIÉ RÉCEMMENT

Le monde selon Trump. Anticiper la nouvelle politique étrangère américaine

Sous la direction de Thomas Gomart

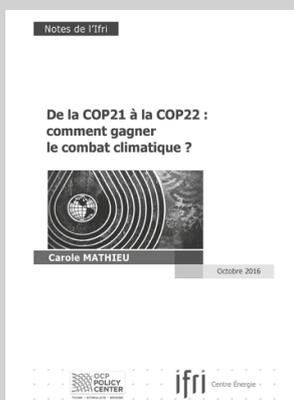


Quelle politique étrangère Donald Trump conduira-t-il ? Une semaine après l'élection présidentielle américaine, les chercheurs de l'Ifri se mobilisent pour répondre à cette question. L'étude qu'ils vous proposent de lire regroupe 14 contributions et couvre un large spectre de sujets, de l'avenir des relations entre Washington et Pékin à l'engagement américain au Moyen-Orient, en passant par l'évolution possible du lien transatlantique. Elle se veut une aide à la prévision, et donc à la décision.

Études de l'Ifri, novembre 2016, disponible à l'adresse suivante : <www.ifri.org>.

De la COP21 à la COP22 : comment gagner le combat climatique ?

Carole Mathieu



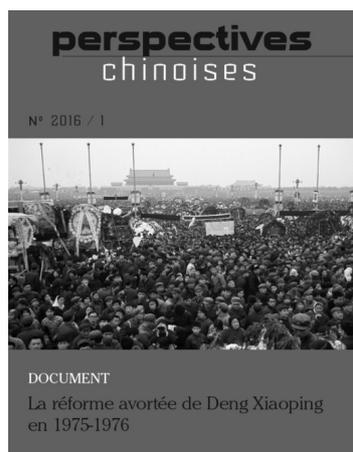
En décembre 2015, la COP21 a abouti à un nouvel accord international dans le domaine de la lutte contre le réchauffement climatique, ouvrant la voie à un changement d'échelle des efforts d'atténuation et d'adaptation. La nécessité d'agir vite ayant été fermement exprimée, 2016 fait figure d'année test pour la crédibilité des engagements pris à Paris. En décembre 2015, la COP21 a abouti à un nouvel accord international dans le domaine de la lutte contre le réchauffement climatique, ouvrant la voie à un changement d'échelle des efforts d'atténuation et d'adaptation. La nécessité d'agir vite ayant été fermement exprimée, 2016 fait figure d'année test pour la crédibilité des engagements pris à Paris.

Notes de l'Ifri, octobre 2016, disponible à l'adresse suivante : <www.ifri.org>.



2015/4

Façonner l'Internet chinois.
Dispositifs politiques, institutionnels et technologiques dans la gouvernance de l'Internet
Dossier dirigé par
Séverine Arsène (CEFC)



2016/1

Document :
La réforme avortée de Deng Xiaoping en 1975-1976
par David Zweig (HKUST)



2016/2

Quel ordre international veut la Chine ?
Entre réformisme et révisionnisme
Dossier dirigé par
Jean-Pierre Cabestan (HKBU)



2016/3

Politique chinoise dans les mers de Chine.
Souveraineté, sécurité et coopération
Dossier dirigé par
Sébastien Colin (CEFC, INALCO)

Revue de recherche française trimestrielle, *Perspectives chinoises* est publiée depuis 1992 par le Centre d'études français sur la Chine contemporaine (CEFC) basé à Hong Kong.

Revue **pluridisciplinaire**, elle vise à proposer une perspective universitaire sur le monde chinois contemporain dans les domaines politique, économique, social et culturel.

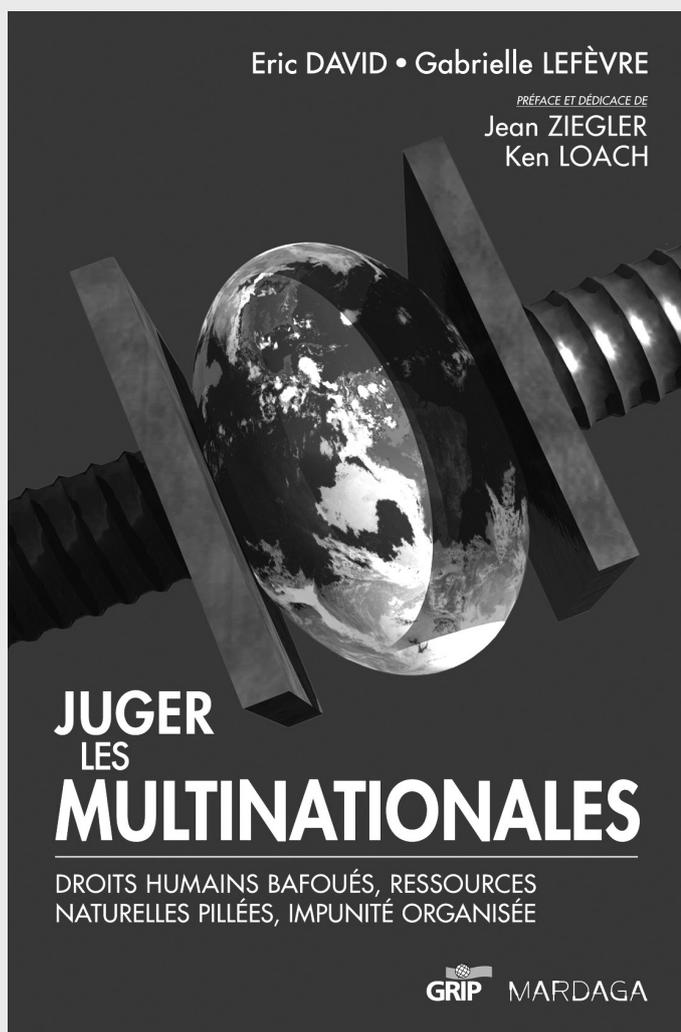
Chaque numéro contient un **dossier spécial**, dirigé par un spécialiste reconnu internationalement, ainsi que des contributions indépendantes. Les articles publiés dans la revue sont **évalués anonymement**.

Indexée dans **8 portails internationaux**, référencée dans 3 disciplines par le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES), *Perspectives chinoises* est disponible en ligne via EBSCO, Informat, ProQuest, revues.org, JSTOR et le site du CEFC.

Perspectives chinoises accepte les **contributions** d'articles couvrant un large champ de sujets sur la Chine contemporaine. Pour tout renseignement, contactez-nous à l'adresse suivante : chinaperspectives@cefc.com.hk.

Plusieurs types d'**abonnements** aux versions papier et électronique sont disponibles. Pour plus d'informations, rendez-vous sur notre site internet www.cefc.com.hk ou contactez Henry Wu : cefc@cefc.com.hk.

LE RECOURS À LA JUSTICE, C'EST L'ARME DES VICTIMES !



« Les mots sont des armes. Ce livre est très important; c'est un outil pour contrer les conséquences désastreuses de la toute-puissance des grandes entreprises. Les auteurs nous posent la question: ces immenses sociétés multinationales sont-elles compatibles avec un avenir démocratique? Comment envisager un monde où nous pourrions protéger les ressources de la Terre et offrir à tous une vie digne et sûre, tant que le pouvoir réside aux mains de ces géants voraces? Le temps n'est-il pas venu de les consigner, à l'instar des dinosaures, dans les livres d'Histoire? »

Ken Loach

Dans cet ouvrage, les auteurs examinent quelques-uns des crimes les plus significatifs commis par des multinationales. Des crimes qui ont fait l'objet de poursuites judiciaires ou de « procès citoyens », que ce soit sur le plan national ou international.

Ils expliquent aussi comment ces sociétés ont conquis, au cours du XX^e siècle, de vastes marchés. Une montée en puissance – et en impunité – grâce notamment au soutien des États-Unis. Après avoir analysé l'inefficacité des mécanismes de régulation (Banque mondiale, OMC, OCDE) et s'être interrogés sur le projet de grand marché transatlantique, les auteurs rappellent que les multinationales n'échappent pas au droit. Le recours à la justice, c'est l'arme des victimes! À quand un « tribunal pénal international » apte à juger les exactions de ces colosses industriels ?

Eric David, professeur émérite de droit international de l'Université libre de Bruxelles (ULB), auteur de nombreux articles juridiques et d'ouvrages de droit international dont certains sont devenus des classiques. **Gabrielle Lefèvre**, journaliste spécialisée dans les problèmes de développement, d'urbanisme et d'évolution sociétale, chroniqueuse sur le site de débat citoyen www.entreeslignes.be.

Un livre de 190 pages, **16 €**, vendu en librairie ou disponible au GRIP.
(T. 0032.2/241 84 20 – publications@grip.org – www.grip.org)

Depuis le 1^{er} janvier 2016, politique étrangère a changé de diffuseur !



politique étrangère

Découvrez nos nouvelles offres d'abonnement sur le site www.revues.armand-colin.com

- ✓ Bénéficiez de services exclusifs sur le portail de notre diffuseur
- ✓ Accédez gratuitement à l'ensemble des articles parus depuis 2007
- ✓ Choisissez la formule papier+numérique ou e-only

TARIFS 2016

► S'abonner à la revue		France TTC	Étranger HT*
Particuliers	papier + numérique	80,00 €	100,00 €
	e-only	65,00 €	80,00 €
Institutions	papier + numérique	170,00 €	190,00 €
	e-only	130,00 €	150,00 €
Étudiants**	papier + numérique	70,00 €	75,00 €
	e-only	50,00 €	55,00 €

* Pour bénéficier du tarif Étranger HT et être exonéré de la TVA à 2,1 %, merci de nous fournir un numéro intra-communautaire

** Tarif exclusivement réservé aux étudiants sur présentation d'un justificatif

► Acheter un numéro de la revue	Tarif	Numéro (format X-20XX)	Quantité
Numéro récent (à partir de 2014)	23,00 €
Numéro antérieur à 2014	20,00 €
TOTAL DE MA COMMANDE		 €

Bon de commande à retourner à :

ARMAND COLIN - Service Clients - 5, rue Laromiguière - 75240 Paris Cedex 05, France
Tél. 0 820 065 095 - Fax. 01 40 46 49 93 - revues@armand-colin.com

Adresse de livraison

Raison sociale :
 Nom : Prénom :
 Adresse :
 Code postal : |_|_|_|_| Ville : Pays :
 Courriel :@.....

Règlement à l'ordre de Dunod Éditeur

- Par chèque à la commande
- À réception de facture (institutions uniquement)
- Par mandat administratif (institutions uniquement)

Date : __/__/____

Signature (obligatoire)

Je souhaite effectuer mes démarches en ligne ou par courriel/téléphone

- ✓ Je me connecte au site www.revues.armand-colin.com, onglet « ÉCO & SC. POLITIQUE »
- ✓ Je contacte le service clients à l'adresse revues@armand-colin.com ou au 0 820 065 095

Toute commande implique que vous ayez préalablement pris connaissance des conditions générales d'abonnement disponibles à cette adresse : <http://www.revues.armand-colin.com/cga>
 Les informations collectées nous permettront de mieux servir votre commande et de vous informer sur nos produits et services. Conformément à la loi du 6 août 2004 (N° 2004-801) modifiant la loi française « Informatique et Libertés » de 1978, vous disposez d'un droit d'accès, de modification et de suppression des données qui vous concernent. Pour l'exercer, vous pouvez nous adresser un courrier à Dunod - Service Ventes Directes - 5, rue Laromiguière - 75240 Paris Cedex 05, ou par mail à infos@dunod.com





Paris - Bruxelles

DEVENEZ MEMBRE INDIVIDUEL DE L'IFRI

Pour vous, un accès privilégié à nos manifestations

L'Ifri organise plus de 120 événements par an, à Paris et Bruxelles :
conférences internationales, petits déjeuners débats, séminaires, tables rondes...

Membre individuel, vous assisterez à ces événements, mais aussi à :

- un cycle de conférences qui vous est exclusivement réservé ;
- des rencontres bimestrielles, à Bruxelles, autour des chercheurs de l'Ifri ;
- la conférence annuelle de présentation du *RAMSES* (Rapport annuel mondial sur le système économique et les stratégies).

Accédez à des analyses et publications en continu

- la revue trimestrielle *Politique étrangère* au tarif préférentiel de 65 euros par an ;
- le rapport annuel *RAMSES* ;
- les *Notes de l'Ifri* et les *Actuelles*, publications électroniques de nos unités de recherche ;
- la *newsletter* mensuelle *Ifri Actualités*.

Impliquez-vous dans la vie de l'Ifri

Membre de l'Ifri, vous votez à son assemblée générale, et recevez personnellement le Rapport annuel d'activité.

→ Tarifs 2016 :

- Membre individuel classique (avec l'abonnement à *Politique étrangère*) : 220 euros
- Membre individuel sans abonnement à *Politique étrangère* : 155 euros

Pour de plus amples informations, contactez :
Barbara M'Chiri, chargée des relations avec les membres individuels
Email : mchiri@ifri.org ou tél. : +33 (0)1 40 61 60 00

Conseil d'administration de l'Ifri

Président

Thierry de MONTBRIAL

président de l'Ifri, membre de l'Académie des sciences morales et politiques

Vice-président secrétaire

Louis SCHWEITZER

commissaire général à l'investissement

Trésorier

François DROUIN

président de la Société du tunnel du Mont-Blanc

Membres

Robert BADINTER

ancien ministre, ancien sénateur

Marianne BASTID-BRUGUIÈRE

membre de l'Académie des sciences morales et politiques

Catherine BRÉCHIGNAC

secrétaire perpétuel de l'Académie des sciences

Jean BURELLE

président, Burelle S.A.

Jean-Pierre CHEVÈNEMENT

ancien ministre, ancien sénateur

Nathalie DELAPALME

directeur de la recherche et des politiques publiques pour la Fondation Mo Ibrahim

Mireille DELMAS-MARTY

professeur émérite au Collège de France, membre de l'Académie des sciences morales et politiques

Hervé GAYMARD

ancien ministre, député de la Savoie, président du Conseil départemental de la Savoie

Elisabeth GUIGOU

ancien ministre, présidente de la Commission des affaires étrangères à l'Assemblée nationale

Mémona HINTERMANN

membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel

Stanislas de LABOULAYE

senior vice-président de Sovereign Global Solutions

Didier LALLEMENT

conseiller maître, Cour des Comptes

Mathilde LEMOINE

Group Chief Economist, Groupe Edmond de Rothschild

André LÉVY-LANG

professeur associé émérite, université Paris Dauphine

Jean-Claude MEYER

vice-président de Rothschild International

Serge SUR

professeur émérite, université de Paris 2

Mostafa TERRAB

président-directeur général du Groupe OCP

Directeur

Thomas GOMART

politique étrangère

Politique étrangère est la plus ancienne revue française de débats et d'analyse sur les grandes questions internationales. Les textes qu'elle publie sont le résultat de travaux originaux, n'ayant pas fait l'objet d'une publication antérieure.

Les textes soumis à la rédaction sont anonymement évalués dans un système de lectures multiples, par les pairs. Les lecteurs peuvent être membres du comité de rédaction ou extérieurs, français ou étrangers, choisis en raison de leur compétence.

Soumission des textes

Les manuscrits proposés à la revue doivent compter 30 000 signes environ (espaces inclus), y compris tableaux, formules, notes et références bibliographiques. Ils doivent être accompagnés d'un résumé de 600 signes maximum en anglais, ainsi que d'une courte biographie de l'auteur. En cas d'acceptation du texte, après lectures anonymes, la version mise au point par la rédaction est envoyée pour approbation à l'auteur.

Correspondance

Les textes peuvent être envoyés par courriel à :
david@ifri.org ou pe@ifri.org

Ils peuvent également être envoyés en double exemplaire, accompagnés d'un CD, à :
Politique étrangère

Ifri
27, rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15

L'Institut français des relations internationales est un organisme scientifique reconnu d'utilité publique ; en vertu de ses statuts, il ne prend pas parti et n'a pas d'opinions qui lui soient propres. La revue *Politique étrangère* a pour but de faire connaître les points de vue les plus divers. Les opinions qui y sont exprimées n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Abonnements et vente au numéro

REVUES ARMAND COLIN

Service Clients

11, rue Paul Bert, CS 30024, 92247 Malakoff Cedex

Tél. : 01 41 23 67 18 Fax : 01 41 23 67 30

Commande ou abonnement en ligne sur www.revues.armand-colin.com

Vente au numéro, *pay per view* et licences d'abonnements numériques

Portail CAIRN : www.cairn.info

Vente aux libraires

Dif'Pop

81, rue Romain Rolland

93260 Les Lilas

Tél. : 01 43 62 08 07

Le blog de *Politique étrangère* : politique-etrangere.com

I Méditerranée, mer de toutes les crises ?

Les politiques méditerranéennes de l'Europe

Jean-François DAGUZAN

Migrations en Méditerranée : la crise de l'asile

Thibaut JAULIN

Le « commerce migratoire » euroméditerranéen

Michel PERALDI

Les diplomaties navales en Méditerranée

Fernando del POZO, Ferdinando SANFELICE di MONTEFORTE et Patrick HEBRARD

Méditerranée orientale : de l'eau dans le gaz ?

David AMSELLEM

La Chine en Méditerranée : un nouvel activisme

Alice EKMAN

I OTAN/Russie : après le sommet de Varsovie

Russie/OTAN : maîtriser la confrontation

Dmitri TRENIN

Adapter l'Alliance au nouvel environnement géostratégique

Jean-Paul PALOMÉROS

Le salut par les armes ? Défense européenne et relance de l'Union

LOUIS GAUTIER

Brexit : Que s'est-il passé ? Que va-t-il se passer ?

Jolyon HOWORTH et Vivien SCHMIDT

Obama ou le retour de la Realpolitik

Tanguy STRUYE de SWIELANDE

Sommet de l'OTAN à Varsovie : un bilan

Amélie ZIMA

Les partis ethniques dans les Balkans occidentaux

Thibault BOUTHERIN

ISBN : 978-2-36567-537-6



Avec le soutien du
CNL
Centre national du livre



PRIX : 23 €

HIVER 2016-2017, VOL. 81