

DEFENSE & STRATEGIE

Sommaire

Editorial :

La guerre en Ukraine, l'OTAN et l'Europe

Patrice Buffotot p.2

Neo-Cons : Genesis To Asendancy

Michael Brenner p.5

La guerre russo-ukrainienne : « mémoire courte et courte vue », Jean-Christophe Romer

p.23

Global Britain : Le Royaume-Uni redéfinit sa diplomatie et sa politique de sécurité à la lumière du brexit, David Hanley

p.31

L'OTAN, boussole stratégique des Européens ?

Patrice Buffotot p.52

L'évolution des sociétés occidentales et l'adaptation du modèle d'armée : Les malheurs du temps

Général André Bourachot p.72

Propos sur l'économie de guerre, Jacques Aben p.78

EDITORIAL :**La guerre en Ukraine, l'OTAN et l'Europe**

La guerre a éclaté aux portes de l'Europe le 24 février 2022 lors de l'entrée des troupes russes en Ukraine. Les Européens se sont trouvés soudainement confrontés à une guerre de haute intensité à leur porte, sans que l'on perçoive neuf mois plus tard, la moindre perspective de paix se profiler à l'horizon. Il est indéniable que ce conflit a fortement incité les Européens lors du sommet de l'OTAN en juin dernier à Madrid, à adopter le nouveau *Concept stratégique OTAN 2022*. Après trente ans de politique de gestion de crise, suite au concept OTAN adopté en 1991¹, la Russie redevient l'adversaire principal et les armées européennes vont devoir se réorganiser afin de pouvoir mener une guerre de haute intensité, comme au temps de la guerre froide.

On ne peut que constater malheureusement, l'inexistence de l'Europe en tant que puissance politique dans ce conflit. Non seulement, les Européens se sont tous ralliés à la nouvelle doctrine de l'OTAN mais ils en ont oublié le pilier européen. On assiste même à une concurrence entre pays européens pour savoir lequel d'entre eux sera le leader et les candidats sont nombreux. Quant à la défense européenne, il n'en n'est plus question. La boussole européenne a été rapidement remplacée par la boussole otanienne. La position défendue par la France dans le domaine de la défense européenne se trouve isolée.

Pour le moment la priorité est de sauver la paix et éviter une escalade pouvant déboucher sur un conflit nucléaire. Un exemple parmi d'autres : L'ancien ministre et ancien président de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, Pierre Lellouche, met en garde contre une escalade militaire avec la Russie. D'après lui, à mesure que la guerre se poursuit, le dialogue risque de s'estomper et le risque d'un conflit direct entre l'OTAN et la Russie s'accroît².

Enfin, les conséquences économiques et financières de ce conflit sont importantes ; c'est le cas notamment avec une hausse vertigineuse des prix de l'énergie dont on n'a pas encore vu tous les effets en Europe. Le président Macron a d'ailleurs parlé

¹ Politique adoptée lors du Sommet de Rome de l'OTAN en novembre 1991

² Pierre Lellouche : « La sagesse oblige à trouver une porte de sortie pour Poutine », Entretien avec Raphaël Pinault, FigaroVox, *Le Figaro* du 27 octobre 2022.

d'économie de guerre lors de son inauguration du salon de l'armement terrestre d'Euro Satory, le 13 juin 2022³.

Ce numéro de *Défense & Stratégie* ne traitera pas du conflit ukrainien en lui-même, il est encore trop tôt pour aborder ce sujet, faute de sources fiables. Quatre articles sont consacrés à des acteurs importants de la crise, à savoir les Etats-Unis, la Russie, la Grande-Bretagne et l'OTAN. Ils sont complétés par deux articles de réflexions, l'un sur les effets de l'évolution de nos sociétés occidentales sur les modèles d'armée possibles et sur ce qu'est une économie de guerre.

Michael Brenner analyse le rôle des « néo-conservateurs » dans l'élaboration de la politique américaine en Ukraine. Il nous montre la filiation idéologique de ce courant avec son théoricien, Paul Wolfowitz. L'influence de ce modèle est importante, au point de faire, selon l'auteur, « consensus » dans les élites américaines, et ce malgré les échecs nombreux de ce système (Afghanistan, Irak, Libye Syrie, Iran..) Quant à l'administration Biden, elle a annoncé que les Etats-Unis s'engageaient dans une « guerre hybride globale » contre le bloc sino-russe.

Jean-Christophe Romer nous explique que pour comprendre le contentieux russo-ukrainien, il faut remonter à 1991 et non à 2004 (Révolution orange) ni à 2014 (EuroMaïdan) avec l'annexion de la Crimée en mars de cette même année. Ensuite la crise entre la Russie et l'Ukraine a dégénéré en conflit ouvert en février 2022.

Il faut aussi prendre en compte, le ressentiment des Russes à l'égard de la politique occidentale envers leur pays, qui se développe, selon l'auteur, à partir de 1997 lorsque Zbigniew Brzezinski publie *le Grand échiquier* dans lequel il affirme que « sans l'Ukraine, la Russie cesserait d'être un empire en Eurasie ». Son objectif est « donc bien d'exclure la Russie du continent européen et de le repousser dans ses espaces les plus orientaux ». Or le projet de Brzezinski s'est réalisé après le rejet de toutes les propositions russes ce qui débouche sur un « sentiment d'humiliation » de la part des Russes, qu'il ne faut pas sous-estimer dans les décisions de Poutine.

Pourtant il faudra bien un jour arrêter cette guerre et, quel que soit le vainqueur, négocier la paix. Si l'on ne veut pas refaire les mêmes erreurs qu'en 1919 lors du Traité de Versailles avec l'Allemagne, il faudra construire une paix qui ne soit pas à l'origine d'un

³ Anne Bauer, « Macron : l'industrie de défense doit rentrer dans une économie de guerre », *Les Echos* du 13 juin 2022 Voir : <https://www.lesechos.fr/industrie-services/air-defense/macron-lindustrie-de-la-defense-doit-rentre-dans-une-economie-de-guerre-1412963>

mouvement de revanche chez le vaincu, quel qu'il soit, et qui déboucherait quelques années plus tard sur une guerre de revanche. C'est la raison pour laquelle il faut bien comprendre l'origine de cette guerre en Ukraine.

David Hanley, étudie les conséquences du Brexit sur la diplomatie et la politique de sécurité de la Grande-Bretagne. Le Brexit n'a fait que renforcer « la relation spéciale » entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. Le gouvernement anglais pense pouvoir ainsi faire croire à son opinion public, que le Royaume-Uni joue encore un rôle international dans le monde, notamment en Asie, et espère aussi conquérir le leadership en Europe en étant le brillant second des Etats-Unis.

Patrice Buffotot montre les changements de la politique de l'OTAN, celle-ci est ainsi passée de la guerre froide à la gestion de crises en novembre 1991 pour revenir, trente ans plus tard, en 2022 à la guerre de haute intensité avec comme adversaire, à nouveau la Russie. A chaque fois, ces politiques ont entraîné un changement du modèle d'armée des pays européens. L'OTAN a toujours réussi à écarter toute velléité de pilier européen de défense et encore plus d'une défense européenne autonome. Les Européens sont toujours dans l'incapacité de maîtriser seuls, leur sécurité sur le théâtre européen.

Deux articles complètent ce numéro : Celui du général André Bourachot qui est une réflexion sur les effets de l'évolution des sociétés occidentales sur le choix d'un modèle d'armée. Celui de Jacques Aben montre les implications d'une économie de guerre », expression employée par le président Macron à plusieurs reprises pour le pays L'auteur se propose « de mettre à plat ce concept, et de voir jusqu'à quel point il peut s'appliquer à la situation ».

Face à ce ralliement unanime des Européens à cette nouvelle politique de l'OTAN, on peut se poser la question de savoir si lors de ce dernier sommet de Madrid, les Etats-Unis n'auraient pas repris en main la destinée de l'Europe comme l'affirme Thierry de Montbrial, Président de l'IFRI, dans un entretien au journal *La Croix* le 7 septembre dernier ?⁴

Patrice Buffotot

Directeur de l'Observatoire Européen de Sécurité

⁴ « Les Etats-Unis ont repris en main la destinée de l'Europe », entretien avec Thierry de Montbrial recueilli par Jean-Christophe Ploquin, le 8 septembre 2022, *La Croix*, Débats :

<https://www.la-croix.com/Debats/Etats-Unis-repris-main-destinee-lEurope-2022-09-08-1201232321>

ETATS-UNIS

NEO-CONS: GENESIS TO ASENDENCY

Michael Brenner

Professor of International Affairs, Emeritus
University of Pittsburgh

The latest formulation of a binary world pits the so-called democracies against the so-called autocrats. The United States is the self-designated champion of the former while China and Russia lead the array of autocrats. In effect, it's a reversion to long-running democracy/capitalism vs Communism all-embracing conflict of the Cold War. Today's version has even less authenticity than did its forerunner. It retains the advantage, though, of intellectual and diplomatic convenience while serving American global interests.

- An American orchestrated global to shape a 'rules-based' future world order is taken uncritically as the United States' strategic imperative. The goal is to maximize its effectiveness by enlisting as many like-minded and like-interested countries as possible in a multifaceted campaign of suasion. This project is promoted as a moral undertaking whose actions are justifiable, indeed validated in ethical terms. Its key postulates are:

- The United States is uniquely endowed to lead such an enterprise. In addition to its material strength, it has the capacity to inspire – it remains the beacon of idealism for those yearning to be free of repression.

- American efforts to impress its vision on other governments are not tainted by imperial ambition. America's rectitude and civic virtue validate its role as guide and prophet.

- The United States, therefore, is not a ‘global Leviathan’ that advances its selfish interests at the expense of others. It is, rather, the benign producer of public goods.

- The privilege of partial exception from the international norms, including the right to act unilaterally, is earned by an historical record of selfless performance.

The cynosure of this creed is the neo-conservative movement whose adherents now dominant positions of rank within the Executive branch and who exercise intellectual hegemony among members of the foreign policy community more generally. “Neo-conservative” – or “neo-con” – is nowadays the most common term of reference in the discourse about American foreign policy. So ubiquitous has it become that the casual reader understandably may be confused as to whether it isn’t in fact a pronoun with plural antecedent nouns. That is a common phenomenon in Washington where phrases like ‘neo-con’ are used neither for clear communication nor even to obscure ulterior purpose – but rather as devices to avoid thinking altogether. Jettisoning it, therefore, could serve a valuable public end. So drastic a response should be avoided, though, since the term’s origins, mutations and spread are revealing of how the United States views itself in relation to the world.

Before embarking on an etymological exploration, a few prefatory remarks are in order. One, neo-conservatism is as much a state of feeling as it is a state-of-mind. It is not grounded on rigorously thought-through theories and their exegesis. Two, such reasoned thinking as occurs among its devotees is deductive – downplaying empirical data and encouraging ad hominem conclusions and pronouncements. Finally, it is a highly adulterated species of doctrine. It has interbred with several other intellectual and ideological entities to produce a hybrid – a hybrid whose behavior reveals its mixed genetic inheritance. It is as if we homo sapiens had assimilated a large infusion of DNA from Neanderthals, Denisovans, the newly unearthed homo sapien look-alikes in Morocco, Harbin and other humanin primates which made us act rather differently from the hairless ape who originated in Africa.

Origins of the Species

The first identifiable neo-conservatives recognized by political anthropologists appeared in the late 1960s in the asphalt jungles of

East Coast cities. The Manhattan canyons were its Rift Valley. Their cranial capacity was exceptionally large – giving them at first a natural advantage in the competition to fill the evolutionary niche opened by the environmental shocks of the time. Those convention shattering developments registered across the entire country, thereby creating fertile conditions for the new creed's success in moving rapidly beyond the asphalt jungle and its elitist precincts. Hence, its dramatic spread across the savannah of North America – eventually reaching Western Europe via the transatlantic electronic bridge.

The most potent shock was administered by the great socio-cultural-political upheaval of the 1960s. The radical counter-culture movement was multi-dimensional. Its initial mobilizing themes were Civil Rights and resistance to the War in Vietnam. At the time, America's liberal elite were uniformly strong supporters of the former cause and opponents of the latter cause. The second is easily forgotten. Liberal Democrats were staunchly anti-Communist, anti-Soviet and anti-PRC. This was a matter of conviction. Many had toyed with Marxism in their youth and spent their middle age in reaction thereto. The only Cold War issue on which their position diverged from that of the hawkish Republican mainstream was nuclear arms control. Most supported Kennedy's Comprehensive Test Ban Treaty and rejected any idea of nuclear war-fighting (as well as roll-back in Eastern Europe). Otherwise, they were no less aggressive in their backing of an all-out, global campaign to prevent the spread of Communism (as was Kennedy). In addition, they all were strong, unequivocal backers of Israel.

Only one Democratic Senator voted against the Tonkin Gulf Resolution, Ernest Gruening of Alaska who later was joined by William Fulbright (the other being independent Frank Morse). There was virtually no debate within the party or its intellectual auxiliaries about the premises underlying the open-ended American commitment to the war. That did not change until the TET offensive of February 1968, the fall-off in popular support (until then overwhelming), maverick Senator Gene McCarthy's surprising success and then the body blow dealt by Bobby Kennedy's defection. Those who were coalescing into what became known as neo-cons numbered among the loyal guard who kept faith with the war effort. By the time that position became untenable in the 1970s, they were full-time warriors in a much wider campaign to save the Democratic Party and the United States from radicalism – as represented by the nomination of George McGovern in 1972.

Mounting anxiety about the revolutionary methods of the fringe New Left exemplified by SDS, the Black Panthers and the violent Weathermen widened the gap between the neo-cons and those who rallied around George McGovern. People like Pat Moynihan (who joined Nixon's White House staff), Nat Glazer, Walt Rostow, Gertrude Himmelfarb, Irving Kristol, Abe Rosenthal at the NYT et al remained New Dealers on domestic issues (for the most part) but saw that legacy being undermined by the New Left and the phenomenon's exploitation by Nixon to drain support from the Democratic Party. A concrete issue was affirmative action for minorities (blacks in those days) that was seen as discriminatory by many working class, 'ethnic' democratic voters.

1950s idealism was not all phony: it fostered the brave kids who went South to put their lives on the line for black civil rights – something that is hard to imagine today's 'with-it' generation doing. It was more than self-interest in avoiding the draft that ignited the growing youth opposition to the bloody folly of Vietnam. Nowadays, students lack the gumption even to stand up to university authorities who routinely treat them with condescension.

This "Macedonia" of discontents was laced with resentment and distaste for the purely "cultural" dimension of the Cultural Revolution. On those matters, most of the neo-cons were adherents to the conventions of post-war America. 1950s society which was experienced as a healthy crystallization of intrinsic American virtues with the New Deal corrective added. In purely economic terms, they were right – insofar as wealth distribution, opportunity and stable expectations were far more enlightened than they are in today's plutocratic America (for white men anyway). The massive challenge from a generation of youthful 'anarchists' made them recoil.

(RE)-ENTER THE USSR

With Vietnam on the way to being experienced as a bad dream, and then erased from the national memory-book as a smudge on America's pageant of progress, neo-con attention focused on two international issues: the restoration of a credible national commitment to the country's wide-ranging security engagements/interests; and standing up to a Soviet Union allegedly emboldened by the United States' weakness. This is the period

when the former Democratic liberals inter-bred with Republican hawks.

The matters that were the object of intense debate may seem moldy from today's perspective. Except that their offspring (USSR-Putin's Russia) and the passions aroused at the time are getting a belated lease on life in the Ukraine era. Most salient was the question of whether détente with Moscow was desirable or even possible. It shadowed debates on policy choices ranging from the terms of a nuclear arms race, Russia's spreading influence in the Horn of Africa (Somalia) and West Africa (Angola – where Cubans were fighting to defend a self-declared Marxist warlord, Agostinho Neto - and Chevron oil facilities) from a South African and Washington backed warlord, Joseph Savimbi), West Germany's Ost-Politik, the Helsinki Accords, and Che's threat to assorted Latin American oligarchs (as goes La Paz, so goes Las Vegas).

The contest was won by the hawks, on most issues – and certainly in regard to the overall strategic frame-of-reference, thanks largely to the USSR's intervention in Afghanistan and the unrelated Mullahs' revolution in Iran that followed on its heels. American political elites were in consensus that the country was endangered, that the Soviet Union was a renewed threat to vital American interests, that America had to get the Vietnam monkey off its back (as in the invasion of Grenada, then Panama), and the military budget greatly expanded. Ronald Reagan's 1980 victory marked that turning-point. The post-Vietnam recession had lasted 5 years.

Neo-Cons became strong backers of Reagan's muscular foreign policy, adding their voices to the high-pitched anti-Communist rhetoric. This was the era of the Sandinistas, the Contras, the insidious implantation of half-baked Communism just 800 miles from Brownsville, Texas. Some neo-cons took positions in his administrations, e.g. Elliott Abrams of Iran-Contra notoriety. Some gathered on the staffs on ultra-hawkish Democratic Senators like Scoop Jackson of Washington State (Richard Perle). Others joined conservative think tanks like the American Enterprise institute and the Heritage Foundation. They also infiltrated what had been liberal think tanks – gradually transforming them from within to the point where today all are carbon copies of each other.

In the process, these 'neo-cons' lost their identity as New Deal Democrats on the entire gamut of domestic issues. In this, they trail-blazed the trajectory of the Democratic Party as a whole

which, for 25 years now, has become steadily more hawkish abroad and corporatist at home. That phenomenon makes it difficult to singularize neo-cons today as inherently different from the Democratic establishment or most Republicans on security issues – other than in the packaging. We’re all “Neanderthals” now.

POST-COLD WAR

For the decade of the 1990s, the Classic neo-cons – and their partners – were in limbo. Not in the wilderness since the cohort, fellow-travelers and the like-minded occupied positions of influence – in government, in the think tanks, in the MSM and the foundations. As a collectivity, though, they were less identifiable – a victim of their own success, and of an America basking in its post-Cold triumphalism. We won because of our ideals, our economic robustness, our dedication – not mainly because of our might (although the neo-cons never stopped arguing that the Soviet Union collapsed because we were ready to squander more treasure on useless armaments than they could afford). In fact, the USSR collapsed because of Mikhail Gorbachev – the last utopian Leninist.

Attention shifted to neo-liberalism, not neo-conservatism. Anyway, it was the global spread of finance-driven capitalism that was consolidating the hard-won peace – ushering in an age of prosperity-based peace grounded on OUR values. Or so “the end of history” was heralded!

The Prophet Paul Wolfowitz.

Not all shared this vision of a Brave New World. They weren’t content to ride the historic wave of liberal teleology – with just a nudge here and a little coup there. These self-declared realists, in truth, thought more like Machtpolitik Europeans than idealistic Americans. The pivot of their thoughts and feelings were power constellations and any devils (real or imagined) who might arise to undermine Western supremacy – not a visionary liberal ideal of any sort. They saw a unique opportunity to establish the United States’ dominance as the master-builder and overseer of a global order than would ensconce American paramountcy for the foreseeable future. Without rival, without countervailing force, they felt that we were free to shape the international system as a potter shapes clay. The leading figures in this campaign were not neo-cons in the historical sense – albeit some of them emerged from that milieu. They were a self-conscious elite cadre of hyper-nationalists (Don

Rumsfeld, Dick Cheney, John Bolton), true believers in America's Manifest Destiny, bureaucratic empire builders devoted to restoring the glory of the Pentagon and the Intelligence agencies, and those naïve souls who wanted the entire world to serve as their playground without adjusting any of their "Americanism." A powerful impetus was added by Israel sympathizers and the Zionist lobby.

They were further emboldened by the stunning success of Operation Desert Storm where American forces employed the first generation of "Smart" weapons to crush Saddam's army. 'It could be done' was the lesson drawn.

The Apostles were extremely well-organized, well-funded, experienced navigators in Washington's corridors of power, and willful. Their aims and purposes were no secret. A declaration of faith was authored by Paul Wolfowitz in February 1992 from his post in the Pentagon as Under Secretary of Defense for Policy. It took the form of a draft strategy blueprint for a New American Century: Defense Planning Guidance for the 1994–99 fiscal years (February 18, 1992). That phrase was adopted as the name for a foundation created the next year to propagate the creed during the Clinton interregnum. The paper leaked – causing embarrassment (temporary) for Bush the Elder's administration where neither the President, Secretary James Baker, nor NSC Advisor Brent Scowcroft were prepared to sign on to so audacious a scheme. Wolfowitz's plan, nonetheless, was inspired Gospel for its coterie of adherents whose proselytizing was pursued relentlessly – and effectively.

The Wolfowitz Grand Strategy was guided by these postulates:

1. The United States' long-term national interest dictates that it prevent the emergence of any rival to its global supremacy, or any regional power who could challenge its friends (Israel) and interests
2. The United States should marshal all of its resources, including military forces, to enforce this strategy
3. The United States should be prepared to intervene in 'failed' avec le théoricien Wolfowitz or 'rogue' countries who harbor enemies of the United States
4. The United States should aggressively back friendly political forces (preferably but not necessarily democratic) abroad by helping to install and maintain them in office.

5. The United States should expand NATO eastwards to embrace most of the former Soviet Union so as to ensure that Russia could not regain the position of a great power.

The Global War On Terror

It is sobering to remind ourselves that Wolfowitz's more radical ideas were marginal to the mainstream discourse within the country at large during the 1990s. Yes, Americans had shed the shroud of Vietnam in the first war against Saddam. Yes, they had restored their confidence in the prowess of American arms. However, they were not at all eager for another demonstration. Moreover, there were neither devils to slay nor a cause that could rouse the country's latent moralizing impulses. Too, the hegemonists lacked the "idealism" essential to make a strategic "sell" to the American people; just as there was no evil enemy to stir fear and anxiety as the prelude to making such drastic commitments. Hence, Wolfowitz's Gospel evoked only a faint echo in political circles – even as its indefatigable apostles were roaming the land; proselytizing, founding cells and recruiting believers. There was nothing preordained about their ascendancy. It was the fear and dread sown by the horrific experience of 9/11 that allowed the plan's authors to mobilize the public in support of actions that set it into motion. (Roughly comparable in a much-compressed time-frame - to the impact on Rome of the barbarian incursions of the 3rd century that prepared the ground for Christianity's historic triumph).

At no time were ultimate objectives revealed to the country at large. Only oblique remarks hinted at the dimensions of the project. The convenient, all-justifying 'war on terror' was the ideal cover. Enraged, vengeful Americans found satisfaction in the war's imagery and initial actions. They grafted their passions onto the unheroic person of George Bush. Every great cause must have a chief, however improbable the beneficiary of this transference. So it was. It was an easy passage for a people who, victimized as never before in their collective lives, were stirred by righteous faith in a cause whose necessity was sanctified by truth and justice. Moreover, America's intrinsic virtue provided the assurance that none of its actions could be heinous.

When opportunity presented itself, the blueprint was in hand. A pliable, indolent George Bush would be their instrument; 9/11 the God-given occasion. That was provided by al-Qaeda, Osama bin-

Laden and the Twin Towers. The world was transformed. So, too, was American politics. Islamo-Fascism was slotted perfectly and painlessly into the place previously occupied by Soviet-led Communism. Thanks to a handful of fanatics, and the ineptitude of America's security services, the country was experiencing a new night of fear and anxiety. It was reaching out to grasp the ready hand of the so-called 'neo-cons' who, in fact, were practitioners of old-fashioned power politics.

It is true that a majority of Americans opposed the invasion of Iraq – unlike Afghanistan. Let's remember the mass demonstrations that filled the streets of every American city. However, the Bush people and the 'war party' understood something crucial about public opinion in the 21st century. It is unorganized, ephemeral and liable to manipulation. Once the video game got underway with those incredible pyrotechnics, opposition dissolved like frost on a sunny morning. Lots of whiz-bang visuals, censorship of pictures showing the gruesomeness of combat, easy victories, a celebratory media, and universal political opportunism when the flag is waved vigorously and the patriotic drums are beaten. Moreover, the volunteer Army meant that only a tiny fraction of the population was affected directly by the invasion and occupation. Racial and religious bigotry also played its role.

By the time that the unsavory side of things – Abu Ghraib, IEDS, guerrilla war, sectarian strife, the birth of al-Qaeda in Mesopotamia under our noses, massive corruption - began to slip into the collective consciousness, the entire country had signed onto the GWOT: the politicians, the think-tankers, the MSM, the elites generally. They had a tight monopoly on patriotism at a moment when Americans' self-confidence had been shaken as never before and its vulnerability felt most acutely. There was nobody able and ready to challenge it – intellectually, politically or morally.

Moreover, successive government leaders exploited those emotions to mask their failures and their poor judgements. They kept the thirst for revenge at a fever pitch by fabricating threats, sponsoring FBI contrived plots, and encouraging Hollywood to go whole hog in promoting Cold War vintage terrorist porn of every variety. Military imagery and symbolism are now omnipresent - pervading every corner of American public life. As a result, there exists a de facto prohibition on public criticism of the Pentagon. Witness its total absolution from responsibility for the fiasco of the evacuation from Afghanistan. It was the Army and the Air Force together that

made a complete mess of things: the premature, dead-if-night evacuation of Bagram; the absence of contingency plans - despite the deadline being extended 3 months by Biden; the random deployment of manpower; the panicked shooting of Afghan civilians after the bombing by undisciplined guards in the observation towers - despite Biden's augmentation of the forces assigned to cover the evacuation, etc. Of course, the CIA made their predictable contribution to the botched operation by their off-base forecasts about the staying power of the Ghani government - thereby, extending their Guinness record of getting wrong just about everything of consequence over the past 20 years. Private wars by private armies and coups are their thing - not Intelligence.

In this environment, did ascendance of this 'neo-con' mutation deprive the Classic neo-cons of a distinct identity? Were the former just a variant of the genus 'hawk' whose coloration is an adaptation to clime and terrain? At the level of ideology, each has kept some of the original plumage; at the level of behavior, they blend into each other. The discrepancy can be explained by noting an independent variable: careerism. If power corrupts, careerism corrupts totally.

In order make it to the top in America's foreign policy establishment, you have to demonstrate two contradictory traits: to present yourself as an idealist while acting as realist. You demonstrate your idealism via high-sounding verbiage. You demonstrate your realism through actions – like a mafia recruit making his bones. Since American foreign policy is all about acting tough these days, it is well-nigh impossible to elude the test – unless you're content to pass your days in a university classroom or padding your resume of publications as a marginal think tanker on the free sandwich seminar circuit. That situational logic helps to explain Obama's strenuous efforts to appear tough even though he didn't have the stomach for doing the truly macho things like starting full-blown wars (Syria) or launching massive bombing campaigns (Iran).

It is not that Obama loved Democracy less; Rather, he loved America more – hegemonic America, Number One America

Within the foreign policy community more broadly, the ambitious no longer are content with being pen-pushers – especially in an age when the path into the inner sanctums of power seems open to anyone with a purchasable EZ-Pass. Example: Ben Rhodes - the failed novelist whose uber-rich brother leveraged a big campaign

donation into a make-work job for Ben that soon placed him at the elbow of the Leader of the Free World.

Certifiable neo-cons with a veneer of the original idealist complexion have survived – indeed, thrived. Let's name some names: Anthony Blinken and Jake Sullivan lead the pack; then Samantha Power, Strobe Talbott, Michele Flournoy, Derek Chollet, Ann-Marie Slaughter, Rhodes, Victoria Nuland, Susan Rice, Wendy Sherman with Thomas Friedman, David Ignatius, Timothy Garten Ash, and the NYT editorial board as high-profile cheerleaders. Yes – many are women. Most shared Madeleine Albright as godmother. Gender opens some doors, Hillary put Reserved signs on a plethora of State Department offices – as did Obama in the White House. It serves as effective camouflage, and it plays well among the party's intelligentsia.

These Classic neo-cons are staunch interventionists – always in a just cause. Or so they proclaim. They stress human rights, democracy promotion, women's rights, preventing abuses like ethnic cleansing, the four freedoms, etc. They fall under the rubric of R2P – Responsibility To Protect. That principle was first enunciated during the wars of the ex-Yugoslavia and the Ruanda genocide. It grew into a transnational movement whose promoters lobbied Western governments and the United Nations to accept that there exists an obligation to come to the defense of vulnerable populations exposed to organized violence. In this sense, it is an extension of the long-running debate about the scope and capabilities of peace-keeping – and the even more hoary debate as to whether America is destined to lead the world along the path of Enlightenment as model or agent.

The practical as well as intellectual challenge is two-fold. First, to take account of varying circumstances without vitiating the principle of credibility, e.g. differentiating Ruanda from human rights abuses in Bahrain, Qatar, Saudi Arabia or Guatemala. Second, marshalling the requisite capabilities when most national governments are chary of putting their troops in harm's way where they have no national interest at stake, e.g. Somalia circa 1993; Bosnia. Finally, how to segregate the purity of good intentions from selfish political calculation. The Responsibility to protect (R2P) : post wars of Ex-Yugoslavia term - favored by libéral) crowd never have been able to give satisfactory answers to these questions. When individuals gain power, their rhetoric and their actions both emit a distinctly hypocritical odor.

Case in point: Samantha Power at the United Nations. For her, and the Obama administration which she represented, Yemenis don't count as legitimate objects of international assistance – nor do Rohingyas in Myanmar, nor do Palestinians. Realpolitik dictates otherwise. Moreover, charges of humanitarian abuses are magnified (and, at times, evidence twisted) when alleged victims are supposedly abused by governments on Washington's enemies list, e.g. Russia, China, Assad in Syria, Iran, Venezuela etc. etc. Consequently, the difference in policy choices and in actions taken between R2Ps (Classic neo-cons) and hawkish Realpolitikers (Wolfowitz-like, mislabeled 'neo-cons') on questions of intervention vanishes – however different might be the points of philosophical departure.

Do the R2P people truly believe that there is a democratic teleology running through history – like a golden thread? That America has a singular duty to weave the pattern? There is ample reason to doubt it. Their behavior tells a different story – as do the sweaty egos of manifest careerism. Looking closely at American foreign policy discourse and conduct from 2008 to the present, one searches in vain for a single issue that pitted the neo-con 'idealists' against the realpolitik nationalists.

Whether de facto Realpolitikers share this mislabeling as neo-cons, therefore, is immaterial. It makes no practical difference what label you stick on Kenneth Pollock, Bruce Reidel, Tony Blinken, Jake Sullivan, Wendy Sherman, Robert Kagan, Daniel Benjamin, Victoria Nuland, Michael McFaul, William Kristol or Richard Haass. They all share fealty to Netanyahu's Israel, they share the currying of favor with Saudi Arabia, they share silent backing of Yemen's Inferno, they share alignment with the al-Qaeda led opposition in Syria, they share in the castigation of Venezuela, and of course they outdo each other in the loud demonization of Putin's Russia.

What we are left with are tactical differences over when to use coercive military force and in what magnitude. The American foreign policy community is as one in stigmatizing the Islamic Republic of Iran as inherently evil - an aggressive, destabilizing regime actively menacing major American national interests. The main divergence is over the tightening of coercive economic sanctions in violation of the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA.) (Only a handful of mavericks, associated with no

Washington faction, recommend engaging Tehran in an effort to reach a general *modus vivendi*)⁵. One difference: fewer Classic neo-cons were ready to abrogate the JCPOA while some of the uber-hawks go so far as to advocate military assault on Iran's nuclear sites. Biden's people all agree on sabotaging current talks by setting unrealistic conditions. They remain divided on the question of resorting to air strikes. For the time being, it is a moot question since they recognize that a big war in the Gulf would sink what remains of the floundering administration. The two currents share another belief: they, like the past three – if not four – successive American Presidents, have preferred to see the Mullahs' regime actually toppled – although the Classic neo-cons, like Obama, leave that objective unstated.

An even greater degree of uniformity prevails re. Russia – even before the Ukraine war. So-called progressive Democrats, R2Pers, neo-cons of every stripe, old-line Communist bashers, ultra-nationalists – all denounce Russia as an ominous threat to American security interests. Putin, personally, is castigated as bent on aggression in various forms designed to undermine the American position in Europe and the Middle East. In response, Washington has mobilized its NATO allies in an all-out display of muscle and bellicosity not seen since the Berlin crises of the 1960s. All this based on a fabricated account of recent history, rampant fantasizing and studied ignorance of who Putin is and what he says.

CHINA The bulk of this essay was written before China superseded Russia at the top of Washington's enemy list. That does shift the strategic context in some respects – but the politico-psychological dynamic pretty much stays the same. Here's why.

⁵ This small coterie includes Charles Freeman, Jack Matlock, Andrew Bacevich, Lawrence Wilkerson, John Mearsheimer, Paul Pillar, Anatol Lieven. With rare exceptions, they are denied access to the op ed pages, to TV interviews, to the major international affairs journals, to Congressional hearings, and to the speaker's lectern of such august institutions as the Council on Foreign Relations. Not a single U.S. Senator is numbered in their ranks – at least until Bernie Sanders' conversion.

First, as to differences that count:

The stakes are higher. The Russia ‘threat’ has been seen in restricted geographical terms concerning mainly Europe and the Middle East - to a lesser extent. China presents a civilizational challenge. American elites see us pitted in an historic contest to determine global supremacy. Whose values, whose interests, whose preferences will shape the interdependent world we all will inhabit? Deep in our national soul, Americans sense that the day of judgement is on the horizon when our founding belief in our Providentially endowed superiority and exceptionalism will be confirmed or denied.

This dimension of the Sino-American rivalry may make it unique. However, the immediate, compelling emotions Americans feel closely resemble those experienced when the great threat and our dread came from Islamic terrorism and then Russia. For one thing, all these dangers are additive rather than simply substitutive. More important, the emotions of vulnerability and doubt that have shaken the American psyche over the past generation derive from within ourselves more than they do from specific external sources. That is the great constant.

Occam’s Razor

The American foreign policy establishment’s mode of thinking about the world, their approach to understanding and interpreting observed phenomena, is the antithesis of Occam’s Razor. They implicitly assume archetypal forms of which the specific is a manifestation. Occam’s principle is to shave away unverifiable assumptions as misleading abstraction that too easily can lead us into error. It rejects a priori supposed universals.

The characteristic American mindset today leans strongly in the opposite direction. While we vaunt ourselves as a pragmatic, down-to-earth people, when it comes to dealing with the rest of the world we are anything but. We do begin with the immediate which grabs our attention. Inescapably, though, we quickly shift gears by superimposing on it broad images and dispositions that are pre-existing. We rely on them to order the universe of observed experience.

Defining each incident’s meaning and implications for American interests requires a thorough examination of background, context and precedence. The chains of cause-and-effect are always intricate

– for the preceding period and for projected effects. Yet, the impulse is to categorize the event by placing it in an existing frame of reference. Often, this impulse kicks in even before one gets a firm grasp on the facts of what happened. That tendency is understandable in terms of most human behavioral psychology. After all, we are not born researchers, analysts or disciplined reasoners. We live by mental shortcuts which abbreviate the phenomenological universe for us. However, when speaking of statesmen and diplomats we have in mind persons of exceptional responsibility who possess commensurate aptitudes and training/experience along with a keen sense of professional ethics. By this standard, the United States falls far short of what is needed or reasonably can be expected. The record provides ample evidence in support of that conclusion.

Consider the predominant approach to China, to Russia, to Iran. Occam's Razor is nowhere to be seen. Quite the opposite.

China is Washington's paramount worry. It constitutes a potential contender for the global supremacy. China's economic cum military power, its iron-willed leadership – together are making it a challenger to everything Americans hold dear. That encompasses the one world order under Washington's suzerainty project noted above, 'escalation dominance' in every region, realizing the teleological Truth of Western values, and – not least – the deep-seated belief in the Providentially bestowed American exceptionalism which is the bedrock of our collective and individual self-esteem.

Consequently, the strategic importance of everything China does is greatly exaggerated – from Huawei's growing role in the American market for electronic technology to China's constructing military facilities on the disputed Spratley Islets and its cultivation of ties with the Solomon Islands in the South Pacific. Hence, the Spratly sandbars and reefs – and Melanesian coconut groves - are freighted with the entire load of meanings associated with the historic Sino-American competition. This compression derives from the combined strength of two oddly symbiotic mindsets. Most influential is the neo-cons' raw drive to achieve the overarching goal of total hegemony by restricting the spread of Chinese presence in the Pacific. Accompanying it is the growing apprehension in the country that the United States' supremacy in the world is slipping away, the sensation of losing national prowess, of its mastery in jeopardy. Together, they generate a predilection for

seeking clear-cut outcomes in a relatively brief timeframe that reassure by confirming the optimistic belief in American exceptionalism.

This quintessential American approach to its foreign dealings is peculiarly linear. It too often sets a goal with inadequate regard to its intrinsic importance or the opportunity costs incurred in its single-minded pursuit. The interests and concerns of other protagonists are downplayed by an arbitrary delegitimizing of them combined with an inflation of American national interests. A direct line is then traced from where things are now to what you want them to be. The methods followed to accomplish that are accordingly taken as fixed and given. Contingencies for dealing with unexpected twists and turns are neglected. Hence, the strong inertial tendency to push ahead with initial ends and means or to abandon the enterprise totally. The former normally prevails before reality forces the latter. That has been the pattern in Afghanistan, re. Iran, Syria, and now Ukraine/Russia. The same holds for the escalating economic war launched against China. The consequence is that Washington finds itself repeatedly boxed into corners of its own creation.

The self-identified neo-cons, in particular, persevere by moving on to the next misadventure penciled in their agenda as derived from their immutable worldview. Doing so also permits the foreign policy apparatus to avoid two types of bothersome activity: nuanced thinking and skillful diplomacy. As one often hears in the corridors of power: “let’s remember that there also is a big risk in over-thinking problems“. You declaim and you justify, you don’t discuss.

However, it is just not good enough to draft a one-dimensional plan and then set it in motion with the presumption of success. As a renown philosopher has cautioned: “Everyone has a plan until you get punched in the face.” For almost always you do get hit in the face. What counts is what you did in advance to minimize the chances of being hit and how hard, your contingency plans, and your adaptability – diplomatic and at home. Failure to take those precautions lands you where we are today in Ukraine.

CONCLUSIONS

The founding neo-cons were thoughtful people, for the most part. However, the Kristols, Podhoretzs, Jeanne Kirkpatrick, Elliott Abrams, Kagans et al – the “hard” pragmatists - soon took control of the movement – in the manner of the 2nd - 4th century Christian Church centered in Rome. The Responsibility To Protect upwelling in the late 1990s was a sort of Protestant Reformation that sought inspiration in the faith’s original idealism. At the doctrinal level, the idealism endured into the Obama years. Its encounter with the world of profane power opened a gap between doctrinal principle and the power political ethic which they conveniently misrepresented as the duty to advance American national interest. This is exactly the thinking laid out by Barack Obama in his Nobel address⁶. Principle not only was lost; it was discredited. R2P today it is just another tributary of the great jingoist current that is pushing the United States beyond logic and reason in pursuit of a Heavenly Kingdom on Earth (global American hegemony) that exists only in its devotees’ deluded imagination.

The Wolfowitz Credo animates almost all: the Classic neo-cons, the macho neo-cons, and the raw neo-imperialists. The few non-believers are irrelevant to America’s foreign policy discourse. If you urge engagement with Tehran and dialogue with Putin, you are shunned as a heretic – like the Gnostics, and then Cahors, except that they at least acknowledged Christ, albeit as the Emissary of the true, concealed God (American exceptionalism) and Satan (Putin/Khamenei) before they were administered their just punishment.

⁶ The concept of a ‘democratic peace’ – build around the premise that democracies do not go to war with each other, enjoyed wide currency in the post-Cold War decade. It still has adherents, especially as an abstract principle. In practice, democracy promotion has been instrumentalized; that is to say, it has been weaponized to bring pressure on states that the U.S.-led West finds hostile. Russia and China top the list which includes: Iran, Venezuela, Cuba, Nicaragua, Syria and Pakistan (on odd days of the week). The concept is relegated to the attic when the subject is Saudi Arabia, Israel, Egypt, Qatar, Bahrain, Brazil, Honduras, Guatemala, Bolivia, Colombia, Turkey, Ukraine, Poland, or Hungary.

This historical narrative brings to the fore two quite remarkable features of the present elite consensus that bears the imprint of the Neo-Con/Wolfowitz template. First, its near total conquest of the American mind succeeded despite an unmatched record of failure – in analysis and in action. Afghanistan, Iraq, Libya, Syria, Iran, Yemen, Somalia, Mali, Belarus, Venezuela, Bolivia – capped by the catastrophe in Ukraine that we choreographed (including that fatal misreading of Russia). Second, the Biden administration has all but officially announced that we are now committed to a comprehensive hybrid war against a Sino-Russian bloc – a powerful rival that has come into existence because we did everything conceivable to encourage it. Yet, the foreign policy elite, the political class and the public have received the news of this titanic struggle with hardly a blink of the eye. The country has set itself on a fateful course in a state of mindlessness induced by a willful coterie of true believers inspired by dogma wreathed in ignorance and pursued in stunningly incompetence.

All or nothing: Hegemony or Armageddon. A logical outcome of a 40-year progression.

*

* *

RUSSIE

La guerre russo-ukrainienne : « mémoire courte et courte vue »

Jean-Christophe ROMER

Professeur émérite des universités

« Expliquer, c'est déjà vouloir un peu excuser » disait péremptoirement un ancien Premier ministre français⁷. Propos d'un anti-intellectualisme profond et générateurs de crises nouvelles qui, faute d'explications, n'auront pu être prévenues. Les tentatives d'explication qui vont suivre ne cherchent en aucune manière à excuser une Russie qui s'est lancée dans une aventure sans avenir et qui s'apparente à un suicide entraînant avec elle tout un continent. La question mérite donc d'être posée : comment en est-on arrivé à ce que l'on peut considérer comme « pire qu'un crime, une faute » ?

La relation russo-ukrainienne : de la crise au conflit

Il est frappant de constater que lorsque l'immense majorité des médias, des experts et des politiques tentent d'aborder les causes de la guerre russo-ukrainienne, rares et même rarissimes sont ceux qui cherchent ces causes au-delà de 2014, c'est-à-dire de l'annexion de la Crimée. Or ces causes sont plus profondes. Sans remonter à Rjurik et à la formation de la Russie kiévienne vers 882 ou au traité de Perejaslav de 1654, il paraît indispensable de revenir à la chute du communisme européen et aux années 1989-91. Première

⁷ Ndlr : Discours de Manuel Valls prononcé le 9 janvier 2016 lors de la Commémoration de l'attaque terroriste contre le supermarché casher à Vincennes. Voir l'article de Stéphane Legrand, Eléonore Parchliniak « 9 janvier 2016 - Manuel Valls condamne les explications » dans *Le livre des trahisons*, Paris, PUF, 2016. (Sous la direction de Laurent Sutter), pp 279-288.

interrogation : pourquoi ce refus de remonter à 1991 et aux événements qui se sont produits entre la fin de l'URSS et l'annexion de la Crimée en 2014 ? Une réponse apparaît évidente : la part de responsabilité qu'il conviendrait d'imputer à « l'Occident » (Etats-Unis et Europe) dans la dégradation de ses relations avec la Russie. On peut en effet constater qu'il n'est pas de bon ton d'aborder cette question concernant la part de responsabilité d'un « Occident », autoproclamé infaillible, sans se faire taxer d'extrémiste, de droite ou de gauche. Et ce, sans pour autant entrer dans le jeu de Vladimir Poutine qui utilise cet argument pour alimenter le nationalisme russe sous le prétexte de « double » voire de « triple standard ». Dans le même temps, refuser d'aborder cette question laisse mal préjuger de l'avenir : comment faire en sorte que les mêmes erreurs ne produisent les mêmes effets négatifs si l'on est incapable de reconnaître ses erreurs ? Comment penser l'avenir – « radieux » ou non – si l'on est incapable de dépasser l'immédiateté et le court-termisme.

Parmi ces rejets d'autocritique de l'Occident revient le thème de « l'humiliation » de la Russie. Qu'elle ait été volontaire ou le produit d'incompétences et d'aveuglement – ce qui est le plus vraisemblable – il n'en demeure pas moins que nombre d'actions occidentales pour « aider » la Russie depuis 1989 n'en ont pas moins été considérées comme autant d'humiliations par les Russes eux-mêmes. Certes, il ne s'agit pas d'aller aussi loin qu'un John Mearsheimer qui considérait que l'Occident était seul responsable de la crise ukrainienne de 2014 (Euro-Maidan) qui débouche sur l'annexion de la Crimée⁸. Il s'agit là finalement d'une vision très fréquente aux Etats-Unis qui ont, depuis leur origine, la fâcheuse tendance à développer une vision manichéenne de l'histoire – alors que les choses sont toujours plus complexes.

Le contentieux russo-ukrainien remonte bien à 1991 même si Boris Eltsine, Léonide Koutchma et Stanislav Chouchkievitch, respectivement présidents des républiques soviétiques fédérées de Russie, d'Ukraine et de Biélorussie sont bien à l'origine de la disparition de l'URSS. Dès l'indépendance proclamée des trois républiques, un contentieux entre Moscou et +Kiev surgit. Il porte essentiellement sur trois dossiers majeurs : l'arsenal nucléaire stratégique déployé sur le territoire ukrainien, le devenir de la base navale de Sébastopol, siège de la flotte « soviétique » de la mer

⁸ J. MEARSHEIMER (professeur à l'université de Chicago), « Why the Ukrainian crisis is the West's fault : the liberal delusions that provoked Putin », *Foreign Affairs*, septembre-octobre 2014, p.77-89.

Noire et le devenir de la Crimée peuplée majoritairement de Russes. Ces contentieux seront certes perçus comme autant de facteurs de crises potentielles, mais en aucun cas de conflit à la différence de ce qui se passait au même moment en Yougoslavie. La distinction a été immédiatement établie et quiconque, travaillant un tant soit peu sérieusement sur l'ex-URSS, ne pouvait concevoir alors sérieusement que les crises russo-ukrainiennes successives puissent dégénérer en un conflit armé. A l'époque, le contentieux russo-ukrainien ne pouvait être comparé à celui existant entre la Serbie, la Croatie et la Bosnie. Ce n'est qu'ultérieurement, et notamment après la Révolution orange de 2004 et surtout après l'Euro-Maidan, qu'une image de l'Autre comme ennemi s'est forgée⁹.

Il n'en demeure pas moins que, tout au long de la décennie 1990, les contentieux russo-ukrainiens étant réglés de façon plus ou moins satisfaisante et pérenne, ceux de la Russie avec l'« Occident » allaient se multiplier.

La victoire de Zbigniew Brzezinski sur George Kennan

En 1991, le président George H.W. Bush (le père) avait eu la sagesse de préciser que la chute de l'URSS signifiait la défaite d'un système politique et non pas celle d'un Etat. La distinction était d'importance et en tenir compte aurait pu laisser présager d'un avenir différent. Or, les successeurs de GHW Bush à la Maison blanche se sont empressés d'oublier cet avertissement et ont considéré la Russie comme quantité négligeable sur la scène internationale et qu'il convenait de la soumettre aux règles d'un libéralisme le plus radical y compris dans sa composante mafieuse. Comme le rappelait un chercheur et député russe : « avec la thérapie de choc, les Russes ont connu le choc mais pas la thérapie ». Cette soumission à des règles jusqu'alors inconnues et le plus souvent inadaptées ainsi que les miettes concédées à la Russie dans le domaine de la diplomatie ont ouvert la porte à un fort ressentiment à l'encontre des Etats-Unis, d'abord, à l'ensemble du monde occidental dans un second temps. La réélection, en 1996, d'un Boris Eltsine, à bout de souffle et totalement corrompu, a été permise grâce à un soutien sans faille du président Clinton. Ce qui n'a guère modifié cette impression d'une Russie devenue quantité négligeable. En un mot, l'Occident, et les Etats-Unis les premiers, ont ainsi fait preuve d'une mansuétude incompréhensible à l'égard d'un pouvoir

⁹ Voir notamment J.C. ROMER, *Russie-Europe, des malentendus paneuropéens*, Paris, l'Inventaire, 2015, p.96

corrompu et, déjà, générateur de violence. Cette faute est sans doute plus le fruit d'une méconnaissance profonde de la culture politique de l'Autre plutôt que d'un projet politique élaboré.

On peut ainsi considérer que c'est en 1997 que le ressentiment des Russes à l'égard de l'Occident prend son essor et que l'on paye aujourd'hui l'indifférence aux avertissements lancés à ce moment non seulement par les Russes mais aussi par certains Occidentaux. C'est en effet au cours de cette année que sont publiés aux Etats-Unis deux textes – un article et un ouvrage – défendant, sans s'opposer directement, deux conceptions contradictoires sur la Russie à un moment où Washington s'interroge encore sur le bien-fondé de l'élargissement de l'Otan à l'est. Le premier en date est publié le 5 février 1997¹⁰ sous la plume de George Kennan, ancien diplomate et sans doute l'un des meilleurs connaisseurs de l'URSS aux Etats-Unis. Il considère l'élargissement de l'Alliance atlantique comme « la plus fatale erreur depuis la guerre froide ». Son argumentaire repose sur les conséquences possibles d'un tel élargissement sur la sécurité transatlantique. Cet élargissement de l'Alliance conduirait, selon Kennan, à « enflammer les tendances nationalistes et anti-occidentales et pousserait la politique russe dans une direction qui ne correspond pas aux souhaits [des Etats-Unis] » ? Il est vrai qu'un mois avant la publication de son article, s'était constitué à la Douma russe un « groupe inter-parti anti-Otan ». L'analyse de George Kennan était donc on ne peut plus pertinente et avait clairement prévu ce qui allait se produire et qui s'aggraverait d'un mandat de Vladimir Poutine à l'autre. Sauf peut-être sur le dernier point concernant les « souhaits » des Etats-Unis. A l'inverse, la même année paraît aux Etats-Unis un ouvrage qui s'apparente à une prophétie auto-réalisatrice sous la plume d'un universitaire et ancien conseiller à la sécurité nationale du président J. Carter, Zbigniew Brzezinski¹¹. Il y affirmait – et la formule a été répétée à l'envi – que « sans l'Ukraine, la Russie cesserait d'être un empire en Eurasie »¹². Il envisageait, pour ce faire, la constitution d'un axe Paris-Berlin-Varsovie-Kiev représentant la « colonne vertébrale géostratégique de l'Europe »¹³. Son objectif est donc bien

¹⁰ *New York Times*, 5 février 1997. George Kennan (1904-2005) est notamment l'auteur du « Long télégramme » de 1946 repris dans sa version publique dans un article, signé « X » publié en juin 1947 dans la revue *Foreign Affairs*. On retrouve un argumentaire similaire dans un article de Michel Rocard, publié dans *le Monde* du 19 avril 1997.

¹¹ Z. BRZEZINSKI, *Le grand échiquier*, Paris, Bayard éditions, 1997, 275 p.

¹² Ibid. p. 74 et 126-128

¹³ Ibid. p.118-119

d'exclure la Russie du continent européen et de la repousser dans ses espaces les plus orientaux. Une vision à la fois très « américaine » mais qui reflète aussi la vision très « polonaise » de son auteur. Or, de nombreux observateurs en Europe souhaitaient, à l'époque, au contraire, ancrer la Russie dans l'espace et les logiques européennes.

Dans les relations internationales, la question des représentations est centrale et, souvent, notamment aux Etats-Unis, cette représentation est le fruit d'un imaginaire déconnecté des réalités. En témoigne la communication du représentant de la *Rand Corporation*, organisme de référence s'il en est, lors d'un colloque franco-ukraino-états-unien organisé par l'IFRI en mars 1999¹⁴. Il y présentait un tableau politique économique et social idyllique de l'Ukraine comparée à un enfer russe, ce qui provoqua l'hilarité de la salle et notamment de la délégation ukrainienne. Il y a donc depuis longtemps aux Etats-Unis une image de l'Ukraine souhaitée au détriment de l'Ukraine réelle conduisant à de graves erreurs d'appréciation et de conduite d'une politique cohérente.

Malheureusement, la prophétie auto-réalisatrice de Brzezinski a fini par trouver son aboutissement. Les souhaits de Brzezinski se sont réalisés, les craintes de Kennan aussi. Le premier l'a emporté sur le second. Certes Moscou y a aussi beaucoup contribué. Car si les présidents Clinton, Bush jr et Obama ont affiché une volonté de rapprochement avec la Russie, ils ont, dans le même temps, agi de telle sorte que ce projet ne puisse vraiment se réaliser. Lorsque, en 2000, Vladimir Poutine accède au pouvoir, il a cherché au cours de son premier mandat (2000-2004) à se rapprocher de l'Europe, puis des Etats-Unis au début de son deuxième mandat (2004-2008). Etait-il sincère ? Ce n'est pas certain. Mais il faut aussi constater que ni l'Europe, ni les Etats-Unis n'ont répondu à ces appels. La formule du « deux poids deux mesures » (littéralement, en russe, le « double standard ») est alors l'une des expressions favorites des politiques et commentateurs russes à l'encontre des Occidentaux. Si le reproche est souvent justifié il est tout aussi évident que les Russes savent tout aussi bien user de ce « double standard » et même, si l'on en croit Vladimir Poutine, du « triple standard »¹⁵.

¹⁴ « L'Ukraine, la grande Europe et la sécurité euro-atlantique. Les défis du XXI^e siècle », IFRI, 1^{er} et 2 mars 1999. Colloque organisé conjointement par l'IFRI, la Rand Corp. et le Centre international d'études prospectives de Kiev.

¹⁵ Discours de V. Poutine du 30 septembre 2022 sur la « signature des traités d'accèsion des républiques populaires de Donetsk et Lougansk et des régions

Dans l'actualité ukrainienne, la volonté de la Russie, énoncée dès le 24 février 2022, de renverser M. Zelenski n'est rien d'autre qu'une tentative du « *regime change* » tant dénoncé par M. Poutine à propos de la Libye, de l'Irak ou de la Syrie mais aussi des « révolutions de couleur »! Et l'on pourrait multiplier les exemples où la Russie met en œuvre des politiques qu'elle n'a cessé de dénoncer, depuis au moins vingt ans, s'agissant de l'Occident.

Il n'en demeure pas moins que le rejet de toutes les propositions russes par les Occidentaux a conduit à renforcer ce sentiment d'humiliation déjà présent sous la présidence Eltsine. Sans compter, bien sûr, les couleuvres que Washington a fait avaler à la Russie telles que la dénonciation unilatérale, en décembre 2001, du traité SALT 1-ABM ; l'annonce à Prague en novembre 2002 de la deuxième vague d'élargissement de l'OTAN incluant les trois Etats baltes, empiétant ainsi sur l'ancien espace impérial russe ; l'installation de bases étatsuniennes en Kirghizie et en Ouzbékistan dans le cadre de la lutte contre le terrorisme en Afghanistan¹⁶.

De l'humiliation

La notion d'humiliation n'est pas neuve dans l'analyse des relations internationales¹⁷. Lorsque le président Macron affirme, le 9 mai puis le 3 juin 2022, qu'il ne faut pas « humilier la Russie », son propos est sans doute inopportun d'un point de vue strictement conjoncturel. Mais, d'une part, il le replace dans le temps long en faisant explicitement référence au traité de Versailles, d'autre part, il convient de reconnaître que sur le long terme, il est dans le vrai. Or, la plupart des commentateurs – experts, journalistes, politiques – marqués par un court-termisme préjudiciable à toute analyse de fond se sont emparés du propos dans son immédiateté. Ces propos ont, de surcroît, suscité un regain de méfiance de la part de l'Ukraine à l'égard de la France ce qui n'était pas pour déplaire à Washington dont les vues sont assez éloignées de celles de l'Europe « historique ». Comment aurait pu – dû ? – être interprété son propos ? En premier lieu, le président français ne parle pas de

de Zaporojie et Kherson à la Russie »

<http://kremlin.ru/events/president/news/69465>.

Le « triple standard » revient-il à un revirement à 360° ?!

¹⁶ Voir notamment M. FOUCHER, *Ukraine, une guerre coloniale en Europe*, Le 1 du livre, Ed. de l'Aube, 2022 p. 26-27 (texte du 2 mars 2022)

¹⁷ Voir notamment B. BADIE, *Le temps des humiliés, Pathologie des relations internationales*, Paris, Odile Jacob, 2014.

Vladimir Poutine - celui-ci a bien commis un crime doublé d'un suicide - mais de la Russie.

Car il faudra bien un jour négocier un accord après la fin de l'action militaire et ce quelle que soit la durée de celle-ci et quel que soit le président russe en exercice. C'est le cas de tout conflit depuis des siècles. Le but d'une négociation bien menée est de faire en sorte que les conditions qui ont conduit à l'usage de la violence ne puissent se reproduire et d'aboutir à un nouvel équilibre du système qui soit d'une qualité supérieure à l'équilibre perdu. En d'autres termes, il convient de préférer la notion dynamique d'*homéostasie* à celle, certes très à la mode mais plus statique, de *résilience*. C'est dans ce sens que M. Macron est dans le vrai, au grand dam des milieux les plus atlantistes. Le Président français a-t-il lu *Les Conséquences politiques de la paix* de Jacques Bainville, auteur par ailleurs peu fréquentable ? C'est possible. En tout état de cause cet ouvrage, paru en 1919¹⁸, dénonçait toutes les erreurs commises par les négociateurs de Versailles et les conséquences néfastes qui allaient en découler. C'est dans cet esprit que l'on peut interpréter les propos du Président français. Mais en même temps, il n'est pas dans la ligne fixée par Washington qui compte bien affaiblir et marginaliser la Russie et ce pour le plus longtemps possible. Or, une telle vision ne sera pas seulement préjudiciable à la Russie, qui l'aura certes bien mérité, mais à l'Europe toute entière.

Quel que soit le vainqueur militaire du conflit, s'il y en a un – et *a fortiori* si la Russie est vaincue, et cette hypothèse n'est plus exclue par Washington et, naturellement, par Kiev – il s'agira d'aboutir à un règlement de paix qui ne puisse pas générer à court ou moyen terme un mouvement revanchiste qui conduirait nécessairement à la reprise d'hostilités¹⁹. « La Russie payera », pour paraphraser une formule chère à Clemenceau et à quelques autres, est sans doute la pire des solutions, n'en déplaît aux Polonais, aux Baltes et bien sûr aux Ukrainiens - ce qui s'explique par leur vision plus passionnelle que politique - pour ne pas parler des Etats-Unis.

D'une manière particulièrement cynique, on pourrait même se demander – sans y croire un instant – si Vladimir Poutine n'aurait pas lancé son « opération spéciale » dans le but d'obtenir, en fin de

¹⁸ Paris, éditions Fayard, 1920. 130 p et fort opportunément réédité en 1995 aux éditions de l'Arsenal.

¹⁹ S. Kauffmann, « Punir Poutine ou punir la Russie ?, *Le Monde*, 15 septembre 2022

compte, cette négociation, réclamée par la Russie depuis la chute du communisme, sur une nouvelle architecture de sécurité en Europe. Kennan pourra-t-il cette fois l'emporter sur Brzezinski ? Car, comme l'a confirmé le dernier sommet de l'Otan à Madrid en juin 2022 et le nouveau concept stratégique qui y a été adopté, la guerre en Ukraine renforce encore plus la vassalisation de l'Europe à l'égard des Etats-Unis. Or, d'une part, les perspectives d'évolution de la politique intérieure outre-Atlantique ne conduisent guère à l'optimisme ; d'autre part, sa diplomatie est de plus en plus difficilement audible et même crédible. L'espoir réside donc dans une Europe forte et qui saura faire entendre sa voix. La nouvelle Communauté politique européenne saura-t-elle – enfin – répondre aux espoirs ?

Le 10 octobre 2022

*

* *

GRANDE-BRETAGNE

Global Britain: le Royaume-Uni redéfinit sa diplomatie et sa politique de sécurité à la lumière du brexit

David Hanley

Professeur de science politique
Université de Portsmouth

« Le brexit fut, comme l'expédition de Suez, une tentative de voir l'avenir à travers les jours glorieux d'antan », Philip Stephens, 2021.

« Les Titans du brexit ont toujours tendance à s'extasier sur les liens entre la Grande-Bretagne et les USA », The Economist, janvier 2020.

On connaît la phrase célèbre de Dean Acheson, secrétaire d'Etat américain, selon laquelle le Royaume-Uni aurait perdu un Empire sans pour autant avoir trouvé un rôle dans le monde. Cette observation qui date de 1962 semble être redevenue d'actualité alors que le pays quitte l'Union Européenne (UE) pour se repositionner dans les rapports de force mondiaux. L'optimisme est certes au rendez-vous, les inexorables promesses de lendemains qui chantent étant le carburant principal du gouvernement de Boris Johnson. Mais la question de fond reste jusqu'ici sans réponse : comment un pays de puissance moyenne, quels que soit son poids et son prestige historique, peut-il espérer jouer cavalier seul dans un monde où ce sont des géants impériaux (dans les faits sinon dans le nom) et des blocs régionaux qui définissent de plus en plus les rapports de force ?

Pendant quatre décennies la diplomatie britannique avait fait l'équilibre entre d'une part sa 'relation spéciale' avec les Etats-Unis

et d'autre part son imbrication dans les rouages de l'UE²⁰. La thèse officielle voulait que le Royaume-Uni (R.-U.) servît de 'pont' entre le bloc et l'empire. Il est possible de prétendre que cette stratégie servait bien dans l'ensemble les intérêts britanniques, même si lors d'une crise internationale, les tropismes atlantistes allaient toujours l'emporter sur la solidarité avec les voisins du Vieux Continent (on songe notamment à la guerre d'Irak où les Britanniques ont dès le début rallié Washington, à la différence de la France et de l'Allemagne). Pour ce qui est de la sécurité, les Britanniques ont toujours misé sur l'OTAN. S'ils se sont engagés finalement dans la PSDC, c'est surtout pour ralentir son éventuel développement et de faire en sorte que les forces militaires européennes restent dans un état embryonnaire, capables tout juste d'assurer des missions policières et humanitaires qui n'intéressaient point l'OTAN : pas question d'une véritable force autonome capable d'agir sans l'aval de Washington. Attitude partagée, il est vrai, par nombre de membres de l'UE sans que ceux-ci le disent aussi brutalement que les Britanniques. En même temps, les Britanniques ont œuvré à la création du Marché Unique, poussant l'Union davantage vers la libéralisation et la dérégulation. Ce n'est pas donc étonnant que vers 2015 un haut responsable du FCO (Foreign and Commonwealth Office) aurait dit qu'après 40 ans, Londres avait finalement entraîné l'UE exactement vers l'endroit qu'il voulait. Peu après intervint bien sûr le référendum, et le brexit fut acté. Toute cette belle structure devait voler en éclats. Plus d'accès au marché unique, plus de présence dans les conseils diplomatiques des 27 où de l'avis général, les Britanniques avaient souvent su orienter les décisions dans leur sens.

Il fallait donc tout réinventer. Les hérauts du brexit n'avaient donné que des idées on ne peut plus vaseuses quant à la direction future de la politique étrangère et militaire du pays une fois le brexit accompli²¹. On parlait d'un « Global Britain » qui, libéré des contraintes de l'UE serait à même de forger de nouveaux rapports – commerciaux, sécuritaires et diplomatiques à la fois - avec le reste

²⁰ Voir l'étude magistrale de Philip Stephens, *Britain Alone : The path from Suez to Brexit*, Londres, Faber, 2021.

²¹ Comme le rappelle Christopher Hill, le débat lors du référendum avait porté surtout sur l'immigration et l'économie. Il y avait eu « peu de discussion ni de ce que devrait faire le R.-U. dans le monde, ni de la portée de son influence, ni des défis portés à ses intérêts, ni du meilleur moyen de défendre ceux-ci ». Voir son *The Future of British Foreign Policy : Security and Diplomacy in a World after Brexit*, Londres, Polity, 2019.

du monde, Ce qui aurait été impossible, selon les brexiteurs, tant qu'on restait dans l'UE. Parfois on parlait même d'un retour à l'âge d'or de la première reine Elisabeth (il ne faut jamais sous-estimer le poids de l'imagination historique chez les brexiteurs, qui va de pair avec leur croyance en un 'anglosphère' qui de tout temps incarne tout ce qui est dynamique dans le monde²²). D'autres évoquaient en revanche plutôt un pays, certes libéré du joug bruxellois, mais uniquement pour appliquer des politiques de protection et d'exclusion. Nous allons voir ce qu'a donné, concrètement, cette vision du « Global Britain ». Mais d'abord nous ferons un inventaire des actifs du Royaume-Uni ; quelles sont, dans l'arène internationale, ses forces, ses faiblesses ? C'est seulement en faisant un bilan de ses atouts qu'on peut voir ce que pourrait être une politique « globale ».

On connaît la liste habituelle que présentent les hérauts du Global Britain quand il s'agit de valider leurs choix géopolitiques. Cinquième ou sixième économie du monde avec un secteur financier ultraperformant. Membre du Conseil de Sécurité de l'ONU, puissance nucléaire, dotée de forces armées de haute qualité appuyées par un budget sérieux²³. A la tête du Commonwealth et possédant une relation spéciale avec les Etats-Unis que nous rencontrerons à chaque étape de l'action diplomatique du pays. Il faudrait pourtant qualifier ce palmarès en indiquant dès le début un certain nombre de faiblesses. Cette économie reste anémique, alors que les économies européennes commencent à mieux sortir de la pandémie. Depuis des décennies le déficit de la balance commerciale a dû être compensé par les revenus 'invisibles', soit des gains sur la vente de produits financiers et autres services ; cette situation n'a pas changé depuis le brexit, sinon qu'il risque de devenir plus difficile aux sociétés financières de la City d'engranger autant de revenus, puisque les 27 ne se pressent pas de délivrer les permissions de commercer à l'intérieur du Marché Unique qui sont disparues avec le brexit²⁴. Il y a encore des périodes de grâce pour

²² L'importance de cette nostalgie pour un monde dominé par des anglosaxons blancs est bien évoquée dans Michael Kenny et Nick Pearce, *Shadows of Empire : the Anglosphere in British Politics*, Londres, Polity, 2018.

²³ Le R.-U. dépasse largement les 2% de PIB fatidiques requis par l'OTAN, surtout depuis la dernière rallonge budgétaire. Désormais il dépenserait sur la défense plus par tête d'habitant que la Chine.

²⁴ Pour ce qui est des rapports commerciaux, en 2020 l'UE représentait 46% du commerce global du R.-U. (50% d'importations vers le R-U contre 42% d'exportations). Les Etats-Unis en revanche représentent le cinquième des exportations britanniques contre 13% de ses importations. Matthew Ward, *UK*

certains secteurs²⁵. La raison essentielle de cette contre-performance est à trouver précisément dans la première conséquence du brexit, à savoir une réduction du commerce avec l'UE. Selon le Centre for European Reform, en octobre 2021 le volume du commerce avait baissé de 15.7%, soit 12.6 milliards de livres²⁶. Londres a bien sûr pris des mesures pour remplir cette lacune qu'il a créé en quittant le Marché Unique²⁷. Quant à la situation militaire, on peut apprécier l'ambition des déclarations du pouvoir, tout en s'interrogeant sur la capacité d'une puissance moyenne (mais le sait-elle ?) de financer un tel projet.

Bref, le pays s'est embarqué sur un nouvel chemin, pour lequel il n'avait pas prévu de carnet de route. Il a certes des atouts mais aussi des faiblesses structurelles. On imagine que les spécialistes du FCO²⁸ pourraient sur ces bases-là inventer une politique étrangère et sécuritaire qui prendrait acte de ces structures et qui ne négligerait pas la géographie (le continent se trouve toujours à 30 kilomètres des côtes britanniques). Celle-ci consisterait à rester proche des Européens sur le maximum de sujets, tout en

Trade to the EU, a Summary, Londres, House of Commons Library, working paper, août 2021.

²⁵ Pour une bonne mise à jour de la politique depuis le brexit, voir le rapport de Robin Niblett, directeur du centre de réflexion officieux Chatham House (Royal Institute of International Affairs), *Global Britain in a divided world*, discussion paper 2022.

[https : //www.chathamhouse.org/2022/03:global-briain-in-a-divided-world/](https://www.chathamhouse.org/2022/03/global-briain-in-a-divided-world/). Comme d'autres commentateurs, Niblett souligne l'importance du secteur des services financiers ; même si le R.-U. dispose encore d'une bonne avancée dans ce secteur à technologie sophistiquée en évolution très rapide, il continuera à dépendre d'un bon accord avec l'UE s'il doit maintenir le volume de ses opérations européennes.

²⁶ John Springford, "The Cost of brexit" : October 2021, CER Insight 15 décembre 2021. Une part de ce manque à gagner doit bien sûr être attribuée au covid.

²⁷ Fin 2021, le R.-U. avait signé 35 accords de continuité, couvrant 67 pays (ce qui maintenait la position que les Britanniques avaient au sein de l'UE). Les véritables accords nouveaux concernent le Japon et l'Australie. Ce dernier ajouterait un pourcentage minuscule au PIB britannique. On peut aussi se demander en quoi l'importation de mouton australien sur 8,000 km peut contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique ou quel impact il aura sur les revenus de ces agriculteurs du pays de Galles ou du nord de l'Angleterre qui avaient sans doute voté le brexit en masse.

²⁸ Désormais mué en FCDO, le D désignant Development. Autrement dit, l'ancien ministère du développement international a été absorbé par le FCO. Façon de faire des économies (le budget du développement a été considérablement réduit) et d'envoyer aux électeurs un message qu'on pourrait qualifier de 'cartiériste'.

poursuivant sa propre voie sur d'autres (déréglementation, appuis étatiques à l'industrie, etc). Cela impliquerait une approche flexible, la recherche d'un consensus somme toute atteignable, Cela supposerait donc une diplomatie rationnelle et traditionnelle. Hélas, de tels supposés ignorent les forces qui, désormais, impulsent la politique britannique dans tout domaine. Le régalien n'y fait point exception.

Par rapport aux autres domaines de la politique publique, la politique étrangère occupe une place à part. Elle a, semble-t-il, très peu d'incidence sur la vie quotidienne des gens ; quand on leur demande les facteurs susceptibles d'influencer leur vote, elles ont tendance à mettre les affaires étrangères en bas du classement. Ainsi avons-nous tendance à théoriser la politique étrangère comme un art spécialisé, conçu par des professionnels hautement qualifiés et reposant sur des raisonnements appuyés. C'est ainsi que se forgerait un consensus qui permet d'identifier les intérêts du pays et de produire une politique pour les avancer. Cette approche tend à sous-estimer une autre possibilité, à savoir l'utilisation de la politique étrangère et/ou militaire primordialement afin de poursuivre des buts de politique intérieure (acquisition ou consolidation du pouvoir). Il est vrai que souvent une politique conçue de manière classique (basée sur une analyse stratégique sérieuse) peut être instrumentalisée à des fins de politique intérieure ; il suffit de penser à la doctrine gaullienne d'indépendance, devenue incontournable pour tout homme politique aspirant à un destin national, même - et surtout - s'il n'y croyait pas. Il est rare pourtant qu'une politique régalienne soit poursuivie primordialement afin de plaire à telle ou telle audience domestique, et cela de façon somme toute assez ouverte. Mais c'est bien le cas, semble-t-il avec la vision johnsonienne du rôle britannique dans le monde. C'est une politique pratiquement vidée de substance réelle, impulsée par des considérations de basse politique et de rapports de force partisans. Comment cette situation s'est-elle produite ? Pour répondre à cette question il faut prendre une approche inhabituelle dans l'analyse des politiques étrangères, c'est-à-dire commencer plutôt à l'intérieur du pays. Ce qui nous amène à scruter de près et le parti conservateur et son électorat.

Les Tories : du paternalisme au national-populisme

Longtemps le parti conservateur passait pour le modèle de la réussite politique. Pragmatiste surtout, sachant changer son discours en fonction des mouvements profonds de l'opinion

publique, ce parti acceptait l'Etat-providence créé par le Labour après 1945, présidant une période de lente croissance jusque dans les années 1970. C'est lui qui obtint l'adhésion du R.-U. au Marché Commun en 1973 dans l'espoir de stimuler la croissance d'une économie désormais à la traîne de ses voisins. On peut parler d'un conservatisme consensuel, même vaguement paternaliste, dont les cadres avaient pour la plupart connu la guerre et les années de dépression qui la précédèrent. La fin des 'trente glorieuses' et la montée des crises économiques ont cependant ouvert la porte à une autre version du conservatisme, bien plus agressive et que certains qualifieraient plutôt de néo-libéralisme²⁹. Pour le marché et privilégiant (en théorie) un état rétréci, les Tories, sous l'égide de Margaret Thatcher, s'attaquèrent au syndicalisme, jusqu'ici considéré comme un partenaire social, taillèrent dans l'état social et privatisèrent de larges pans du secteur public. Tout le muscle de l'Etat fut déployé pour augmenter le pouvoir du marché aux dépens des institutions collectives, et toute l'opération fut étayée par la propagation d'une idéologie individualiste et concurrentielle, grâce notamment à l'appui d'une presse acquise dans sa grande majorité aux oligarques médiatiques tels Rupert Murdoch. Ce néo-libéralisme, associé surtout à Margaret Thatcher, finit par dominer le parti. En même temps, la Dame de Fer prit un autre langage, combatif, contre l'UE. On sait que celle-ci finit par « lui rendre sa monnaie » (les fameux chèques britanniques). On oublie en revanche que Thatcher prit un rôle important dans la création du marché unique et qu'il ne fut jamais question pour cette fine économiste de quitter l'UE³⁰. Cela dit, elle prit l'habitude de l'invectiver et d'y trouver un bouc émissaire pour certains problèmes intérieurs. Quand elle quitta le pouvoir, on peut dire que son parti était devenu plus marqué à droite et que les voix nationalistes et eurosceptiques étaient bien plus audibles qu'auparavant. Tous les ingrédients étaient donc là pour favoriser la montée du courant nationaliste agressif du parti au détriment des conservateurs traditionnels. Il fallut seulement une crise économique après 2008, la montée d'un courant nationaliste en

²⁹ Pour une analyse des mutations historiques du parti, voir David Hanley, *Où en est la droite ? Grande-Bretagne*, Paris, Fondapol, 2010. 29 p.

³⁰ Le célèbre discours de Bruges de 1988 que l'on cite souvent comme exemple d'un euroscepticisme absolu ne l'est point, si on le lit attentivement. Au contraire, tout en réprouvant l'ardeur des fédéralistes à outrance, il appelle à la continuation de ce dialogue entre chefs d'état pragmatistes qui a toujours été au cœur de l'Union. Voir Stephen Wall, *A Stranger in Europe : Britain and the EU from Thatcher to Blair*, Oxford, OUP, 2008 ; *Reluctant European : Britain and the EU from 1945 to Brexit*, Oxford, OUP, 2020.

dehors du parti (le UKIP de Nigel Farage) et la veulerie d'un David Cameron pour concéder un référendum sur le maintien ou non dans l'UE, avec les résultats qu'on connaît³¹.

Les années de tractations parlementaires qui ont suivi le brexit ont vu émerger une tendance distincte³². D'une part les adversaires du brexit (travailleurs, conservateurs modérés, libéraux) furent toujours divisés, entre partisans d'un brexit soft et ceux qui espérèrent, via un second referendum, renverser le brexit tout court. D'autre part, le noyau dur de nationalistes convaincus, restèrent fermes dans leur désir de rompre de façon décisive avec l'UE, beaucoup en appelant à un no deal. C'est cette faction qui fut la base de Boris Johnson, et qui torpilla les compromis négociés par Theresa May. Une fois celle-ci poignardée et Johnson installé à la tête du parti, celui-ci était libre de purger les quelques européens qui restaient au sein du parti et de les remplacer par des ambitieux à sa botte³³. Le discours nationaliste était désormais hégémonique³⁴, assorti de ce qu'on peut bien taxer de populisme, c'est à dire une série de vagues promesses de lendemains qui chantent : une fois libérés du joug bruxellois et des élites londoniennes qui les secondaient, les Britanniques seraient libres de poursuivre un destin glorieux. On attend toujours les résultats de cette approche, mais le populisme tient rarement ses promesses, sauf pour les élites qui surfent dessus.

Un dernier point mérite d'être souligné, à savoir le caractère de Boris Johnson. Ce qui compte pour lui, c'est le pouvoir. La politique est une sorte de jeu, où il s'agit de gagner. Une fois le pouvoir gagné, l'important est d'y rester. Pour atteindre ce but, tous les moyens sont valables – grandes promesses, mensonges plus ou moins ouverts, rhétorique toujours optimistes (les Britanniques sont les meilleurs, ils ont le meilleur système de ceci ou cela, etc).

³¹ Pour l'évolution du parti après Thatcher, voir Tim Bale. *The Conservative Party from Thatcher to Cameron*, Londres, Polity, 2010.

³² Une excellente analyse détaillée du processus qui vit le vote en faveur du brexit peu à peu capturé par la droite nationaliste est Chris Grey, *Brexit Unfolded : how no-one got what they wanted (and why they were never going to !)*, Londres, Biteback, 2021.

³³ C'est ainsi qu'on vit quitter la vie politique quelques élus de qualité qui avaient bien combattu pour la cause européenne, notamment les ex-ministres Anna Soubry, Ken Clarke et Dominic Grieve.

³⁴ Nationalisme de plus en plus anglais, et non plus britannique. Rappelons que l'Ecosse et l'Irlande du Nord avaient voté contre le brexit. Les commentateurs tendent de plus en plus à décrire les Tories comme le parti du nationalisme anglais. Ce qui pose bien sûr des problèmes pour la cohésion du R.-U.

Quand on relève une de ses nombreuses gaffes ou mensonges, il hausse les épaules, sourit et poursuit. Si nécessaire, il change de cap. Il est toujours réactif ; son horizon ne s'étend pas au-delà du court terme. L'essentiel est de maintenir une image favorable, d'où sa dépendance vis-à-vis de ses communicants et de la presse de droite³⁵. Et cela marche ; une proportion significative des Britanniques semble trouver cela normal (ce qui dit quelque chose sur la culture politique de ce pays). Or, en disant cela nous ne cherchons pas particulièrement à épinglez l'amoralisme de Johnson, mais simplement à indiquer que pour cet homme tout doit être subordonné au maintien de son pouvoir. Ce qu'il fait de ce pouvoir est une autre histoire, car l'homme n'a rien d'un idéologue. Ses instincts le tirent vers la droite libertaire, mais le point central de son idéologie, si tant est qu'on puisse employer ce mot, c'est tout simplement la supériorité de Boris Johnson. Son action dans chaque domaine de la politique va le démontrer, y compris dans le régalien.

C'est donc avec un parti à sa botte, sur un discours national-populiste, que Johnson, narcissique et sûr de ses capacités, se tourna au pays en décembre 2019 en proposant d' « en finir avec le brexit » (get brexit done). La division de l'opposition, l'ineptie du chef travailliste Corbyn et le système électoral britannique lui assurèrent une belle victoire. Vu la tonalité de la campagne, on pouvait se demander ce que signifia cette victoire pour l'avenir des rapports entre les Britanniques et le reste du monde.

Un nouvel électorat : comment le fidéliser ?

Les élections législatives de décembre 2019 ont confirmé une tendance qu'on observait déjà depuis quelques années, à savoir le basculement à droite d'une quarantaine de circonscriptions historiquement acquises au Labour. Ce sont ces victoires qui fondent la majorité confortable de Johnson aux Communes et dont le maintien est crucial si la droite veut rester aux affaires, d'autant que dans les grandes conurbations dynamiques et jeunes, c'est le Labour qui attire³⁶. On les appelle communément le mur rouge (red wall) et elles se répandent en un arc qui va du Sud-Galles à travers

³⁵ Il aurait confié à Dominic Cummings, son ex-conseiller devenu son ennemi intime, que 'mon véritable patron, c'est le Daily Telegraph' (journal de droite où il travaillait avant de entrer en politique).

³⁶ Cette opposition entre des villes 'progressistes' et une province plus 'populiste' se voit dans de nombreux pays. Le premier tour des présidentielles françaises de 2022 en fut l'illustration parfaite.

les Midlands pour finir au Nord-Est (Yorkshire, Durham) avec une prolongation vers le Lancashire (Nord-Ouest). Il est important de regarder de près la sociologie de ces sièges,

Au début on a eu tendance à considérer que leur basculement à droite fut simplement une réaction d'électeurs pauvres peinant à survivre dans leurs villes désindustrialisées où le renouveau économique était aux abonnés absents; ces électeurs auraient attribué leur sort au Labour, qui les aurait abandonnés. Il est vrai que presque sans exception ces villes étaient administrées par le Labour ; mais il ne faut pas oublier que depuis 2010 c'est la droite qui était au pouvoir à Londres et qu'elle poursuivait une politique d'austérité particulièrement sévère envers les collectivités locales³⁷. Force était donc de chercher d'autres raisons de ce désamour de la part des travaillistes historiques. En fait il y en a plusieurs, à commencer par une d'ordre matériel. Il n'y a pas que des 'damnés de la terre' dans ces villes ; celles-ci comportent bon nombre de retraités qui jouissent d'une pension et qui ont acheté leur maison (ancienne HLM) sous Thatcher. Ces propriétaires sont en général plus âgés que la moyenne, relativement aisés, et possèdent un niveau d'éducation modeste ; leurs valeurs sont plutôt conservatrices. Ils affichent leur patriotisme, et souvent un membre de la famille aura servi dans l'armée³⁸. Ils ont une méfiance envers l'Autre qui, dans ces pays, est souvent du sous-continent indien³⁹. A vrai dire, vu ces caractéristiques démographiques, on peut même s'étonner que ces villes aient pris si longtemps pour virer à droite. Ce qui les a gardées à gauche, c'était une tradition, une habitude séculaire, étayée sur un récit selon lequel le Labour était leur parti naturel comme il avait été celui de leurs grands-parents. Leur adhérence au travaillisme était donc culturelle ; cela faisait partie de leur identité en quelque sorte. Or, ce ciment culturel devait fatalement s'effriter tôt ou tard. Il a fallu la campagne du

³⁷ Polly Toynbee et David Walker, *Cameron's Coup : how the Tories took Britain to the Brink*, Londres, Faber, 2015; *Dismembered: how the attack on the state harms us all*, Londres, Guardian Books, 2017.

³⁸ Une étude récente souligne la corrélation étroite entre vieillesse, possession d'une propriété et vote conservateur. Ce qui constitue un risqué mortel à terme, selon l'auteur, pour le parti conservateur. Voir Phil Burton-Cartledge, *Falling Down : the Conservative Party and the Decline of Tory Britain*, Londres, Verso, 2021. Sans doute est-il trop optimiste.

³⁹ Maria Sobolewska et Robert Ford démontrent la ténacité de la xénophobie, voire du racisme, des classes populaires britanniques. Longtemps sous-jacent il peut resurgir lors d'un évènement choc, tel la sortie apocalyptique d'Enoch Powell en 1968 contre l'immigration antillaise ou la crise économique de 2008. Voir leur *Brexitland*, Cambridge, Cambridge UP, 2020, pp. 84-118.

referendum qui a mis a nu toute la question d'identité, ensuite un Labour dirigé par Corbyn, londonien, tiède sur le régalien et susceptible d'augmenter les impôts, pour les pousser à faire le saut. Ce qui a compté beaucoup dans ce lent processus de désalignement partisan, c'est la capacité de la droite à créer un nouveau récit ; désormais c'est elle qui représenterait l'avenir et l'espoir, au lieu d'un Labour à bout du rouleau⁴⁰.

Or, ce nouvel électorat se trouve à côté de l'électorat traditionnel de la droite ; bourgeois et petits-bourgeois des banlieues aisées, surtout dans le Sud et Est de l'Angleterre, habitants des bourgs dans les comtés ruraux. Les intérêts de ceux-ci sont loin de correspondre à ceux des redwallers. Ces derniers ont vu dans le brexit un espoir de renouveau, notamment par le biais d'une intervention étatique accrue. Les Tories traditionnels veulent surtout le statu quo économique (pas d'augmentation des impôts) et l'assertion de la souveraineté (moins d'étrangers dans le pays). Ce que ces deux éléments, objectivement très différenciés, ont pourtant en commun, c'est une affirmation identitaire ; on est fier d'appartenir à un pays qui, s'il souffre un certain nombre de problèmes pour l'instant, se remettra d'aplomb en se débarrassant de l'Autre, qu'il soit immigré ou agent de Bruxelles.

Pour le leadership des Tories, l'équation est donc simple en théorie, mais difficile dans la pratique. Comment concilier ces deux éléments ? Sur le plan économique, Johnson a annoncé le fameux 'levelling up' (tirer [les zones en perte de vitesse] vers le haut). Ces programmes supposent des investissements publics en infrastructure et une politique volontariste de ré-industrialisation. Or le coût de tels programmes étant élevé, on peut supposer que le 'levelling up' prendra la forme d'interventions ciblées dans des villes où l'on pourra démontrer assez rapidement des résultats positifs, notamment en termes d'emploi⁴¹, tout en déboursant le moins possible. On rouvrira quelques chemins de fer désuets, par exemple (que peu de gens utiliseront, en toute probabilité). On

⁴⁰ L'importance du discours et du récit est bien souligné dans Steve Rayson, *The Fall of the Red Wall: the Labour party no longer represents people like us*, Londres, Independently Published, 2020.

⁴¹ Il est frappant en fait d'écouter les griefs des habitants de ces zones 'laissées pour compte' comme ils aiment dire. On a souvent l'impression qu'ils se contenteraient de quelques gestes visibles, mais qui témoigneraient du respect que le gouvernement leur doit et que le Labour ne leur accorde plus depuis longtemps. Voir deux excellentes études sur le terrain, Deborah Mattinson, *Beyond the Red Wall*, Londres, Biteback, 2020 et Sebastian Payne, *Broken Heartlands: a Journey through Labour's Lost England.*, Londres, 2021.

créera des freeports (ports à conditions douanières souples) ; ce qu'on pouvait déjà faire au sein de l'UE (et dont la conséquence principale sera sans doute d'accaparer le trafic des ports existants). La tentation de faire du symbolique ne sera jamais très loin ; c'est ainsi que Johnson continue avec la construction du réseau ferroviaire HS2 (Londres-Birmingham). Ce mégaprojet de travaux publics plaît au premier ministre, volontiers dépensier face à son ministère des Finances Sunak, homme de l'orthodoxie monétaire ; il abrégera le voyage Birmingham-Londres de 20 minutes tout en profitant aux entreprises du BTP souvent donateurs du parti conservateur. Mais la deuxième étape du projet (lien à grande vitesse entre le Nord-Est et le Nord-Ouest relativement enclavés) est supprimée⁴²...

Quoi qu'il en soit, il y a une tension permanente entre d'une part un nouvel électorat potentiellement exigeant sur le plan financier et des votants traditionnels qui veulent tout le contraire. Cette tension s'incarne dans la lutte sourde qui oppose, par media interposés, Johnson à Sunak. Parmi les députés conservateurs il y a beaucoup de jeunes, élus dans les circonscriptions nouvellement conquises et très demandeurs d'une politique interventionniste. Ces brexiteurs convaincus qui sont souvent, à l'avis de beaucoup de commentateurs, plus idéologiques que la plupart de leurs électeurs s'allient en général avec les vieux briscards de la European Reform Group (noyau dur de l'euroscepticisme qui a renversé Theresa May et installé Johnson). Celui-ci subit donc une double pression de la part des nouveaux électeurs et de leurs représentants parlementaires. Pour le tacticien adepte du court terme qu'est Johnson, c'est un signal à ne pas ignorer. Si l'urgence du Covid a imposé une action étatique plutôt musclée (appui rapide aux entreprises sans trop regarder au coût), cela ne peut durer⁴³. Pour cimenter le bloc électoral il faudra donc regarder au-delà de l'économie. C'est là que, en fin de compte, le régalien fait son entrée. La politique étrangère sera conçue et mise en œuvre primordialement à des fins de politique domestique. Il s'agira donc

⁴² Pour l'abandon progressif du 'levelling up' voir John Harris, "Riven by scandal and division, the Tories have all but abandoned levelling up", *Guardian*, 1 mai 2022.

⁴³ Le succès initial de Johnson (acquisition rapide du vaccin en sortant son chéquier plus vite que l'UE) ne saurait faire oublier sa gestion catastrophique de la pandémie par la suite. C'est ainsi que des milliers de personnes âgées ont trouvé la mort dans les EHPAD grâce à son refus d'entendre les avertissements des scientifiques. Voir Jonathan Calvert et George Arbuthnot, *Failures of State : the Inside Story of Britain's Battle with Coronavirus*, Londres, Harper Collins, 2021.

surtout de faire des gestes qui parlent de la volonté du pouvoir de démontrer l'importance du pays dans le monde. Si nous disons bien gestes, c'est que la substance de la politique johnsonienne n'existe guère. Nous allons illustrer ce propos en analysant les relations avec l'UE et ensuite les Etats-Unis.

L'Europe : cet ennemi si nécessaire

Vu l'imbrication de l'économie britannique avec celle du continent, il aurait été logique, comme nous l'avons dit, de trouver un accord commercial des plus souples. Le TCA (Trade and Co-operation Agreement), signé lors du départ britannique de l'UE, ne prévoit pourtant que l'abolition des tarifs douaniers sur les biens physiques ; or, puisque la plupart des barrières au commerce sont désormais techniques (contrôles phyto-sanitaires, règles d'origine, etc), il était entièrement prévisible qu'il y aurait des délais dans les ports pendant que les entreprises s'ajustaient au nouveau régime des paperasses et qu'un certain nombre de firmes abandonneraient tout court l'exportation. Ce qui s'est avéré, comme on le voit le déclin du commerce entre le R.-U. et l'UE. Londres a refusé de continuer d'accepter les normes de l'UE au nom de la liberté de divergence réglementaire. En même temps il n'a pas pu obtenir la continuation des 'passeports' financiers pour ses services ; ceux-ci sont désormais accordés par l'UE au compte-gouttes et selon sa volonté. Cette approche ne peut qu'affaiblir l'économie britannique. Pour pallier aux contrecoups de sa décision, Londres essaie surtout de culpabiliser les Européens ; eux seraient déraisonnables dans leur application de règles pourtant acceptées par Londres lors de la signature du TCA. Raisonement illogique mais qui, relayée par une presse partisane, plaît à bon nombre d'électeurs espérant beaucoup du brexit et en colère parce que les bienfaits tardent à se manifester. Il est d'ailleurs parfois difficile d'admettre qu'on a commis une erreur.

Cette recherche d'un bouc émissaire se répète à propos de deux autres dossiers, la pêche et l'Irlande du Nord. L'accord signé par Johnson offre la courte paille aux pêcheurs britanniques, presque unanimement partisans du brexit. Si théoriquement les Britanniques ont repris leurs eaux territoriales, ils ont été acculés à des compromis sur les quotas, tout simplement par les rapports de force. D'autant que les poissons que les Britanniques possèdent à nouveau, pour ainsi dire, sont ceux qu'ils ne mangent pas et qu'ils vendaient sur le continent. En revanche, les poissons blancs qui font le délice du « fish and chips » se trouvent désormais en eaux

continentales et doivent être rachetés aux Européens. Les pêcheurs anglais ont été donc bradés par Johnson. Comment pallier à cette infortune ? Tout simplement en provoquant une mini-guerre dans la Manche entre Jersiais et Français. On se rappellera que le gouvernement jersiais a refusé d'accréditer certains bateaux normands pour pêcher aux larges de Jersey, se basant sur sa propre interprétation des accords. Les pêcheurs français ont riposté en bloquant St Hélier. L'affaire est allée de confrontation en pourparlers ; à un moment des canonnières britanniques ont été dépêchés, avant que les Jersiais (mais agissaient-ils tous seuls ?) ne commencent à accroître le nombre de permis. La crise de l'Ukraine a poussé cette triste affaire dans les coulisses – pour l'instant. Mais c'est un exemple classique de la diversion johnsonienne⁴⁴. On ne pense pas aux conséquences ultérieures d'un tel comportement auprès des interlocuteurs internationaux. Comment ceux-ci vont-ils juger le comportement d'un gouvernement qui visiblement essaie de tricher après avoir signé un accord ?

Il en est de même pour le dossier nord-irlandais, dont les conséquences sont potentiellement lourdes. Il avait été convenu que l'Irlande du Nord devait rester dans le Marché Unique, tout en restant partie du R.-U et qu'il n'y aurait pas de frontière terrestre sur l'île d'Irlande. Cela afin de préserver les accords de vendredi saint (GFA – Good Friday Agreement), qui avaient mis fin à 30 ans de guerre civile en Ulster en instaurant le partage du pouvoir obligatoire entre catholiques et unionistes et surtout une collaboration très structurée avec Dublin. Ce qui posait évidemment le problème des contrôles douaniers sur les marchandises en provenance de la Grande-Bretagne, désormais pays tiers. On ne pouvait évidemment laisser circuler librement celles-ci de peur qu'elles ne rentrent clandestinement dans la République irlandaise, donc dans le Marché Unique, sans avoir passé les contrôles nécessaires ; ce serait comme si le R-U avait conservé tous les avantages du Marché Unique tout en quittant l'UE. May avait cru résoudre le problème en proposant de laisser tout le R.-U. rester

⁴⁴ On appelle cela parfois la stratégie du chat mort. Selon Lynton Crosby, gourou électoral et maître tacticien de la johnsonie, si jamais on se trouve en difficulté lors d'une négociation, le moyen d'y échapper, c'est de lancer un chat mort sur la table ! Du coup la dynamique est cassée, et on a le temps de se regrouper et trouver un autre angle d'attaque. Métaphore parlant, la « dead cat strategy » est devenue un pilier de la communication de Johnson.

dans le marché unique jusqu'à ce qu'on trouve une solution – façon de remettre le problème à un avenir que tout le monde espérait lointain. Au non de la perte de souveraineté, Johnson avait torpillé ce projet, ce qui lui permit de marginaliser May. Une fois installé comme chef de gouvernement, il avait accepté la création d'une frontière commerciale en pleine Mer d'Irlande, qu'on pourrait considérer comme un abandon de souveraineté bien plus grave que ce qu'avait proposé May. Ce qui avait provoqué la fureur des unionistes protestants de la DUP (Democratic Unionist Party) qui détestent le GFA et dont la seule idée est de résister à tout ce qui pourrait aider à la réunification de l'Irlande (ce qu'implique la démarche de Johnson à leurs yeux, bien qu'à la longue ce serait peut être le meilleur moyen de préserver l'Irlande du Nord). Quand les problèmes de documentation se sont accumulés aux ports, à la grande surprise de Johnson (qui apparemment ne croyait pas que des contrôles étaient nécessaires !), les DUP ont organisé des émeutes et leurs amis paramilitaires ont menacé les douaniers de mort. La réaction de Johnson était de suspendre unilatéralement le protocole et même de menacer de briser ce traité qu'il avait signé⁴⁵. On imagine la réaction des capitales autour du monde à cette légèreté d'un gouvernement prêt à revenir sur sa signature afin de pacifier un nombre de mutins violents (on avait procédé autrement plus sévèrement par le passé quand il s'agissait de protestations catholiques-républicaines), Mais Johnson s'intéresse peu aux réactions des autres gouvernements. Par ses relais médiatiques il pouvait épinglez les actions des Européens faisant fi encore une fois de la souveraineté britannique. Bref, de la viande rouge pour les brexiteurs. Il est difficile de trouver un exemple plus clair, dans un état mûr, d'une politique impulsée uniquement par des considérations de court terme. A présent qu'il se sent acculé par des accusations d'avoir défié les règles du confinement en tenant des soirées bien arrosées à Downing Street (le scandale dit Partygate), alors que le reste du pays devait rester strictement confiné, le voilà qui ressort à nouveau la menace de briser le

⁴⁵ Brandon Lewis, son ministre pour l'Irlande du Nord, avait parlé d'une violation limitée et temporaire du traité. Les gouvernements britanniques ont l'habitude de céder facilement aux menaces des unionistes nord-irlandais, que ce soit le gouvernement d'Asquith et Lloyd George en 1912 ou celui de Harold Wilson en février 1974. Face à une grève générale organisée par les paramilitaires unionistes, Wilson mit fin à la première tentative de partage de pouvoir obligatoire (accords de Sunningdale). Il fallait attendre 1998 pour que Londres l'impose à nouveau. Johnson ne fait que suivre des tristes précédents. Voir Charles Townsend, *The Partition: Ireland Divided, 1885-1925*, Londres, Allen Lane, 2021; Diarmaid Ferriter, *The Border: the legacy of a century of Anglo-Irish politics*. Londres, Profile Books, 2019.

protocole⁴⁶. Du dead cat classique. Reste que les conséquences de ce comportement risquent d'être sévères, pour les Irlandais du moins. Dans le meilleur des cas on assistera à une mise en question de tout le progrès accompli depuis 1998, avec la liquidation du power sharing à Belfast. Dans le pire scénario, la recrudescence tout bonnement de la guerre civile.

Le rapport transatlantique : partenariat ou subordination ?

On dit qu'il est impossible pour une puissance petite ou moyenne d'avoir un rapport d'égalité avec un Empire. Dans les faits, le rapport ressemble davantage à une vassalité. Mais les représentations sont parfois plus importantes que les faits bruts, et il est fascinant de voir comment les Britanniques se sont représenté leurs rapports avec Washington. Longtemps les Britanniques se sont considérés comme les égaux des Américains. Harold MacMillan ne comparait-il pas ces derniers aux Romains, alors que les Britanniques seraient plutôt les Grecs ; autrement dit, les Britanniques avaient les idées, la stratégie, alors que Washington fournissait les moyens. Cette vision suprématiste et assez typique de la mentalité d'une certaine élite britannique, était objectivement absurde, même à l'époque. Aujourd'hui personne n'ose parler ainsi⁴⁷. On adopte plutôt le concept du « junior Partner » dans une alliance asymétrique. L'un des meilleurs spécialistes de la politique étrangère britannique, Peter Ricketts, se démène avec beaucoup de talent pour démontrer que Londres est davantage qu'un simple vassal, en insistant notamment sur la capacité britannique à fournir, sinon du muscle, des idées⁴⁸. Si donc la structure des relations internationales après 1945 a été rebâtie sous l'impulsion américaine, Ricketts fait valoir que les textes fondamentaux sont surtout l'œuvre de Sir Alexander Cadogan, grand commis du FO pendant

⁴⁶ Liz Truss aurait ordonné à son ministère de préparer un rapport sur les moyens de violer le protocole. 'Liz Truss 'preparing to scrap parts of Northern Ireland protocol'', *Guardian*, le 10 mai 2022. Elle aurait même refusé d'entendre les conseils de Richard Neal, envoyé spécial de Joe Biden et chef de file du lobby irlandais au Congrès américain. Intention sérieuse ou geste envers les adhérents du parti conservateur, l'avenir le dira.

⁴⁷ Les insiders de la diplomatie et de l'appareil d'état secret parlent, avec un mélange d'admiration et de mépris, des 'cousins'. Attitude évoquée avec subtilité dans les romans de l'ex-espion feu John le Carré.

⁴⁸ Peter Ricketts a été entre autres représentant permanent du R.-U, auprès de l'OTAN, conseiller national pour la sécurité, président de la commission nationale du renseignement et ambassadeur auprès de la France. Voir son *Hard Choices : what Britain does next*, Londres, Atlantic Books, 2021.

les années 1930 et 1940. Il y a d'autres interprétations de cette reconstruction qui montrent que les Américains avaient des idées bien claires sur le monde d'après-guerre qu'ils désiraient pour servir leur expansion en tant que puissance globale et hégémonique⁴⁹. Mais Ricketts n'en parle pas ; l'important, c'est que l'Angleterre a eu son mot à dire. Et d'épiloguer sur l'expérience diplomatique séculaire des Britanniques, leur capacité à réunir un consensus, trouver une formule, alors que la superpuissance n'aurait pas le doigté. C'est avec des astuces pareilles qu'on maintient l'image de la relation spéciale⁵⁰.

Cela dit, le rapport Londres-Washington depuis 2016 démontre un penchant accru au suivisme. Dans un premier temps, la présence à la Maison Blanche d'un Trump hostile à l'UE et qui promettait un accord de libre échange 'énorme' aux Britanniques avait de quoi conforter Johnson, qui faisait fi des nombreux problèmes associés à un tel accord (insistance des Américains sur la privatisation des services de santé, questions sur la relaxation des normes phytosanitaires, voire le fait qu'un tel accord nécessite en général 7 ans de négociations). Certains se demandaient aussi dans quels domaines on pourrait accroître un volume de commerce déjà considérable alors que le pays restait membre de l'UE. La valeur symbolique d'une telle mesure est tout ce qui comptait pour Johnson. L'arrivée de Biden a pourtant changé la donne. Pro-européen (mais tout aussi soucieux de défendre les intérêts américains dans les rapports commerciaux), Biden est aussi irlandais d'origine ; il a tout de suite fait comprendre à Johnson qu'aucun accord commercial ne serait négocié tant que le protocole nord-irlandais ne serait pas respecté. Première leçon sur les rapports de force.

Mais c'est surtout dans le contexte stratégique que l'on voit la nature hiérarchique de la relation spéciale. L'exemple le plus évident est le fameux tournant de la politique américaine vers la Pacifique, entamée déjà sous Obama. Le récent Livre blanc du ministère de la défense britannique essaie de suivre cette démarche avec les moyens du bord⁵¹. Rappelons d'abord qu'à la différence de la

⁴⁹ Perry Anderson, 'American Foreign Policy and its Thinkers', numéro special de *New Left Review* 83, septembre-octobre 2013.

⁵⁰ Relation tellement spéciale que, selon feu Helmut Schmidt, seul un des partenaires savait qu'elle existait.

⁵¹ *Global Britain in a competitive age: the integrated review of security, defence, development and foreign policy*, March 2021. CP 403. Disponible sur www.gov.uk/officialdocuments.

France, le R.-U. n'a plus de territoires dans cette région du monde, ayant rétrocédé Hong Kong à la Chine. Mais il existe une forte nostalgie, au sein de l'électorat conservateur, pour une époque où l'Empire britannique couvrait une bonne partie de l'Asie. Et c'est un gouvernement travailliste qui a liquidé les bases militaires « à l'est de Suez » en 1968. Mais voilà que le R.-U. revient en force, avec les conservateurs à la barre.

La réalité derrière ce geste symbolique est moins glorieuse, comme le rappelle Philip Stephens⁵². Si un porte-avions britannique a pu accompagner la flotte américaine dans la mer de Chine, en frôlant même le Taiwan, c'est avec une escorte américaine (la Royal Navy n'ayant plus suffisamment de bâtiments) et comportant seulement la moitié de ses chasseurs F-35 (dont 10 sur 18 appartenant aux US Marines et pilotés par des Américains). L'ambition affichée du livre blanc devait être révisée à la baisse, faute tout simplement d'argent. Les Britanniques pouvaient faire semblant de jouer dans la cour des grands, mais seulement avec la permission et sous la protection de ceux-ci. Stephens le dit encore plus brutalement : « désormais la puissance navale britannique était à la disposition de l'Amérique »⁵³. Mais ce n'est pas ainsi que l'affaire est présentée dans la presse de droite.

C'est ici qu'il faut également situer l'épisode de l'AUKUS. On connaît l'effet surprise de l'annonce de ce nouveau pacte reliant les Etats-Unis, l'Australie et les Britanniques, avec à la clé l'abandon d'un contrat dûment signé par Canberra pour l'achat de sous-marins français, qui seront remplacés par des bâtiments américains à puissance nucléaire. Ces engins ne seront pas opérationnels avant deux décennies, et la facture de compensation sera salée. Canberra fait valoir les besoins de sa marine de guerre face à l'expansionnisme chinois, afin de justifier sa duplicité⁵⁴. Or, laissant de côté les considérations pécuniaires, on peut douter si cette démarche renforcera de beaucoup la collaboration existante entre

⁵¹ suite Nous avons évoqué les grandes lignes de ce texte dans notre article précédent, David Hanley, 'Une sortie vers l'Amérique ? Le brexit prend enfin forme', *Défense et Stratégie* 45, printemps 2021, pp. 53 ff. D'une manière générale, les analystes sont d'accord pour souligner le décalage entre les ambitions stratégiques et les moyens disponibles pour les réaliser, malgré la hausse considérable du budget des armées.

⁵² Ph. Stephens, op.cit. pp.411 ff.

⁵³ Ibid, p. 415.

⁵⁴ 'Les Australiens s'interrogent sur les implications de l'accord AUKUS', *Le Monde* 16 septembre 2021. p.4

les pays signataires, dont l'essentiel consiste en l'échange de renseignements (le soi-disant 'regard des cinq' [five eyes]). Sur le plan économique, l'Amérique gagnera, car c'est elle qui bâtira les nouveaux engins, et une partie des travaux sera cédée aux Britanniques. La France sera perdante, de toute évidence. Mais c'est sur le plan symbolique que les Britanniques vont surfer. En termes militaires, leur présence dans le Pacifique ne risque pas d'effrayer la marine de guerre chinoise ; mais pour l'opinion britannique, ils peuvent se présenter comme un acteur significatif dans l'autre hémisphère, tout en roulant dans la farine la France, ce pilier de l'Europe. Ce qui fera oublier peut-être le fait que Cameron et son adjoint Osborne avaient ouvertement proclamé leur volonté d'être le meilleur ami des Chinois en Europe, en donnant à Huawei la franchise pour les téléphones portables et en encourageant de vastes investissements chinois dans la construction des centrales nucléaires. Cela, c'était le passé. Plus question de servir de pont entre la Chine et l'Europe, de développer un rapport autonome. Une fois que les Etats-Unis eurent ordonné le front uni contre la Chine, les Britanniques ont abandonné Huawei, malgré le mécontentement visible de Johnson ; et les entreprises nucléaires connaîtront sous peu le même sort. Le rapport de subordination est souligné clairement par tout le dossier chinois ; l'influence du « partenaire junior » est nulle.

A mesure que progresse le conflit en Ukraine, il devient évident que l'investissement massif des Etats-Unis dans l'aide militaire revient à faire une guerre par procuration⁵⁵ ; les escalades verbales successives de Biden, Blinken et Austin (secrétaire à la défense) montrent bien que le but des Etats-Unis est de prolonger la guerre le plus longtemps possible afin d'affaiblir profondément la Russie. Et en même temps de reprendre le leadership en Europe face à une UE divisée sur certains dossiers (gaz et pétrole notamment), tout en se positionnant pour profiter massivement de la vente de gaz liquéfié (et une fois le conflit résolu, des occasions à saisir pour la reconstruction de l'Ukraine)⁵⁶. Là évidemment on voit une évolution qui devrait bien convenir aux Britanniques – moins d'Europe et davantage de l'ami protecteur.

⁵⁵ Susan Watkins, « An avoidable war ? », *New Left Review* 133-34, janvier-avril 2022, pp. 5-16; Tony Wood, « Matrix of war » in *ibid.* pp. 41-64.

⁵⁶ André Kaspi, « Pour les Etats-Unis cette guerre est une excellent affaire », *Marianne* 5-11 mai 2022, pp. 52-4; Gilles Paris, « L'interventionnisme américain de retour », *Le Monde*, 5 mai 2022.

Les autres grands dossiers révèlent un manque d'influence similaire. En Afghanistan, Londres a assisté sans être consulté à la retraite américaine. Johnson et Ben Wallace ont dit leur déception devant cette mesure. Mais qu'est-ce que le R.-U. pouvait-il faire seul ? Il s'agit encore une fois d'une démonstration pure et simple d'un rapport de forces. Sur l'Iran, le R.-U. ne fait que poursuivre son rôle dans le groupe de contact animé par l'UE, comme il le faisait avant sa sortie de l'Union ; pas d'innovation donc de Global Britain sur ce dossier. Sur l'Ukraine, depuis quelques années déjà les Britanniques contribuent à former et à armer les forces armées ukrainiennes. Dans un premier temps avant l'invasion russe, ils ont pour ainsi dire servi de mégaphone pour Washington, dénonçant les préparatifs russes et appelant à une réponse musclée du côté occidental. A mesure que le conflit se prolonge, ce sont eux qui prennent le ton le plus guerrier, que ce soit pour dénoncer les exactions russes ou pour prôner l'élargissement de l'OTAN ou pour recommander l'adhésion de l'Ukraine à l'UE (cette prison que les Britanniques viennent de quitter). Ces interventions haussent le ton et certains croient qu'elles pourraient à la limite hypothéquer la recherche d'une solution paisible qui permettrait à Poutine une sortie honorable. Ce qui suppose que Russes et Américains prennent en compte les actions britanniques. Cela nous semble invraisemblable, et il vaut mieux voir ces interventions pour ce qu'elles sont, à savoir des gestes visant le grand public britannique. Johnson et Liz Truss ont visité l'Ukraine, et Truss semble particulièrement guerrière dans ses discours ; on dirait une enfant dans la cour de récréation qui harcèle les autres, sachant qu'en cas de riposte elle peut toujours se cacher derrière les jupons de sa mère⁵⁷. On a beaucoup entendu Ben Wallace, ministre de la défense, ancien militaire de carrière (et qui avait organisé la campagne pour le leadership de Johnson auprès des députés conservateurs), toujours soucieux d'utiliser la crise pour démontrer la nécessité de ressources accrues pour ses armées. Certains commentateurs tel Simon Jenkins, pourfendeur infatigable de l'interventionnisme libéral, y voient simplement des épisodes dans la lutte pour prendre le contrôle du parti conservateur —« la première fois qu'une lutte pour le leadership du parti conservateur se déroule sur les frontières de la Russie »⁵⁸. Une autre preuve du cynisme dont la droite britannique instrumentalise la crise ukrainienne est l'accueil des réfugiés ; Londres proclame sa volonté d'accueillir, mais alors que les pays de l'UE en prennent des

⁵⁷ *Le Monde*, 29 avril 2022.

⁵⁸ « Liz Truss risks recklessly inflaming Ukraine's war to serve her own ambition », *Guardian*, 28 avril 2022.

centaines de milliers, Londres n'a reçu jusqu'ici que quelques centaines⁵⁹. Les gardes-frontières les bloquent tout simplement à la frontière, faute de la documentation requise. Cette documentation est, on l'aura deviné, très difficile à rassembler. Donc, on a toute la bonne publicité qui résulte d'un geste apparemment généreux, mais en même temps on prend des précautions pour pas qu'on n'entende pas trop d'accents étrangers dans les bourgades du Kent ou du Surrey.

La même logique est visible dans la politique de l'immigration, surtout en ce qui concerne les réfugiés, nombreux, qui essaient tous les jours de franchir la Manche à la recherche de meilleurs lendemains. Au lieu de négocier un protocole avec l'UE, Londres préfère le geste outrancier, visant comme toujours la clientèle électorale. C'est ainsi que la ministre de l'intérieur Priti Patel a concocté un plan qui verrait déporter vers le Rwanda tout immigrant illégal. Malgré le coût de l'opération (Kigali ne propose pas ses services gratuits) et sa vraisemblable illégalité. Patel proclame haut et fort ses intentions⁶⁰.

Conclusion

La politique étrangère et militaire britannique offre un spectacle qui serait comique si ce n'était pas triste. Un groupe d'aventuriers politiques a gagné un référendum qu'ils ne s'attendaient pas à gagner. Ce qui leur a permis de capturer le parti conservateur (ce qui fut de tout temps leur véritable objectif), mais avec le concours d'une fraction de la droite nationaliste bien organisée. Celle-ci a piloté une sortie de l'UE radicale, au nom d'un Global Britain qui faisait appel à des nostalgies pour une époque bien révolue. Personne n'a jamais su définir quel rôle pourrait jouer dans le monde ce colosse désormais libéré. Il fallait donc inventer toute une nouvelle politique pour essayer de combler ce vide.

Mais ceux qui devaient inventer sont des opportunistes, adeptes du court terme. Pour eux ce qui compte c'est le symbole ; la communication prime sur la substance. Ils ont donc produit une

⁵⁹ Klervi Kerneis, « Welcoming Ukrainian refugees in the EU », Paris, *Policy Brief*, Institut Jacques Delors, Paris, 20 avril 2022.

⁶⁰ Les commentateurs qui dénoncent l'inhumanité d'un tel projet n'ont pas vu que c'est précisément là que se trouve son attractivité pour le votant brexiteur ! On notera également l'ironie de la situation : Patel est arrivée toute jeune en Angleterre en 1972 dans le contingent des Asiatiques d'Ouganda expulsés par Idi Amin Dada.

politique du geste, visant à concilier deux électorats distincts, et que seule leur rhétorique populiste peut espérer réunir mais pour combien de temps ? Quand est-ce qu'on verra à Londres un gouvernement qui tourne le dos à la gesticulation et assume, tranquillement, son rôle de partenaire constructif ? Qui proposera enfin une politique digne de ce nom ?

*

*

*

L'OTAN, boussole stratégique des Européens ? « De la gestion de crises » (1991) à la « guerre de haute intensité » (2022)

Patrice BUFFOTOT

Directeur de l'Observatoire Européen de Sécurité

L'adoption du nouveau concept stratégique « OTAN 2022 » lors du récent sommet du Conseil atlantique Nord des 28-29 juin 2022 à Madrid, prouve bien que l'OTAN est loin d'être « en état de mort cérébrale », comme avait pu l'affirmer le président Macron dans un entretien accordé à *The Economist* du 7 novembre 2019. L'OTAN vient au contraire d'adopter un nouveau cap en fixant comme objectif aux Européens, la capacité de mener une « guerre de haute intensité ». On revient en quelque sorte à la doctrine de la période de la guerre froide, avant 1991.

Il semble bien que l'OTAN soit une institution qui fasse preuve d'une réelle capacité de résilience puisqu'elle arrive à survivre aux différentes crises qu'elle a connues depuis sa création le 4 avril 1949 par douze états membres. Son succès est tel qu'elle compte actuellement trente membres et le conflit actuel en Ukraine a incité deux nouveaux pays, la Suède et la Finlande, à demander leur adhésion, acceptée le 5 juillet 2022 et qui doit être ratifiée par les Etats membres.

A la fin de la guerre froide en novembre 1991, l'OTAN a proposé comme nouvelle mission « la gestion de crises ». Trente ans plus tard, lors du sommet de Madrid en juin 2022, quelques mois après le début de la guerre en Ukraine (le 24 février 2022), elle désigne comme adversaire principal la Russie et décide d'acquérir la capacité de mener une « guerre de haute intensité ». Ce changement va provoquer une adaptation du modèle d'armée, une hausse des budgets de la défense mais aussi réveiller de vieilles rivalités entre

Européens pour savoir qui sera leader dans cette nouvelle configuration stratégique.

1- Le ralliement des Européens à « la gestion de crises » lors du sommet de Rome de l'OTAN (1991)

11- La fin de la menace soviétique

La première crise existentielle que connaît l'OTAN est la disparition en quelques années de la menace militaire soviétique contre l'Europe occidentale. On assiste en effet à la chute du mur de Berlin (9-10 novembre 1989), au départ des forces soviétiques stationnées en Hongrie et en Tchécoslovaquie puis progressivement de la RDA et de la Pologne. C'est ensuite la dissolution du pacte de Varsovie le 31 mars 1991, l'interdiction du parti communiste en URSS le 6 novembre 1991, puis la disparition de l'URSS le 26 décembre 1991. Ces événements marquent la fin de la menace militaire majeure qui pesait sur les pays d'Europe de l'ouest. On pouvait s'attendre à un débat au sein de l'OTAN sur sa pérennité ou sa transformation face à la disparition de sa raison d'être : la menace militaire soviétique.

12- Le sommet de Rome (7-8 novembre 1991)

Pourtant lors du sommet de l'OTAN à Rome les 7-8 novembre 1991, l'institution renaît et se fixe comme nouvelles missions la sauvegarde de la paix, la « gestion de crises » et la prévention des guerres. Pour cela, les forces des alliés ont besoin d'une souplesse et surtout d'une mobilité accrues puisque désormais il faut projeter des forces pour assurer ces nouvelles missions. Or à l'exception de la Grande-Bretagne, tous les pays membres possèdent alors une défense territoriale, constituée de forces conventionnelles conçues pour une guerre de haute intensité avec des réserves importantes. Le recrutement, basé sur la conscription, permet de mobiliser des effectifs nombreux. Or cette nouvelle politique de projection de forces a besoin d'effectifs plus réduits et nécessite une réorganisation de l'ensemble des systèmes de défense des pays membres. C'est une véritable révolution militaire que connaissent les pays européens, impliquant non seulement une professionnalisation des forces armées mais aussi une réduction des effectifs et donc du volume des armées. C'est aussi la fin de la conscription, véritable tradition historique dans de nombreux pays européens notamment en France et en Allemagne.

Cette nouvelle mission de la « gestion de crises » couvre un large spectre de l'usage de la force qui va de l'intervention humanitaire à l'imposition de la paix par la guerre conventionnelle. Elle a obligé

les pays européens à abandonner leur modèle de défense pour un nouveau, plus léger, plus mobile, plus projetable.

13- Les « réserves » du Président François Mitterrand

François Mitterrand a fait une déclaration prémonitoire lors de sa conférence de presse à l'issue du sommet de Rome le 8 novembre 1991 lorsqu'il a déclaré qu' « il ne faut surtout pas donner le sentiment au peuple d'Union soviétique que nous procédons à une manœuvre d'encerclement, je serai le premier à m'y opposer »⁶¹. Il n'a d'ailleurs pas voté la déclaration sur l'URSS car celle-ci n'avait pas été discutée. Sa dimension « idéologique » ne lui convenait pas : « Nous ne sommes pas les gouvernantes ou les précepteurs des pays. Nous n'avons pas une mission évangélique. Bref, ce texte pour les points quatre et cinq qui touchaient à la dette, à l'économie de marché sans comporter le paragraphe sur la nécessaire protection sociale, la France a voté contre ». Pour lui, le rôle de l'OTAN « n'est pas de surveiller les évolutions politiques de chaque Etat »⁶².

Il cherche à rassurer dans le même temps « les gaullistes » intransigeants en leur expliquant qu'il n'est pas question d'intégration militaire et que « La France a gardé fidèlement une notion de stratégie autonome, à l'intérieur de l'Alliance, et elle persévère »⁶³, mais aussi les atlantistes en leur expliquant que ce pilier européen sera complémentaire à l'OTAN. En effet dit-il, « Il ne s'est jamais agi de créer une identité de défense européenne qui irait à l'encontre de l'Alliance alors que nous avons toujours pensé qu'elle avait une vertu complémentaire ». Mitterrand a jeté les bases d'un pilier européen de défense qui doit défendre les intérêts des Européens. Il cherche à préserver l'avenir car il pense que la future Europe s'étendra à l'Est, et qu'elle aura des intérêts qui lui seront propres⁶⁴.

14 - Un nouveau « modèle d'armée » pour les Européens

La France a été parmi les premiers pays européens à adopter ce nouveau modèle d'armée en 1996 afin de pouvoir projeter des forces capables de mener des interventions, appelées en France, opérations extérieures (OPEX). Les premiers pays à professionnaliser leurs armées sont la Belgique (1992), les Pays-Bas

⁶¹ Conférence de presse de M. François Mitterrand, président de la République, à l'issue du sommet de l'OTAN, Rome, le 8 novembre 1991, Texte intégral, p.4. Voir le site « Vie publique »

⁶² ibidem., pp 9-11.

⁶³ Id ibd, p.10.

⁶⁴ Id Ibid., p11.

(1993) puis la France (1996), le Luxembourg (1997), l'Espagne (1998), le Portugal (1999) et l'Italie (1999). Les Allemands seront les plus réticents pour des raisons politiques puisqu'ils attendront 2011 pour mettre fin au service militaire. Les pays de l'Est abandonneront aussi le service militaire lorsqu'ils intégreront l'OTAN : Hongrie et Tchéquie en 2004, Roumanie et Bulgarie en 2008, Pologne en 2009. Des pays ont cependant refusé de passer à une armée professionnelle comme l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la Grèce et la Norvège, qui ont conservé le service militaire. Si la Suède franchit le pas en décidant de le supprimer en 2010, elle va le rétablir le 17 mars 2017 face à l'aggravation de la menace russe dans la Baltique.

On assiste alors à une véritable « révolution militaire » dans les armées des pays membres de l'OTAN, à l'exception des Britanniques qui possédaient déjà une armée professionnalisée.

A cela s'ajoute le fait, que face à la disparition de toute menace militaire d'envergure, les politiques européens sont persuadés d'entrer dans une longue période de paix, aussi décident-ils de réduire les crédits militaires. On assiste alors à une véritable « démilitarisation » de l'Europe, avec la mise en place d'armées aux formats de plus en plus réduits.

Il est à noter que la France a toujours possédé une culture interventionniste et depuis 1991, l'armée française a participé à une centaine d'interventions. La France a développé un savoir faire indéniable dans les Opérations extérieures (OPEX) mais on vient de s'apercevoir avec le conflit ukrainien, qu'elle n'avait plus les capacités suffisantes pour mener une guerre de haute intensité sur une longue durée. Il en est de même pour l'armée de Terre britannique (Army) qui connaît des difficultés pour se reconstituer, une conséquence de sa participation intensive aux interventions en Afghanistan (2001- 2021) et en Irak (2003-2011).

15- La guerre du Koweït (1991): un test grandeur nature

Une coalition constituée de 34 pays est mise en place par les Etats-Unis sous la bannière de l'ONU pour libérer le Koweït (1990-1991), occupé par Saddam Hussein, a servi avant le sommet de Rome, de travaux pratiques pour montrer aux Européens leurs insuffisances et les efforts qu'ils devront accomplir pour rendre leurs forces projetables.

La guerre a duré six mois et 26 jours mais l'opération militaire « *Tempête du désert* » menées par la coalition, se déroule du 17 janvier au 28 février 1991. Cette guerre éclaire qui affrontait, paraît-il, la 4^{ème} armée du monde, va donner une illusion de toute puissance au camp occidental.

Les Européens ont pris conscience de leurs faiblesses dans la projection des forces sur de grandes distances et des efforts à fournir pour devenir « projetables ». Ainsi la France a réussi à projeter une division de 12.000 hommes (division *Daguet*) de septembre 1990 à février 1991. Elle a été constituée, non sans difficultés, de soldats professionnels et de volontaires car le président n'a pas voulu faire appel aux appelés. Ce processus d'adaptation aux nouvelles missions provoque « une révolution » dans l'organisation des armées, processus compliqué par une réduction des crédits de défense. De nombreux pays se demandent en effet pourquoi investir dans la défense si la guerre a disparu.

16- Un effet imprévu de la nouvelle doctrine : « Le désarmement structurel de l'Europe »

Cette nouvelle situation stratégique dans laquelle la menace de guerre a cédé la place « à des risques divers de provenances multiples », donne l'illusion aux Européens que la guerre a disparu du continent européen. Le 10 Juin 1990, le président de l'Assemblée nationale, Laurent Fabius avait demandé lors de son intervention au Pré Saint-Gervais devant les militants socialistes, que la France réduise ses dépenses militaires dans le prochain budget 1991 pour consacrer ces crédits aux dépenses sociales et qu'il était temps que l'on commence à « engranger les dividendes de la paix ». Le ministre de la défense, Jean-Pierre Chevènement s'est déclaré le lendemain « surpris » de la demande du président de l'Assemblée et a trouvé anormal que ce dernier conduise des études sur de possibles économies sur les crédits de la défense.

Cette expression « engranger les dividendes de la paix » a fait florès depuis mais cette politique de réduction de crédits de défense a été une réalité car ces derniers ont servi de variable d'ajustement pour équilibrer les budgets. Cette politique a provoqué, en une trentaine d'années, ce que l'on a appelé un « désarmement structurel » des pays européens, y compris de la France. Ce n'est que depuis quelques années que la France a réussi à consolider son budget de la défense. Mais il n'empêche que l'armée française est devenue une « armée échantillonnaire », qui possède toute la gamme d'armements mais en petite quantité.

On assiste à une véritable « démilitarisation » de l'Europe, avec la mise en place d'armées aux formats de plus en plus réduits. Si l'on prend l'exemple de l'armée de terre française, on constate qu'elle était forte de 273.000 hommes en 1994, à la veille de la professionnalisation, pour tomber à 200.000 hommes en 2000, date de la disparition des appelés dans les armées. Elle atteint 105.000

hommes en 2021. En moins de 30 ans, l'armée de Terre a perdu près des deux tiers de ses effectifs (62 %). Il en est de même pour l'Army britannique dont les effectifs sont actuellement de 82.000 hommes et devraient passer à 73.000 hommes selon les prévisions de la *Revue stratégique* de l'an dernier.

La réduction continue du contrat opérationnel des armées françaises dans les *Livres blancs* successifs est une illustration éclairante de ce phénomène. En 17 ans, le contrat opérationnel des armées dans un conflit majeur qui prévoyait en 2003 la projection d'une force de 50.000 hommes, tombe à une force de 15.000 hommes en 2019. Il en est de même pour les interventions rapides puisque le volume des forces est réduit de 50% en passant de 5.000 à 2.300 hommes, pouvant le cas échéant être portée à 5.000 hommes en un mois. (Voir tableau ci après)

Tableau des contrats opérationnels des armées
d'après les LPM (de 2003 à 2019)

Lois de programmation	Opération majeure de coercition cadre coalition	Opération gestion de crises Intervention rapide	Total des forces opérationnelles
LPM (2003-2008)	50.000 hommes sur 1 an cadre OTAN 100 avions groupe aéronaval et amphibie	1.000 à 5.000 h en France 12.000 à 15.000 h en Europe 5.000 en protection du territoire	75.000 hommes
LPM (2009-2014)	30.000 hommes sur un an 70 avions combat	5.000 hommes en alerte 10.000 hommes protection territoire	35.000 hommes
LPM (2014-2019) LPM (2015-2019)	15.000 hommes	2.300 hommes Force Interarmées de Réaction Immédiate	17.300 hommes
LPM (2019-2025)	15.000 hommes	2.300 hommes 5.000 hommes en 30 jours	17.300 hommes

Les capacités en armements ont progressivement fondu avec le temps. Si l'on prend l'armée française, le nombre de chars de combat passe de 1.349 chars en 1991 à 222 en 2021 pour atteindre, selon les prévisions 200 en 2030 ! Il en est de même pour les avions de combat (Air + Marine) qui passent de 686 en 1991 à 374 en 2001, puis à 254 en 2021 pour atteindre 225 en 2030. Quant aux grands bâtiments de surface, ils étaient de 37 en 1991, 26 en 2001 et 19 en 2021. Il est évident que ce n'est pas un format pour mener une guerre de haute intensité

17- Le projet politique impossible d'une défense européenne.

Le président Mitterrand tente de construire un contrepoids politique à cette nouvelle politique en créant un pilier européen de défense au sein de l'OTAN. Il fait adopter par le Conseil européen de Maastricht des 9-10 décembre 1991, qui suit le sommet de l'OTAN de Rome, le projet de Traité sur l'Union européenne (TUE) qui prévoit la création dans son titre V d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) tandis qu'une déclaration relative à l'Union européenne, annexée au traité, précise « la nécessité de former une véritable identité européenne de sécurité et de défense (IESD) ». Le Traité sera signé le 7 février 1992 à Maastricht. C'est ensuite la mise en place de l'embryon de défense européenne avec l'adoption le 19 juin 1992 des « missions de Petersberg » lors du Conseil des ministres de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) réuni à Petersberg à Bonn. En effet la seule institution spécialisée dans le domaine de la défense en Europe est l'UEO. Elle devient en quelque sorte la composante de défense de l'Union européenne. Son objectif est « de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique ». L'UEO devient « opérationnelle » car les pays membres vont mettre à sa disposition des unités militaires. Elle se dote d'une cellule de planification. Les pays membres doivent mettre à disposition de l'UEO des unités militaires pour des missions humanitaires, d'évacuation de ressortissants, des missions de maintien de la paix, des missions de gestion de crises, y compris des missions de rétablissement de la paix. Ces missions couvrent finalement le large spectre des interventions de l'OTAN.

Dans un premier temps, on assiste à une concurrence institutionnelle entre l'UEO et l'UE. Cette dernière cherche à étendre ses domaines de compétences à chaque nouveau traité. En 2000, l'UEO transfère ses fonctions politiques et militaires à l'UE. L'UEO conserve comme activité résiduelle, l'Assemblée parlementaire et la fonction juridique, en tant que gardienne du

traité. C'est le 31 mars 2010 que les dix Etats membres de l'UEO décident la dissolution de l'institution pour juin 2011⁶⁵.

Dès lors, si l'organigramme de la sécurité en Europe se trouve simplifié, la concurrence devient plus forte entre l'UE et l'OTAN. On constate qu'à chaque fois que l'UE prépare la création d'une nouvelle force, elle se trouve prise de vitesse par l'OTAN qui met en place une force similaire. Ce fut le cas par exemple avec le projet de création d'une Force de réaction rapide européenne, en 2004. L'OTAN décide en 2002 la création de la NRF (Force de réaction rapide), mise en place en 2004. Il en a été de même récemment avec « la boussole stratégique de l'UE », premier Livre blanc européen sur la défense, adopté en mars 2022 et court-circuité par la décision du sommet de Madrid en juin 2022 avec l'adoption du « *Concept stratégique OTAN 2022* » marquant le retour à la guerre de haute intensité.

L'Union européenne malgré toutes les initiatives prises depuis 1991 reste dépendante de l'OTAN dans le domaine de la défense et toutes les velléités d'autonomie échouent régulièrement, d'autant que de nombreux Etats, ne croient qu'en l'efficacité de l'OTAN dans le domaine de la sécurité.

18- La réintégration de la France dans l'organisation militaire de l'OTAN par le Président Nicolas Sarkozy (2009)

La réintégration de la France dans le commandement intégré de l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord est annoncée par le président de la République, Nicolas Sarkozy, six mois après son élection le 6 mai 2007, au Congrès à Washington le 7 novembre 2007 : « Je veux affirmer mon attachement à l'OTAN. Je le dis à la tribune de ce Congrès, plus l'Europe de la Défense sera aboutie, plus la France sera résolue à reprendre toute sa place dans l'OTAN ». Le paradoxe c'est que ce sera la gauche qui s'opposera au projet en déposant une motion de censure le 8 avril 2008, motion qui sera rejetée. Le retour devient effectif lors du sommet de l'OTAN de Strasbourg - Kehl les 3 et 4 avril 2009.

La France est rentrée à la bergerie 43 ans après l'avoir quittée.

Cette décision importante n'a jamais été remise en cause par ses successeurs, aussi bien François Hollande qui avait critiqué pourtant cette décision, que par Emmanuel Macron qui dénonce l'état de mort cérébrale de l'organisation...

⁶⁵ André DUMOULIN, « La disparition d'une organisation internationale : l'Union de l'Europe Occidentale (1954-2011) », *Annuaire Français de Relations Internationales* (AFRI), Centre Thucydide, Volume XII, 2011. 20 p.

19- Le bilan de l'interventionnisme occidental depuis 1991.

Le camp occidental est euphorique : il n'a plus d'adversaire capable de rivaliser avec lui. Il vient de gagner la première intervention militaire post guerre froide avec la guerre du Koweït. Cette intervention marque la suprématie militaire de l'Occident et sert de modèle à la nouvelle politique d'intervention de l'OTAN.

L'Occident va mener pendant cette période une série d'interventions militaires dont certaines vont durer plusieurs années⁶⁶. Il y a la première guerre d'Irak en 1990/1991 pour libérer le Koweït, puis la seconde en 2003 qui provoque la chute de Saddam Hussein, l'intervention en Bosnie-Herzégovine (1991-1995), puis au Kosovo, l'intervention en Afghanistan en 2001 qui dure jusqu'en 2021, la Libye en 2011 provoquant la chute de Mouammar Kadhafi, les bombardements contre la Syrie en 2017 etc... Malgré le nombre de ces interventions, les Européens sont persuadés entrer dans une longue ère de paix rendant inutile les investissements dans la défense et entendent bien « engranger les dividendes de la paix », ce que les Américains n'avaient pas prévu.

Dans ce cadre, la France est devenue depuis 1991, le bon élève de l'OTAN. Elle en a suivi les directives en mettant en place des forces de projection efficaces, aux normes OTAN, ce qui lui permet de participer à des coalitions militaires. La France n'a jamais autant projeté de forces depuis le début du 21ème siècle⁶⁷ même si elle a été obligée d'en réduire le volume, pour des raisons d'économie budgétaire.

En effet ces interventions extérieures à répétition ont un coût. Or les provisions qui sont prévues dans le budget de la défense sont toujours dépassées. Or tout dépassement est à la charge de la défense, ce qui entraîne un « redéploiement » des crédits à la fois sur le personnel, l'entraînement, et les programmes d'armements. Le projet d'une solidarité interministérielle qui devait combler ce dépassement a été très vite abandonné face à l'opposition du ministère du budget et de la Cour des comptes. En 2020 l'enveloppe pour les OPEX est portée à 1,2 milliard mais l'an dernier en 2021, le surcoût s'est élevé à 1,56 milliard d'euros à cause de l'Opération Barkhane. La défense a été obligée de redéployer des crédits et en annuler d'autres. En 2022, il est à prévoir un nouveau surcoût avec le départ de Barkhane du Mali et la participation

⁶⁶ Voir sur ce sujet de Louis Gautier, « Fin de partie : retour sur l'interventionnisme occidental (1991-2021), *Politique étrangère*, 2021/4 (Hiver), pp 35-47.

⁶⁷ Voir sur ce sujet, la synthèse de Michel Goya, *Le temps des guépards. La guerre mondiale de la France. De 1961 à nos jours*. Paris, Editions Tallandier, 368 p.

d'unités françaises en Europe de l'Est⁶⁸. Les estimations pour l'ensemble seraient de 2 milliards d'euros soit un dépassement de 800 millions.

Si l'armée française s'est avérée efficace dans « la gestion des crises », pendant cette période de trente ans, on s'est aperçu depuis un an ou deux, à l'occasion des auditions des chefs d'états-majors lors des récents débats sur l'actualisation de la LPM, que les armées françaises n'étaient pas prêtes à affronter une guerre de haute intensité, ce qui est le cas pour tous les pays européens. Cette perte de savoir faire n'est pas nouvelle pour l'armée française. Elle a connu une situation similaire au XIX^{ème} siècle en se spécialisant dans la gestion de crises pendant la période allant de 1815 à 1870. La France s'est spécialisée dans la projection de forces navales et terrestres, dans le cadre de coalitions sous direction britannique dans un premier temps puis dans le cadre national sous l'impulsion de Napoléon III, avec les interventions en Italie (1859) ou au Mexique (1861-1867). Cette spécialisation de l'armée française dans « la petite guerre », a provoqué une perte de savoir faire de l'armée française qui ne savait plus mener une « guerre continentale » et qui est à l'origine de la défaite de 1870 face à l'armée prussienne. .

2- Le retour à la « guerre de haute intensité » lors du Sommet de Madrid (2022)

La grande majorité des armées en Europe ne sont pas prêtes à affronter une guerre de haute intensité. La question devient d'actualité avec le déclenchement du conflit ukrainien en février 2022 et surtout avec la décision prise lors du récent sommet de l'OTAN à Madrid, les 28-30 juin 2022, d'abandonner la gestion de crises au profit de la guerre de haute intensité.

L'adoption lors du sommet de Madrid du nouveau « *Concept stratégique OTAN 2022* »⁶⁹ va y remédier en fixant comme objectif aux Etats membres d'adapter leurs modèles d'armée à la guerre de haute intensité.

⁶⁸ Un escadron de chars *Leclerc* et une compagnie VBCI sur le flanc oriental de l'OTAN en Roumanie, une compagnie d'infanterie en Estonie et des avions *Rafale* en Lituanie.

⁶⁹ OTAN. « *OTAN 2022. Concept stratégique* ». 16 p.

www.nato.int/strategic-concept/fr/#StrategicConcept

La Russie est désignée de nouveau comme « l'ennemi principal » présentant une menace militaire directe. La guerre en Ukraine en étant l'illustration. Ce changement marque un retour à la « guerre froide » et donc à la défense collective. L'OTAN reprend la direction de la sécurité de l'Europe et il n'est plus question d'autonomie des Européens. On assiste, à la demande des Européens d'ailleurs, à un renforcement de la présence militaire américaine sur le théâtre européen. La Chine devient un adversaire potentiel en défiant les intérêts occidentaux. Enfin l'OTAN demande aux Européens de faire un effort financier en adoptant des budgets de défense atteignant 2% de leur PIB⁷⁰.

Il est évident que le passage à la guerre de haute intensité va avoir des conséquences sur l'organisation des armées européennes. Il faut s'attendre à une augmentation des budgets de défense pour assurer cette nouvelle restructuration et permettre l'achat de systèmes d'armes très coûteux.

21- L'élargissement de l'OTAN

Les demandes d'adhésion par la Finlande et la Suède sont remises au Secrétaire Général Jens Stoltenberg le 18 mai 2022, demandes acceptées lors du sommet de Madrid le 29 juin et les protocoles sont signés le 5 juillet. Le parlement français par la loi du 5 août 2022 autorise la ratification du protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la Finlande et la Suède. En octobre 2022, 28 états membres ont ratifié l'adhésion mais deux pays, la Hongrie et la Turquie n'ont pas encore ratifié ce protocole. La Turquie conditionne son vote tout d'abord à la levée des interdictions d'exportations d'armes dont elle fait l'objet de la part de la Suède, et ensuite à la lutte active de ces deux états contre les organisations kurdes, présentes sur leurs territoires.

22- L'augmentation du format de la force de réaction rapide de l'OTAN

La Force de réaction rapide de l'OTAN (NRF) créée en 2002 est composée d'une brigade multinationale, de plusieurs groupes maritimes et d'une composante aérienne ce qui fait au total une force de 20.000 militaires. Après l'annexion de la Crimée par la

⁷⁰ OTAN. *Déclaration du sommet de Madrid publiée par les chefs d'état et de gouvernements des pays membres de l'OTAN à l'issue de la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Madrid le 29 juin 2022*. Communiqué de presse (2022) 095. 6 pages. Voir site OTAN :

https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_196951.htm

Russie en mars 2014, les effectifs de la NRF avaient été doublés puisqu'ils étaient passés à 40.000 militaires.

Le secrétaire général Jens Stoltenberg annonce lors du sommet de Madrid, le 28 juin 2022 que l'OTAN allait d'une part renforcer les groupements tactiques dans la partie orientale de l'alliance, (les trois pays baltes, la Pologne et la Roumanie) jusqu'au niveau brigade et d'autre part augmenter les effectifs de la NRF, qui vont passer de 40.000 militaires à 300.000 militaires dont 100.000 mobilisables en dix jours

23- La hausse des budgets de défense

En 2014, l'OTAN avait décidé de porter les budgets de la défense à 2% du PIB, cet objectif étant un plancher pour l'ensemble des pays membres.

Plusieurs pays européens ont réagi en augmentant les budgets de la défense et parfois en accordant des crédits spécifiques pour l'achat d'armements afin de moderniser leurs armées. Il s'agit notamment de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne et de l'Espagne.

Ainsi le nouveau Chancelier Scholz annonce le 27 février 2022 la création d'un fonds spécial de 100 milliards, destiné à équiper la Bundeswehr afin de combler le grave déficit en armement. Le budget annuel de la défense est de 50 milliards en 2022 et devrait atteindre 70 milliards d'euros, atteignant ainsi les 2% du PIB allemand.

La Grande-Bretagne doit faire passer son budget de défense de 48 milliards de £ à 100 milliards en 2030 soit 52 milliards de plus pour faire des forces britanniques « la pierre angulaire » de la défense européenne dans le cadre de l'OTAN, selon le ministre de la défense, Ben Wallace⁷¹. Malgré tout, il est prévu d'appliquer le plan de réduction du format de l'armée de terre, (l'Army) qui passerait de 82.000 à 72.500 militaires et serait dotée de 148 chars *Challenger 3*.

L'Espagne entend, elle aussi, augmenter son budget de la défense qui passe de 10,1 milliards en 2022 à 12,8 milliards d'euros pour 2023, soit une hausse de 6,5%. A cela s'ajoute des crédits d'un montant de 4,9 milliards pour financer des programmes spéciaux de modernisation pour remplacer des capacités devenues obsolètes, financer des programmes en cours comme l'*Eurofighter*, l'*A400M*, la frégate F-110 et de lancer de nouveaux programmes. L'objectif des 2% du PIB devrait être atteint d'ici 2029.

⁷¹ Laurent Lagneau, « le ministre britannique de la défense vise un budget de 100 milliards de livres sterling à l'horizon, 2029-2030 », OPEX360, le 26 septembre 2022.

24- Le réarmement allemand et les relations franco-allemandes

Le Chancelier Olaf Scholz, s'est découvert soudain de grandes ambitions militaires puisqu'il déclare : « Notre armée doit devenir le pilier de la défense conventionnelle en Europe » ce qui inquiète des responsables français sur un possible changement du rapport des forces au sein de l'UE. De Gaulle avait voulu justement échapper à cette logique en dotant la France de l'arme nucléaire, ce qui évitait d'avoir une armée conventionnelle française surdimensionnée.

241- Le « bouclier anti-aérien européen » et les achats d'armements américains

Le Chancelier Olaf Scholz, annonce dans un discours prononcé le 29 août 2022 à Prague que l'Allemagne allait investir « massivement » dans un système anti-aérien qu'il propose aux Européens. Il arrive d'ailleurs à les convaincre rapidement puisque ce projet de bouclier anti-aérien européen (*European Sky Shield*) se concrétise par la signature le 13 octobre 2022 d'une déclaration d'intention par quinze pays (Allemagne, Royaume-Uni, Belgique, Pays-Bas, Norvège, Finlande, Slovaquie, Lettonie, Estonie, Lituanie, Hongrie, Bulgarie, République Tchèque, Roumanie, Slovénie) On constate que la France et les trois pays d'Europe du Sud, l'Espagne, le Portugal, l'Italie ainsi que la Pologne, le Danemark et la Suède, n'ont pas rejoint cette initiative.

Ce projet repose sur les systèmes IRIS-T SLM (Diehl Defence), et des unités de *Patriot*. Pour compléter les lacunes restantes, il est prévu l'achat du système *Arrow-3*⁷² produit par Israël et les Etats-Unis, mais ces derniers doivent donner leur accord pour la vente de ce système d'armes aux Européens.

Il en est de même pour les achats de 35 avions *F-35* aux Etats-Unis pour la simple raison que l'Allemagne veut toujours avoir accès aux bombes nucléaires américaines *B-61*. La coût est élevé : 40 milliards qui n'iront pas à des industries européennes.(voir ci-après)

242- les projets de coopération militaro-industriels

Deux grands projets d'armement entre la France et l'Allemagne sont en cours de développement : Le projet du char du futur (Main Group Combat System) qui remonte à 2012 mais semble

⁷² Le système « Arrow » ou « Flèche » est un Missile antibalistique hypersonique exo atmosphérique très haute altitude produit par Israel Aerospace Industries et par Boeing (Etats-Unis). Il est en service depuis 2017 en Israël.

mal en point. En effet la société Rheinmetall vient de présenter son propre modèle, le *Panther KF-51*, prenant de court la société Thalès. Le projet encore plus emblématique est celui de l'avion du futur, Système de Combat Aérien du Futur (SCAF) qui débute en 2017. Il fait l'objet d'une bataille entre les industriels français et allemands, sur le partage des tâches. Dassault devait être chef de file dans ce projet. Or nous explique Pierre Avril, « l'avionneur français refuse de perdre la main au profit de la partie allemande, en particulier dans le développement des commandes de vol, véritable système nerveux de l'avion »⁷³. Visiblement il semble que les Allemands préfèrent acheter des armements sur étagères. Un échec de ces programmes d'armement porterait un coup fatal à l'industrie européenne d'armement et il en serait alors fini de l'autonomie stratégique de l'Europe.

243- Un repositionnement stratégique de l'Allemagne ?

La guerre en Ukraine a modifié la position stratégique de l'Allemagne en Europe. Pour Nicolas Baverez « Le projet de pilier européen de l'OTAN est annihilé par la priorité donnée au repositionnement de l'Allemagne comme la plateforme logistique de l'Alliance dans le cadre de la défense de l'avant »⁷⁴.

En effet en 1989, la Bundeswehr était la première armée conventionnelle en Europe, forte de 12 divisions et de 36 brigades. Elle était en première ligne face aux forces du Pacte de Varsovie. La passage à la gestion des crises a induit une forte réduction du format de la Bundeswehr puisque cette dernière représente en 2021, 25% des effectifs de 1989.

Le retour à la guerre de haute intensité et à la « stratégie de l'avant » a « pour conséquences de réhabiliter les forces blindées mécanisées, comme composante centrale permettant d'assurer la mission des forces terrestres » nous explique Eric-André Martin du Cerfa dans son étude sur la Bundeswehr⁷⁵. Mais la faiblesse des armements de la Bundeswehr est à l'image de ses voisins. Elle n'a en ligne que 264 chars dont seulement 193 sont disponibles en mai 2022 ! La conséquence de cette faible disponibilité des équipements lourds, pose la question de « la capacité de la Bundeswehr à s'imposer dans

⁷³ Pierre Avril et Véronique Guillermand, « Berlin fait cavalier seul sur les projets d'armement », *Le Figaro*, lundi 24 octobre 2022, p.4.

⁷⁴ Nicolas Baverez, « Feu le couple franco-allemand », *Le Figaro* du 24 octobre 2022, p.25.

⁷⁵ Eric-André Martin, « *La modernisation de la Bundeswehr : un retour aux fondamentaux ?* », IFRI, Notes de l'IFRI/ CERFA, N°171, octobre 2022, p.18.

un combat de haute intensité face à un adversaire de niveau équivalent »⁷⁶.

L'Allemagne prend l'engagement de créer en dix ans (d'ici à 2032) 3 divisions mécanisées multinationales. Une brigade certifiée OTAN est prévue pour 2023 puis une division mécanisée pour 2027. Enfin deux autres divisions seront créées pour 2032.

« A terme, nous dit Eric-André Martin, l'Allemagne pourrait devenir la nation-cadre indispensable pour la plupart de ses partenaires, et pour l'OTAN dans son ensemble, dans tout scénario de défense collective »⁷⁷. L'Allemagne fait bien le choix de l'OTAN à travers le concept de Nation-cadre. « Il convient d'en mesurer les implications pour la sécurité européenne, les équilibres géopolitiques, mais aussi les partenariats »⁷⁸.

25- L'ingérence de l'administration européenne

Josep Borrell, Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, a répondu aux déclarations du Président russe Vladimir Poutine, menaçant d'avoir recours aux armes nucléaires pour protéger le territoire russe, en déclarant devant le collège d'Europe à Bruges le 13 octobre 2022 que « Toute attaque nucléaire contre l'Ukraine entraînera une réponse — pas une réponse nucléaire mais une réponse tellement puissante du point de vue militaire — que l'armée russe sera anéantie ». Ces propos sont étonnants car il n'a aucun mandat pour parler au nom de l'OTAN ou des Etats membres de l'Union. De plus, l'Union européenne n'est pas une alliance militaire et ne possède pas de clause de défense collective dans son Traité. Enfin l'Ukraine n'est pas membre de l'UE. Cette déclaration intempestive montre que J.Borrell ne fait pas de différence entre l'Union européenne et l'OTAN et s'aligne sur les positions de cette dernière. Il apparaît que les dirigeants européens manquent de culture stratégique et devraient mieux contrôler leur discours car des propos inadaptés pourraient s'avérer dangereux et conduire l'Europe au bord d'une guerre nucléaire. Le plus étonnant, c'est qu'aucun chef d'état ou de gouvernement de l'UE, ne l'ait remis à sa place.

26- L'OTAN et les armes nucléaires

Il est étonnant de voir le président polonais Andrzej Duda demander à l'OTAN, dans un entretien à la revue *Gazeta Polska* du 5 octobre 2022 de faire stationner des armes nucléaires sur le

⁷⁶ op cit, p.19

⁷⁷ op cit, p.22

⁷⁸ op cit, p.27.

territoire polonais⁷⁹. Il faut signaler que la Pologne n'a fait pour le moment aucune demande officielle auprès des Etats-Unis qui disposent d'une centaine de bombes nucléaires tactiques B-61 stockées en Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Turquie et Italie. Le principe de fonctionnement est celui de « la double clé » ce qui permet aux Etats-Unis de contrôler leur utilisation. Il en serait de même pour la Pologne. Cette dernière pense probablement récupérer les bombes destinée à la Turquie qui, ayant été exclue du programme *F-35*, risque de quitter ce « partage nucléaire » au sein de l'OTAN. La Pologne a passé commande le 31 janvier 2020 de 32 chasseurs *F-35A* pour 4,6 milliards de \$, dont les premières livraisons auront lieu en 2024. La Pologne entre ainsi dans le club des pays équipés de *F-35* ce qui lui assure une interopérabilité avec ces pays. Peut-être avait-elle en achetant ces avions, l'idée de remplacer la Turquie dans l'utilisation des bombes nucléaires tactiques *B-61*. Ainsi, la Pologne obtiendrait un statut plus important au sein d l'OTAN.

3 – Quel modèle d'armée en Europe ?

Chaque pays européens doit adapter son modèle d'armée aux nouvelles directives du sommet de Madrid. Pour le moment, on constate aucune concertation au niveau de l'Union européenne. On assiste même à une concurrence entre les grands pays : à savoir l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, chacun voulant jouer un rôle de « leader », situation qui risque d'être source d'incompréhension et de conflits potentiels.

31- L'exemple de la France

Si l'on prend le cas de la France, elle commence à repenser son modèle pour l'adapter à sa nouvelle mission : mener une guerre de haute intensité. La France a décidé pour cela de préparer dans l'urgence une nouvelle Loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2024-2030 alors que la LPM en cours (2019-2025) n'est pas encore terminée.

Le nouveau modèle d'armée doit-il pouvoir répondre aux trois grandes missions définies dans le *Livre blanc de 1972* : à savoir la dissuasion nucléaire et la protection du territoire, la défense en Europe et l'action hors d'Europe ? L'action hors d'Europe a été surdimensionnée pendant cette période de « gestion des crises » et

⁷⁹ « Polska w Nuclear Sharing. Temat jest otwarty. Prezydent O broni atomowej » *Gazeta Polska*, N°40 z października 2022.

donné lieu au modèle d'armée expéditionnaire. Ce modèle allégé est conçu pour mener des guerres asymétriques. Dans le cadre d'un conflit de haute intensité, la France ne pourrait aligner que 25.000 hommes et tenir, selon les calculs récents de l'état-major, un front de 80 kilomètres. Elle serait aussi dans l'incapacité de mener une action de masse et tenir le terrain conquis, faute d'effectifs suffisants. La France ne peut donc intervenir qu'au sein d'une coalition, c'est à dire essentiellement l'OTAN. Il en est de même pour la défense du territoire qui est en déshérence depuis plusieurs dizaines d'années.

Nous avons donc une armée « échantillonnaire », inadaptée à ce nouveau type de conflit. Il est par conséquent probable que cette nouvelle LPM va chercher à consolider le modèle d'armée 2030 en le « renforçant » pour lui donner les capacités de mener une guerre de haute intensité. L'exercice ne sera pas facile à réaliser car il faudra faire des choix entre les systèmes d'armes en fonction des moyens financiers disponibles.

Le président a choisi d'aller vite. Alors que l'on venait juste d'actualiser la LPM en cours (2019-2025) en fonction de la révision de la *Revue stratégique de défense et de sécurité 2017* au début de l'année 2021, il met en place un groupe de travail au premier semestre 2022 dont la mission est d'élaborer une *Revue Nationale Stratégique* (RNS). Le président n'est pas passé par le traditionnel exercice théorique du *Livre Blanc* qui prend trop de temps. Le ministre des armées, Sébastien Lecornu, explique aux sénateurs de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, le mardi 11 octobre 2022 que « la Revue nationale stratégique a fait l'objet d'un travail interministériel, piloté par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) »⁸⁰. Elle sera présentée par le président le 9 novembre lors de sa visite à Toulon. Elle doit servir de base ensuite à l'élaboration de la future LPM (2024-2030) qui devrait être présentée au parlement au début de l'année 2023. Elle proposerait dix objectifs prioritaires et articulerait l'action de la France en cinq cercles : le territoire, l'Europe, l'Afrique subsaharienne et le Golfe arabo-persique, l'Indopacifique et les Espaces communs⁸¹.

La méthode utilisée n'associe pas les parlementaires et les représentants des partis politiques à ce changement d'orientation de la politique de défense, même si une version « de travail » de la RNS a été distribuée au Parlement, fin octobre. Un des enjeux

⁸⁰ <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20221010/etr.html>

⁸¹ Cyber, spatial, fonds marins et espaces maritimes

politiques de cette loi est l'élaboration d'un nouveau consensus sur les questions de défense. Cette précipitation présente aussi le risque d'avoir une loi qui risque d'être confrontée à un brusque changement de la situation géopolitique dans les mois à venir et la rendre obsolète.

Les présidents successifs depuis 1991 ont choisi de conserver le modèle existant permettant d'effectuer toutes les missions : dissuasion, projection, défense du territoire, guerre de haute intensité mais en réduisant les moyens. On a un peu de tout mais en quantité limitée. Il est ainsi possible de renforcer certains domaines en cas de besoin mais cela nécessite du temps.

La France doit-elle conserver des capacités d'action globales ? (Atlantique Nord, Méditerranée, Indopacifique) ou bien doit-elle se décider à réduire ses ambitions en fonction de ses capacités financières ?

Ces réflexions doivent être mis en perspective dans une vision stratégique à long terme et ne pas répondre à une actualité très vite dépassée. Dans le domaine de la doctrine, il serait nécessaire de retrouver les fondamentaux de la dissuasion nucléaire, notamment dans le cadre de la manœuvre dissuasive avec les forces conventionnelles dans le cadre d'un conflit sur le théâtre européen.

32- Un modèle hégémonique allemand ?

Le Chancelier Olaf Scholz avait déjà affirmé le 27 juin 2022 à la fin de la réunion du G7, avant son arrivée au Sommet de Madrid, que l'Allemagne était en train de créer « la plus grande armée conventionnelle dans le cadre de l'OTAN en Europe ». Le Chancelier Scholz, prononce un discours important à l'université de Prague, le 29 août 2022, dans lequel il expose sa vision géostratégique et les grandes lignes de sa politique de défense. Il estime que dans le cadre d'une défense continentale, Berlin est au premier rang « en tant que nation la plus peuplée, dotée de la plus grande puissance économique et située au cœur du continent, notre armée doit devenir la pierre angulaire de la défense conventionnelle en Europe, la force armée la mieux équipée d'Europe ». Il réitère ses propos dans un discours devant les cadres de la Bundeswehr le 16 septembre 2022 en expliquant : « Notre armée doit devenir le pilier de la défense conventionnelle en Europe, la force armée la mieux équipée d'Europe »⁸².

⁸² Peter Carstens, Markus Wehner, « Bundeswehrtagung in Berlin : Scholtz will eine starke Armee », FAR, 16/09/2022

Voir aussi « L'Allemagne doit devenir la force armée la mieux équipée d'Europe », *Le Figaro* avec AFP du 10 septembre 2022.

Ces propos ont immédiatement soulevé des inquiétudes en France et probablement dans d'autres pays, notamment en Europe de l'Est. Ainsi le 22 septembre 2022, Jean-Louis Thiériot, député LR de Seine et Marne, dénonce la nouvelle politique de défense allemande définie par le Chancelier Scholt dans son discours à l'université de Prague.⁸³ La France qui possède le statut d'Etat nucléaire, « ne peut, sans renoncer à son rang, abandonner son leadership conventionnel » car ajoute-t-il, « cela signifierait un déclassement diplomatique ». On en revient aux débats sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing qui avait voulu dans les années 70, renforcer les forces conventionnelles françaises face à celles de la Bundeswehr, au détriment de la force de dissuasion.

Pour Cédric Perrin, vice-président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat et Bruno Alomar, économiste « l'Allemagne - elle n'est pas la seule - n'envisage rien d'autre que le renforcement du pilier européen de l'OTAN » au détriment du concept d'Europe puissance.⁸⁴ Ils redoutent que l'Allemagne, après nous avoir imposé sa politique énergétique depuis une vingtaine d'années, fasse de même dans le domaine de la défense. Mais pour eux, le plus dangereux c'est que cette « Europe de la défense » du Chancelier Scholz n'est en réalité qu'un cheval de Troie qui a déjà réussi à saper le nucléaire civil français, et qui « aura pour effet de mettre à bas l'un des rares domaines dans lesquels l'industrie française continue de briller : l'industrie de défense ».

On a déjà vu que les deux grands programmes d'armement en coopération avec l'Allemagne connaissent des difficultés et un éventuel échec est évoqué dans la presse. (Voir ci-dessus)

33- L'importance du consensus sur la défense

Ce brusque retour à la guerre froide qui se traduit par un réarmement massif risque de ne pas reposer sur un large consensus politique dans un certain nombre de pays européens comme en Allemagne où existe un mouvement pacifiste.

Dans le cas de la France, il existait deux consensus forts sur la défense : l'un sur le service militaire jusqu'à sa suspension en 1997 (loi du 28/10/1997) et l'autre sur la dissuasion qui s'est constitué à la fin des années 70 avec le ralliement du PCF et du PS à la dissuasion. Il est nécessaire de le renforcer et de l'explicitier avec ce retour de la guerre de haute intensité. Les débats de cette future

⁸³ Jean-Louis Thiériot, « Défense : l'Allemagne révèle ses intentions », *Le Figaro* du 22 septembre 2022, p.18.

⁸⁴ Cédric Perrin, Bruno Alomar, « Défense : face aux projets de l'Allemagne, la France doit garder son indépendance », *Le Figaro* du 10 octobre 2022.

LPM au parlement pourraient être l'occasion d'élaborer un consensus fort avec les parlementaires, les forces politiques et aussi l'opinion publique. Le pays est déjà suffisamment divisé pour ne pas lui donner l'occasion de se fragmenter une fois de plus sur les questions de la défense. Un grand débat sur un sujet aussi important ne mérite-t-il de prendre un peu de temps ? Il devrait en être de même dans tous les pays européens.

*

L'OTAN a indéniablement repris la main lors du Sommet de Madrid et remis les Européens en ordre de marche pour affronter une guerre de haute intensité. On a assisté à la naissance de rivalités entre Européens pour savoir qui serait le leader de cette défense conventionnelle en Europe au sein de l'OTAN : L'Allemagne et la Grande-Bretagne le revendiquent. La France s'inquiète de voir l'Allemagne contrôler l'Europe centrale en regroupant sous sa direction (nation cadre) les anciens pays d'Europe de l'Est. La Pologne semble, elle aussi, vouloir jouer un rôle dans le dispositif. Les Européens seront perdants s'ils se divisent pour savoir qui sera le leader européen de l'OTAN.

Il semble bien que pour une grande partie des Européens, la « défense de l'Europe » au sein de l'OTAN prime sur « la défense européenne » qui n'a plus aucune crédibilité dans le cadre de la situation actuelle face à la guerre en Ukraine. Le rêve français d'une « Europe puissance », reposant sur une défense commune autonome, s'éloigne de plus en plus. Ce bouleversement géostratégique va obliger les pays européens à repenser leur politique de défense. Il est à craindre que la défense européenne en fasse les frais.

29/10/2022

*

* *

SOCIETE

L'évolution des sociétés occidentales et l'adaptation d'un modèle d'armée : Les malheurs du temps

Général André Bourachot (2S)

Historien militaire

Après deux ans de pandémie peut-être pas définitivement jugulée, voici qu'un nouveau malheur s'abat sur le monde, la guerre en Ukraine. Tous n'en mourront pas mais tous seront frappés, pourrions-nous écrire en parodiant Jean de la Fontaine.

Ce conflit met à mal une stabilisation péniblement acquise depuis la chute de l'URSS en décembre 1991. Se propageant en ondes concentriques, la disparition de la tension russo-américaine avait servi de modérateur aux très nombreux conflits qui enflammaient la planète à tel point qu'un auteur américain, Francis Fukuyama avait cru pouvoir pronostiquer dans un titre un peu provocateur « la fin de l'histoire »⁸⁵, non pas comme on l'entend le plus souvent par la disparition immédiate des conflits mais plutôt par l'acheminement de la gouvernance des hommes vers un modèle exclusif, celui de la démocratie libérale ainsi qu'il l'appelle.

C'est ce modèle idéal qui concilie suivant l'auteur les intérêts de chacun avec ceux de tous, modèle dans lequel l'activité commerciale tient lieu de principal lien social. Vision optimiste et eschatologique des fins dernières de la gouvernance des États que l'auteur prétendait à l'œuvre. Les révolutions arabes à partir de 2011 pouvaient paraître en être l'illustration et même la Chine semblait s'ouvrir à des évolutions du même ordre.

⁸⁵ Francis Fukuyama, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992. 452 p.

Jusqu'en 1991, deux régions du monde vivaient dans la tourmente depuis un siècle : l'Europe harassée de guerres, présentes ou en devenir depuis... toujours, et le monde indopacifique que la volonté de puissance japonaise avait jeté dans la guerre depuis la première moitié du XX^e siècle. Non pas qu'à bas bruits d'autres frémissements guerriers ne se déclaraient pas çà et là mais ils étaient presque toujours dépendants des conflits princeps des deux régions précitées. La guerre du Vietnam fut une de celles-là et, peut-être la plus importante de l'époque. En 1991, l'Europe, enfin, et cette zone indopacifique, depuis déjà quelques années, s'acheminaient – ou, tout au moins on pouvait le penser – plus ou moins vers le paradigme décrit par Fukushima.

Cette démocratie idéale en devenir ne semble pourtant pas avoir pris la bonne direction et elle se dirige plutôt vers ce que l'historien grec Polybe appelait il y a 2.000 ans une ochlocratie, forme de gouvernement de l'Athènes de son temps car, écrivait-il, « Le peuple athénien a toujours ressemblé à l'équipage d'un navire privé de capitaine ». Voici l'explication⁸⁶ qu'il donne de ce terme peu connu aujourd'hui : « ...emporté par ses passions et n'écoulant plus que ses humeurs, le peuple ne voudra plus obéir ni partager la souveraineté avec la classe dirigeante. Il s'attribuera la primauté dans tous les domaines. Quand on en sera là on appliquera peut-être au régime nouveau les termes les plus beaux ... mais ce sera en fait le pire des gouvernements, celui de l'ochlocratie ».

Fukuyama ignorait l'avènement des réseaux sociaux, lesquels, au lieu de pousser à l'installation universelle de la démocratie libérale tendent plutôt à transformer les sociétés en « équipages privés de capitaine ». On peut rétorquer qu'après tout, l'absence de capitaine n'a pas beaucoup d'importance quand chaque jour ressemble à celui de la veille et, pourquoi en douter ? à celui du lendemain ! Mais viennent les tempêtes et tout change.

Le délitement des sociétés occidentales

Qu'on en juge. Une trentaine d'années plus tard, le délitement de nos sociétés est vertigineux. Ouvrons ce qu'il est convenu d'appeler le journal de référence, pas une page qui ne soit la relation d'un malheur persistant ou l'annonce de l'arrivée imminente d'un nouveau ; aucune nation n'est épargnée. Tout est glauque, désolant, désespérant et le narratif n'a rien d'autre à offrir à ses lecteurs que

⁸⁶ Polybe, *Histoire*, Paris, Gallimard, 1970, p. 520.

ce qu'exprime le vocabulaire employé : désillusion, désespoir, conflit, tension, périls, dégradation, asphyxie, etc. Tout craque, tout s'écroule, tout s'effondre ou tout est en péril de s'effondrer.

L'accumulation de ces calamités par les logographes moralisants de notre temps, et sans peser leur importance relative, a pour but de forcer le trait d'un discours qui se veut volontairement pessimiste, « le pessimisme est d'humeur » écrivait Alain et l'humeur du temps est au pessimisme. Il peut masquer d'autres événements plus globaux intéressant au cœur la stabilité de nos sociétés. En effet, ce narratif n'est peut-être que la toile de fond de bouleversements beaucoup plus graves. La courbe représentant la stabilité des sociétés en fonction du temps, en imaginant qu'on puisse en tracer une, n'a jamais été continue ; il faut la regarder de loin pour ne pas en voir les accidents. Pourtant, ce ne sont à échelle réduite que successions d'oscillations de plus ou moins grandes amplitudes mais Fukuyama pensait que les temps étaient venus et que, même en y regardant de plus près, ces oscillations s'estomperaient puis disparaîtraient complètement.

L'histoire, même récente, montrait que sur cette courbe du temps certaines oscillations avaient pris l'allure de véritables sursauts : au moins les deux guerres mondiales de la première moitié du XX^e siècle et la crise économique de 1929. Après une parenthèse d'un peu plus de cinquante ans, nous en vivons ou nous nous apprêtons à en vivre trois d'une ampleur au moins équivalente : la crise climatique, la pandémie et enfin une nouvelle guerre européenne en Ukraine. Fukuyama n'en a prédit aucune et comment aurait-il pu le faire ? L'histoire du monde reste chaotique et espérer le contraire est un peu une forme d'auto-persuasion que les événements démentent toujours.

La guerre en Ukraine

La guerre en Ukraine est un de ces sursauts et ce qui en souligne la gravité est qu'il survient au moment où les capitaines semblent aussi désorientés que les équipages et que si la raison n'en modère pas le déroulement, la catastrophe finale peut être au bout du chemin. Certes, les signaux avertisseurs n'avaient pas manqué, mais avertisseurs de quoi ? La voix des cassandres, il y en a toujours, devenait rapidement inaudible. Internet et sa conséquence, le développement vertigineux du commerce mondial « connectaient le monde » ; chacun dépendait un peu de tous et cette dépendance ne semblait être que la forme moderne de la solidarité certes bien

matérielle puisqu'exprimée en espèces sonnantes et trébuchantes. Un bon contrat tenait lieu de promesse et une simple relation devenait d'amitié. L'ordre des choses remplaçait l'ordre de la morale et le corps et l'esprit semblaient y trouver tous les deux leur compte, de quoi faire frémir⁸⁷ Pascal ! La communauté internationale, le « machin » pour citer un auteur célèbre, remplaçait les communautés nationales et avec elles exit les nationalismes, les frontières, et les intérêts nationaux ; nous étions tous frères et celui qui pensait que la différence avait encore une importance était considéré comme un ringard qui n'avait rien compris et devenait politiquement suspect.

A la suite de Fukuyama, on avait beaucoup glosé sur l'avènement d'un monde dit unipolaire sous la houlette des Etats-Unis et des réticences étaient apparues assez rapidement, notamment en Europe. Il aurait remplacé progressivement le vieux monde multipolaire qui avait généré tous les malheurs du monde. Il semble plutôt que l'on se dirige aujourd'hui vers un monde que quelques spécialistes appellent apolaire. Cette sorte d'harmonie universelle en devenir dont nous pensions vivre les prémisses, avatars des « lendemains qui chantent », est plus sûrement en voie d'être remplacé par ce qui n'avait disparu qu'en apparence : les « hiers qui souffrent ».

Monde unipolaire ou multipolaire ne sont pourtant pas dépourvus de cohérence même s'il y en a plus dans le premier que dans le second, mais lorsqu'il y a autant de pôles que d'individus, la cohérence disparaît et le gouvernement des hommes n'est plus que le résultat de l'interaction permanente avec les événements de désirs de milliards d'individus.

Du coup, les communautés nationales, elles-mêmes, vont s'effilochant. Une communauté vivante est plus que la somme des individus qui la compose. À l'heure des réseaux sociaux, le « plus » disparaît et la communauté se réduit à ses membres dans laquelle chacun exerce ses droits, voire sa simple satisfaction, sans se préoccuper de ceux ou de celle des autres. Le vouloir communautaire national qui fait sens est atomisé en autant de vouloirs individuels qui se heurtent sans jamais se fédérer. La démocratie représentative n'était pas l'idéal d'un Rousseau qui y voyait une dérive de sa préférée, la démocratie directe. Ce qui n'était qu'illusion au XVIII^e siècle pour des raisons avant tout techniques devient aujourd'hui possible, en un clic comme le déclare une

⁸⁷ Cf la théorie des trois ordres de Pascal.

certaine forme de publicité pour nous faire acheter un quelconque produit.

Certes, on peut se consoler en pensant qu'après tout l'ancien monde n'était pas plus enviable. Mais le nouveau ne ressemble pas à l'ancien et tout nous dit qu'il sera pire que son prédécesseur. Ce ne sera pas du « déjà vu » et les vieilles recettes ne suffiront pas. Le délabrement des démocraties, tout au moins celles « à l'ancienne », confrontées aux temps nouveaux, n'incite pas à l'optimisme alors que pèsent sur nos civilisations des risques d'affrontements de toute nature aux conséquences autrement meurtrières que ceux qu'elles ont vécus par le passé. La fin de l'histoire pourrait prendre un sens beaucoup plus tragique et en tout cas différent que celui qu'annonçait Fukuyama.

« Notre monde est connecté » se réjouissaient, il y a encore peu de temps, les thuriféraires de la mondialisation heureuse. Ils célébraient cette nouvelle solidarité universelle ; informations, énergie, produits fabriqués circulaient par des réseaux qui s'étendaient et se ramifiaient en toile d'araignée sur toute la planète.

Peu de gens s'interrogeaient sur les conséquences d'une rupture de ces supposées bienvenues connexions. Que se passerait-il si elles s'interrompaient, se brisaient alors que leur complexité avait remplacé la rusticité des anciennes disparues corps et bien ? Elles exigeaient pourtant pour durer la clémence de la Nature, la sagesse des hommes et la sûreté des systèmes. Les deux premières ne sont plus assurées et donc également la troisième qui en découle. Si elles disparaissent, les répercussions en sont imprévisibles car il n'y aura pas de retour en arrière.

Les conséquences sur la défense

Nous avons connu de nombreux modèles de société : agricoles, industrielles, etc. avec des gouvernances politiquement différentes. Les nouvelles, qui apparaissent aujourd'hui, sont des non-modèles qui veulent plaquer un virtuel heureux, plus ou moins irénique, sur un réel malheureux qu'elles ne veulent même pas évoquer. Ces précédentes sociétés avaient su se doter à chaque fois - souvent tardivement et elles l'ont quelquefois payé cher - d'un outil de défense adapté à ce qu'elles voulaient défendre. Conscription ou professionnalisation, politique industriel, encouragement de l'esprit de défense, l'ensemble était cohérent et avait l'approbation de la plus grande partie de la Nation. Les perspectives du temps présent sont bien différentes.

Qu'est-ce aujourd'hui que la défense ? Quels sont nos intérêts et, notamment, ceux que l'on qualifie habituellement de « vitaux » et où sont-ils ? Que faut-il défendre ? Qui sont nos ennemis et qui sont nos amis ? Que veulent ces citoyens devenus internautes et presque tous « followers » ?

Les armes n'ont jamais été aussi redoutables et celles que la science nous promet à brève échéance le seront encore plus, mais des armes pourquoi faire ? Notre dissuasion, par exemple, a-t-elle encore un sens ? Il nous faudrait un autre Lucien Poirier pour définir une nouvelle théorie des trois cercles qui en comporterait certainement davantage, mais parviendrait-il à se faire entendre ?

Le travail de reconstitution qui attend nos décideurs est redoutable ; il ne s'agit plus seulement d'une mise à jour mais d'une remise à plat qui demandera du temps.

*

* *

ECONOMIE

Propos sur l'économie de guerre

Jacques Aben

Professeur émérite de sciences économiques à l'université de Montpellier

CRISES EA 4424 - MRE UR UM209

Il y a déjà plusieurs mois, le concept d'économie de guerre est ressorti des oubliettes où il dormait pour l'essentiel depuis les prémices de la Deuxième Guerre mondiale⁸⁸, même si quelques timides essais ont pu être fait ici ou là entretemps⁸⁹. Il est vrai que les temps passés appelaient la réflexion plus sur la guerre économique que sur l'économie de guerre⁹⁰, et que les conflits asymétriques ou hybrides, successeurs de la Guerre Froide, n'avaient pas d'effet perceptible sur le système économique.

Et puis, la guerre, la vraie, s'est invitée sur le continent européen, presque en même temps qu'une pandémie digne de la fameuse « grippe espagnole » quasi contemporaine, déjà, de la Grande Guerre.

Certes, ce sont essentiellement les organes de presse qui se sont emparés du sujet, probablement attirés par son caractère exotique ou archéologique, donc « original », voire « branché »⁹¹. Mais avec

88 A. Piatier, *L'économie de guerre*, préface du vice-amiral Castex, Paris, LGDJ, 1939 (curieusement cet essai n'est disponible que dans 14 bibliothèques universitaires).

⁸⁹ J. Maurin (Ed.), *L'économie de guerre du XVI^e siècle à nos jours*, Montpellier, UPV, 1989 ; J-F. Daguzan, P. Lorot, *Guerre et économie*, Paris, Ellipses, 2003.

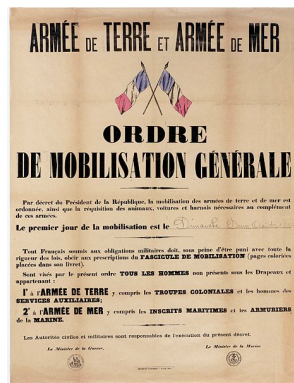
⁹⁰ O. Kempf, *Guerre et économie : de l'économie de guerre à la guerre économique*, Paris, L'Harmattan, 2013 ; O. de Maison Rouge, *Penser la guerre économique*, (?), Va Press, 2018 ; E. Bosserelle, « La guerre économique, forme moderne de la guerre ? », *Revue Française de Socio-Économie*, 2011/2 (n°8), pp.167-186 ; N. Moinet, *Les sentiers de la guerre économique*, (?), Va Press, 2018.

⁹¹ S. Fay, « Sommes-nous en économie de guerre ? », *France Inter*, 15 mars 2022 ; L. Ferrari, « Guerre en Ukraine : Faut-il passer à une économie de guerre

l'intervention du Président de la République lui-même au salon Eurosatory le 13 mai 2022, le concept a commencé de prendre les traits d'une politique, avec déclaration de désuétude d'une loi de programmation militaire de trois ans d'âge, et annonce de la préparation en urgence de sa successeuse⁹².

Entre l'urgence médiatique et l'urgence politique, il paraît opportun de profiter du calme estival pour tenter de mettre à plat ce concept, et de voir jusqu'à quel point il peut s'appliquer à la situation française d'aujourd'hui, voire de demain. Pour ce faire, il est bon de partir de ce qu'a été l'économie de guerre, à un moment où elle était aussi une économie « en guerre », et où ladite guerre pouvait être dite « totale »⁹³, c'est-à-dire dans les années 1914-1918⁹⁴.

1 – Les effets de la « mobilisation générale »



95

L'ordre de mobilisation générale du dimanche 2 août 1914 visait environ 3 millions d'hommes, qui devaient s'ajouter aux 900 000 déjà sous les drapeaux. Cette ponction représentait de l'ordre de 15% de la population active de l'époque. Non seulement les 900 000 de l'armée active n'ont pas pu reprendre leurs activités civiles avant 1919 au mieux, mais encore, près de 4 millions sont

? » *Europe 1*, 30 mars 2022 ; M. Aglietta et alii, « Économie de guerre et planification écologique », *Grand Continent*, 20 mai 2022, ; J. Aben, « Oui l'économie française est confrontée à la guerre », *Entretien avec K. Maoudj, Midi Libre*, 30 mai 2022 ;

⁹² Le débat parlementaire qui s'en suivra ne manquera pas de piquant.

⁹³ R. Porte, « Mobilisation industrielle et guerre totale : 1916, année charnière », *Revue historique des armées*, 242/2006, pp.26-35.

⁹⁴ P. Chancerel, « L'économie de guerre », *Archives de la Grande Guerre – Des sources pour l'histoire*, P. Nivet, C. Coutant-Daydé et M. Stoll (dir.), Rennes, PUR, 2014, pp.267-277

⁹⁵ Gallica.bnf.fr

venus les rejoindre en 4 ans de conflit supplémentaires⁹⁶. De tous ceux-là 1,5 million ne sont pas revenus, et beaucoup d'autres sont certes revenus mais dans un état qui les a empêchés de reprendre leur activité initiale, voire toute activité.

L'économie de guerre est donc d'abord une affaire de gestion des ressources humaines pour continuer de faire la guerre, sans pour autant cesser de produire. Face à la rareté de l'offre de travail, il n'y a que trois solutions : augmenter le taux d'activité global, d'où l'image des « riveteuses » dans les usines d'armement ; importer du travail, d'où les terrassiers asiatiques sur les routes françaises ; augmenter le temps de travail légal : « [Le droit du travail] serait un droit adaptable aux besoins d'une économie de guerre, plus soucieuse de produire que de respecter l'intégrité physique et morale des travailleurs »⁹⁷.

Retrouve-t-on quelques-uns de ces traits dans l'économie française de ces dernières années ? Certes, malgré la guerre en Ukraine et son implication dans les crises africaines et levantines, la France n'a pas fait voter une loi de mobilisation générale, tout juste peut-on observer une augmentation des effectifs militaires depuis 2015, mais restant indolore pour le marché du travail, à hauteur de 4500 recrues nettes en 5 ans⁹⁸. Néanmoins, on observe un phénomène de raréfaction de l'offre de travail, au moins en termes relatifs⁹⁹. Selon la Dares¹⁰⁰, le taux des emplois vacants, qui était encore de 0,83% au premier trimestre de 2016, avait atteint 1,35% au premier trimestre 2020 et 2,37% deux ans plus tard, soit une augmentation de 186%. Certes, il est légitime de considérer ces chiffres comme marginaux, mais cela ne rend pas illégitime la plainte des entrepreneurs devant réduire leurs ambitions productives, faute de la main d'œuvre nécessaire, comme c'est le cas dans les services, et plus particulièrement dans la restauration, pour lesquels le taux est passé de 1,23% à 3,32% soit 170% d'augmentation. Mais la palme est tenue par le secteur de la construction, passant de 0,51% à 2,10% soit encore 312% d'augmentation. Face à cette situation,

⁹⁶ F. Héran, « Générations sacrifiées : le bilan démographique de la Grande Guerre », *Population et Sociétés*, 2014/4, n°150, pp.1-4.

⁹⁷ V. Viet, « Le droit du travail s'en va-t-en guerre (1914-1918) », *Revue française des affaires sociales*, 2002/1, pp.155-167, p.155.

⁹⁸ *Bilan social du ministère des armées*, 2016 à 2020.

⁹⁹ Mais aussi ailleurs: “Labour shortages—where have all the workers gone?”, *The Economist*, May 19th 2021

¹⁰⁰ Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère chargé du travail, dares.travail-emploi.gouv.fr/donnees/les-emplois-vacants (consulté le 18/07/22).

Pôle emploi¹⁰¹ répond que 86% des offres d'emploi déposées en 2021 ont été pourvues, mais reconnaît que 45% des projets formulés par les entrepreneurs ont « rencontré des difficultés de recrutement ». Comme c'est le cas depuis longtemps, sa préconisation est de former les demandeurs d'emploi pour les adapter précisément aux offres effectivement déposées. Mais cette proposition n'a de sens que si les demandeurs sont prêts à s'adapter aux conditions des offreurs. Or, justement, il semble bien que cette malléabilité ne soit pas au niveau nécessaire, à *salaires constants*, comme on l'a vu justement dans la restauration¹⁰².

En attendant, on observe bien une augmentation, modeste, des taux d'activité, la moyenne passant de 72,8% en 2018 à 73% en 2021, mais avec un creux « pandémie » à 72% en 2020. Pour les hommes, le gain entre 2018 et 2020 n'est que de 0,2 point d'indice (76% à 76,2%) alors qu'il est de 0,3 point pour les femmes (69,7% à 70%). Plus intéressant, les femmes résistent mieux face à la pandémie : -0,5 point contre -1,2 point pour leurs homologues masculins¹⁰³.

Il est à peine nécessaire de faire mention d'une importation de main d'œuvre, tant la question de l'immigration a servi de fond d'écran aux débats des deux dernières élections de 2022. À l'évidence, le besoin de main d'œuvre est patent, comme l'est le besoin de cotisants aux régimes de retraite ; dans le même temps, l'étranger reste essentiellement perçu comme un parasite et un perturbateur de l'ordre traditionnel, d'autant plus qu'il est plus « autre ». Cette dualité est parfaitement illustrée par un cas d'espèce constaté dans la région de Nantes : d'un côté la suppression brutale des subventions d'État à l'association Accompagnement Migrants Intégration (AMI), entraînant sa probable liquidation, et de l'autre cette appréciation d'un entrepreneur en maraîchage : « Aujourd'hui l'association est incontestablement un acteur-clé du milieu économique maraîcher »¹⁰⁴. Pour autant, la manière dont étaient

¹⁰¹ pole-emploi.org/accueil/actualites/2022/offres-demploi-pourvues-et-non-pourvues--bilan-et-solutions.html?type=article (consulté 18/07/22).

¹⁰² hellowork.com/fr-fr/medias/hotellerie-restauration-hausse-remuneration.html (consulté 19/07/22).

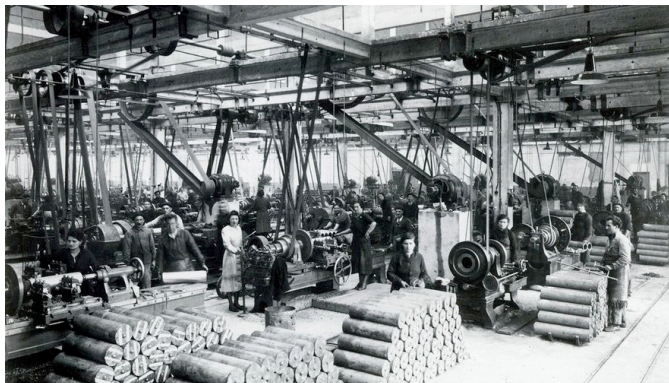
¹⁰³ insee.fr/fr/statistiques/2489758#figure1_radio3 (consulté 18/07/22).

¹⁰⁴ *Le Monde*, « Une association nantaise d'aide aux exilés menacée de disparition », 18/07/22, p.14. Importation de travail, oui, mais à condition qu'il vienne d'Ukraine, pays pourtant nettement plus mal classé que le Sénégal ou la Tunisie sur le plan de la perception de la corruption (transparency-france.org/publications/indices-de-perception-de-corrruption/ ; (Consulté 18/07/22).

traités les travailleurs chinois importés pendant la Grande Guerre témoigne que sur ce plan, il n'y a rien de nouveau sous le soleil¹⁰⁵.

Quant à l'évolution du droit du travail, il est clair qu'elle contribue par exemple à déplacer les chômeurs vers la population des actifs employés, donc à augmenter le taux d'activité productive. C'est ainsi que le Président de la République déclarait, le 9 novembre 2021 : « À partir du 1^{er} décembre, une nouvelle étape va s'engager. Il faudra travailler au moins six mois dans les deux dernières années pour être indemnisé¹⁰⁶. [...] les demandeurs d'emploi qui ne démontreront pas une recherche active verront leur allocation suspendue [...] Pôle Emploi passera en revue les centaines de milliers d'offres d'emplois disponibles sans réponse dès les prochaines semaines... »¹⁰⁷.

2 – La mobilisation de la « base industrielle et technologique de la défense »



108

« Au revoir, je pars à la guerre. Je serai bien de retour dimanche. J'ai donné à manger à mes poules, ne vous en faites pas », cette adresse prêtée à un habitant de La Forclaz (Haute-Savoie)¹⁰⁹, est en réalité à l'unisson de la doctrine que professaient les états-majors français et britannique à la veille de 1914. La guerre ne durerait pas, tout

¹⁰⁵ V. Llobet, « La vie des ouvriers chinois en France – Vie quotidienne et écart culturel (1916-1918) », in J. Aben (éd), *Des étudiants face à la Grande Guerre*, Nîmes, Lacour, 2019, t2, pp.189-207.

¹⁰⁶ Contre 4 auparavant.

¹⁰⁷ europe1.fr/societe/pole-emploi-va-intensifier-le-controle-des-chomeurs-4076291, (consulté 18/07/22).

¹⁰⁸ ladepeche.fr/article/2014/08/14/1934269-toulouse-tarbes-castres-arsenaux-sud-ouest-armement-france-14-18.html (consulté 22/07/23)

¹⁰⁹ amisduvaldethones.fr/2014/11/11/grande-guerre-six-questions/ (consulté 19/07/22)

simplement parce que « l'offensive à outrance », doctrine officielle depuis 1911, avait justement vocation à briser rapidement le front adverse ; elle ne durerait pas parce que cette manière de faire la guerre signifierait une consommation de ressources démesurée, qu'il s'agisse des munitions, des armes, des vêtements, sans même parler des hommes. Or la constitution de stocks permettant de durer des mois voire des années, semblaient à l'époque financièrement insoutenable.

Pourtant, la guerre a duré, non des semaines, non des mois, mais des années. Et, avec l'avancée allemande, elle a privé la France d'une partie significative de sa capacité de production, aussi bien agricole qu'industrielle. Il a donc fallu se réadapter. D'une certaine manière, cette réadaptation transparait dans la composition des cabinets ministériels successifs, et notamment le cabinet Clémenceau II¹¹⁰, où l'on trouve, en dehors des ministères du temps de paix (Instruction Publique et Beaux-Arts, mais aussi Guerre...) des ministères ou des sous-secrétariats d'État, qui témoignent de l'emprise de l'État sur la production, aussi bien après qu'avant l'armistice : ravitaillement ; blocus des régions libérées ; armement et fabrications de guerre ; effectifs militaires et pensions ; service de santé militaire ; aéronautique militaire et maritime ; marine de guerre ; transports maritime et marine marchande ; liquidation des stocks ; essences et combustibles. Mais l'existence de ces ministères ne doit pas donner l'impression que l'État fait tout, il coordonne l'activité des entreprises privées, y compris en passant des « contrats de responsabilité » garantissant un niveau de production contre un engagement de rémunération « équitable », aussi bien pour les salariés que pour les entrepreneurs¹¹¹. L'État organise la recherche scientifique, dans la perspective d'innovations de rupture ou de substitution, c'est ainsi que Paul Painlevé inaugurerait un ministère de l'instruction publique, des beaux-arts et des *inventions intéressant la défense nationale*, dès novembre 1915¹¹². Et tout ce que l'on ne peut pas produire est importé, grâce au crédit de la France à l'étranger, auprès des fournisseurs et des États, et à la maîtrise des mers par l'allié britannique¹¹³.

¹¹⁰ archive.org/web/20140225090000/http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/gvt3rep.asp (consulté 21/07/22)

¹¹¹ radiofrance.fr/franceinter/podcasts/la-marche-de-l-histoire/14-18-la-mobilisation-economique-en-france-durant-la-premiere-guerre-mondiale-7817827 (consulté 21/07/22).

¹¹² Anne-Laure Anizan, *Paul Painlevé – Science et politique de la Belle Époque aux années Trente*, Rennes, PUR, 2012, p.149.

¹¹³ lesechos.fr/2014/11/comment-la-guerre-de-14-18-a-eloigne-les-economies-francaise-et-allemande-1104503 (consulté 21/07/22)

En juillet 2022, l'ensemble du territoire français reste sous la souveraineté du peuple français, qui continue à l'exercer par ses représentants. La violence qui peut y régner est essentiellement de la compétence des forces de sécurité intérieure et des tribunaux. Ce n'est pas pour autant que des contraintes extérieures ne viennent pas perturber les conditions de la production.

Des forces françaises se battent au Sahel et au Levant contre le terrorisme ; d'autres patrouillent en Méditerranée et au large de la Corne de l'Afrique contre les pirates et trafiquants d'humains. Cela représente plus de 10 000 militaires impliqués dans des activités plus ou moins « guerrières ». Mais il n'y a rien, là, qui entraîne une attrition des parcs de matériels et des stocks de munitions.

En revanche un tel problème surgit là où on ne l'attendrait pas : par les succès français à l'exportation. C'est surtout l'armée de l'air et de l'espace (AAE) qui est atteinte, par l'engouement soudain pour le *Rafale*. Tout se passe en effet comme si elle avait perdu 24 *Rafale* au combat mais, heureusement, il ne s'agit que de ventes d'avions d'occasion à la Grèce et à la Croatie, à prendre dans les escadrons de l'AAE. Parallèlement, l'accumulation des contrats de vente d'avions neufs ne peut que ralentir la cadence de production des usines Dassault, rendements d'échelle décroissants obligent. Alors se pose la question de l'atteinte de la cible des 129 avions promis pour 2025, sans parler des 185 souhaités à l'horizon 2030. En attendant, comment exécuter des missions de plus en plus nombreuses, à un étiage d'une centaine d'avions disponibles aujourd'hui : augmenter le nombre annuel d'heures de vol en réduisant peut-être l'espérance de vie des matériels¹¹⁴ ?

La marine nationale pourrait d'ailleurs connaître de tels problèmes à son tour, si la marine indienne confirmait son intention de lui acheter 4 *Rafale M F3-R* d'occasion, sur 42 en parc, en attendant de pouvoir commander à Dassault 57 *Rafale F4*, pour armer son porte-avions *Vikrant* lors de son entrée au service, cette année¹¹⁵.

Quant à l'armée de terre, elle n'est pas en reste, puisqu'elle a perdu 18 canons de 155/52 *Caesar*, l'un de ses fleurons, et devra attendre 2024 pour que Nexter les lui renouvelle¹¹⁶.

Mais il y a plus.

« L'artillerie russe tire quotidiennement entre 50 000 et 60 000 obus »¹¹⁷, Pourtant la guerre en Ukraine n'apparaît pas comme le

¹¹⁴ capital.fr/entreprises-marches/dassault-aviation-vendra-t-il-davantage-de-rafale-a-larmee-francaise-1428401 (consulté 22/07/22)

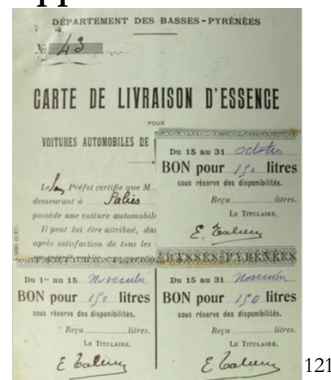
¹¹⁵ avionslegendaires.net/2022/04/actu/vers-une-premiere-vente-de-rafale-marine-f3-r-doccasions (consulté 22/07/22)

¹¹⁶ *Le Monde* 30/07/22 p.13

tonnerre dans un ciel clair. Déjà, lors de la revue stratégique de 2017¹¹⁸, la question du retour du combat de haute intensité avait été posée, faisant renaître le « dilemme entre masse et technologie », selon les termes de Xavier Toutain¹¹⁹. Le progrès technologique fait naître, année après année, des armes dotées de performances croissantes, mais grevées de coûts de production eux-mêmes croissants (pensons au coût de développement du *Rafale F1*, 32 fois supérieur en euros constants à celui de l'*Ouragan*). La technologie joue donc contre la « masse », à contrainte budgétaire constante. Pour autant, les armées russe ou israélienne ont durement éprouvé que leurs blindés les mieux protégés et armés, pouvaient ne pas faire la différence sur le terrain, voire subir une attrition inquiétante, face à des forces réputées « faibles ». Ainsi, pour faire la différence et pour ne pas être inhibé par une attrition prévisible, il faut plus de masse, donc il faut trouver un autre point d'équilibre entre performances et nombre, *quod erat demonstrandum*.

Le discours d'Eurosatory du 13 juin, cité plus haut, prend alors tout son sens : « Je le disais en commençant mon propos : nous entrons dans une *économie de guerre* [...] Cela va nous obliger à investir davantage pour les États, à être plus exigeants avec les industriels; pour ces derniers, à être encore plus innovants, plus rapides [...] à garder [...] ce mariage entre l'extrême innovation et la rusticité, entre des programmes de moyen long terme, [...] mais aussi à la capacité à délivrer beaucoup plus rapidement et en souplesse »¹²⁰.

Approvisionner l'avant et l'arrière



121

¹¹⁷ *Le Monde* 19/07/22, p.4

¹¹⁸ Ministère des Armées, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 11 octobre 2017, p.53

¹¹⁹ X. Toutain, « Retour de la haute intensité : comment résoudre le dilemme entre masse et technologie ? », defnat.com/e-RDN/vue-article-cahier.php?carticle=370&cidcahier=1264#2 (consulté 22/07/22)

¹²⁰ elysee.fr/emmanuel-macron/2022/06/13/visite-du-salon-eurosatory-2022

¹²¹ archives.le64.fr/decouvrir-les-archives/centenaire-14-18/document-du-mois/le-ravitaillement.html (consulté 22/07/23)

La guerre totale : « Dès ce moment jusqu'à celui où les ennemis auront été chassés du territoire de la République, tous les Français sont en réquisition permanente pour le service des armées. Les jeunes iront au combat ; les hommes mariés forgeront les armes et transporteront les subsistances ; les femmes feront des tentes, des habits et serviront dans les hôpitaux ; les enfants mettront le vieux linge en charpie ; les vieillards se feront transporter sur les places publiques pour exciter le courage des guerriers, prêcher la haine des rois et l'unité de la République. »¹²² Mais ce texte ne dit pas par qui et comment lesdites subsistances seront produites. Or le problème du ravitaillement est d'autant plus aigu, en 1793, qu'il est sous-entendu dans le texte que le territoire de la République est partiellement occupé, donc privé d'une partie de son terroir.

Il en est allé de même pendant la Grande Guerre, et ce dès 1914, avec la mobilisation de 35 à 40% des actifs agricoles et avec la perte immédiate de 2,5 millions d'hectares de terre agricole soit 20% du blé, 25% de l'avoine et 50% du sucre. Et dans la zone non atteinte par la guerre, ce sont les engrais qui manquent, réduisant encore les productions de blé, d'orge et d'avoine. Seule la pomme de terre résiste bien...

Quant au cheptel, outre les pertes dues aux combats et aux besoins militaires de traction, il est mis en danger par le fait que l'on nourrit les troupes régulièrement avec de la viande, ce qui était tout à fait nouveau pour ces ci-devant civils. Dans tous les cas, ce sont donc des importations massives, notamment de carcasses congelées, qui vont permettre de nourrir les uns et les autres, et maintenir à peu près « à flot » le capital vif¹²³.

Comme cela a déjà été noté, les importations ne concernent pas que la viande, les engrais ou le nitrate destiné à la poudre explosive, elles concernent notamment les produits pétroliers, ce qui n'est sans doute pas nouveau mais avec un changement radical de dimension poussé par la croissance très rapide des besoins militaires. Encore une fois, heureusement que « *Britania [ruled] the waves* ».

Il n'est donc pas étonnant que cette expérience désagréable d'imprévoyance ait conduit les pouvoirs publics à vouloir « préparer la nation pour le temps de guerre », puisque la suivante, celle qui

¹²² Article 1 du décret du 23 août 1793 de la Convention nationale sur la « levée en masse », dit décret Barrère, 1789-1815.com/leg_mil_1793_08_23.htm (Consulté le 24/07/22)

¹²³ agriculture.gouv.fr/11novembre-les-paysans-au-front-et-au-ravitaillement (Consulté le 24/07/22)

n'aurait pas lieu, attendait¹²⁴. Joseph Paul-Boncour, notamment, s'y est essayé entre 1925 et 1928, mais comme beaucoup d'autres, sur d'autres sujets, il a fait face à l'absence d'une majorité parlementaire stable et a dû renoncer¹²⁵.

Il est tentant de faire un parallèle entre ce constat sur les importations de pétrole, et ce qui s'est produit en France à un moment où il n'y avait ni covid ni guerre d'Ukraine : la flambée des prix des carburants en septembre-octobre 2018 avait fait naître le mouvement dit « des gilets jaunes » et vaciller le gouvernement de la République. Trois ans plus tard, le même phénomène inflationniste se produit, mais cette fois c'est bien la guerre qui en est à l'origine, ainsi que la volonté du cartel du pétrole d'en profiter, donc de ne pas augmenter la production : la guerre n'est pas un mal pour tout le monde. La question qui surgit inévitablement est de savoir si les Français, comprenant que l'embargo sur le pétrole et le gaz russes, sont des instruments de la guerre hybride contre une agression pure et dure, en accepteront les conséquences sans se révolter à nouveau. Cette question est d'autant plus légitime, que l'énergie n'est pas seule en cause. On est en train de (re)découvrir que l'Ukraine et la Russie sont « deux poids lourds de la scène agricole mondiale »¹²⁶, et que nombre de produits agricoles ou nécessaires à l'agriculture ne peuvent parvenir à leurs importateurs qu'avec le bon vouloir de la Turquie, gardienne des Détroits depuis 1923¹²⁷.

En réalité, la guerre en Ukraine n'a fait qu'accélérer un phénomène inflationniste qui a connu une première poussée à la mi 2019 mais a été « cassé » par le premier confinement. Le déconfinement l'a fait reprendre de plus belle en compensant, par un surcroît de consommation, les frustrations accumulées. Elle a ensuite prospéré de plus en plus, au point d'atteindre 5,8%, en prévision, sur l'année 2022.

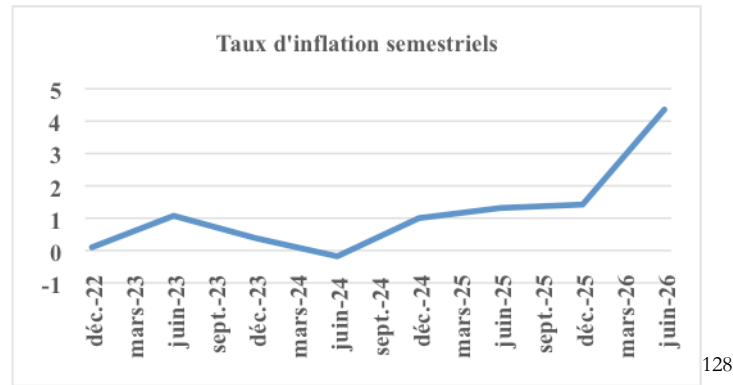
¹²⁴ Pour paraphraser J. Giraudoux, *La guerre de Troie n'aura pas lieu*, Québec, BEQ, p.7.

¹²⁵ P. Buffotot, « les débats autour du projet de loi sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre (1927) », in J. Maurin, op. cit., pp.205-215.

¹²⁶ grandest.chambre-agriculture.fr/fileadmin/user_upload/National/FAL_commun/publications/Grand-Est/

[L_agriculture_en_temps_de_guerre__Conference_Thierry_POUCH.pdf](#)

¹²⁷ mjp.univ-perp.fr/traites/1923detroit.htm



Pour autant, on peut maintenant utiliser l'expression « inflation obsidionale », quasi inévitable lorsque l'on parle d'économie de guerre : la hausse du niveau général des prix est bien alimentée par l'état de siège imposé au blé ukrainien d'une part, au pétrole et au gaz russes d'autre part.

Mais parler d'économie de guerre, c'est aussi faire mention des politiques visant à protéger la population, et surtout sa partie la plus vulnérable, des effets de la guerre, que ce soit la guerre contre la pandémie ou celle, indirecte, contre un État agressif. Il n'est pas utile ici de dresser une liste exhaustive des mesures qui ont été prises en ce sens, depuis bientôt trois ans, par le gouvernement de la République, et a fortiori d'en mesurer l'efficacité, c'est un autre sujet. Mais en ce 27 juillet, peut-être peut-on reprendre, pêle-mêle, celles dont vient juste d'accoucher provisoirement le « nouveau » débat parlementaire : suppression de la redevance audiovisuelle ; aides pour l'achat de carburant en plus des remises consenties par TotalEnergies dans ses stations-service (sous la menace d'un impôt exceptionnel sur les profits « de guerre ») ; prolongation du bouclier tarifaire sur les prix de l'électricité et du gaz... Il semble clair que ce gouvernement s'est mis en économie de guerre, « quoi qu'il en coûte ».

Sur un tout autre plan, la mise en état de guerre de l'économie semble bien avoir commencé, au moins dans les intentions affichées : il faut atteindre plus d'autonomie partout où c'est possible. Certes, David Ricardo et John Stuart Mill ont bien expliqué, en leur temps, les bénéfices à attendre du commerce international, permettant à chaque État de se spécialiser dans les domaines où il est meilleur, et leur idée a bien prospéré depuis. Mais c'était croire ingénument qu'un tel commerce pourrait ignorer

¹²⁸ D'après insee.fr/fr/statistiques/serie/001759970#Telechargement
(Consulté le 24/07/22)

les crises internationales, avec les ruptures d’approvisionnement qui les accompagnent, que ce soit par destruction, par blocus... ou par confinement. L’Union européenne semble l’avoir compris, qui veut aujourd’hui acquérir son « autonomie stratégique », en matière aussi bien de sécurité commerciale que de sécurité extérieure : « La crise du Covid, tout d’abord, a révélé des vulnérabilités dans notre capacité à nous approvisionner, matérialisées par l’apparition de pénuries et de ralentissements dans certaines chaînes de valeur. Dans un contexte international marqué par une hausse des tensions, par un retour de la conflictualité entre États, et par des blocages persistants dans le fonctionnement de l’Organisation Mondiale du Commerce (OMC), de nombreuses distorsions de concurrence liées à des pratiques déloyales de pays tiers perturbent le marché intérieur et menacent nos entreprises et nos emplois »¹²⁹.

“How to pay for the war”



Le financement de la Grande Guerre a commencé, en France, sous de bons auspices. En effet, le 15 juillet 1914 est promulguée la loi de finances de 1915, qui contient notamment la création d’un impôt progressif sur le revenu. Il aura fallu 60 années de tergiversations et une dégradation significative des finances publiques pour en venir là. Pourtant, alors que l’État dispose enfin d’un impôt moderne, progressif, qui pourra contribuer au financement d’une guerre qui menace de durer, le gouvernement Viviani, par la voix de son ministre des finances, Ribot, demande et obtient le report de l’application de la loi¹³¹. Il faudra donc attendre l’aggravation de la situation financière, et l’arrivée du cinquième gouvernement Briand,

¹²⁹ presidence-francaise.consilium.europa.eu/fr/actualites/politique-commerciale-et-autonomie-strategique-europeenne/

¹³⁰ Musée de l’armée, histoire-image.org/etudes/emprunts-nationaux-guerre-1914-1918 ;

¹³¹ assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/1914-1918/institution-de-l-impot-sur-le-revenu

pour que le décret d'application de la loi de 1914 soit signé, le même Ribot étant néanmoins à nouveau ministre des finances. Sur cette lancée prometteuse, Ribot fera voter, le 1^{er} juillet 1916, un nouvel impôt, explicitement lié la guerre : contribution extraordinaire sur les bénéfices exceptionnels ou supplémentaires réalisés pendant la guerre à compter du 1^{er} août 1914¹³². Malgré une réussite mitigée en termes de produit, cette idée sera reprise en 1956, par le gouvernement Mollet, pour le financement de la guerre d'Algérie et de l'aventure de Suez, mais s'enlisera dans les débats parlementaires¹³³.

En définitive, malgré ces apparentes avancées, le financement de la guerre en France aura plutôt tendance à suivre la voie de la facilité, avec seulement 15% par l'impôt, 17% par la dette extérieure, 22% par les emprunts à long terme et 46% par les emprunts à court terme, notamment les avances de la Banque de France¹³⁴.

La Grande-Bretagne ayant eu une approche beaucoup plus vertueuse - 30% par l'impôt – et comptant dans ses rangs l'un des économistes les plus en vue de l'époque, John Maynard Keynes, on ne s'étonnera pas que celui-ci ait repris l'étude de cette question dans la période de relative tranquillité qu'a ménagée la « drôle de guerre » : « un temps doit venir où l'on prend conscience des nécessités de l'économie de guerre ; et en cela, il semble évident que le public n'est pas en retard »¹³⁵. Il propose de mettre en place un système d'emprunt obligatoire sur la base de la capacité contributive de chacun, et d'en utiliser le produit pour financer la guerre. Par rapport à la situation déprimée des années Trente, l'augmentation d'activité qu'implique la conduite de la guerre produira certes un supplément de pouvoir d'achat, mais celui-ci sera retiré temporairement du circuit, laissant la place à la production pour la conduite de la guerre : « Si nous travaillons plus dur, nous pouvons combattre mieux, mais nous ne devons pas consommer plus »¹³⁶. Les hausses de prix dans le secteur des biens « de guerre »

¹³² economie.gouv.fr/saef/guerre-1914-1918-financement-guerre-par-limpot ; alternatives-economiques.fr/1914-1918-imposer-profiteurs-de-guerre/00100088

¹³³ J. Aben, « D'Alger à Suez le Front républicain face au financement de ses guerres », *Gestion et Finances Publiques - La Revue du Trésor*, n°1, 2012, pp.63-70

¹³⁴ L. Quennouëlle-Corre, « Introduction », in F. Descamps, L. Quennouëlle-Corre, *Finances publiques en temps de guerre 1914-1918*, books.openedition.org/igpde/5273?lang=fr (consulté 25/07/22).

¹³⁵ *How to Pay for the War: A Radical Plan for the Chancellor of the Exchequer*, p.III fraser.stlouisfed.org/files/docs/historical/Misc/howtopayforthewar_1940.pdf ?utm_source=direct_download (Consulté le 26/07/22)

¹³⁶ Ibidem, p.4.

sont probablement inévitables, mais le pouvoir d'achat correspondant pourra être capté par un impôt sur les profits exceptionnels. Globalement, on évitera à la fois l'inflation et la dégradation de la balance commerciale. De même, on évitera le rationnement par les tickets, source de frustration. Ce système sera d'autant plus supportable pour les travailleurs, qu'il devra être accompagné par des allocations familiales et par la mise en circulation de biens de consommation à prix subventionnés. Finalement, ce pouvoir d'achat différé pourra être libéré lors de la première dépression d'après-guerre, produisant (on l'espère) le supplément de demande susceptible d'empêcher l'effondrement de l'offre, mais avec un garde-fou constitué par un impôt sur le capital. Un système « auto-liquidatif », en somme¹³⁷.

Il serait bien étonnant que, seul, le hasard ait conduit à la parution de deux articles, l'un sur « la leçon d'économie oubliée de Keynes », l'autre sur « le recours à un impôt exceptionnel », au cours du même mois de mai 2020¹³⁸, à peine deux mois après le fameux « quoi qu'il en coûte » du Président de la République, qui sert de balise au présent propos. En effet, dans les deux cas, il s'agit bien d'affronter la situation créée par la pandémie de covid et par le confinement qui en a été la conséquence immédiate. Que pouvait-on transposer du texte de Keynes à l'approche de l'été 2020, donc aussi à l'approche probable de la fin ou de la suspension du confinement ? D'abord que celui-ci avait joué le rôle du différemment de paie. En fait, il n'y a pas eu véritable différemment de paie, puisque la suspension d'activité a été compensée par les indemnités versées par l'État. Ici c'est plutôt une forme de rationnement qui a joué, par la fermeture de la plupart des commerces. On pouvait donc craindre un excès de demande à la sortie du confinement et c'est bien ce qui s'est produit, avec les conséquences inflationnistes déjà repérées plus haut. C'est donc à la sortie du confinement que l'on aurait pu instituer un différemment « à la Keynes ». Mais un an après la crise des gilets jaunes et à deux ans des prochaines

¹³⁷ Ibidem, p.46.

¹³⁸ J.-M. Siroën, theconversation.com/comment-payer-la-guerre-la-lecon-deconomie-oubliee-de-keynes-138021 ; P. Bruneau, J.-Y. Mercier, lemonde.fr/idees/article/2020/05/09/fiscalite-recourir-a-un-impot-exceptionnel-comme-en-1916-1945-et-1976-serait-absurde_6039134_3232.html

élections, une telle mesure aurait été suicidaire¹³⁹ : en période de recherche du plein emploi, l'inflation peut avoir du bon.

Aurait-il fallu mettre en place un impôt exceptionnel pour capter les surprofits engendrés par l'inflation à venir, et par là réduire le déficit budgétaire et freiner l'endettement ? C'est, un peu, la solution qui avait été adoptée en 1976 par Raymond Barre, pour faire face aux conséquences d'une sécheresse exceptionnelle. Il n'est d'ailleurs pas étonnant que le « meilleur économiste de France » ait adopté alors une solution « à la Keynes » : un impôt exceptionnel sur les plus hauts revenus, « échangeable » contre la souscription à un emprunt exceptionnel à 5 ans. En 2020, les seuls bénéficiaires significatifs de la « guerre » contre le covid auraient été les Gafam, du fait d'un appel sans précédent à la dématérialisation, mais alors, c'est une réforme fiscale d'une toute autre ampleur qui s'imposait et qui justement avait été reportée... pour cause de confinement. Mais ce point de vue de deux experts fiscalistes n'a pas impressionné certains députés, deux ans plus tard, qui ont proposé un amendement au projet de loi de finances rectificative afin de taxer les surprofits des pétroliers et des transporteurs¹⁴⁰.

Au même moment, c'est du côté de la Banque centrale européenne que l'on voit poindre une réaction : une première hausse des taux de refinancement de 50 points. Il s'agit d'un remède contre l'inflation d'un grand classicisme, mais aussi d'une révolution après de longues années de refinancement du système bancaire européen à des taux négatifs, afin de financer les politiques de soutien de l'économie par la création monétaire : « guerre » contre la crise oblige. Reste que pour des États très endettés, la remontée des taux va accroître le service de la dette, donc réduire sensiblement la part utile du budget, et par là la marge de manœuvre politique.

Mauvaise nouvelle face aux besoins massifs de financement de la mise en « état de guerre » de l'Union européenne, contre les risques d'agression militaire; contre le dérèglement climatique; contre une prochaine pandémie...

¹³⁹ Comme l'ont appris à leurs dépens P. Mendès-France et W. Churchill, le premier désavoué par De Gaulle, le second par les urnes, pour des prises de positions jugées trop rigoristes au sortir de la guerre ;

lemonde.fr/politique/article/2020/05/05/laurent-berger-si-demain-la-logique-est-de-serrer-les-boulons-nous-irons-droit-dans-le-mur_6038654_823448.html

¹⁴⁰ lesechos.fr/politique-societe/politique/taxation-des-profits-exceptionnels-le-debat-gagne-la-majorite-1777492

En guise de conclusion

Alors, oui, à bien des égards la situation française, et européenne d'ailleurs, des trois dernières années, affiche bien de nombreux traits traditionnellement attachés au concept d'économie de guerre, que celle-ci soit liée à la guerre ou à tout autre événement produisant des effets comparables : raréfaction de l'offre spontanée de travail vers la production civile ; nécessité de palliatifs en termes d'augmentation du taux d'activité, d'importation de travail et d'adaptation du droit du travail ; diversion de la capacité de production vers les biens « de guerre » ; inflation obsidionale en l'absence de rationnement ou de différemment du pouvoir d'achat sur les biens « de paix » ; protection des populations les plus vulnérables ; imposition des profiteurs de guerre ; appel à l'épargne patriotique ou intéressée ; appel à la création monétaire...

*

*

*

Observatoire Européen de Sécurité

Défense & Stratégie

Revue électronique publiée depuis mars 2002

Par l'Observatoire Européen de Sécurité

Comité de Rédaction

Patrice Buffotot, directeur de l'Observatoire européen de sécurité
 David Hanley, professeur à l'Université de Cardiff
 Jean Klein, professeur émérite à l'Université de Paris 1
 Jean-Pierre Maury, professeur à l'Université de Perpignan
 Pere Vilanova, professeur à l'Université de Barcelone
 Yves Viltard, maître de conférences à l'Université de Paris 1

Observatoire Européen de Sécurité

De 1985 à 1995 :

Institut de Politique Internationale et Européenne (IPIE)
 Université de Paris X- Nanterre

De 1995 à 2012 :

Centre de relations internationales et de stratégie (CRIS) puis
 Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne (CRPS)
 Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne)

Pour contacter la rédaction :

redactiondefenseetstrategie@gmail.com

Pour consulter les anciens numéros de la revue *Défense & Stratégie* :

<http://mjp.univ-perp.fr/defense/ds.htm>