

Les Carnets du **CAPS**

Notes de réflexion et de prospective
du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie
du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Les travaux du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie ne peuvent être ni cités ni reproduits. Ils sont une contribution à la réflexion sur les relations internationales et ne sauraient être considérés comme une position officielle du gouvernement français.

Ce document a été réalisé par les services de la Reprographie du MEAE – Paris

Maquette de couverture et maquette intérieure : Elodie Ternaux

COMITÉ DE RÉDACTION

Séverine Arsène
Tristan Aureau
David Behar
Xavier Brun
Laure Chabenat
Djenabou Cissé
Giovanna De Maio
Raphaël Drowszewski
Delphine Goepp-L'Aot
Guillaume Henry
Charlotte Lerat
Jean Masson
Antoine Michon
Julien Nocetti
Philippe Quintin
Mélanie Rosselet
Clémence Weulersse

Numéro dirigé par
Julien Nocetti

Sommaire

PRÉFACE par Tristan Aureau et David Behar 7

ANALYSER

La figure de l'ennemi 15
par Martin Briens

L'Europe face à l'Amérique de Donald Trump 23
par Philippe Etienne

Face aux nouveaux équilibres, l'Europe peut-elle se réveiller ? 29
par Rym Momtaz

(Re)mettre Bandung en récit : un défi pour les diplomaties européennes 35
par Delphine Allès

Points de bascule : une opportunité pour repenser la gouvernance du climat ? 43
par Céline Kauffmann

AGIR

L'histoire du CAPS : identité, influence, relations et prévision	51
par Jean-Baptiste Jangène Vilmer	
Les rencontres de Chantilly : une occasion manquée ?	59
par Gilles Dorronsoro	
Questions à... Hanna Notte	65

ANTICIPER

Où vont les Etats-Unis ?	77
Note de Jean-Marie Guéhenno, 27 août 1980	
Russie-Ukraine : la fin du mythe slave ?	81
Note de Marie Mendras, automne 1991	
Attaques terroristes aux Etats-Unis : contre-chocs et conséquences prévisibles	87
Note de Justin Vaïsse, Patrick Allard et Michel Foucher, 12 septembre 2001	
Contre les discours civilisationnels	93
Note de Séverine Arsène, 23 mars 2025	

Préface

Tristan Aureau, directeur du CAPS
et **David Behar**, directeur adjoint du CAPS

Au nom de toute l'équipe, nous avons la joie de vous présenter ce numéro spécial des Carnets du CAPS qui célèbre « nos » 50 ans. Nous souhaitons le dédier à toutes celles et ceux qui forment la grande famille du CAPS : directeurs et directeurs adjoints, chargés de mission, consultants, partenaires de la recherche et des think tanks avec qui nous interagissons au quotidien.

En un demi-siècle d'existence, le CAPS a été aux avant-postes pour penser les bouleversements du monde : les crises pétrolières, la montée en puissance du tiers monde, l'effondrement de l'URSS, l'hyperpuissance américaine, la mondialisation des échanges, la construction de l'Europe politique, la guerre contre le terrorisme et – aujourd'hui – le retour des logiques impériales et des sphères d'influence, qui s'accompagne d'une arsenalisation tous azimuts des interdépendances.

Sur tous ces sujets, nous sommes restés fidèles à notre mission d'origine qui ne consiste pas à prédire l'avenir, mais à imaginer des futurs possibles afin de nous y préparer, en proposant des recommandations stratégiques au Ministre des Affaires étrangères. Notre travail s'inscrit dans cet esprit qui a marqué le CAPS dès ses débuts : celui de penser sans contraintes et sans idées reçues, mais avec toujours l'objectif d'être utile à la décision politique.

Ces questions, nous nous les posons aussi sur la manière dont nous travaillons en faisant évoluer nos méthodes et nos outils, en élargissant le cercle de nos interlocuteurs et en conduisant sans cesse un travail réflexif qui permet d'affiner nos exercices de scénarisation et d'anticipation.

Fidèle à ces valeurs, ce numéro des Carnets est issu d'une riche journée d'échanges organisée au quai d'Orsay le 23 mai 2025, à laquelle un grand nombre de compagnons de route du CAPS ont pris part et que le Ministre, Jean-Noël Barrot, a clôturé.

Nous avons choisi de l'organiser autour de trois verbes qui résument bien notre travail : « Analyser », « Agir » et « Anticiper » :

Analyser - Le cœur de métier du CAPS consiste à formuler les questions les mieux à même d'éclairer des enjeux complexes et d'ouvrir de nouvelles pistes d'action. L'ordre international post-1945 aura peut-être vécu en 2025 sa 80e et dernière année. Alors que les Etats-Unis n'entendent plus jouer le rôle de garants de l'ordre international, les différents systèmes sur lesquels reposait la gouvernance mondiale ne peuvent plus fonctionner de la même manière et doivent se réinventer. L'aspiration à l'émergence d'un nouvel ordre, dont l'Europe doit être l'un des piliers, suppose de changer en profondeur la manière dont nous abordons notre politique étrangère :

- D'abord, réapprendre à appréhender la figure de l'ennemi qui avait été brouillée en Europe, grâce au confort de la Pax Americana. Martin Briens nous présente les éléments nécessaires à ce réapprentissage, pour faire face à une menace russe de nature à remettre durablement en cause la sécurité de notre continent.

- Accepter, ensuite, qu'il n'y aura pas de retour au statu quo ante s'agissant de la relation transatlantique, car l'Amérique de 2025 est le résultat d'évolutions profondes, qui vont se poursuivre. Pour Philippe Etienne, tout dépendra de la capacité des Européens à présenter un front uni et à construire une gouvernance à même de répondre aux défis économiques, technologiques et stratégiques qui nous sont posés.

- Pour les Européens, il s'agit donc de passer, dans l'urgence, d'un logiciel de pacification et de recherche du consensus à un paradigme fondé sur le maniement des leviers de la puissance, à l'égard de la Russie, de la Chine, mais aussi des Etats-Unis. Pour Rym Momtaz, cela est d'autant plus nécessaire

que le modèle de démocratie libérale sur lequel l'Union européenne repose est aujourd'hui vu par le gouvernement américain comme une menace.

- En parallèle, investir de nouvelles coalitions entre puissances moyennes partageant une même opposition aux logiques de sphères d'influence et un même attachement aux principes de souveraineté et de non-ingérence. Delphine Allès nous encourage ainsi à réinvestir la dimension universaliste de l'esprit de Bandung, dont l'Occident avait fait une lecture erronée il y a 70 ans et qui reste pertinent face au nouveau référentiel bipolaire sino-américain.

- Sortir, enfin, du jeu à somme nulle entre compétition géoéconomique et lutte contre le changement climatique. Dans un domaine où il faut pouvoir avancer sans voire contre les Etats-Unis, Céline Kauffmann nous encourage à creuser les thèmes (question assurantielle, minerais critiques...) qui résistent encore à la vague anti-climat afin de relancer une dynamique de coopération.

Agir – La partie « action » du travail du CAPS peut, de prime abord, paraître en décalage avec sa mission première. Pourtant, la contribution du CAPS à l'action diplomatique de la France est une question centrale pour nous, en lien avec celle du positionnement de cette structure singulière dans l'appareil d'Etat. Nous avons choisi d'incarner cette dimension de notre travail à travers trois contributions :

- Un article de Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, qui tire des témoignages d'anciens du CAPS des éléments passionnants sur la manière de mesurer l'impact du CAPS sur les décisions de politique étrangère, sur le lien spécifique au ministre des Affaires étrangères, et sur l'utilité du travail de prospective pour contribuer à l'arbitrage des décideurs politiques.

- Autre dimension spécifique au CAPS relevant d'une forme d'action particulièrement sensible, sa capacité à participer à des formats de dialogue dits « track 2 » pouvant inclure

des acteurs difficiles ou des représentants de pays avec qui les relations sont officiellement rompues. Gilles Dorronsorro revient ainsi sur les trois rencontres de Chantilly, organisées par le CAPS entre 2011 et 2012, qui avaient permis d'engager un processus sans précédent de dialogue entre acteurs afghans.

- Le troisième article est un échange avec la chercheuse Hanna Notte, spécialiste de la politique étrangère et de sécurité russe, qui a séjourné une semaine en France dans le cadre de notre Programme d'invitation des personnalités d'avenir (PIPA). Cet échange permet de mettre en valeur le rôle central joué par ce programme depuis 36 ans dans le travail d'influence du MEAE, grâce à l'organisation chaque année de visites individuelles pour 70 personnalités sélectionnées par nos ambassades.

Anticiper – Enfin, pour ce numéro des 50 ans, il était naturel d'aller chercher dans les anciennes notes du CAPS certains éclairages à la fois visionnaires et pertinents au regard du contexte actuel :

- La première, écrite par Jean-Marie Guéhenno en 1980, pointe déjà une Amérique risquant de se figer dans ses antagonismes. Il annonce, pour le long terme, des Etats-Unis moins tournés vers l'extérieure et qui pourraient renoncer à se servir de leur puissance pour contribuer à l'ordre mondial.

- La seconde, rédigée par Marie Mendras en 1991, part de l'acte de naissance de la souveraineté ukrainienne et annonce une guerre d'usure entre les deux grandes républiques slaves d'un empire en décomposition.

- La troisième, écrite par Michel Foucher le lendemain des attentats du 11 septembre 2001, annonce la montée radicale d'une vision « civilisationnelle », « huntingtonienne », voire simplement raciste, du monde. La lecture de cet article est d'autant plus intéressante que les idéologues restreindre de la sphère MAGA pointent aujourd'hui l'intervention américaine de 2003 en Irak comme un anti-modèle absolu justifiant le retrait américain de la gestion des affaires du monde.

- Enfin, pour boucler la boucle, nous publions une note beaucoup plus récente de Séverine Arsène rédigée en mars 2025, qui compare les récits civilisationnels de la Russie, de la Chine ou des Etats-Unis et propose quelques pistes permettant de les contrer.

Nous vous souhaitons une excellente lecture de ce numéro des Carnet du CAPS en espérant qu'il contribuera à vos propres réflexions. Nous espérons aussi bénéficier de vos commentaires et réactions, qui sont toujours précieuses et essentielles à notre travail.

ANALYSER

La figure de l'ennemi

Martin Briens

Ambassadeur de France en Italie

« L'ennemi est bête, il croit que c'est nous l'ennemi, alors que c'est lui ». Pierre Desproges

On ne connaissait pas Pierre Desproges géopoliticien. Pourtant, au-delà du trait d'humour, sa phrase pointe un aspect essentiel : dans les relations internationales, les perceptions comptent autant que les réalités. C'est particulièrement vrai pour la figure de l'ennemi, antagoniste réel, supposé ou instrumentalisé, mais toujours mobilisateur. « Qui est l'ennemi ? », s'interrogeait-il y a quelques années Jean-Yves Le Drian¹. Ce qui était facile à dire pendant la guerre froide l'est beaucoup moins à l'heure actuelle, dans cet âge que l'on ne sait pas encore nommer.

La géopolitique, comme la physique, repose sur quelques facteurs clefs : l'espace, le temps, la vitesse, la masse et l'énergie. En poussant le parallèle et en caricaturant quelque peu, l'on pourrait ainsi caractériser notre rapport à l'ennemi depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. La guerre froide relevait plutôt de la mécanique newtonienne. L'ennemi - l'URSS - était connu, les rapports de force identifiés, les dynamiques prévisibles.

Après la fin de la guerre froide, l'ordre international a semblé plutôt entrer dans une logique relativiste. Ce qui paraissait fixe et déterminé ne l'était plus. Les ennemis d'hier pouvaient devenir les partenaires d'aujourd'hui, comme l'avait illustré en 1996 l'entrée de la Russie dans le G7 devenu G8. Les superpuissances de cette nouvelle époque, les Etats-Unis et la Chine, se sont mises

¹ Jean-Yves Le Drian, Qui est l'ennemi ?, Éditions du Cerf, 2016.

à courber l'ordre international au bénéfice de leurs intérêts, un peu comme les astres massifs déforment l'espace-temps.

Depuis quelques années, c'est la mécanique quantique qui paraît plus pertinente. L'incertitude règne et un même acteur peut être à la fois ami et ennemi, partenaire et adversaire, « protagoniste de Schrödinger » en somme. La caractérisation officielle de la Chine par l'Europe, le fameux triptyque « partenaire en matière de coopération, concurrent économique, rival systémique » en est un bon exemple. Nous faisons face à un acteur complexe, qui présente différents aspects selon l'angle d'observation, et appelle une réponse toute aussi diversifiée, mélange de dialogue, de coopération et de restrictions.

De toute évidence, la réalité de notre monde est bien plus complexe et la situation internationale incorpore simultanément des traits de ces trois physiques. De plus, le parallèle s'arrête là, la physique et la géopolitique allant dans des directions opposées. Les physiciens du monde entier poursuivent sans relâche leur quête du graal, la recherche de la théorie de la grande unification des forces physiques qui gouvernent l'univers et du grand tout permettant de réconcilier physiques de l'immensément petit (quantique) et de l'immensément grand (cosmologie). En revanche, sur la scène internationale, le problème est tout autre : c'est plutôt celui de la grande fragmentation et du grand flou.

L'épais brouillard sur la nature et les modes d'action de l'ennemi

De fait, la figure de l'ennemi s'est brouillée. D'abord, dans les mots, avec un paradoxe : on parle de plus en plus de « guerre » (le vocabulaire martial envahissant tous les domaines, du sanitaire à la lutte anti-incendie) et de moins en moins « d'ennemi ».

Très vite après la fin de la guerre froide, on s'est mis à évoquer, au sein des armées, « l'ennemi générique ». Celui-ci avait du matériel soviétique et des drapeaux rouges, mais on ne le désignait pas précisément. Aujourd'hui, l'ennemi est rarement explicité. On parle de « menaces », « d'adversaires potentiels », de

« rivaux », de « concurrents » et parfois même de modes d'action comme le « terrorisme ». George Bush avait ainsi proclamé au lendemain du 11 septembre la « guerre mondiale contre le terrorisme » et les autorités françaises, dans les années 2010, ont parfois eu recours à la même sémantique, notamment au sujet du Sahel ; mais quel sens y-a-t-il à lutter contre un concept ou un mode d'action ?

De manière intéressante, et sans doute pour des raisons sans doute un peu différentes (craintes de polémiques et risque commercial), la figure de l'ennemi s'est également floutée dans la culture populaire, par exemple dans le domaine du cinéma et du jeu vidéo, où, sauf contexte historique précis, l'ennemi est imaginaire : groupes d'extrémistes ou criminels, personnages de science-fiction ou de Fantasy. Il serait d'ailleurs intéressant, si cela n'a pas été fait, d'analyser de manière approfondie cette évolution de la figure de l'ennemi dans le cinéma et dans les jeux vidéo depuis 20 ans.

Pourquoi cette disparition de l'ennemi identifié ? Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, nous avons des ennemis explicites, parfois qualifiés « d'héritaires » : longtemps l'Anglais, puis l'Allemand. Après la catastrophe de 1939-1945, l'Europe, et c'est heureux, a décidé de ne plus nommer d'ennemi, alors qu'elle s'est lancée dans son projet d'intégration, de paix et de régulation par le droit.

Au-delà de l'idéalisme et du volontarisme du projet européen, il y a aussi des raisons plus politiques et pragmatiques. Désigner un ennemi, cela peut aussi faire son jeu, soit dans son positionnement international, soit en politique intérieure, en lui permettant de rassembler la nation autour du pouvoir et de faire diversion. Et dans certain cas, nous nous trouvons face à des régimes politiques « anti-fragiles », selon l'expression de Nassim Nicholas Taleb, qui désigne ainsi les systèmes qui se renforcent lorsqu'ils reçoivent des coups. S'y ajoute le risque de prophéties autoréalisatrices. À force de dénoncer la guerre qui vient entre la Chine et les Etats-Unis et donc de s'y préparer, elle finira peut-être par arriver.

Pour ce qui concerne la France, il y a eu, depuis dix ans, deux exceptions importantes : en 2015, au lendemain du Bataclan, Daesh a été clairement désigné comme notre ennemi et combattu comme tel. Plus récemment, après le démarrage de la seconde phase, le 24 février 2022, de l'agression russe contre l'Ukraine, notre qualification de la Russie s'est progressivement durcie, comme en témoignent les discours récents du Président de la République (notamment ceux des 5 mars et du 13 juillet 2025) ainsi que la Revue nationale stratégique 2025 publiée le 14 juillet, qui dénoncent la « permanence d'une menace russe contre l'Europe », durable, voire « probablement d'ordre générationnel » ; tout en relevant que la Russie elle-même désigne la France et les Européens comme ennemis.

Le flou ne porte pas seulement sur la nature de l'ennemi, rarement désigné comme tel, mais aussi sur ses modes d'action. Nous faisons face à des agresseurs (les « puissances autoritaires révisionnistes ») qui se désinhibent ; mais ils se désinhibent d'autant plus qu'ils peuvent brouiller les pistes, dissimuler leurs traces et agir dans cette zone grise, qui caractérise la guerre hybride.

Les rapports de force s'exercent de fait aujourd'hui dans le triptyque compétition-contestation-affrontement, sous le seuil du conflit ouvert, avec un double mouvement de dissimulation et de désinhibition. Pour mener leurs actions agressives, certains Etats ont recours à des proxys : groupes terroristes, sociétés privées (Wagner), organisations criminelles (hackers) ; ils emploient des modes d'action non ou difficilement traçables, sauf si, précisément, ils veulent se faire connaître à des fins de signalement stratégique. Les exemples s'en sont multipliés ces dernières années : dans le monde physique, avec des sabotages, que ce soit en mer Baltique ou ailleurs en Europe ; dans le monde cyber, où la question de l'attribution est devenue un enjeu majeur ; et enfin, évidemment, dans le champ informationnel et des perceptions.

Aucun de ces modes d'action n'est nouveau : le sabotage a toujours existé, la désinformation aussi, mais c'est leur multiplica-

tion, leur sophistication et leur audace qui sont notables. Pour nous, démocraties libérales, cela revient parfois un peu à faire du shadowboxing, avec un adversaire protéiforme, qui brouille ses traces et ne recule devant rien, quand nous avons de claires limites éthiques et juridiques.

Cinq enjeux pour des réponses calibrées

Quelle réponse pouvons-nous y apporter ? Le premier enjeu est celui de la connaissance et de l'anticipation des mouvements de l'adversaire. D'où l'importance toujours plus grande du renseignement et de l'analyse. Quand on parle d'adversaire, un aspect fondamental est de comprendre ses intentions, les « ambitions invouées » décrites par Thomas Gomart. Comme dans le monde de l'entreprise, on doit connaître son client (know your customer), les Etats doivent connaître leur adversaire et sa psychologie, puisque les rapports entre dirigeants politiques, entre opposants militaires ou entre négociateurs reposent très largement sur des relations humaines. Il existe des méthodes pour cela, par exemple ce qu'on appelle « l'avocat du diable », qui consiste à se mettre à la place de l'adversaire potentiel. Il y a aussi les wargames, les « jeux sérieux », avec cependant une difficulté croissante à modéliser la complexité des confrontations d'aujourd'hui, en particulier leurs dimensions cyber, informationnelles ou de géoéconomie.

Le deuxième enjeu, c'est la préparation et la planification des options de réponse, avec le défi d'adapter au mieux nos outils et nos dispositifs à une menace évolutive, diffuse et complexe. On en mesure la difficulté dans le domaine de la planification de défense, et la calibration du modèle d'armée, qui doit préparer au prix d'investissements souvent très lourds les conflits de demain plus que ceux d'aujourd'hui, tout en se mettant en mesure de faire face avec agilité à toutes les contingences. Cette planification doit formuler des hypothèses sur les adversaires potentiels et les scénarios de conflit ; mais elle doit prendre en compte d'autres facteurs : la contrainte financière, la place des alliés, l'accélération technologique, nos ambitions, telles que nous les imaginons.

Troisième enjeu, la réponse elle-même. Dans ce monde-là, il faut savoir répondre et donc agir, seul moyen d'être respecté. Nous aussi, nous devons être prêts à multiplier les modes d'action, ouverts ou non, pratiquer le signalement stratégique et intervenir dans tous les champs, qu'ils soient matériels ou intangibles. En bref, jouer sur toute la gamme à la disposition de nos autorités politiques, ce qui suppose une conduite des opérations intégrée, dépassant le seul outil militaire.

Quatrième enjeu, de nature plus politique, la sensibilisation et la mobilisation durable des opinions publiques et des acteurs clés. Comme le souligne la Revue nationale stratégique, nous, Européens, sommes engagés dans un rapport de force probablement de longue durée avec la Russie. Dans le contexte financier qui est le nôtre, et compte-tenu des nombreux autres besoins de nos pays, nous allons devoir expliquer sans relâche à nos concitoyens pourquoi nous continuerons à consacrer d'aussi importants efforts à la défense et à la résilience. A titre d'exemple, il faut espérer qu'un cessez-le-feu intervienne dès que possible en Ukraine. Mais ce jour-là, il y aura aussi un risque de démobilisation dans certains pays d'Europe, alors que la menace russe non seulement n'aura pas disparu, mais pourra revenir avec une agressivité renouvelée. Il y a donc un vrai effort d'explication, de pédagogie et de mobilisation à mener dans la durée.

Le dernier élément à prendre en considération est la coopération. Quand il s'agit d'analyse de la menace et des défis auxquels est confrontée l'Europe, il est essentiel de tout faire pour tenter de s'aligner et au moins de converger avec nos partenaires. Tel est l'objet des documents collectifs adoptés dans les enceintes intergouvernementales, qu'il s'agisse de l'Alliance atlantique, de l'Union européenne et d'ailleurs. Leur élaboration est souvent pénible, leur résultat aseptisé, mais ils permettent une perception mieux partagée des enjeux.

Il est aussi essentiel d'étendre cet effort en dehors de nos cadres européens et transatlantiques habituels, notamment dans ce que l'on surnomme communément le « Sud global », ou plutôt le « Sud opportuniste », c'est-à-dire qui prend position en

fonction de ses intérêts propres plutôt que par alignement. Le risque, si ce travail de partage de perception des menaces et des risques n'est pas fait plus largement, c'est que s'accroisse encore le strabisme divergent actuel ; et que les solutions reposant sur la sécurité collective soient encore moins accessibles.

Ce partage de l'analyse des risques et des menaces est essentiel à l'international, mais il l'est tout autant au niveau national. Les années récentes ont montré par exemple que beaucoup d'entreprises françaises avaient sous-estimé, et parfois nié, la posture agressive de la Russie de Vladimir Poutine.

Qu'il s'agisse de nos partenaires extra-européens ou de nos acteurs nationaux, la Revue nationale stratégique publiée le 14 juillet dernier devrait nous fournir, de ce point de vue, un vecteur précieux, que nous devons exploiter au mieux au cours des prochains mois.

L'Europe face à l'Amérique de Donald Trump

Philippe Etienne

Ambassadeur de France

Les récents développements internationaux (Gaza, sommet de l'OTAN, négociations tarifaires, guerre d'Ukraine) ont montré la difficulté pour l'Europe d'aborder unie et en position de force la relation transatlantique, face à une administration Trump totalement désinhibée et qui ne cache pas, y compris le président et le vice-président des Etats-Unis, une forte aversion politique et idéologique pour l'Union européenne d'aujourd'hui ².

Quelle est cette Amérique que l'Europe doit prendre en compte en 2025 ?

Avant de réfléchir à ce qui manque aux Européens pour mieux s'affirmer dans cette relation pour eux vitale, et mieux valoriser leur puissance réelle (en termes de population, de richesse, de taille de marché, de capacité d'innovation et même de capacité militaire), il faut d'abord considérer leur partenaire américain et comprendre ce qui le définit aujourd'hui. Le danger est réel d'ignorer les évolutions des Etats-Unis dans leur ensemble, compte tenu de la forte personnalité du Président Trump qui conduit dans le monde entier les médias, notamment, à concentrer leurs analyses sur sa seule individualité, et ce quelle que soit son importance énorme dans les processus de décision aujourd'hui aux Etats-Unis. Il y a là un double risque : dans le temps présent, celui de baser nos décisions sur l'idée que les positions prises par POTUS suivent une logique seulement personnelle ; pour l'avenir (2029 notamment) croire qu'un retour à la situation d'avant novembre 2024 ou même novembre 2016 est encore possible.

Hélas, cette erreur de jugement, que l'on peut qualifier de « wishful thinking », fréquente sous Trump 1 et déjà en grande partie démentie sous Biden, existe encore aujourd'hui dans certains milieux européens, alors même qu'il devrait être évident qu'un simple retour au statu quo ante, beaucoup plus confortable pour les Européens, est tout simplement impossible. Lors d'un séminaire récent en Pologne auquel a participé l'auteur de ces lignes, il a fallu qu'un Américain mette clairement les points sur les « I » en disant à des Européens du Nord et de l'Est incrédules : « ne rêvez pas chers amis, l'Europe n'est pas ou n'est plus une préoccupation importante des Américains ; il n'y a plus de plan A pour vous en Europe et, si vous avez un plan B, dépêchez-vous de le mettre en œuvre ».

Cette Amérique de 2025 est le résultat d'un certain nombre d'évolutions profondes, qui vont se poursuivre. Certains d'entre elles s'inscrivent dans des cycles historiques de la démocratie américaine (cycle ne voulant pas dire recommencement périodique à l'identique). D'autres sont plus récentes et tout aussi profondes. Trois cycles sont internes : pouvoir fédéral/pouvoir des 50 États ; exécutif fédéral « unitaire » c'est-à-dire concentré dans les mains du président/contre-pouvoirs parlementaires, judiciaires et autonomie de certaines parties de l'exécutif fédéral ; alternance entre affirmation des droits civiques des minorités et réactions de la « majorité » blanche (d'autant plus fortes si elle n'est plus majoritaire). Notons sur ce dernier point que les « guerres culturelles », réaction au mouvement amorcé par les grandes lois pour les droits civiques des années 1960, apparaissent dès les années 1990. On peut aussi distinguer trois alternances externes : ouverture économique/protectionnisme, repli sur soi/activisme international, refus d'être un gendarme mondial/interventions armées assumées à l'étranger.

Ces rappels ne sont pas inutiles alors que, dans son discours d'inauguration notamment, Trump 2 évoque comme référence « l'Age d'or » (Gilded Age) du capitalisme américain, autour de 1900, qui correspond aussi au recours à la force contre l'Espagne (1898) mais également au refus (qui tiendra jusqu'en 1917) de s'immiscer dans les guerres européennes, et par ailleurs à un

point haut de la ségrégation (arrêt Plessy vs. Ferguson de 1896) comme à certains mouvements hostiles à l'immigration asiatique (loi d'exclusion des Chinois en 1882). Plus haut dans l'Histoire, la présidence d'Andrew Jackson (1829-1837) est aussi mentionnée. Ces périodes sont encore marquées par le mercantilisme exacerbé où les droits de douane constituaient la plus grosse partie du budget fédéral devant l'impôt.

Il faut également prendre en compte deux évolutions majeures. L'une est la révolution de l'Internet et aujourd'hui de l'intelligence artificielle qui a des conséquences plus profondes que les précédentes révolutions technologiques, notamment sur l'information et donc sur la démocratie comme sur les conditions de notre sécurité. L'autre est l'aspiration désormais crédible de la Chine à retrouver sa place d'Empire du Milieu en 2049 et le pari raté des élites américaines sur l'ouverture de ce pays aux modèles occidentaux qui avait justifié la décision de laisser entrer le loup chinois dans la bergerie de l'OMC en 1998 : ici la prise de conscience, dans les années 2010, de l'erreur stratégique commise à partir de Nixon est presque aussi importante que l'évolution de fond elle-même. C'est aujourd'hui la compétition entre l'Empire américain et l'Empire chinois qui constitue l'élément le plus structurant de la vie internationale, obligeant tous les autres acteurs à se situer par rapport à cet axe, qu'il aille vers la confrontation ou vers la cogestion du monde (« G0 » ou « G2 »).

Quelles priorités pour l'Europe dans une évolution vers l'autonomie et la puissance ?

Sur le fond des politiques, tout a été dit avec les rapports de 2024 (Letta, Heitor, Tirole, Niinistö, Draghi...). Il s'agit de construire le triangle « magique » défense/compétitivité/transition climatique. Au centre de gravité de ce triangle se trouve notre capacité à innover et à projeter cette innovation dans nos économies et nos sociétés. L'exemple américain et, différemment, l'exemple chinois, montrent qu'il est possible de réussir si nous le voulons dans des délais relativement courts une véritable révolution dans nos politiques technologiques, à travers la pleine utilisation du marché intérieur, un cadre réglementaire

favorable, le couplage public/privé et notamment le transfert à l'économie des développements scientifiques acquis par la sphère publique dans les domaines de la défense, de la santé et de l'énergie, ou encore la valorisation de notre potentiel humain.

S'agissant de la défense européenne, le défi est d'organiser la transition vers une plus grande indépendance vis-à-vis des Etats-Unis, aujourd'hui impossible mais dont il faut ancrer la possibilité et la nécessité dans tous les esprits européens, afin de ne pas prendre prétexte de notre vulnérabilité aujourd'hui pour ne pas nous rendre le plus rapidement possible réellement autonomes, ce qui ne veut pas dire couper le lien transatlantique ni renoncer à l'alliance du même nom. La première étape de cette transition est de réussir à soutenir l'Ukraine, jusqu'à un règlement politique de la crise et au-delà (garanties de sécurité), et de valoriser les enseignements tirés de sa guerre de résistance à l'agression russe, y compris en intégrant ce pays dans notre base industrielle et technologique.

Vis-à-vis de l'Amérique trumpienne comme vis-à-vis des autres empires et puissances néo-impériales, le plus important réside dans notre capacité, qui aujourd'hui hélas n'est pas démontrée, d'assumer notre puissance, nos différences et le rapport de forces. Cette capacité est probablement plus délicate à mettre en œuvre actuellement que dans un futur où nous aurions réussi la transition évoquée ci-dessus. Mais dès aujourd'hui il est possible d'agir efficacement, et de marquer les esprits, auprès de nos concitoyens comme à l'extérieur de l'Union européenne. Celle-ci peut montrer son autonomie en affichant clairement une ligne qui se démarque des Etats-Unis dans les relations internationales, notamment en définissant sa propre politique chinoise. Une politique chinoise pour l'Europe n'est pas nécessairement une politique plus faible vis-à-vis de Pékin, mais doit permettre de défendre nos intérêts spécifiques en ne devenant pas l'otage de la relation sino-américaine quelle que soit son évolution. L'UE peut aussi mettre en relief son opposition aux choix faits à Washington, en matière d'aide au développement et dans la défense des biens publics mondiaux, ou encore de rapport à la science, à la connaissance et aux valeurs des Lumières. Elle peut

nouer et affirmer publiquement des alliances avec d'autres pays et d'autres régions du monde, désireux de mieux équilibrer les rapports internationaux par rapport au duopole américano-chinois.

La gouvernance européenne conditionne notre capacité collective à réagir rapidement ou mieux à anticiper, face à des partenaires prêts à utiliser les méthodes de négociation et de coercition les plus brutales. Aujourd'hui, elle ne permet pas de décider assez vite, en mobilisant ensemble nos différents leviers, qu'ils soient dans le champ de compétence communautaire ou qu'ils relèvent des Etats membres, et ce même quand nous disposons des instruments juridiques pour le faire. L'Union européenne a besoin d'un mécanisme permanent et structuré comparable avec ce que ses Etats membres ont mis en place sous des appellations telles qu'un conseil de sécurité nationale, soit un mécanisme permanent et pluridisciplinaire de décision politique adapté à la réalité de l'Europe.

Y parvenir n'est sans doute pas facile compte tenu du grand nombre de parties prenantes et d'instances existantes. La difficulté intériorisée de toute modification des Traités fait que le thème de l'organisation des pouvoirs européens est presque tabou. Mais est-il vraiment impossible d'améliorer la situation à traité constant (par exemple en recourant à une décision du Conseil européen) ? Les briques d'une telle construction existent déjà, avec le Conseil européen lui-même, le comité des représentants permanents, la Commission et le service européen d'action extérieure (SEAE), depuis le traité de Lisbonne, qui a créé les postes de président permanent du Conseil européen et de Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ainsi que le SEAE. Le premier président permanent, Hermann Van Rompuy, avait lui-même lancé la réflexion sur la préparation des sommets avec les grandes puissances étrangères.

On objectera que, plus que la gouvernance, le manque d'unité et le manque de volonté politique sont à l'origine de l'incapacité actuelle des Européens à présenter un front suffisamment fort pour être craint. Ce n'est pas été inexact mais une gouvernance

plus solide ferait partie des signaux adressés au monde extérieur en plus de créer les conditions pour un tel front. Du reste les grandes avancées européennes dans le passé face aux crises ont le plus souvent combiné avancées sur les politiques et avancées sur l'organisation. Aller plus loin est aujourd'hui, en tout cas, une nécessité, mais aussi une possibilité, si nous le voulons : le concept de souveraineté européenne s'est ancré dans les esprits depuis le discours de la Sorbonne d'Emmanuel Macron en septembre 2017. Construire cette nouvelle gouvernance, c'est poursuivre le « passage vers l'Europe » décrit par Luuk van Middelaar.

Face aux nouveaux équilibres, l'Europe peut-elle se réveiller ?

Rym Momtaz

Rédactrice en chef du blog Strategic Europe (Carnegie Europe) et consultante au CAPS

Les Européens vivent un moment paradoxal. Alors qu'ils sont en train de faire des bonds historiques dans des domaines qui ont très longtemps été tabous comme la sécurité, la défense et la souveraineté, ils peinent à projeter de la puissance de manière convaincante ou dissuasive.

Cette insuffisance risque d'être tragique pour l'Europe. Le monde a déjà basculé d'un monde avec des règles qui privilégiaient l'Union européenne et que Bruxelles et les capitales du continent savaient bien manier, à un monde dont le langage principal est le rapport de force, que les Européens n'arrivent toujours pas à maîtriser.

Les deux chocs du virage américain anti-transatlantique incarné par le président Donald Trump depuis son premier mandat, et de l'invasion russe de l'Ukraine en 2022 ont ébranlé les fondements de l'édifice de sécurité, de prospérité et de paix sur le continent. Et la réponse de l'Union européenne et de ses Etats membres n'est ni à la bonne échelle, ni à la bonne vitesse.

Alors que les puissances revendicatrices et assertives comme la Chine, la Russie, et à une autre échelle l'Iran, Israël ou la Turquie, jouent aux échecs, l'Europe joue aux dames. Les uns façonnent leur environnement stratégique – la définition même de la puissance – alors que les autres subissent et réagissent.

Urgence et dissonance cognitive

Le temps presse pour que Bruxelles et les capitales européennes sortent de la naïveté de l'ancien monde. Le défi est d'ordre multigénérationnel comme il implique que les Européens se normalisent dans le système international. Ce que cette normalisation implique c'est d'intégrer que le cocon américain dans le sillage duquel ils ont construit leur prospérité n'existe plus. Ce qui est requis est une révolution copernicienne résistée par une majorité des systèmes européens eu égard aux avantages uniques que le cocon procurait malgré son coût en termes d'espionnage industriel ou d'à-coups politiques occasionnels : il a exempté la plupart des européens du fardeau de la reconstruction de leur sécurité après la Seconde Guerre mondiale et a donc libéré des moyens colossaux pour construire la prospérité européenne.

À part Israël, aucun autre groupe de pays que les alliés européens dans l'OTAN n'a autant tiré bénéfice de l'hégémonie américaine, partant de l'engagement des troupes américaines pour libérer l'Europe du joug nazi, en passant par la constitution du Conseil de sécurité de l'ONU, le Plan Marshall, le parapluie nucléaire, l'OTAN et l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Tout cet édifice vole en éclat depuis le premier mandat de Donald Trump, et encore plus brutalement depuis son retour à la Maison Blanche en janvier 2025.

L'ancien phare et garant d'un système mondial construit pour assurer l'hégémonie des pays occidentaux est maintenant le pays qui assume le plus publiquement de le défaire. La garantie de sécurité américaine se décrédibilise à l'œil nu, la suprématie technologique est en danger et le libre échange n'a jamais été aussi affaibli.

La guerre économique que Washington mène à présent contre pays amis et adversaires qui en découle est une menace aussi urgente pour l'Europe que l'invasion russe de l'Ukraine et la guerre hybride menée par la Russie dans les pays membres de l'Union européenne.

Cette guerre économique est aussi déterminante parce qu'elle est l'incarnation d'un changement de paradigme de la politique nationale et internationale américaine, vers une mise à jour de la Doctrine Monroe du 19^e siècle – focalisée sur l'Hémisphère Occidentale, la sécurisation des grandes voies maritimes stratégiques et l'accès aux matières premières critiques pour assurer la suprématie dans l'intelligence artificielle et le quantique qui sont perçus comme les armes de domination de l'avenir.

Comme la composante la plus concrète de la puissance européenne, jusqu'à nouvel ordre, est concentrée dans sa force commerciale, un tel changement, aussi rapide et brutal, d'un de ses piliers – le partenariat avec les États-Unis – pourrait être mortel.

Mais jusqu'à présent la majorité des responsables européens donne l'impression de souffrir de dissonance cognitive. Ils se laissent bercer par quelques bonnes rencontres avec Trump pour se convaincre, malgré les signaux clairement contraires envoyés par la majorité des actions de Trump, qu'ils peuvent encore étirer ne serait-ce que quelques mois ou au maximum quelques années l'étreinte américaine.

Or, ce virage américain qui s'éloigne de l'Europe n'est pas le seul fait de Trump. Il n'est pas une aberration ou une parenthèse dans la vie politique américaine. C'est un virage bipartisan et générationnel et même une évolution historique assez naturelle. Si parenthèse historique il y a eu, c'est le cocon que les États-Unis ont fourni à l'Europe après la Seconde Guerre mondiale. Vu la prospérité européenne actuelle, il est normal que les Américains ne comprennent plus de devoir continuer à souscrire la sécurité européenne. Cette vision est assez répandue non seulement parmi les partisans les plus fervents de Trump, mais aussi parmi les démocrates qui ont moins de 50 ans, qui n'ont pas vécu la Guerre froide. Pour cette nouvelle génération, des deux côtés de l'échiquier politique, les destins américains et européens ne sont plus aussi consubstantiellement liés qu'ils ne le sont pour leurs anciens. L'Europe est vue de moins en moins comme un avant-poste essentiel à la projection de puissance américaine.

Dans ce contexte, la difficulté que les européens ont montré ces dernières années à se donner des leviers dans leur rapport avec ces Etats-Unis en pleine transformation est un manque existentiel.

Ce n'est pas moins qu'une renégociation totale de la relation transatlantique qui doit avoir lieu. Elle imposera aux Européens d'appriivoiser et faire leurs deux principes fondamentaux qui désormais sont à nouveau au cœur de l'échiquier géopolitique mondial, au lieu de l'ordre et des règles qui ont pu exister : le rapport de force et la transactionnalité. Ce sont des méthodes que les Etats-Unis, la Chine, la Russie et les pays arabes maîtrisent bien mieux.

La difficulté n'est pas des moindres. L'Union européenne est un projet conçu précisément pour pacifier les rapports de force et les remplacer par la recherche de consensus et de compromis. Et l'aggiornamento requis demande de plus d'appliquer ces principes de puissance avec le partenaire principal – les Etats-Unis – qui est la force centripète de l'architecture de sécurité européenne depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Instaurer un rapport de force avec les Etats-Unis

Cependant, plus les Européens tardent à instaurer un rapport de force avec les Etats-Unis, plus ils dilueront les leviers concrets qu'ils détiennent. Cela est déjà en cours. L'Union européenne a choisi de ne pas mettre dans la balance de ses négociations commerciales avec Washington sa place de premier pourvoyeur d'investissements directs étrangers aux Etats-Unis – qui créent des millions d'emplois – ou l'importance du marché et des données digitales européennes pour les géants de la tech américaines, pour n'en citer que deux.

Ce changement, difficile et couteux dans le court terme, pourrait se révéler être la meilleure garantie pour que l'alliance transatlantique perdure. Mais pour qu'elle le fasse, elle doit nécessairement évoluer pour refléter les nouveaux atouts des allies qui la composent, comparés au passé.

Les Européens ne sont pas les seuls à manquer de cohérence dans l'équation. La position américaine porte en elle aussi un paradoxe : plusieurs administrations depuis Barack Obama disent aux Européens qu'ils doivent en faire plus, et les accusent de se comporter comme des passagers clandestins dans l'Alliance, mais toutes ces administrations s'attellent simultanément à saboter tout effort européen d'autonomisation, spécialement en matière industrielle. Les élus américains veulent désormais les bénéfices sans les responsabilités liées à l'Europe.

En d'autres termes, c'est la primauté d'une transactionnalité décomplexée, qui ne garantit pas aux Européens la priorité des livraisons d'armes en cas de conflits simultanés dans plusieurs théâtres impliquant des alliés – par exemple en Europe et en Asie.

Dans ce nouveau paradigme, il est encore plus vital pour les Européens de manier des leviers de puissance et s'imposer comme partenaires méritants et de valeur pour les Etats-Unis. Cela ne va plus de soi, surtout vu que le socle de valeurs de la démocratie libérale au cœur de l'Alliance s'effrite de plus en plus entre l'UE et les Etats-Unis depuis le retour de Trump.

Les Européens ont su préserver dans le cadre de l'OTAN une relation transatlantique de travail, alors que beaucoup prédisaient la mort, ou la mise en veille de l'Alliance avec le retour de Trump. Ils ont aussi rattrapé Trump plusieurs fois alors qu'il s'emportait en soutien du narratif de Poutine sur la guerre en Ukraine.

Mais ces succès tactiques n'ont pas été, pour le moment, transformés en gains stratégiques. Cela passe nécessairement par une traduction opérationnelle en Ukraine de la coalition des volontaires que la France et le Royaume-Uni mènent depuis février 2025. Faite comme il faut, cette coalition aurait le double mérite de recrédibiliser la dissuasion face à la Russie, à un moment où Moscou la défie quasi quotidiennement, tout en démontrant à l'allié américain que les européens ne s'adosent pas complètement sur eux et sont capables de s'engager dans des missions risquées pour

défendre leur sécurité, seuls. Cela rétablirait un équilibre vital dans les deux relations, et est le seul chemin pour que les Européens cessent d'être au menu et soient autour de la table.

(Re)mettre Bandung en récit : un défi pour les diplomaties européennes

Delphine Allès

Professeure des universités, vice-présidente de l'INALCO

La discrète célébration du soixante-dixième anniversaire de la Conférence de Bandung, en avril 2025, est passée largement inaperçue en Europe. Déjà à l'époque, la portée de cet événement avait rarement été perçue à sa juste mesure, malgré des réactions notables comme celle de Léopold Sédar Senghor, alors Secrétaire d'État du cabinet d'Edgar Faure, qui qualifia la conférence de « gigantesque levée d'écrou » pour les peuples de couleur sur la scène internationale et continua plus tard de la considérer comme l'un des plus importants événements du siècle ². Conditionnés par le référentiel bipolaire, anxieux face à la dimension anticoloniale de cette rencontre qui s'organisait sans eux, les responsables politiques occidentaux ont dans l'ensemble mal appréhendé la portée du message véhiculé par ce premier sommet afro-asiatique.

Les relations entre l'Europe et les héritiers de Bandung demeurent aujourd'hui encore marquées par le biais d'interprétation qui a caractérisé leur analyse de cet événement qui rassemblait pour la première fois vingt-neuf dirigeants ou représentants de mouvements anti-impérialistes des deux continents. Revenir sur cet épisode et les interprétations qu'il a suscitées permettrait d'interroger, voire de désamorcer, certaines de ses appropria-

² Léopold Sédar Senghor, Congrès constitutif du P. F.A. (Parti de la Fédération Africaine), Dakar, 1-3 juillet 1959 – Rapport sur la doctrine et le programme du Parti, Présence Africaine, 1959.

tions plus récentes, alors que la mise en récit de l'héritage de Bandung participe aujourd'hui de la reconfiguration des solidarités entre acteurs extra-occidentaux. Dans cette perspective, mettre en lumière la dimension universaliste largement occultée de cet événement – sous réserve de ne pas en nier la portée subversive ³ – permettrait de l'envisager comme une brique possible de la rénovation du dialogue politique entre les États européens et les héritiers revendiqués de « l'esprit de Bandung ».

Une analyse réductrice aux effets durables

En 1955, les dirigeants occidentaux, et notamment français, ont principalement perçu la conférence de Bandung comme un forum anticolonial et anti-impérialiste, par nature hostile à leurs intérêts. Cette lecture, juste mais partielle, se concentrait sur les circonstances immédiates de l'événement au détriment d'une analyse plus approfondie des aspirations qu'il portait ⁴. Bien peu, à l'instar de Senghor, comprirent que Bandung n'exprimait pas seulement une opposition aux rapports de domination qui structuraient alors l'ordre international, simultanément marqué par la persistance de logiques impériales et la consolidation de l'ordre bipolaire. Contestataire dans son contexte, l'agenda de Bandung s'enracinait avant tout dans une critique de la contradiction entre la réalité des rapports de force et les principes censés structurer l'ordre international – il était donc sous-tendu par une adhésion des participants à ces derniers. Synthétisées dans les Dix principes adoptés à l'issue de la Conférence, les aspirations fondamentales qu'elle permit de formuler s'ancraient dans des références sans équivoque à la Charte des Nations Unies, aux droits de l'homme, aux principes de souveraineté,

³ See Seng Tan, Amitav Acharya (dir.), *Bandung revisited : the Legacy of the 1955 Asian-African Conference for International Order*, NUS Press, 2008 ; Luis Eslava, Michael Fakhri, Vasuki Nesiah, *Bandung, Global History, and International Law: Critical Past and Pending Futures*, Cambridge University Press, 2017 ; Wildan Sena Utama, *Vision for the Future – An Intellectual History of the 1955 Bandung Conference*, LeftWord Books, 2025.

⁴ Dès 1956, l'écrivain afro-américain Richard Wright, présent à la conférence, soulignait à la fois la dimension humaniste « par-delà la gauche et la droite » de la conférence, l'étroitesse du chemin qui s'offrait aux puissances occidentales pour travailler avec les acteurs de Bandung à consolider des valeurs et un chemin de développement commun susceptible de dépasser l'héritage colonial, et l'ampleur des obstacles obstruant celui-ci, par contraste avec la captation par Zhou EnLai des aspirations anti-impérialistes des confédérés. Richard Wright, *The Color Curtain : a Report on the Bandung Conference*, World Publishing Company, 1956.

de non-agression, de règlement des différends par des moyens pacifique ou encore de respect de la justice et des obligations internationales ⁵.

Cette observation ne doit pas conduire à une représentation irénique ou simpliste de « l'esprit de Bandung ». Dès 1955, d'importants désaccords traversaient l'assemblée sur les moyens de subvertir l'ordre bipolaire, entre la vision neutraliste de Nehru, l'anti-impérialisme plus radical de Nasser, ou encore les réticences des alliés des États-Unis – Turquie, Philippines, Thaïlande ou Pakistan – face à l'influence de la Chine au sein même de cette assemblée ⁶. Les initiateurs de la conférence convergeaient néanmoins pour dénoncer l'incohérence entre le socle normatif de l'ordre international, auquel ils adhéraient, et ses incarnations institutionnelles, qu'ils dénonçaient. Sans contester la légitimité des principes régissant le système international et ses institutions, ni mettre en doute leur viabilité, Bandung brandissait en quelque sorte la logique de la Charte et de l'Assemblée générale de l'ONU contre celles du Conseil de sécurité et des impérialismes persistants.

Cette aspiration à un universalisme incarné dans les institutions et les pratiques fut peu commentée à l'époque – sans doute ne semblait-elle pas exceptionnelle, dans le contexte d'un monde en formation auquel chacun aspirait à appartenir. Elle se trouva rapidement éclipsée par les inquiétudes que suscitait la conférence auprès des puissances coloniales et plus largement du bloc occidental, d'où procéda une focalisation sur la dimension contestataire de l'initiative au détriment des convergences qu'elle aurait pu permettre de dessiner. Inquiets du rapprochement qui émergeait de manière autonome entre des peuples récemment décolonisés ou en voie de l'être, États-Unis et Européens s'efforcèrent d'accentuer les différends au sein du mouvement naissant, tentant de le fragmenter au lieu consolider son

⁵ Mouvement des non-alignés, « Principes de Bandung ». En ligne - <https://nam.go.ug/bandung-principles> ; Roland Burke, « 'The Compelling Dialogue of Freedom': Human Rights at the Bandung Conference », *Human Rights Quarterly*, vol. 28 no. 4, 2006, p. 947-965.

⁶ Andrew Philips (dir.), « Beyond Bandung: The 1955 Asian-African Conference and its Legacies for International Order », *Australian Journal of International Affairs* (numéro spécial), vol. 70, 2016.

autonomie ou d'accompagner un dialogue constructif autour des articulations entre les principes de Bandung et les fondements normatifs de l'ordre international ⁷. Ils sous-estimèrent ce faisant les aspirations globales des dirigeants afro-asiatiques, la portée politique durable du mouvement, mais aussi, et de manière décisive, son potentiel de cooptation par leurs rivaux stratégiques. À l'inverse, après une ambivalence initiale, l'URSS et surtout la Chine, présente en la personne de Zhou Enlai, s'attachèrent à accentuer le caractère anti-impérialiste de la Conférence et donc le défi que posait à l'Occident la participation des dirigeants de plusieurs États impliqués dans des systèmes d'alliances avec les États-Unis. L'erreur d'interprétation se mua donc en erreur stratégique, confortant la tentation d'une majorité des participants à se tourner vers l'Est.

Les conséquences de cette cécité originelle persistent aujourd'hui sous la forme d'un désintérêt sceptique à l'égard des réappropriations de l'héritage de Bandung. Celui-ci est pourtant actualisé et mobilisé par des acteurs qui aspirent à une forme de leadership politique au sein d'un « Sud global » dont ils ne font pas toujours partie, comme la Russie qui privilégie actuellement la référence au « non-Occident global ». Il existe à ce titre un enjeu stratégique à ne pas laisser s'imposer le récit univoque d'une Bandung anti-occidentale, nourrissant l'impression faussée d'une continuité historique lourde de conséquences politiques.

Réinvestir le récit universaliste de Bandung

Alors que les États-Unis délaissent sous la présidence de Donald Trump le registre de l'universalisme pour prôner une défense virulente de l'identité de l'Amérique ou de l'Occident, contre un libéralisme désormais assimilé au globalisme déraciné et jugé contraire aux intérêts des nations ⁸, rappeler et ampli-

⁷ Jason Parker, « Cold War II: The Eisenhower Administration, the Bandung Conference, and the Repatriation of the Postwar Era », *Diplomatic History*, vol. 30 no. 5, 2006, p. 867-892 ; Richard Manson, « The Manila Conference, 1954, versus the Bandung Conference, 1955 : the United States, the Cold War and the Challenge of Non-Alignment », *Jebat: Malaysian Journal of History, Politics, & Strategic Studies*, vol. 38 no. 1, 2011, p. 1-11.

⁸ Samuel Samson, « The need for civilizational allies in Europe », *US Department of State*, 27 mai 2025. En ligne – <https://statedept.substack.com/p/the-need-for-civilizational-allies-in-europe>

fier le versant universel de l'héritage de Bandung permettrait aux diplomaties française et européennes de renouer un dialogue politique avec une partie des acteurs du « Sud Global ». Ce réinvestissement permettrait de souligner que fut alors ardemment défendue l'idée d'un référentiel normatif partagé à l'échelle mondiale, alors que nombre d'héritiers des dirigeants représentés à la conférence afro-asiatique s'en détachent et mobilisent aujourd'hui de manière croissante des récits historiques ou civilisationnels pour naturaliser leurs revendications de désynchronisation avec les principes régissant l'ordre mondial, et contestent les fondements mêmes de ces derniers plutôt que les défauts de leur mise en œuvre, comme c'était le cas en 1955 ⁹. Dans ce contexte, remettre en lumière l'universalisme promu à Bandung permet d'aller à rebours de l'essentialisation de la différence entre les valeurs et intérêts de « l'Occident » et des « autres », pour renouer avec la possibilité d'un horizon politique commun.

L'enjeu est également de ne pas laisser le champ libre aux réinventions de l'histoire qui n'hésitent pas à se prévaloir de l'héritage afro-asiatique au service de projets différentialistes. L'événement académo-politique organisé par le club de Valdaï à l'occasion des 70 ans de la Conférence, et la série de publications qui l'ont accompagné, illustrent une telle démarche. Le forum, créé en 2004 à l'initiative de Vladimir Poutine, s'est ainsi attaché à valoriser la manière dont l'Union soviétique aurait soutenu en 1955 les aspirations anti-impérialistes des participants de la conférence Bandung pour tracer un lien direct entre cet événement et les BRICS actuels et l'aspiration de la Russie à rassembler la « majorité mondiale » ¹⁰. Cette mise en perspective ne correspond pas à la réalité historique – l'URSS était non seulement absente de Bandung, mais initialement ambivalente

⁹ L'analyse des interactions entre récits civilisationnels, conceptions de l'universalisme, et dispositifs de gouvernance globale, sont au centre du programme de recherche DÉCRIPT (Dispositif d'étude des crises et des récits civilisationnels par la pluridisciplinarité et les terrains), porté par l'Inalco depuis 2025. Voir <https://www.inalco.fr/decript>

¹⁰ Club de Valdaï, « The Bandung Conference : Historical Memory and Vision for the Future », 18 avril 2025. En ligne – <https://valdaiclub.com/a/reports/the-bandung-conference-historical-memory/> ; Club de Valdaï, « The Spirit of Bandung : the Past and the Future », 21 avril 2025. En ligne – <https://valdaiclub.com/events/posts/articles/the-spirit-of-bandung-the-past-and-the-future/>

à l'égard d'une initiative qui lui échappait. Elle tranche également avec le sens politique de l'initiative – contrairement aux BRICS et à l'agenda russe, les États afro-asiatiques ne revendiquaient pas à Bandung de scission ou de constitution d'une arène parallèle¹¹ mais l'intégration pleine et entière qui leur était promise au sein du système international. Cette récupération résonne pourtant d'autant plus fortement auprès des membres des BRICS qu'aucun contre-récit ne lui est opposé et que beaucoup perçoivent un intérêt à relayer la critique de normes universelles qui leur apparaissent par ailleurs en décalage avec l'évolution de leurs systèmes politiques.

Dans ce contexte, souligner les dimensions universalistes de « l'esprit de Bandung » permet de contrarier les efforts visant à accentuer les dimensions oppositionnelles de cet héritage, et de rappeler que les principaux acteurs de cet événement, notamment l'Inde et l'Indonésie, se sont construits comme d'ambitieuses puissances moyennes à vocation mondiale plutôt que comme des puissances régionales porteuses d'un projet différentialiste et circonscrit. Contre les lectures culturalistes qui ont également cours en Europe, ce rappel permet aussi de souligner qu'un horizon politique commun fut revendiqué par nombre des acteurs mêmes auxquels sont assignées aujourd'hui des singularités culturelles ou historiques censées s'opposer à toute possibilité de poursuivre un agenda politique partagé. La lecture universaliste des principes de Bandung oppose donc un contre-argument solide aux représentations politiques et stratégiques essentialisant des différences « civilisationnelles » prétendument incompatibles avec toute tentative d'élaborer des normes communes, ou réduisant l'ambition de ces dernières à un objectif de régulation de la coexistence au sein d'un patchwork d'aires d'influence. Les concurrents stratégiques de l'Union européenne, Chine et Russie, s'attachent à répondre à cette aspiration en s'opposant à un universalisme contesté comme incarnation des intérêts occidentaux. Face à cette ambition infiniment plus étriquée que celle des acteurs de 1955,

¹¹ Ce que fit néanmoins temporairement l'Indonésie dix ans plus tard, contre les occidentaux mais également les Soviétiques, en quittant l'ONU durant près de deux ans pour tenter de fonder une éphémère « Conférence des nouvelles forces émergentes ».

repartir du socle commun proposé alors – en reconnaissant l’erreur politique et stratégique qui fut commise dans un contexte où les acteurs occidentaux se pensaient menacés par la mise en œuvre de principes qu’ils avaient pourtant élaborés – constitue une voie possible du renouvellement du terreau des échanges politiques avec ces partenaires.

Conclusion

Un tel réinvestissement politique revêt un caractère d’urgence alors que le rejet de l’Europe se fond dans celui de l’Occident et des principes qui lui sont assimilés, faisant courir le risque d’un effet de cliquet différentialiste. Cette nécessité s’accroît et se double d’une fenêtre d’opportunité, alors que les États-Unis et certains discours identitaires européens, en revendiquant une décorrélation entre « l’Occident » qu’ils prétendent incarner et un universalisme réduit au « libéralisme mondial » décrié, rejoignent cette perspective. Il s’agirait de réancrer les relations dans l’analyse des causes de cette rencontre manquée autour d’aspirations universelles qui auraient dû être partagées et reconstruites en dialogue. Cette approche permettrait de déjouer le piège identitaire, tout en évitant l’écueil consistant à dépolitiser les relations avec ces acteurs courtisés du « Sud global », aujourd’hui en situation d’interface entre plusieurs chemins politiques. Certes étroit, ce chemin impliquerait un engagement européen à mettre en cohérence un socle de principes et de pratiques adaptés au monde tel qu’il est – pluriel, décolonisé, multi-centré – pour démontrer qu’il est possible de penser l’universel de manière (multi)latérale et non surplombante, selon l’élégante formule de Merleau-Ponty enrichie par Souleymane Bachir Diagne ¹².

¹² Souleymane Bachir Diagne, *Universaliser – L’humanité par les moyens d’humanité*, Albin Michel, 2024.

Points de bascule : une opportunité pour repenser la gouvernance du climat ?

Céline Kauffmann

Directrice des Programmes, Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri)

Dix ans après l'Accord de Paris, le contexte géopolitique et écologique a radicalement changé. Du point de vue climatique, des progrès indéniables ont été réalisés¹³ – cela se voit dans l'adoption universelle des politiques climatiques, un début de pic et de baisse prévus des émissions, les avancées considérables dans les technologies vertes, l'électrification massive, l'évolution des consciences et des comportements – et ceci même si les progrès sont trop lents pour nous mettre sur une trajectoire de décroissance des émissions compatible avec celle que la science nous enjoint de suivre. La lutte contre le changement climatique est incontestablement devenue un moteur économique, une opportunité de marché et un enjeu sociétal.

Mais au moment même où la dynamique de marché semble prendre le relai, le leadership politique bégaie. Suivant les élections de 2024, les leaderships arrivés au pouvoir dans une majorité de pays se montrent moins sensibles à l'environnement et les priorités se recomposent autour de la compétitivité, de l'autonomie stratégique, de la sécurité. Et ceci dans le monde entier.

On a tous en vue le retrait tonitruant des Etats Unis – leur sortie de l'Accord de Paris (pour la deuxième fois), le renvoi de

¹³ Accord de Paris sur le climat : 10 ans après, regarder en arrière pour aller de l'avant | IDDRI

l'équipe entière de négociateurs climat à la veille des réunions d'intersession de la CCNUCC à Bonn, la chasse à certains mots prohibés dans l'administration et dans les organisations internationales. L'intervention du Secrétaire au Trésor Scott Bessent posant les conditions de leur engagement continu au FMI à la Banque mondiale est emblématique de ce revirement ¹⁴. Elle demande au premier de se recentrer sur ses activités de gardien du système financier international et d'abandonner les thèmes du climat (ainsi que ceux du genre et des dimensions sociales) et à la seconde de redevenir « technology neutral », la nouvelle terminologie permettant de redorer le blason des énergies fossiles. Et le monde du multilatéralisme attend avec anxiété le décret présidentiel promis en février pour début août (et en retard) précisant la position du Président Trump sur la participation des US aux OIs ¹⁵.

Mais le reste du monde a aussi le sentiment que l'Union Européenne hésite sur sa direction de long terme, même si les institutions démentent et que la décarbonation (à défaut de toute l'ambition du Pacte vert) a été emmenée dans le récit de compétitivité, comme l'atteste notamment le rapport Draghi ¹⁶. Mais les efforts de simplification, notamment la loi omnibus publiée en février 2025, qui revient sur la CSRD ¹⁷, la CSDDD ¹⁸, et le MACF ¹⁹, et octroie des exemptions aux entreprises réduisant à peau de chagrin la base réglementaire ²⁰, les délais et les attermoissements sur la contribution nationale déterminée européenne et l'objectif 2040 (avec l'enjeu du découplage des objectifs et celui de la contribution des crédits carbone) font planer le doute ²¹.

¹⁴ Treasury Secretary Scott Bessent Remarks before the Institute of International Finance | U.S. Department of the Treasury

¹⁵ Withdrawing the United States from and Ending Funding to Certain United Nations Organizations and Reviewing United States Support to All International Organizations – The White House

¹⁶ The Draghi report on EU competitiveness

¹⁷ Directive relative à la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises

¹⁸ Directive imposant aux entreprises un devoir de vigilance en matière de durabilité lié au respect des droits de l'homme et à la protection de l'environnement

¹⁹ Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières

²⁰ Recadrer la simplification pour soutenir une UE durable | IDDRI

²¹ 2035, 2040 : l'Europe à la recherche des objectifs climatiques perdus | Institut Montaigne

Sur ce fond de vacance du leadership climatique des acteurs traditionnels que sont les Etats Unis et l'UE, les BRICS prennent de l'ascendance ou tout au moins 2 pays en particulier (l'Inde était plus discrète et moins lisible sur le sujet) : le Brésil sur fond de leur présidence successive du G20, des BRICS, et de la COP30, et la Chine vers laquelle tout le monde se tourne en raison de son poids et ses intérêts économiques dans les technologies vertes. De ce point de vue, plusieurs événements de 2025 sont à mentionner : la réunion coorganisée par le secrétaire général des Nations Unies Antonio Guterres et le Président Lula à New York en avril qui a été interprétée comme un signe tangible du rapprochement EU-Chine sur le climat en l'absence d'autres grandes puissances; et l'adoption par les ministres de l'environnement des BRICS d'une déclaration en soutien au multilatéralisme et au climat ²² début avril, confirmée quelques mois plus tard par une déclaration des chefs d'état dans le même sens ²³. De ce point de vue, le sommet Europe – Chine de juillet a été perçu comme accouchant d'une souris, démontrant une vision réduite au plus petit dénominateur commun (le cadre de la CNUCCC) du leadership conjoint de l'UE et de la Chine sur le climat ²⁴ et les commémorations de la seconde guerre mondiale organisée par Pékin interprétée comme une démonstration de force contre l'ouest ²⁵.

Dans ce cadre volatile et morose pour le multilatéralisme, des thèmes résistent tout de même à la vague anti-climat - l'Afrique du sud en tant que présidente du G20 tentant de les garder en vie.

Le thème de la résilience en particulier ressemble fort à une façon détournée de continuer à parler d'adaptation. Et, de fait, la première priorité de la Présidence G20 Sud-Africaine est de renforcer la résilience face aux catastrophes naturelles dans

²² Ministers approve BRICS Environment declaration

²³ 250705 - BRICS - Leaders Declaration - EN (1).pdf

²⁴ Joint EU-China press statement on climate - Consilium

²⁵ Xi's show of unity with Putin and Kim could complicate China's delicate diplomatic balance

un contexte où les catastrophes climatiques se multiplient ²⁶. Un des enjeux de taille (dans l'intérêt bien compris des pays du G20 eux-mêmes) est la question assurantielle – à la fois pour pallier aux risques de non-assurabilité qui touchent déjà un certain nombre de pays et pour anticiper les coûts potentiellement exponentiels que le retrait ou la mauvaise couverture des assurances pourrait faire peser sur les budgets publics. Et de fait la réunion des ministres des finances et des gouverneurs de Banques centrales de février 2025 a discuté de « l'amélioration de la disponibilité et de l'accessibilité de l'assurance pour gérer l'impact financier des catastrophes naturelles » et accueilli favorablement « l'élaboration de recommandations pratiques pour permettre aux pays de combler les lacunes en matière de protection contre les catastrophes naturelles. ».

Le thème des minerais critiques et de leurs chaînes de valeur est lui aussi au centre de l'attention du G20, porté par une présidence qui se veut représentative de l'Afrique, continent riche en matières premières mais qui risque bien de laisser passer les opportunités que lui offre la course effrénée aux matières premières qui se joue entre la Chine, l'Europe et les États-Unis. Là encore, l'importance de cette discussion non seulement pour la transition verte mais aussi pour la transition numérique dilue le contexte climatique et rendent les discussions possibles. Le nouveau groupe de travail établi par l'Afrique du Sud sur Croissance Inclusive, Industrialisation, Emploi et réduction des inégalités s'est donné notamment comme priorité le développement d'un cadre G20 pour les minerais critiques, présenté aux parties prenantes en juillet ²⁷, mais il est fort à douter que malgré la force de proposition du T20 (le groupe d'engagement des Think Tanks) sur le sujet ²⁸ les conditions géopolitiques ne soient pas favorables à un effort de coopération dans ce domaine et le résultat décevant.

²⁶ G20 Presidency – G20 South Africa

²⁷ DMR Newsroom | Department of Mineral Resources

²⁸ Final-T20-South-Africa-TF5-Statement.pdf

Alors qu'attendre dans les mois qui viennent pour la coopération internationale et le climat ? Les yeux sont maintenant tournés vers la COP30, le rendez-vous annuel organisé cette année par le Brésil et pour laquelle les attentes, après une COP de Bakou sans éclat, sont largement démesurées. Probablement dans un effort pour essayer de les contenir mais aussi dans la lignée de COPs précédentes, la Présidence s'est efforcée de canaliser l'attention sur l'importance de la mise en œuvre de l'acquis de la CNUCCC plutôt que de continuer à accumuler un droit international, qui s'il est utile en temps de consensus, peut mener à des négociations stériles sinon ; mais sans encore vraiment en définir les contours ²⁹.

La Présidence fait aussi des efforts non négligeables pour catalyser un mouvement collectif et ascendant en soutien à l'action climatique et faire revivre l'esprit de l'Accord de Paris dans un contexte où le leadership politique marque le pas. Cela se lit très certainement dans la multiplication des initiatives visant à catalyser le soutien de figures charismatiques – tel que le lancement de cercles rassemblant respectivement les anciens présidents des COP, les ministres des finances, les peuples et communautés, et la nomination d'envoyés spéciaux – et à mobiliser un large mouvement populaire dans l'esprit Mutirão prôné par le Président de la COP dans ses lettres ³⁰.

La constance du leadership brésilien de ces dernières années se voit dans ses efforts amorcés dès son G20 à mettre au centre des réflexions la fragmentation des efforts climatiques, et le besoin de coordination entre communautés politiques et notamment entre ministres des finances et ceux en charge du climat. Cela avait été initié sous la Présidence G20 du Brésil par une Task Force climat ad hoc dont l'objectif était précisément de permettre cette rencontre, effort qui n'a pas été repris par la Présidence de l'Afrique du Sud. C'est de nouveau ce qui semble avoir conduit le lancement du cercle des Ministres des finances

²⁹ COP 30 : la question de la mise en œuvre | IDDRI

³⁰ Fifth Letter from the Presidency

mais qui de nouveau risque de ne pas perdurer, faute d'institutionnalisation et d'appétit politique ?

Finalement, si le contexte actuel se traduit par une volatilité des relations internationales, il se caractérise aussi par un foisonnement d'initiatives et l'émergence de nouvelles forces de proposition. C'est aussi une opportunité à saisir pour repenser une gouvernance internationale du climat et plus large en besoin de réformes. La présidence française du G7 à venir – concomitante à une présidence indienne des BRICS – offrent aux deux pays la possibilité de tendre des ponts entre les deux fora et renouveler des alliances en bout de course ou en quête de vision commune.

AGIR

L'histoire du CAPS : identité, influence, relations et prévision

Jean-Baptiste Jeangène Vilmer

Ambassadeur au Vanuatu et aux îles Salomon, ancien directeur de l'IRSEM (2016-2022) et chargé de mission au CAPS (2013-2016)

L'histoire du CAPS ³¹ est celle de l'influence des idées sur la politique étrangère française, mais pas seulement. C'est aussi l'histoire d'un service bien particulier, ayant une identité forte, des relations particulières avec son propre ministère et ses homologues étrangers notamment, et l'ambition non pas de prédire mais au moins d'anticiper l'avenir. Cet article revient brièvement sur chacun de ces éléments constitutifs.

Identité

Il faut souligner tout d'abord la très forte identité du CAPS : il s'agit d'un service bien particulier, qui a un annuaire des anciens et qui fête ses anniversaires. Un point commun à de nombreux anciens, notamment d'anciens directeurs, est qu'ils décrivent leur passage au CAPS comme « le meilleur moment de leur carrière »... Les anciens forment une famille, animée par un fort sentiment d'appartenance. Il y a un exceptionnalisme capsien.

Toute la spécificité du CAPS consiste en son positionnement, comme le rappelle la formule de Michel Jobert qui le qualifie de « poil à gratter » : ce service a pour but de chercher à introduire

³¹ Au CAPS en 2013, à l'occasion des 40 ans du centre, j'ai entamé une Histoire du CAPS en réunissant les années suivantes et jusqu'à aujourd'hui des documents et des témoignages (une quarantaine d'entretiens avec des anciens du CAPS et d'autres acteurs ayant gravité autour du centre). C'est un travail toujours en cours, qui n'a pour l'instant donné lieu qu'à un article ("Au-dessus et en avant des opérations" : la naissance du Centre d'analyse et de prévision du Quai d'Orsay", in P. Dahan (dir.), Prévoir le monde de demain, CNRS Editions, 2020, p. 79-98) et qui a vocation à se poursuivre.

du dissensus, à prendre du recul, à proposer des choix alternatifs, à être un espace d'indépendance, de liberté, de délibération, à reconnaître des voix dissonantes. Mais ces vertus ne sont pas sans risque.

La raison d'être du CAP, en tout cas dans l'esprit initial de Jobert, est de « gratter » les services. Or, qui gratte peut devenir irritant. « Les services font au CAP un triple reproche, dans une large mesure justifié, écrit un chargé de mission devenu directeur : le CAP 'pense' à leur place, il 'pense' en secret, ce qui lui évite d'être contredit, et le résultat de ses travaux arrive directement sur le bureau du ministre, avec tous les risques qui résultent d'une procédure non-contradictoire ».

Et le ministre lui-même peut éprouver ce caractère parfois irritant du CAPS : « les ministres disent tous qu'ils sont très contents d'avoir un CAPS poil à gratter sauf que, quand ça gratte trop, ils ne sont plus contents du tout », explique un ancien directeur adjoint. En pratique, le CAPS est donc limité dans sa capacité à apporter de la contradiction : tout l'art de la direction est alors de trouver un point d'équilibre, d'où cette belle formule de Pierre Morel en 1976 : il faut parvenir à faire émerger une « contradiction non antagoniste ». Autrement dit, être suffisamment disruptif pour être pertinent, sans que cela ne devienne contre-productif en l'étant trop. Il ne s'agit pas de dire toujours le contraire, mais de ne pas s'empêcher d'être en désaccord. Ce qui est excessif est insignifiant et ce qui est excessivement loin du ministre n'est tout simplement pas considéré. Il faut donc trouver la bonne mesure. Elle dépend naturellement, en grande partie, de la personnalité du ministre, qui a les idées plus ou moins arrêtées et accepte plus ou moins bien les désaccords.

Ce jeu d'équilibriste se retrouve aussi dans les productions du CAPS. La mission est d'injecter des idées, mais d'une façon particulière, pas de manière universitaire par exemple, ce que rappelait un ancien ministre à un ancien directeur : « Au Quai, c'est techno-diplo 24h sur 24. J'ai besoin d'idées, il faut injecter des idées mais il ne faut pas être trop prof, on n'aime pas ça ici ». Pour avoir une valeur ajoutée par rapport aux directions,

le CAPS doit donc faire des travaux de fond, fondés sur la recherche ; mais pour être lu - en particulier du ministre- il faut aussi faire des produits courts et opérationnels, avec des recommandations. C'est donc le grand écart permanent. Il faut à la fois avoir du recul et être très politique.

Le CAPS doit avoir les capacités d'ingérer la recherche universitaire, mais aussi de la transformer pour la rendre digeste pour l'administration et le politique, d'où l'importance d'avoir une équipe hybride, composée de diplomates et de non-diplomates (fonctionnaires d'autres administrations, chercheurs, journalistes, ingénieurs, militaires, etc.).

Influence

La question de l'influence du CAPS est également centrale, parce qu'elle découle de la raison d'être de ce service. Être un poil à gratter, c'est avoir un effet précis. Dans une note non datée qui remonte sans doute aux premières années du centre, l'un de ses membres, anonyme, constate : « 1. Ce que le CAP n'est pas assez : un organisme qui (...) propose au ministre une analyse et surtout une ligne d'action nouvelle, appliquée par les Services après décision du ministre. (...) 2. Ce que le CAP est beaucoup : un fournisseur d'analyses qui permettent au ministre de briller, sans que cela influe beaucoup sur son action politique. »

Tous ceux qui sont passés par le CAPS se posent la question : notre travail a-t-il été utile ? A-t-on vraiment eu un impact ? Ce questionnement, qui est aussi une inquiétude, est consubstantiel au CAPS. La grande majorité des anciens du CAPS que j'ai interrogés répondent par l'affirmative, mais il y a évidemment un biais : il est plus confortable psychologiquement de se dire qu'on a été utile. En revanche, d'autres, extérieurs, consommateurs des productions du CAPS, sont plus critiques. Pour certains, le CAPS est une usine à gaz, qui produit des papiers hors-sol, décalés, qui ne sont pas lus, et qui sont donc inutiles. Il ne faut pas nier la réalité de cette perception, qui persiste. Pourtant, le défi a changé. Le CAPS ne doit plus répondre à un enjeu vital, contrairement à avant. En 1984, Philippe Coste écrivait ainsi :

« Nous devons sans cesse justifier notre existence par la qualité de nos produits ». Aujourd'hui, après cinquante ans, plus personne ne remet en cause l'existence du CAPS, mais la question de son utilité reste posée : il doit toujours convaincre qu'il sert à quelque chose, d'où la question centrale de l'influence.

Mais comment mesurer cette influence du CAPS ? Pour certains, il faut s'intéresser au nombre de commandes passées au CAPS car elles présupposent l'utilité du service aux yeux du commanditaire. Pour d'autres, il faut davantage se tourner vers les contributions des notes du CAPS aux discours du ministre – même si c'est un exercice controversé dans la communauté des anciens, certains y voient un vecteur d'influence, voire une dénaturation du travail du CAPS : c'est un débat encore ouvert.

Dans tous les cas, l'influence dépend d'abord et avant tout de la relation avec le ministre. Et, en cinquante ans, il y a eu tous les cas de figure. Les « bons ministres CAP » sont ceux qui aiment la critique, supportent bien la contradiction, réagissent aux notes, les commentent, savent ainsi utiliser le CAPS, et ont une relation interpersonnelle étroite avec son directeur. La question de la bonne distance est toutefois fréquemment posée : un directeur trop lié au ministre (il est d'ailleurs arrivé à plusieurs reprises que le directeur soit aussi membre de son cabinet) peut perdre en indépendance ce qu'il gagne en influence, et à certains moments le CAPS a été perçu comme une sorte de prolongement du cabinet, dont la valeur ajoutée, celle de « poil à gratter », était donc moins évidente. L'influence dépend donc d'abord et avant tout de cette relation avec le ministre. Mais ce n'est pas suffisant, car on peut être lu sans pour autant être suivi.

A-t-on des exemples précis, des preuves de l'influence du CAPS sur des décisions de politique étrangère ? C'est par nature compliqué à trouver, parce qu'il y a en réalité deux modèles d'influence : la causalité directe, telle note a causé telle décision, qui est très rare ; et l'infusion, le modèle du sachet de thé (l'expression est de Gilles Andréani), qui est l'influence progressive, telle note contribue à changer l'état d'esprit sur telle question – ce qui est le plus fréquent.

Prenons l'exemple des notes Mistral en 2014. La France avait signé un contrat pour vendre deux BPC de classe Mistral à la Russie – dont l'un d'ailleurs devait s'appeler le Sébastopol... En 2014, l'annexion de la Crimée n'a pas tout de suite suffi à convaincre le gouvernement d'y renoncer. Le CAPS a donc fait deux notes – la deuxième en août – pour donner des options au ministre mais, en réalité, expliquer pourquoi vendre les Mistral à la Russie était une mauvaise idée. Et, début septembre, l'Elysée a annoncé la suspension du contrat. Au CAPS de l'époque, avec Justin Vaïsse et David Cvach, on pouvait légitimement penser que notre note avait joué un rôle direct dans cette décision. Mais selon d'autres acteurs, notamment le cabinet du ministre, l'interprétation est plus nuancée : la note a été utile, elle a contribué mais elle n'était pas la seule car l'état d'esprit était déjà en train de changer. Elle est arrivée au bon moment, où la décision était vacillante, en particulier dans le contexte de l'offensive russe de l'été. La note a donc encouragé une évolution. Ce qu'il faut retenir est que les décisions sont multifactorielles et qu'il est très difficile de mesurer l'influence directe d'une production.

Un deuxième exemple pourrait être le rapport CAPS-IRSEM de 2018 sur *Les Manipulations de l'information* ³², qui a eu un impact direct au moins sur la terminologie d'une loi ³³.

Relations

Troisièmement, la question des relations est aussi centrale : les relations avec le reste du Quai, les directions et le ministre, mais aussi avec l'Elysée, puisque la politique étrangère est le domaine réservé du chef de l'Etat. Ainsi, dans la pratique, de nombreux directeurs avaient adopté une politique de diffusion très large : ils envoyaient leurs notes aux administrateurs du Quai, mais aussi à l'Elysée, à Matignon et à la Défense. Sans avoir de relations institutionnalisées avec la cellule diplomatique, il y a tou-

³² J.-B. Jeangène Vilmer, A. Escorcía, M. Guillaume, J. Herrera, *Les Manipulations de l'information : un défi pour nos démocraties*, rapport du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et de l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) du ministère des Armées, Paris, août 2018. Avec Alexandre Escorcía, nous avons d'ailleurs publié un résumé en avant-première dans *Les Carnets du CAPS* n°26 en juin 2018, p. 51-62.

³³ Loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information.

jours eu des relations informelles, et plus ou moins fréquentes, en fonction des accointances, sauf en période de cohabitation où le directeur du CAPS a pu avoir l'interdiction de communiquer directement avec l'Élysée.

Dans ce contexte, il y a un questionnement sur le positionnement même du CAPS auprès du ministre. Quelques voix, qui restent très minoritaires, ont ainsi exprimé qu'il devrait plutôt être rattaché à la cellule diplomatique, notamment parce que c'est à ce niveau-là qu'on chercherait le plus d'idées nouvelles, de propositions, et qu'on peut traiter les sujets ayant une dimension interministérielle, ce qui est le cas de nombreux sujets de politique étrangère en réalité. Mais la proposition reste très marginale.

Il y a d'autres relations importantes pour le CAPS, avec la Défense, les services, mais aussi les homologues, les équivalents du CAPS à l'étranger. Invariablement, à toutes les époques, on retrouve en tête Etats-Unis, Royaume-Uni, Allemagne. Avec la France, ils forment le « Quad » (un vocabulaire qui fait écho au format quadripartite secret au sein de l'OTAN durant la guerre froide) des « policy planners ». Le Policy Planning Staff américain, créé en 1947, est fondateur, il est la principale inspiration du CAP en 1973, mais en pratique il est trop différent pour que les relations soient les plus étroites. Beaucoup d'anciens directeurs ont fait l'éloge de la relation avec le Planungsstab, qui est lui aussi plus ancien que le CAPS puisqu'il date de 1963.

Le rapprochement était particulièrement fort à la fin des années 1990. Il y avait alors un diplomate allemand affecté au CAPS, et régulièrement des séminaires et des notes conjointes ³⁴. Sur l'élargissement de l'Europe et les institutions, les points de vue convergeaient souvent ; et cette coopération a même joué un rôle dans l'émergence du SEAE et l'idée de constitution européenne. « Sur la mondialisation, en revanche, c'est beaucoup plus compliqué car les Allemands étaient sur une ligne beaucoup plus libérale et nous on était crispé » se souvient un ancien directeur.

³⁴ Par exemple, en 1996, un exercice conjoint de simulation de crise, une réflexion sur la relation franco-allemande ; en 1998 une note conjointe sur les relations transatlantiques et une autre sur l'Europe à 25, etc.

Prévision

Enfin, une dernière question récurrente, en lien avec celle de l'utilité du CAPS, est celle de la prévision, c'est-à-dire de sa capacité d'anticipation. Evidemment, il ne s'agit pas de l'unique mission du service – il y a aussi l'« analyse » et la « stratégie » dans son nom –, même si les services aiment le cantonner à son rôle de prospective au long terme. Selon eux, le CAPS doit faire de la recherche, anticiper, suggérer des orientations sur le temps long sans se préoccuper des affaires quotidiennes et donc de la prise de décision, qui seraient les domaines réservés des autres services. Mais ce n'est pas ainsi que le CAPS se voit et, historiquement, que le ministre voit le CAP. Celui-ci doit être tourné vers la décision. Il a pleinement conscience que cette volonté des services à le cantonner au prospectif de long terme est une manière d'en faire un « bureau d'études purement décoratif »³⁵, car le ministre ne prend pas de décisions d'après des recommandations de long terme. Pour être efficace, et pour justifier son existence, le CAPS n'a donc pas d'autre choix que d'entrer dans le temps de la décision. Pour cela, il veille à ce que ses études soient autant prescriptives que prospectives, et répondent aux préoccupations du gouvernement, tandis qu'il cherche à s'intégrer pleinement dans les réseaux du ministère.

Cette prévision qui reste donc au cœur de son identité suscite des attentes particulières, parfois des fantasmes. L'une des questions qui revient lorsque l'on discute avec des anciens du CAPS est : peut-on trouver des exemples précis de prévisions réussies ? La réponse est positive et il y en a de nombreux exemples. En 1982, une série de notes coordonnées par Michel Duclos anticipe la réunification allemande, alors que cette idée était à l'époque très minoritaire, ce qui a valu au CAP d'être exilé par le ministre Dumas qui ne la partageait pas. L'une des principales raisons de son rejet du CAP était un différend sur l'unité allemande : le CAP de Jean-Marie Guéhenno en faisait un sujet majeur, alors que Dumas et le directeur politique étaient contre. « Le CAP a été envoyé aux mines de sel avenue Raymond

³⁵ Samy Cohen, « Prospective et politique étrangère : le Centre d'analyse et de prévision du ministère des Relations extérieures », *Revue Française de Science Politique*, 32:6, 1982, p. 1058.

Poincaré, pour avoir osé expliquer que l'unité allemande allait peut-être arriver (...). Le CAP faisait partie des rares endroits dans la France pensante de l'époque où on osait imaginer penser l'unité allemande. En dehors de François Mitterrand et de quelques individus, c'était tout à fait exceptionnel », se souvient un ancien chargé de mission.

Parmi les autres exemples de prévisions réussies, en 1990 une note de Jean-François Bayard intitulée « Le détonateur rwandais » anticipe les massacres à venir. De même en 2005, une note d'Olivier Roy sur la démocratisation inéluctable des pays arabes annonce les Printemps arabes. Elle sera d'ailleurs fuitée à la presse en 2011 : Rue89 publie un article intitulé « Moyen-Orient : la note que le gouvernement a ignorée », qui en cite des extraits, ajoutant que « ces avertissements visionnaires du CAP n'ont pas été écoutés » par le ministre et le Président.

Comme le montre bien ce dernier cas, tout l'enjeu n'est généralement pas la capacité à anticiper, qui est bien réelle, mais une plus grande prise en compte politique de l'anticipation.

Les rencontres de Chantilly : une occasion manquée ?

Gilles Dorronsoro

Professeur de science politique, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, membre sénior de l'Institut universitaire de France

Cette présentation revient sur une initiative de la diplomatie française pour engager un processus de négociation entre acteurs afghans ³⁶. Les trois rencontres de Chantilly (novembre 2011, juin 2012, décembre 2012), organisées par la Fondation pour la recherche stratégique avec l'appui du Ministère des Affaires étrangères et la participation de différents experts du Ministère de la Défense et de la DGSE, restent pour nombre de ses participants à la fois un succès et une occasion manquée.

Doha ou l'échec du track 1

L'initiative française doit se comprendre comme une alternative au processus track 1 mis en place à peu près au même moment par les États-Unis en vue de leur retrait, mais dont les principes même rendaient le succès à peu près impossible. Rappelons qu'un canal de discussions a permis les premiers contacts officiels entre le régime afghan et l'opposition armée dès janvier 2012. Un accord avait notamment été conclu pour l'ouverture d'un bureau taliban à Doha et l'Afghanistan avait obtenu de l'ONU d'autoriser 21 dirigeants des Taliban à se déplacer sans être inquiétés.

L'objectif du gouvernement afghan était d'être reconnu comme légitime par l'opposition armée dans ce qui devait être un pre-

³⁶ Pour une présentation du contexte, je me permets de renvoyer à mon livre, *Le gouvernement transnational de l'Afghanistan. Une si prévisible défaite*, Karthala, 2021.

mier pas vers un ralliement progressif au régime. Cette approche reflétait un aveuglement surprenant par rapport à la situation militaire après l'échec du surge et à la déliquescence du système en place. Les Taliban réclamaient, de leur côté, la libération des prisonniers détenus à Guantanamo et le retrait de l'ensemble des soldats de l'Otan ; ils privilégiaient une négociation directe avec les États-Unis, qui excluait Kaboul dont l'opposition armée contestait la légitimité. Par ailleurs, une négociation gouvernement afghan-Taliban donnait une place centrale au Pakistan et excluait du processus l'opposition légale (essentiellement présente dans le Nord). Or, même si celle-ci était militairement faible, son adhésion à des négociations était nécessaire pour assurer une transition.

De façon prévisible les discussions se sont enlisées, ce qui s'est traduit par une multiplication d'initiatives plus ou moins coordonnées. Janvier 2012, les Taliban entament des pourparlers avec les Etats-Unis à Doha au Qatar, alors que le gouvernement afghan souhaite discuter avec les Taliban en Arabie Saoudite. De plus Londres lance un processus parallèle sans inviter les Taliban, le Japon tente de son côté de lancer un processus...

Chantilly Track 2

En parallèle du processus de Doha, des discussions (à différencier donc de négociations) à huis-clos sont menées à Chantilly (Oise). Quelle est l'analyse qui conduit, du côté français, à lancer ces discussions en track 2 ?

Premièrement, le temps joue en faveur des Taliban. De façon assez prémonitoire, le programme de travail était titré « L'Afghanistan à l'horizon 2020 » ; on sait que le régime est tombé en 2021. De ce point de vue, la période de probabilité maximale pour des négociations réussies était autour de l'automne/hiver 2013. En effet, l'annonce du retrait des Etats-Unis en 2012 condamne le régime en place. Pour l'équipe organisatrice de Chantilly, qui a toujours été très consciente d'une inévitable détérioration du rapport de force, l'idée était d'initier un processus politiquement contraignant qui offrait aux Taliban une participation au pouvoir

de façon relativement rapide en évitant les coûts d'une victoire militaire.

Deuxièmement, l'idée sous-jacente à la négociation était de sortir de la confrontation Taliban-gouvernement afghan en invitant l'opposition légale afghane (en premier lieu les différents groupes du Nord) et en excluant le Pakistan et les États-Unis (ces derniers étant cependant présents comme observateur et informés des résultats). En effet, en raison de l'opposition du président Karzai à des négociations officielles (track 1), l'absence de délégation formelle à Chantilly maintenait l'illusion d'une non négociation, mais pouvait constituer la première étape d'un plan plus ambitieux. Par ailleurs, la détestation avérée des leaders talibans pour l'appareil sécuritaire pakistanais explique leur intérêt pour des négociations inter-afghanes dans supervision d'Islamabad.

Dans ce contexte, la mise en présence des Taliban et de l'opposition légale était anticipée comme l'élément dynamique du processus pour amener Karzai à accepter l'idée d'une refondation du système politique dont Chantilly serait l'amorce. Les discussions étaient pensées comme une étape pour une conférence sur le modèle de Bonn 1, qui aurait inclus l'opposition armée. Du point de vue français, cette option était préférable parce qu'elle permettait de limiter l'influence du Pakistan et d'évacuer du même coup la discussion sur la légitimité du pouvoir (revendiquée concurremment par les Taliban et le régime de Kaboul). Faute de pouvoir forcer le régime de Kaboul à accepter cette stratégie, il fallait engager le processus de façon indirecte pour créer une situation où le gouvernement afghan serait amené à accepter des négociations tripartites – opposition légale, opposition armée et gouvernement. La conclusion logique du processus de Chantilly aurait été une conférence inter-afghane sous l'égide de l'ONU pour poser les bases d'une réforme de la constitution, avalisée par une Loya Jirga.

Enfin, les négociations pouvaient avancer les intérêts du médiateur sur deux fronts. D'une part, elles permettaient de nouer différents contacts avec les représentants de l'insurrection, avec

pour objectif d'installer un système d'alerte pour les atteintes directes à la sécurité sur le territoire français (jihadistes transnationaux). On sait que la collaboration entre les Taliban et les pays occidentaux après leur prise du pouvoir est un des rares éléments positifs de la situation afghane ces dernières années. D'autre part, la puissance médiatrice pouvait jouer de sa position par rapport à ses alliés pour renforcer son rôle si elle se trouve au moins pour un temps, en situation de monopole (information).

Ces analyses expliquent la nature des invitations. A Chantilly, les discussions étaient exclusivement inter-afghanes (avec l'objectif d'exclure le Pakistan), les médiateurs français jouant un rôle de facilitateur et définissant l'agenda des discussions. Autour de la table : une vingtaine d'Afghans représentaient le gouvernement Karzaï, les Taliban, l'opposition politique et le Haut conseil pour la paix en Afghanistan.

A Chantilly 3 (décembre 2012), les intervenants se divisaient assez clairement en trois groupes : opposition légale, opposition armée et pro-Karzai. La particularité des discussions tenait au statut différent des trois parties prenantes. Les représentants de l'opposition armée (Taliban et Hezb-islami) se comportaient comme de véritables délégations diplomatiques avec des instructions précises de leur direction. L'opposition légale était en voie de construction et, à Chantilly 3, ses membres se sont ouvertement coordonnés pour faire des propositions aux Taliban. Le camp pro-Karzai était le moins cohérent du fait notamment de la réticence de la présidence afghane à s'impliquer dans les discussions. Le niveau d'institutionnalisation était faible et le gouvernement afghan n'est pas directement impliqué dans le processus (tout en gardant un veto sur l'organisation même des conférences). Cependant, certains interlocuteurs étaient personnellement liés à la présidence. Enfin, les représentants de la « société civile » ont été marginalisés dans les discussions, certains interlocuteurs, notamment du côté de la société civile, étant d'ailleurs plus anti-Taliban que pro-gouvernementaux.

Les acquis de Chantilly 3 et l'arrêt du processus

Chantilly 3 a été un succès sur trois points. D'abord, la délégation talibane s'est bien intégrée au reste des participants comme en témoignent les nombreuses discussions informelles entre les séances. Rappelons que l'idée d'une délégation talibane était encore contestée à Chantilly 2 ; certains intervenants expliquaient alors que les Taliban n'étaient qu'une coalition de groupes divisés, une mythologie répandue dans les milieux de la contre-insurrection pratiquement jusqu'à la chute de Kaboul. Or, Chantilly a confirmé qu'il existait un mouvement Taliban cohérent, partenaire éventuel dans des négociations. Ensuite, la présence de Taliban représentant directement mollah Omar a permis l'amorce d'un dialogue avec l'opposition légale et, de façon moins convaincante, avec les représentants de la « société civile ». Conformément au pari des organisateurs, l'axe Taliban-opposition légale s'est révélé la relation dynamique. Enfin, le processus de Chantilly a permis à la France d'établir des contacts avec les Taliban, qui se sont avérés utiles du point de vue de la sécurité nationale, et de se positionner par rapport à ses alliés.

Après Chantilly 3 existait-il une possibilité de continuer le processus engagé ? Entre Chantilly 1 et 3, l'agenda a toujours été fixé par la délégation française, ce qui avait pour avantage de laisser beaucoup de flexibilité et de marge d'improvisation. Cependant, les thèmes de discussion étaient épuisés, il n'était plus possible de progresser à partir des mêmes questions, le passage à une négociation plus formelle était l'aboutissement logique du processus. En ce sens, le travail accompli aurait probablement pu servir de base à une négociation sous l'égide de l'ONU. On sait que Francesc Vendrell, représentant spécial du secrétaire-général de l'ONU pour l'Afghanistan, était intéressé par l'approche française.

Cependant, la couverture médiatique largement défavorable à l'initiative française reflétait l'illusion répandue d'une possible victoire militaire des pays occidentaux. Elle est un des éléments explicatifs de l'arrêt du processus début 2013 avec la volonté

politique de recentrer la diplomatie française sur des questions économiques et de se distancier de l'exercice toujours incertain de la sortie de crise.

Questions à...

Hanna Notte

PIPA, ou la mise en réseau des talents

Au rythme de 70 invités annuels en vitesse de croisière, le PIPA, « Programme d'invitation des personnalités d'avenir », a reçu plus de 2 300 invités depuis son lancement en 1989. À ces jeunes talents identifiés pour leur potentiel il offre une mise en réseau et parfois une tribune.

Le programme renforce actuellement l'animation du réseau alumni, en invitant ces derniers à rejoindre la jeune plateforme PIPA-network, en prenant en charge la participation d'anciens à des événements d'envergure nationale ou internationale (Conférences des Nations unies sur l'Océan en 2025) et en proposant aux invités revenant en France pour raisons professionnelles un appui à l'organisation de rencontres le cas échéant.

Responsable du programme Eurasie sur la non-prolifération au James Martin Center for Nonproliferation Studies (Monterey, Californie) et chercheuse associée au programme Europe, Russie et Eurasie du Center for Strategic and International Studies (CSIS, Washington), la chercheuse Hanna Notte, installée à Berlin, est spécialiste de la politique étrangère et de sécurité russe, en particulier au Moyen-Orient, et des problématiques de maîtrise des armements et de non-prolifération nucléaire. Docteure en relations internationales de l'université d'Oxford, elle publie régulièrement dans *Foreign Affairs*, *War on the Rocks* et *The Atlantic*. Invitée à Paris par le Programme d'invitation des personnalités d'avenir (PIPA) à la mi-septembre 2025, elle répond aux « Carnets du CAPS » sur la politique russe et la publication de son nouvel ouvrage.

Comment en êtes-vous venu à travailler sur des sujets aussi sensibles que la politique étrangère russe, en particulier au Moyen-Orient et en Afrique, et la prolifération et à la dissuasion nucléaire ?

Mon cheminement intellectuel vers ces thématiques s'est construit de manière progressive. Initialement, mon intérêt s'est porté sur les sciences politiques ; ce n'est que dans un second temps que la Russie et le Moyen-Orient se sont imposés comme objets d'étude centraux. Issue d'une famille de musiciens classiques, je me destinais d'abord à une carrière de violoniste professionnelle, et c'est par la musique que s'est éveillé mon intérêt pour la Russie, alors même que j'ai grandi en Allemagne de l'Ouest, près de la frontière française, dans une région où l'affinité pour ce pays n'allait nullement de soi. Mon enfance a été marquée par les récits de mes grands-parents sur les forces alliées et sur le rôle des États-Unis dans la réintégration de l'Allemagne au sein de la communauté internationale après l'Holocauste, si bien que la Russie demeurait une réalité lointaine. L'étude de la langue russe est venue prolonger cette curiosité. Parallèlement, la découverte de l'Holocauste durant ma jeunesse a suscité un intérêt durable pour le Moyen-Orient et a nourri un questionnement plus général sur cette région et ses dynamiques historiques et politiques.

C'est au cours de mon master que ces intérêts initialement disparates se sont articulés de manière cohérente. J'ai séjourné en Russie pendant un certain temps, et l'intervention militaire russe en Syrie a donné un nouvel élan à mon intérêt pour les interactions entre ce pays et le Moyen-Orient, d'autant que je travaillais et résidais à Moscou à cette période. L'attention portée aux questions nucléaires, à la dissuasion et à la non-prolifération s'est développée plus tard, en surplomb de ces autres centres d'intérêt, sous l'influence décisive de l'un de mes mentors, alors que je connaissais encore très peu les contours du régime de non-prolifération et du contrôle des armements. Il est toutefois rapidement devenu naturel de combiner ces champs d'étude. Une partie importante de mes recherches porte désormais sur la dissuasion, la non-prolifération et la maîtrise des armements,

avec une focalisation marquée sur le rôle et les pratiques de la Russie.

Pouvez-vous justement nous en dire plus sur la trajectoire de la Russie en matière de dissuasion, de questions nucléaires et de non-prolifération depuis le début de la guerre en Ukraine ?

Il faut d'abord rappeler que l'Occident, et en particulier les États-Unis, dispose d'une longue expérience de coopération avec Moscou en matière de maîtrise des armes nucléaires, la Russie ayant longtemps constitué un partenaire dans la négociation de grands accords, dont le traité New START représente l'instrument le plus récent encore en vigueur. La Russie a également été un interlocuteur important des pays occidentaux sur les questions de nonprolifération nucléaire ; malgré un partenariat parfois difficile, elle a globalement contribué, durant cette période, au régime international de non-prolifération.

L'invasion à grande échelle de l'Ukraine marque cependant une rupture profonde dans l'attitude de la Russie à l'égard de ces enjeux. La guerre est devenue le principe d'organisation central de sa politique étrangère, et Moscou se montre désormais moins disposé à coopérer avec les Occidentaux sur les dossiers qui revêtent pour eux un caractère prioritaire. Cette évolution apparaît de manière très nette dans le dossier nucléaire iranien et dans les tentatives de relance de l'accord sur le nucléaire iranien (JCPOA), où la Russie adopte une posture nettement moins conciliante qu'auparavant.

Jusqu'en 2021, et même encore en 2022, la Russie demeurait un acteur généralement impliqué dans les efforts visant à restaurer l'accord sur le nucléaire iranien, conduits sous l'impulsion de l'administration Biden et impliquant plusieurs puissances occidentales. Moscou jouait alors également un rôle de médiation entre l'Iran et l'AIEA. Toutefois, à la suite de l'invasion de l'Ukraine et de l'évolution parallèle des relations russo-iraniennes, la position russe s'est sensiblement refroidie, dans un contexte où la Russie est devenue militairement dépendante de l'Iran pour la fourniture de drones Shahed.

Cette dynamique peut être interprétée comme le signe d'une capacité réduite à exercer l'influence qu'elle détenait auparavant sur Téhéran. Ces questions sont progressivement passées au second plan dans la hiérarchie des priorités de Moscou, reléguant la fonction de médiateur nucléaire au profit d'intérêts stratégiques plus immédiats, en particulier la consolidation du partenariat politico-militaire avec l'Iran.

Dans le contexte de la guerre en Ukraine, Moscou estime en effet que sa victoire repose sur le rétablissement d'une peur renouvelée de la guerre nucléaire, et qu'un monde nucléaire plus multipolaire – ou caractérisé par une intensification des pressions prolifératives émanant d'adversaires de l'Occident – pourrait lui être bénéfique. Bien que ce point de vue ne fasse pas consensus à Moscou, il a gagné en influence depuis l'invasion de l'Ukraine. Sur le front du contrôle des armements, l'attitude russe s'est également durcie, la Russie cherchant à accroître la tension nucléaire avec l'Occident, comme en témoigne sa réticence initiale à convoquer la commission consultative bilatérale prévue par le traité New START.

Enfin, la suspension totale par la Russie de sa participation au traité New START, annoncée en février 2023, s'inscrit dans cette dynamique. À cet égard, un aspect notable réside dans le fait que Moscou, lorsqu'il sape ou met fin à des accords de maîtrise des armements, s'attache systématiquement à mobiliser des arguments legalistes complexes, tant au niveau national qu'international, afin d'éviter d'apparaître comme un acteur irresponsable ou « voyou » dans ce domaine.

Cette démarche s'intègre à un effort plus large d'intensification de la rhétorique nucléaire à l'encontre de l'Occident, incluant l'intimidation par des responsables russes, les allusions à une possible reprise des essais nucléaires, la ratification du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) et la révision de la doctrine nucléaire russe. L'ensemble de ces mesures forme une mosaïque cohérente d'actions destinées à accroître la tension nucléaire, dans le but d'intimider les soutiens occidentaux à l'Ukraine et d'élever les enjeux stratégiques globaux.

Il semble désormais improbable de parvenir à un successeur du New START d'ici à février 2026, date d'expiration du traité actuel.

Comment caractériseriez-vous les principales orientations et objectifs de la politique moyen-orientale de la Russie ?

Les principes directeurs de la politique russe au Moyen-Orient n'ont pas fondamentalement évolué à la suite de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine. Celle-ci, traditionnellement fondée sur un dialogue avec l'ensemble des acteurs régionaux et sur un équilibre des forces antagonistes – tels que les Kurdes syriens et la Turquie, l'Iran et Israël, ou encore l'Iran et les États arabes du Golfe –, s'est simplement accentuée d'une orientation anti-occidentale plus marquée. La Russie s'est en outre montrée moins coopérative sur le dossier syrien, notamment en matière d'aide humanitaire à Idlib ou dans le cadre du Comité constitutionnel, adoptant une posture davantage alignée sur l'Iran et l'« axe de la résistance ».

La Russie a adopté une posture plus critique à l'égard d'Israël, particulièrement après l'attaque du 7 octobre 2023, en exploitant opportunément les griefs pro-palestiniens pour tisser un lien narratif entre le conflit de Gaza et la guerre en Ukraine. Cette inclinaison anti-occidentale n'a toutefois été que partielle, les relations avec l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis et même Israël demeurant stratégiquement prioritaires pour Moscou.

Ce qui retient l'attention dans cette dynamique est que ce qui apparaissait initialement comme un bouleversement régional – traditionnellement attisé par la Russie pour capter les ressources et l'attention occidentales à son profit – s'est en réalité retourné contre elle. L'élargissement de la réponse israélienne au 7 octobre, qui a ciblé l'« axe de la résistance », a conduit à une trajectoire incontrôlable pour Moscou, aboutissant à la chute du régime d'Assad en Syrie fin 2024, à la guerre de 12 jours et à un affaiblissement majeur de son partenaire iranien dans la région. Manquant de bande passante pour soutenir significativement ses alliés, la Russie se trouve aujourd'hui dans une position affaiblie au Moyen-Orient,

comparée à l'apogée de son intervention en Syrie autour du 30 septembre 2015.

Il serait toutefois erroné, et potentiellement dangereux, de considérer la Russie comme exclue de la région moyen-orientale. Affaiblie mais toujours présente, elle conserve ses principales bases militaires sur la côte syrienne, notamment à Tartous et Hmeimim, et navigue avec prudence dans le nouveau paysage syrien post-Assad afin de préserver son influence. Moscou demeurera ainsi un acteur en Syrie post-Assad, non pas dominant, mais significatif.

Par ailleurs, la relation stratégique avec l'Iran perdure, et la Russie conserve la capacité d'appuyer Téhéran dans certains domaines, d'autant que ce dernier s'efforcera de reconstituer ses capacités en missiles et en armements conventionnels ou non conventionnels. La Russie reste donc une force incontournable au Moyen-Orient pour l'avenir. Néanmoins, les dix-huit derniers mois ont révélé les limites de sa projection de puissance hors Ukraine, où ses ressources sont massivement engagées.

Pourriez-vous présenter à nos lecteurs les principales thèses de votre prochain ouvrage ?

Il s'agit de ma première intervention publique à ce sujet ! Le livre s'intitule *We Shall Outlast Them* et devrait paraître en 2026 chez W.W. Norton & Co. Il situe l'invasion à grande échelle de l'Ukraine dans le contexte plus large de la politique étrangère russe et retrace la manière dont la Russie a recalibré sa puissance afin de soutenir une longue confrontation des volontés avec l'Occident. Il analyse également la situation économique de la Russie, décrivant sa « flotte fantôme » qui transporte du pétrole en contournant les plafonds de prix occidentaux, ainsi que les mécanismes commerciaux qui permettent à la Russie d'esquiver les sanctions économiques occidentales. Le livre explore en somme les stratégies russes pour faire entrer et sortir les ressources économiques essentielles au maintien de son effort de guerre.

L'ouvrage retrace également la guerre des récits menée par la Russie, qui présente le conflit comme une lutte anti-néocoloniale, particulièrement auprès des publics africains, et analyse les raisons pour lesquelles ces narratifs résonnent dans certaines parties du Sud global. Il examine par ailleurs la recalibration russe de sa position stratégique dans le Caucase du Sud et au Moyen-Orient, malgré les contraintes de ressources imposées par l'engagement en Ukraine, permettant à Moscou de préserver son influence tout en sélectionnant ses batailles. Par exemple, la Russie est restée en retrait lors de la prise de contrôle de l'enclave du Haut-Karabakh par l'Azerbaïdjan en septembre 2023.

Enfin, le livre décrit l'action russe au sein des institutions multilatérales héritées, où elle entrave leur fonctionnement – notamment aux Nations unies –, tout en cherchant à attirer de nouveaux partenaires via des formats alternatifs, en particulier l'alliance des BRICS.

Par ailleurs, le livre relate la campagne hybride de la Russie contre l'Europe, incluant les peurs nucléaires ainsi que les menaces visant les infrastructures sous-marines critiques, ainsi que le sabotage en Europe, qui visent à intensifier la tension et à susciter la peur et la division au sein des sociétés occidentales. Ce contexte permet de démontrer comment la Russie a subordonné sa politique étrangère aux impératifs de cette guerre pour maintenir sa fermeté.

Le concept clé utilisé dans l'ouvrage est le stoikost, un terme russe ancien qui désigne la capacité à endurer de grandes souffrances sans jamais céder. Le livre illustre ainsi l'histoire du stoikost géopolitique de la Russie, expliquant comment le pays a réussi jusqu'à présent à résister face à l'Occident dans ce conflit. Néanmoins, il conclut que cette guerre a été une erreur tragique au nom de Vladimir Poutine, au détriment du peuple russe, car à long terme, elle ne peut que conduire à une situation encore plus défavorable pour la Russie. Celle-ci se caractérise par une économie affaiblie, une dépendance croissante envers la Chine, une influence réduite sur l'Eurasie post-soviétique, ainsi que par

une rupture difficile à surmonter avec l'Europe et l'Occident, impactant potentiellement plusieurs générations.

Quelles sont les implications du point de vue russe à l'égard de l'Europe, notamment dans l'optique où les Européens sont perçus comme déterminés à défendre leurs propres intérêts ?

Il existe un débat à Moscou quant à la stratégie à adopter envers l'Europe, sans consensus clair sur cette question. Historiquement, la Russie a souvent perçu les Européens comme des acteurs politiquement dépendants des États-Unis, considérant que leurs décisions sont largement dictées par Washington. Cependant, cette perception tend à évoluer, notamment en raison de l'ère Trump, qui a suscité des doutes quant à la fiabilité et à la durabilité de la dissuasion étendue américaine. Cette évolution conduit l'Europe à chercher à renforcer son autonomie stratégique, notamment en développant ses capacités militaires conventionnelles, par exemple dans le domaine des frappes à longue portée.

Du point de vue russe, bien que l'idée d'une dissuasion nucléaire européenne indépendante suscite encore du mépris, les évolutions du côté des forces conventionnelles européennes sont prises plus au sérieux. Cette nuance montre une reconnaissance croissante des efforts européens pour assurer une plus grande autonomie face aux États-Unis. Ce contexte reflète une dynamique complexe où Moscou ajuste son analyse stratégique face à un ensemble de transformations géopolitiques rendues plus visibles depuis la présidence Trump.

Nous venons de fêter notre cinquantième anniversaire : l'une de nos missions est de développer des capacités prospectives. Dans ce contexte, encourageriez-vous la prise de conscience et l'intérêt pour les méthodes de prospective stratégique, en particulier sur la Russie ?

L'importance de comprendre la Russie dans le contexte actuel ne saurait être sous-estimée, d'autant plus que, indépendamment de l'évolution et de la durée du conflit en Ukraine, une rela-

tion d'antagonisme prolongée entre la Russie et l'Europe semble inévitable. Cette situation impose à la communauté européenne un impératif stratégique : celui de développer une expertise approfondie sur la Russie, qui constituera vraisemblablement le principal défi et la principale menace pour l'Europe dans un avenir prévisible. Le développement de cette expertise s'inscrit toutefois dans un contexte très complexe. Contrairement à la génération précédente, les étudiants et chercheurs d'aujourd'hui disposent de moins d'opportunités d'immersion directe en Russie, ce qui limite l'accès à une expérience de terrain, irremplaçable. Par ailleurs, il est essentiel de soutenir les médias indépendants opérant depuis l'extérieur de la Russie, sources précieuses d'informations alternatives. Enfin, l'analyse de la politique russe ne saurait se limiter au cadre européen, mais doit intégrer son influence dans des régions comme le Caucase du Sud, l'Asie centrale ou encore certains pays du Sud global, où les approches et perceptions de la Russie et du conflit ukrainien diffèrent sensiblement. Ce regard global permet une meilleure compréhension du contexte stratégique mondial dans lequel la Russie évolue.

ANTICIPER

Note du 27 août 1980

Jean-Marie Guéhenno

« Où vont les Etats-Unis ? »

La place des Etats-Unis dans le monde de demain préoccupe sans doute davantage les Européens que les Américains eux-mêmes : non que ceux-ci ne s'intéressent pas à leur propre pays, mais la plupart le regardent comme un continent qui se suffit à lui-même, plutôt que comme une nation confrontée à d'autres nations, dans un monde dont elle subirait la loi commune. Pour les Américains, tard venus à la politique étrangère, le monde extérieur est, à la limite, plus un phénomène perturbateur, source de surprises désagréables [...] qu'une donnée de base de la vie du pays. [...]

Peu à peu, tendent à s'opposer une Amérique sûre de ses capacités qui croit à la libre entreprise, et craint l'emprise de l'Etat (cf. la lutte contre une fiscalité jugée trop lourde) et une Amérique affaiblie, très tentée par le protectionnisme et prête à recourir à l'aide de l'Etat (plan de sauvetage de Chrysler). Pour la première fois peut-être depuis la guerre, la question de la solidarité – telle qu'elle avait été affirmée et mise en œuvre par le New Deal – est posée. Un nombre croissant d'Américains est sans doute d'accord avec les thèses de Lester Thurow : la société est bien un jeu à somme nulle où les gains des uns font la perte des autres. La solidarité est peut-être un impératif moral, certainement pas une nécessité économique. [...]

L'Amérique court aujourd'hui le risque de se figer dans ses différences, bientôt dans ses antagonismes.

Deux phénomènes sont particulièrement préoccupants :
La mobilité sociale diminue. Le cliché de l'immigrant devenu millionnaire correspond de moins en moins à la réalité américaine.

[...] Les diplômes sont beaucoup plus nécessaires à la réussite sociale, mais dans le contexte américain, cette « institutionnalisation » freine la mobilité. La question se pose alors de savoir si une élite peut rester une élite sans se renouveler ? Pour Stanley Hoffmann, au-delà des risques sociaux, la moindre mobilité de la société américaine peut aussi provoquer une baisse de qualité. Ainsi, à Harvard, la recherche attire moins et donc décline, se sorte que les étudiants de première année valent souvent mieux que les étudiants de doctorat ! L'Université risque alors de devenir un simple « rite de passage », et de perdre sa fonction créatrice. Que vaudrait une Amérique qui aurait sacrifié à la fois l'audace des immigrants et la liberté d'esprit des savants ?

Le deuxième phénomène grave est la crise des minorités. Celle-ci est au confluent de deux évolutions :

- La déception de la communauté noire devant une situation qui stagne ou se dégrade ;
- La recherche par chaque groupe social d'une identité qui s'affirme d'abord comme différence.

[...] La recrudescence récente des troubles dans différentes villes américaines traduit une évolution en profondeur. La crise économique a en effet révélé les limites des progrès accomplis : généralement moins qualifiés, les noirs américains sont parmi les premiers touchés par la récession, et le chômage est deux fois plus important que pour les autres américains. Il touche particulièrement la jeunesse. Celle-ci a le sentiment d'être privée d'avenir et cède plus facilement au désarroi.

La frustration des minorités – noire mais aussi porto-ricaine, mexicaine... – acquiert une signification politique d'autant plus grande que de plus en plus, chaque américain cherche à affirmer son identité dans le droit à la différence et le rappel de ses origines, de ses « racines ». [...] C'est maintenant chaque groupe ethnique – ou religieux – qui met l'accent sur ce qui le distingue, plutôt que sur ce qui le fond dans la masse américaine. Cette évolution [...] est acceptée aux Etats-Unis, et on peut y voir un signe de vitalité d'une Amérique assez forte pour supporter les particularismes. [...] Mais on peut aussi y discerner les symp-

tômes d'un affaiblissement du pouvoir assimilateur de la société américaine.

[...] Chaque groupe, social ou ethnique, tend à se refermer sur lui-même, dans une Amérique héritée et non plus conquise. Peut-être l'image de l' « empire éclaté » s'applique-t-elle désormais autant à l'Amérique qu'à l'Union soviétique ?

La crise du système politique ou l'institutionnalisation de la fragmentation

Ne pas apparaître comme un professionnel de la politique washingtonienne est aujourd'hui un atout pour un candidat ; Carter en a bénéficié en 1976, Reagan en profitera peut-être en 1980. On attend des candidats qu'ils soient moins « politiques », et surtout, on attend moins de la politique ; un certain « apolitisme militant » se développe, et le monde politique a perdu tout prestige, y compris dans les milieux d'affaires.

La méfiance à l'égard de la politique a des conséquences sur le fonctionnement même du système politique américain : celui-ci affronte aujourd'hui une double crise : crise des hommes et crise des institutions. [...] La crise des institutions va plus loin que les aléas d'une élection et est de ce fait beaucoup plus grave encore. [...] Le système américain, si efficace quand il existe un consensus, risque d'aboutir à la paralysie, dès lors que la communauté nationale n'a pas conscience d'être devant un défi commun. A cet égard, la politique énergétique des Etats-Unis aura valeur de test, et montrera dans quelle mesure la confrontation organisée et institutionnalisée d'intérêts contradictoires peut déboucher sur une politique volontaire. Jusqu'à présent le test a été assez négatif.

La place des Etats-Unis dans le monde

Le paradoxe des Etats-Unis est peut-être que la puissance dont le poids influe le plus sur l'équilibre international est d'abord affrontée à des défis d'ordre intérieur, et que ceux-ci seront quelquefois plus pressants qu'une menace extérieure qu'elle garde

les moyens d'écarter, sinon de dominer. Le rôle des Etats-Unis dans une compétition internationale qui n'est vitale que pour nous est donc peut-être moins pour l'Amérique un problème de moyens qu'une question de volonté et d'ambition.

Moins dépendante de l'extérieur que la plupart des nations industrialisées, disposant des moyens de la puissance, l'Amérique a la capacité de rester une superpuissance. Aura-t-elle la volonté de se servir de sa puissance pour projeter au dehors son influence et contribuer à un ordre mondial ?

La fragmentation de la société, le réveil de l'individualisme et le repli sur eux-mêmes de beaucoup d'Américains, le déplacement vers l'Ouest du centre de gravité des Etats-Unis conduisent à répondre de façon plutôt négative :

- D'une part, on ne doit pas s'attendre à un déclin durable et global des Etats-Unis. La fragmentation même du pays le protège contre une généralisation des maux dont souffrent le Centre et l'Est ; le dynamisme de l'Ouest et du Sud, l'avance technologique de certaines industries de pointe, les richesses du sol et du sous-sol sont autant d'atouts qui devraient permettre à l'Amérique de conserver son avance dans certains domaines, sinon même de l'accroître, à partir de 1985.

- Mais la suprématie américaine n'aura plus la même signification vis-à-vis de l'extérieur, elle sera moins « extrovertie ».

Note rédigée à l'automne 1991

Marie Mendras

Russie-Ukraine : la fin du mythe slave ?

Moscou et Kiev ne parlent plus la même langue. Kiev parle d'indépendance totale « en bon voisinage et bon commerce avec la Russie ». Moscou parle de maintien des liens historiques étroits entre la Russie et l'Ukraine « dans le respect des souverainetés nationales ».

La différence est essentielle et ne fait que s'affirmer. Le « malentendu » devient un dialogue de sourds et peut conduire à une guerre d'usure entre les deux grandes républiques slaves de l'empire en décomposition.

Les signes avant-coureurs de cette confrontation politique et économique se lisent non seulement dans le discours des uns et des autres mais aussi dans leurs actions. L'Ukraine est en train de bâtir les fondements d'une souveraineté étatique : monnaie ukrainienne, armée nationale, appropriation des biens de l'Etat central, promotion de la langue et de la culture ukrainiennes. Le pouvoir russe, qu'il émane des institutions centrales ou de la RSFSR, continue à se placer dans une logique « unioniste » et ne se prépare pas à la gestion d'un rapport post-colonial, avec l'Ukraine.

Quelle que soit l'idée que l'on se fait de la « nation ukrainienne » - existe-t-elle vraiment ? -, quelle que soit notre appréciation de la viabilité économique d'une Ukraine indépendante, cette république se détache de l'URSS et ne se soumettra pas à des politiques dictées de Moscou. Les attermoissements et sursauts

autoritaires des pouvoirs russes ne font que conforter l'idée-force en Ukraine : « Le salut est hors de l'Union ».

La détermination ukrainienne

La démarche indépendantiste des hommes politiques ukrainiens n'est pas le fruit d'un ultranationalisme agressif. Elle est raisonnée, calculée, et suivie par la population dans son ensemble, même la partie russe et russifiée de la république. L'indépendance est d'abord vue comme la réponse à la désagrégation du pouvoir central, la seule issue à un naufrage collectif. L'unanimité de la classe politique ukrainienne sur l'indépendance ne peut que s'expliquer ainsi. De l'ancien chef du parti communiste Leonid Kravtchouk à l'ancien prisonnier politique Tchernovil, tous deux candidats et favoris dans la course à la présidence le 1er décembre prochain, le spectre politique est large. Pourtant, depuis le mois d'août, plus aucune divergence ne subsiste sur l'indépendance. Pour le candidat du Rukh Tchernovil, l'indépendance de l'Ukraine a toujours été un objectif. Pour le « candidat du compromis » L. Kravtchouk, l'indépendance est devenue obligée devant le vide du pouvoir central.

En ce sens, le philosophe-politologue Alexandre Tsipko a raison de souligner que le coup d'Etat manqué du 19 août a accéléré la décomposition de l'URSS. Selon lui, le « contre-coup » de Boris Eltsine les 22-24 août, quand le président de Russie a humilié le président de l'URSS devant les parlementaires russes et a repris à son compte les pouvoirs de l'Etat-central, a porté le coup fatal à l'Union soviétique. Les républiques se sont trouvées face à une nouvelle puissance centrale, la république de Russie, rassemblant 80% du territoire soviétique et plus de 50% de la population. Les parlements républicains ont alors, les uns après les autres, déclaré l'indépendance pour prendre de vitesse B. Eltsine et la RSFSR.

Pour les responsables ukrainiens, Boris Eltsine doit choisir : soit il poursuit la logique d'une république souveraine de Russie qui établit des relations de partenariat avec les autres républiques ; soit il se pose comme l'héritier du pouvoir soviétique, superpo-

se la RSFSR à l'URSS et se trouve responsable du processus de décolonisation. Son attitude depuis le putsch du 19 août, sa précipitation à reprendre les prérogatives du centre et sa vaine médiation dans le conflit du Karabakh démontrent qu'il penche vers la deuxième stratégie.

Les responsables ukrainiens ne sous-estiment pas les difficultés liées à l'interdépendance des économies et des transports dans l'ex-URSS. Mais ils ne veulent pas demeurer prisonniers de l'héritage soviétique et de sa centralisation autoritaire. Ils estiment que les structures communes nuisent, par leur lourdeur et leur mauvaise productivité, au bon développement de l'économie. Il vaut mieux perdre aujourd'hui les avantages acquis de la division du travail et des subventions de l'Etat central pour gagner demain rentabilité, compétitivité et mieux-vivre.

En d'autres termes, les Ukrainiens sont persuadés que le décollage économique, la sortie du marasme ne se feront que dans des espaces réduits « à dimension humaine ». Leur république s'apparente à la France par la taille du territoire et de la population. Elle a des terres riches, des ressources énergétiques et des matières premières, un bon réseau de transports, une population « plus travailleuse que les Russes et douée puisque les Ukrainiens émigrés ont toujours bien réussi » (M. Les Taniouk, membre du Presidium du Soviet Suprême d'Ukraine). Elle leur paraît donc gouvernable et capable d'exister comme Etat indépendant dans un réseau de relations avec la Russie, les autres républiques ex-soviétiques et leurs voisins en Europe.

Certains responsables, en particulier à Lvov, privilégient une alternative où les régions d'Ukraine bénéficieraient d'une large autonomie économique et ne seraient pas gouvernées de Kiev. La disparité de l'Ukraine leur donnerait raison. Cependant, le danger qui plane actuellement sur toutes les régions de l'ancienne URSS est un émiettement du pouvoir poussé à l'extrême. Chaque municipalité veut tout décider elle-même et ne dépendre de personne. Ceci reflète la crise générale de l'Etat et des institutions après soixante-dix ans de centralisation autoritaire.

Les élus ukrainiens, dans les Soviets municipaux et régionaux et au Parlement à Kiev, sont conscients du danger. Ils savent « qu'on ne passe pas sans encombre d'un Etat totalitaire à une société pluraliste et productive ». Pour Vladimir Grinev, vice-président du Parlement et candidat aux élections présidentielles, la réelle indépendance de chaque individu qui participe alors à la construction d'une structure politique et économique librement consentie et non « collectiviste ».

Personne, à Kiev et à Lvov, ne défend le bien-fondé d'un système économique à l'échelle de l'URSS. Les programmes économiques concoctés à Moscou, comme le plan Iavlinski, font sourire. La préparation de la réunion d'Alma-Ata, où douze républiques ont discuté un accord économique, ne suscitait guère d'intérêt. A juste titre, puisque le texte d'Alma-Ata est une déclaration de principes qui n'arrêtera pas la cassure de l'économie soviétique. Par contre, les Ukrainiens sont parfaitement lucides sur leur dépendance commerciale à l'égard de la RSFSR. La Russie restera pendant des années leur principal partenaire et leur principal fournisseur d'énergie.

Les futures relations avec la Russie

Il y a consensus en Ukraine sur un constat et une règle de conduite. Le constat est que les pays de l'ancien empire des Tsars sont étroitement liés par des siècles d'histoire commune et ces liens ne peuvent être rompus brutalement. La règle de conduite pour l'avenir est que, pour changer la nature de ces liens et établir des relations entre Etats-partenaires, il faut à tout prix refuser de participer à un Etat-Union, même sous forme de fédération.

Pour reprendre les termes d'Alexandre Emets, président de la commission des droits de l'Homme au Parlement à Kiev, « l'Ukraine peut appartenir à toute union qui ne soit pas un Etat ». [...]

Les dirigeants du « Roukh » et les élus de Lvov reprochent aux modérés à Kiev de trop vouloir « ménager la Russie ». Au contraire,

disent-ils, il faut « enfoncer le clou » et forcer les Russes à voir la réalité en face : ils ne sont ni aimés, ni respectés, ils n'ont pas de recette miracle à proposer pour sortir de l'impasse économique, ils doivent prendre en mains leur propre destin sans prétendre gérer le destin des autres nations. A l'appui de cette thèse, les nationalistes ukrainiens soulignent que la RSFSR est elle-même un mini-empire multinational, très disparate, et que Boris Eltsine sera rapidement confronté à des forces centrifuges au sein de sa république. Chaque région revendiquerait à terme au moins une grande marge d'autonomie économique.

Les personnalités plus modérées défendent la tactique de la négociation en position de force. L'Ukraine doit profiter de la faiblesse des pouvoirs en Russie pour renforcer sa position dans la grande négociation sur le partage des biens et la décentralisation. La Russie sera, selon eux, obligée de faire des compromis et la décolonisation s'effectuerait en douceur.

Cette tactique du « séparons-nous sans que les Russes ne s'en rendent vraiment compte » bute sur des obstacles immédiats. Par exemple, le rouble est peu à peu remplacé par des coupons ukrainiens qui seuls donnent accès aux produits de consommation. Environ 70% des salaires seraient payés en coupons. La « blocus du rouble », opéré par la Russie qui n'a pas livré à l'Ukraine son quota habituel de roubles en septembre, provoque l'effet contraire à celui escompté. [...]

L'autre question brûlante est l'armée. Une loi du Parlement ukrainien votée après le putsch prévoit la formation d'une armée nationale. Un ministère de la Défense a été créé, dirigé par un général russe, M. Morozov. La nouvelle armée ukrainienne pourrait résulter d'un double mouvement : ukrainisation de l'armée soviétique située sur le territoire républicain ; formation de nouvelles structures militaires en Ukraine qui accueillent peu à peu l'armée ukrainisée. Les armes nucléaires bousculent ces beaux projets. Après avoir appelé à la destruction de l'arsenal nucléaire situé en Ukraine ou à son transfert en Russie, les hommes politiques ont adopté un discours plus prudent. [...]

Note du 12 septembre 2001

Justin Vaïsse, Patrick Allard et Michel Foucher

« Attaques terroristes aux Etats-Unis : Contre-chocs et conséquences prévisibles »

On ignore encore tout de l'origine et de l'organisation des attaques meurtrières qui ont frappé New York et Washington. On peut néanmoins anticiper plusieurs contre-chocs à court terme et prévoir des conséquences profondes à moyen et long terme sur le système international.

Réactions : contre-chocs régionaux, politiques et économiques

a) On ne sait pas encore qui a frappé les Etats-Unis. Une origine islamiste (appuyée sur un réseau et peut-être sur un Etat) est néanmoins probable, et le premier contre-choc pourrait survenir au Proche-Orient ; pour assurer sa sécurité, Israël pourrait renforcer son contrôle dans les territoires et ses actions anti-terroristes (ou présentées comme telles) préventives.

b) Le second contre-choc pourrait venir à très court terme des Etats-Unis – même si le délai de réaction après les attentats en Afrique de l'Est en 1998 avait été de 13 jours. Le problème qui va se poser, comme en 1998, est celui de la cible. Même si un réseau comme celui de Ben Laden est identifié, Washington vaudrait-il à nouveau frapper l'Afghanistan ? Le besoin qu'a Bush d'une réaction musclée et rapide peut le conduire à choisir des cibles à valeur symbolique ou médiatique plus que militaire, et en faisant passer au second plan les considérations diplomatiques. La tension entre l'Occident et le reste du monde s'en trouve-

ra accrue, à proportion de l'option choisie par l'Administration : frappes ciblées ou massives, riposte solitaire ou concertée.

c) Aux Etats-Unis mêmes, un phénomène d'union sacrée et de ferveur nationale (« Rally around the flag ») sera observé. Le président et les républicains sont en mesure d'en bénéficier, si l'exécutif démontre sa maîtrise de la crise. A cet égard, l'attitude du président et de l'administration dans la journée du mardi présentent un tableau mitigé, suscitant déjà des critiques de certains éditorialistes (cf. Maureen Dowd, dans le New York Times, « Grave Silence »). Une évolution « à la Carter » ne peut être exclue si le président échoue à faire preuve du « leadership » attendu par la population américaine. En tout état de cause, les problèmes économiques et budgétaires domestiques vont, dans l'immédiat, passer au second plan au profit de la dimension sécuritaire. Au plan international, il faut s'attendre à ce que l'impératif de solidarité avec les Etats-Unis soit étendu, au-delà des questions du terrorisme, à une très large part de l'agenda international.

d) Conséquences économiques. Les attaques ont eu des conséquences notables sur le prix du pétrole (+ 4USD), les bourses (à Paris, les actions ont baissé de plus de 7%, les obligations ont nettement monté, faisant baisser les taux d'intérêt), les changes (l'euro a nettement progressé, de même que le yen). Ces évolutions résultent d'un mouvement de repli des capitaux en dehors des Etats-Unis, qui signale une soudaine flambée de l'inquiétude concernant l'évolution de l'économie américaine. Il est possible que ces mouvements connaissent une correction rapide, auquel cas le scénario d'une reprise de l'économie américaine et ensuite de l'économie mondiale, au cours du second semestre, pourrait être conservé.

Toutefois, dans le contexte actuel, déjà fortement incertain, un événement comme celui-ci peut provoquer un choc majeur susceptible de précipiter l'économie américaine dans la récession, en brisant le dynamisme de la consommation, seule composante de l'économie à tirer la croissance depuis le début de l'année. Le risque est double : d'une part, qu'un nouvel effondre-

ment boursier s'enclenche, ce qui est à craindre, compte tenu du prix toujours élevé des cours ; d'autre part, que la confiance des ménages soit minée, et que par crainte de l'avenir, ils réduisent brutalement leurs dépenses.

Au cas où ce scénario récessif s'enclencherait, on pourrait s'attendre à des effets négatifs sur le reste du monde, notamment l'Europe. D'une part, l'économie mondiale souffrirait d'un repli plus durable que prévu de la demande américaine ; d'autre part, le dollar ne pourrait que baisser, voire s'effondrer, ce qui renforcerait la compétitivité des produits américains sur les marchés mondiaux. L'approfondissement du marasme économique mondiale rendrait plus difficile encore la coopération internationale, tant au plan monétaire qu'au plan commercial, et accentuerait les tendances au repli national ou régional.

On peut enfin s'attendre à ce que les mouvements anti-globalisation perdent de leur virulence, en Europe du moins. D'une part, parce que la hiérarchie des menaces auxquelles sont confrontées les sociétés avancées sera soumise à réexamen. D'autre part, parce que le déclin de la coopération internationale pourrait leur offrir une victoire silencieuse.

Conséquences à moyen et long terme

a) L'effet Pearl Harbor. Les attaques justifient, aux yeux de l'opinion comme de l'Establishment, les analyses concernant les menaces sur le territoire américain. Il devrait en résulter l'accentuation de deux tendances souhaitées par l'administration Bush. D'abord le renforcement du rôle des militaires à l'intérieur comme dans la politique étrangère américaine, accompagné d'une hausse sensible du budget de la défense. La NMD, apparemment discréditée par la nature des attaques de mardi, bénéficiera en réalité, à moyen terme, de la montée des craintes sur la sécurité nationale. La ligne budgétaire consacrée à la « homeland defense » sera considérablement augmentée. Ensuite, le renforcement d'un climat conservateur propice à des mesures d'ordre telles que le contrôle des frontières, des flux migratoires ainsi que de certains segments de la population, au détriment éventuel des libertés publiques.

b) Isolationnisme et fossé creusé entre les Etats-Unis et le reste du monde. Depuis la fin de la guerre froide, l'opinion américaine n'a pas versé dans l'isolationnisme. Les attaques de mardi pourraient changer la donne : le peuple américain a été atteint physiquement et symboliquement, pour des raisons qui lui échappent. Il va se sentir victime d'une propension de ses élites à se mêler des affaires du monde sans que l'intérêt du peuple soit en jeu. On pourrait assister à un renforcement de la pente « technico-logico-isolationniste » qui est celle de D. Rumsfeld : rapatrier le maximum de troupes américaines, renforcer le sanctuaire national, développer des capacités technologiques de contrôle et de frappes à distance depuis le territoire américain ou l'espace. La tendance au rejet de la coopération, à la poursuite d'une politique unilatéraliste (« free hand ») va s'accroître. Par ailleurs, ces attaques vont renforcer le fossé d'incompréhension entre l'Amérique et le reste du monde, accentuer l'« étrangement », la défiance voire la paranoïa des élites américaines. On ne peut exclure, enfin, à la montée radicale d'une vision « civilisationnelle », « huntingtonienne », voire simplement raciste, du monde.

c) Incidence sur le dialogue transatlantique et la sécurité. Si les attaques de mardi justifient les mises en garde européennes contre les risques de pourrissement de la situation au Proche-Orient et le recours à des réponses militaires de court terme, elles justifient aussi, de manière spectaculaire, les craintes américaines d'attaques terroristes. C'est tout le dialogue de sécurité transatlantique qui va migrer vers des positions plus « américaines » ; l'accusation de mollesse et l'appel à la solidarité alliée vont peser lourdement sur les débats concernant la contre-prolifération et le contre-terrorisme.

d) Sur le plan géopolitique. Apparemment, les Etats-Unis ne sont pas affaiblis : leurs capacités militaires sont intactes, leur détermination est plus forte que jamais. On ne saurait imaginer de vide de pouvoir dans aucune des zones où leur présence détermine l'équilibre régional. En revanche, au Proche-Orient, l'exacerbation de l'antiaméricanisme – surtout si la réaction américaine est forte – pourrait fragiliser un peu plus le lien avec les Etats arabes modérés. Si le lien avec le réseau Ben Laden

est confirmé, le Pakistan sera soumis à des pressions considérables. En revanche, des pays comme l'Inde et la Russie (qui a dénoncé le terrorisme islamique de manière virulente, et en a fait un pont avec Washington) voient, par comparaison, leur position renforcée aux yeux des Etats-Unis.

Conclusion

Le monde d'après les attaques du 11 septembre offre un contexte propice aux conceptions politiques de l'administration Bush : nécessité d'une défense forte, d'une protection du territoire accrue, impératif d'agir librement dans le seul intérêt national. Le risque existe que les réactions de Washington renforcent un climat de confrontation, aux différents échelons régionaux, comme au plan global.

Note du 23 mars 2025

Séverine Arsène, chargée de mission au CAPS

« Contrer les discours ‘civilisationnels’ »

Des pays de plus en plus nombreux ravivent le débat sur l'universalisme et la diversité des cultures, mettant l'accent sur le dialogue entre les « civilisations ». Parmi eux, la Russie, la Chine, l'Inde et la Turquie, mais aussi désormais les États-Unis version MAGA et une partie de l'Europe. Même quand ils mettent l'accent sur la cohabitation pacifique entre les peuples, ces discours jouent sur une ambiguïté : ils instrumentalisent une aspiration légitime à la prise en compte de la pluralité des cultures, capitalisent sur un sentiment d'injustice historique et d'hypocrisie occidentale ; mais ils le font au service de leur propre agenda de domination.

Dans chaque pays, ces discours mettent en valeur des atouts civilisationnels différents selon les ressources argumentatives fournies par la trajectoire historique, les capacités matérielles et les caractéristiques idéologiques réelles ou supposées des régimes. Si la Russie ou l'Iran mettent en avant une forme de grandeur puisée dans un héritage historique et religieux, la Chine s'appuie sur un modèle politique et économique qui a permis l'amélioration des conditions de vie et l'éradication de la grande pauvreté, y compris en mettant en avant un avenir porté par des technologies futuristes, tandis que l'Inde, par exemple, mise sur l'hindouisme pour revendiquer un rôle de leader spirituel mondial. Ces discours ont également des statuts différents, selon qu'il s'agisse de politiques officielles portées par un parti unique, de programmes politiques portés par un courant ou un parti, ou d'idées flottant dans un segment de la classe intellectuelle ;

ils peuvent aussi être contestés et débattus dans l'espace public, quand le débat est possible.

Ils partagent néanmoins des prémisses intellectuelles communes, fondées sur un découpage du monde autour de centres de gravité culturels ancrés dans l'histoire longue, et qui justifieraient une forme d'exceptionnalisme civilisationnel.

Ces discours sont intrinsèquement contradictoires : ils défendent la diversité des cultures mais procèdent par réification d'ensembles culturels dont la complexité est gommée, par la réécriture de l'histoire, et par le contrôle autoritaire sur le narratif, y compris à l'international. Les pays qui les promeuvent s'appuient sur le narratif civilisationnel pour justifier la répression des minorités et du pluralisme dans leur espace national, effaçant les projets de société émanant d'autres acteurs politiques.

Ces narratifs civilisationnels sapent les principaux soubassements du système multilatéral, en contradiction avec l'esprit de la Charte des Nations unies, car ils opèrent un déplacement du débat politique vers le terrain moral (les valeurs primant sur les droits). Ils justifient aussi le retour à des sphères d'influence dans leur voisinage, au nom de la supériorité supposée de leurs civilisations, qui cache souvent la perspective du recours à la force ou à la coercition économique. On peut y voir de nouvelles formes d'impérialisme, s'appuyant sur la vision d'une trajectoire historique inéluctable primant sur la volonté populaire.

Les narratifs civilisationnels renvoient le principe d'universalisme à un marqueur identitaire spécifique de l'Europe, qui ne serait pas partagé par le reste du monde. En écho, on trouve au sein des grandes puissances occidentales les signes d'un questionnement, souvent instrumentalisé par les mouvements politiques populistes, sur un affaiblissement ou un isolement supposé de la civilisation occidentale. Or, la quête de progrès universel reste une aspiration fondamentale dans des pays, grands, petits et moyens, qui voient leur intérêt dans l'ordre multilatéral, mais aussi parmi les sociétés civiles partout dans le monde.

Pour l'action diplomatique, répondre à ce défi ne suppose aucunement de nier les aspirations pluralistes légitimes des populations, qui puisent dans des répertoires variés de références historiques et culturelles, et dont le pouvoir d'évocation émotionnelle et de construction de lien social (ou d'exclusion) est très puissant. Ces identités revendiquées sont un paramètre essentiel dans l'élaboration de l'action diplomatique, et qui demandent d'autant plus de subtilité que l'on s'adresse toujours en même temps à une variété de groupe sociaux sensibles à des références différentes, et sensibles différemment aux mêmes références.

En reconnaissant que la construction identitaire s'appuie aussi sur un travail de mémoire sélectif et critique, il est possible de puiser dans des références culturelles, historiques, contemporaines ou même d'un autre ordre (défis économiques, politiques ou environnementaux partagés...) le matériau inspirant des projets d'avenir commun.

Les défis globaux nous donnent des outils pour tisser des coalitions internationales dépassant les oppositions simplistes et se concentrant sur ce qui crée du lien : travailler l'approfondissement de la démocratie dans toutes ses composantes (participation, transparence de la vie publique, pluralisme de l'information...), la question des inégalités sociales (politique étrangère pour les classes moyennes), le genre et la démographie (vieillesse/jeunesse, travail), le rapport aux technologies, aux communs, la conciliation entre développement, lutte contre le changement climatique et préservation de la biodiversité en soulignant les co-bénéfices possibles, à la santé et l'alimentation par exemple.

C'était en particulier l'esprit du Sommet pour l'Avenir voulu par le SGNU, mais qui doit prendre corps de manière bien plus concrète et incarnée, à toutes les échelles de notre diplomatie. Les dix ans de l'Accord de Paris doivent aussi nous permettre d'insuffler l'esprit d'un avenir commun.

Notre engagement sur le terrain des droits culturels reste essentiel, mais il doit s'insérer dans l'ensemble du dispositif des droits humains. De plus, nous gagnons à mettre l'accent sur les dispositifs mémoriels et les efforts de réparation, ainsi que sur les processus de concertation à l'échelle locale ou transnationale sur ces sujets, et à soutenir les initiatives visant la participation de la société civile, voire des populations à travers des délibérations régionales ou transnationales.

Le soutien à la liberté académique, à la liberté d'expression, à la culture (notamment vers la jeunesse) et au pluralisme des médias, ainsi que la lutte contre la désinformation, permettent de consolider la pensée critique et de diffuser des références communes donnant moins de prise à la manipulation. En effet, les récits civilisationnels tirent surtout leur puissance de la popularité de cadres de pensée qui en permettent une réception favorable auprès de certains publics.

