

## Rapport de synthèse : 22e FSS Security Talk – avec le Prof. Dr Herfried Münkler

La situation sécuritaire mondiale s'est considérablement détériorée ces dernières années. La loi du plus fort supplante de plus en plus l'ordre mondial fondé sur des règles. Dans ce contexte, nous avons eu le plaisir d'accueillir le professeur Herfried Münkler, l'un des plus grands experts en géopolitique de l'espace germanophone, lors du 22e FSS Security Talk. Dans son analyse approfondie, le professeur Münkler s'est penché sur trois thèmes centraux : la nouvelle ère de la politique de puissance, l'avenir de l'Occident (transatlantique) et la question de savoir si l'Europe pourra s'imposer en tant qu'acteur politique ou si elle deviendra un simple objet d'intérêts étrangers.

### Exposé du Prof. Dr Herfried Münkler

#### 1. 1ère partie : Une nouvelle ère de politique de puissance

En introduction, le professeur Münkler a fait une rétrospective : après 1989, l'Europe a misé sur la mise en place d'un ordre fondé sur des règles pour surmonter l'ère de la politique de puissance, cette politique de puissance qui avait conduit le continent au malheur dans la première moitié du XXe siècle. L'usage de la force devait désormais être soumis à un régime de règles, la guerre en Europe devait devenir un modèle politique obsolète. En effet, l'Europe a désarmé après 1989. Un grand soulagement s'est répandu et a duré longtemps. Personne n'imaginait que la situation pourrait changer à nouveau. On partait du principe que 1989/90 marquait un tournant fondamental dans l'histoire et que la politique serait désormais différente, en tout cas qu'elle ne serait plus marquée par la politique de puissance brutale des temps passés.

##### 1.1. Remplacement du pouvoir militaire par le pouvoir économique

L'idée dominante était que la puissance militaire pouvait être remplacée par la puissance économique comme instrument de contrôle de l'ordre international. Les sanctions devaient avoir un effet dissuasif. Les avantages économiques de ce nouvel ordre se reflétaient dans un « dividende de la paix » (Helmut Kohl), qui a principalement été investi dans le développement de l'État social – nécessaire dans de nombreux endroits, mais associé à une nouvelle réduction de la capacité d'action militaire.

##### 1.2. Juridification de la politique internationale

Parallèlement à la revalorisation du pouvoir économique et à son importance croissante par rapport au pouvoir militaire, l'idée d'une juridification de la politique internationale s'est imposée. Les tribunaux arbitraux devaient régler les différends entre États sans avoir recours à la force militaire, comme c'était le cas auparavant. Cette forme de règlement des différends était nettement moins coûteuse que le maintien d'un appareil militaire complet.

Dans un sens plus large, cette normativisation de la politique a conduit les États à perdre en partie leur monopole en matière d'organisation politique. Les organisations internationales et les ONG sont apparues de plus en plus comme les gestionnaires du global et de l'universel. Cependant, avec l'évolution des conditions cadres, on peut supposer que le pouvoir reviendra

davantage aux États, ces acteurs qui exigent l'obéissance, mais offrent également une protection.

### 1.3. « ...imaginé l'horizon des attentes comme un espace d'expérience »

Avec le recul, on peut dire que l'ordre établi après 1989 était parfaitement adapté aux idées et aux capacités des Européens. Comparés aux grandes puissances, ils ont toujours disposé d'une puissance militaire moindre, mais sur le plan économique, ils étaient largement à égalité.

Aujourd'hui, on peut se demander si cet ordre fondé sur la puissance économique et une politique réglementée par le droit ne correspondait pas davantage à un idéal qu'à une réalité politique. Dans un certain sens, nous avons « imaginé l'horizon des attentes comme un espace d'expérience » : nous partions du principe que nous évoluions naturellement dans cet ordre, sans jamais remettre sérieusement en question cette hypothèse.

### 1.4. Les questions en suspens concernant l'ordre fondé sur des règles

Rétrospectivement, il apparaît que des questions centrales relatives à l'ordre imaginé fondé sur des règles sont restées sans réponse. La première d'entre elles concerne le gardien de cet ordre. Un ordre fondé sur des règles nécessite un acteur qui veille à ce que leur violation ne soit pas attractive. Qui a donc endossé ce rôle ? L'ONU s'est régulièrement bloquée elle-même au sein du Conseil de sécurité, tandis que l'OSCE est toujours restée un « forum de négociation » sans pouvoir d'exécution.

Dans les faits, ce sont les États-Unis qui ont le plus souvent endossé le rôle de gardien, mais ils l'ont souvent confondu avec celui de maître. Cette confusion est compréhensible si l'on considère le rôle du gardien à la lumière de la théorie des biens communs : la sécurité internationale est un bien qui appartient à tous et qui ne peut être privatisé. Tout le monde en profite, qu'il y contribue ou non. Celui qui investit supporte la charge principale. Cette « tragédie des biens communs » conduit le principal investisseur à se demander à un moment donné pourquoi il devrait continuer à supporter cette charge. C'est exactement ce qui s'est passé sous Trump. Dans cette perspective, il est logique que les États-Unis se positionnent soit comme puissance supérieure, soit se retirent à long terme du rôle de gardien.

Le « pivot vers l'Asie » d'Obama en 2011 indiquait déjà que les États-Unis n'étaient plus prêts, au XXI<sup>e</sup> siècle, à projeter leur puissance de manière simultanée et équilibrée dans les régions atlantique et indo-pacifique. Ce revirement stratégique était un signe avant-coureur clair du changement, dont l'importance a toutefois été largement sous-estimée. La politique « America First » de Trump a ensuite marqué explicitement le rejet du rôle de gardien : ce n'étaient plus le bien commun mondial et la sécurité mondiale qui étaient au centre des préoccupations, mais exclusivement les intérêts américains. Malgré la clarté du message, beaucoup ont supposé que Trump n'était qu'un phénomène temporaire. Son retour sur la scène politique et l'égoïsme national radical qui l'accompagne montrent toutefois que cette attitude a pris un caractère structurel. Cela se traduit par la dénonciation des engagements internationaux, la suppression des fonds alloués aux organisations des Nations unies – c'est-à-dire le démantèlement de ce « soft power » dont parlait Joseph Nye – et la remise en question fondamentale de l'OTAN.

Une autre question en suspens concernait la manière de traiter Poutine, connu pour enfreindre les règles. La Russie n'a finalement pas pu être sanctionnée par la communauté internationale,

en particulier au sein du Conseil de sécurité de l'ONU, en raison du veto non seulement de la Russie, mais aussi de la Chine.

Avec la guerre contre l'Ukraine et l'intensification simultanée de la guerre hybride contre l'Europe, les Européens se sont retrouvés pris en étau entre la menace russe et le chantage américain. L'ordre fondé sur des règles a cédé la place à un ordre fondé sur le pouvoir, un ordre avec des impératifs complètement différents. Beaucoup refusent de l'admettre et continuent d'espérer un retour rapide à la situation d'avant 2022 : des relations normales avec la Russie, l'utilisation des matières premières russes, un partenariat transatlantique fiable indépendant des changements de gouvernement américain.

Même si l'avenir reste incertain, une chose est claire : l'Europe devra être capable de voler de ses propres ailes. « Autonomie stratégique » est le mot d'ordre – et il recouvre bien plus que ce que le terme laisse supposer à première vue.

## **2. 2e partie : Que va devenir l'Occident, l'Occident transatlantique ?**

### **2.1. Rétrospective : qu'était l'Occident ?**

Nous entendons généralement par « Occident » un acteur géopolitique présent des deux côtés de l'Atlantique Nord, qui représente une alliance mutuelle et qui a effectivement été pendant longtemps l'un des piliers stabilisateurs de la politique mondiale.

La mise en place de l'Occident suivait l'ancienne devise géopolitique selon laquelle il fallait contrôler la côte opposée – un principe que les Américains n'avaient pas encore à l'esprit à la fin des années 1910, lorsqu'ils se sont retirés d'Europe. Ils partaient du principe que l'Atlantique et le Pacifique étaient suffisamment larges pour servir de barrières de sécurité. Les années 1941/42 ont toutefois démontré de manière douloureuse que ce n'était pas le cas. Les porte-avions japonais ont créé les conditions nécessaires pour attaquer les États-Unis, plus précisément Hawaï (Pearl Harbor), et les sous-marins allemands ont coulé des cargos au large de la côte est américaine. C'est sur la base de ces expériences que Truman a pris la décision de rester en Europe après la fin de la Seconde Guerre mondiale, afin de s'assurer que la « côte opposée » reste sous contrôle et que les Soviétiques ne puissent pas avancer jusqu'à l'Atlantique. Il en a été de même plus tard pour la région de l'Asie de l'Est, où les États-Unis ont mené des guerres en Corée et au Vietnam.

En fin de compte, l'Occident, en tant que puissance géopolitique, était en quelque sorte une assurance-vie en matière de politique de sécurité pour les Européens. On pensait pouvoir compter sur lui. Après tout, les Américains avaient stationné en Allemagne non seulement les commandements pour l'Europe, mais aussi ceux pour le Proche et le Moyen-Orient et pour l'Afrique du Nord. L'Europe était convaincue que cela resterait ainsi – pourquoi les États-Unis auraient-ils renoncé à cette constellation ? Cela reviendrait en principe à abandonner le contrôle de la moitié du monde.

### **2.2. La destruction de l'Occident**

Le « pivot vers l'Asie » d'Obama était une allusion prudente au fait que l'Occident transatlantique, en tant que puissance géopolitique, n'existerait bientôt plus sous sa forme actuelle. Trump a bien

sûr détruit l'Occident, non seulement sur le plan géopolitique, mais aussi en termes de valeurs et dans sa troisième dimension, la dimension économique.

Trump a irrémédiablement détruit l'Occident en tant que puissance politique internationale. La phrase de Ludwig Wittgenstein « Les mots sont des actes » s'applique particulièrement bien à la politique internationale. Dès lors que l'on commence à douter de la validité illimitée de l'article 5 du traité de l'OTAN ou que l'on se demande s'il ne s'applique qu'à ceux qui investissent, par exemple, deux ou trois pour cent de leur produit intérieur brut dans la sécurité, cela revient de facto à inviter les adversaires de l'OTAN à tester jusqu'où ils peuvent aller avant que l'article 5 du traité de l'OTAN ne s'applique réellement.

Concrètement, cela signifie pour Poutine et ses partisans qu'après le scénario de la guerre en Ukraine, une attaque contre l'Estonie, plus précisément contre la pointe de Narva, pourrait être la prochaine étape logique. Les Américains ne feront pas grand-chose pour la protéger. Reste également à voir si les Européens sont prêts à riposter et à défendre les républiques baltes. Le stationnement d'une brigade blindée allemande en Lituanie est au moins un signe clair en ce sens et peut être considéré comme une déclaration selon laquelle nous, Européens, défendons désormais l'article 5 du traité de l'OTAN et son application inconditionnelle.

### 2.3. La stratégie de Trump

S'il y a une stratégie dans les actions de Trump, c'est qu'il pense pouvoir trouver une solution peu coûteuse pour remplacer le retrait américain de l'Europe. Cela inclut, par exemple, la revendication du Canada comme 51e État fédéral ou encore l'action brutale dans la question du Groenland, l'Islande étant probablement le prochain candidat d'un point de vue géographique. Il a trouvé une barrière nettement moins coûteuse et plus facile à défendre, selon lui, mais celle-ci ne se trouve plus en Europe.

Trump ne s'en est toutefois pas tenu là. Il a également remis en question l'Occident en tant que puissance politique et, par la même occasion, tout ce qui relie les deux côtés de l'Atlantique : les points communs de l'État de droit démocratique, le respect constitutionnel de la volonté du peuple, la société civile dynamique, l'administration résistante à la corruption, mais aussi les parallèles historiques tels que la révolution atlantique – il suffit de penser aux attaques actuelles contre la société civile aux États-Unis ou au népotisme qui règne dans l'administration Trump. La question de savoir si les institutions démocratiques américaines seront en mesure de résister à Trump reste ouverte.

À cela s'ajoute désormais la dimension économique : la remise en cause du cycle économique existant par les menaces douanières de Trump. Trump a remis en question ces trois éléments. Son objectif n'est pas seulement de réduire les coûts pour les États-Unis, mais aussi de se détacher complètement de l'Europe. Est-ce judicieux, sachant que, comme il le souligne lui-même, le principal conflit futur aura lieu avec la Chine ? C'est une autre question. En fin de compte, il n'est pas nécessaire de se préoccuper de la sagesse et de la prévisibilité de Donald Trump, car toute réflexion à ce sujet peut être rendue caduque dès le lendemain par un caprice spontané.

### 3. 3e partie : À quoi pourrait ressembler un ordre mondial futur ?

#### 3.1. Hiérarchie ou anarchie ?

La question se pose de savoir si l'ordre international futur sera caractérisé par une hiérarchie ou par une anarchie des États, cette dernière au sens de l'école réaliste et néoréaliste des relations internationales. Dans une anarchie du monde des États, on ne saurait le soir avec qui on sera allié ou ennemi le lendemain – une situation qui prévalait en Europe dans les années 1930 : une politique fondée uniquement sur des considérations d'opportunité. Une communauté des États hiérarchisée serait en revanche caractérisée par quelques grandes puissances qui agiraient comme un directoire de l'ordre mondial. Les considérations issues de la théorie des jeux suggèrent qu'une telle hiérarchie devrait être composée de cinq grandes puissances. Avec cinq acteurs, les incitations à participer activement seraient suffisamment fortes ; avec un nombre plus important, l'influence individuelle serait moindre, tandis que les coûts seraient relativement plus élevés. Si l'on réduisait le nombre de puissances dominantes à trois, on obtiendrait facilement des constellations 2 contre 1, considérées comme particulièrement propices à la guerre. Ce n'est pas un hasard si cinq États disposent d'un droit de veto au Conseil de sécurité de l'ONU. Un regard sur l'histoire confirme ces réflexions : en Europe, des « pentarchies » se sont formées à plusieurs reprises depuis le XVI<sup>e</sup> siècle.

#### 3.2. Une nouvelle pentarchie mondiale

Du point de vue actuel, l'émergence d'une nouvelle pentarchie mondiale serait probablement le scénario le plus avantageux pour l'Europe. Elle comprendrait les États-Unis et la Chine, ainsi que la Russie, non pas en raison de sa puissance technologique, mais en raison de ses ressources minérales considérables et surtout de son arsenal nucléaire. Cela constitue toutefois un mauvais signe, car cela signifie que nous pouvons dire adieu à l'histoire de la non-prolifération. Il y aura davantage de puissances nucléaires dans un avenir proche, ce qui entraînera en quelque sorte une nouvelle ruée vers les armes nucléaires.

Cette tendance est renforcée, par exemple, par la situation en Ukraine. Avec le recul, on se demandera : si nous n'avions pas signé le mémorandum de Budapest de 1994, dans lequel nous avons cédé à la Russie les armes nucléaires et les vecteurs hérités de la faillite de l'URSS sous la pression des États-Unis et du Royaume-Uni, y aurait-il eu l'annexion de la Crimée ou une attaque ouverte ? D'autres États observent cette expérience de très près.

L'Inde pourrait être considérée comme le quatrième acteur d'une telle pentarchie, et l'Europe comme le cinquième – mais seulement si elle parvient à passer du statut de régulateur et de gestionnaire réglementaire très actif, souvent qualifié de « monstre bureaucratique de Bruxelles », à celui d'acteur véritablement capable d'agir sur le plan politique.

#### 3.3. Le retour des empires

On assiste à un retour de la politique impériale, ce que beaucoup pensaient impossible depuis longtemps. La Russie organise ses zones d'influence principalement à l'aide de sa puissance militaire, l'un des rares moyens dont elle dispose. Elle ne se concentre pas uniquement sur l'Ukraine, mais sur toute la région de la mer Noire. La guerre en Géorgie en 2008 et les tentatives d'influence électorale en Roumanie s'inscrivent également dans cette stratégie. La Russie

s'empare en quelque sorte de la mer Noire et cherche à la transformer à nouveau en mer intérieure russe.

À cela s'ajoute la présence croissante de la Russie dans la région du Sahel et en Libye. La région du Sahel est considérée comme un carrefour central pour la répartition des flux migratoires. On peut donc supposer qu'une éventuelle attaque contre la pointe de Narva mentionnée ci-dessus serait coordonnée avec des mouvements ciblés de réfugiés vers les îles portugaises et espagnoles au large des côtes ouest-africaines. Cela aurait pour conséquence le retrait des unités navales de l'OTAN de la mer Baltique et leur transfert dans cette région. Elles y seraient alors bloquées, et la Russie disposerait d'une plus grande marge de manœuvre dans les pays baltes pour poursuivre ses ambitions impériales.

La stratégie impériale de la Chine, en revanche, est étroitement liée à la « nouvelle route de la soie » (« Belt and Road Initiative ») et à de généreux investissements dans les infrastructures de pays qui ne pourront pas rembourser ces investissements par la suite. La Chine accorde alors volontiers des délais de remboursement, mais en attendant en retour que les États concernés ne soutiennent aucune résolution anti-chinoise. Cette approche ne se limite pas à l'Asie centrale ou à l'Afrique australe, mais s'étend également à l'Europe, par exemple via le format 17+1, auquel plusieurs États membres de l'UE adhèrent. L'UE devra donc s'attendre à une résistance interne accrue à l'avenir lorsqu'il s'agira d'adopter une position critique à l'égard de la Chine.

Aux États-Unis, le comportement impérialiste se manifeste notamment par l'attitude conflictuelle de Donald Trump envers le Canada et le Groenland, ainsi que par son initiative « Golden Dome », qui consiste à reprendre l'idée poursuivie par Reagan d'un système complet de défense antimissile visant à rendre les États-Unis pratiquement inattaquables. D'un point de vue réaliste, cela ne mènera qu'à une nouvelle course à l'armement.

### 3.4. Quelles structures les Européens doivent-ils mettre en place pour garantir leur influence?

Les Européens sont également sous pression et doivent, quant à eux, s'occuper de leurs zones d'influence. Cela comprend, d'une part, le contrôle de la mer Noire et de la mer Baltique, les deux mers intérieures bordant la Russie. D'autre part, cela concerne l'Afrique, en particulier la stabilisation de la côte maghrébine opposée, avec un impact profond jusqu'au Sahel. Les mouvements migratoires constituent une vulnérabilité considérable pour l'ordre européen et offrent ainsi un point d'ancrage intéressant aux adversaires de l'Europe pour semer délibérément le trouble au moyen de la « militarisation des migrations ». L'Europe doit donc essayer de rapprocher d'une manière ou d'une autre les États de la côte opposée – de l'Égypte au Maroc – de l'UE afin d'atténuer le potentiel de chantage actuel, qui menace de plus en plus de devenir un puits sans fond. Dans le même temps, une présence appropriée dans la région du Sahel est nécessaire.

Au sein de l'Union européenne, il est également impératif de mettre fin au principe de l'unanimité. Cette règle aurait dû être abolie au plus tard lors de l'élargissement à l'Est, car elle accorde de facto un droit de veto à chacun des 27 États membres. En outre, l'UE a besoin d'aplanir ses marges et de hiérarchiser son centre. On observe actuellement une résurgence du triangle de Weimar, l'axe Paris-Berlin-Varsovie. Il faudrait y ajouter un rapprochement avec les Britanniques et l'intégration de l'Italie. Une telle communautarisation pourrait, sous la forme d'une « coalition des volontaires », prendre en charge la politique étrangère et de sécurité, qui est aujourd'hui largement non communautarisée.

Dans un deuxième temps, les Européens devraient être prêts à nommer eux-mêmes le commandant en chef de l'OTAN, en particulier si les Américains réduisent leur présence en Europe au point de ne plus y voir d'intérêt. Jusqu'à présent, les ressentiments, les susceptibilités nationales et les traumatismes historiques ont conduit l'Europe à préférer un Américain comme commandant en chef. Mais si cette option n'est plus envisageable et que l'Europe veut s'affirmer comme un acteur indépendant, elle doit être prête à assumer elle-même ce rôle. Un modèle possible serait que les pays de la « coalition des volontaires » mentionnée ci-dessus fournissent le commandant en chef à tour de rôle chaque année. Cela nécessiterait toutefois la création d'un état-major européen, élément fondamental de cette approche. Cela rendrait également largement caduques les débats sur une armée européenne indépendante. Il suffirait d'un état-major chargé de coordonner les armées nationales, à l'instar de l'« armée allemande » pendant la Première Guerre mondiale, qui n'existe pas en tant que telle, mais était composée de plusieurs armées « régionales » coordonnées entre elles. Un tel modèle créerait une dynamique qui permettrait même à des États neutres comme la Suisse de décider s'ils souhaitent participer ou rester soumis aux décisions des autres.

Enfin, l'Europe a besoin d'un large éventail de pouvoirs différents. Outre une composante militaire nettement plus forte, cela implique de rattraper son retard économique et technologique par rapport aux États-Unis. Cela comprend une présence indépendante dans l'espace ainsi que des activités dans les domaines du numérique et de l'intelligence artificielle. L'objectif doit être que les États et les entreprises européens n'aient plus à stocker leurs données les plus sensibles dans les clouds des entreprises américaines et que l'Europe dispose de ses propres systèmes afin de pouvoir compenser, par exemple, une panne de Starlink de Musk.

Tout cela exigera des efforts considérables. Les responsables politiques sont aujourd'hui confrontés à des décisions d'une portée et d'une ampleur auxquelles ils ne sont pas habitués. Cette nouvelle mentalité doit également être soutenue par une majorité de citoyens, ce qui représente un défi particulier pour les États démocratiques par rapport aux régimes autoritaires.

Münkler a conclu en remarquant qu'après ses conférences, on lui demandait parfois s'il était optimiste ou pessimiste. Il n'est ni l'un ni l'autre, car il ne généralise ni le meilleur ni le pire scénario. Mais il veut avoir confiance. Il entend par confiance la capacité à considérer les crises comme des opportunités. La pression décrite au début – la position sandwich entre Trump et Poutine dans laquelle se trouve actuellement l'Europe – pourrait finalement s'avérer être l'aide extérieure dont l'Europe a besoin pour atteindre enfin le niveau stratégique nécessaire à sa future capacité d'action.