

Équilibre, puissance et supériorité

Louis Gautier

Professeur associé en Science politique à l'Université de Paris1, Panthéon-Sorbonne. Directeur de la Chaire « Grands enjeux stratégiques contemporains ».

Le cycle inaugural des conférences de la Chaire a retenu trois thèmes pour ses travaux qui sont autant de balises de son domaine de recherche : la notion d'équilibre, la notion de puissance, la notion de supériorité militaire, trois grandes notions classiques de la pensée militaire et stratégique qu'il s'agit de réinterroger, en ce début mal assuré de XXI^e siècle.

Équilibre stratégique introuvable et principe de *Check and Balances*

Tout au long des siècles derniers, depuis que le Traité de Westphalie (1648) en eut consacré le principe, comme pièce de consolidation de la paix entre des États européens rivaux, la notion d'équilibre, faute d'un système de sécurité collective efficace, a primé dans toutes les réflexions sur la stabilité des relations internationales. D'une certaine manière, jamais elle n'a été aussi puissamment incarnée qu'au temps de la guerre froide où l'équilibre international pouvait être résumé à l'équilibre des capacités nucléaires des « deux grands ».

Depuis la fin de la guerre froide, cette notion est moins en faveur chez les analystes qui, pour des raisons idéologiques, préfèrent envisager la stabilité des relations internationales sous l'angle de leur régulation plutôt que sous celui du rapport de force. Concrètement, comme le constate dans leurs interventions Philippe Errera et Dominique David, on rencontre aujourd'hui une grande difficulté à décrire ce qu'est ou pourrait être un équilibre entre les puissances.

En ce début de XXI^e siècle, on serait bien en peine, en effet, de définir un équilibre stratégique global et en quoi il consiste. Il serait hasardeux de le réduire à l'équation des rapports de forces militaires dans le monde. Il serait illusoire de vouloir dégager cet équilibre planétaire de l'existence ou de la réalisation d'équilibres régionaux, au demeurant disparates et parfois tout aussi introuvables. Dans certaines parties du monde, la notion d'équilibre dans les relations internationales est largement supplantée par celles de l'interdépendance et de la coopération ; dans d'autres, en Asie, au Moyen et en Extrême-Orient, elle est en permanence battue en brèche par la compétition que se livrent, y compris au plan militaire, des puissances concurrentes et pour certaines largement encore en devenir.

Pour autant, la notion d'équilibre de puissances n'a pas perdu toute pertinence théorique et politique. Elle ne disparaît pas de la boîte à concepts du stratège contemporain.

Tout d'abord parce que même si l'équilibre international ne se déduit plus de l'équilibre nucléaire comme avant la chute du mur de Berlin, l'équilibrage des forces nucléaires entre les grandes puissances dotées d'armes de destructions massives reste bien un pré-requis stratégique. Tant que la crédibilité dissuasive de ces armes n'est pas affectée, leur possession est un gage de non-agression réciproque entre les États qui en sont dotés. Le « *continuum* de sécurité » qu'elles garantissent entre les États-Unis, l'Europe, la Russie, la Chine et l'Inde reste une clef de la paix mondiale (ce constat participe de ce que Bruno Tertrais décrit comme une « ère de stabilité stratégique limitée »).

Au plan régional, la notion d'équilibre stratégique, comme principe mis diplomatiquement en pratique, retrouve également droit de cité dans des zones de tension où l'on ressent la nécessité de compenser l'influence ou de pondérer le comportement de certains États. Ainsi, la fin de l'ostracisme international à l'égard de l'Iran, au moment où les États-Unis se dégagent de l'Irak et de l'Afghanistan, laissant derrière eux à la fois le chaos et un vide à combler, vise à « reconditionner » une forme minimale de stabilité régionale en réintroduisant officiellement un acteur dans le jeu. En espérant parvenir à « normaliser » son attitude, il s'agit de repositionner l'Iran sur l'échiquier moyen-oriental, pour complexifier encore la partie qui s'y joue et neutraliser les velléités de passer à l'offensive de quelques autres pièces maîtresses : le Pakistan, l'Arabie saoudite et les États du Golfe, la Turquie, Israël. De même, face aux ambitions maritimes et aux réclamations territoriales d'une Chine en pleine expansion, le réengagement asiatique des États-Unis, le réinvestissement militaire du Japon ou de la Corée du Sud sont autant de décisions qui cherchent à faire contrepoids et à inciter Pékin à la modération (on se reportera utilement sur ce point aux propos de Pal Sidhu).

Si la définition de la paix mondiale ne saurait faire fi de la vieille notion d'équilibre, encore faut-il constater que, dans la phase actuelle de la mondialisation, la stabilité ou l'instabilité du système international dépendent moins de sa polarisation par quelques puissances que finalement, de l'homogénéité ou de l'hétérogénéité du système international dans lequel elles interagissent. Ce constat relativise les discussions à perte de vue sur l'unipolarité résiduelle (les États-Unis étant en effet pour quelque temps encore le seul pays à détenir tous les attributs de l'hyperpuissance mondiale, ce que souligne Camille Grand), la multipolarité potentielle (du fait de la montée en puissance des grandes nations émergentes) ou l'apolarité supposée

(1) L'expression de « système » excédant d'ailleurs, faute de régulations efficaces, la réalité qu'elle décrit.

(les dynamiques de puissance ayant tendance à se neutraliser) du système international. Dans ces conditions, la stabilité du système international repose avant tout sur la reconnaissance de certaines valeurs communes et l'acceptation de règles partagées ⁽¹⁾. En soi, l'observation n'est pas nouvelle. Elle expliquait déjà, pour hier, les conditions de la stabilité du système mis en place entre les cités grecques au début du IV^e siècle (av. J.-C.) ou entre les régimes politiques européens au milieu du XIX^e siècle. Mais elle vaut particulièrement pour notre monde globalisé et fortement interconnecté.

Vu la complexité de la société internationale contemporaine et l'imbrication des relations entre les acteurs étatiques et non étatiques qui y tiennent le haut du pavé, il faut donc faire son deuil des analyses trop réductrices qui assimilent la paix à un équilibre et cherchent en outre à définir l'équilibre mondial par une équation de forces en présence ou comme la résultante d'équilibres régionaux emboîtés. En revanche, en dynamique, et notamment dans la phase actuelle de recomposition accélérée du paysage international et stratégique, l'approche par le principe des *Check and Balances* adapté aux relations internationales est pleinement pertinente. Il s'agit bien de faire primer la norme internationale et le contrôle international de la norme dans les relations entre les États, tout en envisageant une consolidation des situations par le rapport de force dans les espaces où la recomposition du paysage stratégique tend à fragiliser le compromis normatif sur lequel le fonctionnement de la communauté internationale s'établit.

En clair, là où le droit international et les principes de sécurité collective ne s'imposent pas spontanément, le règlement des différends ou l'endiguement des tensions suppose – à défaut de l'engagement de la force qui peut être dangereux, disproportionné par rapport aux enjeux ou contreproductif – la réalisation d'un équilibre international ou régional contraignant pour obtenir le respect de ce compromis normatif. Or, dans la séquence qui va de l'Irak à la Géorgie, puis de la Syrie à la Crimée, ce compromis, en matière de sécurité collective, a été mis à mal à plusieurs reprises. Non seulement la légalité internationale a été régulièrement violée, mais, au terme de cette séquence, les forces et les bonnes volontés manquent pour la faire respecter. Parmi les États qui en ont les moyens, on se demande bien, ainsi que Jacques Audibert le fait observer, lesquels aujourd'hui sont encore disposés à assumer ce rôle garant, quand leur propre sécurité n'est pas en cause.

Les États-Unis, qui au sortir de la guerre froide, durant une décennie, de façon assez consensuelle et en respectant peu ou prou la Chartes des Nations unies, ont joué au gendarme du monde, sont

désormais réticents à assumer ce rôle. Leurs engagements et leurs échecs en Afghanistan et en Irak ont jeté la suspicion sur leurs mobiles et le doute sur leur efficacité. Le désengagement américain augmente encore les réticences des Européens douchés par l'expérience afghane. La Chine et la Russie sont seulement occupées, de façon dangereusement active ou par l'obstruction du Conseil de sécurité, à soutenir leurs propres intérêts. L'Inde et le Brésil sont aux abonnés absents.

La question de la stabilité du système international dans la prochaine décennie se retrouve ainsi, ô combien, liée au renouvellement du jeu de la puissance militaire des États, caractérisé, ici, par plus d'abstention et, là, par plus d'audace, dans tous les cas par plus d'égoïsme. Sans volonté de mieux garantir ensemble une sécurité commune à tous, les grands États risquent, comme le suggère John Mearsheimer ⁽²⁾ de se trouver piégés par les dynamiques et la structure d'un système international défaillant. « Les États qui ne cherchent que leur sécurité seront alors contraints d'agir malgré tout de façon agressive à l'égard des autres (...), situation non intentionnelle que personne n'a mise en place (et qui se révèle) authentiquement tragique ».

(2) John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, NY, W.W. Norton, 2001 p. 2-3.

La puissance aussi tangible qu'« essentiellement » contestable

Ce n'est pas en pleine crise ukrainienne, et alors que la Russie, pratiquant la politique du fait accompli, vient de redoubler en Crimée le coup de force perpétré, il y a cinq ans en Ossétie, que l'on peut être tenté de rejoindre le camp de ceux qui, depuis la fin de la guerre froide professent « l'impuissance de la puissance » ou prophétisent la mise au rencart définitive de la puissance des États. On peut tout à fait considérer que le comportement de la Russie de Poutine est passéiste et contre-productif, et que, sur le long terme, ce pays s'en mordra les doigts. Convenons cependant que ce procès en archaïsme qui, sur le plan des principes nous rassure, mérite surtout d'être pris au sérieux tant les effets directs et indirects de la crise vont perturber durablement la situation en Europe. La partie en Ukraine malheureusement n'est pas finie et qui vivra verra où conduit le réengagement de la puissance russe.

Comme le soulignait dans sa conférence inaugurale Lawrence Freedman ⁽³⁾, on ne constate pas que, de nos jours, la « loi de la puissance » serait caduque et par ailleurs rares sont les notions aussi communément employées que celle de puissance. Aucune théorie ni aucune explication en science politique, en économie, en histoire, en sociologie ne peuvent finalement s'en passer. Peu de concepts sont cependant aussi équivoques et sujets à caution. Non seulement parce

(3) Lawrence Freedman, *Strategy a History*, NY, Oxford University Press, 2013.

(4) Hans Morgenthau, *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, NY, McGraw-Hill, (1948), 1993, p. 29.

(5) William Gallie, *Essentially Contested Concepts*, *Proceedings of Aristotelian Society*, n° 56, 1955-1956, p. 169.

qu'en français le terme est tour à tour utilisé, comme beaucoup de mots en sciences sociales, dans un sens commun et selon des acceptions savantes, mais aussi parce que parmi de nombreuses tentatives de définitions scientifiques aucune ne l'emporte. Hans Morgenthau signale d'ailleurs justement que « le concept de puissance politique pose l'un des problèmes les plus difficiles et controversés de la science politique »⁽⁴⁾. Je n'entrerai pas plus avant dans le débat théorique sur la notion de puissance, un des objectifs de la Chaire étant justement, par des interventions variées dont celle de Pierre Hassner cette année, d'en actualiser la définition et la portée en ce début de XXI^e siècle. Tout au plus peut-on constater à la fois la permanence du concept dans les réflexions, son caractère « essentiellement contestable » (au sens que William Gallie⁽⁵⁾ attribue à certains concepts qui n'existent vraiment que pour autant qu'ils sont disputés) et sa tangibilité dans des manifestations concrètes comme l'invasion de l'Irak en 2003 ou l'annexion de la Crimée le mois dernier.

Au triple point de vue de son incarnation militaire, de son extériorisation politique et de sa cartographie à la surface du globe, la donne de puissance a radicalement changé en vingt ans. L'apparition de nouveaux enjeux économiques, technologiques, biologiques et environnementaux, l'émergence des BRIC et, à leur suite, d'une dizaine d'autres États qui, comme l'Iran, l'Indonésie, la Turquie, la Corée, l'Afrique du Sud, entendent compter davantage dans le concert des nations, l'influence croissante d'acteurs non étatiques mondialisés plus riches que bien des pays, la transformation des défis de sécurité induits par ces évolutions sont venues modifier les cadres d'analyse et d'action de la puissance.

Dans un monde, certes hétérogène politiquement, mais de plus en plus intégré économiquement et interconnecté médiatiquement, le pouvoir brutal de contraindre cède du terrain à la capacité d'influence ou à des formes de coercition ou de rétorsion plus insidieuses, moins évidentes (actions secrètes, sanctions économiques, contrôle et manipulation des données, cyberdéfense...). La communication de Justin Vaïsse attire, justement, notre attention sur des changements, stratégiques et opératifs induits par les modes d'action associés aux nouvelles technologies. L'augmentation des coûts politiques et économiques associés aux *hard politics* et à l'emploi de la force militaire pousse donc à une réévaluation des stratégies de persuasion et d'influence. Ces stratégies, ces modes d'action indirecte ont de tout temps existé mais ils occupent désormais une place nettement plus importante et, en tous cas première, dans l'ordre des instruments mis en œuvre, chez les États qui par leur surface économique, culturelle et technologique maîtrisent ces leviers⁽⁶⁾.

(6) Ce constat fait d'ailleurs immédiatement ressortir une faille du raisonnement des tenants du *soft power*. La théorie du passage de la puissance à l'influence suppose en effet des moyens de supériorité économique et technique au service d'un projet politique ou d'un rayonnement idéologique et culturel qu'un faible nombre d'États possèdent. Les pays isolés, ostracisés, pauvres ou tout simplement sans relais équivalent d'amplification ne peuvent s'en remettre aux mêmes stratagèmes pour défendre leurs valeurs, sauvegarder ou amplifier leurs intérêts.

Cependant, cette mutation de la notion et des usages de la puissance n'est que partielle. C'est de surcroît un processus de long terme et qui ne s'applique pas de façon uniforme dans toutes les zones de la planète et pour tous les pays. Elle peut subir des à-coups et des retours en arrière. Elle ne fait pas disparaître, comme l'action de la Russie en Crimée le prouve, cette *ultima ratio* des États que constitue le pouvoir coercitif de la force.

On assiste ainsi à une fragmentation idéologique, stratégique et géographique du concept d'usage de la puissance militaire. Cette fragmentation s'accompagne, au gré des circonstances et des États parties prenantes, d'une révision des critères et conditions qui légitiment l'emploi des armes, comme le fait observer Béatrice Heuser. Pour le dire autrement, les règles du jeu changent, la puissance se donne à voir sous de nouveaux atours mais elle conserve bien un revolver en poche.

Supériorité militaire et mondialisation

On peut dégager trois leçons sommaires de l'étude des interventions militaires occidentales depuis la guerre du Golfe en 1991, que l'amiral Arnaud de Tarlé met bien en évidence dans son exposé : aucune n'aurait été conduite sans capacités, notamment spatiales, de recueil d'information et sans la certitude d'obtenir aisément la maîtrise des espaces aérien et maritime, c'est-à-dire en clair sans capacités de supériorité stratégique, les échecs en Irak et en Afghanistan ont montré que la supériorité technologique ne suffisait pas à atteindre ses buts au plan politique comme au plan militaire, d'où une réévaluation doctrinale et un réinvestissement en moyens humains portant à la fois sur la préparation et le commandement des opérations en milieu hostile. Enfin, ce qu'illustre bien les engagements en Afghanistan et au Mali, même pour des actions de « pacification » au contact des populations, il est essentiel de disposer d'un certain nombre d'équipements, idéalement robustes et faciles d'emploi mais de haute technologie, comme les drones.

Ces leçons contribuent à la fois à conforter la nécessité de continuer à investir dans des domaines qui assurent la supériorité conventionnelle, c'est-à-dire dans le haut de l'éventail de la panoplie militaire (satellites, missiles, radars, aviation de combat, SNA...) mais à ne pas négliger les nouvelles exigences des engagements au sol (qu'il s'agisse de l'acquisition de matériel ou des savoir-faire liés à leur emploi, comme le souligne l'intervention de Caroline Moricot consacrée aux drones). Or, l'accroissement des coûts des armements terrestres suit la courbe des équipements aériens tout en imposant aux commandes la logique du nombre propre à l'Armée de terre. Dans la période actuelle de pénurie des moyens budgétaires en

Europe et de réductions des crédits militaires aux États-Unis, les arbitrages sont de plus en plus difficiles. *A fortiori*, quand, comme le fait observer Antoine Bouvier, à côté du financement des armes conventionnelles, il est légitime de continuer à investir dans la dissuasion et de se préoccuper des enjeux de la cyberdéfense.

Les Européens qui agissent en ordre dispersé, faute de rationalisation collective, se dirigent vers des armées d'échantillon ou des armées notoirement sous dotées ou technologiquement dégradées. Le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2013 tente pour la France, de réduire tant bien que mal une équation multiple pour conserver à notre pays sa stature nucléaire, des capacités de supériorité conventionnelle et des moyens opérationnels adaptés aux interventions extérieures. Les interventions de l'amiral Jean-Louis Lozier et de Hervé Multon soulignent combien la position de la France tant au plan militaire qu'industriel reste à bien des égards singulière en Europe tout en étant de plus en plus précaire.

Ainsi les États-Unis, habitués à financer sans compter la Recherche et le Développement, vont-ils, à la suite des coupes pratiquées dans le budget du Pentagone, s'arrêter momentanément à certains seuils technologiques d'ores et déjà acquis ou en passe de l'être ? Vont-ils accepter des impasses ? Alors que les Américains investissaient partout et parfois un peu à l'aveuglette pour être sûrs de conserver quoi qu'il en coûte une avance technologique sur le reste du monde, ils vont en effet devoir procéder à des choix et faire quelques paris. En matière de technologie militaire et en dépit des réductions de crédits, les Américains, suivis des Européens, font toujours de très loin course en tête. Néanmoins, comme l'indique dans son propos Jean-Pierre Maulny, le fossé technologique avec certaines puissances émergentes va avoir tendance à se réduire dans le futur proche.

Il n'y aura plus dans une quinzaine d'années face aux armées occidentales d'ennemi perçu comme totalement « asymétrique ». D'une part en effet, un rattrapage technologique est inéluctable partout (même si c'est à des degrés variables) du fait de la diffusion rapide et à moindre coût des innovations militaires ou de potentielles applications militaires (comme certaines technologies civiles ou duales). D'autre part et surtout, le contexte ayant changé, relativisant la supériorité stratégique et technologique détenue depuis la guerre froide par les États-Unis et leurs alliés, nous n'interviendrons plus dans des conflits pour « imposer une solution » mais en adaptant notre réponse à la logique d'un adversaire qui cherchera par tous les moyens à minimiser notre avantage comparatif résiduel ou à le forcer par une percée technologique ou un contre-pied opérationnel.

Une chose est sûre, et les contributions au premier colloque de la Chaire « Grands enjeux stratégiques » de la Sorbonne (Paris 1) mettent toutes bien en évidence ce phénomène, la période « *post post*-guerre froide » que nous vivons se caractérise par sa fluidité et un accroissement du niveau

de « nervosité » de la société internationale. Cette situation est difficile à calibrer intellectuellement et à maîtriser politiquement. Les vieilles notions de la science politique et de la stratégie restent pertinentes mais elles sont trop réductrices et conduisent souvent l'analyse à régresser vers des schémas du passé, comme lorsque, dans un article récent d'Edward N. Luttwak ⁽⁷⁾ propose, comme solution à la crise ukrainienne, deux impasses : revenir à la guerre froide ou accepter la politique du fait accompli et l'amputation de l'Ukraine.

D'un autre côté, trop absorbées par l'esprit de système, certaines théories récentes des relations internationales voient le monde tel qu'il est supposé être, « interdépendant », « ouvert », « transnationalisé » et ignorent les adhérences aux pratiques du monde ancien et la transformation (plus que la neutralisation) des rapports de force entre les États par le jeu renouvelé mais persistant de leur puissance, toujours *in fine* garantie par leurs capacités militaires.

Il convient donc de forger des outils conceptuels adaptés à l'état actuel du monde qui n'opposent pas irréductiblement *hard* et *soft power*, puissance et influence, notamment, en se souvenant que pour certains « réalistes », comme Morgenthau ou Aron, il existe bien à côté des moyens de la force, une dimension idéationnelle de la puissance. La complexification et la mutation des notions d'équilibre, de puissance et de supériorité poussent d'ailleurs à considérer aujourd'hui que la *Realpolitik* doit aussi nécessairement intégrer à la réflexion stratégique, à côté des moyens de pression économiques, politiques et militaires, des instruments non coercitifs comme le droit, la culture et les médias.

(7) Edward Nicolae Luttwak, « Première étape de la "nouvelle Russie" », *Le Monde*, 7 mars 2014 ; Edward N. Luttwak est membre du *Center for Strategic and International Studies*.