



Institut  
EGA

# La Revue Diplomatique

SOUS LA CODIRECTION DE  
ALEXANDRE NEGRUS & ROMAIN BERTOLINO

Revue trimestrielle - Juillet 2020

N°10 - 9.80 €

## NEUTRALITÉ & NON- ALIGNEMENT : RÉALITÉS MULTIFORMES DANS LE MONDE & ENJEUX GÉOPOLITIQUES

**ANTOINE MAIRE**

Une neutralité mongole entre les géants russe et chinois ?

**S.E.MME VERONIKA WAND-  
DANIELSSON**

Quelle contemporanéité du non-alignement militaire suédois ?

**FRANÇOIS MABILLE**

Le Saint-Siège: acteur de médiation dans le monde

**Louis AUBERT**



**Magomed BELTOUEV**



**Juliette CANIVET**

**Alexandre NEGRUS**



**Antonino OCCHIUTO**



**Xavier OLIVO**

**Lena STEPHAN**



**Nato TARDIEU**



**Marcelo VELIT**



**Emmanuel VÉRON**

# AVERTISSEMENT

*Neutralité & non-alignement : Réalités multiformes dans le monde & enjeux géopolitiques*

Les propos exprimés par chaque rédacteur n'engagent ni l'Institut d'Études de Géopolitique Appliquée, ni les rédacteurs entre eux, ni le comité de relecture\*, ni les auteurs des photographies et cartographies.

Les photographies contenues dans la revue font l'objet d'un usage libre, même commercial, et sont issues de pixabay.com (à l'exception des photos insérées aux pages 68, 81, 111, 120 et 125). L'utilisation des photos pixabay.com dans un cadre et contextes différents de la présente revue est autorisée mais ne saurait être associée à cette revue.

Aucune des représentations (logo, nom, etc.) de marques, d'organismes privés ou publics apparaissant dans les photographies utilisées n'a pour objectif d'identifier l'Institut d'Études de Géopolitique Appliquée ou les propos des rédacteurs à celles-ci.

\*Relecture : Maryne Cervero

© Tous droits réservés, Paris, Institut d'Études de Géopolitique Appliquée, Juillet 2020

Toute reproduction et distribution, sauf mention écrite contraire de la part de l'Institut EGA, est strictement interdite.

Comment citer cette publication :

*Neutralité & non-alignement : Réalités multiformes dans le monde & enjeux géopolitiques* (dir. Romain Bertolino, Alexandre Negrus.), *Institut d'Études de Géopolitique Appliquée, Revue Diplomatique*, 10<sup>ème</sup> numéro, Paris, 2020.

Institut d'Études de Géopolitique Appliquée  
31 Rue de Poissy, 75005 Paris  
E-mail : [contact@institut-ega.org](mailto:contact@institut-ega.org)  
Site internet : [www.institut-ega.org](http://www.institut-ega.org)



# ÉDITORIAL

*Neutralité & non-alignement : Réalités multiformes dans le monde & enjeux géopolitiques*

La neutralité. Le non-alignement. Voilà des concepts doctrinaux dont on parle – trop – peu en relations internationales. Pourtant, ils n’ont rien d’abstrait. Mieux encore, ils trouvent à s’appliquer dans un certain nombre de pays et sont le principe-même d’un certain nombre d’organisations internationales.

Naturellement, la neutralité se différencie du non-alignement et *vice versa*. Il est aisé d’imaginer que la neutralité ou le non-alignement d’un État trouve son origine dans son histoire. Aussi, encore faut-il préciser qu’il s’agit, osons l’écrire, d’un système de politique étrangère. Celui-ci implique une multitude de conséquences à l’échelle nationale car il suscite encore des débats internes dans les pays concernés, puis à l’échelle régionale et mondiale pour toutes les raisons qui seront étudiées dans ce numéro.

Il est certain que ces concepts, dont l’objet du présent numéro est de les analyser en pratique et sous le prisme géopolitique, sont encore largement incompris. Les États se revendiquant neutres ou non-alignés ne sont en rien isolés sur la scène internationale. Premièrement, leur effectivité n’est pas toujours un fait. Deuxièmement, au contraire, c’est précisément cette neutralité ou ce non-alignement qui vont parfois leur donner un poids essentiel dans l’équilibre diplomatique de leur environnement plus ou moins proche. Puis, troisièmement, il peut être reproché à la neutralité et au non-alignement de soutenir diverses actions qualifiées d’agression en ne prônant pas la cause de ceux qui en sont victimes.

Par ailleurs, garde à ne pas se contenter d’une seule définition pour chacun de ces concepts. Au-delà de la théorie, il peut y avoir en pratique autant de définitions que d’États. Partant, pour cette raison il convient d’affirmer qu’hier comme aujourd’hui, la neutralité et le non-alignement sont des réalités multiformes et font l’objet d’enjeux géopolitiques importants.

Alexandre Negrus et Romain Bertolino  
Président et Directeur Général de l’Institut EGA  
Co-directeurs de la *Revue Diplomatique* N°10



# SOMMAIRE

*Neutralité & non-alignement : Réalités multiformes dans le monde & enjeux géopolitiques*

Costa Rica : La neutralité démilitarisée – **P.1**

Neutralité, non-alignement et coopération dans le septentrion européen – **P. 14**

Le mouvement des non-alignés : L'expérience partagée d'une doctrine  
neutraliste – **P. 37**

Turkménistan : Une neutralité malléable et menacée – **P. 57**

Le panarabisme : L'identité culturelle au service d'un mouvement international  
de non-alignement – **P. 68**

Pékin – Taipei : L'isolement diplomatique de la République de Chine – **P. 81**

La neutralité suisse – **P. 91**

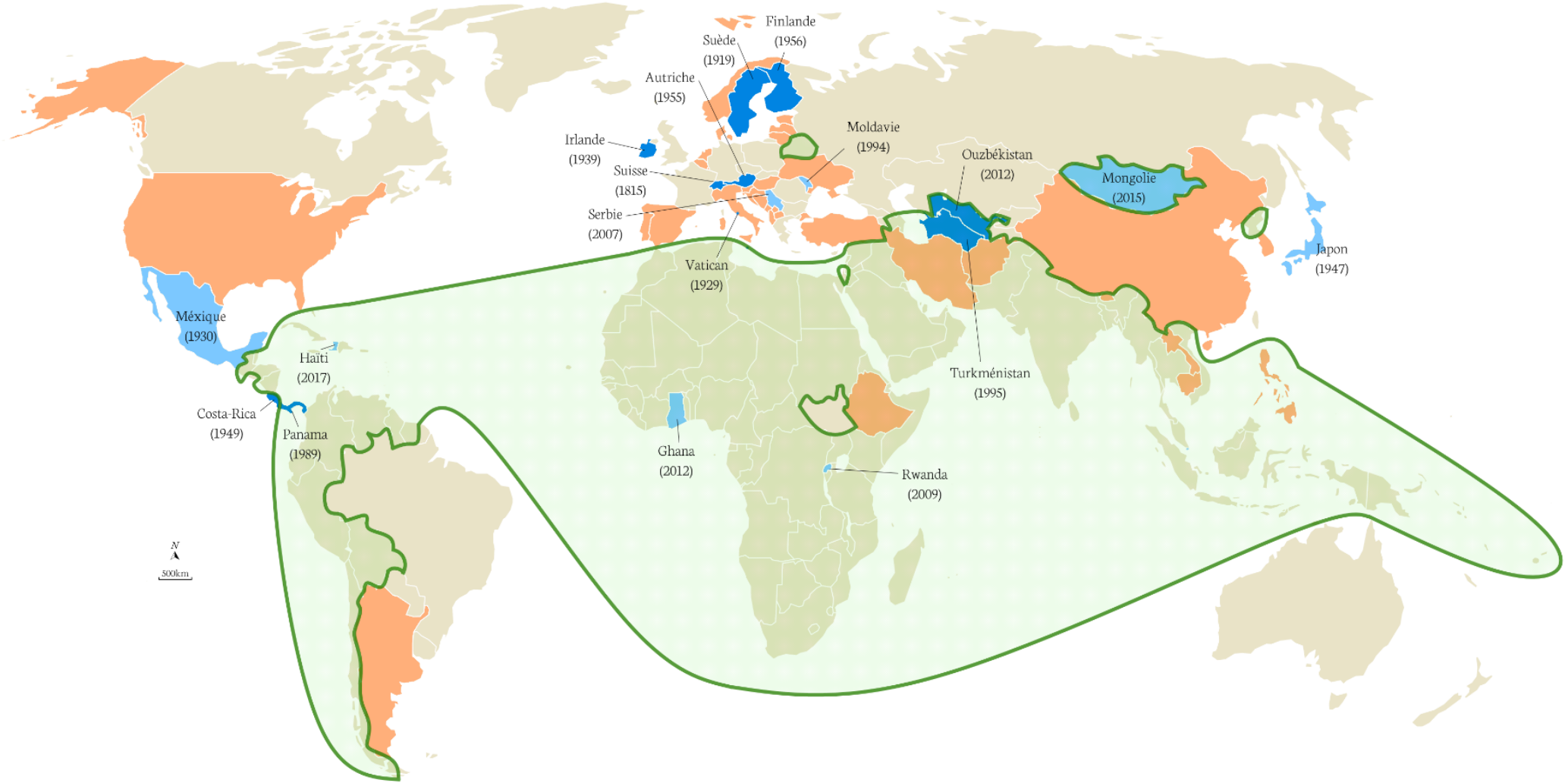
Oman : Neutrality at Risk ? – **P. 103**

Quelle contemporanéité du non-alignement militaire suédois ? – **P. 111**

Une neutralité mongole entre les géants russe et chinois ? – **P. 120**

Le Saint-Siège : Acteur de médiation dans le monde – **P. 125**

# Les pays "neutres" dans le monde en 2020 : idéologie et statut



Pays dont la neutralité est inscrite dans la Constitution et dont le statut d'État neutre est reconnu par la communauté internationale



Pays dont la neutralité est inscrite dans la Constitution mais dont l'effectivité est contestée par la communauté internationale

(1815)

Date de l'inscription légale du principe de neutralité



Pays anciennement neutres



Pays membre du Mouvement des Non-Alignés qui a pour principe le rejet des influences impérialistes



© N. Tardieu 2020

sources : Lottaz & Reginbogin (2019); Bott (2015)

# Costa Rica : La neutralité démilitarisée

Léna STEPHAN  
Déléguée Amérique Latine  
Institut d'Études de Géopolitique Appliquée



Troisième plus petit pays de la région latino-américaine après le Belize et le Salvador, le Costa Rica entend marquer sa présence sur la scène politique régionale en constituant à bien des égards une exception de stabilité.

Dernière partie de l'isthme méso-américain à être colonisée<sup>1</sup>, l'isolement du Costa Rica pendant de nombreuses années entraîne en partie cette nécessité de se montrer neutre face aux agitations voisines<sup>2</sup>. Considéré comme un îlot démocratique et pacifiste dans la région, le Costa Rica compte sa neutralité perpétuelle parmi les principales caractéristiques de sa politique extérieure.

La construction d'une identité nationale basée sur des valeurs morales pacifistes s'est concrétisée à divers égards par de fortes initiatives, parmi lesquelles se démarquent l'abolition constitutionnelle de l'armée en 1949 ainsi que la proclamation de neutralité perpétuelle de 1984. Profondément liées, ces deux mesures —

dont la seconde est présentée par le président Monge comme conséquence de la première<sup>3</sup> — illustrent l'exception du pays en temps de guerre froide où la majorité de l'Amérique centrale se voit déchirée par les conflits.

Le 17 novembre 1983, le président Luis Alberto Monge proclame la neutralité perpétuelle, active et non armée du Costa Rica, s'insérant dans la liste des présidents ayant marqué la politique costaricienne à l'image de Juan Mora Fernández (président entre 1824 et 1833), Jesús Jiménez (1868-1870), Bernardo Soto (1885-1890) ainsi que José Figueres (mandataire à trois reprises : 1948-1949, 1953-1958 puis 1970-1974)<sup>4</sup>. Dès lors, ce principe de neutralité affirme une nouvelle fois la culture politique du pays qui se refuse à participer à quelque conflit que ce soit à travers l'abstention et l'impartialité, de façon permanente et conventionnelle.

<sup>1</sup> *Costa Rican Strategic Culture*, B. Stagno J. K. Lincoln, 2011, p. 13.

<sup>2</sup> *Costa Rica: juicio a la democracia*, O. Dabène, chapitre 6.

<sup>3</sup> *La neutralidad de Costa Rica*, J. N. Mourelo, H. A. Muñoz, E. Van Browne, R. Arévalo, B. Baruch 1984, p. 26.

<sup>4</sup> *La neutralidad perpetua de Costa Rica*, J. N. Mourelo, 1984, p. 64.

À quelles valeurs s'ajoute cette neutralité et dans quelles mesures se développe-t-elle ?

L'attitude du Costa Rica face aux réalités géo-temporelles à l'époque de la déclaration de neutralité sera étudiée à travers l'historicité des initiatives du pays en matière de stratégie militaire, le contexte de la guerre froide ainsi que du développement du droit international et des outils du multilatéralisme. Par ailleurs, les concepts idéologiques liés à la neutralité seront abordés : la démocratie, la protection des droits de l'Homme et enfin le choix des relations avec les autres puissances.

### **UN SENTIMENT ANTIMILITARISTE**

La diffusion de principes et valeurs pacifistes s'appuie sur une historicité en matière de neutralité qui atteste de comportements de cet ordre arrivés dès le XIX<sup>e</sup> siècle dans la période proche de l'indépendance en 1821.

La neutralité costaricienne se précise par sa valeur permanente, active et non armée. La

déclaration de 1984 évoque directement l'abolition de l'armée comme l'un des aspects précédents cette annonce<sup>5</sup>. Ce dernier élément constitue une particularité à l'échelle de comparaison en tant que pays neutre, comme en dehors de la neutralité. Les initiatives politiques prises par les dirigeants costariciens dans ce sens illustrent la ligne de conduite du pays en matière de politique intérieure et extérieure.

### *L'abolition constitutionnelle de l'armée nationale*

La contestation sociale et la fraude lors des élections générales du 8 février 1948 ont donné lieu à une crise politique sans précédent passant par une guerre civile et dont l'issue fut l'instauration d'une nouvelle Constitution (toujours en vigueur) comprenant l'abolition de l'armée nationale dans son douzième article<sup>6</sup>. Le Costa Rica devient alors le premier pays du monde à supprimer son armée nationale, ce qui lui permet de déplacer ses dépenses vers le secteur social. Le pays parvient à des niveaux de développement humain

<sup>5</sup> *La neutralidad de Costa Rica*, J. N. Mourelo, H. A. Muñoz, E. Van Browne, R. Arévalo, B. Baruch 1984, p. 23.

<sup>6</sup> « Le Costa Rica, petit État latino-américain sans armée », D. Cettour-Rose, *France TV info* en ligne, publié le 23 juillet 2015.

largement satisfaisants, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation, malgré de criantes inégalités de richesse comme c'est largement le cas en Amérique latine<sup>7</sup>.

Le contexte politique interne ayant mené à cette décision se confronte à la situation régionale aux commencements de la guerre froide. L'abolition de l'armée à une période plutôt propice à la course à l'armement pose la question de la façon dont le Costa Rica va pouvoir protéger son intégrité territoriale. Le petit pays n'est alors pas à l'abri face aux menaces extérieures, et notamment dans ses relations de voisinage avec le Nicaragua<sup>8</sup>.

Quelques années plus tard, en 1983, l'abolition de l'armée se couple à la proclamation de neutralité marquant la réticence du Costa Rica envers l'usage de la force et qui choisit dès lors la résolution pacifique peu importe le conflit.

---

<sup>7</sup> Le Costa Rica arrive en sixième position des pays avec le plus d'inégalités de revenus de la région en 2018. Source : rapport IDEA sur l'état de la démocratie dans les Amériques, p. 45.

Malgré tout, le lien inhérent entre l'absence d'armée et la neutralité tel qu'il est présenté par ses dirigeants peut être reconsidéré. En effet, la neutralité et l'absence d'armée peuvent tout à fait être dissociés sachant que d'autres États neutres possèdent une armée et que cela ne constitue pas un critère indispensable à leur qualification<sup>9</sup>.

#### *Le contexte de guerre froide*

Dès 1960, des tensions se font ressentir en Amérique centrale où la situation diffère en fonction des pays mais dont les répercussions se font ressentir chez les voisins. L'effervescence révolutionnaire et les conflits issus des luttes au Nicaragua, au Salvador, au Guatemala ainsi qu'au Honduras déstabilisent la région. L'envenimement de ces situations verra la décennie être qualifiée de « crise en Amérique centrale ».

Du 19 au 23 octobre 1981 est organisé à San José un colloque portant sur « L'Amérique

<sup>8</sup> « Costa Rica : la neutralité difficile », M. Niedergang, *Le Monde*, publié le 21 juillet 1983.

<sup>9</sup> *La política de defensa del Estado de Costa Rica: neutralidad y desmilitarización frente a los retos actuales*, F. Alfaro Pareja, 2011, p. 5.

centrale face à la décennie 1980 » à l'initiative de l'École de Relations Internationales de l'Université Nationale du Costa Rica, au cours duquel apparaît l'idée d'instaurer un statut de neutralité pour le pays hôte. C'est en 1984 que sera proclamée unilatéralement la neutralité perpétuelle active et non armée du Costa Rica. Le président et organisateur du premier congrès mondial des droits de l'Homme, José Nestor Mourelo Aguilar, présente les avantages de la déclaration de neutralité pour le Costa Rica en termes socio-économiques et de coopération internationale malgré un environnement belliqueux<sup>10</sup>.

Malgré un contexte géopolitique difficile, la proclamation de neutralité est présentée comme la traduction de l'esprit pacifiste du pays face aux vellétés de l'Amérique centrale<sup>11</sup>. Par cette décision, le Costa Rica marque sa différence face à la position et la politique des pays voisins. D'après

Francisco Rojas<sup>12</sup>, la proclamation de neutralité répond à trois préoccupations du Costa Rica : la protection de son territoire, la préservation et le développement de la démocratie et la stabilité régionale<sup>13</sup>. Plus concrètement, le pays de l'isthme tente d'éviter la présence de groupes insurrectionnels face à la victoire sandiniste de 1979 au Nicaragua, dans le but de préserver son intégrité territoriale sans avoir à recourir à la force<sup>14</sup>. Cependant, les divergences entre le Costa Rica et son voisin nicaraguayen questionnent l'objectif de cette prétendue neutralité alors que le pays étudié pourrait se présenter comme une « victime innocente de l'agression sandiniste »<sup>15</sup>.

Alors que le groupe de Contadora composé de la Colombie, du Mexique, du Panama et du Venezuela se crée en 1983 dans le but de chercher une solution pacifique au conflit centraméricain, le Costa Rica propose de défendre la démocratie et se proclame

<sup>10</sup> *La neutralidad de Costa Rica*, J. N. Mourelo, H. A. Muñoz, E. Van Browne, R. Arévalo, B. Baruch 1984, p. 56.

<sup>11</sup> *Ibid.* p. 27.

<sup>12</sup> *Interés nacional y toma de decisión: el caso de la neutralidad costarricense*, F. Rojas, 1985.

<sup>13</sup> *Costa Rica: juicio a la democracia*, O. Dabène, chapitre 6.

<sup>14</sup> *Interés nacional y toma de decisión: el caso de la neutralidad costarricense*, F. Rojas, 1985, p. 84.

<sup>15</sup> *Costa Rica: juicio a la democracia*, O. Dabène.

neutre au cours de cette même année. Le président Monge organise en novembre 1985 une Conférence pour la paix et la démocratie dans le but de former un « front démocratique pour la paix en Amérique centrale » affirmant cette volonté démocratique pour mettre fin aux velléités que subit la sous-région<sup>16</sup>.

La démocratisation de plusieurs pays d'Amérique centrale au cours de cette décennie sera alors considérée comme la « solution institutionnelle » à cette période de tensions<sup>17</sup>.

#### *La confiance envers le droit international*

La neutralité et l'absence d'armée questionnent sur la possibilité pour le Costa Rica d'affronter les menaces par ses propres moyens en cette période de conflits. La réponse à ce paramètre crucial est alors l'évocation du droit international. En effet, les menaces externes qui pèsent sur le Costa Rica sont traitées par le biais de la

négociation bilatérale ou multilatérale, ou encore par le recours à la médiation ou à l'arbitrage<sup>18</sup>.

Certains traités et organismes en particulier servent d'appui au statut unilatéral de neutralité du Costa Rica : il s'agit de l'Organisation des Nations Unies (ONU), de l'Organisation des États Américains (OEA) et du TIAR (Traité Interaméricain d'Assistance Réciproque).

Le Traité Interaméricain d'Assistance Réciproque ou « Pacte de Río » signé en 1947 dans la ville brésilienne comptait à cette date sur la présence de tous les pays du continent à l'exception du Canada. La légitime défense collective et la sécurité régionale défendues par ce traité posent la question du cas costaricien, partie de ce traité interaméricain sans armée nationale et qui en vient à prétendre un statut de neutralité. Le pays invoque dès lors son droit à la neutralité et sa politique de non-intervention<sup>19</sup>. La compatibilité entre ces

<sup>16</sup> *Ibid.* p. 182.

<sup>17</sup> *Invention et rémanence d'une crise : leçons d'Amérique centrale*, O. Dabène, 1992, p. 557.

<sup>18</sup> *Costa Rican Strategic Culture*, B. Stagno J. K. Lincoln, 2011, p. 14.

<sup>19</sup> *La neutralidad de Costa Rica*, J. N. Mourelo, H. A. Muñoz, E. Van Browne, R. Arévalo, B. Baruch 1984, p. 15.

initiatives nationales et le système interaméricain auquel adhère le Costa Rica est soulignée par la proclamation de neutralité qui mentionne que « Le Costa Rica, en cas d'agression, exerce son droit de légitime défense en conformité avec l'article 12 de sa Constitution, la Charte de l'Organisation des Etats Américains et l'article 2 du Traité Interaméricain d'Assistance Réciproque »<sup>20</sup>. Par ailleurs, l'article 20 du TIAR précise que « aucun État ne sera obligé à employer la force armée sans son consentement ». Le Costa Rica ne pourrait alors se voir obligé à participer à un conflit militaire. Si est légitimée la question de la cohésion entre les initiatives costariciennes de neutralité et l'absence d'armée nationale face au TIAR, le multilatéralisme continental ne s'est pas opposé à la position du pays centraméricain<sup>21</sup>.

L'engagement du Costa Rica envers le droit international ne se limite pas à son respect puisqu'il s'attache aussi à le développer<sup>22</sup>.

En plus de s'appuyer sur les organisations internationales, le pays propose d'offrir aux nations qui le demandent ses services de médiation, d'arbitrage ou encore d'accueil pour des négociations lors de l'émergence d'un conflit, dans le but de rechercher une solution pacifique aux différends<sup>23</sup>. Une démarche qui illustre l'aspect actif du Costa Rica selon lequel la neutralité ne se limite pas seulement à une position d'indifférence face aux conflits, mais au contraire à la défense d'une action pacifiste pour aider à les résoudre<sup>24</sup>.

En termes de reconnaissance internationale suite à ses choix politiques, le président Oscar Arias obtient le prix Nobel de la paix en 1987. Par ailleurs, le Costa Rica s'érige en capitale du multilatéralisme grâce à la présence de plusieurs sièges d'organisations

<sup>20</sup> Projet de loi du 11 février 1986.

<sup>21</sup> *La neutralidad permanente de Costa Rica y el sistema interamericano*, H. Gros Espiell, 1987, p. 16.

<sup>22</sup> « Costa Rica : la neutralité difficile », M. Niedergang, *Le Monde*, publié le 21 juillet 1983.

<sup>23</sup> *La neutralidad de Costa Rica*, J. N. Mourelo, H. A. Muñoz, E. Van Browne, R. Arévalo, B. Baruch 1984, p. 54.

<sup>24</sup> *Ibid.* p. 55.

régionales telles que l'Institut Interaméricain pour les Droits de l'Homme, la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme et l'Université pour la paix des Nations Unies.

## **UNE AFFIRMATION DES VALEURS DE L'ÉTAT**

Communément, la politique extérieure d'un pays est indissociable de sa politique intérieure. De ce fait, l'adhésion au droit international se traduit en droit interne, avec l'instauration de plusieurs organes de contrôle et un renforcement du pouvoir judiciaire. Ces démarches institutionnelles permettent de faire valoir les morales promues par la stratégie costaricienne, selon les différents secteurs.

### *Une stabilité démocratique exemplaire*

La déclaration de neutralité est proposée en partie pour favoriser la stabilité démocratique du pays. Selon les initiateurs de cette proclamation, la neutralité est importante pour consolider la paix comme

le système démocratique<sup>25</sup>. Le but est de protéger l'identité nationale, portée sur son perfectionnement constant en matière démocratique<sup>26</sup>.

La tradition démocratique du Costa Rica, dont la résistance face aux régimes de force fait figure d'exception dans la région, est soulignée depuis plusieurs années. Le coup d'État de 1917 fut le seul que connut le pays au cours du XX<sup>e</sup> siècle, aucun groupement militaire ou révolutionnaire n'étant parvenu à prendre le pouvoir dans la période de l'entre-deux-guerres contrairement à la situation compliquée qui sévissait dans la plupart des pays d'Amérique latine. La Seconde République promulguée en 1949 fait suite à la guerre civile de 1948 et constitue la dernière perturbation pour la démocratie costaricienne<sup>27</sup>.

D'après les derniers rapports d'analyse de la démocratie dans le monde, le Costa Rica atteint des scores particulièrement satisfaisants pour une région d'habitude démocratiquement faible. Plus précisément, la représentativité du gouvernement et

<sup>25</sup> *La neutralidad de Costa Rica*, J. N. Mourelo, H. A. Muñoz, E. Van Browne, R. Arévalo, B. Baruch 1984, p. 42.

<sup>26</sup> *Ibid.* p. 56.

<sup>27</sup> *Costa Rican Strategic Culture*, B. Stagno J. K. Lincoln, 2011, p. 13.

l'égalité des groupes sociaux atteignent un record pour la zone géographique du pays<sup>28</sup>.

Néanmoins, si en théorie les citoyens costariciens approuvent le modèle démocratique, des scandales de corruption et des pressions envers le système des partis contreviennent à l'idéal de ce schéma politique<sup>29</sup>. La polarisation puis la fragmentation des partis ajoutée à l'ingérence de la religion au sein des affaires politiques entrave la qualité démocratique costaricienne<sup>30</sup>.

#### *La promotion et le respect des Droits de l'Homme*

C'est lors du premier congrès mondial des droits de l'Homme, célébré dans la ville d'Alajuela, au Costa Rica, du 6 au 12 décembre 1982, que se manifeste l'idée d'une proclamation de neutralité perpétuelle pour le pays de l'isthme.

D'après les défenseurs de la proclamation de neutralité, celle-ci vise à renforcer les droits de l'Homme et plus particulièrement la liberté d'opinion et les libertés publiques. Comme il a été évoqué précédemment, le Costa Rica compte sur la présence du siège de l'Institut Interaméricain des Droits de l'Homme et de la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme sur son territoire national.

Malgré cela, des difficultés persistent dans l'application et le respect des droits de l'Homme pour tous les citoyens du Costa Rica. Les inégalités et iniquités structurelles du Costa Rica s'ajoutent aux problématiques de violence et de criminalité présentes dans la région<sup>31</sup>. Au-delà des difficultés régionales entravant le respect des droits de l'Homme, les dirigeants du pays ont porté des évolutions essentielles telles que la légalisation du mariage homosexuel le 26 mai 2020, consacrant une nouvelle fois le pays comme

<sup>28</sup> Rapport IDEA 2019 sur la démocratie dans les Amériques, p. 45.

<sup>29</sup> *Costa Rican Strategic Culture*, B. Stagno J. K. Lincoln, 2011, p. 9.

<sup>30</sup> Rapport IDEA 2019 sur l'état de la démocratie dans les Amériques, p. 45.

<sup>31</sup> Rapport national du Conseil des droits de l'homme de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le Costa Rica, 2014, P. 3.

pionnier en matière de droits en Amérique centrale<sup>32</sup>.

#### *Le choix des relations stratégiques*

La proclamation de neutralité fait état des devoirs qui s'imposent au pays qui fait ce choix, précisant le devoir d'abstention (en respectant un droit à l'autodéfense) et le devoir d'impartialité consistant à ne pas se positionner en faveur d'une puissance. Les relations avec certains partenaires politiques ou économiques peuvent alors questionner où se situe la limite face à ce devoir d'impartialité.

La déclaration de neutralité s'étant définie aux temps de la guerre froide, il convient de détailler les étroites relations qu'entretiennent les États-Unis et le Costa Rica depuis de nombreuses années. D'un point de vue historique, le Costa Rica n'a jamais subi d'invasion étasunienne — contrairement à ses voisins nicaraguayens et panaméens. Au contraire, le géant nord-

américain a toujours été un allié proche du pays de l'isthme qui en dépend pour son commerce extérieur et ses investissements<sup>33</sup>.

Idéologiquement, en s'opposant au sandinisme nicaraguayen, le Costa Rica gagne la sympathie des États-Unis et reçoit des fonds de soutien économique et politique de la part de la puissance nord-américaine au cours de la décennie 1980<sup>34</sup>. Ces paramètres engendrent des critiques de la part de certains historiens vis-à-vis de la supposée neutralité costaricienne, alors qualifiée de « passive et ambiguë »<sup>35</sup>.

Par ailleurs, les étroites relations entre le Costa Rica et les États-Unis justifient la non adhésion du pays centraméricain au mouvement des non-alignés, se considérant comme un allié du géant nord-américain vis-à-vis de la confrontation Est-Ouest<sup>36</sup>.

La principale entorse à la proclamation de neutralité du Costa Rica intervient en

<sup>32</sup> « Le Costa Rica, premier pays d'Amérique centrale à légaliser le mariage homosexuel », *Le Monde*, publié le 26 mai 2020.

<sup>33</sup> Les États-Unis ont envahi le Nicaragua en 1855, 1896, 1898-1899, 1907 puis 1909-1933 et le Panama en 1903 puis 1989. Source : *Costa Rican Strategic Culture*, B. Stagno J. K. Lincoln, 2011, p. 24.

<sup>34</sup> *Revolución sandinista y las políticas exteriores de los EE. UU., la URSS y Costa Rica en las*

*caricaturas de Hugo Díaz, 1974-1994*, S. Vindas Solano, 2019, p. 448.

<sup>35</sup> Qualifications de l'historien Díaz Arias, Source : *Revolución sandinista y las políticas exteriores de los EE. UU., la URSS y Costa Rica en las caricaturas de Hugo Díaz, 1974-1994*, S. Vindas Solano, 2019, p. 448.

<sup>36</sup> *Costa Rica: juicio a la democracia*, O. Dabène.

parallèle de la politique extérieure étasunienne. Le président Abel Pacheco (mandataire entre 2002 et 2006) a en effet inclus le Costa Rica dans la liste des États ayant soutenu l'action militaire étasunienne en Irak en 2003<sup>37</sup>.

En parallèle de la promotion de valeurs morales en matière de politique étrangère, le Costa Rica dispose de partenaires privilégiés largement occidentaux tels que le Chili, la Colombie, le Mexique, l'Espagne et les États-Unis. Par la suite, le Costa Rica a ouvert ses relations à de nouveaux pays dont la Chine, un choix qui remet en cause la question de promotion des droits de l'Homme toujours défendue par le pays de l'isthme.

Finalement, la ligne de conduite du Costa Rica en termes de relations bilatérales mais aussi d'intégration régionale — notamment en Amérique centrale — relève des intérêts

commerciaux plutôt que des liens politiques idéologiques<sup>38</sup>.

## Conclusion

Au fil du temps, la politique du Costa Rica s'est menée à travers différents mandataires dans le but de développer un axe idéologique de valeurs et de principes d'État qui revêtent un signe distinctif pour le pays dans la sous-région dont il fait partie.

Le développement de l'économie du café a donné lieu aux traits libéraux et démocratiques composant l'identité costaricienne et qui se reflètent dans sa politique extérieure<sup>39</sup>.

Les valeurs pacifistes du Costa Rica s'ajoutent au modèle de libéralisme anticommuniste et marquent la position du pays au temps de la guerre froide, malgré sa déclaration de neutralité<sup>40</sup>. Lors de la crise

<sup>37</sup> « Costa Rica en alianza contra Iraq », *El Mundo*, 22 mars 2003 ; *Los primeros pasos de la política exterior costarricense en el interconectado mundo del siglo XXI*, J. Altmann Borbón, 2018.

<sup>38</sup> *Costa Rican Strategic Culture*, B. Stagno J. K. Lincoln, 2011, p. 24.

<sup>39</sup> *Los primeros pasos de la política exterior costarricense en el interconectado mundo del siglo XXI*, J. Altmann Borbón, 2018.

<sup>40</sup> *Invention et rémanence d'une crise : leçons d'Amérique centrale*, O. Dabène, 1992, p. 561.

d'Amérique centrale, alors que le Costa Rica comptait sur un système démocratique stable, le pays plaide en faveur de l'amélioration de la démocratie dans la région<sup>41</sup>. Néanmoins, étant donné le profil diplomatique du Costa Rica considéré comme un « petit » pays, la défense de ses valeurs en termes de politique extérieure nécessite une cohésion permanente et une conviction forte de la part de ses citoyens<sup>42</sup>.

L'occupation par le Nicaragua d'Isla Portillo en 2010 a engendré un débat sur la viabilité de la politique morale costaricienne et son application face aux menaces pouvant peser sur le pays. La perte temporaire d'Isla Portillo par le Costa Rica — qui a malgré tout obtenu gain de cause par l'intermédiaire de la Cour internationale de Justice et fut indemnisé par le Nicaragua — a pour un temps relancé le débat sur la démilitarisation du pays.

Lors de cet événement constituant la première agression directe sur le territoire costaricien depuis l'établissement de la

Seconde République, certaines voix se sont élevées pour faire appel à la création d'une force de défense<sup>43</sup>.

La vulnérabilité territoriale du Costa Rica avec la frontière nicaraguayenne, mais aussi sa localisation sur le trajet du trafic de drogue entre l'Amérique du Sud et les États-Unis, confronte la morale à certaines réalités géopolitiques présentes en Amérique centrale. Malgré ces événements, l'engagement des costariciens à préférer une solution pacifique prime sur une réponse militarisée en cas d'acte d'agression<sup>44</sup>.

Le 21 novembre 2014 fut adoptée par le Costa Rica la loi numéro 9288 qui déclare la paix comme un droit humain fondamental et le Costa Rica en tant que pays neutre. Celle-ci prohibe l'installation sur le territoire national d'industries de fabrication d'armes de guerre. Malgré quelques légères entorses pour défendre ses valeurs, le Costa Rica a réussi à s'imposer

<sup>41</sup> *Ibid.* p. 566.

<sup>42</sup> *Los primeros pasos de la política exterior costarricense en el interconectado mundo del siglo XXI*, J. Altmann Borbón, 2018.

<sup>43</sup> *Costa Rican Strategic Culture*, B. Stagno J. K. Lincoln, 2011, p. 23.

<sup>44</sup> *Ibid.* p. 8.

comme un pôle de stabilité en Amérique Centrale.

Aujourd'hui, l'évolution de ces valeurs politiques se manifeste dans le domaine environnemental. Après avoir refusé d'exploiter les minéraux et ressources naturelles non renouvelables<sup>45</sup>, le Costa Rica a décidé de devenir le premier pays au monde à atteindre la neutralité carbone<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> *Costa Rican Strategic Culture*, B. Stagno J. K. Lincoln, 2011, p. 11.

<sup>46</sup> Communiqué du site de la présidence costaricienne « Presidente Alvarado: “*Seremos*

*ejemplo para el mundo de que sí es posible ser un país verde y próspero”* », publié le 24 février 2019.

# Neutralité, non-alignement et coopération dans le septentrion européen

Louis AUBERT  
Co-Délégué Arctique/Antarctique  
Institut d'Études de Géopolitique Appliquée

## UNE RÉGION MARQUÉE PAR LA GUERRE

**L**e 14 août 1814 le sang suédois coula pour la dernière fois sur le champ de guerre. La bataille du pont de Kjølborg, entre les troupes norvégiennes et suédoises, vint achever la campagne éclair menée en Norvège par le royaume de Suède. Conséquence directe des guerres napoléoniennes, cette guerre permet à la Suède d'annexer la Norvège<sup>47</sup> à son royaume sous la forme d'une union personnelle avec le roi de Suède. Forte de l'appui tacite de Saint-Pétersbourg, l'intégration de la Norvège à la Suède est alors destinée à compenser la perte de la Finlande et des provinces orientales suédoises perdues en 1809, après la guerre contre l'Empire russe. Cette défaite sonne le glas de l'ère de grandeur de la Suède et marque indubitablement la fin de l'empire suédois, après un long déclin amorcé au début du XVIII<sup>e</sup> siècle.

Une nouvelle page s'ouvre alors dans l'histoire suédoise : celle de la neutralité.

Car depuis plus de deux siècles maintenant, ce petit royaume nordique s'efforce de se maintenir à l'écart des conflits européens et mondiaux. Ce tournant dans la politique étrangère suédoise a également contribué à apporter la paix dans la péninsule scandinave. L'histoire de cette dernière a pourtant été marquée pendant plus de 1000 ans par les guerres et les conflits incessants entre les différentes puissances régionales.

Au carrefour de cultures différentes, la région nordique et baltique a longtemps été un espace de séparation et d'échanges. La mer Baltique, qui borde les côtes de trois pays nordiques — la Finlande, la Suède, et le Danemark —, a représenté un enjeu de pouvoir important tout au long de l'histoire de ces pays. Son contrôle permet de s'assurer des avantages économiques, commerciaux et stratégiques. Âprement disputée, cette région a été au cœur des rapports de puissance en Europe du Nord. En témoignent les raids des vikings suédois (Varègues) au sud et à l'est de la mer Baltique entre le VIII<sup>e</sup> et le XII<sup>e</sup> siècles, ainsi que les croisades lancées plus tard par le Danemark sur les peuples païens baltes

<sup>47</sup> Après le traité de Kiel en 1814, le royaume du Danemark et de Norvège, ancien allié de Napoléon, se voit imposer par les vainqueurs de la France la

cession de sa province norvégienne à la Suède. Le refus norvégien et sa déclaration d'indépendance provoquent l'intervention militaire de la Suède.

(notamment en Estonie) entre le XII<sup>e</sup> et le XIII<sup>e</sup> siècles, avant l'invasion — ou la colonisation — de la Finlande par la Suède au XIII<sup>e</sup> siècle. Verront ensuite s'opposer les royaumes de Suède, du Danemark, de Pologne, ainsi que le grand-duché de Lituanie et bien sûr l'empire de Russie pour cette hégémonie nordique. De sorte que la mer Baltique deviendra tour à tour un « lac » danois (XIII<sup>e</sup>-XV<sup>e</sup> siècles), puis suédois durant l'apogée de l'Empire de Suède (XVI<sup>e</sup>-début XIX<sup>e</sup> siècles) avant d'être dominée par la puissance russe.

L'établissement d'une politique de neutralité en Suède à partir de 1814 a certes permis au royaume de connaître une nouvelle ère de prospérité et de se rapprocher de ses voisins scandinaves grâce à de nouvelles relations apaisées — notamment avec le Danemark<sup>48</sup> — mais elle reste le seul pays nordique dont le statut de neutralité a résisté jusqu'à nos jours<sup>49</sup>. Le Danemark, tout comme la Finlande et la Norvège, ne connaîtront pas le même sort.

La défaite danoise durant les guerres du Schleswig-Holstein au XIX<sup>e</sup> siècle, opposant le royaume du Danemark à l'impérialisme germanique, conforte Copenhague dans l'idée d'un repli du pays sur la scène européenne. Il en va de même pour la Norvège, qui gagne son indépendance en 1905, et de la Finlande, indépendante en 1917. Alors que dans les années 1930, les nuages de la guerre planent dans le ciel européen, ces trois pays, confrontés à la menace allemande (Norvège, Danemark) et soviétique (Finlande), s'empressent de déclarer leur neutralité. Cependant, seule celle de la Suède survivra à l'épreuve de la Seconde guerre mondiale, après l'invasion de la Finlande par les troupes soviétiques en novembre 1939<sup>50</sup>, puis du Danemark et de la Norvège par l'armée allemande en 1940.

Alors qu'à partir de 1945, l'Europe est plus que jamais divisée et sous la menace d'un nouveau conflit mondial, la période de guerre froide vient consacrer la neutralité

<sup>48</sup> Cette époque verra naître la notion de scandinavisme, centrée autour de l'idée d'une union et d'une homogénéité culturelle et politique naturelle entre les pays nordiques.

<sup>49</sup> Si on exclut les tensions armées sur la frontière suédo-norvégienne en 1905 lors de l'indépendance de la Norvège.

<sup>50</sup> Cette guerre — la guerre d'Hiver — sera particulièrement dure et marquera durablement l'identité de la politique étrangère finlandaise ainsi que ses rapports avec son voisin soviétique durant toute la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle.

suédoise. Malgré des discussions et des accords secrets engagés avec l'OTAN prévoyant l'arrivée d'une aide militaire en cas d'invasion de la Suède par l'URSS, le pays continue de maintenir et d'affirmer sa ligne neutre<sup>51</sup>. Plus que cela, elle incarne véritablement la troisième voie et commence alors à nouer des relations diplomatiques étroites avec la plupart des pays non-alignés. Ce refus d'alliance avec l'Est et l'Ouest va non seulement caractériser la politique étrangère de la Suède, mais va également constituer un marqueur d'identité nationale pour la société suédoise.

Dans le même temps, ce statut unique en Europe qu'est la neutralité suédoise, s'il restait légitime au regard du contexte géopolitique de l'époque et de l'histoire et la culture politiques de la Suède, n'en demeurerait pas moins risqué, plaçant le pays dans une situation délicate. La Suède, prise en tenaille entre les deux blocs, dut alors asseoir la viabilité de sa position afin de conserver une autonomie politique et stratégique, et ainsi prévenir tout risque de pression extérieure. Le déficit de puissance

et l'absence de soutien militaire (officiel) ont contraint la Suède à porter sa voix avec plus de force au sein des instances internationales et à renforcer sa crédibilité en tant que pays neutre et chef de file de la troisième voie. Le choix suédois de la neutralité va ainsi expliquer l'important activisme international de la Suède et sa présence plus marquée dans les structures internationales, en particulier à l'ONU. Cette politique pose là les bases du *soft power* actuel suédois (image d'un pays incarnant la troisième voie et au rôle de médiateur, prônant les résolutions pacifiques des conflits, le dialogue et le consensus, engagé dans l'aide au développement et l'aide humanitaire).

Mais avant d'aller plus loin dans l'analyse des politiques de neutralité des pays nordiques et des différentes nuances qui les caractérisent, il convient de se pencher sur la définition même des concepts de neutralité et de non-alignement.

---

<sup>51</sup> En réalité, il est fort probable que le KGB ait eu connaissance du rapport secret entre la Suède et l'OTAN. Cela explique sans doute la prudence

soviétique en Europe du Nord, Moscou étant désireuse de ne pas pousser la Suède à adhérer pleinement au traité Atlantique.

## NEUTRALITÉ ET NON-ALIGNEMENT

Rares sont les pays à incarner et à symboliser autant le concept de neutralité que la Suède, en dépit de ses zones d'ombres durant la Seconde guerre mondiale et la guerre froide. En réalité, la Suède n'est pas la seule nation d'Europe du Nord à porter une telle politique étrangère, puisque la Finlande a adopté depuis plusieurs décennies une approche similaire dans ses relations internationales. Quant aux autres pays nordiques (Islande, Danemark, Norvège), tous ont rejoint l'OTAN après avoir mesuré la faiblesse de leur système de défense et de dissuasion, que seul l'appareil militaire américain peut compenser. La Suède et la Finlande sont donc les seuls pays nordiques à arborer une politique de neutralité depuis la fin de la Seconde guerre mondiale. Il existe néanmoins certaines nuances à bien saisir dans l'approche des concepts de neutralités tels qu'ils sont appliqués dans ces deux pays.

Fondamentalement, une politique de neutralité définit « une attitude, une situation d'un État qui reste volontairement en dehors d'un conflit armé déterminé »<sup>52</sup>. Cette définition assez large laisse la place à différentes interprétations de la neutralité. La mise en place de politiques de neutralité découle souvent d'un acte politique institutionnalisé. De sorte que dans de nombreux États, c'est bel et bien la Constitution qui reconnaît et garantit la neutralité comme fondement de la politique étrangère du pays. Le meilleur exemple de cette neutralité dite « conventionnelle » reste encore la Suisse, dont la Constitution dispose que sa politique étrangère ne peut être dissociée d'une ligne neutre. L'exemple suisse s'inscrit dans une définition d'une neutralité caractérisée comme imparfaite ou artificielle<sup>53</sup>. Dans ce cas-là, la politique de neutralité du pays est dictée par un cadre juridique bien défini, que ce dernier soit établi volontairement par les organes dirigeants, ou selon les termes d'un accord bilatéral ou multilatéral avec une ou plusieurs autres puissances.

<sup>52</sup>

CNRTL, <https://www.cnrtl.fr/definition/neutralit%C3%A9>

<sup>53</sup> Elise BERNARD, « Neutralité et non-alignement en Europe », *Les Cahiers de l'Irice*, n°10, janvier 2013.

Cette forme de neutralité n'est cependant pas la seule en Europe. Par le passé, des schémas relativement différents de neutralité se sont révélés qui nécessitent quelques distinctions. La « neutralité armée » permet à un État neutre de mobiliser ses forces armées en vue de faire respecter ses droits de pays neutre tandis que la « neutralité bienveillante » caractérise l'attitude d'un État neutre qui favorise l'un des belligérants<sup>54</sup>. Toutes deux se réfèrent à des formes de neutralité qui échappent le plus souvent à un cadre juridique et institutionnel précis. Contrairement à la Suisse, ces logiques de neutralités répondent à des enjeux et des configurations politiques, économiques et militaires relativement conjoncturels.

Dans ces cas de figure, et par opposition à une neutralité conventionnelle, on parle alors de « neutralité naturelle ». Cela concerne notamment la Suède et la Finlande, dont les politiques de neutralité ne sont déterminées par aucune structure juridique. En n'engageant que la volonté de l'État, cette absence de cadres juridique et institutionnel national ou international, s'il confère aux pays en question une liberté et

une indépendance appréciables en termes de politique étrangère, peut également révéler le manque de crédibilité de ce projet. C'est là la faiblesse de ces politiques de neutralité à laquelle s'expose la Suède et la Finlande, qui devront dès lors redoubler d'effort sur la scène internationale pour réaffirmer leur poids politique et ainsi assurer la fiabilité de leur position.

Quant au non-alignement militaire, il s'agit simplement de n'entrer dans aucun système globalisé d'alliance militaire. Bien que distinct du concept de neutralité, il constitue son prolongement naturel en temps de paix : le refus pour un État d'entrer dans un système d'alliance, qui l'obligerait à s'engager dans un conflit en cas de guerre ou de crise sécuritaire. Cette logique était particulièrement pertinente pour la Suède et la Finlande durant la guerre froide, où les deux pays jouaient le rôle de glacis mais aussi d'intermédiaires dans le dialogue Est-Ouest. Le non-alignement militaire constitue alors la base essentielle de toute forme de neutralité (plus spécifiquement pour les pays nordiques), indispensable à ces « petits pays » dans un espace géopolitique divisé entre deux

---

<sup>54</sup> CNRTL.

superpuissances. Il n'est pas antinomique à cette neutralité car il n'en représente que le degré le moins contraignant. C'est également le constat de Möller et Bjereld<sup>55</sup>, qui distinguent quant à eux nettement le concept de non-alignement militaire et celui de neutralité. Pour eux, le non-alignement représente la base la plus élémentaire d'une politique de neutralité. Si la neutralité peut ainsi donc représenter un élément inamovible de la politique étrangère d'un pays, le non-alignement pourrait en réalité se révéler dispensable dans certaines situations, et par conséquent susceptible d'être interprété différemment, voire complètement abandonné.

Enfin la notion de « post-neutralité » caractérise quant à elle des pays dont la politique étrangère ainsi que les discours – notamment rétrospectifs – s'éloignent de leur ligne habituelle de neutralité. Ce changement est souvent imposé par un changement profond de l'ordre géopolitique mondial et régional, rendant inutile un

retrait de ces pays sur la scène internationale. La Suède et la Finlande partagent ici encore cette position d'abandon progressif de leur neutralité.

### **LA NEUTRALITÉ NORDIQUE : UN MYTHE ?**

Si la Suède, tout comme la Finlande, ont longtemps semblé suivre une ligne de neutralité armée<sup>56</sup>, Helsinki et Stockholm ont dû faire face à une nouvelle situation après l'effondrement de l'URSS en 1991 et la reconfiguration des rapports de pouvoirs mondiaux ainsi que de l'espace géopolitique européen. La neutralité, qui a pourtant défini la politique étrangère de ces pays pendant près de 50 ans, avait-elle encore une raison d'être ? C'est à cette question que la Suède et la Finlande ont été confrontées dans les années 1990. Elles ont dû faire face à des choix déterminants pour le futur de leur politique sécuritaire.

<sup>55</sup> Hans LÖDEN, « Reaching a vanishing point? Reflections on the future of neutrality norms in Sweden and Finland » in *Cooperation and Conflict*, n°47(2) 271–284, SAGE, 2012.

<sup>56</sup> Les deux pays ont entretenu un outil militaire conséquent durant une grande partie de la guerre froide. Le budget suédois alloué à la défense a ainsi

représenté pas moins de 10% du PIB national dans les années 1960. Dans le même temps, la Suède a développé le concept de « défense totale », qui prévoyait l'engagement des corps militaire et civil suédois pour la défense du territoire national en cas d'attaque.

Compte tenu de leur position géographique dans l'environnement immédiat de la Russie, le simple fait que ces pays n'aient pas souffert d'intervention militaire ou de pressions diplomatiques majeures soviétiques a pendant de nombreuses années légitimé leur posture neutre.

Cependant, ce schéma cesse d'exister avec la disparition de la menace en provenance de l'Est. La disparition de l'URSS et la politique de la main tendue menée par l'Union européenne vers la nouvelle fédération de Russie (encouragée par Stockholm et Helsinki) allègent la pression qui pesait jusqu'alors sur le flanc oriental des pays nordiques. En outre, la Finlande, mais surtout la Suède, ont été au centre de vives critiques de la part d'autres pays mais aussi de leur propre corps social et politique, dénonçant l'isolationnisme égoïste de ces pays nordiques dans la lutte militaire, mais aussi idéologique de la guerre froide. Ce manque de solidarité a ainsi pu contribuer à un sentiment de culpabilité en Suède et en Finlande, expliquant, en partie, le rapprochement vers l'Union européenne, mais aussi vers l'OTAN, initié dès les années 1990. Bien sûr, les anciens paradigmes sécuritaires ne s'appliquent alors plus, et la Suède – et dans

une moindre mesure la Finlande – peut alors pleinement s'engager dans cette voie sans s'attirer les foudres de Moscou.

Ce rapprochement ne peut néanmoins s'effectuer pleinement sans action concrète qui puisse attester de la volonté de Stockholm d'intégrer le bloc occidental. Ainsi, en dépit des réticences d'une partie de son opinion publique et de quelques partis politiques (essentiellement les socialistes), la Suède et la Finlande rejoignent ensemble l'Union européenne le 1<sup>er</sup> janvier 1995. Il semble d'ailleurs que le sort de la Suède soit indissociable de celui de la Finlande. Ces deux pays partagent une longue histoire commune, mais surtout font face à la même problématique stratégique, celle d'une intégration vers l'Ouest tout en évitant de fragiliser l'ordre et l'équilibre sécuritaires avec la Russie dans la région.

Cette adhésion au projet européen vient attester et confirmer le tournant nordique vers l'ouest. Beaucoup estiment cependant que l'intégration de la Suède et de la Finlande à l'Union européenne, si elle répond évidemment à des raisons économiques mais aussi symboliques (ces pays viennent ainsi apporter une crédibilité à leur attachement aux valeurs occidentales), marque également une

rupture sans précédent dans la politique de neutralité de ces deux pays. Et de fait, Stockholm et Helsinki, en entrant sans conditions dans l'Union européenne, adhèrent certes à un projet politique, mais rejoignent aussi *de facto* sa structure militaire en incorporant les programmes de défense et de sécurité européens. Pour la première fois depuis 200 ans, la Suède se voit donc intégrée à un système multilatéral de défense.

Les années 1990 représentent un tournant majeur dans la politique étrangère suédoise, puisque c'est au cours de cette décennie que la Suède, pourtant acteur prépondérant depuis des années au sein des opérations de résolution de conflit et de maintien de la paix menées par l'ONU, commença à participer directement à des missions dirigées par l'OTAN<sup>57</sup>. L'Organisation des Nations Unies représentait pourtant la structure incontournable dans laquelle opérait la Suède à l'international, et son mandat demeurait un prérequis indispensable à toute implication des forces armées suédoises en dehors du territoire national. L'ONU permettait à la Suède

d'affirmer sa présence et son discours sur la scène internationale, tout en confortant son image de pays médiateur, crédibilisant là un peu plus sa posture de neutralité.

Mais ce virage vers une structure explicitement militaire ne s'arrête pas là. La Suède ira même plus loin, puisqu'en février 2005 Stockholm déclarera que l'ONU n'est plus en mesure de remplir efficacement ses missions de protection dans des contextes de crises sécuritaires. Cette déclaration vient confirmer le choix suédois de développer différentes alternatives complémentaires à la structure onusienne, parmi lesquelles l'OTAN, mais également l'Union européenne, sont les plus privilégiées. La présence de plus en plus marquée de la Finlande et de la Suède dans les activités de l'OTAN se manifeste notamment par la participation des deux pays dans la Responsible Force ou encore l'IFOR en Afghanistan, ainsi que leur adhésion au Partnership for Peace (1994). Dans cette perspective, l'objectif est, au moyen d'une collaboration rapprochée, de développer une interopérabilité poussée entre d'une part les forces suédoises et

---

<sup>57</sup> Opérations de maintien de la paix en 1993 en Yougoslavie non pas sous l'égide de l'ONU mais bel et bien de l'OTAN.

finlandaises, et de l'autre les troupes de l'OTAN afin d'assurer une défense optimale des territoires nordiques en cas d'attaque. Cela permet également d'améliorer la coopération nordique et baltique en matière de défense, puisque l'ensemble des pays riverains appartient à l'OTAN.

Quant à l'Union européenne, la signature de la clause de solidarité, incluse dans le traité de Lisbonne, par le parlement suédois en 2008 permet désormais, aux yeux de Stockholm, d'articuler la politique étrangère et de sécurité commune (que la Suède a intégrée en 1995) autour des mécanismes européens de solidarité. Cela permettrait en théorie de garantir à la Suède un outil de défense et de sécurité dissuasif, à même de renforcer directement la sécurité territoriale du pays. Néanmoins, devant la réticence de certains, le caractère politique, et non militaire de l'Union européenne et de cette clause de solidarité fut avancé par le gouvernement suédois pour justifier son adoption par la Suède qui, officiellement, suit toujours sa ligne de non-alignement militaire. Pour la Finlande, également signataire de cette clause, le développement d'une solidarité sécuritaire en Europe est encore plus important. Helsinki, plus

pragmatique que Stockholm, ne s'est pas embarrassée de tels principes. Dès son adhésion à l'Union européenne, la Finlande a considéré le volet défensif et sécuritaire de la politique européenne comme un nouveau pan indispensable à son appareil de défense. Ainsi, très tôt, la Finlande s'est révélée être un membre extrêmement actif et impliqué dans la PESC.

Plus généralement, un tel rapprochement avec l'OTAN vient traduire après 2008 mais surtout 2014, une réorientation de la politique étrangère suédoise. Cette dernière, basée depuis le début des années 2000 sur une stratégie de *global responsibility*, se recentre désormais sur des préoccupations sécuritaires d'ordre régional et sur la défense concrète du territoire national. À ce stade, le besoin d'un appui dissuasif ainsi que d'un outil militaire viable et crédible pour mener à bien la défense de la région baltique et nordique devient indispensable. Il apparaît clairement que la Suède, malgré sa collaboration fructueuse avec la Finlande et les différents pays baltes, ne peut, au vue des moyens dont elle dispose, assurer seule cette défense. Cette priorité donnée à l'OTAN n'empêche toutefois pas la Suède et la Finlande d'approfondir d'autres options, en particulier celle européenne.

Les liens étroits qu'ont su tisser la Suède et la Finlande avec l'OTAN ne peuvent cependant pas garantir à ces deux pays une protection infaillible en cas de crise sécuritaire dans la région, de même que les mécanismes européens de solidarité armée, sur lesquels se repose également la Suède, se révèlent insuffisants. En effet, le respect de la clause de solidarité du traité de Lisbonne par les États européens demeure largement incertain dusse un conflit éclater en Europe. En l'état actuel des choses, seule l'adhésion officielle de la Finlande et de la Suède à l'OTAN leur permettrait de bénéficier d'une couverture militaire crédible et efficace tel que garantie par l'article 5 du traité Nord-Atlantique. La question d'une adhésion à l'OTAN fait néanmoins l'objet d'âpres débats dans les deux pays nordiques.

Toujours est-il qu'il que l'étroite coopération entre la Suède et l'OTAN initiée il y a désormais près de 30 ans, ainsi que l'implication plus prononcée de Stockholm dans l'EDSP et la CFSP de l'Union européenne, font du pays un élément important et reconnu de structures militaires multinationales. Surtout, elle révèle l'ambivalence certaine de la Suède et l'ambiguïté de sa position de non-aligné

militaire. Il faut notamment noter l'omission dès 1998 de toute référence au non-alignement lors de la présentation de la politique étrangère du gouvernement suédois, qui préfère mettre en avant une approche de l'engagement de la Suède sur la scène internationale basée sur la solidarité, la coopération et la responsabilité. Malgré cette situation, la Suède continue régulièrement de réaffirmer son statut de pays non-aligné, élément central de son identité et de sa ligne en matière de politique étrangère. Si l'idée de non-alignement n'est pas encore totalement enterrée en Suède, il n'en n'est pas de même pour la neutralité suédoise.

Alors que celle-ci formait le cœur de la politique de sécurité de la Suède, ce concept a été progressivement abandonné. Celui-ci a cessé d'être le prolongement logique et immuable du non-alignement pour n'être plus que considéré comme une option disponible pour l'État suédois. Ce dernier se réserverait dès lors le droit souverain d'entrer en conflit au côtés d'alliés politiques et militaires, comme les liens bilatéraux et multilatéraux établis de manière formelle (Union européenne) ou informelle (OTAN) le lui permettent. Mais alors qu'en 2003 la mention de neutralité

disparaissait pour la première fois des déclarations officielles du gouvernement suédois, ce n'est qu'en 2007 que la Suède reconnaît que l'implication du pays dans de nouveaux mécanismes multilatéraux de défense et de sécurité représentait une rupture inédite avec sa ligne traditionnelle de neutralité. Or, il est maintenant clair que le maintien officiel du non-alignement ne reflète plus la position de la Suède sur sa politique sécuritaire. En réalité, le non-alignement suédois fait davantage figure de reliquat, symbole affiché de la persistance d'une neutralité suédoise encore fortement ancrée dans les représentations collectives, mais appartenant désormais au passé. Néanmoins, si un tel changement est acté, et si la Suède — mais aussi la Finlande — ont délaissé leur neutralité historique pour présenter aujourd'hui une ligne de post-neutralité, ces pays ne peuvent toutefois pas consumer trop brusquement cette rupture. Pourquoi alors une telle prudence ?

## **LA NEUTRALITÉ, UN ENJEU DE POLITIQUE INTÉRIEURE**

Bien sûr, le réveil de la puissance russe à l'Est peut expliquer les réticences de

Stockholm et Helsinki à présenter explicitement leur changement stratégique et leur rapprochement vers l'OTAN. Mais généralement, si le déficit de puissance de la Suède depuis le XIX<sup>e</sup> siècle et celui de la Finlande au XX<sup>e</sup> siècle leur commandaient une politique de neutralité face aux puissances environnantes comme la Russie ou l'Allemagne, l'effondrement de l'URSS a permis aux deux pays de s'extirper de cette condition sécuritaire qui entravait alors la liberté de leur politique étrangère. Malgré l'avancée du rapprochement de la Suède et de la Finlande avec les systèmes politiques et militaires occidentaux, celles-ci ont manié une communication extrêmement prudente afin de présenter ces revirements comme le prolongement (voire l'incarnation) de leur neutralité et de leur activisme humanitaire dans le monde. Cela est particulièrement vrai pour la Suède. Dès la fin des années 1990, celle-ci s'est attachée, dans le cadre de la politique de défense et de sécurité européenne, à faire opérer une distinction par Bruxelles entre les missions de défense territoriale d'une part, et de l'autre, celles de résolution de crise, où pourrait intervenir la Suède. Le but étant alors d'appuyer la légitimité et la crédibilité de l'adhésion de la Suède à

l'Union européenne, tout en la conciliant avec le respect de ses valeurs de neutralité. La même logique est à l'œuvre lorsque la Suède intervient directement dans les opérations de l'OTAN : celles-ci s'inscrivent invariablement dans des missions de maintien de la paix. La Suède peut donc continuer à se présenter en dehors de mécanismes d'alliances.

Cependant, si la pleine adhésion – qui consacrerait la fin définitive de la politique de neutralité – divise la Finlande et la Suède, ce n'est pas tant par crainte d'une déstabilisation de l'ordre sécuritaire en Europe du Nord, mais bien parce que cette question revêt aujourd'hui des enjeux de politique intérieure davantage que de politique extérieure dans ces pays. Depuis le début du siècle dernier, la neutralité et le non-alignement suédois ont permis au pays d'échapper aux affres des deux guerres mondiales puis de conserver une liberté appréciable durant la guerre froide. C'est autour de ce trait unique en Europe que s'est construite la politique étrangère, mais également une part de l'identité du pays. Pourtant, et bien que le déterminisme géopolitique suédois induit par la dualité des relations internationales durant la guerre froide ne vaille plus à l'heure

actuelle, la neutralité du pays continue de représenter un marqueur d'identité nationale pour une grande partie de la population. Les questions sécuritaires en mer Baltique et en Arctique ont certes ranimé le débat sur la question du non-alignement militaire, mais la grande polarisation de la classe politique et de la société suédoises autour d'une éventuelle adhésion du pays à l'OTAN illustre bien le fort attachement en Suède à la politique de neutralité. Loin d'une logique stratégique, la volonté de la Suède de conserver officiellement son non-alignement et sa neutralité rejoint des préoccupations de politique intérieure : le choix d'entrer à l'OTAN condamnerait tout gouvernement à l'origine de cette initiative, puisque cette entrée nécessiterait alors un consensus général à la fois politique et populaire qu'un référendum ne peut procurer aujourd'hui. Cette lecture culturelle de la politique sécuritaire de la Suède condamne le pays à demeurer prisonnier d'une conception trop identitaire et idéologique d'une neutralité désormais dépassée. Celle-ci conserve néanmoins une grande portée symbolique, en Suède mais aussi à l'étranger, et par conséquent empêche toute rupture trop brusque avec cette ligne.

Comme évoqué plus haut, la neutralité suédoise est aujourd'hui indissociable de l'identité politique de la Suède, tant sur la scène nationale et européenne qu'internationale. Elle renvoie l'image d'une nation dont l'action dépasse ses intérêts propres pour s'investir dans les grandes causes humaines de son temps, en vertu des grands principes qui ont forgé son identité nationale et son État providence : le partage et la solidarité. En ce sens, la politique de neutralité et de non-alignement suédoise s'avère être autant un but qu'un moyen d'exprimer et de consolider l'influence du pays sur la scène internationale. La Finlande quant à elle se démarque de la Suède sur ce point, puisque son non-alignement s'inscrit davantage dans une vision réaliste de sa neutralité, liée à des préoccupations sécuritaires directes et concrètes.

En effet, le cas finlandais, malgré de nombreux points communs, est quelque peu différent. À l'instar de son voisin suédois, la Finlande a également appliqué une politique de non-alignement après la fin de la Seconde guerre mondiale. Le sentiment d'appartenance au bloc occidental ainsi que la vive hostilité à l'encontre de l'URSS suite à l'invasion de 1939 ne suffisent

néanmoins pas pour la Finlande à adhérer à l'OTAN. En effet, un facteur de poids est à prendre en compte dans l'équation finlandaise : la proximité directe du pays avec le géant russe. Contrairement à la Suède, qui pouvait se reposer sur un complexe militaro-industriel florissant (artillerie Bofors, ingénierie et construction aérienne Saab) et qui bénéficiait d'une configuration géographique avantageuse (protégée par la mer Baltique à l'Est, par le détroit de l'Øresund au Sud et au Sud-Ouest, et par ses chaînes montagneuses au Nord et à l'Ouest), la Finlande partage elle plus de 1300 km de frontière terrestre avec la Russie sur de vastes étendues essentiellement planes. C'est bien cette menace directe qu'a longtemps fait peser l'URSS – puis à nouveau aujourd'hui la Russie – sur la Finlande, qui a dicté le choix d'Helsinki de refuser toute alliance militaire, en temps de paix comme en temps de guerre. L'extrême dépendance économique et énergétique du pays à Moscou ne permet pas, là non plus, à la Finlande de s'émanciper et de regagner une ligne sécuritaire souveraine.

La politique étrangère de la Finlande a ainsi longtemps été en partie muselée par les liens inextricables mais discrets tissés entre

les deux pays. Ce phénomène d'influence subi par la Finlande est devenu un exemple caractéristique de la domination que peut exercer une grande puissance sur un État dont l'attitude et la politique sont alors déterminées précisément par cette asymétrie de rapports de force. À tel point que ce phénomène a pris le nom de « finlandisation ». À bien des égards, cette approche finlandaise peut donc apparaître comme une neutralité forcée. Aujourd'hui cependant, il apparaît que la Finlande, à l'inverse de la Suède, adopte une posture plus pragmatique. Certes, la présence pour le moins encombrante du voisin russe limite les chances d'une future entrée de la Finlande dans l'OTAN, mais l'agressivité russe dans la région baltique depuis 2014 remet en question la ligne finlandaise de non-alignement. Comme en Suède, le soutien à une adhésion à l'OTAN s'est renforcé ces dernières années, mais il reste, dans le cas de la Finlande, encore trop peu important pour être considéré de manière sérieuse. Toutefois, à la différence de la Suède, cet attachement au non-alignement est surtout motivé par un raisonnement

stratégique et pragmatique, ancré dans une logique réaliste des relations internationales. En décembre 2017, le premier ministre finlandais a néanmoins réaffirmé l'importance du non-alignement de la Finlande dans un contexte régional de tensions accrues avec la Russie<sup>58</sup>.

Si la volonté de ménager la Russie tout en intégrant des structures multinationales de défense et de sécurité répondant à ses intérêts sécuritaires nationaux et régionaux peut être perçu comme le maintien d'un exceptionnalisme finlandais, on peut gager qu'elle n'hésitera pas à abandonner cette posture si cette dernière n'est plus tenable. L'attache idéologique de la Finlande à sa politique de neutralité n'étant pas aussi importante qu'en Suède, la position de neutralité de la Finlande est donc plus susceptible d'évoluer vers une adhésion complète à l'OTAN en cas d'importante dégradation du contexte sécuritaire dans la région. Ce pragmatisme s'illustre par exemple par l'effacement de la mention de neutralité dans les documents gouvernementaux, là où au contraire le non-alignement est souvent rappelé. Il est clair

<sup>58</sup> Tuomas FORSELL, Jussi ROSENDAHL, « Finland should stay militarily non-aligned: prime minister », *Reuters*, 4 Décembre 2017.

que la Finlande souhaite désormais se doter d'un cadre conventionnel plus flexible afin de pouvoir réagir et s'adapter avec plus d'efficacité en cas de crise. Le non-alignement fournit des garanties de sécurité face à la Russie, mais la neutralité ne représente plus le fondement de la politique étrangère de la Finlande.

### **LE *NORDEN* : UNE RÉGION DIVISÉE ?**

Si les formes de neutralité et de non-alignement de la Suède et de la Finlande sont aujourd'hui chancelantes, à l'Ouest les pays nordiques ont résolument fait le choix d'intégrer le bord occidental par le biais d'une adhésion à l'Union européenne ou à l'OTAN. Après le refus de sa population d'adhérer à l'Union européenne lors de deux référendums (en 1972 et 1994), la Norvège continue de se maintenir à l'écart de la structure européenne. Elle a néanmoins bâti une relation étroite avec Bruxelles, grâce notamment à son entrée dans l'Espace économique européen (EEE) suite à la signature de l'accord européen de libre-échange. Ainsi, si elle ne dispose pas

d'un réel poids dans les mécanismes de prise de décision européens, son statut de principal producteur énergétique européen lui permet d'exercer une certaine influence. Son modèle de gouvernance, sa culture politique, son engagement dans l'aide internationale sont autant d'éléments qui ont contribué à construire, à l'instar de la Suède, le *soft power* norvégien. Ce dernier a permis à la Norvège de se faire entendre, tant sur la scène internationale qu'européenne. L'implication et l'action de la Norvège dans les politiques européennes se limitent néanmoins aux sphères économiques.

En dépit de relations bilatérales et multilatérales développées avec certains pays européens, la Norvège, mais aussi l'Islande, ont préféré se tourner vers les États-Unis. Il est certain que la position géographique de ces pays en Europe a façonné leur politique étrangère. Au sortir de la guerre, la Norvège et l'Islande, pays marins par excellence, se sont détournés du projet européen pour embrasser un avenir transatlantique. Leurs liens noués avec les États-Unis se manifestent en particulier en matière de politique sécuritaire. Moins exposée à de possibles menaces

extérieures<sup>59</sup>, Reykjavik, une fois libérée de la tutelle danoise<sup>60</sup>, n'a pas eu de réelles raisons de s'opposer à l'entrée du pays au sein de l'OTAN en 1949. Au contraire, la Norvège figurait, elle, en première ligne en cas d'invasion soviétique, tandis que l'arctique norvégien représentait une zone militaire et stratégique hautement sensible. Ces différents facteurs ont encouragé Oslo à rejoindre l'alliance Atlantique aux côtés de l'Islande et du Danemark en 1949. Le Danemark, pays nordique probablement le plus « continental », demeure encore à ce jour le seul à avoir intégré à la fois l'OTAN et l'Union européenne après que Copenhague ait rejoint la Communauté économique européenne en 1973. Enfin, parmi ces trois pays, seul le Danemark est membre de l'espace Schengen. Il en ressort une région nordique extrêmement hétérogène dont les pays demeurent engagés dans de multiples structures politiques, économiques et militaires. Deux pays (la Suède et la Finlande) sont restés positionnés officiellement sur leur ligne de non-alignement, trois pays ont rejoint

l'OTAN (Islande, Norvège, Danemark), alors que trois pays ont pris part à l'aventure européenne (Finlande, Danemark, Suède), parmi lesquels seule la Finlande a adopté la monnaie européenne. Ces différences et cette diversité dans le choix des orientations stratégiques et politique de chaque pays peuvent-elles affaiblir le poids de ces derniers sur la scène internationale ? Cette région nordique qui, au demeurant, présente une homogénéité certaine sur de nombreux points (historiques, politiques, linguistiques, culturels, économiques) ne peut-elle pas devenir, malgré ces différences, le théâtre d'une coopération sécuritaire sans équivalent en Europe ?

Si donc ces pays sont engagés dans une multitude d'organisations internationales, l'Islande, la Norvège et le Danemark, conscients de la faiblesse de leurs moyens militaires, se sont reposés très tôt sur l'organisation transatlantique pour assurer la défense de leur territoire — avec cependant certaines différences. La Norvège, malgré son choix d'adhérer à l'OTAN, partage de nombreuses similarités

<sup>59</sup> Le contrôle de l'Atlantique Nord représentait tout de même un enjeu stratégique de première importance durant la guerre froide. En atteste l'établissement de bases américaines à Thulé (Groenland) et à Keflavik, en Islande.

<sup>60</sup> L'Islande, autrefois province extra-marine danoise, a accédé à l'indépendance en 1944, après son occupation par les forces britanniques, malgré la déclaration de neutralité du pays quelques années auparavant.

avec la Suède et la Finlande. Elle ne subit évidemment pas la même pression russe que ses voisins à l'Est peuvent connaître en mer Baltique, mais son espace frontalier avec la Russie, au Nord, représente tout de même un nouvel enjeu sécuritaire pour le pays. Enfin, comme la plupart des pays nordiques, la Norvège est désireuse de conserver une importante souveraineté sur sa politique sécuritaire et extérieure.

L'OTAN permet bien sûr au pays, à la faveur de l'article 5 du traité Atlantique<sup>61</sup>, d'apporter de solides garanties sécuritaires. Mais la crainte d'un alignement, en matière de défense, des priorités norvégiennes sur les priorités américaines, au détriment des intérêts de la Norvège, a toujours constitué un motif de préoccupations pour les différents gouvernements norvégiens. À ce titre, l'emplacement stratégique de la Norvège dans un espace arctique de plus en plus disputé entre la Russie et l'OTAN, lui permet de se positionner avantageusement comme un élément incontournable du dispositif Nord-Atlantique en Europe. Cet avantage permet à la Norvège de s'assurer d'une certaine autonomie dans ses relations

bilatérales avec l'OTAN et Washington. Étrangement, la Norvège, bien que fidèle alliée des États-Unis et ayant par deux fois refusé l'Union européenne, s'implique de plus en plus dans la politique européenne de sécurité et de défense commune (PSDC). Il existe plusieurs raisons à cela. Le développement d'une force de défense européenne crédible ne peut être que bénéfique pour la Norvège, mais aussi, indirectement, pour l'OTAN. En effet, la PSDC n'est pas présentée comme une structure concurrente mais bien complémentaire à celle de l'organisation transatlantique. En y incorporant ses forces armées aux côtés des forces danoises, suédoises et finlandaises, la Norvège espère ainsi consolider la dimension nordique de la politique de défense et de sécurité européenne. La diversification de ses options stratégiques en matière de défense permet donc, outre l'amélioration de la coopération nordique, de profiter d'une marge de manœuvre appréciable et d'ainsi de diminuer la pression que peuvent exercer les États-Unis sur l'orientation stratégique du pays. Aux yeux d'Oslo, une meilleure PSDC implique de meilleures capacités

---

<sup>61</sup> L'article 5 du traité Nord-Atlantique introduit le principe de défense collective et instaure une

obligation de solidarité et d'entraide si un pays membre est attaqué.

européennes de défense, rendant plus important le rôle des pays européens – et nordiques – dans les relations transatlantiques entre l'Europe et l'OTAN<sup>62</sup>.

Le fait que la Norvège continue de se maintenir fermement en dehors de l'Union européenne lui donne la liberté de développer une coopération rapprochée avec les structures militaires européennes, sans crainte de les voir se substituer à l'OTAN. La position de la Norvège reflète surtout le dilemme inhérent à toute « petite puissance » : comme la Suède, la Norvège doit appréhender les nouveaux défis sécuritaires qui se présentent à elle au XXI<sup>e</sup> siècle, sans pour autant que sa participation au sein d'une structure militaire internationale signifie une perte de sa souveraineté sur ces questions. Bien que la Suède et la Norvège aient choisi des voies différentes, l'une privilégiant l'alliance militaire transatlantique tandis que l'autre s'en tenait à un système de neutralité et de non-alignement, la situation des deux pays est relativement similaire. Chacune tient

dans une vision réaliste des relations internationales. Si les options de la Norvège et de la Suède restent théoriquement limitées par le cadre exclusif ou contraignant de leur politique d'alignement militaire (OTAN) pour la Norvège ou de non-alignement concernant la Suède, ces deux pays développent aujourd'hui activement leurs coopérations bilatérales et multilatérales. D'un isolement relatif pendant la guerre froide, la Norvège comme la Suède semblent évoluer actuellement vers une approche plus réaliste et sélective concernant l'orientation de leur politique de coopération sécuritaire, désormais basée tant sur leurs capacités ainsi que sur leurs intérêts directs<sup>63</sup>. Dans un premier temps réticente à l'idée d'une coopération nordique, initiée depuis de nombreuses années par la Suède, la Norvège a désormais rejoint en 2008 le bataillon nordique (lui-même intégré au bataillon européen), créé en 2004 et incorporant des contingents de Suède, Finlande, Norvège, Estonie, Lettonie, Lituanie et d'Irlande.

<sup>62</sup> Nina GRÆGER, « Inside NATO – Outside the EU. Norwegian Security and Defence Policy in the High North », *National Defence University, Department of Strategic and Defence Studies, Series 4: working paper n°32*, 2009.

<sup>63</sup> James Larry TAULBEE, Ann KELLEHER, Peter C. GROSVENOR, « Lesser States and Niche Diplomacy », dans J. L. TAULBEE et al.(Ed.) in *Norway's Peace Policy*, 2014.

Autre trait commun à la Norvège et aux autres pays nordiques (et en particulier la Suède) : l'humanitarisme du pays et son engagement dans les initiatives de paix à travers le monde. En effet, la Norvège, elle non plus, ne se défait pas d'une certaine obligation humanitaire et plus généralement d'une importante activité sur la scène internationale. La Norvège participe ainsi activement aux missions de maintien de la paix, à l'aide au développement et à la lutte contre la pauvreté et la faim. On retrouve là les accents du *soft power* si caractéristiques de la Suède, et plus globalement nordique. Comme au Danemark, le nombre d'ONG norvégiennes à travers la planète est représentatif de leur importance dans la politique étrangère du pays. Elles permettent également de véhiculer une image positive d'un pays investi dans les grandes causes mondiales, et d'ainsi de rehausser le statut de la Norvège sur la scène internationale.

À l'Ouest, l'isolement géographique de l'Islande, perdue au milieu de l'Atlantique Nord, semble aussi se refléter dans sa politique étrangère. Si ce petit pays a toujours refusé une entrée dans l'Union européenne (afin notamment de protéger son économie maritime), ses certitudes ont

été ébranlées à la suite de la crise financière de 2008 qui a mené l'île au bord de la faillite. Mais après avoir procédé à une demande d'adhésion à l'Union européenne en 2009, le gouvernement islandais a suspendu sa candidature en 2013. Longtemps sous l'aile américaine depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, l'aide de Washington s'est allégée depuis la fermeture de la base militaire de Keflavik en 2006. Confrontée à une situation inédite depuis son indépendance en 1944, il semble que l'heure des choix ait sonné pour l'Islande. Si cette dernière ne peut se détourner de l'OTAN dont elle fait partie depuis 1949, de nouvelles opportunités s'offrent à elle aujourd'hui. De nombreux partenariats sécuritaires ont été conclus entre l'Islande et diverses puissances européennes comme le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, le Danemark et la Norvège. Ces rapports sont facilités par un cadre commun, celui de l'OTAN. Néanmoins la coopération islandaise englobe aussi d'autres pays nordiques, non-alignés : la Suède et la Finlande. Néanmoins l'Islande, en dépit d'une diversification de ses liens bilatéraux censés lui apporter une nouvelle assise sécuritaire depuis le retrait américain, reste encore fortement

dépendante du cap défini par l'OTAN. L'Islande, qui après la crise économique a tenté de développer ses relations avec la Chine et la Russie, s'est heurtée à la posture hostile de l'OTAN à l'encontre de Moscou.

Pour autant, l'Union européenne ne semble pas être une option viable sur les court et moyen termes pour l'Islande. Si le pays bénéficie de certains avantages économiques acquis grâce à son accès à l'Espace économique européen et par la signature du traité européen de libre-échange, Bruxelles n'est pas en mesure d'apporter à l'Islande un soutien politique, militaire et économique significatif. Le futur sécuritaire du pays semble plutôt se situer dans ses liens transatlantiques, notamment avec l'OTAN et le Royaume-Uni. Ce dernier pourrait s'avérer être un partenaire commercial de premier plan après le Brexit, notamment au sein de l'accord européen de libre-échange. Mais les intérêts communs islandais et britanniques concernent également le volet sécuritaire : tous deux membres de l'OTAN, l'Islande et le Royaume-Uni

souhaitent renforcer la présence militaire occidentale en Atlantique Nord<sup>64</sup>. Dans ce contexte, l'Islande retrouverait l'importance stratégique qu'elle connaissait durant la guerre froide, en regagnant son rang d'avant-poste dans les marges arctiques de l'Europe. Ce rapprochement de l'Islande avec le Royaume-Uni peut augurer d'un alignement de plus en plus accentué sur l'alliance Atlantique, malgré la participation islandaise active aux programmes de coopération nordiques (Conseil nordique, NORDEF<sup>65</sup>). L'absence de l'Islande au bataillon nordique européen est révélatrice du désintérêt islandais pour le projet européen de défense et de sécurité.

Quant au Danemark, il se distingue par le choix dès son entrée dans l'Union européenne en 1973, de ne pas adhérer à la politique étrangère et de sécurité commune européenne. Cela explique son absence du bataillon nordique. Bien qu'impliqué avec sérieux dans les affaires européennes, l'importante dépendance du pays vis-à-vis du Royaume-Uni, l'un de ces principaux

<sup>64</sup> Baldur THORHALLSSON, « A small state in world politics: Iceland's search for shelter », *Icelandic Review of Politics and Administration*. Special Issue on power and democracy in Iceland

(61-82), Institute of Public Administration and Politics, Reykjavik, Islande, 2018.

<sup>65</sup> Programme de Coopération de défense nordique regroupant l'Islande, la Norvège, le Danemark, la Suède et la Finlande.

partenaires commerciaux définit également sa politique étrangère. Comme Londres, Copenhague, membre de l'OTAN, s'applique à suivre la ligne américaine avec un solide engagement danois dans les différentes interventions des États-Unis et de ses alliés ces dernières années. Il est indéniable que le Danemark, plus que la Norvège, privilégie, comme l'Islande, ses relations avec l'OTAN, le Royaume-Uni et les États-Unis, qui présentent aujourd'hui le plus de garanties économiques et sécuritaires pour le pays. Le Danemark reste toutefois fortement impliqué dans les opérations de maintien de la paix à travers le monde, le plus souvent sous mandat de l'ONU. Il a notamment contribué à améliorer la vitesse de réaction de l'ONU dans des situations de gestion de crise humanitaire ou sécuritaire, avec la création en 1996 d'une force armée rapidement déployable et opérationnelle dans de tels scénarios (la Brigade en attente d'intervention rapide)<sup>66</sup>, placée sous commandement danois.

L'Europe du Nord présente un visage divisé. Certains États ont fait le choix du non-alignement, d'autres ont préféré se placer sous la protection d'une alliance militaire multinationale, tandis que le projet européen réussissait à regrouper la plupart des pays nordiques. Tous néanmoins font face au même défi : comment surmonter leur déficit de puissance et assurer leur souveraineté en matière de politique étrangère et sécuritaire ? Les orientations de chaque pays nordique représentent autant d'approches différentes face à cette question. Mais la rigidité de ces lignes stratégiques commence à s'effriter depuis la fin de la guerre froide, à mesure que d'autres alternatives, d'autres structures de coopération de défense et de sécurité se développent. Aujourd'hui la Norvège ou la Suède s'accommodent relativement aisément de leurs anciennes politiques d'alliance ou de non-alignement par bien des égards trop restrictives. Le pivot norvégien effectué vers la politique étrangère et de sécurité commune illustre bien cette situation, tout comme l'accent mis par la Suède sur le rapprochement avec l'OTAN et l'amélioration de la structure de

<sup>66</sup> R.M CZARNY, « Security Policy - the Specific Approach of Norden », in *A Modern Nordic Saga*:

*Politics, Economy and Society*, Springer International Publishing, Suisse, 2017.

défense européenne. Dans ce paysage nordique, seuls l'Islande et le Danemark demeurent à part, résolument tournés vers l'Ouest, tandis que la Finlande se défait progressivement de l'emprise que possédait l'URSS puis la Russie sur sa politique étrangère. La Finlande participera notamment en 2020 à DEFENDER-Europe 20, plus grand exercice organisé par l'OTAN depuis plus de 25 ans.

Globalement, l'émancipation des pays nordiques des carcans sécuritaires traditionnels – jusqu'à aboutir sur certaines situations hybrides comme en Norvège ou en Suède où seul le poids de l'opinion publique demeure un obstacle – ouvre également la voie vers une meilleure coopération nordique. Un système basé sur

des interactions plus libres, renforçant l'interopérabilité et l'efficacité des forces armées nordiques en Europe du Nord, accordera à ces pays davantage de poids sur la scène européenne et internationale. En outre, tous ces pays partagent de nombreux traits communs, et généralement l'espace nordique profite d'une incroyable homogénéité, tant sur le point de vue historique, culturel, linguistique que politique. Leurs mécanismes de *soft power* (médiation, aide humanitaire) sont là aussi extrêmement semblables, tout en étant porteurs d'une identité typiquement nordique. Une mutation des anciennes logiques d'alliance et de non-alignement permettrait à l'Europe du Nord de devenir un pan essentiel des politiques de défense et de sécurité sur le continent européen.



# **Le mouvement des non-alignés : l'expérience partagée d'une doctrine neutraliste**

Nato TARDIEU

Analyste - Directeur du département cartographie

Institut d'Études de Géopolitique Appliquée

À la sortie de la Seconde guerre mondiale, les Empires coloniaux hérités des décennies passées sont encore quasiment intacts, et encore peu de pays ont gagné leur indépendance sur les puissances coloniales. Dans ces pays, le mouvement nationaliste prend de l'ampleur. Les discours humanistes d'appel à l'émancipation des peuples, l'asservissement violent des territoires colonisés au profit des métropoles et le manque de reconnaissance pour le sacrifice des troupes coloniales ayant combattu lors des deux Guerres mondiales raffermir l'envie d'émancipation. La défaite des armées européennes face aux forces de l'Axe au début de la guerre, notamment en Asie du Sud-Est contre le Japon – de surcroît un pays non occidental –, en Indochine, en Birmanie, en Malaisie, aux Philippines et en Indonésie, a déconstruit le mythe de l'invincibilité des forces coloniales. L'effervescence des classes populaires est portée par des chefs de file charismatiques. Qu'ils soient nationalistes, religieux ou communistes, ils appellent de leurs vœux à l'indépendance. Le processus de décolonisation est enclenché. Les mouvements indépendantistes, qu'ils soient armés ou non violents, prennent de

l'ampleur. Mais ils se heurtent rapidement à la réaction des puissances coloniales soucieuses de préserver leurs intérêts économiques, cruciaux dans une période d'après-guerre marquée par la misère sociale et la nécessité de reconstruction. Une longue période de négociations et de confrontations commence et, déjà, les deux grands vainqueurs de la Seconde guerre mondiale, États-Unis et URSS, cherchent à évincer les puissances coloniales pour leur propre profit, et ainsi affirmer leur statut de grande puissance. Les deux systèmes antagonistes, capitaliste et communiste, se lancent dans une course à l'hégémonie mondiale. Et pendant ces années d'après-guerre, les premiers pays asiatiques acquièrent leur indépendance – comme l'Inde en 1947 à la suite d'un mouvement non violent –, souvent au prix d'une guerre de libération longue et sanglante à l'image la guerre d'indépendance indonésienne (1945-1949) ou de celle du Viêt Nam, qui débute en 1945 et se conclut par la défaite de l'armée française à Dien Bien Phu et la signature des accords de Genève le 20 juillet 1954.

Mais ces accords marquent également la prise de relais de la puissance française en

Indochine par l'*US Army*. L'impact de cet événement est double : les colonisés prennent conscience à la fois de leur capacité d'émancipation par rapport aux forces coloniales, et du fait que cet impérialisme peut être aussitôt remplacé par un autre. Ces jeunes pays, où tout est à construire, se retrouvent sous la pression de la bipolarisation. Et, comme la guerre de Corée (1950-1953) l'a si bien prouvé, cet alignement à l'un ou l'autre bloc induit le fait de se retrouver en première ligne d'un conflit par procuration. Le rejet de cet alignement va s'incarner lors de la conférence de Bandung de 1955, événement historique qui a mené à faire de la neutralité entre les deux blocs une position de politique étrangère par la formation, plus tard, du mouvement des non-alignés. Mais que reste-t-il de la conférence de Bandung ? La question a été officiellement posée à la commémoration des 60 ans de la Conférence des pays du Sud qui a rassemblé, à Bandung<sup>67</sup> en avril 2015, un panel de 150 chefs d'États et de régimes très différents à tous les niveaux, une hétérogénéité qui avait d'ailleurs aussi

caractérisé la conférence de Bandung. Une seule ligne commune semblait alors les unir : le Sud, le non-alignement, la politique du « ni-ni », anti-bloc, ni soviétique ni occidental.

Cette voie médiane a-t-elle réussi à rester suffisamment unifiée au cours des années ? Quelle est la réalité de la neutralité du non-alignement ? Pourquoi ce mouvement perdure-t-il alors que la guerre froide est finie depuis presque quarante ans ?

### **LE CHOIX DE LA NEUTRALITÉ ENTRE BLOC DE L'EST et BLOC DE L'OUEST**

Plusieurs pays nouvellement indépendants, au premier rang desquels l'Égypte, l'Inde ou encore l'Indonésie, refusent de s'aligner à tel ou tel bloc, de peur de voir leur lutte indépendantiste s'arrêter à l'aune d'une nouvelle forme d'impérialisme et d'une guerre entre Est et Ouest à laquelle ils se sentent étrangers. L'alignement est vécu comme un obstacle à une souveraineté durement acquise et absolument contraire

<sup>67</sup> Plusieurs orthographes existent – *Bandoeng* (nl) ou *Bandoung* (fr) – mais nous lui avons préféré son orthographe indonésienne moderne : *Bandung*.

au puissant sentiment nationaliste. Les pays nouvellement ou prochainement indépendants ont peur de retomber dans une dépendance.

Ce sentiment de vulnérabilité est amplifié par la course aux armements, et notamment au développement des arsenaux atomiques, qui font craindre l'avènement d'une guerre nucléaire. La politique de rejet de l'alignement à l'Est ou à l'Ouest prend le nom de « non-alignement ». Cette idée du non-alignement, déjà développée autour de l'Inde en 1946, est en plein essor dans les pays du Sud<sup>68</sup> dans les années 1950. En effet, un an avant l'indépendance, le Parti du Congrès définit sa politique étrangère autour de cinq grands principes<sup>69</sup> : respect mutuel de l'intégrité territoriale et de la souveraineté ; non-agression mutuelle ; non-intervention dans les affaires intérieures ; égalité des droits et avantages

mutuels ; coexistence pacifique. Nehru déclare que l'Inde cherchera « à rester en dehors de la politique de puissance des groupes, alignés l'un contre l'autre, politique qui a conduit dans le passé à des guerres mondiales et qui peut à nouveau mener au désastre, et cela même sur une échelle encore plus large »<sup>70</sup>. Le 29 avril 1954, un accord de commerce est trouvé entre la Chine et l'Inde avec un transit des marchandises par le Tibet<sup>71</sup>. Cet état d'esprit apaisé des relations internationales est favorable au développement d'une coopération régionale asiatique auquel viennent s'ajouter, à la suite de la guerre de Corée, quelques pays africains.

La menace d'un nouveau conflit mondial est renforcée par le phénomène de construction d'alliances régionales, qui rappelle les processus de tensions post-guerre mondiale, dans les années 1950 :

<sup>68</sup> L'appellation « pays du Sud », ou plus simplement « Sud », désigne les pays caractérisés par un IDH et un PIB par habitant faible, en opposition aux « pays du Nord » plus développés. Même si cette expression manque de précision et de pertinence géographique, son utilisation nous a semblé plus pertinente que d'autres expressions géographiques employées (« pays en voie de développement », « pays les moins avancés », etc.) et concordante avec l'appellation officielle actuelle des Nations Unies, à l'instar de la « coopération Sud-Sud ».

<sup>69</sup> En sanskrit *Panch Shila*, inspiré de la tradition hindo-bouddhique qui inspira également le *Pancasila* indonésien, présenté en 1945. Doctrine étatique de coexistence pacifique : la croyance en une divinité unique, une Humanité civilisée, l'unité

de l'Indonésie, une démocratie guidée par la sagesse collective, et une justice sociale pour tous.

<sup>70</sup> Jawaharlal Nehru, *India's Foreign Policy: Selected Speeches, September 1946-April 1961*. New Delhi, Government of India, Ministry of Information and Broadcasting, 1971.

<sup>71</sup> L'annexion du Tibet par la Chine en 1951 avait causé un important incident diplomatique entre les deux pays, New Delhi servant de refuge au gouvernement théocratique tibétain, au Dalaï-Lama et à sa cour, l'Inde ayant par ailleurs le monopole des relations entre Lhassa et les pays non-communistes (cf. Claude ARPI, *Tibet, le pays sacrifié*, pp. 209 et 213-215, 2000).

l'OTAN<sup>72</sup> en 1949 ; l'ANZUS<sup>73</sup> en 1951 ; l'OTASE<sup>74</sup> en 1954 ; le Pacte de Bagdad<sup>75</sup> en 1955 ; et le Pacte de Varsovie<sup>76</sup> en 1955. En réaction, cinq pays asiatiques – le Sri Lanka (à l'époque « Ceylan »), la Birmanie, le Pakistan, l'Inde et l'Indonésie – se retrouvent dans la ville javanaise de Bogor le 28 décembre 1954. Cette réunion a pour but de préparer la conférence de Bandung et de choisir les invités. L'objectif est de créer une zone de paix et d'instaurer une coexistence pacifique entre les pays décolonisés. 29 pays sont sélectionnés parmi lesquels 6 pays Africains et 23 pays asiatiques – dont le Viêt Nam du Nord et le Viêt Nam du Sud, la République populaire de Chine, le Japon ainsi que la Yougoslavie communiste. C'est dans ce contexte que la conférence afro-asiatique de Bandung a lieu du 18 au 24 avril 1955. C'est la première fois que des chefs d'État africains et asiatiques se réunissent. C'est un sommet qui a marqué l'entrée des pays pauvres, pour la plupart nouvellement indépendants, sur la scène

internationale. La Conférence met un point d'honneur à appliquer le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, prévu par la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, ce qui lui donne cet aspect particulièrement anticolonial et anti-impérialiste. En ouverture de la conférence de Bandung, le 18 avril 1955, le premier président de la République indonésienne et héros de la guerre d'indépendance, Sukarno, prononça ce discours d'introduction resté célèbre :

*« Il y a précisément 180 ans de cela, Paul Revel chevaucha à minuit la campagne de la Nouvelle-Angleterre, prévenant de l'approche des troupes britanniques et du coup d'envoi de la Guerre d'indépendance américaine. La première guerre anticoloniale réussie de l'Histoire. Le poète Longfellow écrivit ceci sur cette chevauchée nocturne : "Un cri de défi et non de crainte, une voix dans l'obscurité, un coup à la porte et un mot qui résonne pour toujours". Oui ! Il résonne pour*

<sup>72</sup> Pays membres dans les années 1950 : États-Unis, Danemark, France, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Unis, Grèce, Turquie et Allemagne de l'Ouest.

<sup>73</sup> États-Unis, Australie et Nouvelle-Zélande.

<sup>74</sup> États-Unis, Grande-Bretagne, France, Australie, Nouvelle-Zélande, Thaïlande, Philippines et Pakistan.

<sup>75</sup> Turquie, Irak, Pakistan, Grande-Bretagne et Iran.

<sup>76</sup> Union soviétique, Albanie, Bulgarie, Roumanie, Hongrie, Pologne, Tchécoslovaquie et Allemagne de l'Est.

*toujours, comme les autres mots anticoloniaux qui nous ont apporté du réconfort dans les moments les plus sombres de notre combat. Faisons de cette conférence un grand succès, en dépit de la grande diversité qui existe parmi ses participants »<sup>77</sup>.*

On voit bien, par cette introduction, la présentation des deux pôles divergents qui structurent le groupe des futurs non-alignés : les régimes sont tiraillés entre les divisions induites par leurs obédiences politiques, culturelles et régionales et une cohésion autour du rejet contre toute forme d'impérialisme et la recherche du développement. Durant la conférence, il y a d'ailleurs une insistance dans les discours quant à l'application des Droits de l'Homme en général. L'idée est de lancer un message au reste du monde : les grandes puissances ont créé des institutions internationales et de grands discours humanistes, les pays décolonisés en sont déjà membres et les États encore colonisés ont vocation à le devenir. Mais il ne suffira pas d'une simple adhésion aux institutions internationales et une reconnaissance des

anciennes puissances coloniales, il faudra également passer par une véritable décolonisation des esprits pour arriver à créer durablement des mécanismes de collaboration pacifique qui ne sont pas seulement de l'ordre du romantisme de la solidarité entre les peuples, de la coexistence pacifique qu'on entend à l'envi depuis la fin de la Seconde guerre mondiale.

Les animateurs de Bandung, l'Indonésien Sukarno, l'Égyptien Abdel Nasser et l'Indien Nehru sont des héros de l'indépendance de leur propre pays. Ils ont été obsédés par les différentes étapes qui ont mené à l'indépendance. À cette époque, un grand nombre de pays arabes et africains sont toujours colonisés. Il y a une volonté de faire accélérer le mouvement de décolonisation, de l'achever, et de mettre en valeur le fait que ce qu'on appelle « le Sud », c'est-à-dire tous les pays qui ont été sous domination des puissances coloniales du Nord et qui sont moins développés qu'elles, a été absent jusqu'ici de toutes les formes de règlement et d'organisation du monde – et que le moment est venu pour lui d'émerger. Beaucoup de représentants de

---

<sup>77</sup> Discours d'ouverture de Sukarno (Bandung, 18 avril 1955), disponible sur cvce.eu.

ces pays qui ne sont pas encore indépendants, comme l'Algérie, la Tunisie, le Ghana ou le Maroc, sont présents à la conférence de Bandung. Ces pays n'existent pas encore officiellement en tant qu'États à part entière, mais ils existent à Bandung par la voix de leur mouvement de libération. Ce sommet exceptionnel doit leur servir de tribune pour défendre la cause indépendantiste. Le sommet a permis à de nombreux leaders indépendantistes d'accéder à un prestige et une envergure internationale qui sert leurs intérêts intérieurs<sup>78</sup>.

Il faut se rappeler que la Chine, représentée par son ministre des Affaires étrangères de l'époque Zhou Enlai, a eu un rôle majeur dans les coulisses de la conférence. La Chine avait un intérêt particulier à faire apparaître qu'il ne fallait certainement pas que le monde soit durablement nucléarisé, avec des puissances atomiques (comme les États-Unis, l'URSS mais aussi la France et le Royaume-Uni) qui pourraient faire régner leur domination sur ce nouvel ensemble de pays décolonisés. Beijing y

voit également l'occasion de développer les échanges économiques entre les économies du Sud, notamment en ce qui concerne le développement industriel. Se mettre du côté des pays décolonisés du Tiers-Monde lui permet aussi de se placer comme leader alternatif aux puissances coloniales en mettant en avant son humiliation passée par l'occupation de la Chine par les puissances occidentales. Zhou Enlai avance ainsi à la reconnaissance internationale de la République populaire de Chine à l'époque où Taïwan siège encore en tant que membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU en prônant l'image d'une Chine victime et anti-impérialiste. En ce sens, la résolution finale plaide pour la création d'une Agence internationale sur l'énergie atomique et que, par ce biais, la communauté internationale puisse contrôler la course aux arsenaux nucléaires, initie une dénucléarisation militaire et permette un transfert de technologie des pays du Nord vers les pays du Sud pour permettre à ces derniers d'accéder à l'énergie nucléaire civile dont ils ont besoin pour se développer. Dans cette collaboration, la Chine a joué un rôle

---

<sup>78</sup> CONTE A., 1965, *Bandoung, tournant de l'Histoire*, éd. Robert Laffont, collection « Ce jour-là », p. 12.

principal sans pour autant se mettre en avant et a pu ainsi se promouvoir par l'humilité de sa politique diplomatique dite de « la tête baissée »<sup>79</sup>. Le neutralisme du mouvement lui a permis de se faire une place de choix sur la scène internationale<sup>80</sup>.

Si l'on devait résumer les points importants de la résolution de Bandung, c'est un appel à la décolonisation, un appel au pacifisme, mais également l'expression de principes liés au besoin de développement, un appel à la solidarité entre les peuples, entre les pays, et un appel au respect de la souveraineté des nouveaux États.

Au-delà de l'aspect politique, les revendications sont également d'ordre économique. Les États participants à la conférence exigent que leurs matières premières (hydrocarbures, caoutchouc, agricultures, bois, minerais, etc.), dont la rente est essentielle au développement économique de leur pays et qui s'exportent encore selon des modèles monopolistiques coloniaux, soient achetées à meilleur prix par les puissances industrielles. Les

revendications concernent également l'aspect financier car, sur les marchés internationaux, les monnaies nouvelles des pays récemment décolonisés sont l'objet d'une dévaluation par les grandes puissances économiques afin de valoriser un rapport de change profitable à l'achat de matières premières.

Mais la cohésion se heurte, dès la fondation du mouvement, à un problème de fond : des pays qui ne partagent pas forcément les mêmes intérêts, communistes et capitalistes, despotiques et parlementaristes, ayant une armée puissante et démilitarisée, de religions, d'histoires et de cultures différentes doivent adopter une ligne commune. Alors que la cohésion du mouvement n'a pas pu encore faire ses preuves, les différences des pays membres dessinent déjà une difficulté quant à la mise en place de résolutions communes.

<sup>79</sup> BALME S., 2013, *L'impuissance paradoxale du « soft power » de la Chine post-Mao*, « CERISCOPE Puissance ».

<sup>80</sup> *Ibid.*

## UN NEUTRALISME COMMUN AFFAIBLI PAR DES INTÉRÊTS NATIONAUX DIVERGENTS

L'idéologie du non-alignement prend une nouvelle forme lors de la conférence de Belgrade de 1961. Belgrade, capitale de la Yougoslavie d'alors, pays communiste relativement développé, qui n'a pas été colonisé, géographiquement éloigné de l'axe afro-asiatique et absent lors de la conférence de Bandung de 1955, ne semble *a priori* pas partager les mêmes problématiques des pays nouvellement indépendants. Pourtant, le Maréchal Tito, président de la Yougoslavie, va jouer un rôle majeur du non-alignement, car il cherche à sortir de l'impasse. En effet, Tito rompt avec l'Union soviétique dès 1948<sup>81</sup> sans pour autant se rapprocher du bloc de l'Ouest, par cohérence avec son idéologie communiste. Afin de s'extraire de cet isolement, la Yougoslavie met en place une diplomatie active de rapprochement avec des pays tiers. C'est ainsi que s'opère le

rapprochement avec l'Inde, qui devient neutre pour se préserver du conflit Est-Ouest, ainsi que l'Égypte, qui cherche à mettre en place un neutralisme positif afin d'impulser une dynamique panarabiste d'émancipation, et d'autres pays, comme le Ghana ou l'Indonésie, qui pensent le neutralisme comme un double avantage : mettre en avant son indépendance politique et pouvoir profiter de coopérations avec toutes les puissances<sup>82</sup>. C'est dans ce contexte que Tito convie les participants de Bandung à une réunion à Brioni, dans l'actuelle Croatie, le 19 juillet 1956. À la suite de cette réunion, Tito, Nasser, Sukarno et Nehru présentent une déclaration commune à l'origine du mouvement des non-alignés et s'accordent sur la tenue d'une nouvelle conférence à Belgrade en 1961 dans le but de concrétiser l'esprit de Bandung.

Trois points fondamentaux, directement inspirés de Bandung, sont inscrits dans cette déclaration : le désarmement, le

---

<sup>81</sup> La Yougoslavie, qui s'est libérée sans l'aide soviétique, s'oppose au processus de vassalisation de l'Europe de l'Est par l'URSS, dont elle pourrait être la proie. L'essor des tensions entre Moscou et Belgrade mène à une rupture entre ces deux puissances communistes.

<sup>82</sup> On retrouve encore aujourd'hui cette rhétorique dans « l'équilibre dynamique », doctrine de la diplomatie indonésienne qui cherche à toujours se poser en médiateur et multiplier les coopérations.

développement et la décolonisation. Ces trois principes ont pour but de donner aux relations internationales un nouvel essor, sur une équité saine entre les nations. Premièrement, le désarmement doit résorber la course à l'armement nucléaire. Le souvenir de Hiroshima et Nagasaki est encore dans tous les esprits tandis que les grandes puissances cherchent à obtenir l'arme de dissuasion nucléaire en multipliant programmes scientifiques et essais atomiques. Nul ne sait alors où la prolifération nucléaire s'arrêtera, et l'essor des tensions fait sérieusement craindre l'avènement d'une guerre atomique. Deuxièmement, le développement qui fait cruellement défaut dans la majorité des pays décolonisés. Les différences de développement (santé, éducation, richesse) entre les métropoles et leurs colonies étaient déjà abyssales, mais après la Seconde guerre mondiale et les guerres d'indépendance, les nouveaux pays indépendants sont pour la plupart dans des situations économiques exsangues alors que les systèmes économiques hérités de l'époque coloniale continuent de structurer

l'économie sur les exportations de matières premières et produits agricoles. En position de faiblesse, les économies du Sud sont encore dépendantes des achats et capitaux du Nord. Troisièmement, la décolonisation, qui reste une préoccupation majeure. En effet, en 1961, un grand nombre de pays vit encore sous le joug colonial. Dans le cadre de la guerre froide, le principe du non-alignement se définit non pas comme une neutralité passive – le fait de simplement tourner le dos aux deux blocs antagonistes –, mais bien comme une politique de neutralité active qui consiste à proposer une voie médiane, une alternative à la bipolarisation, une solution de développement pacifique et de reconnaissance internationale adaptée aux nouveaux pays, comme une sorte de troisième bloc<sup>83</sup> en somme.

Lors de la quinzième session extraordinaire de l'ONU en 1960, Yougoslavie, Inde, Égypte, Ghana et Indonésie coordonnent « l'appel de New York », un appel à la paix et au dialogue, comme une invitation destinée aux nouvelles nations à rejoindre

---

<sup>83</sup> WILLETS P., 1983, *Non-aligned Movement: Origins of a Third World Alliance*, éd. Pinter Pub Ltd, p. 71.

leur dynamique. La neutralité se veut au service du pacifisme. Afin d'institutionnaliser cette dynamique, Nasser organise une réunion préparatoire au Caire en juin 1961 à laquelle vingt pays répondent présents. Deux thèses sur le non-alignement émergent alors : ceux favorables à une conception ouverte<sup>84</sup>, acceptant tous les pays et considérant que la lutte contre le colonialisme n'est plus une priorité<sup>85</sup> par rapport à la montée des tensions entre les deux blocs<sup>86</sup>, le but est de faire adhérer le plus grand nombre de pays à une dynamique de conciliation et d'apaisement ; et, en face, ceux favorables à une conception restrictive<sup>87 88</sup> imposant aux pays candidats de répondre à des critères d'adhésion à la lutte contre l'impérialisme et le colonialisme. Le mouvement n'est pas encore officialisé qu'il se divise déjà. C'est la vision restrictive qui finit par l'emporter. 5 critères d'adhésion au mouvement sont alors définis<sup>89</sup> :

1. Adoption d'une politique indépendante fondée sur la coexistence d'États ayant des systèmes sociaux et politiques différents et sur le non-alignement ou adoption d'une tendance favorable à une telle politique ;
2. Soutien sans réserve aux mouvements de libération nationale ;
3. Non-appartenance à une alliance militaire multilatérale conclue dans le contexte de conflits entre les grandes puissances ;
4. En cas d'accord militaire bilatéral avec une grande puissance ou d'appartenance à un pacte de défense régional, cet accord ne doit pas avoir été conclu dans le contexte des conflits entre les grandes puissances ;
5. En cas de concession de bases militaires à une puissance étrangère, cette concession ne doit pas avoir été faite dans le contexte des conflits entre les grandes puissances.

<sup>84</sup> Dont l'Inde, l'Éthiopie, le Ceylan et la Birmanie.

<sup>85</sup> À ce propos, Nehru déclare en 1961 : « La décolonisation ? Elle est faite ! Rien ne compte plus que d'empêcher la guerre entre l'Est et l'Ouest ! Qu'est-ce que l'émancipation de quelques peuples, quand l'humanité entière est menacée d'anéantissement ? » (*Le Monde diplomatique*, octobre 1961, p. 4.).

<sup>86</sup> La situation est particulièrement tendue en 1961 : la montée des tensions autour de la frontière sino-indienne ; la construction du mur de Berlin ; l'avortement du sommet de Paris ; les tensions

autour de Cuba ; la déception de la rencontre entre Khrouchtchev et Kennedy ; et l'essai de la plus grosse bombe atomique de l'Histoire par l'URSS.

<sup>87</sup> Dont Cuba, le Ghana, l'Indonésie et le groupe de Casablanca.

<sup>88</sup> *Nouvel ordre mondial et non-alignement. Bandoung/Bagdad, 1955-1982*. Recueil de documents. Paris, Éditions du Monde Arabe, 1982, p. 48.

<sup>89</sup> BRAILLARD P., 2015, *Mythe et réalité du non-alignement*, éd. Graduate Institute Geneva, p. 51.

Du 1<sup>er</sup> au 4 septembre 1961, la conférence de Belgrade officialise le mouvement des non-alignés (MNA). Une conférence est alors prévue pour ses membres tous les trois ans afin de coordonner les efforts de neutralité et de revendications politiques. Le but est alors d'étudier les problématiques économiques communes afin de mieux résister à la pression des deux blocs. Mais la nature du neutralisme du mouvement est compromise : c'est un neutralisme qui se veut actif, qui veut proposer des alternatives à l'ordre établi, mais qui ne cherche pas à véritablement se positionner ni comme un troisième bloc ni comme un groupement stable d'États<sup>90</sup>. Le mouvement va ensuite continuer à vivre *via* ses sommets trisannuels, qui seront plus ou moins marquants.

En 1964, la conférence du Caire marque l'entrée de nombreux pays africains. Le mouvement, alors dans une dynamique positive, se veut inclusif et cherche à s'élargir afin de peser davantage sur les négociations internationales. Le MNA compte 47 pays membres et 12 pays

observateurs. Nous sommes alors après la crise de Cuba de 1962, l'atmosphère est à l'apaisement et Nehru, farouche défenseur de la ligne pacifiste qui perd en importance, meurt en mai de la même année. L'arrivée de nombreux leaders indépendantistes africains, dont Nkrumah, Sékou-Touré ou encore Ben Bella, apporte un certain engagement au mouvement<sup>91</sup>. Mais la politique d'apaisement a également pour effet de rendre la bipolarité moins rigide, et donc moins contraignante pour les pays du Sud. Les craintes de l'engrenage guerrier et du retour de l'impérialisme s'estompent. Le mouvement est aussi lourdement marqué par des divisions internes. On compte alors trois tendances générales : le groupe des neutralistes (Inde, Indonésie, Birmanie, Égypte, etc.) qui refuse catégoriquement l'alignement ; les pro-occidentaux (Pakistan, Turquie, Iran, Philippines, etc.) pour qui le bloc de l'Ouest est une protection indispensable contre les communistes ; et enfin les pays communistes (Chine et Viêt Nam du Nord)<sup>92</sup>. Ces dissensions sont accentuées

<sup>90</sup> *Ibid*, p. 64.

<sup>91</sup> JHA C.S., 1967, *Le non-alignement dans un monde en évolution*, dans « Politique étrangère », p. 55.

<sup>92</sup> Baillard, 2015 (*Ibid*), p. 80.

par des conflits qui polarisent ses membres<sup>93</sup>.

Lors du troisième sommet, en 1970 à Lusaka en Zambie, seuls 53 des 70 pays membres et 16 chefs d'État sont présents. Les revendications du MNA prennent un tournant plus économique. La structure du système financier mondial, dont les accords de Bretton Woods, est vivement remise en cause. Pour la première fois est adopté, en plus de l'habituelle résolution, un document réservé aux questions économiques. Suite à la crise pétrolière de 1973, qui voit s'affaiblir les puissances industrielles traditionnelles au profit de nouveaux acteurs du Sud, le mouvement trouve un nouveau souffle en 1973 lors de son sommet à Alger. La crise favorise les revendications du MNA qui gagne en crédibilité. De 53, on passe à 75 membres, ce qui représente pour la première fois la majorité des États membres de la communauté internationale. Les 60 chefs d'État et de gouvernement présents font appel à la création d'un nouveau système de relations économiques internationales

« fondé sur l'intérêt commun de tous les peuples »<sup>94</sup>. C'est également lors de cette conférence que l'on observe les débuts d'une nouvelle division au sein du mouvement : d'un côté certains pays, essentiellement communistes<sup>95</sup>, soulignent « l'alliance naturelle » entre le MNA et le socialisme dans leur lutte contre l'impérialisme et appellent à un rapprochement avec l'URSS ; de l'autre, les défenseurs des principes fondateurs du mouvement qui prônent une équidistance entre les deux blocs<sup>96</sup>. Malheureusement pour le mouvement, les appels à une réforme du système économique international se heurtent à la résistance des grandes puissances qui usent de leurs relais pour défendre le *statu quo*. En 1976, le sommet de Colombo, avec onze pays membres supplémentaires, ne fait que répéter les discours de coexistence pacifique, de coopération Sud-Sud et d'émancipation des peuples. Lorsque Cuba prend la présidence du mouvement en 1979, la plupart des pays membres craignent un alignement du mouvement avec Moscou. Cette crainte est cependant dissipée avec

<sup>93</sup> Guerre sino-indienne en 1962, deuxième guerre indo-pakistanaise en 1965, conflit sino-soviétique en 1969.

<sup>94</sup> Résolution Sommet MNA, Alger, 1973.

<sup>95</sup> Notamment Cuba et le Viêt Nam.

<sup>96</sup> *Ibid*, p. 101.

l'invasion, la même année, de l'Afghanistan par l'armée rouge : l'Union soviétique perd alors toute crédibilité dans sa rhétorique anti-impérialiste<sup>97</sup>. Les points de politiques internationales qui sont sujets à la controverse et à la division du MNA sont mis de côté<sup>98</sup>. Malgré les nombreux conflits qui opposent ses pays membres<sup>99</sup>, le sommet de La Havane parvient à rassembler 92 membres et à officialiser la ligne du mouvement : « l'indépendance nationale, la souveraineté, l'intégrité territoriale et la sécurité des pays non-alignés dans leur lutte contre l'impérialisme, le colonialisme, le néocolonialisme, la ségrégation, le racisme et toutes formes d'agressions étrangères, d'occupation, de domination, d'interférence ou d'hégémonie de la part de grandes puissances et de blocs politiques »<sup>100</sup>. Fort symboliquement, il s'agit ni plus ni moins d'un vœu pieu, non-contraignant, un dénominateur commun qui a cependant le mérite de rassembler un grand nombre de pays autour de valeurs communes. Mais le

principe du non-alignement, de neutralité face à la pression des deux blocs, ne tient pas face à la poursuite des intérêts nationaux. Les pays membres se rapprochent, selon leur agenda, de l'un ou l'autre bloc et finissent par s'aligner *de facto*. Malgré les discours, aucun pays ne tient réellement une ligne neutraliste dans sa politique étrangère. Au fur et à mesure que la guerre froide s'estompe, la logique de non-alignement perd également de son sens. La succession des sommets du MNA<sup>101</sup> ne sera que l'occasion de rappeler les grands principes du mouvement, sans réalisation significative. Après la chute du bloc de l'Est en 1991 et la fin de la guerre froide, on aurait pu s'attendre à une dissolution du MNA. Mais le mouvement continue d'exister.

<sup>97</sup> Plus tard, du 9 au 13 février 1981, la conférence des Ministres des Affaires étrangères des pays membres va officiellement demander le retrait des troupes soviétiques d'Afghanistan, entérine définitivement les espoirs « d'alliance naturelle » entre socialistes et non-alignés.

<sup>98</sup> La question de la représentation du Cambodge, entre le pro-vietnamien Heng Samrin et le Kampuchéa démocratique des Khmers rouges, est réglée par sa suspension au sommet. Les accords de paix de Camp David entre l'Égypte et Israël, vivement critiqués par les autres pays arabes, sont passés sous silence lors du sommet.

<sup>99</sup> Sahara occidental, Corne de l'Afrique, affrontements entre Tanzanie et Ouganda, intervention cubaine en Angola, crise au Sabah, etc.

<sup>100</sup> *Fidel Castro speech to the UN in his position as chairman of the non-aligned countries movement*, 12 octobre 1979.

<sup>101</sup> New Delhi 1983 ; Harare 1986 ; Belgrade 1989 ; Jakarta 1992 ; Carthagène (Colombie) 1995 ; Durban 1998 ; Kuala Lumpur 2003 ; La Havane 2006 ; Charm el-Cheikh (Égypte) 2009 ; Téhéran 2012 ; Porlamar (Venezuela) 2016 ; Bakou 2019.

## **LE NON-ALIGNEMENT : HÉRITAGE D'UNE DOCTRINE NEUTRALISTE EN DISSOLUTION**

En avril 2015, à l'occasion des 60 ans de la conférence de Bandung, une centaine de chefs d'État d'Afrique et d'Asie se sont retrouvés dans la ville javanaise. Symboliquement, les différents chefs d'État ont refait le chemin qu'ont emprunté leurs aînés en 1955. Mais au-delà du symbole et de l'encensement de l'esprit de Bandung, la matrice de coopération semble vide. Il reste néanmoins l'idée que, bien organisés, les peuples et les gouvernements des pays du Sud peuvent peser sur des décisions multilatérales. Deux grands sujets tiennent aujourd'hui le mouvement. Le premier est l'accord sur la Palestine : le mouvement annonce son plein soutien aux Palestiniens pour retrouver leur droit à l'autodétermination. Ce soutien est presque devenu rituel. À chaque avatar de la conférence de Bandung, à chaque nouveau sommet du mouvement des non-alignés, les pays membres rappellent leur principe de lutte contre l'impérialisme et le

colonialisme en se focalisant sur le cas de la reconnaissance de la Palestine qui n'a toujours pas été résolue. Il est donc habituel, et à vrai dire sans grand effet véritable, de retrouver la question de la reconnaissance palestinienne dans tous les communiqués communs du mouvement. Le deuxième grand sujet est la coopération et la redynamisation du partenariat stratégique afro-asiatique, incarnée par l'organisation de solidarité afro-asiatique. Mais ce sujet est revendiqué par des organisations qui ne semblent porter aucun projet concret<sup>102</sup>, comme en témoigne le faible contenu du site internet de l'organisation de solidarité afro-asiatique qui ne contient que des conseils techniques à destination des États afin de rembourser correctement leur dette ou d'emprunter correctement sur les marchés financiers internationaux<sup>103</sup>.

Dans les modes d'organisation, dans les coalitions qui existent au sein des organisations internationales, lorsque des négociations multilatérales sont en cours, les schémas de coopération internationale ne correspondent pas aux préceptes du

<sup>102</sup> *Report on the Activities of the Permanent Secretariat Of the Afro-Asian People's Solidarity Organization*, 2019.

<sup>103</sup> <https://www.aapsorg.org/>.

mouvement des non-alignés. Au lieu de s'allier mutuellement pour tourner les négociations internationales à leur avantage, les pays du Sud s'allient de façon systématique avec des pays développés, avec qui ils se partagent les mêmes marchés. Par exemple, les pays africains s'allient systématiquement avec des pays comme l'Australie ou la Nouvelle-Zélande dans le groupe des producteurs des matières premières alimentaires, comme le groupe de Cairns. On retrouve la même configuration pour les pays producteurs de coton, de café, etc.

Concernant la question du désarmement, on peut certes constater l'existence d'un grand mouvement pacifiste au sein des pays membres. Mais cette posture ne correspond absolument pas aux augmentations partout observées du budget militaire et de la part de ce budget de la défense par rapport au PIB, qui est parfois trois à quatre fois supérieure que la moyenne mondiale. L'esprit de coopération Sud-Sud ne résiste donc pas à la régence des relations internationales par la valeur de l'intérêt. De plus, cette coopération afro-asiatique semble dépassée à l'heure du développement des organisations de

coopération intrarégionales à l'instar de l'Union africaine ou de l'ASEAN qui, eux, obtiennent des résultats.

Le MNA est de nouveau marginalisé lors de la création du G20 en 1999 comme plateforme de coopération pour les grands pays émergents. Les pays, qui se développent rapidement et prennent en puissance, tournent le dos à la coopération Sud-Sud et à la remise en cause du système international pour entrer dans la course au développement contre les puissances traditionnelles. Le MNA se polarise entre pays qui rivalisent de puissance et ceux qui continuent de dépendre de l'aide internationale. Quel avantage alors y a-t-il à maintenir cette organisation ? La diplomatie. Le mouvement prend un nouveau sens. Il s'agit de valoriser l'altermondialisme contre l'impérialisme étasunien. Cependant, l'émancipation de cette hégémonie se fait par l'émergence de nouveaux pôles de puissance et la mise en valeur d'alternatives à l'ordre mondial avec une double politique : le développement d'un monde multipolaire pour se défaire de Washington, et le fait de profiter des instances internationales pour garantir sa souveraineté. Certains pays marginalisés,

au premier rang desquels Cuba, la Corée du Nord, le Venezuela et l'Iran, tous quatre sous embargo étasunien, cherchent à ranimer l'esprit anti-impérialiste du MNA afin de briser leur isolement diplomatique en demandant la levée des sanctions économiques unilatérales de Washington qui pèsent durement sur leur économie. Pour l'élite de ces pays, l'idée que l'anti-impérialisme ne doit pas mourir reste forte. Le MNA est devenu une tribune pour fustiger la politique extérieure étasunienne<sup>104</sup>, le sionisme et la réforme du système des Nations Unies, notamment celui de son Conseil de sécurité. Il ne pèse plus réellement sur la scène internationale, mais continue de peser dans certains esprits.

Il n'y a plus de problème d'alignement, mais il subsiste néanmoins un problème de pauvreté et de décolonisation dans son sens économique et mental<sup>105</sup> <sup>106</sup>. Ce qu'on appelle les « pays les moins avancés » sont

encore largement dépendants de grands pays industriels et des organisations internationales. L'esprit de Bandung semble avoir survécu au sein de ces États qui portent encore ce discours, même si le non-alignement peut sembler aujourd'hui quelque peu désaxé par rapport à l'évolution de l'ordre mondial. Plus largement, le mouvement cherche à se démarquer de la diplomatie étasunienne et européenne en vue d'affaiblir les influences occidentales à leur profit. Mais ce projet n'a aucune ligne définie<sup>107</sup>. Le dernier événement du MNA a été la visioconférence du 4 mai 2020 pendant laquelle 45 pays membres ont apporté leur soutien à l'ONU et à l'OMS dans leur gestion de la crise de la COVID-19<sup>108</sup>. Cette position commune est un message d'opposition à Washington qui, sous l'impulsion de Donald Trump, tend à se retirer des Institutions internationales. Les 45 pays présents se sont engagés à mettre en

<sup>104</sup> En 2019 à Caracas, Mohammad Javad Zarif, Ministre iranien des Affaires étrangères depuis 2013, a qualifié les sanctions étasuniennes d'« aventurisme unilatéral » et de « terrorisme économique ». (*Le Monde*, 21 juillet 2019).

<sup>105</sup> LANGAN M., 2018, *Neo-colonialism and the poverty of 'development' in Africa*, Springer, p. 31.

<sup>106</sup> EKEOCHA O., 2018, *Target Africa : Ideological neocolonialism in the twenty-first century*, Ignatius, p. 74.

<sup>107</sup> «Les dimensions contemporaines du non-alignement», Espace mondial l'Atlas, 2019, <https://espace-mondial-atlas.sciencespo.fr/fr/rubrique-tentatives-de-regulations/focus-6F02-les-dimensions-contemporaines-du-non-alignement.html>.

<sup>108</sup> DERMAWAN R., 8 juin 2020, *Non-Aligned Movement: New Role Amid A Pandemic ?*, The Asean Post.

place une force opérationnelle qui doit établir une base de données commune des besoins médicaux, sociaux et humanitaires des États membres. Cette base de données sera ensuite soumise aux organisations internationales et institutions de développement. L'action du mouvement des non-alignés semble aujourd'hui réduite à des discours idéologiques nostalgiques, à des résolutions communes sans suite, et à des projets de bases de données pour faciliter les aides internationales.

Pourtant, de nombreuses problématiques sur lesquelles celui-ci s'était positionné demeurent. Le surendettement et le consensus de Washington continuent de lourdement peser sur les économies de nombreux pays, et notamment en Afrique subsaharienne. Une véritable coordination multilatérale sur ce dossier pourrait permettre d'avoir un poids déterminant sur les négociations internationales. Afin de gagner en efficacité, le MNA aurait sûrement besoin d'un renouvellement pour faire face aux nouveaux enjeux. En effet, le mouvement souffre d'une certaine obsolescence aux niveaux symbolique,

structurel et politique. Alors que le mouvement promeut une coopération Sud-Sud, son discours se focalise toujours sur les mêmes idéologies anti-impérialistes alors qu'il pourrait davantage souligner l'ascension des pays du Sud sur la scène internationale. L'absence d'un secrétariat permanent et le manque de structure conduisent à la recherche du plus petit dénominateur commun, sans contrainte, alors que la construction d'un *leadership* pourrait forger une véritable politique diplomatique neutraliste. Enfin, le mouvement pourrait renouveler son idée de « nouvel ordre économique mondial » développée à Alger en 1973, ou bien construire son propre système financier à l'instar de la Banque asiatique d'Investissements et d'Infrastructures mise en place par la Chine<sup>109 110</sup>.

### **Conclusion**

Alors que les relations internationales sont aujourd'hui marquées par un multilatéralisme en crise, un constat semble s'imposer : le groupe des pays du Sud ne s'est pas fait. Au contraire, il s'est même

<sup>109</sup> KEETHAPONCALAN S.I., 2016, *Reshaping the Non-Aligned Movement: challenges and vision*, p. 8.

<sup>110</sup> SINGH K., 20 mai 2020, *Why should India revive the Non-Aligned Movement?*, *Modern Diplomacy*.

plutôt divisé depuis l'époque des indépendances avec des pays qui se sont développés d'une façon bien plus spectaculaire que les autres par leur poids sur la scène internationale, à l'image de la Chine et de l'Inde. La voie médiane n'a pas réussi à rester unifiée face à la distorsion entre les États membres du mouvement guidant leur politique étrangère selon leurs intérêts propres sans pour autant réussir à mettre en place une coopération Sud-Sud. Plus les pays se sont intégrés dans le système international, plus le nombre de membres s'est élargi et plus le mouvement des non-alignés s'est spécialisé dans son aspect symbolique.

Malgré son relatif échec, l'expérience neutraliste du mouvement a servi de plateforme à de nombreux pays dans leur intégration à la politique internationale. La doctrine du MNA, basée sur une position défensive, a permis de répondre à un désir de démarcation avec les grandes puissances. La neutralité permet de mettre en valeur une indépendance de sa politique extérieure et intérieure, valeur fondamentale dans une période post-coloniale et sous pression des deux blocs. Ce neutralisme a eu également pour vocation de rester à l'écart du jeu des

alliances dans une période conflictuelle et de pouvoir bénéficier de différentes coopérations internationales ou, autrement dit, ne pas mettre tous ses œufs dans le même panier (le bloc de l'Ouest ou de l'Est). Ces différents avantages que défend le neutralisme du mouvement des non-alignés sont maintenus en partage par un symbolisme fort et une adhésion peu contraignante, sans prise de parti ou véritable adoption d'un programme commun. Alors que ce vide opérationnel est souvent critiqué par les détracteurs ou les nostalgiques du mouvement, c'est peut-être là sa plus grande force. Par son inspiration, le neutralisme affiché du MNA sert de plateforme alternative aux coopérations en place. Faire partie du mouvement, ce n'est pas devoir mettre en place une politique neutraliste, mais appartenir à une sorte de club et briser l'isolement. On le voit à travers les principaux acteurs du mouvement actuellement : le Venezuela, Cuba et l'Iran utilisent la symbolique du non-alignement pour se placer comme victimes de l'impérialisme des États-Unis, et l'Inde tente aujourd'hui de réveiller le mouvement en opposition à la montée en puissance de la Chine. Le neutralisme de façade du MNA permet de se référer à une

position idéologique tiers-mondiste tout en suivant un agenda guidé par des intérêts propres, et c'est sûrement pour cette raison qu'il continue d'exister malgré la fin de la guerre froide. Le mouvement des non-alignés semble pouvoir encore jouer un rôle de plateforme de revendications des pays du Sud envers les pays du Nord sur les problématiques actuelles telles que la dette, l'aide au développement, les investissements, le cours des matières premières ou encore le réchauffement climatique et la gestion de la crise sanitaire de COVID-19. Reste à savoir quelle option vont privilégier ses États membres : stagner, réformer ou se dissoudre au profit d'organisations régionales plus efficaces.



# Turkménistan : Une neutralité malléable et menacée

Magomed BELTOUEV  
Analyste - Délégation Eurasie  
Institut d'Études de Géopolitique Appliquée

Comme toutes les républiques post-soviétiques, le Turkménistan a dû composer avec des héritages structurels et des volontés politiques souvent contradictoires. Saparmourat Niyazov, premier président du pays de 1991 à 2006, a cherché à formuler des rapports équilibrés avec la Russie et les voisins centrasiatiques, tout en nouant de solides relations bilatérales avec des pays tels que l’Iran et la Turquie. Il s’agissait d’assurer la pérennité économique et politique du Turkménistan en préservant les acquis soviétiques, à commencer par le réseau gazier passant par la Russie, tout en sortant du paradigme de la dépendance.

Pour ce faire, le président Niyazov a théorisé une politique étrangère de « neutralité positive », qui consiste à refuser une intégration étroite aux organisations régionales dominées par la Russie et, parallèlement, à rechercher une reconnaissance internationale au sein de diverses organisations multilatérales. C’est ainsi que le Turkménistan se fait reconnaître comme « nation perpétuellement neutre » par l’ONU le 12 décembre 1995, et réduit au strict minimum son implication dans la Communauté des États indépendants (CEI),

à travers le statut exclusif d’État associé, depuis 2005.

Cette posture politique sous-tend des réalités économiques irrépessibles. Le Turkménistan a largement conservé les piliers de son activité sous l’Union soviétique : l’export de gaz, de pétrole et de coton. La formation d’une industrie de transformation de ces matières premières n’a pas fondamentalement modifié les dynamiques commerciales. Le gaz, particulièrement, fait l’objet d’une guerre d’influence entre la Russie et la Chine, qui est devenue, sous le président Gourbangouly Berdimouhamedov (en poste depuis 2006), le premier débouché des exports turkmènes.

Pour comprendre les spécificités de la neutralité turkmène, il convient de contextualiser son développement, de la caractériser formellement et conceptuellement, puis de mettre en évidence les contraintes économiques qui la conditionnent.

## **LES DIFFICULTÉS D'UN VOISINAGE POST-SOVIÉTIQUE**

La chute de l'URSS n'a pas immédiatement défait les liens qui unissaient les républiques constitutives entre elles, ni ceux qui les unissaient au Kremlin. Les infrastructures mises en place sous l'Union étaient intégrées à l'échelle de celle-ci, et ont donc posé problème lorsqu'elle a éclaté en plusieurs nations souveraines. Les frontières ont changé de nature, affectant les citoyennetés, la sécurité et l'économie. De nombreuses interdépendances ou liens symboliques ont persisté, véritables « effets d'inertie » de l'Union soviétique, et se sont traduits de diverses manières dans les institutions. La Russie, prédominante dans l'Union, a globalement profité de ces liens pour construire une architecture régionale à son avantage, à travers la dialectique de la « sphère d'influence ». Les cours politiques des nouvelles nations d'Asie centrale et d'Europe de l'Est ont dû composer avec ces héritages et cette influence russe, dans une logique de continuité ou de rupture.

Dans l'ensemble de l'espace post-soviétique, les langues et les ethnies se chevauchent par-delà les frontières nationales. Le Turkménistan n'est pas en reste, puisqu'il comporte encore aujourd'hui des minorités ouzbèkes et russes importantes, de sorte que la langue maternelle de près de 20% de la population n'est pas le turkmène<sup>111</sup>. Tout comme ses voisins, le Turkménistan a cherché dès 1991 à se forger une identité nationale distincte en se détachant progressivement de certaines marques de l'appartenance à l'Union soviétique et donc à son ancien centre, la Russie. Il a été parmi les premiers pays à abandonner la langue russe dans l'éducation, à lui retirer son statut officiel (Constitution de 1992) et à faire la transition vers l'alphabet latin (en 1997). Le Turkménistan est allé plus loin que ses voisins dans certains cas. La double nationalité a été interdite par la Constitution turkmène de 1992, mais réinstaurée pour les ressortissants russes par un accord bilatéral Turkménistan-Russie en 1993. En 2003, le Turkménistan a cherché à suspendre cet accord, mais n'a pas obtenu l'approbation

---

<sup>111</sup> CIA, *The World Factbook*, <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/tx.html>

de la Russie, qui apprécie le *soft power* que représente la présence de ses citoyens dans les républiques post-soviétiques. Le 18 mai 2015, l'accord a finalement été abrogé, unilatéralement, par le Turkménistan. Entretemps, des citoyens russo-turkmènes se sont vus sommés, notamment en 2010, d'abandonner l'une de leurs nationalités à l'occasion d'une sortie du territoire turkmène<sup>112</sup>.

Ces tensions ne sont pas anecdotiques ; elles sont révélatrices de la volonté de se détacher, symboliquement et institutionnellement, du voisin russe. Elles n'empêchent pas la mise en place de relations bilatérales, économiques et politiques, relativement étroites, manifestées notamment par la fréquence des visites de travail dans les deux sens. Ces relations doivent néanmoins s'inscrire dans une logique horizontale. D'ailleurs, le détachement s'est manifesté formellement, et nettement, au début des années 2000. Le Traité d'amitié russo-turkmène du 31 juillet

1992 prévoyait la mise en place d'un front commun de politique extérieure, d'un espace de coopération stratégique et militaire (avec une assistance mutuelle en cas d'agression), ainsi qu'une intégration économique. La mise à jour de ce traité le 23 avril 2002, qui s'inscrit dans le cadre de la neutralité permanente reconnue par l'Assemblée générale de l'ONU le 12 décembre 1995, revoit ces ambitions largement à la baisse, particulièrement sur le plan de la défense<sup>113</sup>.

Cette neutralité, qui se veut stricte, est capable à la fois de provoquer des tensions lorsque le Turkménistan refuse de s'aligner sur les positions de la Russie (comme ce fut le cas dans le cadre de la deuxième guerre d'Ossétie du Sud en 2008<sup>114</sup>), ou de favoriser les relations lorsque le Turkménistan s'abstient, par exemple, de participer à une dénonciation internationale de la Russie (à la suite de l'annexion de la

<sup>112</sup> Amnesty International, déclaration publique du 16 août 2010, « Turkménistan. De sévères restrictions à la liberté de mouvement persistent » : <https://www.amnesty.org/download/Documents/40000/eur610022010fra.pdf>

<sup>113</sup> Jan Šír, « The Russian Vector in Turkmenistan's Foreign Policy » in *Central Asia and the Caucasus*, Vol. 40, No. 4, 2006, p. 133.

<sup>114</sup> Yury Fedorov, « Turkmenistan: Change is Coming? » in *Security Index: A Russian Journal on International Security*, Vol. 16, No. 2, 2010, p. 16.

Crimée en 2014<sup>115</sup>). L'ancien centre de l'Union soviétique représente d'ailleurs un partenaire traditionnellement fiable pour le Turkménistan, puisqu'il est moins à même que les organisations ou pays occidentaux de porter un regard désapprobateur sur son autoritarisme et ses enfreintes aux droits de l'homme. L'ONG Human Rights Watch considère par exemple que « le Turkménistan reste un pays extrêmement répressif »<sup>116</sup>, tandis que l'indice de perception de la corruption de Transparency International en fait le 165<sup>e</sup> pays sur 180 en 2019<sup>117</sup>.

#### **LA « NEUTRALITÉ POSITIVE » : ENTRE ISOLEMENT ET RAYONNEMENT**

La neutralité turkmène s'est bâtie sur deux piliers : refuser l'intégration aux organisations régionales dès lors qu'elles comportent un volet de coopération militaire (défense et sécurité) ; et multiplier les voies de dialogue diplomatique et

économique, que ce soit par l'établissement de relations bilatérales ou par l'intermédiaire d'organisations multilatérales. Initialement, il s'agit avant tout d'éviter l'alignement sur la Russie, sans pour autant aliéner ce partenaire incontournable, et tout en acquérant une large reconnaissance internationale. Bien entendu, le Turkménistan applique également les fondamentaux de la neutralité tels qu'ils sont globalement compris : il réfrène toute activité militaire au-delà de l'auto-défense, et refuse l'installation de bases militaires ou la circulation de troupes étrangères sur son territoire.

Ainsi, le Turkménistan a réduit sa participation à la Communauté des États indépendants (CEI) en adoptant le statut d'État associé en 2005, et n'est membre ni de l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC), ni de l'Union économique eurasiatique (UEE), ni de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS). Le pays ne s'interdit pas pour autant

---

<sup>115</sup> Luca Anceschi, « Turkmenistan's Neutrality in Post-Crimea Eurasia » in Marlène Laruelle (éd.), *Turkmenistan: Changes and Stability Under Berdimuhamedow*, Washington, D.C., The George Washington University, Central Asia Program, 2017.

<sup>116</sup> <https://www.hrw.org/europe/central-asia/turkmenistan>

<sup>117</sup> <https://www.transparency.org/en/countries/turkmenistan>

d'intégrer des organisations intergouvernementales, y compris régionales, tant qu'elles ne sont pas dominées par une grande puissance, qu'elles s'astreignent à la coopération économique, scientifique et culturelle, ou qu'elles ne provoquent pas de tensions avec certains de ses partenaires, à commencer par la Russie. C'est ainsi que le Turkménistan est membre de l'Organisation de coopération économique (ECO), qui rassemble tous les pays d'Asie centrale, ainsi que l'Azerbaïdjan, l'Iran et la Turquie. Tout comme la Russie, le Turkménistan fait également partie de l'Organisation de la coopération islamique (OCI), de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), et même du Partenariat pour la paix (PPP) de l'OTAN.

Au-delà du volet des organisations internationales, le Turkménistan déploie une diplomatie de plus en plus dynamique, particulièrement depuis l'arrivée au pouvoir du président Gourbangouly Berdimouhamedov en 2006. Yury Fedorov présente ainsi la transition entre Saparmourat Niyazov et son successeur :

*L'arrivée de Gourbangouly Berdimouhamedov a transformé un pays apathique et isolé en une nouvelle puissance d'Asie centrale dont la politique étrangère attire une grande attention. Plus de 300 délégations officielles ont visité le Turkménistan en 2007, et son président a effectué plus de 10 voyages à l'étranger. En 2008, ces chiffres ont encore augmenté : 422 délégations étrangères officielles (dont 14 dirigées par des chefs d'État ou de gouvernement) et 15 voyages à l'étranger du président turkmène. Toute cette activité de politique étrangère a débouché sur 85 accords bilatéraux. La tendance s'est poursuivie en 2009 [...]*<sup>118</sup>

Cette comparaison fait apparaître un paradoxe persistant de la politique turkmène : l'extraversion affichée et revendiquée de sa diplomatie (ainsi que de son économie) masque difficilement son isolement. En réalité, depuis son indépendance, le pays alterne entre périodes d'activisme extérieur et de repli, de sorte que la transition entre les présidents Niyazov et Berdimouhamedov ne traduit pas nécessairement un changement fondamental de doctrine. Pour le mettre en évidence, il suffit de constater la relative continuité idéologique entre les deux dirigeants, en particulier pour ce qui concerne la notion de neutralité, comme le fait Luca Anceschi dans l'un de ses articles :

<sup>118</sup> Yury Fedorov, *Ibid.*, pp. 15-16.

*La politique étrangère turkmène en général et la doctrine de la neutralité positive en particulier ont été présentées comme le résultat des efforts individuels de l'ancien président Niyazov, souvent appelé « l'architecte de la neutralité ». Des stratégies similaires [visant à idéaliser une politique étrangère à travers ceux qui la mettent en place] semblaient avoir perdu de leur importance avec le changement de direction de la fin 2006. Néanmoins, bien que le régime n'ait pas encore lancé une vaste campagne faisant l'éloge des contributions de Gurbangouly Berdimouhamedov à la politique étrangère, la propagande officielle le décrit souvent comme le garant de la neutralité du Turkménistan<sup>119</sup>.*

La neutralité turkmène ne relève donc pas seulement de la politique extérieure ; elle justifie le cours de la politique intérieure et légitime le Président. Nicholas Kunysz rappelle de même à quel point la conception de la neutralité turkmène est liée au premier président du pays, qui fut notamment le rédacteur du livre officiel qui a permis d'établir cette idéologie et de l'appliquer à la vie publique<sup>120</sup>. Sous son égide, la neutralité est devenue une composante fondamentale de l'identité turkmène, un

symbole que l'on retrouve par exemple dans l'hymne national (officiellement appelé « hymne national du Turkménistan neutre et indépendant », il fait référence au « grand pays neutre »), ou sous la forme d'un monument initialement bâti en 1998 : « l'Arche de la neutralité ». Dans cette configuration, le président Berdimouhamedov, quels que soient les ajustements qu'il apporte à cette neutralité, fait office d'héritier, de « garant ». L'année 2020, 25<sup>e</sup> anniversaire de la reconnaissance du statut de nation neutre par l'ONU, est d'ailleurs célébrée par la devise « Le Turkménistan est la patrie de la neutralité »<sup>121</sup>.

Malgré son importance, la neutralité turkmène pose problème à la fois dans sa conceptualisation et dans son application. Le statut reconnu par l'Assemblée générale de l'ONU est celui de « neutralité permanente », mais les dirigeants turkmènes s'appuient sur l'expression de

<sup>119</sup> Luca Anceschi, « Integrating domestic politics and foreign policy making: the cases of Turkmenistan and Uzbekistan », in *Central Asian Survey*, Vol. 29, No. 2, 2010, p. 147.

<sup>120</sup> Nicholas Kunysz, « From sultanism to neopatrimonialism? Regionalism within

Turkmenistan » in *Central Asian Survey*, Vol. 31, No. 1, 2012, p. 3.

<sup>121</sup> « "Turkmenistan is the motherland of Neutrality" is the motto of 2020 ». *Chronicles of Turkmenistan*, 28 décembre 2019 : <https://en.hronikatm.com/2019/12/turkmenistan-is-the-motherland-of-neutrality-is-the-motto-of-2020/>

« neutralité positive ». En réalité, les deux termes sont utilisés d'une manière relativement indistincte dans la communication officielle, comme l'explique Utku Yapıcı<sup>122</sup>. De plus, le statut juridique de la « neutralité permanente » turkmène n'est lui-même pas exempt de toute ambiguïté :

*Cependant, en règle générale, les résolutions de l'Assemblée générale sont des recommandations, notamment en ce qui concerne les relations extérieures avec les États membres. Cela signifie que la résolution [reconnaissant la neutralité permanente du Turkménistan] reflète la volonté d'une organisation internationale - l'ONU - au lieu de la volonté des États membres. En conséquence, la « neutralité positive » du Turkménistan a été reconnue sur la scène internationale, mais n'a toujours aucune garantie des autres États<sup>123</sup>.*

L'État turkmène tire globalement avantage de ces ambiguïtés, usant de sa neutralité comme d'un outil malléable, plus à même de s'adapter à ses intérêts. Il arrive néanmoins que cette neutralité soit mise à mal par les événements ; en octobre 2014,

l'incursion de combattants talibans au niveau de l'Amou-Daria, à la frontière avec l'Afghanistan, a fait apparaître l'impréparation de l'armée turkmène. Les panélistes rassemblés par Azatlyk (branche turkmène du média Radio Free Europe/Radio Liberty) en 2015 ont commenté cette situation en insistant sur la souplesse de la neutralité turkmène :

Les panélistes ont convenu qu'il serait impensable que les autorités turkmènes demandent une aide extérieure pour résoudre ce problème de sécurité. Mais [Ruslan] Myatiev a déclaré : « Tout dépend de l'intensité des événements qui se développent à la frontière, et mon sentiment, c'est qu'en vue de garantir la survie de ce régime, le gouvernement de Berdimouhamedov ferait n'importe quoi avec le statut de neutralité, y compris l'ajuster légèrement. »<sup>124</sup>

## L'ÉCONOMIE AU PÉRIL DE LA NEUTRALITÉ

Le Turkménistan a hérité, de la période soviétique, d'une économie fortement dépendante de l'exploitation de matières

<sup>122</sup> Utku Yapıcı, « From Positive Neutrality to Silk Road Activism? The Continuities and Changes in Turkmenistan's Foreign Policy » in *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 20, No. 3, 2018, p. 295.

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> Bruce Pannier, « Twenty Years Of Turkmen Neutrality: "It Means Everything And Its Opposite At The Same Time" », Radio Free Europe/Radio Liberty, 12 décembre 2015 : <https://www.rferl.org/a/turkemenistan-neutrality-20-years/27422590.html>

premières : coton, pétrole, gaz. Le gaz naturel occupe une place prépondérante, puisqu'il représente près de 80% de l'ensemble des exports du pays<sup>125</sup>, avec des réserves prouvées de 19.5 trillions de mètres cubes selon BP<sup>126</sup>, ce qui lui accorde le quatrième rang mondial, avec 9,8% des réserves totales.

L'exportation de gaz a pris une importance d'autant plus démesurée dans l'équilibre géopolitique du Turkménistan qu'elle a historiquement été tournée vers un client lourdement majoritaire : d'abord la Russie, puis la Chine. La transition de l'un à l'autre a germé dès la fin des années 1990, lorsque la mainmise de la Russie sur les gazoducs est devenue intolérable. En 1997, en effet, Gazprom (la principale compagnie gazière russe) a décidé d'interrompre les achats de gaz naturel au Turkménistan, ce qui a pratiquement brisé l'industrie gazière du pays. Les exportations à la Russie n'ont repris qu'en 1999. Face à cette catastrophe économique provoquée par une simple querelle sur les montants des droits

d'utilisation des gazoducs, les espoirs turkmènes se sont tournés vers la Chine, les autres partenaires tels que l'Iran ne suffisant pas à couvrir les besoins. Plusieurs années ont néanmoins été nécessaires pour accomplir cette transition :

*À la suite du voyage du président Niyazov à Pékin en 2006, et des visites chinoises de haut niveau à Achgabat qui en ont résulté, le partenariat énergétique Turkménistan-Chine est devenu plus apparent. Le gazoduc vers la Chine a ouvert en décembre 2009. Jusqu'en novembre 2015, la Chine a importé 121 billions de mètres cubes de gaz naturel par ce gazoduc. Selon les statistiques de 2015, le premier consommateur de gaz naturel et liquéfié turkmènes était la Chine, avec des parts de 81% et 44% respectivement<sup>127</sup>.*

À partir de 2009, la Russie, affectée par la crise économique puis par les sanctions liées à l'annexion de la Crimée en 2014, a progressivement réduit ses achats de gaz turkmène. Une longue interruption de trois ans a même eu lieu entre 2016 et 2019, achevant de pérenniser la domination de la Chine sur le secteur.

<sup>125</sup> Sébastien Peyrouse, *Turkmenistan: Strategies of Power, Dilemmas of Development*, M. E. Sharpe, New York, 2012, p. 169.

<sup>126</sup> BP, *Statistical Review of World Energy, 2020* : [https://www.bp.com/content/dam/bp/business-](https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2020-full-report.pdf)

[sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2020-full-report.pdf](https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2020-full-report.pdf)

<sup>127</sup> Utku Yapıcı, *op. cit.*, p. 302.

Il est rapidement apparu, néanmoins, que le remplacement d'une hégémonie par une autre n'était pas le choix le plus pertinent pour assurer l'indépendance du Turkménistan. Bien entendu, ce choix résultait avant tout d'une nécessité face au retrait de la Russie, ainsi que sa propension à la querelle sur les prix, les volumes et les livraisons. Il était également conforté par la convergence idéologique apparente entre la « neutralité positive » turkmène et le principe de non-ingérence mis en avant par la Chine. Mais celle-ci ne s'est pas contentée du gaz turkmène, puisqu'elle a intégré le pays dans sa nouvelle route de la soie en y multipliant les voies d'investissement : « Les entreprises chinoises ont construit et réparé le système ferroviaire du Turkménistan, modernisé son secteur des télécommunications et investi dans des projets d'infrastructure, la santé, l'agriculture et l'industrie automobile, entre autres »<sup>128</sup>. Elle a également profité de son influence et de son indispensabilité pour appliquer des prix d'achat extrêmement bas, voire à se faire « offrir » du gaz, comme l'explique Luca Anceschi à l'occasion

d'une interview pour le média Novastan : « Si les contrats gaziers sont extrêmement opaques, nous savons qu'à peu près 25% du gaz qui transite par le pipeline chinois est "donné" par le Turkménistan en échange de l'argent investi pour la construction du pipeline et le développement d'un complexe gazier. Dans les faits, ils vendent la même chose qu'à la Russie mais en retirent moins d'argent »<sup>129</sup>.

Le Turkménistan est engagé dans la construction de plusieurs gazoducs, à commencer par le projet TAPI (gazoduc Turkménistan–Afghanistan–Pakistan–Inde), qui devraient permettre de réduire, ne serait-ce que partiellement, la dépendance aux importations chinoises. Mais ces projets tardent à se concrétiser, de même que les maigres efforts de diversification économique.

Il apparaît donc que le Turkménistan s'installe dans une relation asymétrique de longue durée avec un « client-patron », en l'occurrence la Chine, capable de lui dicter ses conditions. Il s'agit bien entendu d'une

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> Luca Anceschi interviewé par Etienne Combiér, « À 25 ans, le Turkménistan en plein péril gazier ? »,

Novastan, 26 octobre 2016 : <https://www.novastan.org/fr/turkmenistan/a-25-ans-le-turkmenistan-en-plein-peril-gazier/>

menace pour la « neutralité positive » turkmène, puisque rien ne garantit que les exigences économiques de la Chine ne se transformeront pas en exigences politiques. La vulnérabilité extrême du Turkménistan s'est d'ailleurs manifestée au cours de la crise de la COVID-19, puisque la Chine a réduit ses importations de gaz, au grand détriment de son partenaire d'Asie centrale, au point de l'inciter à se tourner à nouveau vers la Russie, comme le relève Malaurie Le Bail dans un article pour *Novastan* : « L'analyse du Foreign Policy Research Institute indique qu'une rupture totale des exportations d'hydrocarbures vers la Chine pourrait provoquer un rebascullement vers la Russie. Cette dernière verrait une

opportunité de regagner de l'influence au Turkménistan. Influence qu'elle ne souhaite cependant pas étendre à de l'assistance économique en cette période de crise »<sup>130</sup>.

En somme, la neutralité turkmène, véritable numéro d'équilibriste entre grandes puissances, se trouve désormais dans une impasse.

---

<sup>130</sup> Malaurie Le Bail, « Coronavirus : les exportations de gaz centrasiatique vers la Chine baissent », *Novastan*, 12 mai 2020 :

<https://www.novastan.org/fr/kazakhstan/coronavirus-les-exportations-de-gaz-centrasiatique-vers-la-chine-baissent/>



# **Le panarabisme : L'identité culturelle au service d'un mouvement international de non-alignement**

Juliette CANIVET

Analyste - Commission Diplomatie culturelle & Interculturalité  
Institut d'Études de Géopolitique Appliquée

**L**e panarabisme est défini comme une idéologie affirmant la nécessité d'unir le monde arabe autour de tous les pays de langue et de civilisation arabes en une grande communauté<sup>131</sup>. Porté par Nasser dans un contexte de guerre froide, le panarabisme se développe en tant que politique de non-alignement.

Pris dans sa globalité, le mouvement des Printemps arabes peut être considéré comme la fin du panarabisme. Car bien que le mouvement révolutionnaire se soit étendu et diffusé dans tout le Moyen-Orient et qu'on puisse y voir un mouvement d'union arabe, les revendications nationales et identitaires priment sur une union du monde arabe. On peut voir dans les Printemps arabes un critère primordial du panarabisme : la volonté nationale est supérieure à l'ingérence occidentale, les peuples arabes ne souhaitent plus être dirigés par des pions mis en position de pouvoir par les grandes puissances occidentales désireuses de garder la

mainmise sur le Moyen-Orient et ses réserves de pétrole.

Pour comprendre les tenants du panarabisme, il faut remonter à l'Empire ottoman.

## **LE PARTAGE CULTUREL AU-DELÀ DES FRONTIÈRES**

*Origine du mouvement sous l'Empire ottoman*

À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la puissance ainsi que l'influence de l'Empire ottoman déclinent. En 1876, le 34<sup>e</sup> sultan Ottoman et calife de l'Islam prend ses fonctions. En devenant sultan, Abdülhamid II souhaite redonner à l'Empire sa grandeur et sa puissance d'avant. Quand il prend ses fonctions, il est confronté au poids de la domination occidentale lors des échanges politiques et commerciaux. Abdülhamid II comprend très rapidement que son administration et la structure de l'Empire ne sont pas aussi développées que celles des puissances occidentales à l'instar de

---

<sup>131</sup> Larousse, É. (s. d.-h). Définitions : panarabisme - Dictionnaire de français Larousse. Consulté à l'adresse

<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/panarabisme/57556>

l'Empire britannique. De plus, l'Empire connaît une crise interne qui le déstabilise profondément. Les minorités culturelles qui constituent l'Empire ottoman souhaitent obtenir les mêmes droits que les turcs, une plus grande reconnaissance de leur croyance ainsi que de leurs pratiques culturelles.

Le contexte géopolitique de l'époque est complexe. La puissance de l'Empire ottoman dans la région des Balkans est menacée par la Russie mais également par l'Autriche. Conscient que le sultan doit donner satisfaction aux minorités arabes de l'Empire, il promulgue une nouvelle Constitution ottomane le 23 décembre 1876. Cette nouvelle réforme garantit aux yeux de la loi l'égalité entre tous les citoyens de l'Empire quelles que soient leur confession religieuse ou leur minorité ethnique. De plus, par volonté de moderniser le fonctionnement de l'Empire ottoman, le sultan impose la création d'un Parlement et la mise en place d'élections législatives. Cette dernière mesure vise à calmer les mouvements nationalistes qui commencent à gronder au sein de chaque province de l'Empire. Les mouvements

nationalistes souhaitent la création d'un État arabe constitué de plusieurs provinces.

Cependant, en avril 1877, l'armée ottomane est confrontée à la puissance russe, au nom de l'indépendance des pays balkaniques sous domination musulmane et ottomane. Le conflit s'achève officiellement le 13 juin 1878 par le congrès de Berlin, scellant ainsi la défaite de l'Empire ottoman et le début de son déclin.

L'Empire perd progressivement une partie de son territoire : Chypre est prise par l'Empire britannique, la province d'Anatolie orientale ainsi que les provinces de Kars et d'Ardahan reviennent à la Russie, la Bosnie et l'Herzégovine passent sous contrôle autrichien. Et dès 1881, la France prend le contrôle et la gestion de la Tunisie, tandis que les britanniques font de plus en plus connaître leur volonté d'obtenir l'Égypte.

Impuissant face au démantèlement de son Empire, Abdülhamid II décide de gouverner d'une main de fer. Deux ans après avoir mis en place la nouvelle Constitution de l'Empire, le sultan la supprime. Conscient des pertes territoriales colossales et des

revendications nationalistes et indépendantistes qui soulèvent l'Empire, le sultan décide de renforcer son statut de calife. Après la débâcle du congrès de Berlin, les populations chrétiennes de l'Empire tombent sous le contrôle et l'influence des Français qui promettent de les protéger. Le sultan et calife n'a alors plus le pouvoir de faire asseoir son autorité sur les chrétiens ottomans. C'est pourquoi il joue de son autorité religieuse en tant que calife, dans l'espoir de rallier tous les musulmans de l'Empire mais aussi ceux qui se trouvent hors des frontières ottomanes.

Le calife tente de valoriser son pouvoir religieux : il mène une vie pieuse et s'assure que les lois de l'Islam sont respectées au sein de l'Empire. Le sultan Abdülhamid II met en place le début d'une politique que l'on pourrait qualifier de « panislamisme ». Il souhaite resserrer les liens entre les sujets musulmans de l'Empire. Pour cela, le sultan décide d'islamiser la population chrétienne vivant dans la province turque d'Anatolie. L'Anatolie, territoire chrétien depuis des

centaines d'années, voit les populations locales faire preuve de résistance, notamment la communauté arménienne<sup>132</sup>. Aux yeux du sultan, le nationalisme arménien est bien trop virulent.

L'ambition du sultan sur l'Anatolie est décrite par l'historien et politologue Hamit Bozarslan<sup>133</sup> comme étant une « réinvention de l'Anatolie comme entité turque et musulmane ». Ce projet a pour objectif d'empêcher la sécession des minorités musulmanes qui ne sont pas d'origine turque, c'est-à-dire les Albanais, les Kurdes et les Arabes, qui ne cessent de manifester et de revendiquer leur nationalisme.

#### *Imposition de la culture Occidentale au Moyen-Orient*

À partir de 1880, le sultan amorce la modernisation et l'ouverture des villes côtières de l'Empire aux entreprises occidentales. Les routes maritimes sont ouvertes notamment entre Constantinople,

<sup>132</sup> Le Comité Union et Progrès (CUP) dirigé par les « Jeunes-Turcs » planifie la déportation, la famine et le massacre des populations arméniennes en Anatolie de 1915 à 1923.

<sup>133</sup> Spécialiste de la Turquie et de la question kurde, il est l'auteur, notamment, de *Histoire de la Turquie. De l'Empire à nos jours* (2013), et de *De la fin de l'Empire ottoman à al-Qaïda* (2008).

la Thessalonique et les côtes occidentales. Les villes sont réaménagées selon les normes et le style architecturaux européens<sup>134</sup>. L'ouverture de l'Empire aux capitaux étrangers favorise l'implantation de la culture occidentale et crée des divisions, car les compagnies occidentales disposent d'avantages financiers afin de s'implanter dans la région. Ainsi, la mise en place du télégraphe et du chemin de fer est permise par des compagnies européennes. Le sultan délègue la modernisation de l'Empire aux Européens, si bien que les compagnies allemandes de chemin de fer obtiennent rapidement le monopole.

Dès que le sultan Abdülhamid II a retiré la Constitution de 1876, il durcit considérablement les lois du pays. Les mouvements d'opposition qui avaient vu le jour pendant les deux années de mise en place de la Constitution sont contrôlés et réprimandés. De plus, la presse est fortement censurée. En 1889 se forme le mouvement des Jeunes-Turcs. Le

mouvement se déploie sous la forme d'une organisation secrète dans le but de rendre à l'Empire sa dernière Constitution. L'organisation est composée de toutes les différentes ethnies de l'Empire : des musulmans kurdes, arabes et turcs, mais aussi des Albanais, des Arméniens et des chrétiens<sup>135</sup>. Formé à l'origine par quatre étudiants de l'école de médecine militaire de Constantinople, le mouvement des Jeunes-Turcs regroupe très vite en son sein toute l'élite militaire et civile de l'Empire. Des cellules du mouvement voient le jour en dehors de Constantinople et hors des frontières de l'Empire : au Caire, à Paris, Londres, Genève mais aussi en Roumanie. Avant 1907, le mouvement ne fait pas d'action significative à l'encontre de la Porte<sup>136</sup>, si ce n'est une campagne de presse lancée massivement depuis les cellules du mouvement qui se trouvent hors de l'Empire.

L'insurrection d'une partie de l'armée ottomane en Macédoine fait basculer le

<sup>134</sup> Le sultan reprend le style de construction néoclassique des Occidentaux. Ce style architectural reprend des éléments de construction gréco-romains.

<sup>135</sup> Romeo, L. (2010, 13 octobre). « Jeunes-Turcs et révolution de 1908 dans l'Empire ottoman ». Consulté 18 juin 2020, à l'adresse

<https://www.lesclesdumoyenorient.com/Jeunes-Turcs-et-revolution-de-1908.html>

<sup>136</sup> Sublime Porte : appellation occidentale qui désigne le palais du sultan, le gouvernement ottoman et sa cour et dans sa globalité fait référence à l'Empire ottoman.

mode opératoire des Jeunes-Turcs. La puissance de l'armée ottomane dans cette région balkanique ne connaît que des défaites. Le moral des troupes est au plus bas, favorisant la naissance de discours nationalistes. Ne pouvant accepter plus longtemps l'humiliation que l'Empire subit, les Jeunes-Turcs soutiennent l'insurrection des soldats.

Le Tsar russe et l'Empire britannique ont des aspirations sur la région balkanique depuis quelques années déjà. La révolte des soldats ottomans en Macédoine leur permet de déposséder l'Empire ottoman de son territoire de manière subtile. Bien que cette insurrection n'ait déclenché aucun autre mouvement dans l'Empire, c'est l'arrangement entre l'Empire britannique et l'Empire russe qui vient mettre le feu aux poudres. Les deux Empires occidentaux usent de leur influence et de leur pouvoir politique afin de faire plier l'Empire ottoman dans la région en déclarant l'indépendance et la démilitarisation de la région.

---

<sup>137</sup> Ahmed Niyazi est connu dans l'Empire comme étant un héros de guerre. D'abord héros de la guerre gréco-turque en 1897 puis de la révolution des Jeunes-Turcs.

C'est l'humiliation de trop pour les Jeunes-Turcs. Alors que le mouvement est toujours réprimé par le sultan, le commandant Niyazi<sup>137</sup> tue les émissaires du sultan et prend le maquis de Macédoine. Cet acte répand une traînée de poudre dans tout l'Empire. Ce geste engendre des actes de mutinerie du Kosovo à la Macédoine, en passant par l'Anatolie et la Thrace. Le sultan déploie 18 000 soldats dans l'espoir de mettre fin aux émeutes<sup>138</sup>. Cependant, le sultan n'avait pas anticipé que ses soldats rejoindraient le camp des insurgés. Acculé par la situation en 1908, Abdülhamid II consent à mettre en place les réformes et les changements politiques revendiqués par le mouvement des Jeunes-Turcs. Le mouvement redevient légal, la Constitution de 1876 est rétablie ainsi que le pluralisme politique et journalistique, de nouvelles élections sont mises en place.

Alors que le Comité Union et Progrès<sup>139</sup> des Jeunes-Turcs organise un coup d'État en 1913, des tensions et des scissions se créent au sein du mouvement. Par ses réformes, le CUP tente d'unifier toutes les communautés

<sup>138</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup> CUP

qui constituent l'Empire ottoman et de supprimer toutes distinctions entre les minorités. Pour cela, une politique massive de turquification est lancée dans tout l'Empire. La mise en avant de la culture et du nationalisme turc au détriment du nationalisme arabe et des autres minorités n'est pas toléré par les leaders du nationalisme arabe.

Hussein ben Ali est le leader de la famille Hachémite<sup>140</sup>. Emprisonné sur les rives du Bosphore, loin du Hedjaz, par le sultan dès 1893, Hussein profite de la révolution des Jeunes-Turcs pour revenir. De retour au poste de chérif de La Mecque, Hussein tente de créer des liens avec le CUP dans l'espoir d'empêcher le démantèlement de l'Empire. Mais il ne souhaite pas non plus concéder l'influence et le pouvoir de sa famille au gouvernement turc en place. Très vite, il émet l'hypothèse de la création d'un État arabe indépendant des influences occidentales et turques.

Le CUP tente à tout prix d'imposer la culture turque et ses traditions à tout

l'Empire, mais les mouvements nationalistes arabes font tout pour ne pas être submergés. La figure d'Hussein les inspire et rapidement, une alliance de circonstance se crée dans le but de faire émerger le nationalisme arabe et la création d'un royaume arabe. Hussein comprend très vite qu'il va avoir besoin d'alliés puissants afin de contrer les Jeunes-Turcs et de mettre sur pied la création de son État arabe. Le chérif de La Mecque a des contacts avec tous les mouvements nationalistes arabes, de la Syrie à la péninsule arabique, en passant par l'Égypte, le Liban, l'Irak et Jérusalem.

La présence des Occidentaux dans la région est omniprésente et Hussein sait qu'il va devoir coopérer avec eux afin de mettre à terme son grand projet. Il se tourne donc vers l'Empire britannique en 1915. Alors que la Première Guerre mondiale a débuté sur le continent européen, l'Empire ottoman est engagé aux côtés de la Triple Alliance. Les Britanniques combattent donc les forces ottomanes en Égypte et en Irak. Hussein prend contact avec Lawrence

---

<sup>140</sup> La famille des Hachémite est l'une des familles les plus respectées de l'Islam. Descendant direct du Prophète, l'aîné de la famille porte le titre

honorifique de chérif et a pour mission de protéger les lieux saints.

d'Arabie, ce dernier incite les peuples arabes à se soulever contre la domination turque. Le plan de Lawrence d'Arabie est de provoquer une insurrection arabe dans la région du Hedjaz afin de déstabiliser considérablement les forces ottomanes. Le 14 juillet 1915, le chérif de La Mecque et le haut-commissaire britannique en Égypte, Mac Mahon, débutent une correspondance. Les termes du contrat passé entre les deux hommes sont simples : Hussein s'engage à combattre les forces ottomanes aux côtés des Britanniques, en échange de quoi ces derniers s'engagent à soutenir la création d'un État arabe indépendant. De plus, le chérif de La Mecque exige que le « califat » leur soit restitué à la chute de l'Empire ottoman.

Suivant l'accord, la révolte arabe contre l'oppression turque est lancée le 10 juin 1916. Fin 1916, les affrontements entre les forces turques et arabes cessent. Hussein s'auto-proclame roi du Hedjaz. C'est à ce moment-là que le chérif de La Mecque tente de créer son royaume, mais il se heurte à la trahison des Britanniques : en 1916, ces derniers ont négocié avec les Français le partage de l'Empire ottoman en cas de disparition de ce dernier. Les accords

Sykes-Picot ne prévoient en aucun cas la création d'un État arabe sur les ruines de l'Empire ottoman, mais bien l'ingérence occidentale dans la région.

Hussein est contraint d'abdiquer. Aucun gouvernement européen ne reconnaît sa légitimité en tant que roi et la conquête du Nadjd d'Ibn Saoud l'empêche définitivement de mettre sur pieds sa politique de panarabisme pour son royaume. Le chérif de La Mecque souhaitait réunir les peuples arabes de la région car ces peuples partagent la même langue, une croyance commune et des pratiques culturelles similaires. Le soulèvement culturel arabe face à la domination de la culture turque n'a pas été assez puissant et influent pour réaliser le souhait d'Hussein. Conscient que les Occidentaux ont instrumentalisé le panarabisme, Hussein avait pour objectif d'unir les pays à peuples arabes autour d'un royaume nationaliste mais aussi laïc et social, en excluant toute domination étrangère. À sa mort, et avec la trahison des Britanniques, le rejet de l'impérialisme occidental est de plus en plus présent dans la région. En outre, les dirigeants mis en place par les Européens à la tête des pays de la région sont contestés,

préparant le terreau de la politique du panarabisme que mettra en place Nasser.

## **L'APOGÉE DU PANARABISME**

### *Reprise du nationalisme arabe par Nasser*

Gamal Abdel Nasser renverse la monarchie égyptienne en 1952 avec les Officiers libres. Dès 1954, le général Nasser écarte les Officiers libres du pouvoir afin d'assurer seul la présidence de l'Égypte. En 1953, il écrit *La Philosophie de la Révolution*. Dans son ouvrage, Nasser développe sa pensée révolutionnaire contre l'Occident. Le jeune Nasser a grandi dans une Égypte sous domination britannique, il rêve d'indépendance et de grandeur pour son pays. Par son ouvrage, Nasser remet au goût du jour le panarabisme et le nationalisme égyptien. Il considère que la culture égyptienne est fondatrice pour le continent africain, la culture arabe et pour tous les musulmans. C'est pourquoi il met en avant, tout au long de sa présidence, la culture arabe, la langue arabe et ses traditions. Il appelle à l'unicité des peuples arabes et à la mise en place d'États laïcs. Il se présente comme le chef de file du nationalisme égyptien et arabe et glorifie tous les

mouvements nationalistes qui luttent et militent pour l'union des peuples arabes.

Afin de faire de l'Égypte un pays fort et indépendant, Nasser se tourne dans un premier temps vers les États-Unis dont la réussite économique le fait rêver, tout en restant méfiant du leader nord-américain par crainte de tomber sous la tutelle occidentale. En 1955, il fait une demande de financement auprès des États-Unis dans le but de développer la défense de l'Égypte. Le financement lui est refusé. Nasser refait la même demande, mais cette fois-ci pour le développement économique de son pays : il souhaite en effet construire le barrage d'Assouan. Ce barrage permettrait à l'Égypte d'être indépendante au niveau économique et agricole. Le financement est de nouveau refusé. Si Nasser ne peut compter sur le soutien américain, il ne se tourne pas pour autant vers l'URSS, car le général est anti-communiste. Il décide donc de nationaliser le canal de Suez en 1956 afin de rendre à l'Égypte une partie de sa richesse et de ses droits. Ce choix politique fort a des répercussions internationales très importantes puisque la France, Israël et la Grande-Bretagne attaquent l'Égypte le 29 octobre 1956 afin d'empêcher cette

nationalisation. Mais Nasser ne cède pas et comprend qu'il doit trouver sa place entre les blocs soviétique et occidental. En nationalisant le canal de Suez, le général Nasser devient l'incarnation du leader arabe, celui qui résiste aux ingérences occidentales et qui met en avant la culture arabe, sa langue et sa civilisation. C'est lors de la conférence de Bandung, en 1955, qu'il s'affiche aux yeux de tous comme le leader du monde arabe en choisissant de suivre une politique de non-alignement. De plus, il invite les peuples arabes à s'aligner sur sa position et à promouvoir l'unicité des peuples arabes.

La crise de Suez fait comprendre à Nasser qu'il doit étendre son projet de panarabisme au-delà des frontières égyptiennes. Les paroles de Nasser font écho à celles du parti Baath<sup>141</sup> syrien. Créé en 1944, il est au pouvoir en Syrie et en Irak. L'idéologie que prône le parti est en adéquation avec la politique de panarabisme de Nasser, puisque ce dernier revendique l'unité du peuple arabe et la diffusion de la culture

arabe. Pour ce faire, le parti Baath souhaite supprimer les frontières entre les peuples arabes et réaliser la mise en commun de toutes les ressources. L'ambition du parti se réclame sociale, tout en rejetant le communisme de l'URSS<sup>142</sup>.

Après la crise de Suez, le parti Baath voit en Nasser l'allié idéal. Sa lutte contre Israël et sa volonté d'unir les peuples arabes sous une même bannière les convainc. Pour Nasser, c'est l'occasion parfaite d'appliquer le panarabisme à sa diplomatie culturelle. Des émissaires syriens sont envoyés au Caire pour rencontrer Nasser le 12 janvier 1958. L'objectif de cette rencontre est d'organiser l'unification de la Syrie et de l'Égypte. Les conditions du général Nasser pour la mise en place de ce projet sont simples : la Syrie doit dépolitiser son armée, le régime syrien doit suivre l'exemple de l'Égypte et imposer un parti unique. La dernière condition, et la plus importante aux yeux de Nasser : la centralisation de ce nouvel État doit se situer au Caire. La République arabe unie voit donc le jour le

<sup>141</sup> *Hizb al-Ba'ath al-Arabi al-Ishtiraki* signifie en arabe : Parti Socialiste de la résurrection arabe.

<sup>142</sup> Chaigne-Oudin, A. (2010, 9 mars). « Parti Baas ». Consulté le 26 juin 2020, à l'adresse

<https://www.lesclesdumoyenorient.com/Parti-Baas.html>

21 février 1958. Ce projet est l'apogée de la politique de panarabisme de Nasser. Ce dernier en devient le président. Bien que la décision ait été prise par les dirigeants, la population syrienne plébiscite à 98% ce choix<sup>143</sup>. La Syrie devient ainsi la province Nord et l'Égypte la province Sud de ce nouvel État sans frontières communes.

La création de la République Arabe Unie représente la volonté de Nasser de créer une troisième voie, une nouvelle option au communisme et au capitalisme. Cette politique de non-alignement exalte la coopération entre les peuples arabes et le nationalisme arabe. Une nouvelle Constitution est mise en place et le gouvernement se compose de Nasser comme président et de quatre vice-présidents : deux Syriens et deux Égyptiens.

Le projet est une lueur d'espoir pour les peuples arabes qui rêvent d'unité. Le Yémen rentrera dans la République Arabe Unie en 1958, mais ne pourra y rester longtemps.

### *Échec de la diffusion de la culture arabe comme socle du panarabisme*

La République Arabe Unie disparaît en 1961 à la suite d'un coup d'État perpétré par Damas. Le parti Baath est renversé du pouvoir, les ministres assignés au Caire sont, quant à eux, renvoyés. C'est un coup dur pour la diplomatie culturelle égyptienne. La domination politique de Nasser n'était plus au goût des hommes politiques syriens qui nourrissaient des ambitions politiques plus personnelles. De plus, la défaite militaire de la République Arabe Unie au Yémen marque un stop au projet. Le panarabisme de Nasser est stoppé net par la défaite militaire face à Israël en 1967. La débâcle égyptienne de la guerre des Six Jours ternit considérablement l'image de Nasser comme leader du monde

---

<sup>143</sup> Khoury, Y. E. (2010, 9 mars). « République arabe unie ». Consulté le 26 juin 2020, à l'adresse

<https://www.lesclesdumoyenorient.com/Republique-Arabe-Unie.html>

arabe libre et uni<sup>144</sup>. À sa mort, en 1970, Nasser n'aura pas réussi à aboutir à son grand projet d'unification, mais il aura pu transmettre au travers du monde arabe les valeurs et la fierté que représente à ses yeux le panarabisme.

C'est en Libye que renaît le projet d'une République arabe. Mouammar Kadhafi est décrit par Nasser comme étant « le dépositaire du nationalisme arabe, de la révolution arabe et de l'unité arabe<sup>145</sup> ». Le jeune Libyen arrive au pouvoir en 1969 et rencontre Nasser en 1970, peu de temps avant sa mort. Fervent supporter et admirateur du général égyptien, Kadhafi souhaite faire renaître le panarabisme. Il met en place, à partir de 1971, l'Union des Républiques Arabes et souhaite y intégrer la Syrie, le Yémen et l'Égypte. Le projet ne verra jamais le jour. Kadhafi est un dirigeant excentrique et qui aime jouer sur plusieurs tableaux. Au vu de la position

géographique de la Libye, le président libyen prône autant le panarabisme que le panafricanisme et le panislamisme<sup>146</sup>. La culture et la langue arabe comme socle commun favorisant la coopération ne sont plus suffisantes pour unir durablement les peuples arabes. La montée en puissance du panislamisme va progressivement remplacer le panarabisme. La vision socialiste et laïque du panarabisme est critiquée et considérée comme non soutenable pour l'Oumma. De plus, le contexte géopolitique de la région fait que les principaux dirigeants sont centrés sur leur pouvoir et ne souhaitent pas le partager.

En parallèle de la diffusion du panarabisme, le panislamisme gagne en influence, masqué au départ par la forte personnalité de Nasser et sa volonté de diffusion massive de la culture arabe et musulmane tout en gardant un État laïc. Le politologue Olivier Roy décrit avec précision l'évolution du

<sup>144</sup> Romeo, L. (2010, juillet 2). « Gamal Abdel Nasser ». Consulté le 26 juin 2020, à l'adresse <https://www.lesclesdumoyenorient.com/Nasser-Gamal-Abdel.html>

<sup>145</sup> Piram, K. (s. d.). « Comment le panarabisme s'est-il développé au XX<sup>e</sup> siècle ? ». Consulté le 26 juin 2020, à l'adresse [https://vous-avez-dit-arabe.webdoc.imarabe.org/histoire/le-nationalisme-](https://vous-avez-dit-arabe.webdoc.imarabe.org/histoire/le-nationalisme-les-independances/comment-le-panarabisme-s-est-il-developpe-au-xxe-siecle)

[les-independances/comment-le-panarabisme-s-est-il-developpe-au-xxe-siecle](https://vous-avez-dit-arabe.webdoc.imarabe.org/histoire/le-nationalisme-les-independances/comment-le-panarabisme-s-est-il-developpe-au-xxe-siecle)

<sup>146</sup> Piram, K. (s. d.). Comment le panarabisme s'est-il développé au XX<sup>e</sup> siècle ? Consulté le 26 juin 2020, à l'adresse <https://vous-avez-dit-arabe.webdoc.imarabe.org/histoire/le-nationalisme-les-independances/comment-le-panarabisme-s-est-il-developpe-au-xxe-siecle>

panislamisme : « [...] incarné d'abord par les Frères musulmans, il se définit dans le fond par l'islamisation du panarabisme, dont il reprend la plupart des objectifs. [...] à partir des années 1980 en revanche, un nouveau courant, le salafisme, va se développer à partir de l'Arabie Saoudite et du Pakistan <sup>147</sup>».

L'Islam devient le socle d'unité. La défaite de la République Arabe Unie et de la Guerre des Six Jours discrédite Nasser et donne du crédit à l'Arabie Saoudite. Car en parallèle du panarabisme, l'Arabie Saoudite avait commencé à diffuser son idéologie panislamiste dans le but de contrebalancer l'influence et la domination égyptienne dans la région. Malgré les différences religieuses, le succès de la révolution iranienne valorise le mouvement panislamisme. Ce dernier milite pour une islamisation de la vie politique. L'Iran et le Pakistan sont des exemples à suivre pour les tenants du panislamisme. La diffusion de la culture arabe n'est pas un vecteur diplomatique assez fort pour unifier toute une région, mais l'Islam oui.

---

<sup>147</sup> Olivier Roy, *Le croissant et le chaos*, Paris, Fayard, 2013 (2007), p.157.

## Conclusion

Le mouvement du panarabisme promeut, par son non-alignement, un alignement parallèle et commun entre différentes nations.

Après l'échec de Nasser, aucun autre dirigeant n'a tenté de prendre à bras le corps le panarabisme en tant que projet de non-alignement. La politique de panislamisme de l'Arabie Saoudite trouve écoute et écho au Moyen-Orient. En se basant sur les fondements du panarabisme, l'Arabie Saoudite diffuse ses valeurs, sa culture et sa confession religieuse à travers le monde musulman par le financement de plusieurs *madrasas* et mosquées à travers le monde. Mais contrairement à la politique de Nasser, baptisée nassérisme, la politique saoudienne ne vise pas l'unification de l'Oumma dans le but d'en faire une politique de non-alignement. On peut donc imaginer que, mené à son terme, le panarabisme aurait pu devenir une alternative durable au communisme et au capitalisme.

# **Pékin – Taipei : l’isolement diplomatique de la République de Chine**

Emmanuel VÉRON  
Associé à l'École Navale  
Délégué général du Fonds de dotation Brousse del'Aquila

*« La Chine doit être réunifiée et le sera, l'indépendance de Taïwan ne pourra conduire qu'à une impasse (...) nous ne promettons pas de renoncer au recours à la force et nous nous réservons le droit de prendre toutes les mesures nécessaires ».*

Xi Jinping, lors de son discours du nouvel an – janvier 2020.

Taïwan demeure encore à ce jour un très important caillou dans la chaussure de la Chine tant du point de vue stratégique que du modèle de gouvernance. Pour autant, Pékin a réussi par son activisme diplomatique et sa diplomatie du chéquier à clairement isoler l'île de la scène internationale. La diplomatie tonitruante de la République populaire de Chine (RPC) en matière « d'assistance » aux pays touchés par la Covid-19 est une application claire du stratagème [« faire du bruit à l'est et frapper à l'ouest »](#), issue du recueil datant de la Chine classique des 36 Stratagèmes. La pression renforcée sur Taïwan pendant le plus fort de la crise de la Covid-19, en écho à la réélection de la [présidente Tsai Ing-Wen](#) d'une part et l'accélération de la mainmise sécuritaire de Pékin à Hong Kong montre combien le régime du Parti-État souhaite assoir son modèle autoritaire dans les mondes chinois. L'activisme diplomatique chinois et son poids économique et commercial structurent l'asymétrie de la marge de manœuvre de Taïwan, sans que les États disposent d'un

niveau de puissance pour entretenir des relations diplomatiques similaires avec des « deux Chine ». Cet article revient sur les modalités diplomatiques et stratégiques de l'isolement de Taïwan dans le paysage stratégique international. L'île de Taïwan constitue le dernier espace politique et stratégique à conquérir.

## **LA BATAILLE ENTRE LA CHINE ET TAÏWAN À L'ONU**

Dès avril 1945, le Parti communiste chinois envoie plusieurs représentants aux États-Unis pour participer à la conférence de San Francisco et soutenir la création des Nations Unies. Puis, en 1949, après la proclamation de la République populaire de Chine, le gouvernement chinois a approuvé la Charte sans pour autant renoncer à son [opposition avec Taïwan – la République de Chine](#). C'est cette dernière qui représente la Chine aux Nations Unies, y compris après le départ des troupes de Tchang Kaï-chek à Taïpei en 1949. Le gouvernement chinois

en exil continuera d'occuper cette place jusqu'en 1971.

En plein contexte de guerre froide (1971), l'Assemblée générale de l'ONU a décidé d'admettre au sein des Nations Unies le gouvernement de Pékin et d'expulser le régime de Taïwan. Cette [résolution a été adopté par 76 voix contre 35 et 17 abstentions](#). Le soutien des pays fraîchement décolonisés à la Chine populaire, notamment africains sera décisif dans ce changement géopolitique. Rappelons que le contexte politique de la Chine communiste est polarisé d'une part par les troubles politiques en interne (suites du fiasco et famines du « Grand Bond en avant », Révolution culturelle) et, d'autre part, par le schisme sino-soviétique, la guerre du Vietnam, l'écrasement du Printemps de Prague par les troupes du Pacte de Varsovie et les prémices de la diplomatie chinoise en direction des États-Unis.

Dans un article d'octobre 1971 du principal journal du régime communiste, le *Quotidien*

*du Peuple*, on pouvait lire : « L'ONU retrouve sa dignité et sa vocation qui n'est pas d'accueillir des provinces, mais des États indépendants. Tant qu'une province chinoise prétendait représenter la Chine entière, l'organisation internationale ne détenait aucune légitimité. »

Cette position de la Chine à l'ONU, en plus de son siège de membre permanent au Conseil de sécurité, parmi les grandes puissances nucléaires (États-Unis, ex-URSS puis Russie, Royaume-Uni et France) lui assure une légitimité et une reconnaissance singulière en tant que puissance en émergence dans le système international.

Dès 1971, le nombre d'États reconnaissant Taïwan ne cessera de diminuer pour atteindre le nombre de seulement 15 pays aujourd'hui (un seul pays africain, le reste réparti entre les petits États insulaires du Pacifique, l'Amérique latine et les Caraïbes, sans poids géopolitiques forts, à l'exception du Vatican)<sup>148</sup>. Dans ce sens, Pékin a fondé l'un de ses piliers diplomatique et

<sup>148</sup> Seuls 14 États, en plus du Vatican ont des représentations diplomatiques officielles avec Taïwan : Belize, Guatemala, Haïti, Honduras, îles

Marshall, Nauru, Nicaragua, Palaos, Paraguay, Saint-Christophe-et-Niévès, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Eswatini et Tuvalu.

stratégique sur l'éviction de Taïwan des instances internationales, plus généralement, resserrer l'étau du l'île, afin de l'isoler diplomatiquement et politiquement. À titre d'exemple, sur le continent africain, entre 1958 et 1970, 19 pays reconnaissent Taïwan, puis 11 dans les années 1990, il ne reste aujourd'hui qu'un seul État africain (le Eswatini – ex-Swaziland). [La lutte d'influence sur le continent entre Taipei et Pékin](#) dans les années 1950 et 1960 est belle et bien résolue.

## **LA DIPLOMATIE DE PÉKIN À L'ÉGARD DE TAÏWAN : RESSERRER L'ÉTAU**

[Trois principaux éléments de diplomatie motivent la politique de la Chine à l'égard des pays émergents et en développement \(parmi eux le plus grand nombre d'États qui reconnaissent Taïwan\)](#) : légitimer l'image d'un « grand pays en développement » en continuité avec la conférence de Bandung (1955), resserrer l'étau diplomatique autour de Taïwan et sécuriser les approvisionnements chinois (hydrocarbures, matières premières et produits agricoles). L'appareil

diplomatique chinois a tissé des liens importants avec la plupart, des [États d'Amérique latine, d'Afrique](#), des Caraïbes et des [micro États du Pacifique](#), plus généralement dans le cadre de la politique étrangère des pays en voie de développement que poursuit Pékin depuis le début des années 1990 (sinon depuis la conférence de Bandung en 1955). Les différents aspects de cette politique internationale se sont considérablement intensifiés depuis les années 2000, après l'adhésion de la Chine à l'OMC, la montée en puissance de l'APL et de la perte du monopole de la puissance par l'occident.

Premièrement, Pékin cherche à légitimer son rôle de « grand pays en développement » capable d'investir (diplomatie du chéquier) et de montrer aux pays en développement que son modèle lui a permis sortir de la pauvreté, sans avoir suivi la trajectoire des pays occidentaux. La continuité avec Bandung est éloquente. Deuxièmement, le régime vise à éviter la coalition antichinoise dans les organisations internationales (dissiper l'idée de « menace chinoise » et resserrer l'étau diplomatique autour de Taïwan). Cette dimension politique a porté ses fruits. Troisièmement,

la RPC, dont la dépendance aux ressources naturelles et matières premières s'est considérablement accrue depuis 25 ans, vise à sécuriser les approvisionnements en pétrole, gaz, matières premières et produits agricoles. Le continent africain, le bassin Pacifique (de l'Australie aux espaces ultra-marins) compte beaucoup dans la stratégie et la sécurisation des approvisionnements. L'Amérique latine plus lointaine et encore dans la zone d'influence privilégiée des États-Unis, malgré leur relatif retrait en tant que puissance, tient une place particulière dans les approvisionnements. Dans cette triple perspective, Pékin a réussi à intégrer une grande diversité d'États dans le projet *Belt and Road Initiative* - BRI (plus d'une centaine). La diplomatie chinoise du carnet de chèques, proposant des infrastructures de base ou plus élaborées, en un temps record et dans des conditions opaques, facilite le développement de relations particulières avec les gouvernements des pays émergents et en développement. De son côté, Taïwan poursuit et se distingue par [une politique de développement](#) à l'égard de la quinzaine d'États reconnaissant l'île, mettant notamment [l'accent sur des dispositifs médicaux](#) et soins de base.

## L'ASYMÉTRIE STRATÉGICO-MILITAIRE ET LE RISQUE DE GUERRE

Dans la stratégie chinoise, l'île de Taïwan, encore plus que la mer de Chine méridionale constitue un verrou stratégique pour une sortie discrète de ses [sous-marins nucléaires](#). La configuration hydrographique des grandes profondeurs ouvrant sur l'Océan pacifique permettrait une dilution de ses sous-marins. La mer de Chine méridionale n'est pas assez profonde et trop « fermée » par des détroits surveillés et étroits. Ainsi, la prise de Taïwan assurerait d'une part la crédibilité de la dissuasion à la mer pour Pékin, mais aussi sa supériorité stratégique. Par conséquent, la « prise » par la force de l'île n'est pas exclue. Dans son discours de début d'année en 2019, Xi Jinping le rappelait. [La militarisation accrue](#) des approches maritimes et continentales de la Chine contraste brutalement avec les discours officiels de connectivité et de commerce international. La montée en puissance de la marine chinoise, en particulier de ses sous-marins tend à modifier les équilibres stratégiques en Asie-Pacifique.

Consciente de la course aux armements et de la recherche absolue de la parité en termes d'armements conventionnels et nucléaires entre les États-Unis et l'URSS au temps de la guerre froide, la Chine ne souhaite pas tomber dans le piège de cette fuite en avant. En plus de cet objectif hors de portée pour elle-même, la Chine cherche plutôt à renforcer ses capacités conventionnelles tous azimuts (en plus de sa capacité de frappe en second) afin d'éloigner les forces américaines en Asie-Pacifique et de leur infliger le cas échéant des dommages difficilement acceptables pour eux, dans le cadre d'un conflit autour de Taïwan, en mer de Chine du Sud ou avec les forces japonaises, voire coréennes.

Très polarisées par la question de Taïwan, les modernisations de l'APL et la politique de défense de Pékin ont développé des moyens très supérieurs (aériens, balistiques et navals) aux forces armées de l'île de Taïwan et suffisants pour infliger des dommages importants aux forces américaines. En plus de cela, Pékin a largement progressé dans le domaine du déni d'accès en créant une véritable bulle

A2/AD (*Anti-Access/Area Denial*) depuis le continent (enfouis dans les montagnes) et sur les îles poldérisées et militarisées de manière accrue depuis 2014-2015 en mer de Chine méridionale. L'APL poursuit également l'acquisition de missiles intermédiaires à tête conventionnelle capables d'atteindre les bases américaines au Japon ou celle de Guam, plus des programmes de missiles balistiques (DF-21D) ou supersoniques antinavires à longue portée<sup>149</sup>. Aussi, la modernisation de troupes aéroportées et une plus grande maîtrise du cyber (plus particulièrement la possibilité de saboter des câbles sous-marins reliant Taïwan) participeraient à un scénario de guerre.

Le scénario d'une reprise de l'île par la force s'est fait entendre à de nombreuses reprises durant toute la crise de la Covid-19, au point même qu'un ancien officier général Chinois, le général [Qiao Liang \(armée de l'Air\) faisait savoir via le journal South China Morning Post](#) (basé à Hong Kong) que le scénario militaire serait « trop couteux ». Dans les faits, Pékin laisse souffler le chaud et le froid quant à la

---

<sup>149</sup> China's Military Strategy (中国的军事战略), 2015.

situation d'une invasion militaire pour d'une part faire pression sur le régime à Taipei et d'autre part entretenir le flou sur la ligne stratégique chinoise sur la question de la « réunification ». Enfin, cela traduit aussi et surtout plusieurs lignes de force au sein du Parti-État, des officiers généraux et un moyen de galvanisation de l'opinion publique chinoise en situation de crise (ici avec le virus issu de Chine).

Depuis 1949, une règle tacite, interdit aux avions militaires et civils des deux pays de franchir la ligne médiane du détroit de Taïwan. En pleine crise de Covid-19 en Asie orientale, un [bombardier stratégique Xian H-6 \(copie d'un appareil soviétique\)](#) et un nombre incertain d'autres appareils assurant son escorte, avaient fait une nouvelle incursion dans l'espace aérien de Taïwan. Ces incursions font écho à celles de 2011 ou de mars 2019 dernier, où des chasseurs chinois procédaient de la sorte. S'ajoute à cela [plusieurs mouvements aériens \(chasseur, bombardier stratégique et avions\) et navals \(porte-avions, frégates etc.\)](#) autour de l'île et de manière accrue depuis deux décennies afin de tester la puissance américaine, intimider Taïwan et tester ses propres capacités. En réponse, les

forces aériennes de Taïwan ont fait décoller plusieurs F16 pour intercepter les aéronefs chinois. Durant l'été 2019, [Washington approuvait la vente de 66 nouveaux chasseurs F-16V Block 70 de Lockheed Martin](#) à Taïwan. Conformément au *Taiwan Relations Act*, en vigueur depuis 1979, l'île bénéficie du matériel et du savoir-faire technologiques américains, mais a perdu la supériorité stratégique face à Pékin.

#### **« BASTION DE LIBERTÉ DANS L'INDOPACIFIQUE » ET MODÈLE TAÏWANAIS DANS LA GESTION DE LA CRISE COVID-19**

Tsai Ing-wen, à l'inverse de son prédécesseur, ne reconnaît pas le « Consensus de 1992 ». Selon ce dernier, Taipei et Pékin s'accorderaient à reconnaître l'existence d'une seule Chine, tout en retenant une interprétation propre d'« une seule Chine ».

La situation de Hongkongaise depuis mai-juin 2019 a galvanisé l'électorat taïwanais en janvier dernier autour de [la Présidente sortante Tsai Ing-wen](#). Plus encore, le statut singulier de verrou stratégico-militaire

(protégé par les États-Unis) d'une part et les ingérences répétées, sans discrétions et brutales de Pékin, en plus de la désinformation lors des élections d'autre part, redonnent un souffle nouveau à l'île, malgré un [isolement diplomatique accru](#). Le discours de la présidente réélue insistait sur la souveraineté et la démocratie de l'île, faisant de Taïwan un « bastion de liberté » dans l'Indo-Pacifique. L'élection du [mois de janvier à Taïwan révèle aux Chinois](#) et au reste du monde que le « modèle » proposé par Pékin ne séduit pas. Plus encore et malgré l'isolement de Taïwan, Pékin a largement perdu de son attractivité depuis le début de la pandémie. En opposition au modèle de gouvernance de la RPC, Taïwan en ressort bien plus forte. Le 13 mars, le New-York Times publiait un article intitulé : « Ils ont contenu le Coronavirus. Voici comment ». L'analyse expliquait comment l'épidémie avait été contrôlée à Taïwan, Hong-Kong et Singapour, sans recourir aux mesures draconiennes chinoises : mesures prises rapidement, dès le début janvier ; contrôles serrés aux frontières, y compris par des équipes montées à bord d'avions venant de Wuhan ; fermeture des vols avec la Chine début février ; traçages détaillés des malades et de

leurs contacts ; quarantaine stricte pour les malades et les contaminés. Dans l'île, 4 mois après la détection des premiers cas en Chine, la rigueur préventive semble avoir porté ses fruits. En dépit de la forte densité de population de 649 hab/km<sup>2</sup> (5 fois plus élevée qu'en France), le bilan était seulement de moins de 15 décès. Ce qui, rapporté à la population, classe l'île parmi les régions de la planète les moins touchées avec [une gestion exemplaire de la crise. Et ce, malgré son isolement et sa marginalisation dans les instances internationales à l'instar de l'OMS](#). Les manquements de la direction de l'organisation dans la gestion de crise sanitaire mondiale de la Covid-19 ont largement montré les capacités d'influence de la Chine. En premier lieu, l'impératif du régime à Pékin était la préservation de son image malgré l'ampleur de la crise, tout en marginalisant, sinon neutralisant l'action de Taïwan.

Si Pékin souhaite une réunification avec Taïwan, l'asymétrie des forces en présence et l'instrumentalisation du temps court et long se doublent d'une obsession pour le régime du Parti-État de taire la République de Chine, l'un des « cinq poisons »

(Taïwan, les Ouïghours, les Tibétains, le Falun gong et les pro-démocraties) comme le définit le régime communiste.

Pour le régime à Pékin, il ne peut y avoir « deux Chine ». Dans le temps long, le pouvoir central impérial a toujours redouté l'éclatement et la désunion. Par là-même, l'expansion territoriale justifiait un pouvoir fort et centralisé. Dans le prolongement de [la Constitution de l'État \(1954\), l'île de Taïwan et son appartenance à la Chine sont « sacrés »](#). En ce sens, chaque chinois se doit de défendre l'intégrité territoriale de la Chine. En Chine, l'histoire longue et ses pesanteurs n'ont pas disparues avec la révolution communiste chinoise. La narration officielle chinoise tant en Chine même qu'à l'international souhaite passer sous silence l'histoire complexe de Taïwan. L'île devient une province chinoise *stricto sensu* à la fin de la dynastie Qing (fin XIXe). Auparavant, le territoire était très isolé de la cour impériale, et les liens très distendus, peuplé de populations aujourd'hui appelées aborigènes qui sont d'origine malayo-polynésien, éloignées du peuple Han. Certes, plusieurs courants migratoires venus du continent, notamment du Fujian, mais aussi du Guangdong ont

progressivement peuplés la côte Est, là où se situe la partie la plus peuplée, industrialisée et développée. Rapidement fin XIXe, à partir de 1895 (jusqu'en 1945) et le traité de Shimonoseki (la dynastie mandchoue cède au Japon l'île), l'île sera occupée, administrée et développée par le Japon impérial. [Tchang Kai-shek](#) s'y réfugie et y maintient la République de Chine. Après la mort de Mao et l'ouverture économique chinoise, Pékin comme Taipei [intensifient les relations économiques et industrielles inter-détroit](#), une aubaine pour la RPC qui ajoutera la géoéconomie à son dispositif stratégique pour la « réunification ». Pékin va développer ses relations avec divers courants politiques à Taïwan, les milieux d'affaires implantés sur le continent et surtout développer les flux de personnes de la RPC vers la République de Chine (courants politiques, entreprises, agents de renseignement, touristes, etc.). Néanmoins et malgré la forte dépendance de Taïwan à la Chine communiste, l'opinion publique de la République de Chine reste très majoritairement défavorable à Xi Jinping et son autoritarisme renforcé. L'exemple récent de Hong Kong pourrait matérialiser à dessein le sort de l'île, contribuant au maintien en

l'état de la relation particulière de Taïwan avec les États-Unis et sa garantie de sécurité (et ce quel que soit l'issue de l'élection présidentielle de 2020), élargir le réseau formel et informel de partenaires en particulier en Occident et prolonger les [tensions inter-détroit](#). Enfin, la réélection de Tsai Ing-Wen et la résilience exemplaire de la société taiwanaise face aux pressions exercées par Pékin (y compris militaire et le spectre d'une invasion par la mer et par les airs associés à une attaque cyber) et sa gestion de la crise sanitaire de la Covid-19 forment des réponses éloquentes adressées à la puissance autoritaire chinoise. En ce sens, les pressions tous azimuts de Pékin envers Taïwan ne vont pas se tarir, au contraire, elles vont s'intensifier à la fois en matière stratégique-militaire autour de l'île,

en direction des 15 derniers États reconnaissant Taïwan et dans toutes les représentations taiwanaises à l'international (bureau de représentation, bureau de liaison ou mission commerciale) sous la forme de sanctions. Taïwan va demeurer « l'autre Chine ».



# La neutralité suisse

Xavier OLIVO  
Analyste  
Institut d'Études de Géopolitique Appliquée

**E**ntourée par de grandes puissances économiques, politiques et militaires, dans un continent qui a connu le déclenchement de nombreuses guerres dont les deux guerres mondiales, la Suisse a cependant su rester à l'écart de ces conflits depuis presque sa naissance. Cette particularité ne peut pas s'expliquer autrement que par la notion de neutralité, terme très utilisé en politique et dans les relations internationales, mais parfois peu connu et dont la définition reste souvent très floue. La Suisse, comme d'autres pays, se considère neutre ou s'est considérée neutre à des moments précis de l'Histoire. Cependant, la Confédération helvétique reste toujours l'exemple premier de neutralité, non seulement du fait de sa neutralité permanente depuis plus de 200 ans, mais aussi parce que grâce à cela, elle n'a connu aucune guerre sur son sol depuis plus de deux siècles. Mais pourquoi peut-on considérer que la Suisse constitue un cas unique de neutralité, et comment gère-t-elle cette idée depuis sa déclaration de neutralité perpétuelle ? De même, la neutralité suisse est-elle vraiment sincère ou constitue-t-elle seulement une façade que le pays utilise pour mener à terme ses propres intérêts sans se soucier des aspects pacifiques et

humanitaires qui se cachent derrière ce terme ?

## **NAISSANCE DE LA NEUTRALITÉ SUISSE**

### *Définition de la neutralité*

En termes politiques, la neutralité peut être définie comme la volonté pour un État de ne pas participer à un conflit armé ou tout autre type d'affrontement. Contrairement à l'isolationnisme ou le non-alignement, le pays neutre ne soutient aucune des parties impliquées dans un conflit, que ce soit de manière directe ou indirecte. En revanche, il a le droit de se défendre si sa neutralité est violée et peut offrir son aide, du moment que celle-ci est humanitaire. En d'autres termes, comme le définit le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), la neutralité est « le terme qui désigne la position officielle assumée par un État qui ne participe pas à un conflit armé ou qui ne souhaite pas être entraîné à y prendre part. Ce statut implique des droits et des devoirs précis ». Cette définition sous-entend non seulement que la neutralité est une déclaration prononcée par un État, mais aussi qu'il s'agit d'un terme régi par le droit

international public, qui définit les droits et les devoirs d'un État en cas de guerre – une notion codifiée depuis 1907 par les Conventions de La Haye.

Il existe deux types de neutralité : la neutralité occasionnelle, qui engage un État à ne pas participer militairement à un conflit interétatique déterminé, et la neutralité permanente ou perpétuelle, qui l'engage à ne participer militairement à aucun conflit, présent et à venir. Aujourd'hui, on peut compter huit États dont la neutralité est inscrite dans la Constitution mais dont l'effectivité est contestée par la communauté internationale, et dix dont la neutralité est inscrite dans la Constitution et dont le statut d'État neutre est reconnu par la communauté internationale. Dans cette dernière liste figurent l'Autriche, le Costa Rica, la Finlande, l'Irlande, l'Ouzbékistan, le Panama, la Suède, le Turkménistan, le Vatican, mais le pays le plus souvent considéré comme un exemple de neutralité est la Suisse.

#### *La neutralité suisse et le Sonderfall*

La Suisse est l'un des seuls pays à adopter une neutralité permanente, au contraire

d'une neutralité *ad hoc* qui serait valable pour certains conflits et pas pour d'autres. La neutralité permanente de la Confédération suisse est actée en 1815 au congrès de Vienne, ce qui fait du pays helvétique le plus ancien pays neutre actuellement. La neutralité fait non seulement partie de son histoire, mais elle est ancrée dans ses valeurs. Lors des deux Guerres mondiales, le pays est resté neutre. C'est du fait de cette neutralité que la Suisse n'est pas membre de l'Union européenne (UE) ou de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), et qu'elle n'a intégré l'Organisation des Nations Unies (ONU) qu'en 2002, après une initiative populaire fédérale. C'est aussi grâce à ce statut particulier que la Suisse accueille de nombreuses organisations internationales et organisations non gouvernementales. Malgré le pacifisme helvétique, le service militaire reste obligatoire – ce qui, paradoxalement, montre bien que le pays est conscient de son statut particulier et est prêt à se défendre contre toute tentative d'invasion.

Dans la Constitution fédérale de la Confédération suisse, la neutralité est mentionnée deux fois : à l'article 173, qui

mentionne que l'Assemblée fédérale a les compétences pour « préserver la sécurité extérieure, l'indépendance et la neutralité de la Suisse », et à l'article 185, qui souligne que le Conseil fédéral peut « prendre des mesures pour préserver la sécurité extérieure, l'indépendance et la neutralité de la Suisse ».

Mais l'un des aspects les plus intéressants de la Suisse est ce que l'on appelle le *Sonderfall*, terme allemand qui signifie « cas particulier ». Cette expression, souvent floue, souligne les particularités de la Suisse comme sa démocratie directe, son fédéralisme, ses spécificités économiques (particulièrement bancaires)<sup>150</sup> et surtout sa neutralité. Ce concept montre la capacité de la Confédération à se tenir à l'écart de guerres, révolutions, intégration régionale ou encore crises économiques et sociales en Europe, surtout en étant un pays entouré de grandes puissances militaires, politiques et économiques. Mais pourquoi la neutralité suisse est-elle un cas particulier ? Si l'on fait une analyse dans la forme, la Suisse défend pratiquement les mêmes valeurs juridiques, économiques,

environnementales et humanitaires que ses voisins : elle prend des positions similaires à celles de l'Union européenne dans les grandes instances internationales, et sa diplomatie est très similaire à celle des autres États membres de l'UE. Cependant, sur le fond, la neutralité helvétique fait du pays alpin un cas bien particulier, notamment dans les relations internationales.

### *Évolution*

La Suisse est membre de l'ONU, elle a des représentations diplomatiques dans tous les continents, reconnaît plus de 190 États et entretient des relations diplomatiques avec des pays ayant des gouvernements contestés – comme le Venezuela, par exemple. Cela peut laisser penser que la Suisse n'a rien de particulier. Cependant, la particularité suisse est plus visible dans le fond que dans la forme. Concrètement, cela veut dire que les rapports de la Suisse avec la communauté internationale ne sont pas différents de ceux des autres pays : le pays s'adapte aux évolutions du monde, à la mondialisation et entretient des rapports

<sup>150</sup> SCHWOK (René), *Politique extérieure de la Suisse : après la guerre froide*, Savoir suisse, 2018, 2<sup>e</sup> éd., 175 p.

politiques et économiques avec ses voisins comme tout autre État européen – mais ses prises de position sont plus fidèles à la neutralité.

Ces évolutions ont été davantage remarquées avec la fin de la guerre froide et les nombreux bouleversements de l'ordre international. Pendant la période d'affrontement des blocs occidental et oriental, la Suisse, malgré des affinités avec les valeurs du bloc occidental, s'est toujours tenue à l'écart et a refusé, par exemple, son adhésion à l'OTAN parce que cela était contraire à ses principes de neutralité qui s'opposent à toute adhésion à des organisations internationales à but sécuritaire. Il est notamment question de l'article 5 du Traité, lequel dispose qu'une attaque armée contre l'un des États membres sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et qu'en conséquence chaque État « assistera la partie ainsi attaquée en prenant telle action qu'il jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée ». Il est de même pour son adhésion à l'Union Européenne. De plus, le Traité de Lisbonne contient une clause de solidarité dans son article 222 qui dispose que « si un État membre est victime d'une attaque terroriste [...], l'Union

mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à disposition par les États membres », ce qui n'est pas fondamentalement différent de l'article 5 de l'OTAN. On peut mentionner également l'article 42, visant l'assistance mutuelle « par tous les moyens en leur pouvoir » des États membres en cas d'agression armée contre un autre État membre.

Avec la fin de la guerre froide, la politique suisse de neutralité n'a pas forcément changé, mais elle a montré une attitude plus favorable au multilatéralisme avec notamment son adhésion à l'ONU en 2002. Cela n'indique pas pour autant un changement de sa politique de neutralité, puisque le Conseil fédéral et le peuple suisse (qui a voté pour son adhésion) a considéré que l'Organisation n'était pas incompatible avec la neutralité, malgré un refus lors d'un premier référendum en 1986. Cela montre seulement la flexibilité quant au concept de « politique de neutralité ». Aujourd'hui, la neutralité reste toujours très présente dans l'esprit suisse.

## **L'IMPACT DE LA NEUTRALITÉ SUISSE DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES**

### *De la notion aux pratiques*

La neutralité suisse est un cas particulier dans les relations internationales. La Suisse est neutre perpétuellement ; elle a donc tout intérêt à se tenir éloignée des conflits de façon directe ou indirecte, mais elle peut toujours offrir ses bons offices en temps de paix (mandats de médiation, CICR, puissance protectrice). Dans la pratique, la Suisse reste peut-être le pays le plus fidèle aux principes de neutralité – mais certains aspects peuvent remettre en question cette réalité. Bien évidemment, il faut garder en tête que la Suisse est un pays entouré de grandes puissances mondiales comme la France, l'Allemagne et l'Italie, et est l'un des principaux pays d'accueil d'organisations internationales aussi importantes que l'ONU à Genève, le CICR, la Fédération Internationale de Football Association (FIFA) ou le Comité international olympique (CIO), ainsi que l'une des plus importantes places financières au monde. Avec ce poids, la Suisse est constamment au centre des

grandes négociations internationales, ce qui rend difficile une neutralité permanente totalement propre.

Citons tout d'abord les effets de son intégration à l'ONU. En tant que membre de cette organisation, la Suisse n'a aucun engagement à participer à des conflits armés, mais elle accepte implicitement le chapitre 7 de la Charte qui spécifie la possibilité de prendre les « mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales » en cas d'agression armée contre un État membre. Même si la Suisse n'a jamais participé militairement en invoquant ce chapitre, elle a pu dans son histoire mettre en place des mesures à visée coercitive en appliquant des sanctions économiques contre l'Irak en 1990, la Yougoslavie en 1992, Haïti en 1993 et l'Afghanistan en 2000. Cependant, les sanctions économiques ainsi que la participation aux opérations de maintien de la paix de l'ONU (OMP) et la participation active ou passive à des mesures de contrainte militaires de l'ONU ne sont pas contraires à la neutralité suisse, d'après le rapport de politique extérieure de 1993 du Conseil fédéral.

Un autre exemple qui peut aussi remettre en question sa politique de neutralité sont les relations diplomatiques que la Suisse entretient avec certains pays. Reconnaître un État ne signifie pas reconnaître un gouvernement, mais cette question n'est pas perçue de la même manière par tous. Par exemple, le Venezuela est un État qui a des relations diplomatiques avec la Suisse, ce qui veut dire que celle-ci le reconnaît. Cependant, la Suisse ne s'est jamais prononcée quant à la reconnaissance de Juan Guaido comme président légitime, ce que certains analysent comme une reconnaissance implicite du gouvernement de Nicolas Maduro.

Un dernier exemple est l'accueil d'organisations internationales et d'ONG sur son territoire. En effet, depuis plus de 150 ans, la Suisse accueille une quarantaine d'organisations internationales. Même si cela n'affecte en rien sa neutralité, avoir une influence aussi importante peut fausser les perceptions sur sa neutralité. Par exemple, la Suisse est souvent un terrain d'accueil pour des négociations de paix. On peut citer les accords de Genève qui marquent la fin de la guerre d'Indochine, et plus récemment

les négociations de paix pour la Libye, le Yémen ou la Syrie.

#### *Soft power suisse*

Jean Daniel Ruch indique que le *soft power* suisse se résume en trois piliers : « Nos institutions et notre gouvernance, le biotope socio-économique avec l'apprentissage, l'éducation, l'excellence de nos universités, notre capacité d'innovation, et enfin les valeurs de la Suisse, avec la tradition humanitaire, la neutralité ou encore la fiabilité et la crédibilité ». Il ajoute que le principe de base de l'exercice de la neutralité est de « maintenir une saine distance vis-à-vis de toutes les parties et de ne pas prendre position pour une partie contre l'autre ». Pour lui, dans un contexte aussi volatile, « voire inflammable », la difficulté est de continuer à être perçu comme étant parfaitement neutres.

L'idée de neutralité est directement liée à une volonté de promotion de la paix. Peter Maurer, actuel président du CICR et ancien Secrétaire d'État aux affaires étrangères à Berne, signalait que la pierre angulaire de la diplomatie a toujours été la politique de paix. « C'est une approche à la fois

importante, novatrice et intelligente pour accompagner des sociétés à sortir de la violence ». Au début des années 2000, la Suisse est la première diplomatie au monde à se spécialiser sur les questions du passé. La diplomatie suisse s'est engagée dans le domaine multilatéral et bilatéral en mettant l'accent sur les Commissions vérité, les programmes de réparation et les garanties de non-répétition des violations, en réformant les appareils répressifs et en renforçant l'État de droit. En 2011, elle lance une résolution pour créer la fonction de rapporteur de l'ONU sur les questions de « vérité, justice, réparation et garantie de non-répétition ». Sur le front bilatéral, la diplomatie suisse investit les questions de traitement du passé dans des pays où la transition est difficile, la violence très présente et la stabilité toujours difficile. Pour cela, la Suisse a besoin d'un grand investissement. « Avec la promotion des droits de l'homme, la médiation et le traitement du passé, le *soft power* helvétique a désormais son triptyque dans la construction de la paix, qui lui permet d'incarner une Suisse solidaire et ouverte,

contrebalançant l'image de "coffre-fort" des nantis de la planète »<sup>151</sup>.

*Les bons offices de la Suisse et les mandats de puissance protectrice*

La diplomatie suisse met l'accent sur la promotion de la paix pour avoir une influence dans les relations internationales. Sa neutralité, son pacifisme et l'implantation de nombreuses organisations internationales et ONG sur son territoire lui donnent une reconnaissance internationale qui lui confère un plus grand moyen d'action. Les bons offices de la Suisse jouent un rôle important dans sa politique de paix. La Charte des Nations Unies définit les « bons offices » comme étant « toute initiative diplomatique ou humanitaire entreprise par un pays tiers ou une institution neutre dans le but de résoudre ou de surmonter un conflit bilatéral ou international ». La Suisse organise sur son territoire des sessions de négociation et des conférences de paix, sous son égide ou celle de l'ONU. Sa politique de neutralité lui permet d'être un pont entre des acteurs bloqués.

---

<sup>151</sup> *Le «soft power», version helvétique*, Pierre Hazan, Le Temps, 1<sup>er</sup> juillet 2012.

Parmi les bons offices figure la représentation d'intérêts d'États tiers, qu'on appelle les mandats de puissance protectrice. En d'autres termes, lorsque deux États rompent entièrement ou partiellement leurs relations, la Suisse, en sa qualité de puissance protectrice, assume une partie de leurs tâches diplomatiques ou consulaires. Cela permet aux États concernés de maintenir un minimum de relations, et assure la protection consulaire des ressortissants du premier sur le territoire du second et du second sur le territoire du premier. La puissance protectrice peut également proposer elle-même ses services de « facteur » ou endosser cette fonction à la demande des pays concernés. Aujourd'hui, la Suisse exerce sept mandats de puissance protectrice : elle représente les intérêts de l'Arabie saoudite en Iran et de l'Iran en Arabie saoudite, des États-Unis en Iran, des États-Unis au Venezuela, de la Géorgie en Russie, de l'Iran en Égypte et de la Russie en Géorgie. Ces mandats permettent à la Suisse non seulement d'avoir une bonne image à l'étranger comme médiateur privilégié, mais aussi d'avoir un vrai poids. En effet, avec ses mandats de puissance protectrice, la Suisse a accès à des rencontres officielles avec des

hauts fonctionnaires en tant que représentante des intérêts d'un autre pays et elle transmet des messages confidentiels entre les deux pays. La puissance protectrice est donc un canal de communication fondamental qui peut permettre de trouver des compromis ou d'apaiser certaines tensions, comme elle le fait actuellement avec l'Iran et les États-Unis, notamment après l'assassinat du général iranien Qassem Soleimani.

## **CRITIQUES ET LIMITES**

### *La Suisse pendant la Seconde guerre mondiale*

La plus grande critique faite à la Suisse a été de ne pas rester complètement neutre pendant la Seconde guerre mondiale, notamment en étant accusée d'avoir indirectement soutenu l'Allemagne nazie. Certes, à cette période il était très difficile de rester totalement neutre, notamment en étant situé géographiquement au milieu du conflit et en voyant le sort d'autres pays qui s'étaient déclarés neutres et dont la neutralité avait été violée, comme la Belgique. Malgré cela, la Suisse n'a été occupée par aucune des deux parties

belligérantes. Alors pourquoi le pays helvétique est souvent critiqué pour son rôle durant la Seconde guerre mondiale ? Le pays est accusé d'avoir exporté des armes pour 600 millions de francs suisses vers l'Allemagne nazie, mais surtout d'avoir été la place financière qui aurait contribué à prolonger la guerre et n'aurait pas pris en compte le ressort émotionnel dans la question de l'or nazi et des fonds juifs en déshérence. Même en 1995, le président de la Confédération, Kaspar Villiger, avait présenté ses excuses aux juifs pour « avoir demandé au III<sup>e</sup> Reich d'estampiller d'un tampon "J" le passeport des israélites allemands et autrichiens, afin que les douaniers suisses puissent les reconnaître et le plus souvent, les refouler »<sup>152</sup>. Dans les années 1990, la « commission Bergier », instituée par le Conseil fédéral, avait pour mission de « faire toute la lumière sur l'étendue et le sort de l'Affaire des fonds en déshérence ». L'une des conclusions de la commission avait été que les banques suisses avaient conservé des biens confiés par des victimes du nazisme, voire spoliés par les nazis. L'Affaire des fonds juifs en

déshérence explique que les banques suisses avaient été très rudes face aux héritiers de juifs morts durant la Seconde guerre mondiale, en leur demandant un certificat de décès. D'autres critiques signalent les relations économiques que la Suisse entretenait avec l'Allemagne, notamment les transactions en or effectuées avec la Banque nationale et le fait que l'Allemagne et l'Italie étaient les principaux destinataires des exportations suisses. En fait, la place financière suisse est toujours restée fidèle à sa faible communication et n'a pas pris en compte le ressort émotionnel dans la question de l'or nazi et des fonds juifs en déshérence.

Cependant, certains ont critiqué ce rapport en soulignant qu'il se rapprochait plus à un rapport idéologique qu'à un travail scientifique, et que pendant la Seconde guerre mondiale la Suisse n'avait pas refoulé 25 000 juifs mais seulement 3 000, voire moins. De plus, pendant la Seconde guerre mondiale, la Suisse a servi de puissance protectrice pour 35 pays à travers plus de 200 mandats. La Confédération

---

<sup>152</sup> *Un passé embarrassant. L'attitude de la Suisse entre 1939 et 1945 reste un sujet tabou*, Pierre Hazan, Libération, 17 septembre 1996.

helvétique a été considérée comme la puissance protectrice « exemplaire », bénéficiant en plus du fait d'être le pays hôte du CICR.

#### *Autres critiques*

Bien que la Suisse ne soit pas membre de l'OTAN, depuis 1996 le pays est partenaire de l'Organisation, dans le cadre du Partenariat pour la Paix avec l'Autriche, la Finlande, l'Irlande et la Suède et en 1997 au Conseil du partenariat euro-atlantique. L'armée suisse est présente dans des OMP menées dans le cadre de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), de l'ONU et de l'Union Européenne en Europe, en Afrique et en Asie avec plus de 250 personnes. Cependant, ces engagements ont des objectifs de maintien de la paix et humanitaires, et non pas belliqueux.

Mais récemment, l'affaire Crypto AG a à nouveau remis en question la neutralité suisse. De 1958 à 2018, les services de renseignement américains et ouest-allemands ont instrumentalisé l'entreprise suisse de cryptographie Crypto AG, en tirant parti de sa neutralité. En effet, cette

entreprise a vendu à plusieurs pays des machines qui se sont révélées truquées et qui permettaient aux Américains et aux Allemands de lire dans les messages codés des différents services ayant fait l'acquisition de ces instruments. Cette affaire met en lumière la façon dont la Suisse s'était fortement pliée aux exigences des États-Unis durant la guerre froide. Cette affaire a remis en question la neutralité suisse et révélé sa probable obsolescence. Cependant, la neutralité reste plus que jamais appréciée par la population suisse. D'après une étude menée par le Centre d'études stratégiques de l'École polytechnique fédérale de Zurich en 2019, il est estimé que « l'approbation de la neutralité atteint un niveau record. 96% des sondés se prononcent presque à l'unanimité pour le maintien de la neutralité ». En effet, les Suisses attribuent toujours une grande valeur à la neutralité en tant que composante de leur identité.

#### *Quel avenir pour la neutralité suisse ?*

La neutralité est-elle aujourd'hui obsolète ? Dès 1989, la neutralité suisse a commencé à perdre son poids au de se demander si sa fonction protectrice était devenue obsolète.

L'entrée de la Suisse à l'ONU en 2002 est un exemple symbolique qui montre les changements, ou plutôt l'adaptation, de la conception de neutralité par la Suisse. En 2011, la Suisse présidait l'Assemblée générale de l'ONU, une action qui aurait sûrement été considérée comme complètement opposée à la neutralité suisse il y a plusieurs décennies. Mais quel est son avenir ? Il a déjà été mentionné que la neutralité est plus que jamais présente dans l'esprit suisse. Force est de constater que la neutralité s'adapte aux nouvelles réalités du monde. La politique étrangère du pays devient plus active.

Les engagements suisses dans les instances multilatérales peuvent être de plus en plus importants, à l'instar du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (Pacte de Marrakech) qui avait été lancé sous l'impulsion de la Suisse et du Mexique en 2018. En somme, il est probable que la diplomatie suisse soit moins discrète – sans pour autant être moins attachée aux principes de neutralité permanente.

# Oman : Neutrality at Risk ?

Antonio OCCHIUTO  
Analyst and Researcher  
Gulf State Analytics • School of Oriental and African Studies  
U. of London

Oman is the oldest independent state in the Arab world. The country flourished under the rule of Sultan Qaboos bin Said Al-Said (1970-2020) as oil revenues were invested to develop Oman's infrastructure and promote modernization.

### **BALANCED DIPLOMACY**

Sultan Qaboos firmly believed that Oman's only way forward in a volatile region such as the Middle East was to keep out of trouble by engaging diplomatically and economically with all its neighbours, without siding with a camp or the other and, when possible, leading diplomatic initiatives to ease tensions and solve conflicts.

Over time, the Sultanate engaged with all major regional and international actors earning itself the nickname of Switzerland of the Middle East. Despite developing strong bonds with the Soviet Union and

China under Qaboos, Oman's military partnership with Britain remained strong while Muscat's relationship with Washington became increasingly significant. In both 1991 and 2003, Oman's military facilities played an outstanding role as a staging area for the movement of coalition troops against Iraq<sup>153</sup>. Meanwhile, Oman's trade ties to China turned particularly strong. Currently, China is Oman's top export destination. Muscat's shipping to Beijing is worth around \$12.1Billion (USD) annually<sup>154</sup>. Such a figure is staggering if considering that the value of Oman's export to its second most important destination, India, is estimated for some \$2.87Billion (USD)<sup>155</sup>. The importance of Oman-China commercial bonds can help to explain the Sultanate's enthusiastic support for projects related to Beijing's Belt and Road Initiative (BRI). The BRI is expected to cement the Oman-China relation even further in the years ahead, potentially allowing Beijing to increase its political influence inside the

---

<sup>153</sup> Kechichian, Joseph A. "Oman and the World: The Emergence of an Independent Foreign Policy." p. 253

<sup>154</sup> "Oman Economic Statistics 2019," International Trade Council, accessed 5 June, 2020,

<https://tradecouncil.org/oman-economic-statistics-2019/>

<sup>155</sup> "Oman Economic Statistics 2019," International Trade Council, accessed 5 June, 2020, <https://tradecouncil.org/oman-economic-statistics-2019/>

Sultanate. To date, China seems satisfied with the development of economic ties only. For instance, China is not seeking the Sultanate's diplomatic cooperation even on dossiers, such as the China-India border standoff, in which Oman could be a successful mediator.

Oman is also an important player in the Gulf and Middle East politics. Under Qaboos, Oman joined Saudi Arabia's efforts to create the Gulf Cooperation Council (GCC) in 1981. Muscat also maintained good relations with Iran, a potentially threatening presence across the Straits of Hormuz. The decision to maintain cordial relations to Tehran allowed Oman to lead back-channel communication efforts between Iran and the US, facilitating the talks that led to the 2015 Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)<sup>156</sup>. When it comes to the Israel-Palestine conflict, in 2018, during Israel's Prime Minister, Benjamin Netanyahu, visit Muscat, Oman has been willing to offer ideas to help Israel and the Palestinians to reach an agreement. Oman-Israel dialogue has not prevented the Sultanate's authorities

from announcing in 2019 the country's intension to open a new diplomatic mission in the Israel-occupied West Bank and has not altered Oman's ongoing support for the rights of the Palestinians. Oman's diplomatic abilities could facilitate de-escalation when it comes to other major regional conflicts. For instance, Muscat is also the ideal candidate to promote a de-escalation in the conflict between the UN-recognised government of Yemen — backed by a coalition of Arab states led by Saudi Arabia — and Iran-backed Houthi rebels. Crucially, Oman enjoys a solid relationship with both Saudi Arabia and Iran and has remained neutral throughout the war in Yemen.

The Sultanate benefitted from an uncomplicated transition of power following the death of Qaboos, with all sections of the country's royal family firmly expressing support for the new Sultan, Haitham bin Tariq Al-Said. Such cohesion can help the new Sultan to deal with the country's future challenges.

---

<sup>156</sup> Giorgio Cafiero, "Oman's new era," Middle East Institute, (January 2020): 1-5, <https://www.mei.edu/publications/omans-new-era>.

## **ECONOMY : THE MOST PRESSING CHALLENGE**

Throughout its fresh past, Oman has benefitted from the rentier state model which, by warranting the redistribution among citizens of the income generated by the Sultanate's energy exports, has facilitated stability on the domestic political front.

Problematically, Oman's economy is heavily dependent on oil and gas resources, which can generate between 68% and 85% of the government's total annual incomes, depending on fluctuations in the energy market<sup>157</sup>. Over the past 10 years, the international oil market has suffered from major shocks and its downwards trajectory is expected to last. More precisely, between 2014 and 2016, oil prices collapsed as major producers refused to cut production to face a decreasing global demand. This was followed by a new and graver crisis at the beginning of 2020. The decreasing demand for oil-related to the shutdown of economic activities pursued to contain the spread of

the Covid-19 pandemic, dived oil prices below \$30 a barrel (USD) for Brent crude<sup>158</sup>. As China and most Western economies will continue to face Covid-19 related economic turbulences in the months ahead, a significant recovery of the oil market does not appear on the horizon.

Dependency on energy resources is also problematic because Oman's oil and gas supplies are reducing at a fast pace and are expected to deplete in the next 13 years (oil) and 26 years (gas). The country's need for economic reform is well understood by the Sultanate's leadership. Indeed, one of Sultan Haitham's most important challenges is the fulfilment of the Oman Vision 2040 economic diversification and modernization program. Such program focuses on the development of five major industries: agriculture, logistics, mining, tourism and fishing to diversify Oman's sources of income. Diversification is key for a country which is highly dependent on energy revenues and retains few alternative assets.

---

<sup>157</sup> "Oman," The World Factbook-Central Intelligence Agency, accessed 6 June, 2020, [https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/print\\_mu.html](https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/print_mu.html).

<sup>158</sup> BBC Business, "Coronavirus: Oil price collapses to lowest level for 18 years," BBC, 30 March, 2020, <https://www.bbc.com/news/business-52089127>.

However, the spectacular crash of oil prices related to the Covid-19 pandemic has worsened the Sultanate's endemic economic problems, reduced the government's capability to finance Vision 2040 projects and sustain Oman's rentier policies. As such, Muscat is increasingly in need of financial assistance. This could come from the International Monetary Fund (IMF) or a bailout package financed by Oman's Gulf neighbours.

### **INTERNAL DYNAMICS**

On the internal political front, the new Sultan could suffer from his limited past engagement with Oman's various tribes which his predecessor Qaboos had maintained via personal connections. Qaboos was particularly successful in creating a personal bond with local leaders in the country's Dhofar province. This was crucial to maintain peace and mutual trust after the Dhofar rebellion was crushed in 1976.

Another internal issue concerns the relationship between Omani citizens and foreign workers. Working-class Omanis feel increasingly at a disadvantage, from the

sheer numbers of South Asians employed in menial jobs, to those increasingly hired in more skilled occupations and the Indian business elite at the top. The perception is that foreign workers make excessive profits at the expense of ordinary Omanis.

Growing youth unemployment is also an increasingly pressing concern as it currently runs at 19.6 %. Oman's youth often lacks the specific education and training required by the country's employers. Notably, unemployment among young Omanis and the prominence of foreign workers were key drivers of the 2011 anti-government protests.

### **A CHANGING REGION**

In international politics, Oman's most important regional challenge is the Sultanate's increasingly strained relationship with the United Arab Emirates (UAE). Muscat's suspicion towards the UAE's attempts to increase its influence inside the Sultanate has been steadily increasing in the recent past. In November 2018, Sultan Qaboos issued a Royal Decree to ban non-Omani citizens from owning agricultural land and real estate properties

in strategic border areas, including Musandam and Dhofar<sup>159</sup>. The decree came at the time in which UAE citizens had increased their ownership of land inside Oman.

The Abu Dhabi-Muscat relationship further deteriorated on April 2019, when a group of people accused of being a UAE spying cell, comprising of five Emiratis and one Omani citizen, was sentenced to jail in Oman.

Diverging foreign policy methods have also contributed to Oman's antipathy towards the UAE's regional aspirations. Over time, Muscat has successfully built a reputation as a neutral mediator in regional and international conflicts. This has enhanced Oman's diplomatic ties with several countries. For its part, the UAE maintains an intransigent position on major regional dossiers, such as Iran's nuclear ambitions and Qatar's support for political Islam, and has demonstrated its readiness to use the military in addition to diplomacy to advance its agenda. Both the UAE and Saudi Arabia would prefer Oman to abandon its

benevolent neutrality towards Teheran and Doha and are likely to attempt to drag Muscat into their orbit. One way in which Abu Dhabi and Riyadh could promote change in Oman's foreign policy is via financial assistance. Oman could be tempted to request a Saudi-UAE financed bailout package which would be subject to political conditions, to avoid having to subscribe to unpopular fiscal austerity measures in exchange for a loan by the IMF. Currently, Oman-UAE differences are most evident when it comes to the conflict in Yemen, a country bordering Oman and in which the UAE is involved as part of the Arab military coalition led by Saudi Arabia. Muscat views the Emirati-Saudi military build-up in Yemen's eastern province of Mahra with deep mistrust. Mahra is traditionally an Omani area of influence, with Mahri and Dhofari tribes shaping a common cultural and linguistic ecosystem despite the political frontier that divides Yemen and Oman.

Another major factor that is complicating Oman's foreign policy calculus is the

---

<sup>159</sup> "Royal Decree 29/2018 Promulgating the Law on the Prohibition of the Ownership of Land and Real Estate by Non-Omanis in Certain Places," Oman's

Government, accessed 31 May, 2020, <http://mola.gov.om/eng/legislation/decrees/details.aspx?Id=513&type=L>

Sultanate's changing relationship with the US. Washington-Muscat relations flourished with the Obama Administration as Oman acted as a facilitator in the negotiations that led to the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), a.k.a. the Iran Nuclear Deal, in 2015. However, the entirely different approach which is currently being pursued by US President, Donald Trump, on key Middle East dossiers — for instance, this is evidenced by Washington's decision to re-impose crippling economic sanctions on Iran and to back Israel's annexation plans in the occupied West Bank — impacted US-Oman engagements negatively. This is because such US policies are contrary to Oman's traditionally conciliatory approach towards all regional players, including Iran and the various Palestinian factions, and because Washington appears to be less interested in Oman's mediation. The latest sign of strained ties was the delay in the Trump Administration's offering of condolences for the death of Sultan Qaboos in January 2020. This was considered as particularly alarming in Muscat.

## **MOVING AHEAD**

The new Sultan, Haitham bin Tariq, has a varied profile which includes business administration, foreign policy, the management of Oman's cultural heritage and preparations for Vision 2040 but has no military background. Haitham began approaching the country's challenges according to such background. In an attempt to limit the significant rise of Oman's fiscal deficit, the Sultan ordered some 5% cuts in all government spending with a particular focus to reducing military spending throughout 2020. However, such limited efforts are unlikely to offset the economic impact of falling oil prices.

Haitham also seeks to maintain the Sultanate's reputation as a successful mediator, gained with Qaboos in power, and Muscat's independent foreign policy. In January 2020, Oman's mediation registered some success as fighting on the ground in Yemen between Saudi Arabia and the Houthis diminished significantly. Such de-escalation was brokered during informal meetings between Houthi leaders and Saudi officials in Oman's capital. Despite this,

Yemen's conflict has been heating up once again since early April.

Notably, in terms of bilateral relations, Oman's new leadership is attempting to deepen its engagements in Europe. Muscat hopes that improved ties with key European countries could strengthen its ability to keep a neutral and independent foreign policy. Oman's relationship with the United Kingdom (UK) has been historically very strong but London appears increasingly distracted from Middle East dossiers by other crucial issues such as Brexit. As a consequence, Oman is increasingly keen to expand its cooperation with the European Union (EU)—such cooperation to date remains largely unexplored—and with those EU member states that have

demonstrated an interest in the preservation of Oman's resilience.

### **Conclusion**

All considered, maintaining Oman's independent voice in foreign policy is set to become increasingly problematic due to the country's negative future economic outlook which adds pressure on the country's government domestically and could open space for external influence inside the Sultanate. Arguably, as of today, it is early to examine the extent to which Oman will be able to win more international and European support to its cause, however, the initial steps taken by the Sultanate's authorities on this front are encouraging.



# Entretien avec S.E.Mme l'ambassadeur de Suède en France

Entretien réalisé par Louis AUBERT et Yannis BOULAND, Co-Délégués  
Arctique/Antarctique et Romain BERTOLINO, Directeur Général  
l'Institut d'Études de Géopolitique Appliquée

**Institut EGA :** *L'adhésion de la Suède à l'Union Européenne en 1995 a marqué un tournant dans les relations extérieures du pays. Considérée comme neutre depuis plus de deux siècles, Stockholm semble se détourner de ce statut. Selon vous, quel est le degré de neutralité de la Suède aujourd'hui dans le monde en 2020 ?*

**Veronika Wand-Danielsson :** Historiquement, la neutralité suédoise est adoptée depuis la fin des guerres napoléoniennes. Néanmoins, ce statut de neutralité a souvent été remis en question, notamment durant la guerre froide. La Suède a véritablement perdu son statut de neutralité depuis son adhésion à l'Union européenne en 1995. Certains pays comme le Danemark ont négocié une réserve pour la politique de défense et de sécurité afin de pouvoir agir indépendamment et ne pas se sentir complètement lié par les obligations de l'Union européenne. La Suède n'a pas fait cela. Sa neutralité a perdu son sens lorsqu'elle est entrée, sans réserve, au sein de l'Union européenne.

La question de neutralité, et surtout celle du non-alignement militaire, divise la politique intérieure suédoise. Les partis de droite

réclament l'adhésion à l'OTAN qui selon eux servirait nos intérêts sécuritaires. Les socio-démocrates sont partagés sur ce sujet et les autres partis s'y opposent.

Malgré le rappel de la neutralité suédoise dans la déclaration annuelle gouvernementale, le pays travaille régulièrement et de manière rapprochée avec l'OTAN, y compris lors d'opérations militaires multilatérales. La Suède doit être militairement capable de contribuer à la paix en Europe et si cela passe par une coopération en temps de crise, elle ne sera pas neutre. La Suède ne peut rester neutre si un pays nordique ou un pays de l'Union européenne est dans une crise grave et nous le soutiendrons avec tous nos moyens possibles, y compris militairement, pour montrer que le statut de neutralité n'a plus de sens en Suède aujourd'hui.

**Institut EGA :** *La Suède est aujourd'hui relativement proche des structures de l'OTAN, elle a notamment reformulé sa politique nationale de défense, et est disposée à collaborer avec les forces américaines. Concrètement, qu'apporterait une adhésion de la Suède à l'OTAN ?*

**V. W-D :** La Suède a pris part à une grande majorité des opérations militaires de l'OTAN contrairement à certains pays membres comme l'Allemagne par exemple qui n'a pas participé à l'opération Libye. Le danois Anders Rasmussen, secrétaire général de l'OTAN de 2009 à 2014, a constaté que l'organisation ne pourrait assurer un plein soutien à la Suède puisque la Suède n'est pas couverte par l'article 5. Mais la Suède peut tout de même coopérer étroitement avec l'OTAN. Cependant, malgré les exercices conjoints avec l'OTAN, la Suède, sans l'Article 5, ne dispose pas de garanties sécuritaires suffisantes. La Suède demeure donc vulnérable et ne peut baser entièrement sa politique de défense nationale sur une coopération transatlantique qui, malgré tout, ne reste régie par aucune obligation formelle. Néanmoins, une clause du Parlement européen depuis 2009, a été adoptée unilatéralement par la Suède. Elle prévoit que la Suède ne restera pas neutre si une crise devait survenir dans un pays nordique ou un pays de l'Union européenne et elle espère que ces pays sauront être solidaire si la Suède était dans une situation de crise.

**Institut EGA :** *Toujours dans le contexte de l'OTAN, pensez-vous que le mécanisme actuel de la Suède qui prévaut semble être celui de la solidarité ?*

**V. W-D :** En réalité, la coopération avec l'OTAN est une relation gagnant/gagnant. Le point central de notre coopération se base sur la politique de solidarité globale, on coopère donc on contribue et on reçoit. Cela permet une coopération multiscaleaire rapprochée avec l'OTAN.

**Institut EGA :** *La Suède a contribué à des missions humanitaires, notamment en Afrique dans les années 1990, ce qui lui a permis de renforcer sa crédibilité et de porter sa voix sur la scène internationale. Ainsi, elle a renforcé sa légitimité en cas de crise éventuelle. En dehors des sentiers battus et en l'absence d'adhésion formelle à l'OTAN, la Suède semble vouloir une approche beaucoup plus fine. Qu'en pensez-vous ?*

**V. W-D :** La Suède a une longue tradition de coopération avec les Nations Unies. Cela fait autant partie de notre histoire que de notre identité. Elle se base surtout sur la volonté de la Suède de partager ses valeurs,

parmi lesquelles la solidarité globale tient une place prédominante. En ce sens, la forte implication suédoise dans les missions de l'ONU n'est pas étonnante. Encore aujourd'hui, 1% du PIB de la Suède est destiné à l'aide au développement.

L'intérêt suédois pour l'OTAN s'explique principalement par la faiblesse des moyens de défense de la Suède, et par une lecture réaliste, géopolitique des relations internationales. Paradoxalement, le besoin d'un soutien transatlantique se faisait moins ressentir durant la guerre froide, période à travers laquelle la Suède consacrait une part substantielle de son PIB à son outil de défense. Plus tard, l'élargissement de l'OTAN a été perçu par la Suède comme un instrument sécuritaire. L'adhésion des pays de l'Europe de l'Est à l'OTAN a facilité notre rapprochement. Désormais imprégnés de valeurs communes, il a ainsi été plus facile de développer les mécanismes de coopération avec ces pays. La Suède a beaucoup aidé ces pays, notamment dans leur développement économique. Leur intégration, à la fois à l'OTAN et à l'Union européenne a apporté une stabilité régionale essentielle à la Suède.

Si la Suède n'a pas adhéré à l'OTAN, c'est avant tout pour des raisons de politique interne. La neutralité de la Suède tout au long de la guerre froide a constitué une part centrale de l'identité du pays. Cependant, la Suède a commencé à quitter peu à peu ce statut de neutralité. La société suédoise est aujourd'hui divisée sur cette question, avec notamment une vieille génération qui pense que l'OTAN est un ancien mécanisme, désormais inutile. La classe dirigeante craint d'aborder ce débat, toujours très sensible en Suède. La tenue d'un référendum sur cette question si clivante pourrait s'avérer fatale pour le gouvernement en cas de rejet de l'OTAN par les Suédois. La Suède a néanmoins bâti une coopération militaire avancée y compris un important partage de renseignements communs avec un nombre de pays européens lors de son intégration à l'Union européenne en 1995. Cela répond avant tout à un intérêt national. Quoi qu'il en soit, la Suède ne serait pas inactive en cas de conflit en région baltique. L'Union européenne n'a pas non plus le rôle de porter des garanties pour répondre aux besoins sécuritaires et militaires de la Suède et ce n'est en effet pas non plus son rôle. Nous avons plutôt renforcé nos accords

bilatéraux avec certains pays mais aussi avec l'OTAN par exemple par un accord de « Host Nation Support », qui prévoit la possibilité d'accès militaire aux territoires suédois, en cas de crise grave, et si approuvé par le parlement suédois.

Il s'agit avant tout d'un engagement de coopération et d'accès pour des forces alliées en temps de crise. Cela nécessite une confiance approfondie et une coopération extrêmement étroite avec l'OTAN.

La Suède et l'OTAN se sont en effet considérablement rapprochées ces dix dernières années, mais la crise ukrainienne de 2014 a bouleversé la situation en Europe du Nord. La Suède, qui avait suspendu le service militaire pour les jeunes en 2009, l'a rétabli en 2017, à la suite entre autres des turbulences dans notre voisinage.

**Institut EGA :** *En 2014-2015, la politique suédoise a changé à l'international pour passer à un repli national. La Suède semble dorénavant se reconcentrer sur des priorités sécuritaires d'ordre national et régional. Cela peut-il impacter sa coopération avec l'OTAN ?*

**V. W-D :** Oui, ce fut un réveil pour l'OTAN, dont les programmes de planification n'étaient plus adaptés, et qui devait revoir son système en profondeur. Pour résumer brièvement, l'OTAN sortait d'une politique de gestion de crise initiée dans les années 1990, se déroulant en grande partie en dehors de l'Europe (Balkans, Bosnie, Kosovo, Libye, Afghanistan...). Avec environ 80% de ses ressources politiques et militaires focalisées sur les missions extra-européennes. La question de défense territoriale, quelque peu oubliée, a de nouveau été une priorité après l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014. Nous avons été naïfs, et l'OTAN également. Aujourd'hui, chaque pays de l'OTAN est en train de revoir sa défense territoriale. La France est le seul pays, avec la Grande-Bretagne, à être doté de l'arme nucléaire. En dépit de cette nouvelle configuration, la France ne délaisse pas pour autant ses opérations en Afrique, notamment au Sahel. Ces missions restent prioritaires même si l'engagement français sur des théâtres éloignés fait encore débat. L'annexion de la Crimée a été un évènement clé dans l'évolution de la pensée stratégique des différents États européens membre de l'OTAN. Elle a forcé ces

derniers à reprendre en considération et à renforcer leur politique de défense territoriale.

**Institut EGA :** *La Suède, en raison des nouvelles problématiques géopolitiques internationales et régionales auxquelles elle doit faire face, a pris conscience du besoin pour le pays de trancher en faveur d'un désengagement progressif du non-alignement. À l'origine, est-ce plutôt l'État ou bien la société civile qui a impulsé ce mouvement ? Qui a le plus influencé l'autre à se désengager de ce concept de non-alignement ?*

**V. W-D :** C'est l'État. Les Suédois engagés politiquement connaissent assez bien la politique sécuritaire de leur pays mais moins bien celle de l'OTAN. Pour eux, la politique étrangère de la Suède reste en grande partie associée à l'ONU qui demeure une structure qu'ils connaissent mieux et à laquelle ils s'identifient davantage. Concernant la rupture progressive avec le non-alignement, c'est bien l'État suédois qui a pris cette décision. Mais cet abandon du non-alignement a en réalité commencé dès les années 1990, et avec l'adhésion de la Suède à l'Union européenne. Bien sûr,

cette décision fut motivée en grande partie par des raisons économiques alors que la Suède subissait encore les soubresauts de la grave crise économique et financière qui l'avait touchée au début des années 1990. L'entrée de la Suède dans l'Union européenne a permis au pays de retrouver une certaine stabilité en profitant largement du marché européen vers lequel étaient destinées 70% des exportations suédoises. En 2001, la Suède a assumé la présidence de l'Union européenne. La société civile a alors pris conscience de l'influence et du poids du pays sur les décisions politiques européennes et du pouvoir que pouvait conférer ce genre de présidence.

Le transfert de pouvoir à Bruxelles, où sont prises toutes les grandes décisions a néanmoins été critiqué par la société civile. En plus de fragiliser le concept suédois de non-alignement, il instauré une distance entre les Suédois et le système européen. Malgré tout, le facteur économique d'une telle intégration a pris le dessus sur les considérations liées à la neutralité, et finalement cette décision fut bien acceptée dans son ensemble.

**Institut EGA :** *On sait que depuis 2014 avec l'annexion de la Crimée, les relations russo-norvégiennes et russo-suédoises, en tout cas en grande partie russo-nordiques, se sont dégradées. On a notamment remarqué une certaine remilitarisation de la Russie, entre autres en Arctique. Du côté suédois, on a vu aussi le pays remilitariser l'île de Gotland, en Baltique. On sent donc une certaine tension monter dans la zone baltique, entre la Russie et la Suède. Quel sont les risques pour la Suède, ici en Baltique, notamment vis-à-vis de son voisin russe ?*

**V. W-D :** Oui, vous avez très bien résumé la situation, et il faut en effet revenir sur le contexte. La guerre de Géorgie en 2008 a révélé les capacités militaires et logistiques russes.

Il est apparu en même temps que la Russie a été grandement affaiblie par la crise économique et financière qu'elle traverse encore aujourd'hui, et que ses capacités à mobiliser et à intervenir militairement ont par conséquent aussi été affectées. Malgré cela, la Russie continue de placer près de 4% de son PIB dans son budget de défense. Il est donc légitime de s'interroger, au vu

des activités russes dans leur propre voisinage -et le nôtre-, sur les réelles intentions de la Russie, qui clame pourtant être un pays de paix. Cela inquiète naturellement aussi la Suède, qui possède aussi un vaste territoire, mais dont les moyens militaires et les ambitions géopolitiques sont incomparables.

Des discussions se sont tenues avec l'OTAN, qui avait alors nommé Anders Fogh Rasmussen Secrétaire Général. Ce dernier a tenté de calmer la situation avec la Russie, en se rendant en personne à Moscou en 2009. Un an après la guerre en Géorgie et alors que le président Obama lançait sa politique de réengagement, « the reset », beaucoup, dont la Suède, ont voulu croire à une désescalade et à un retour de relations apaisées avec la Russie. Ce qui n'a pas eu lieu. Au contraire cette relation s'est dégradée, notamment après l'appel de la Géorgie et de l'Ukraine à participer au Membership Action Plan, afin d'intégrer à leur tour l'OTAN.

La guerre en Ukraine a tout changé. La Suède a repensé sa défense nationale. Jusqu'alors focalisée sur une participation suédoise dans des opérations lointaines, la

coopération intereuropéenne, centrée sur le déploiement de petites forces mobiles, a dès lors représenté le cœur de la défense territoriale suédoise. Cependant, si l'île de Gotland a été remilitarisée, elle ne dispose pas des troupes et des structures nécessaires pour dissuader une attaque russe.

Dans ce contexte, où la Suède a, à de nombreuses reprises, constaté des intrusions russes dans ses espaces maritimes ou aériens, la coopération militaire avec nos partenaires y compris dans le domaine des renseignements est devenu essentiel. Dans ce domaine, l'avance technologique que possède la Suède grâce à son importante industrie de défense lui confère un avantage appréciable. La Suède montre bien qu'elle n'est pas naïve et qu'elle n'entretient aucune illusion.

La Suède montre qu'elle se tient prête à toute éventualité, et qu'elle dispose des pouvoirs et des capacités suffisantes pour faire face à un scénario de crise sécuritaire. Grâce à notre adhésion à l'UE et nos accords bilatéraux avec des membres de l'OTAN, nous avons renforcé nos capacités militaires - y compris en temps de crise.

Ceci ne veut pas dire que le dialogue avec la Russie est gelé. La Suède n'a pour sa part pas rompu le dialogue avec Moscou. Elle n'a fait qu'appliquer des sanctions fortes contre la Russie après les événements en Crimée. Cela était important pour la Suède, car l'annexion de la Crimée représentait une forte remise en question du droit et de l'ordre international. Sans condamnations fermes et répétées, l'Union européenne inciterait les grandes puissances comme la Russie ou la Chine à continuer et développer leur politique agressive.

La Suède a aussi continué son dialogue politique avec la Russie. Une rencontre s'est déroulée en 2018 entre le Premier ministre et Vladimir Poutine, dans le cadre d'une grande réunion économique à Saint Pétersbourg. La Russie reste un partenaire de première importance pour la Suède.

**Institut EGA :** *Nous avons vu qu'en l'état des choses actuelles, la Suède cherche un équilibre idéal entre une coopération poussée avec l'OTAN et l'Union européenne, sans mettre en danger la cohésion sociale et politique sécuritaire et en tachant de préserver de bonnes relations avec la Russie. Néanmoins, quid de la*

*Finlande ? La Suède et la Finlande partagent-elles le même dilemme stratégique ?*

**V. W-D** : Cette question est importante, mais il est difficile d'y répondre car elle engage les deux pays, encore aujourd'hui. La Suède et la Finlande ont fait des choix distincts et l'approche de la Finlande vis-à-vis de sa politique de défense et de sa relation avec l'OTAN diffère de celle de l'approche suédoise.

La Finlande a une méthode efficace, elle maintient la porte ouverte à une adhésion à l'OTAN. À l'heure actuelle, la Finlande ne s'est pas portée candidate pour devenir membre de l'OTAN. Cependant, aucune option n'est écartée, et la Finlande retient toujours l'éventualité d'une candidature officielle si le besoin s'en fait sentir. Mais une telle stratégie est aussi risquée car elle présente un certain degré d'ambiguïté et d'incertitude, ce qui peut nuire à la nécessaire stabilité régionale.

La Suède avec le gouvernement actuel a décidé de ne pas suivre l'exemple finlandais. Notre gouvernement a écarté toute possibilité d'adhésion, tout en

réitérant sa volonté d'entretenir un partenariat important et privilégié avec l'OTAN. La Suède préfère contribuer et coopérer étroitement avec l'OTAN plutôt que de s'engager dans un processus d'adhésion. Notre coopération actuelle s'articule autour des exercices militaires pour améliorer l'interopérabilité de nos forces armées avec les forces armées de l'OTAN, des échanges de renseignements, un dialogue politique approfondi sur les défis dans notre voisinage.

Une telle coopération est importante pour la Suède car elle s'établit sur une confiance mutuelle. Tout en sachant qu'une telle relation n'est pas couverte par l'article le 5, donc pas de de garanties sécuritaires.

# Une neutralité mongole entre les géants russe et chinois ?

Entretien avec Antoine MAIRE, chercheur associé à la Fondation pour  
la recherche stratégique

Réalisé par Karl HADDAD, Délégué Eurasie  
Institut d'Études de Géopolitique Appliquée

**Karl Haddad :** *Quels intérêts stratégiques représente la Mongolie par rapport à la Russie et la Chine aujourd'hui ? Selon vous, la Mongolie est-elle un État tampon ou un pont ?*

**Antoine Maire :** La Mongolie fait face à une situation géopolitique compliquée, dominée par la question de son enclavement géographique. Après avoir été intégrée à l'empire sino-mandchou des Xin entre le XVII<sup>e</sup> et le début du XX<sup>e</sup> siècle, la Mongolie a ensuite choisi un mode de développement de type socialiste qui l'a conduite à s'aligner sur l'Union soviétique pendant l'essentiel du XX<sup>e</sup> siècle. La révolution démocratique pacifique entre 1989 et 1990 a finalement permis aux autorités mongoles de développer une politique étrangère indépendante et souveraine. Elle s'appuie sur un triptyque qui inclut le développement des relations avec ses deux voisins géographiques, la Chine et la Russie, la mise en œuvre de partenariats privilégiés avec ses « troisièmes voisins », des pays démocratiques et développés susceptibles de soutenir la démocratie mongole, et une implication croissante du pays dans la

communauté internationale, notamment au sein des Nations Unies.

Après avoir longtemps joué le rôle d'État tampon entre la Chine et la Russie, la Mongolie entend renforcer son intégration régionale et tirer parti du rapprochement à l'œuvre entre ses deux voisins. Dans cette perspective, un dialogue trilatéral est régulièrement organisé entre les chefs d'États russe, mongol et chinois en marge du sommet de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS). Ces rencontres ont conduit à la conclusion en 2016 d'un accord pour la création d'un corridor économique entre les trois pays. Il doit permettre un développement des infrastructures de connectivité entre les trois pays, qu'elles soient routières, ferroviaires, numériques ou énergétiques. Malgré les espoirs importants que les autorités mongoles plaçaient dans ce projet, les réalisations concrètes se font toujours attendre.

**K.H :** *Vis-à-vis de l'émergence d'organisations eurasiatiques de plus en plus influentes telles que l'Union économique eurasiatique (UEEA) ou l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS), quelle est la marge de manœuvre*

*pour la Mongolie afin de bénéficier de ces dernières sans avoir à les intégrer ?*

**A.M :** La Mongolie a longtemps regardé avec suspicion l'émergence d'organisations eurasiatiques telles que l'UEEA ou l'OCS, par peur d'être associée à des « clubs de pays autoritaires ». Concernant l'OCS, la Mongolie dispose depuis 2004 du statut d'observateur au sein de l'organisation. Pékin et Moscou expriment néanmoins régulièrement leur désir de voir la Mongolie intégrer pleinement l'organisation. Les autorités mongoles refusent pour le moment cette hypothèse. Elles craignent qu'une telle intégration soit utilisée pour limiter leur indépendance et leur souveraineté. Elles mettent également en avant que les trois maux contre lesquels entend lutter l'organisation, à savoir le terrorisme, le séparatisme, et l'extrémisme, ne concernent pas réellement leur pays. Il n'en demeure pas moins que cette question suscite un débat important en Mongolie. Certains craignent notamment que Moscou et Pékin utilisent le projet de corridor économique comme un levier destiné à pousser la Mongolie à rejoindre l'OCS. D'autres soulignent également que le développement économique du pays ne pourra passer que

par un renforcement de l'intégration économique régionale du pays. Dans cette perspective, les autorités mongoles ont évoqué leur intérêt pour la conclusion d'un accord de libre-échange avec l'UEEA. Si l'OCS devait développer ses actions sur les questions économiques, une évolution de la position mongole sur ce sujet pourrait être envisagée.

**K.H :** *Dans quelle mesure les exercices militaires tels que Vostok-2018 en Russie avec la présence chinoise et mongole présentent-ils une remise en question d'une neutralité mongole ?*

**A.M :** Dans le domaine de la défense, les autorités mongoles ont adopté une attitude similaire à celle mise en œuvre dans le domaine diplomatique avec une segmentation des coopérations développées. Avec la Russie, les relations dans le domaine militaire sont très abouties. Des exercices militaires réguliers sont organisés entre les deux pays et la Mongolie est associée aux grands exercices russes, notamment Vostok. Une coopération importante est également développée autour de l'entretien des matériels militaires mongols, principalement hérités de la

période soviétique. Il convient néanmoins de noter que la coopération de défense nouée avec les États-Unis par les autorités mongoles est également significative. Celle-ci se focalise sur le développement des capacités mongoles dans le domaine des opérations de maintien de la paix, auxquelles la Mongolie contribue activement depuis le début des années 2000. Cela se traduit notamment par l'organisation d'un exercice multinational reconnu, Khaan Quest, qui se tient tous les ans sur le territoire mongol. Malgré un environnement géopolitique compliqué, il apparaît donc que la Mongolie est parvenue à segmenter sa coopération de défense, préservant les liens historiques qui liaient le pays à la Russie, tout en développant une relation privilégiée avec les forces américaines dans le domaine des opérations de maintien de la paix.

**K.H :** *Plusieurs pays de la zone eurasiatique tels que l'Azerbaïdjan et le Turkménistan ont fait part de leur désir de rester neutres malgré des liens historiques avec Moscou. Quelle comparaison pouvons-nous dresser entre ces pays et la Mongolie ?*

**A.M :** La Mongolie a évoqué en 2015 l'hypothèse de se doter d'un statut de neutralité permanente. Ce projet, principalement porté par l'ancien président mongol Tsakhiagiyn Elbegdorj, était présenté comme la suite logique des mesures de neutralité déjà adoptées par la Mongolie, par exemple l'interdiction constitutionnelle d'héberger ou de voir transiter des troupes étrangères sur son territoire ou encore le statut de zone exempte d'armes nucléaires adopté au début des années 2000 et reconnu en 2012 par les membres du Conseil de sécurité. Ce statut était présenté comme une garantie juridique supplémentaire à l'indépendance et la souveraineté mongoles. Il devait également permettre à la Mongolie de jouer plus aisément un rôle de médiateur sur la scène internationale, à l'image de ce que le pays tente de faire sur le dossier nord-coréen. Néanmoins, le projet a finalement été abandonné en 2016 faute de consensus entre les acteurs nationaux. Beaucoup ont mis en avant que l'adoption d'un tel statut aurait figé la diplomatie mongole et aurait conduit à une réduction de ses marges de manœuvre. À titre d'exemple, les forces armées mongoles n'auraient pas été en mesure de participer aux opérations qu'elles

ont menées en Irak et en Afghanistan. En outre, certains craignaient également que ce statut soit instrumentalisé par ses voisins pour limiter les marges de manœuvre de la Mongolie sur la scène internationale.

**K.H :** *Sa position délicate est-elle durable sur le long terme avec ses voisins cherchant à accroître leur influence ?*

**A.M :** La Mongolie voit depuis quelques années son environnement stratégique se complexifier. D'une part, le rapprochement notable entre la Russie et la Chine limite la capacité des autorités mongoles à déployer une stratégie visant à exploiter la concurrence qui peut parfois voir le jour entre ses voisins. Dans le même temps, la dégradation des relations entre ses « troisièmes voisins » et ses voisins géographiques met la Mongolie dans une position complexe. La neutralité affichée par les autorités mongoles sur les sujets conflictuels qui peuvent opposer ses voisins en atteste. Par exemple, au moment de la guerre en Ukraine, les autorités mongoles ont fait le choix de ne pas prendre position. Cette attitude suscite des débats internes. Certains soulignent que cette approche a

pour conséquence de limiter l'intégration régionale de l'économie mongole et qu'elle constitue donc un frein au développement économique. Si une rupture du consensus domestique qui prévalait autour des questions internationales et stratégiques est notable, cela ne s'est pas pour autant traduit par une remise en cause des orientations stratégiques adoptées depuis 1990. La recherche d'un équilibre entre les voisins géographiques et les « troisièmes voisins » demeure donc la clé de voûte de la stratégie adoptée par la Mongolie pour préserver son indépendance et de sa souveraineté.



# Le Saint-Siège: acteur de médiation dans le monde

Entretien avec François Mabilie  
Secrétaire général de la Fédération internationale des Universités  
catholiques

Réalisé par Marcelo VELIT, Chargé de mission et Romain BERTOLINO,  
Directeur Général  
Institut d'Études de Géopolitique Appliquée



**Institut EGA :** *D'aucuns qualifient, peut-être à tort, le Saint-Siège d'acteur diplomatique impartial. Qu'en pensez-vous ?*

**François Mabile :** Le Saint Siège n'est pas un acteur diplomatique impartial ! C'est un acteur qui entend protéger ses propres intérêts, à savoir la liberté religieuse des Églises locales, et donc des catholiques. L'autre aspect de sa politique internationale est de promouvoir les *Common Goods* au sens où le Saint-Siège les entend, et donc dans une acception différente parfois, voire fréquemment, des autres acteurs internationaux. L'action du Saint-Siège est ici fondée sur des valeurs qui sous-tendent les combats qu'il mène. Par exemple, le plaidoyer en faveur du désarmement, qui est une constante de son approche diplomatique, ne peut pas être qualifié d'impartial, ce qui ne signifie pas que ce combat n'est pas juste. En revanche, comme médiateur dans certains contextes nationaux et internationaux, il arrive que le Saint-Siège, précisément parce qu'il endosse une fonction de médiateur, se doive alors d'être indépendant et impartial, ces deux critères étant requis pour ce type de mission.

**Institut EGA :** *Quelles sont les similitudes et les différences de méthodes de médiation entre le Saint-Siège et les autres États médiateurs ? Quand le Saint-Siège peut-il être appelé ?*

**F.M :** Il existe une très grande variété de cas. Ce que l'on observe néanmoins, c'est qu'une action médiatrice réussie du Saint-Siège nécessite plusieurs facteurs : que les belligérants soient eux-mêmes « las » du conflit et qu'aucun ne perçoive une possibilité de l'emporter ; que l'Église catholique locale jouisse d'une considération des parties belligérantes, et ne soit pas elle-même partie prenante, d'une façon ou d'une autre, au conflit – ainsi, lorsque le pape veut se faire médiateur au Venezuela, la position de l'épiscopat local est trop engagée contre le gouvernement pour que l'appel pontifical soit retenu ; c'est une action, enfin, qui doit se situer dans un cadre de la *multi-track diplomacy*, autrement dit que le processus de paix doit pouvoir être engagé du local à l'international. C'est ici qu'apparaît la spécificité du Saint-Siège par rapport aux États : le Saint-Siège peut agir au niveau international et étatique, l'épiscopat et les groupes catholiques au plus près des

populations et des pouvoirs locaux. Il y a donc une chaîne d'acteurs catholiques, du local à l'international, qui peut agir de manière cohérente et qui dispose d'un relais d'informations particulièrement efficace.

**Institut EGA :** *Quels étaient les enjeux principaux du Vatican dans son intervention médiatrice dans le différend entre les États-Unis et Cuba ?*

**F.M :** particularité de ce cas est qu'elle associait des acteurs dans un jeu « gagnant-gagnant ». Pour Barack Obama, il s'agissait de mettre fin à un conflit qui, hors guerre froide, ne présentait plus d'enjeux stratégiques et même symboliques ; de la part de Castro, il s'agissait de sortir la tête haute de décennies de confinement ; et de la part du Saint-Siège, de jouer un rôle de médiateur sur un conflit autrefois symbolique, mais en même temps d'en profiter pour renforcer l'Église locale.

**Institut EGA :** *Comment le Vatican se positionne-t-il lorsqu'il existe un différend entre deux communautés religieuses non catholiques ?*

**F.M :** On entre ici dans un autre domaine, encore insuffisamment associé à l'analyse des relations internationales : celui du jeu entre acteurs religieux, dont les différends portent certes sur des aspects religieux et théologiques, mais ne s'y réduisent pas toujours, loin s'en faut. Depuis le concile Vatican II (1962-1965), l'Église catholique reconnaît pleinement les autres acteurs religieux, leur légitimité et leurs doctrines, tout en pensant que le catholicisme possède la plénitude de l'accès à la Vérité. On observe dans ce domaine des variations qui ne sont pas que sémantiques entre les papes. L'action du Saint-Siège s'effectue par le truchement du dialogue interreligieux, du travail œcuménique (relations entre chrétiens) notamment, sachant que dans ces domaines, le Saint-Siège peut être lui-même objet de la discorde. De manière plus globale, l'intervention du Saint-Siège s'effectue, dans le registre du plaidoyer, en faveur de la liberté de conscience des minorités menacées notamment. Tel est le sens de l'action du pape en Birmanie, en Irak ou au Liban, pour ne donner que quelques exemples connus.





Institut  
EGA

*La Revue Diplomatique*

**JE M'ABONNE EN**  
**CLIQUANT ICI**

[www.institut-ega.org](http://www.institut-ega.org)

