

Perspectives

Thierry de Montbrial

Le ralentissement économique et ses conséquences

La signification et l'importance des « événements » sont fonction des observateurs et de leurs intérêts. Pour la plupart des acteurs de la vie économique, le principal événement de la période couverte par ce *RAMSES* (août 2000-juillet 2001) est certainement l'essoufflement de l'économie américaine : effondrement des bulles spéculatives sur le marché des valeurs technologiques (Nasdaq) et chute de la bourse en général, tassement du taux de croissance, remontée du taux de chômage (4,5 % fin juin). Le renversement soudain des perspectives dans un secteur comme celui des télécommunications est un phénomène immédiatement planétaire qui illustre, s'il en était besoin, le caractère moutonnier des marchés et de certains prévisionnistes. Du coup, le discours naguère encore à la mode opposant la « nouvelle » économie, identifiée à l'avant-garde de la société de progrès, et l'ancienne, ringarde et vouée au déperissement, se trouve frappé d'obsolescence. Les modes passent et les marchés fluctuent. Cela dit, les interrogations subsistent quant à l'ampleur et même à la nature du ralentissement en cours. On ne sait toujours pas si l'Amérique va au-devant d'une véritable récession ou s'il s'agit simplement d'une pause pour corriger à moindre frais les excès de la précédente décennie.

Il apparaît une fois de plus que l'on a toutes les chances de se tromper en proclamant l'abolition

des lois économiques. Dans les années 1980, un esprit aussi éminent que le prix Nobel (1973) Wassily Leontief était convaincu que le travail humain était essentiellement condamné. Il annonçait l'irréversibilité de la montée du chômage. Très récemment encore, on nous expliquait ici ou là qu'en raison d'une circulation de l'information approchant la perfection et d'une compétition de plus en plus vive, les cycles économiques de moyenne durée étaient abolis. L'erreur était de confondre les déluges d'information et les formes de concurrence de la société actuelle avec les marchés parfaits de la théorie pure. Les marchés réels des biens, des services ou des capitaux restent en fait extrêmement éloignés des formes idéalisées servant de référence en économie théorique. Cela a d'importantes conséquences.

Le ralentissement des États-Unis pèse d'ores et déjà sur toutes les régions du globe. Il rend plus difficile le redressement des économies asiatiques. Il affecte la totalité du continent américain, à commencer par le grand voisin mexicain, encore émerveillé du rebond postérieur à la crise financière de 1994-1995 et des effets bénéfiques de la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), ainsi que du renouveau démocratique marqué par la fin du règne du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI). Hélas pour le nouveau président Vicente Fox, installé en décembre 2000, l'ère post-PRI ne commence pas sous les meilleurs auspices. Les difficultés de pays comme le Brésil et surtout l'Argentine se sont aggravées. D'une

manière générale, les institutions internationales, à commencer par le FMI, sont une fois de plus confrontées à des situations incompatibles avec l'idéologie des nouveaux occupants de la Maison-Blanche, obsédés par le « hasard moral », et soucieux d'exiger des États en difficulté qu'ils entreprennent leurs réformes préalablement à toute aide extérieure. Ces louables intentions n'auront pas résisté longtemps à l'épreuve des faits. Prisonnier d'un système de taux de change dont il fut lui-même l'artisan au début des années 1990 (il s'agissait alors de casser définitivement les tendances à l'hyperinflation, d'où l'ancrage du réal au dollar, à l'origine d'une dette considérable libellée dans cette monnaie), le très libéral ministre des Finances argentin Domingo Cavallo en est venu à instaurer un double taux de change, comme dans la France d'après-guerre, et ce, avec la bénédiction du FMI, lequel, une fois de plus, serait de toutes façons aux premières loges si Buenos Aires était contraint à la cessation de paiements. En fait, quel que soit le bien-fondé des considérations sur le « hasard moral », les institutions internationales dominées par les États-Unis ne peuvent se permettre d'ignorer les facteurs politiques. C'est aussi le cas de la Turquie, actuellement en grande difficulté, et qui constitue un pays-clef dans le système de sécurité à la charnière de l'Europe et de l'Asie de l'Ouest, ou encore de l'Indonésie, dont la masse et la population dominent l'Asie du Sud-Est et qui n'a pas trouvé d'équilibre politique depuis l'éviction du général Suharto.

Les effets mécaniques du ralentissement américain affectent également l'Union européenne, d'autant plus vulnérable aux fluctuations conjoncturelles que les États-membres peinent, eux aussi, à mener à bien leurs réformes structurelles, à commencer par la France et, à un moindre degré, l'Allemagne. Il y a certes des exceptions, comme l'Espagne de José Maria Aznar ; et l'on attend avec plus que de la curiosité de voir si et comment Silvio Berlusconi, victorieux aux élections du 13 mai 2001, conduira la révolution libérale à laquelle il s'est engagé. Quoi qu'il en soit, la moindre croissance en Europe mettra les finances publiques des différents pays à l'épreuve, d'où un nouveau test majeur pour le tout jeune euro, dont la viabilité suppose une bonne discipline budgétaire et une coordination renforcée dans la zone. Les incerti-

tudes correspondantes ne sont évidemment pas étrangères à l'actuelle faiblesse de la monnaie unique face au dollar.

Il est trop tôt pour évaluer les éventuels effets du ralentissement de l'économie des États-Unis sur les mouvements antimondialisation de toutes sortes, mouvements dont les ressorts véritables sont au demeurant hétérogènes, et souvent très éloignés de l'économie au sens propre. Aux États-Unis mêmes, de puissants syndicats sont opposés à une ouverture des marchés dans laquelle ils voient, comme leurs homologues européens, une menace sur l'emploi. En Europe, les populations s'élèvent contre une logique capitaliste qui privilégie outrageusement les actionnaires (*shareholders*) aux dépens des autres parties prenantes (*stakeholders*). Elles n'admettent pas que l'on arrête unilatéralement, et donc brutalement, des activités parfois profitables. Les chefs d'entreprise eux-mêmes manifestent de plus en plus ouvertement leur indignation devant la « dictature » d'analystes financiers irresponsables, dont les comportements erratiques bouleversent les stratégies les plus sérieuses et portent des coups sévères et injustifiés à des affaires apparemment fort bien menées, comme Thomson Multimédias. De plus en plus, les patrons européens refusent la loi de la jungle en matière de fusions et acquisitions. C'est ainsi que, sous la pression allemande, le Parlement européen s'est opposé, début juillet, à un texte visant à faciliter les *takeovers*. Les réflexes du capitalisme rhénan n'ont pas entièrement disparu. Parallèlement, la Commission européenne, en la personne de Mario Monti, commence à s'affirmer vis-à-vis des États-Unis dans le domaine de la politique de la concurrence. En provoquant l'échec de l'acquisition de Honeywell par General Electric, elle a mis un terme à une forme particulière de l'unilatéralisme américain, ce qui devrait pousser à la recherche d'une doctrine commune entre les instances homologues (la *Federal Trade Commission* et la division antitrust du département de la Justice, à Washington) des deux côtés de l'Atlantique.

Bien évidemment, tous les autres ressorts d'une opposition à la mondialisation souvent assimilée à l'américanisation de la société internationale demeurent ou se développent de façon à la fois organisée et anarchique. Ils continuent de se mani-

fester de façon précise dans tout ce qui touche à la sécurité alimentaire ou à l'environnement. D'où, souvent, une confusion extrême, comme on l'a vu en Europe dans la gestion de la maladie de la vache folle et, au printemps 2001, dans celle de l'épizootie de fièvre aphteuse. On sait que la fièvre aphteuse n'a pas d'effet sur l'homme ; pourtant, des milliers d'animaux ont été abattus en vertu d'une application douteuse du principe de précaution. En réalité, les spécialistes nous rappellent que la sécurité alimentaire n'a jamais été aussi fiable qu'à l'époque contemporaine dans les pays occidentaux. Les attitudes dont nous sommes les témoins ou les acteurs sont donc largement irrationnelles ; ou plutôt, elles obéissent à un type de rationalité étranger à la logique des coûts et des avantages ou à celle des probabilités, c'est-à-dire à la logique économique. Elles manifestent les troubles de populations inquiètes des conséquences obscures de changements trop rapides. En cela, on peut y voir aussi la manifestation d'une sorte de bon sens collectif, une méfiance que l'on aurait jadis qualifiée de « paysanne » sinon vis-à-vis du changement en tant que tel, du moins vis-à-vis de son rythme et des débordements qui en résultent. D'où la nécessité de rechercher les moyens de mieux canaliser les mouvements opposés à la mondialisation en les associant à des structures démocratiques de débat et de décision, alors qu'ils s'expriment trop souvent par la provocation et la violence.

L'élection américaine

Le bilan de Clinton

Le deuxième événement dominant de l'année 2000-2001 est l'élection du 43^e président des États-Unis, en raison du statut de ce pays dans le monde contemporain. C'est d'abord l'occasion d'un bilan. Au terme de ses mandats, chacun s'accordait pour louer les talents de Bill Clinton, à commencer par une aptitude peu commune à la communication, supérieure encore – disent les experts – à celle déjà exceptionnelle de Ronald Reagan. Cela dit, de tous les facteurs dont la combinaison peut permettre un destin, il aura eu l'un des plus enviables : la chance.

À son arrivée au pouvoir, en effet, une sorte d'anticyclone s'est installé durablement au-dessus

de son pays. Le 20 janvier 1993, Clinton parvenait aux commandes d'un État dont l'unique adversaire de taille, l'Union soviétique, s'était tout juste effondré, et qui venait de faire, dans le Golfe, la démonstration de sa puissance militaire. Une reprise économique s'amorçait, qui allait l'accompagner pendant la totalité de ses deux mandats, avec des résultats spectaculaires : un taux de croissance annuel moyen de près de 4 %, 22 millions d'emplois créés, un taux de chômage en fin de période inférieur à 4 % de la population active, le retour à des excédents budgétaires (167 milliards de dollars en 2000), une baisse impressionnante (de près de 8 millions depuis 1993) du nombre des bénéficiaires de prestations d'aide sociale, enfin une remarquable stabilité des prix obtenue par la combinaison de la concurrence et de gains de productivité sans précédents récents. À tout cela, il faut encore ajouter la baisse de la criminalité.

Certes, la chance ou la malchance sont souvent les noms que l'on donne à la rencontre d'un terrain et de circonstances. Ainsi, le fait que Clinton se soit relativement bien tiré du scandale Lewinsky, où sa présidence a failli sombrer, est davantage l'effet de son savoir-faire politique que d'un pur hasard. De même, le scandale lui-même fut moins un mauvais coup du sort qu'une conséquence d'un tempérament à certains égards mal maîtrisé. Mais, s'agissant de la disparition de l'URSS ou de la chronologie du cycle économique, c'est bien à la chance que Clinton a eu affaire. Il est en effet difficile d'identifier ce qui a pu revenir au Président lui-même dans cette croissance exceptionnelle qu'ont connue les États-Unis. La révolution des technologies de l'information, la révolution du management sous Ronald Reagan et sous George Bush Sr, la politique monétaire d'Allan Greenspan, la rétroaction positive d'une conjoncture remarquable sur les finances publiques : tout cela explique largement les succès des années 1990. Quant à la baisse de la criminalité, elle doit moins à l'action de l'Administration fédérale qu'aux maires des grandes villes, comme Rudolph Giuliani à New York.

Il ne s'agit pas de dénier tout crédit à l'ancien président. Bill Clinton a toujours agi de façon pragmatique. Il s'est autant que possible montré favorable aux compromis bipartisans. Il a su tirer parti

de l'action de ses prédécesseurs républicains, comme Tony Blair, en Grande-Bretagne, a assumé l'héritage thatcherien. Il avait d'ailleurs été, en 1995, l'un des fondateurs du *Democratic Leadership Council* (DLC), avec l'objectif de recentrer un parti démocrate dominé depuis 1972 par l'aile libérale (au sens politique américain, c'est-à-dire la gauche de la gauche). Clinton se fit ainsi le porte-parole des « nouveaux démocrates », le héraut des classes moyennes, avec une philosophie centriste fondée sur les valeurs américaines les plus traditionnelles – notamment en ce qui concerne la famille – ; il se fit aussi le partisan de l'économie de marché et du libre-échange, du développement des nouvelles technologies¹, d'une discipline budgétaire sur la base de réductions ciblées de la fiscalité, enfin d'une armée forte et d'une police musclée. En fait, Clinton n'aura été « libéral » que sur des questions de société comme l'homosexualité, l'avortement et, peut-être, la santé. Cela dit, son nom ne restera attaché à rien de déterminant en matière de politique intérieure, rien de comparable, par exemple, à l'œuvre de Lyndon Johnson contre la ségrégation raciale. Sa seule initiative majeure – pour la réforme du système d'assurance maladie – a échoué. On comprend ainsi pourquoi la flèche que lui a décochée George W. Bush lors de la convention républicaine de Philadelphie, le 3 août 2000, a fait mouche : « *Tant de talents. Tant de charme. Tant de capacités. Mais, en fait, pour quelle finalité ? Tant de promesses, pour aucun objectif.* »

Le bilan en politique étrangère ne laisse pas une impression très différente. Clinton n'a pas voulu ou n'a pas su profiter des circonstances exceptionnelles entourant sa présidence pour restructurer le système international. Avec l'Europe, sa priorité fut de maintenir et d'étendre l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), en s'opposant à toute modification de la distribution des responsabilités, malgré la chute de l'URSS. L'Amérique est intervenue en Bosnie et a bombardé la Serbie au nom du Kosovo, principalement pour sauver une alliance en quête de missions. Avec Clinton, comme maintenant avec Bush, elle considérait avec circonspection la construction européenne en matière de défense (sommets de Saint-Malo et d'Helsinki).

Les relations avec la Russie ont été jalonnées de maladroites, contribuant à l'amertume d'une population très éprouvée. Vis-à-vis de la Chine, Clinton n'a jamais eu de ligne claire et a donné l'impression de n'obéir qu'aux pressions des milieux d'affaires. Il aura fallu les explosions nucléaires de mai 1998 pour que Washington s'intéresse à l'Inde. En se rendant à New Delhi, l'année suivante, le chef de la Maison-Blanche a fini par relancer des rapports déformés par la guerre froide, mais en donnant l'impression de récompenser une transgression. À son crédit, cependant, la réactivation en 1996 des relations nippo-américaines en matière de sécurité et la visite de son secrétaire d'État à Pyongyang, en octobre 2000, encourageant ainsi le travail de rapprochement entre les deux Corée.

Au Moyen-Orient, tout au moins au cours de son second mandat, Bill Clinton n'a pas ménagé ses efforts pour faire appliquer les dispositions d'Oslo (1993), et il a su renouer avec Damas. Mais, en voulant forcer le destin à Camp David II, en juillet 2000, à quatre mois des élections américaines, il a manqué l'occasion d'ajouter sa pierre au laborieux édifice de la paix. Sans doute était-il peu réaliste d'envisager un accord sur les questions les plus sensibles – jusqu'alors et pour cette raison laissées de côté –, telles que Jérusalem, les réfugiés, les colonies, en quelques jours et dans un climat gravement détérioré. Bill Clinton s'est heurté aux méthodes de négociation apparemment abruptes d'Ehoud Barak, lui aussi engagé dans une course contre la montre, ainsi qu'à l'extrême méfiance de Yasser Arafat et à son incapacité à faire des contre-propositions dans les délais impartis. L'amertume de cet échec a conduit le président sortant à faire trop ouvertement le procès d'Arafat et à accrédi-ter l'idée selon laquelle le leader palestinien préférait la belligérance à la paix, quelles qu'en soient les conditions. On connaît les enchaînements ultérieurs : le 28 septembre, jour de prière, au lendemain d'une visite malencontreuse du candidat Ariel Sharon sur l'esplanade des Mosquées/mont du Temple à Jérusalem, commencèrent les affrontements les plus violents depuis la création de l'État hébreu, en dehors des guerres

1. Voir Ethon Kapstein, *Hegemony Wired: American Politics and the New Economy*, « Les Notes de l'Ifri », n° 28, Ifri, Paris, 2000.

de 1967 et 1973. Une nouvelle intifada : tel aura finalement été l'héritage de Clinton.

En Irak comme en Iran – et aussi à Cuba –, la politique américaine a été « mise en pilotage automatique », selon l'expression du diplomate britannique Jonathan Clarke, avec un léger assouplissement du côté des ayatollahs, en raison des intérêts pétroliers. En Afrique comme ailleurs, l'essentiel de l'action de l'ancien président aura été directement fonction des intérêts commerciaux américains. Sur le continent américain, sa réalisation la plus marquante restera la mise en œuvre et le succès de l'ALENA, négocié et signé par son prédécesseur, et ratifié en décembre 1992.

La politique extérieure américaine sous la présidence de Clinton restera marquée par divers succès en matière économique (par exemple, le sauvetage du Mexique après la crise de 1994-1995), mais aussi par le mépris des organisations internationales, à commencer par l'ONU, manipulée ou rejetée selon une vision étroite des intérêts américains. Ce mépris s'est typiquement manifesté par le refus de ratifier à la fois les accords de Kyoto sur l'effet de serre² et le CTBT (Traité d'interdiction complète des essais nucléaires), ou encore la convention sur les armes antipersonnel. Sur tous ces plans, les dispositions initiales de George W. Bush ne devaient pas marquer un progrès du point de vue du reste du monde.

De fait, le peuple américain, dans la dernière décennie du XX^e siècle, n'était intéressé que par lui-même. Il n'est pas surprenant qu'il se soit accommodé d'un Président dont, certes, les mœurs cadraient mal avec l'esprit puritain, mais très séducteur et talentueux, et qui l'a gouverné en suivant les sondages.

Cinq semaines pour élire un président

Les conditions de l'élection du successeur de Clinton ont étonné le monde. Organisé le 7 novembre, le scrutin a connu son épilogue le 12 décembre. Il aura fallu un arrêt de la Cour suprême, rendu à une voix de majorité, pour que George W. Bush soit déclaré vainqueur, bien que minoritaire dans le vote populaire. À lire ou à écouter les commentaires de l'époque, notamment en

France, on pouvait croire que le mythe de la démocratie en Amérique s'était effondré, que la plus grande puissance de la planète s'était ridiculisée, que sa Constitution était anachronique, pesante, fossilisée – et l'on pourrait multiplier les adjectifs du même acabit. On est frappé par l'incompréhension de tant de commentateurs pour le système politique américain et par leur interprétation réductionniste du concept de démocratie.

Est-il aberrant qu'un candidat puisse l'emporter sur un adversaire qui a rassemblé sur son nom un très petit pourcentage – disons de l'ordre d'un ou de deux millièmes – de votes « populaires » supérieur au sien ? En statistique, on considère qu'un écart aussi faible n'est pas significatif. On pourrait parfaitement concevoir qu'une élection où le candidat rassemblerait sensiblement (au sens statistique du terme) le même nombre de voix serait le mieux tranchée par un tirage au sort à pile ou face, dans le cas de deux candidats. De tout temps, le recours au hasard a paru, dans les circonstances extrêmes, la manière la plus juste de départager des rivaux. S'agissant de l'élection du 7 novembre, il est clair que les Américains n'ont pas voulu choisir entre George W. Bush et Al Gore. La Constitution offrait des issues y compris, en dernier ressort, le recours à la Cour suprême, comme ce fut le cas. On peut parfaitement considérer le résultat final – Bush plutôt que Gore – comme l'effet d'un tirage au sort : ce n'est pas un syndrome de dysfonctionnement, mais la conséquence objective du non-choix des électeurs.

Les choses auraient pu être différentes en l'absence du collège électoral, dont l'organisation actuelle résulte du bipartisme tel qu'il a émergé au début du XIX^e siècle. Les Parisiens, dont le maire est choisi par les conseillers municipaux, eux-mêmes élus suivant des modalités complexes dans chaque arrondissement (de fait, Bertrand Delanoë a gagné en mars 2001 alors que la gauche était minoritaire en voix), devraient en comprendre la logique. L'institution de ce collège est un élément indissociable du système institutionnel américain dans son ensemble. L'abolir pour instaurer l'élection du Président au suffrage universel direct

2. Le protocole a été signé en novembre 1998 mais les États-Unis ne l'ont jamais soumis à ratification.

contre 42 à la même échéance dans l'Administration Clinton et 72 pour Reagan. Dans 9 des 14 ministères (*cabinet department*), seul le ministre (*secretary*) était effectivement en fonction. D'où les lenteurs, les hésitations stratégiques et l'abus de la formule « *We are reviewing our policies* », particulièrement dommageable dans les affaires internationales.

Cela dit, dans ce domaine, sous le rapport de la compétence, les principales nominations du Président sont irréprochables. Certes, George W. Bush, conseillé par le vice-président Dick Cheney et sans doute par son père, a cherché à établir des équilibres. Ainsi le secrétaire d'État Colin Powell, populaire et modéré, est-il contrebalancé par le secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld, considéré comme un « faucon », lui-même flanqué de personnalités réputées assez « dures », comme Paul Wolfowitz. Ainsi les premières déclarations plutôt anti-européennes de Rumsfeld à Munich ont-elles été compensées par des propos plus ouverts du vainqueur de la guerre du Golfe. Dans l'ordre économique, le secrétaire au Trésor, Paul O'Neill, est un chef d'entreprise qui a exercé dans les années 1970 des fonctions plus administratives que politiques, mais son adjoint désigné, Kenneth Dam, est un homme fort pondéré et expérimenté. Pareil tandem est une garantie de recentrage progressif, quelle que soit la tonalité idéologique des discours initialement martiaux de l'entourage présidentiel. On l'a vu, par exemple, à propos des crises financières et des interventions du FMI. Le choix du secrétaire au Commerce extérieur (*US Representative for Trade*) est également exemplaire : Robert Zoellick a lui aussi une réputation de « dur » ; mais il est aguerré, et sa capacité à régler des questions difficiles a été aussitôt démontrée à l'occasion de la conclusion de l'accord avec le commissaire européen, Pascal Lamy, sur l'irritante question de la banane, réputée insoluble. En définitive, la nouvelle Administration, lorsqu'elle sera en état de marche, c'est-à-dire probablement vers la fin de l'année 2001, sera certainement de bonne qualité.

Comme son prédécesseur, George W. Bush risque cependant d'avoir des difficultés avec le Congrès. À la Chambre des représentants, la majorité républicaine est affaiblie (220 républicains, 210 démocrates,

2 indépendants, 3 vacances). Au Sénat, où les sièges étaient initialement également répartis, la défection du sénateur James Jeffords, du Vermont, a donné la majorité aux démocrates, qui se voient donc attribuer les très importantes présidences des commissions. Ceci va compliquer la tâche de la Maison-Blanche, d'autant plus qu'en tout état de cause, aux États-Unis, le temps du Congrès ne coïncide nullement avec celui de l'exécutif, d'où un surcroît d'incertitudes, particulièrement dans les domaines où le clivage passe à l'intérieur des deux partis.

Sur le fond, en matière économique, l'Administration Bush a démarré sur un mode tout reaganien, et donc « hyperlibéral », comme on dit en France. Le nouveau président s'est fixé comme priorité l'objectif d'ouvrir les échanges sur l'ensemble du continent américain (Zone de libre-échange des Amériques, ZLEA³). Pour l'atteindre, il lui faudra surmonter les réticences de certains pays, comme le Brésil, qui dénonce les barrières non tarifaires américaines, ou le Venezuela du populiste Hugo Chavez. Surtout, il lui faudra au préalable obtenir du Congrès un *Fast Track*, rebaptisé *Trade Promotion Authority* (TPA). Il s'agit d'une loi par laquelle le Congrès autorise l'exécutif à négocier un traité commercial, qu'il s'engage par avance à approuver ou à rejeter en bloc. Or, le *Fast Track* est caduc depuis 1996, Bill Clinton ayant échoué à obtenir son renouvellement. La partie n'est pas gagnée d'avance, et le Congrès risque d'exiger l'inclusion de normes sociales ou relatives à l'environnement, fondamentalement contraires à la philosophie du nouveau président (et qui suscitent bien des réticences chez les pays en voie de développement, parce qu'ils y voient non sans raisons un protectionnisme déguisé, mais ceci est une autre histoire). Il est bien possible que Bush se résigne à des compromis, d'autant plus que l'enjeu de la TPA dépasse largement l'objectif de la ZLEA. Bob Zoellick a fait remarquer, dans sa déposition au Congrès, que les États-Unis avaient perdu le leadership en matière commerciale : l'Union européenne a signé vingt accords de libre-échange depuis 1990 dont, en 2000, celui avec le Mexique, et elle en négocie actuellement une quin-

3. Free Trade Area of the Americas (FTAA).

zaine, notamment avec le Mercosur (Marché commun du Sud) ; pendant ce temps, les États-Unis n'en signaient que deux (l'ALENA et un traité avec Israël). Plus fondamentalement, il y a tout l'enjeu de la reprise des négociations commerciales multilatérales (NCM) et celui de l'avenir de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dont, paradoxalement, on peut dire à la fois que le succès est extraordinaire et qu'elle est devenue un symbole des effets négatifs, réels ou supposés, de la mondialisation.

Les dispositions très libérales (ici encore au sens économique du terme) de l'Administration Bush se sont également manifestées à propos du dollar et du FMI, comme nous l'avons mentionné précédemment, ou encore à propos de l'aide aux pays en développement, avec l'idée de se concentrer sur les États les plus pauvres. Mais c'est évidemment à propos de l'environnement et du traité de Kyoto que l'offensive « bushienne » a été la plus violente et, à vrai dire, la plus maladroite, puisque le Président a réussi à choquer non seulement les opinions publiques étrangères, mais aussi en partie la sienne propre. Sans doute le compromis de Kyoto n'avait-il aucune chance d'être ratifié. Sans doute la diplomatie multilatérale n'est-elle pas encore mûre pour élaborer des textes convaincants sur des sujets aussi complexes, mais qu'il faudra pourtant, rapidement, apprendre à traiter. George W. Bush n'en a pas moins commis une faute en traitant la question par le mépris et en donnant l'impression d'adopter la position – reflétée typiquement dans les éditoriaux du *Wall Street Journal* – selon laquelle le problème du réchauffement de la planète n'est qu'une construction idéologique sans fondement scientifique. En fait, indépendamment des dispositions spontanées de l'opinion publique américaine, généralement sensible aux problèmes liés à l'environnement, un nombre croissant d'acteurs significatifs aux États-Unis, parmi lesquels de grandes entreprises appartenant aux secteurs directement concernés, prennent désormais la question de l'effet de serre au sérieux. Puisqu'un jour ou l'autre il y aura des restrictions, autant réfléchir tout de suite aux formes qu'elles devraient prendre et aux moyens d'y faire face. Il y va, dans le secteur automobile par exemple, de l'avenir de la compétitivité de l'industrie américaine. Toutes sortes de raisons poussent donc le nouveau président à

corriger sa bourde. Il n'en reste pas moins qu'une vague repentance ne fait pas une politique.

Autre cas où l'Administration Bush est probablement partie trop vite : l'énergie. Les États-Unis n'ont pas eu de politique énergétique depuis Jimmy Carter ; aucune centrale nucléaire n'a été mise en service depuis l'accident de *Three Miles Island* en 1979 ; la dépendance pétrolière a atteint un seuil préoccupant (importations de 11 millions de barils par jour, soit un tiers de plus que la production saoudienne) ; les situations les plus absurdes se sont produites, comme en Californie, en raison à la fois d'un manque d'intégration des réseaux électriques et de déréglementations partielles et incohérentes. Fallait-il pour autant afficher aussi brutalement des positions qui heurtent les opinions publiques, comme l'exploitation du pétrole de l'Alaska ou le retour des programmes nucléaires, alors que la question du stockage des déchets (site souterrain du Nevada, dans les *Yucca Mountains*) n'est pas réglée ? De fait, beaucoup des propositions du plan Cheney nécessitent l'approbation du Congrès, et celle-ci ne sera pas facilement acquise. Cela dit, le problème de l'énergie est d'autant plus délicat que la demande de pétrole et de gaz est appelée à croître à la mesure du développement planétaire (notamment en Asie et plus spécifiquement en Chine), que les réserves restent géographiquement très concentrées au Moyen-Orient et, à un moindre degré, dans une région géopolitiquement aussi complexe que l'Asie centrale, et que l'effet de serre imposera tôt ou tard des limites aux énergies fossiles. Mais, en politique, le style ou la forme sont aussi importants que le fond.

La brutalité initiale de George W. Bush vis-à-vis de l'extérieur s'est manifestée dans d'autres directions. En Asie, il a d'abord semblé tourner le dos aux efforts de rapprochement entre les deux Corée. Ses propos sur Taiwan, indiquant explicitement que Washington pourrait envisager le recours à la force pour défendre l'île, ont semblé mettre fin à une « ambiguïté stratégique » que ses prédécesseurs avaient veillé à maintenir. Bush s'est toutefois bien gardé d'autoriser la livraison de missiles *Aegis* à Taiwan. La crise de l'avion espion EP3, en avril, n'a pas dégénéré. Washington ne remet pas en cause l'entrée de Pékin dans l'OMC et n'a pas cherché à faire obstacle à l'attribution à

la République populaire des Jeux olympiques de 2008. En fait, il n'est pas question d'inventer une nouvelle guerre froide. Le jeu est beaucoup plus feutré, mondialisation oblige.

En direction du Proche et du Moyen-Orient, la nouvelle Administration a été contrainte, comme il était prévisible, de s'investir très vite dans les affaires israélo-palestiniennes, contrairement aux déclarations initiales. Cette implication est cependant restée réservée. Certes, George Tenet, le directeur de la CIA, a-t-il arraché un cessez-le-feu aux protagonistes israéliens et palestiniens, le 12 juin, mais celui-ci est jusqu'ici resté lettre morte. Et en refusant de s'engager sur l'interprétation du rapport Mitchell – chacune des deux parties en ayant une conception différente –, les États-Unis, dont l'influence reste évidemment prépondérante, contribuent au vide politique dans lequel s'engouffre la violence. Les velléités d'aménagement de la politique du « double endiguement » vis-à-vis de l'Iran et de l'Irak, mise en place en 1993, se sont immédiatement heurtées aux réalités. À Téhéran, le président Khatami a été réélu le 7 juin ; mais, sous la pression du Congrès, les sanctions (*Iran-Libya Sanctions Act*) pourraient dans un premier temps être reconduites plus ou moins à l'identique, bien qu'elles soient contournées par les entreprises, y compris (semble-t-il) par celle que dirigeait avant le 7 novembre le nouveau vice-président, Dick Cheney. L'obsession anti-iranienne subsiste à Washington et conditionnera, par exemple, la politique américaine actuelle relative aux oléoducs et gazoducs de la Caspienne et du Caucase : il s'agit de tout faire pour éviter les routes passant par l'Iran et la Russie. Pourtant, les intérêts de l'Iran (par rapport à l'Afghanistan des Talibans, par exemple) se rapprochent lentement de ceux des Occidentaux et, en l'occurrence également, de la Russie. Quant à l'Irak, George Bush Jr souhaite ardemment régler son compte à Saddam Hussein. C'est en quelque sorte une affaire de famille. L'un de ses premiers gestes fut de bombarder des stations radars et de défense antiaérienne au-delà de la *No-Fly-Zone*, au sud. Dans l'immédiat, il aurait voulu mettre en place des « sanctions intelligentes » (*smart sanctions*) qui minimiseraient les dommages sur les populations. Cette démarche semble avoir échoué, au moins provisoirement, puisque l'accord « pétrole contre nourriture » a été reconduit.

Nous reviendrons plus loin sur la vision européenne de Bush. Il faut d'abord évoquer un sujet d'essence éminemment stratégique, dont il a fait l'un de ses principaux chevaux de bataille et qui intéresse aussi bien l'Europe que la Russie ou la Chine : il s'agit des « défenses antimissiles », initialement qualifiées de « nationales » (*National Missile Defense*⁴). En laissant tomber la lettre N du sigle NMD, les adeptes du projet ont souhaité donner le sentiment que les États-Unis voulaient protéger l'ensemble de la planète contre les « *rogue States* » (une terminologie décidément toujours en usage), tels que la Corée du Nord, l'Iran ou l'Irak. En raison de leur histoire totalement singulière, les Américains ont toujours eu l'obsession d'assurer l'invulnérabilité de leur territoire. Ils soutiennent avec enthousiasme un Président qui leur promet d'atteindre pareil objectif. En 1983, Reagan était parvenu à faire rêver ses compatriotes avec son « Initiative de défense stratégique » (IDS), familièrement baptisée « guerre des étoiles ». Celle-ci n'a pas atteint son but affiché, et il est du reste frappant qu'aucun bilan officiel n'en ait jamais été dressé. Des dizaines de milliards de dollars ont cependant été dépensés avec de multiples retombées qui ont contribué à la « Révolution dans les affaires militaires » (RMA), caractéristique des vingt dernières années du XX^e siècle⁵. Sur le plan géopolitique, l'IDS a certainement contribué au développement des contradictions du système soviétique à l'origine de son éclatement.

Aujourd'hui, le projet de MD apparaît comme une sorte de « mini IDS », plus circonscrite et donc plus réaliste sur le plan technique, bien que les difficultés demeurent considérables. Outre le fait de conforter la population américaine dans un sentiment d'invulnérabilité, il a l'avantage de renforcer la supériorité militaire absolue, dans laquelle on doit voir un invariant de la politique américaine depuis la Seconde Guerre mondiale. Dans ces conditions, les arguments stratégiques détaillés invoqués pour justifier cette nouvelle initiative n'ont qu'un intérêt anecdotique. Les Américains

4. Thérèse Delpech, *Les Défenses antimissiles et la sécurité internationale au XX^e siècle*, « Les Notes de l'Ifrri », n° 32, Ifrri, Paris, 2001.

5. Voir l'article « Révolution dans les affaires militaires » dans Thierry de Montbrial et Jean Klein (dir.), *Dictionnaire de stratégie*, PUF, Paris, 2000.

minimisent les objections des Européens, pour qui mieux vaut une bonne approche politique des problèmes régionaux qu'une stratégie militaire fondée sur des scénarios improbables. Les experts de la Maison-Blanche ne croient pas à l'hypothèse d'une relance de la course aux armements, sauf peut-être en Chine. Les dégâts potentiels de cette impressionnante manifestation d'« unilatéralisme » sont encore difficiles à évaluer.

À l'époque de la guerre froide, Henry Kissinger rappelait fréquemment, à propos de l'URSS, que la sécurité absolue d'un État, c'est l'insécurité absolue de tous les autres. Dans le cas soviétique, le besoin de sécurité était renforcé au sein du parti communiste par la conscience sourde d'une grande fragilité intérieure. À cet égard, l'Amérique contemporaine apparaît au contraire extrêmement forte, malgré son caractère de plus en plus multiethnique. L'exigence de sécurité absolue n'en est que plus déraisonnable. Certes, les États-Unis ne sont pas l'Union soviétique d'autrefois, mais leur excès de puissance au moins latente n'en est pas moins préoccupant pour les autres. Peut-être la nouvelle Administration en a-t-elle au moins vaguement pris conscience. Elle a lancé une vaste série de consultations qui lui a permis de mieux mesurer l'ampleur de ses divergences avec ses partenaires et, en particulier, avec ses alliés. En combinant les pesanteurs des calendriers diplomatiques et technologiques, on peut imaginer qu'à l'instar de l'IDS, en 1983, l'histoire du nouveau projet de défense antimissile n'en est qu'à ses débuts.

L'Europe

En Europe, la période 2000-2001 a été dominée par une évolution inattendue de la situation en Serbie et, en ce qui concerne l'Union européenne, par la perspective de l'élargissement.

La Yougoslavie

La victoire de Vojislav Kostunica, le 5 octobre 2000, a constitué une véritable surprise, en particulier pour ceux qui n'imaginaient pas qu'un dictateur digne de ce nom pût perdre un scrutin. Victoire d'abord fragile, car les pouvoirs constitutionnels du président de la Yougoslavie (c'est-à-dire de la Fédération réunissant la Serbie et le

Monténégro) ne sont pas étendus. Mais victoire décisive, et défaite irréversible pour l'autocrate national communiste dont les troupes se sont rapidement disloquées, le contraignant à une retraite forcée dans l'une de ses villas. Aussitôt, la « communauté » occidentale a manifesté son soutien au nouveau chef de l'État, invité d'honneur au Conseil européen de Biarritz, quelques jours seulement après son élection. Autre bonne nouvelle de la même époque : le succès du modéré Ibrahim Rugova au Kosovo.

Comme toujours après les coups de théâtre politiques, on réalise rapidement que les problèmes ne disparaissent pas comme par enchantement. Ils ne disparaissent pas, mais ils se transforment. Kostunica lui-même est un nationaliste, convaincu des erreurs et des crimes de Milosevic, mais critique aussi vis-à-vis des Occidentaux qui ont fait la guerre à son pays, auquel ils doivent, selon lui, réparation. Aussitôt après l'éviction du dictateur, le président monténégrin Milo Djukanovic a confirmé clairement sa position indépendantiste, cependant que le président de la Fédération – dont la légitimité au Monténégro était à peu près nulle – indiquait non moins clairement qu'il ne chercherait pas à s'opposer de force à la sécession de cette entité. Quelle force d'ailleurs ? Car Kostunica n'exerce en principe aucune autorité en Serbie. À la différence près, certes essentielle, du mode d'élection, il est plutôt comme Gorbatchev, devenu président de l'URSS et dont le fauteuil a disparu quand l'Union des Républiques socialistes soviétiques a été dissoute. Cela dit, il est en effet manifeste que le nouveau contexte politique rend fort improbable une guerre au Monténégro (où vit une importante minorité serbe).

Cette nouvelle situation est embarrassante pour les Occidentaux, devenus défavorables à une décomposition supplémentaire de la Yougoslavie, maintenant que celle-ci n'est plus dirigée par leur adversaire. Heureusement, Djukanovic n'a remporté que de justesse les élections législatives du 24 avril 2001, rendant possibles des pressions favorables au *statu quo*. Au Kosovo, l'élimination de Milosevic a été accueillie avec des sentiments contradictoires, car les têtes politiques ont compris le risque de voir se reformer l'alliance naturelle entre Serbes et Occidentaux. Depuis février 2001, on assiste en

effet à une radicalisation d'éléments issus de l'UCK (Armée de libération du Kosovo), dont le premier but est de chasser les derniers Serbes et d'imposer un État indépendant. Ces éléments sont également responsables de la déstabilisation de la Macédoine, où ils veulent imposer par la force l'abolition des discriminations dont, malgré les progrès accomplis, la minorité albanaise fait encore l'objet. Sans doute certains leaders de cette « armée de libération » rêvent-ils d'une grande Albanie, dont leur peuple a été frustré au XIX^e et au XX^e siècles, et risquent-ils de se mettre dans une position semblable à celle de Milosevic lui-même, lequel avait entrepris de réaliser la Grande Serbie et s'était heurté à la coalition occidentale. Pour sa part, l'État albanais, dont la pauvreté est extrême, se garde de cultiver les chimères nationalistes ; ses dirigeants actuels cherchent plutôt à s'accrocher à la vision d'une Union européenne et d'une communauté euro-atlantique où tous les peuples balkaniques trouveraient leur place.

On voit bien les difficultés. D'un côté, une UCK – ou ce qu'il en reste – dont la situation n'est pas sans analogie avec celle des moudjahidin afghans formés et armés par le Pakistan et soutenus par les États-Unis pendant la guerre soviétique (décembre 1979-février 1989). La victoire des Talibans et le voile de mort qu'ils étendent aujourd'hui sur l'Afghanistan est une conséquence imprévue et tragique de ce soutien. Comment faire aujourd'hui pour éviter les dérapages ? D'un autre côté, l'Union européenne, fort active dans la région mais embourbée dans la phase en cours de son élargissement, ne semble pas prête à offrir rapidement à l'ensemble des Balkans la perspective d'adhésion qui a stabilisé l'Europe centrale après 1989. Elle a d'ailleurs des excuses, car, dans les processus de décision de l'Union, les petits États sont structurellement avantagés par rapport aux grands. Il se pourrait même que, bien involontairement, l'Union européenne favorise l'éclatement de ses membres actuels ou futurs. Chaque petite communauté frustrée rêve de devenir une sorte de combinaison entre l'Irlande et le Luxembourg, pour bénéficier des subventions comme de l'affirmation identitaire. L'idéologie toujours vivante du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ou du principe des nationalités conduit à deux tendances devant lesquelles on recule : la fragmentation et le regroupement.

Pourquoi pas un Kosovo indépendant, un Monténégro ou plusieurs morceaux de Monténégro indépendants, une partition de la Bosnie ?... Mais aussi, pourquoi pas regrouper les Serbes (la grande Serbie), les Albanais (la grande Albanie), etc., tout cela bien sûr au sein de l'Union européenne ? Incidemment, plus on va vers l'Est, et plus les choses se compliquent, en commençant par les nombreux sujets de la Fédération de Russie, parmi lesquels la Tchétchénie, dont tout Occidental un peu informé connaît au moins l'existence, même si personne encore, parmi les intellectuels français les plus prompts à donner des leçons, ne suggère de l'accueillir dans l'Union européenne.

Face à tant de difficultés qu'ils ne savent comment aborder de façon pratique, les Occidentaux réagissent au jour le jour, une fois de plus sans stratégie bien définie. Ainsi s'en tiennent-ils aux termes de la résolution 1244 des Nations unies, votée au lendemain des opérations de l'OTAN au Kosovo. Celle-ci affirme sans ambiguïté le principe de l'intégrité territoriale de la Yougoslavie, tout en demandant l'instauration d'un large degré d'autonomie de la province du Kosovo – conformément au projet d'accord de Rambouillet et aux droits accordés par la Constitution yougoslave de 1974. Et pour éviter le pire en Macédoine, l'OTAN offre son aide avec une timidité qui contraste avec l'engagement de 1999. De tout cela résulte que, pour un temps – et encore s'agit-il d'une hypothèse favorable –, la logique d'un protectorat sous mandat onusien a des chances de l'emporter au Kosovo, et peut-être aussi sur une partie de la Macédoine. D'où, entre autres, des questions sur le rôle de la Russie.

Un problème d'un ordre très différent est apparu à propos du sort de Milosevic. Depuis son élection, Kostunica n'avait cessé de manifester son opposition au transfèrement de l'autocrate déchu à La Haye, estimant que, s'il devait être jugé, ce ne pouvait être qu'en Serbie. Mais Washington en a décidé autrement. Le gouvernement serbe, face à une population exsangue, et donc peut-être plus sensible que le président yougoslave aux pressions matérielles, après l'avoir incarcéré à Belgrade, l'a livré au tribunal international à la fin du mois de juin. Le titre de l'*International Herald Tribune* du 30 juin résume bien la situation : « *Milosevic in*

Hagen Prison – Belgrade Gets Aid Package. » Cet échange, digne d'une histoire de western, et effectivement plus conforme à la culture américaine qu'aux traditions européennes en matière criminelle, soulève deux questions essentielles. L'une de principe : les États-Unis seraient plus crédibles s'ils ne rejetaient pas l'idée qu'un citoyen américain puisse être jugé pour crimes de guerre ou crimes contre l'humanité par un tribunal international. L'autre, politique : quelles conséquences le transfèrement de Milosevic peut-il avoir sur l'évolution en Serbie ? La première question est morale et n'a guère d'impact sur la réalité immédiate. La réponse à la seconde se manifeste dans les rues de Belgrade : Milosevic conserve quelques supporters, et une fraction de la population réproouve le marchandage ; mais la majorité semble trop lasse pour s'y arrêter vraiment. En définitive, l'histoire jugera, en fonction, d'une part, du déroulement effectif du procès de Milosevic, et, d'autre part, de l'évolution de la Serbie elle-même et de la capacité des structures euro-atlantiques à l'intégrer à un horizon pas trop lointain.

Dans l'immédiat, en raison de son état de santé, les tribunaux chiliens renoncent à poursuivre le général Pinochet, dont l'immunité avait finalement été levée à la fin de l'année 2000. Et à l'autre bout du monde, dans le désintéret général, les représentants de l'ONU n'en finissent pas de palabrer avec les autorités de Phnom Penh en vue d'un hypothétique tribunal « à caractère international » pour juger les auteurs du plus grand génocide de la seconde moitié du XX^e siècle.

L'Union européenne

La construction européenne a ceci d'apparemment paradoxal que l'on a spontanément tendance à la considérer comme une panacée pour l'éradication de tous les maux de l'histoire, sans jamais cesser de la tourner en dérision. Les résultats effectivement peu enthousiasmants du Conseil européen de Nice (décembre 2000)⁶ ont suscité – notamment en France – des réactions d'autant plus négatives et même violentes que l'enjeu paraissait *a priori* considérable. Il s'agissait en effet, théoriquement, d'assurer les conditions institutionnelles propres au bon fonctionnement d'une Union à 27 membres. Il est effectivement permis de dou-

ter que le résultat ait été atteint. En particulier, les commentateurs ont raison de critiquer la complexité toute byzantine des procédures de décision prévues dans le traité de Nice, qui augmentera un « déficit démocratique » justement dénoncé comme excessif. Il est vraisemblable, cependant, que ce traité très imparfait sera ratifié par les Quinze, malgré le résultat négatif du référendum irlandais du 8 juin, dont on s'attend généralement à ce qu'il soit inversé ultérieurement. Quoi qu'il en soit, Nice n'est pas un point d'aboutissement, et il faudra sans doute encore beaucoup de temps pour que l'Union stabilise son cadre institutionnel. Si la ratification est à mon avis souhaitable, c'est que Nice a au moins l'avantage de fournir un point de référence, non pas fixe, mais ferme, à la fois pour les membres actuels, mais aussi pour ceux qui les rejoindront prochainement. Un tel point de référence est nécessaire pour éviter de s'égarer.

Cela dit, il faut renoncer à l'ambition manifestement illusoire d'une résolution satisfaisante et durable des problèmes institutionnels *préalablement* à l'élargissement. Pour accomplir son destin, l'Union européenne semble condamnée, encore une fois, à mettre la charrue devant les bœufs. Elle l'a fait, brillamment, avec la mise en place de l'euro, et il s'agit de faire désormais en sorte que cette monnaie devienne viable sur le long terme. Dans ce cas, le pari n'est pas encore gagné, mais on sait que le coût d'un échec serait tellement élevé pour *chacun* des participants à la zone euro que l'incitation à la réussite collective est considérable. Il en sera de même pour l'élargissement. Puisque l'on ne peut ni repousser indéfiniment les échéances, ni trouver assez rapidement de bonnes solutions institutionnelles, il n'y a d'autre choix que d'aller de l'avant avec un système très imparfait, mais que l'on s'obligera ensuite à améliorer, sous peine d'une catastrophe collective. C'est ce que les théoriciens des jeux appellent une stratégie du « bord du gouffre ». Mais en existe-t-il une qui soit à la fois meilleure et réalisable ?

Pour avancer, encore faut-il à l'Europe un minimum de leadership. Au début du XXI^e siècle,

6. « L'Union après Nice », dans *Politique étrangère*, n° 2/2001 ; voir aussi l'article sur la France et le traité de Nice dans la partie « Panorama ».

comme dans les années 1950, celui-ci ne peut être assumé que par l'Allemagne et la France à *égalité*. Il s'agit là, certes, d'une expérience extraordinairement difficile et sans précédent historique, mais qui, pour l'essentiel, a été menée à bien sous la houlette des célèbres « couples » Adenauer-de Gaulle, Schmidt-Giscard, Kohl-Mitterrand. La question d'un possible déséquilibre se posait déjà au milieu des années 1970. Dans le contexte de l'époque, le chancelier Helmut Schmidt – qui fut un grand homme d'État – ne manquait pas, typiquement, de se dire favorable à l'arme nucléaire française pour compenser les effets psychologiques de la remontée de l'Allemagne. La dégradation des rapports franco-allemands au cours des dernières années rappelle, en plus grave, la parenthèse des années 1969-1974, à l'époque de Georges Pompidou et de Willy Brandt. Le premier manquait d'expérience internationale, et l'attention du second était accaparée par l'*Ostpolitik*. Aujourd'hui, malgré l'absence de tout syndrome nationaliste dans une Allemagne qui a fort discrètement célébré – en l'absence de l'ancien chancelier Helmut Kohl – le dixième anniversaire de sa réunification, Paris soupçonne Berlin de chercher à traduire en termes politiques une primauté retrouvée en termes démographiques et économiques. Mais la France est handicapée par une cohabitation prolongée, radicalement incompatible avec l'exercice d'une politique européenne et internationale ambitieuse. Et pendant une moitié de son mandat tout au moins, la vision européenne du successeur d'Helmut Kohl, premier chancelier allemand d'une génération d'après-guerre (il est né en 1944), a paru bien floue. Au cours de sa longue période d'apprentissage, Gerhard Schröder a laissé la vedette à son bouillant ministre des Affaires étrangères, Joschka Fischer, dont les qualités sont remarquables, mais qui n'est pas chancelier.

Ainsi, depuis 1997-1998, les conditions n'étaient-elles guère propices au ressourcement de l'« axe » franco-allemand, alors même qu'il y a urgence en raison de la mutation du monde consécutive à la chute de l'URSS et à la mondialisation, mutation qui se manifeste sur le Vieux continent par l'irrésistible pression à l'élargissement de l'Union. Tel était le contexte de la présidence française au second semestre de l'an 2000. Français et Allemands appréhendant les enjeux sans vision, leurs partenaires

s'agrippant comme eux-mêmes à des intérêts étroitement conçus, un bon accord était impossible. Et ce, quoi qu'en disent les « techniciens ». La vraie question, désormais, n'est pas d'entreprendre immédiatement la correction du traité de Nice. Aucun aménagement technique ne peut suppléer à l'absence d'une vision partagée de notre avenir en tant qu'Union. De ce point de vue, il faut se réjouir de l'éveil tardif de Schröder, et la France doit maintenant surmonter ses réticences en s'engageant pleinement dans le débat sur la « Constitution européenne ».

On ne doit pas se laisser piéger par l'affirmation simpliste selon laquelle une telle Constitution supposerait le choix d'une Europe fédérale. Cette affirmation est erronée. Ceux qui en doutent se reporteront utilement au projet de Constitution pour l'Europe publié par l'hebdomadaire britannique *The Economist*, le 28 octobre 2000. Ce texte est d'autant plus intéressant qu'il est précisément aux antipodes du fédéralisme. D'autres schémas émergent, ici ou là, notamment en France sous la houlette d'Alain Juppé et de Jacques Toubon. La Belgique réclame un débat sur l'« impôt européen ». L'Allemagne voudrait une Europe fédérale sans budget fédéral. Il est bon que tout ce foisonnement ait lieu. Il est bon que le débat tende à se structurer. Ainsi ai-je eu plusieurs fois dans un passé récent l'occasion de constater que les agriculteurs des pays-membres, mais aussi des pays candidats, parlaient le même langage et discutaient autour du même agenda. Cette mise au diapason est l'un des signes les plus encourageants d'une véritable communauté en voie de formation. De ce point de vue, le pessimisme dominant de la plupart des discours actuels sur l'Europe est largement injustifié. Il est également dangereux, comme toutes les *self-fulfilling prophecies*.

Pour en revenir à l'« après-Nice », en particulier au débat sur la Constitution européenne, l'important à ce stade n'est pas de se prononcer sur tel ou tel projet : c'est de reconnaître la nécessité d'une sorte de loi fondamentale, sur laquelle je me suis déjà exprimé dans le *RAMSES 2001*. Au-delà de la Charte adoptée en catimini à Nice, il s'agit d'explicitier les buts de la construction européenne et les valeurs sur lesquelles elle se fonde, ainsi que les principes généraux de l'organisation des pro-

cédures de décision, de façon intelligible au plus grand nombre. Il s'agit aussi d'identifier le noyau dur des politiques communes en rapport, typiquement, avec l'« identité de sécurité et de défense » – comme dans l'ordre commercial et monétaire –, sans lesquelles l'Union resterait une coquille vide. Un tel texte devrait être bref, suffisamment clair pour que chaque citoyen européen éduqué puisse en comprendre l'inspiration, et suffisamment souple pour que le système puisse s'adapter sans impliquer de fréquentes révisions de la loi fondamentale.

Sur tous ces plans, la Constitution américaine de 1787, déjà évoquée dans ce tour d'horizon, est un chef-d'œuvre qui peut nous servir, non pas de modèle, mais de référence. Pas de modèle, car les citoyens européens continueront d'appartenir à des peuples différents, dont la diversité même fait la richesse de leur union. Diversité en fait croissante, en raison de l'élargissement à des pays longtemps séparés – depuis presque mille ans s'agissant du grand schisme. Mais référence, car il s'agit, au-delà de cette diversité, d'exprimer les raisons et les modalités essentielles d'un « vouloir vivre » ensemble, de sorte que les unités membres ne soient pas abolies en tant qu'États-nations, mais coopèrent en vue d'une finalité supérieure aux intérêts nationaux tels que l'on a pu les formuler au cours des deux siècles écoulés, et que soient rassemblés aussi bien les citoyens des six États fondateurs que les Roumains d'Iliescu ou les Bulgares de Siméon II.

Une Constitution européenne ne sera jamais qu'un texte. Mais le langage et l'écriture sont des attributions majeures de l'intelligence humaine, ainsi qu'elle s'exprime en particulier dans les œuvres politiques. Il est vrai cependant que les Constitutions écrites ne valent qu'intériorisées, incarnées, vécues. D'où l'importance des conditions de leur naissance. Dans le cas d'espèce, il n'est pas trop tôt pour réfléchir à la composition d'une assemblée constituante, où devraient figurer celles et ceux qui ont acquis une légitimité en rendant les services les plus éminents à la cause européenne. Il n'est pas trop tôt non plus pour s'interroger sur les conditions d'adoption de la future Constitution. Le moment est venu de se montrer à nouveau ambitieux pour notre continent. Et dans

ce but, il faut d'abord retrouver le souffle de l'entente franco-allemande.

Quoi qu'il en soit, la construction européenne reste également et durablement fragilisée par l'ambiguïté d'une relation transatlantique dont la dimension culturelle ne cesse d'ailleurs de se renforcer, comme l'illustre entre autres l'ampleur du débat sur la peine de mort. À Varsovie, le 15 juin 2001, George W. Bush ne s'est pas embarrassé de précautions oratoires. Fort de toute l'histoire du XX^e siècle et, en particulier, de la dernière décennie, et insensible comme la plupart des Américains à la distinction entre l'Union européenne et l'Alliance atlantique – toutes deux considérées comme des organisations internationales, la première subordonnée à la seconde –, le nouveau président des États-Unis n'hésite pas à décréter que l'Union européenne doit s'étendre à tous les pays du continent eurasiatique « de la Baltique à la mer Noire ». L'OTAN, doit, selon lui, assurer pleinement la sécurité de ce vaste ensemble. L'hôte de la Maison-Blanche n'envisage l'organisation européenne en la matière que strictement encadrée par l'Alliance sous direction américaine. Il ne conçoit pas la possibilité d'appréciations, ni *a fortiori* d'intérêts divergents, alors même que les Américains sont de plus en plus tournés vers eux-mêmes, comme l'illustre symboliquement un projet de défense antimissile qui assouvit leur rêve, si l'on peut dire, d'une parfaite isolation. Pour George W. Bush, il va de soi que ce qui est bon pour les États-Unis est bon pour l'Europe, et même pour le monde. L'une de ses caractéristiques est qu'il n'est guère travaillé par le doute.

Face à cette affirmation de puissance virtuelle, les Européens – par opportunité ou par conviction – courbent l'échine. L'Espagne avec Aznar, l'Italie avec Berlusconi penchent idéologiquement vers l'Amérique libérale et sont disposées de bonne grâce à lui prêter allégeance. Ce n'est évidemment pas un hasard si Madrid fut la seule des grandes capitales européennes retenues comme étape (et même la première) du voyage présidentiel. Les raisons qui, après la défaite de 1945, ont poussé l'Allemagne et les États-Unis l'une vers l'autre demeurent fondamentalement. Berlin, aujourd'hui, est à peine davantage disposé que Bonn, hier, à faire le choix d'une « Europe européenne », dont

Washington ne veut pas. La Grande-Bretagne se considère toujours comme le partenaire privilégié de l'Amérique, ce qui ne l'a cependant pas empêchée, par réalisme, de se rapprocher de la France depuis 1998 (accord de Saint-Malo). Quant aux pays candidats, pour la plupart traumatisés par la période soviétique et par les conditions qui l'ont rendue possible dans l'entre-deux guerres, ils ne font encore confiance qu'aux États-Unis en matière de sécurité, même si l'on peut relever un intérêt croissant de leur part pour l'« identité européenne de sécurité et de défense ».

Les collaborateurs du président Bush étaient évidemment conscients de ce qu'ils faisaient en choisissant Varsovie pour le grand discours. En fin de compte, le projet européen reste encore largement mêlé à l'euro-atlantisme. Toute tentative de distinguer clairement l'Union européenne de l'Alliance se heurte aussitôt à la réprobation des atlantistes, dont les rangs ont encore grossi depuis la chute de l'URSS. Les Américains considèrent toujours avec méfiance les Français, constamment prêts, selon eux, par nostalgie d'un passé révolu, à leur créer des difficultés. Cette image perdue alors que nous sommes devenus très discrets, aussi bien dans l'affirmation du projet d'une « Europe européenne » que dans la recherche d'une organisation du monde plus respectueuse de la diversité des peuples et de leurs cultures. Au lendemain du discours du président Bush à Varsovie, il est remarquable que la seule personnalité politique à s'être exprimée pour rappeler que les États-Unis n'étaient tout de même pas membres de l'Union européenne et ne pouvaient par conséquent prétendre parler en son nom, ait été le conservateur britannique Chris Patten, le dernier gouverneur de Hong-Kong.

Les débuts de Poutine

À l'est de notre continent, la période a été dominée par les débuts du président Poutine. La situation de la Russie est en effet l'une des clefs de la sécurité de l'Europe dans son ensemble. Dans une large mesure, elle contribue à déterminer les évolutions de pays ou de zones qui nous affectent directement ou indirectement, comme l'Ukraine, le Caucase ou l'Asie centrale. Dans cette dernière région, par exemple, les enjeux ne sont pas seule-

ment économiques (pétroliers et gaziers), mais aussi ethniques et religieux. Ainsi existe-t-il une connexion intime entre les conflits du Tadjikistan et de l'Afghanistan, où la victoire des Talibans est aussi un peu la défaite de l'Occident. Une poche comme la vallée du Ferghana – où l'on imagine difficilement que les États-Unis expédient des contingents – est une véritable poudrière géopolitique. L'Asie centrale est actuellement ou potentiellement propice à toutes les formes de criminalité, et particulièrement aux trafics de drogue. La Chine lui porte évidemment, elle aussi, un grand intérêt. La fin de la guerre froide a en effet mis un terme au cloisonnement artificiel entre son propre Extrême-Occident et cette région, avec laquelle elle a entretenu des contacts étroits dans la longue durée historique. Du coup, le Xinjiang, colonisé sous la dynastie mandchoue des Qing, s'entrouvre sur le monde occidental, dont le Tibet lui-même paraît plus proche. On comprend ainsi qu'une sorte de Sainte-Alliance se soit formée avec le « groupe de Shanghai » (Russie, Chine, Kazakhstan, Kirghizstan, Tadjikistan et Ouzbékistan) pour veiller à la stabilité régionale. Avec leur réalisme habituel, les Chinois sont convaincus que, dans l'avenir prévisible, la Russie en est la clef de voûte. Cet exemple – parmi d'autres possibles – illustre l'importance de la Russie, et la nécessité pour les Occidentaux d'envisager son devenir avec objectivité, sans se laisser aveugler par l'idéologie ou les discours « politiquement corrects ».

Après les turbulences des années 1990, Vladimir Poutine est le premier chef d'État russe manifestant une certaine normalité. Cherche-t-il à instaurer (les optimistes diront « à consolider ») la démocratie, ou veut-il au contraire mettre en place (les pessimistes diront « restaurer ») un régime autoritaire sinon totalitaire ? Cette manière de poser la question est fréquente, mais manque de pertinence. Le pays a toujours été gouverné sous le mode du « despotisme asiatique », hérité des civilisations pastorales. Le système soviétique s'est effondré, et le problème est maintenant de reconstruire un État, et donc d'assurer la coordination entre tous les éléments d'un exécutif aujourd'hui éclaté. Dans des circonstances de ce genre, il est aussi difficile d'établir un système autoritaire qu'une démocratie. En pratique, ce que l'on appelle l'État dans la Russie actuelle est un réseau fondé sur des rela-

tions personnelles beaucoup plus qu'institutionnelles, où le droit et l'idéologie (qu'il ne faut pas confondre avec la rhétorique) occupent une place minimale. Comme pour étudier la vie politique dans certains pays d'Amérique latine, la bonne approche pour comprendre la Russie de Boris Eltsine et de Vladimir Poutine est celle de l'ethnologue, qui cherche à décrypter les réseaux de pouvoir sur le terrain, et non en épluchant des manuels de droit constitutionnel. Il en va de même pour l'économie. Le grand spécialiste de la paysannerie russe, Teodor Shanin, explique bien comment fonctionne le secteur agricole, selon des pratiques plus proches d'une économie de type féodal que d'une économie de marché. Relevons au passage que, dans un pays qui a tant souffert des grandes famines, aucun fléau de ce genre ne s'est produit depuis la chute de l'URSS. Naturellement, l'inexistence d'une véritable économie de marché n'est pas propre à l'agriculture. En bref, on se fourvoie en pensant trop la Russie contemporaine avec les catégories politico-économiques occidentales actuelles.

Pour en revenir à Poutine, sa priorité est évidemment d'établir un État qui fonctionne. Depuis son élection, le 26 mars 2000, il s'y est employé en rééquilibrant les relations du Kremlin avec les chefs des différents sujets de la Fédération, et en cassant l'oligarchie capitaliste qui s'est formée sous Eltsine. À cette fin, la clef était d'établir son autorité sur les secteurs de l'énergie et des transports, un objectif qu'il semble en voie d'atteindre. À partir de là, le plus difficile reste à faire. Les ressources économiques potentielles de la Russie sont évidemment considérables, mais, pour les mobiliser, des réformes de grande ampleur sont inévitables. Il faut les identifier correctement, les planifier et les mettre en œuvre. On en revient au problème de l'État. En attendant, on ne peut espérer au mieux qu'un modeste taux de croissance, et encore beaucoup dépendra-t-il des cours du pétrole. Dans les conditions actuelles, il est difficilement concevable que le taux d'investissement atteigne le niveau nécessaire à un véritable décollage. En particulier, les infrastructures héritées de l'URSS se trouvent dans un état désastreux. Le problème de l'État, c'est aussi la définition et la gestion des biens collectifs, à commencer par l'éducation et la santé – des secteurs littéralement vitaux pour

l'avenir du pays et actuellement gravement menacés.

Seize mois après l'élection de Poutine, la Russie dégage l'image d'une certaine stabilité politique et d'une très modeste capacité de développement économique. Stabilité politique, dans la mesure où le véritable pouvoir est détenu par un réseau d'individus qui contrôlent les vannes et ne rendent de compte qu'à eux-mêmes. Capacité de développement très modeste, car il ne va nullement de soi qu'une telle répartition du pouvoir favorise les réformes sans lesquelles aucun développement digne de ce nom n'est possible dans la durée. Poutine a-t-il les idées claires sur la route à suivre ? Trouvera-t-il les moyens de « gérer » le réseau de pouvoir de façon à la fois à assurer sa propre durée et à agir dans l'intérêt à long terme de la Russie ? Ces questions demeurent actuellement en suspens.

À l'évidence, la situation intérieure de la Russie limite considérablement sa puissance. On le voit d'abord en Tchétchénie, où une armée largement démoralisée ne parvient pas à maîtriser la résistance de tout un peuple. Les crimes commis par les forces d'intervention manifestent tragiquement l'extrême relâchement de leur discipline. Selon les sondages disponibles, une large majorité de Russes est sceptique sur la guerre, mais on ne voit pas se dessiner de mouvements significatifs pour exiger la fin des opérations. En fait, le Kremlin est enfermé dans une contradiction : une victoire est impossible, et la perspective d'une défaite est inacceptable. Ainsi la saignée risque-t-elle de se prolonger aussi longtemps que les circonstances n'imposeront pas un changement de cours.

Dans un premier temps, l'affaire tchétchène a pesé sur les relations entre le Kremlin et les Occidentaux. Mais rapidement, comme toujours, le réalisme a pris le dessus. En substance, cependant, ces relations sont malaisées. George W. Bush et Vladimir Poutine se sont rencontrés en Slovénie, lors de la tournée européenne du nouveau président américain, et l'on dit que la rencontre a été empreinte de cordialité. Le contraire eût été surprenant. Il n'en reste pas moins que les divergences entre les États-Unis et la Russie sont profondes. Les premiers se comportent en vainqueurs, convaincus d'être le peuple élu pour éradiquer l'« empire

du mal », selon la formule célèbre de Ronald Reagan. Ils cherchent à agrandir au maximum leur sphère d'influence aux dépens du vaincu. Ainsi les Russes perçoivent-ils l'élargissement de l'OTAN, que les Américains veulent maintenant étendre jusqu'aux pays baltes, ou au minimum à la Lituanie. Moscou vit également très mal l'offensive sur les systèmes antimissiles ou l'abolition vraisemblable du traité ABM (*Anti-Ballistic Missile*) de 1972. Plus fondamentalement, ils ressentent la fin probable du partenariat stratégique entre les deux anciennes superpuissances comme une humiliation. L'idée d'un nouveau « traité de sécurité mutuelle » ne suscite guère l'enthousiasme à Washington, du moins actuellement.

Depuis la rencontre Bush-Poutine, les États-Unis font cependant un effort de consultation, sinon de coopération. Poutine, en tout cas, sait bien qu'il ne peut guère se permettre d'affronter Bush. Mais rien ne l'empêche, comme autrefois notre Louis XI, de se montrer retors. Malgré ses terribles handicaps actuels, la Russie conserve des atouts considérables, comme ses ressources énergétiques et ses industries d'armements. Elle demeure un acteur majeur pour son « étranger proche » et a d'ores et déjà marqué des points autour de la Caspienne, dans la bataille des oléoducs. Elle peut, plus ou moins ouvertement, nouer ou renforcer des liens avec des États qualifiés de « voyous » par la superpuissance manichéenne. Elle peut encore jouer de son droit de veto au Conseil de sécurité des Nations unies, et a récemment menacé de le faire à propos des « sanctions intelligentes » contre l'Irak, avec succès. Elle peut aussi chercher à mener un jeu de bascule avec l'Inde ou avec la Chine, cette liste n'étant évidemment pas limitative.

L'Union européenne, à commencer par la France et l'Allemagne, est très consciente du danger. Ses élites ont une vision de la géopolitique européenne plus sophistiquée que celle des Américains, surtout préoccupés au premier degré par la prolifération des armements de destruction massive. Elles savent que la Russie, tout en restant attachée à une identité culturelle forte qui en fait un monde en soi, aspire actuellement à se rapprocher de l'ensemble européen. Elles comprennent qu'en excluant indéfiniment ce grand pays des

institutions euro-atlantiques les plus prestigieuses ou, du moins, faute de trouver des accommodements dignes, on risque de favoriser un nationalisme latent dont les conséquences pourraient être redoutables. Contrairement à la Turquie de Mustapha Kemal, où le nationalisme avait pris une forme pro-occidentale, le nationalisme russe s'est toujours affirmé par opposition à l'Occident. Rien n'est donc plus important pour une « politique extérieure et de sécurité commune » à la recherche d'elle-même que de se concentrer sur l'élaboration pragmatique d'un véritable partenariat avec le plus grand des voisins de l'Union. Et c'est avec Poutine que ce travail doit être entrepris.

Chine : l'horizon 2008

Pour conclure, comment ne pas évoquer la décision d'attribuer les Jeux olympiques de 2008 à la ville de Pékin ? Du point de vue des relations internationales dans leur ensemble, qui seul doit nous retenir ici, le choix du Comité international olympique apparaît hautement politique, et il était d'ailleurs largement attendu. Certes, l'idée de la trêve sacrée et de l'abolition des querelles grâce au sport n'est qu'un rêve, comme l'histoire des jeux le montre abondamment. Ceux de Berlin, en 1936, qui ont profité à Hitler et au nazisme, restent dans les mémoires. On se souvient aussi de ceux de 1980, à Moscou, peu après l'invasion soviétique de l'Afghanistan. Toujours à la recherche de « sanctions » à l'encontre de leurs adversaires, les États-Unis et certains de leurs alliés avaient alors pris la décision sans précédent de les boycotter, en acceptant le mal qu'ils se faisaient à eux-mêmes. Quatre années plus tard, les pays de l'Est, sous la houlette du Kremlin, leur retournaient la monnaie de leur pièce en n'allant pas à Los Angeles. Mais chacun se souvient aussi, par exemple, de l'élan que les Jeux olympiques de Séoul, en 1988, ont donné à la Corée du Sud, aidant cet État à se rapprocher, sur le plan politique autant qu'économique, des pays occidentaux. La décision du 13 juillet exprime un pari : que la voie dans laquelle la Chine se trouve engagée ressemble davantage à celle de la Corée du Sud qu'à celle de l'URSS de 1980, et *a fortiori* de celle de l'Allemagne de 1936.

Certes, tenir un pays de 1,2 milliard d'habitants qui sort à marche forcée de son développement n'est pas une mince affaire, et les dirigeants du parti communiste – lequel n'a évidemment plus de communiste que le nom, mais reste, pour le moment, le parti unique – en sont évidemment conscients. La quatrième génération de leaders qui s'apprête à prendre au moins partiellement la relève n'est guère différente des élites auxquelles Taiwan doit son succès. Mais le risque demeure d'accidents de parcours et de surenchères de réactions idéologiques à l'Ouest et nationalistes en Chine. On peut envisager, à des degrés de gravité divers, des troubles sociaux et des reprises en mains critiquables du point de vue des droits de l'homme, des tensions à propos du Xinjiang, du Tibet ou naturellement de Taiwan, des dérapages à partir d'incidents comme celui de l'avion EP3, ou encore une combinaison de difficultés. À observer les réactions de l'opinion publique en Chine à l'annonce de la victoire de Pékin, on imagine la violence anti-occidentale que déclencherait un éventuel boycott des jeux, provoqué par une crise

internationale, et l'exploitation nationaliste qui pourrait en être faite. Il est vrai qu'en la matière on peut retourner les arguments et soutenir que le gouvernement chinois sera incité à la prudence – ce qui est incontestable, mais seulement jusqu'à un certain point : tout dépendra des évolutions intérieures.

La conséquence internationale la plus profonde de la décision du Comité international olympique est que l'interdépendance Est-Ouest, l'Est étant cette fois identifié à l'empire du Milieu, a brusquement augmenté, plus encore peut-être qu'avec l'entrée prochaine de la Chine dans l'OMC. À l'orée du XXI^e siècle, ne valait-il pas la peine de miser sur la sagesse d'un État plusieurs fois millénaire et qui abrite le cinquième de l'humanité ?

Thierry de Montbrial,
président de l'Académie des sciences
morales et politiques,
directeur de l'Ifri,
17 juillet 2001