

# Perspectives

Dressant un bilan des 20 dernières années dans mes *Perspectives de RAMSES 2009*, je concluais que le XXI<sup>e</sup> siècle commençait en 2008. À un XX<sup>e</sup> siècle politiquement court (de la fin de la Première Guerre mondiale à la chute de l'Union soviétique et de l'empire russe) a succédé une période de transition. C'est cette période qui vient de s'achever. Le nouveau monde, dans lequel nous sommes maintenant pleinement engagés, peut être caractérisé par trois adjectifs : multipolaire, hétérogène (il convient de distinguer entre hétérogénéité et diversité) et global<sup>1</sup>.

Le déroulement des événements depuis l'été 2008 confirme à mes yeux ces analyses. Sur le plan économique, le fait que 2008 marque une coupure exceptionnelle paraît encore plus évident avec l'effondrement des marchés financiers au cours du second semestre et le plongeon économique qui s'en est suivi, dont l'ampleur a fait resurgir cette fois sérieusement le spectre de la grande dépression. Sur le plan politique, la période sous revue dans ce *RAMSES* est dominée par l'avènement de Barack Obama à la Maison-Blanche et les espoirs qu'il suscite, après huit années d'obscurantisme américain sous la férule de George W. Bush et de Dick Cheney.

L'idée avec laquelle je concluais mes *Perspectives* de juillet 2008, à savoir l'absolue nécessité de reconstruire la gouvernance du monde, paraît encore plus fondée au moment où j'écris. Elle s'impose dans l'ordre de l'économie et de la finance ou dans celui de la sécurité, mais aussi dans des domaines moins classiques comme le climat ou la santé.

Après des années et des années de recherches sérieuses et de polémiques passionnées, un consensus mou a fini par s'établir sur le réchauffement anthropique de la planète, mais en pratique la gouvernance en la matière ressemble davantage à des débats parlementaires qu'à des instances

---

1. Voir Th. de Montbrial, *Vingt ans qui bouleversèrent le monde. De Berlin à Pékin*, Paris, Dunod, 2008.

décisionnelles. On en vient de plus en plus à se demander, dans ce domaine comme dans d'autres, si la solution ne passe pas par un « G2 », c'est-à-dire une négociation entre les États-Unis et la Chine. L'Empire du Milieu, dont le produit national brut (PNB) est en train de dépasser celui du Japon, et dont la capacité de résistance à la crise économique et financière paraît remarquable jusqu'à ce jour, s'impose année après année comme la deuxième puissance mondiale. L'émergence d'un G2 ne signifierait pas, du moins dans l'avenir prévisible, un retour à un monde bipolaire. Ce serait plutôt comme un nœud stratégique dans un maillage décisionnel dont l'architecture, il faut le répéter, reste à concevoir et *a fortiori* à réaliser.

En ce qui concerne la santé, l'apparition du virus H1N1 et ses possibles mutations ont fait resurgir le spectre de la grippe espagnole. Plus généralement, le risque de grandes pandémies doit être pris d'autant plus au sérieux qu'avec le brassage des populations lié à la mondialisation, la rapidité de leur propagation serait foudroyante. Malgré ses mérites, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) manque de crédibilité quand il s'agit de prévenir ou de guérir les fléaux de grande ampleur.

Le climat et la santé n'épuisent certes pas les nouveaux domaines de la gouvernance. Un autre exemple évident porte sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Celles-ci posent des problèmes de sécurité bien identifiés (vulnérabilité des systèmes d'information aux cyberattaques par exemple). Plus généralement, elles transforment radicalement les modalités et sans doute la nature du mouvement des idées. Il est possible que, du point de vue d'un État comme la Chine, la plus grande menace vienne précisément de ce côté-là, d'où la volonté du Parti communiste chinois (PCC) d'instaurer un contrôle rigoureux des sites Internet.

Après des années d'expansion foisonnante – pour ne pas dire anarchique – du Net, on imagine en tout cas les nouveaux défis auxquels la gouvernance mondiale devra apprendre à faire face. Dans ce domaine, on en est aux balbutiements.

## ► La rupture économique

### LA NATURE ET LES CAUSES DE LA CRISE

Les grandes crises économiques résultent d'une accumulation d'erreurs. Comme il s'agit toujours de phénomènes complexes, les *causes immédiates* des ruptures

sont imprévisibles<sup>2</sup>. Au début de l'été 2008, des alertes graves s'étaient déjà manifestées dans le système financier, particulièrement sur le marché hypothécaire du *subprime*, mais une préoccupation conjoncturelle était le risque inflationniste, lequel ne se matérialisait pas seulement dans certains marchés d'actifs, mais aussi dans le secteur des ressources primaires, principalement le pétrole. L'éclatement de la « bulle », qui s'est produit ensuite et a provoqué entre autres la faillite de Lehman Brothers – sans que l'Administration américaine, elle-même moribonde, ne cherche à s'y opposer –, a laissé une situation chaotique nous ramenant effectivement, en termes de comparaison, aux années 1930. Ce n'était certes pas la première expérience d'éclatement d'une bulle<sup>3</sup>. Certaines ont des conséquences durables, comme celle qui mit fin au « miracle japonais » autour de 1990 et dont le pays du Soleil Levant ne s'est toujours pas remis. Depuis la Seconde Guerre mondiale, cependant, aucune n'a eu l'ampleur de celle qui frappe actuellement le monde entier.

Avant de revenir sur la nouvelle conjoncture économique, je m'attarderai quelque peu sur les *causes fondamentales* de la crise. Il faut remonter aux années 1970 et aux premières manifestations de la révolution des NTIC, dans la sphère militaire. Les experts parlent de « révolution dans les affaires militaires » (RMA). La course qualitative aux armements qui s'en suivit (dont un des prolongements fut l'« initiative de défense stratégique » [IDS] de Ronald Reagan en 1983) joua un rôle majeur dans la chute du système soviétique. Les NTIC firent massivement leur entrée dans la sphère civile, au cours des années 1980, avec l'ordinateur portable et l'expansion des activités de services informatiques.

La combinaison des mathématiques financières et des nouvelles possibilités techniques provoqua une vague d'innovations sans précédent avec la multiplication des « produits dérivés », c'est-à-dire des options portant sur des instruments de plus en plus indirects, l'idée de base étant que tout établissement prenant un risque devait le rejeter aussitôt dans le public en l'emballant dans un produit nouveau, lequel pouvait entrer à son tour dans la composition d'autres produits et ainsi de suite. Grâce aux mathématiques financières, on s'est ainsi mis à répandre sur les marchés des actifs dont plus personne ou presque ne pouvait comprendre le contenu ni établir la traçabilité. Dans le même temps, les possibilités d'endettement (*leverage*) ne connaissaient plus de limites, toute personne ayant pignon sur rue pouvant emprunter à des fins

2. Remarque pour les initiés : la complexité se caractérise par la non-linéarité des relations entre causes et effets, et donne lieu aux phénomènes du type « battement d'ailes d'un papillon », c'est-à-dire au fait que de petites variations dans les causes peuvent engendrer des variations considérables dans les effets, allant jusqu'à provoquer des ruptures systémiques.

3. Voir P. Krugman, *The Return of Depression Economics*, New York, W. W. Norton & Company, 1999 (2e édition augmentée : 2008).

spéculatives des montants quasi illimités, en particulier sans conditions de fonds propres.

Dans le cadre de la pensée financière « néoclassique », aussi bien l'innovation technologique à travers les produits dérivés que la spéculation, considérée comme l'analyse rationnelle du risque, étaient interprétées comme des contributions majeures à l'efficacité globale de l'économie. Telle fut typiquement la vision d'Alan Greenspan – président de la Réserve fédérale américaine (Fed) entre 1987 et 2006 –, devenu un « hyper-gourou » dont les moindres gargouillis avaient un retentissement colossal dans l'univers de l'argent. Par une de ces ironies dont l'histoire est généreuse, Alan Greenspan a publié ses mémoires d'autosatisfaction à l'orée de la crise<sup>4</sup>.

En fin de compte, on a assisté pendant une vingtaine d'années, celles de la grande transition, à une formidable coagulation de théories partielles incorrectement interprétées et d'intérêts particuliers, dont le résultat fut l'idéologie de la dérégulation (ou de la dérèglementation). À la décharge d'Alan Greenspan, il faut dire que ses années de règne coïncidèrent avec de grands succès pour l'économie américaine et que sa politique monétaire contribua longtemps au bon franchissement des obstacles rencontrés. De plus, les idéologies obéissent à la loi de l'action et de la réaction. En l'occurrence, le paradigme néoclassique fut une réaction aux excès du paradigme néo-keynésien des décennies antérieures, lequel, par voie de conséquence, tente aujourd'hui un retour à travers les voix de prix Nobel comme Joseph Stiglitz ou Paul Krugman.

Pour en revenir à la situation à laquelle la crise actuelle a mis un terme, il est remarquable que la pensée dominante n'ait cessé de louer la « transparence » et l'« intelligence » des marchés, alors qu'en réalité régnaient l'opacité et le déséquilibre. Ainsi est-il littéralement effarant qu'une escroquerie de l'ampleur de celle de Bernard Madoff ait pu se déployer aussi longtemps en toute impunité. Mais l'aveuglement fait partie de l'idéologie.

On aurait tort, cependant, d'affirmer que l'aveuglement fut général. Ce n'est pas ici le lieu de retracer les avertissements d'observateurs lucides qui dénonçaient les risques de bulles de plus en plus graves ou s'inquiétaient d'une véritable menace systémique. J'ai déjà mentionné Paul Krugman. Malheureusement, le propre des idéologies dominantes est que les voix dissidentes ne sont pas ou peu entendues au moment où elles s'expriment. *Vox clamantis in deserto*. Il en est ainsi parce que les idéologies dominantes sont toujours soutenues par des intérêts puissants, jusqu'à ce qu'elles s'effondrent

4. A. Greenspan, *Le Temps des turbulences*, Paris, Jean-Claude Lattès, 2007.

sous le poids de leurs incohérences et de leurs erreurs. Lorsque le balancier repart dans l'autre direction, il faut d'ailleurs du temps pour qu'une idéologie naissante ou renaissante, prenant le relais, soit soutenue par de nouveaux intérêts et ainsi de suite...

Un aspect important du modèle qui vient de sombrer est d'avoir favorisé l'enrichissement indu de nombreux acteurs de la finance, contribuant à jeter l'opprobre sur les rémunérations des dirigeants économiques en général. Mais, de même que, dans sa continuité historique, la pensée libérale a toujours mis l'accent sur la nécessité de règles du jeu solides, de même elle a toujours établi la distinction entre gains légitimes et illégitimes. Il est vraisemblable que, dans un prochain avatar, le capitalisme occidental envisagera différemment des questions telles que la distribution des revenus ou encore la distinction entre actionnaires (*shareholders*) et parties prenantes (*stakeholders*). La question est plus urgente qu'il n'y paraît car, dans une crise comme celle dans laquelle nous sommes plongés, la cohésion sociale est soumise à rude épreuve, notamment, dans un pays comme la France, en raison du chômage des jeunes. Et sans justice distributive, point de cohésion sociale.

## LES RÉPONSES

J'en reviens aux événements. La crise du *subprime* fut donc la cause immédiate de l'effondrement du système, selon le pire des scénarios imaginables. Les marchés cessant de fonctionner, c'est tout le circuit économique qui s'est grippé. Les nouvelles normes de comptabilité aidant, les livres des entreprises devinrent illisibles. La méfiance se répandit. Dans un premier temps, les gouvernements donnèrent l'impression d'avoir perdu la tête. Parmi les notions autrefois mises en avant par Keynes, figure celle des « esprits animaux », justement remise au goût du jour par George Akerlof, un autre prix Nobel, et Robert Schiller<sup>5</sup>. Fort heureusement, les banques centrales, principalement la Fed, sous la houlette de Ben Bernanke, et la Banque centrale européenne (BCE), sous la direction de Jean-Claude Trichet, n'hésitèrent pas à baisser massivement les taux d'intérêt et à recourir à des méthodes « non conventionnelles » en se substituant, pour des montants considérables, au système bancaire défaillant. Dans l'avenir, elles seront sans doute conduites à mener des politiques beaucoup plus subtiles et diversifiées au-delà de celle, traditionnelle, consistant à fixer les taux d'intérêt à

5. G. A. Akerlof et R. J. Schiller, *Animal Spirits. How Human Psychology Drives the Economy, and Why It Matters for Global Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 2009.

court terme et à surveiller, quantitativement et qualitativement, la liquidité de l'économie.

Un point essentiel pour les futures régulations est la répartition des compétences entre les banques centrales et les autres administrations, Trésors ou ministères des Finances. S'agissant des politiques classiques, une question importante et d'ailleurs débattue depuis fort longtemps est de savoir si et comment les banques centrales doivent intervenir de façon précoce pour contenir les bulles d'actifs, sachant qu'en la matière les diagnostics ne sont pas aisés à établir, et que des erreurs de stratégie peuvent causer des dommages considérables. Il n'y a pas de solution parfaite puisque l'éclatement des bulles affecte notoirement l'économie réelle et, de fait, au cours de l'année écoulée, le monde s'est engagé dans une récession proche d'une véritable dépression.

Avec un tel choc financier, cela était hélas inévitable. Après leur période de flottement, les gouvernements ont commencé à réagir à leur tour en mettant en œuvre à des degrés divers, en fonction des situations de chacun, des méthodes d'inspiration keynésienne : accroissement des dépenses budgétaires, aides massives pour les secteurs menacés par les effets de la crise systémique comme le secteur automobile, prises de participation ou nationalisations de fait plus ou moins réversibles d'établissements financiers au bord de la faillite, etc. La création du G20, regroupant les 20 principales puissances économiques de la planète, avec une réunion perçue comme positive au niveau des chefs d'État et de gouvernement en avril 2009, a également contribué à réduire l'incidence négative des « esprits animaux », sans que l'on puisse encore véritablement parler d'un rétablissement de la confiance. Non sans raison.

Les politiques macroéconomiques des principaux pays restent insuffisamment coordonnées, même à l'intérieur de l'Union européenne ; les projets de réglementation des marchés financiers s'inspirent de règles éprouvées (typiquement, l'obligation de ratios de fonds propres) mais se heurtent à la résistance d'intérêts de places ; nul ne se hasarde à prévoir les conditions de « sortie de crise » et on a lieu de craindre un retour de l'inflation (au risque inflationniste lié à la bulle s'est substitué celui associé à l'accumulation vertigineuse des dettes). Il suffit de suivre les commentaires de la presse financière ou naturellement les marchés pour constater combien les anticipations continuent à fluctuer. Il n'est pas rare encore d'entendre un gourou commencer une phrase sur une note d'optimisme et la terminer sur une note de pessimisme, ou l'inverse. Pareille volatilité est le signe d'un désarroi persistant. Comme pour le virus H1N1, si l'on ose dire, on craint derrière

chaque signe d'une embellie possible le retour d'un nouveau coup de tabac, et tout suggère en effet que des pans entiers du système financier restent profondément malades.

Décrivant en 2008 le nouveau système international comme multipolaire, hétérogène et global, j'insistais, à propos du dernier adjectif, sur le fait qu'il ne fallait pas entraver le phénomène de la mondialisation. Le rétablissement du protectionnisme serait en effet le moyen le plus sûr de plonger dans une grande dépression, à l'instar de celle des années 1930. Il est remarquable que, dans la crise actuelle, les principales puissances économiques (disons, celles du G20) expriment clairement l'absolue nécessité de préserver un monde ouvert. En juillet 2009, le G8 (sans doute le dernier du genre) a explicitement rejeté le protectionnisme. Mais, comme le diable se cache dans les détails, il faut se méfier des distorsions dans les régimes de concurrence liées aux aides étatiques, et veiller aux effets délétères du non-aboutissement du cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha. À quoi on ajoutera qu'aucun régime multilatéral ne traite actuellement de questions aussi importantes que celles des investissements internationaux.

Je me place cependant dans l'hypothèse, la plus plausible malgré toutes ces difficultés, où la mondialisation résisterait à la crise. Il me semble que les deux autres caractères du nouveau système international, la multipolarité et l'hétérogénéité, en sortiront renforcés. Sur le premier point, la distribution de la puissance a toutes les chances d'être modifiée quoique dans des directions peu prévisibles. Je me limiterai à des exemples rapides. Les États-Unis souffrent profondément, avec un taux de chômage actuellement proche de 10 %, et une sorte de trappe à liquidité (encore un concept keynésien) qui se traduit par une montée à contretemps du taux d'épargne des ménages. Mais, alors que les Français ont du mal à « travailler plus pour gagner plus », selon la fameuse formule du président Nicolas Sarkozy, les Américains sont culturellement disposés à travailler plus en gagnant moins quand la dureté des temps l'exige et, d'une manière générale, ils manifestent une grande adaptabilité, y compris sur le plan idéologique. Il est donc vraisemblable que ce pays maintiendra son rang. Cela dit, à moyen-long terme, il est possible sinon probable que la position internationale du dollar soit structurellement affaiblie et que l'on s'achemine vers un système monétaire international lui aussi multipolaire.

La rencontre entre Hu Jintao et Luiz Inacio Lula da Silva pointant dans cette direction est bien davantage qu'une anecdote. Le président chinois

est intervenu sur ce sujet au G8, avec le soutien de Nicolas Sarkozy. À cet égard, la France renoue avec une posture traditionnelle. J'ai déjà évoqué le cas de la Chine, dont le leadership a jusqu'ici remarquablement manœuvré face à la crise. Sauf accident toujours possible en raison des tensions sociales, le poids relatif de l'Empire du Milieu pourrait donc se trouver renforcé, d'où les débats sur la notion de G2. En sens inverse, le Japon s'agite dans un maelström inextricable, autant pour des raisons politiques qu'économiques. À l'évidence, la Russie fait partie des victimes majeures d'un choc survenu alors que ses structures post-soviétiques n'étaient pas encore consolidées. Mais les Russes ont une endurance exceptionnelle face à l'épreuve, et il n'est pas sûr que ce pays en ressorte significativement amoindri.

Un mot, enfin, sur l'Union européenne. Le Royaume-Uni est frappé au cœur (la City) et devra ajuster le modèle de développement hérité de l'ère Thatcher. L'Allemagne, en avance sur la France pour ses réformes structurelles, résiste vaille que vaille. La France aussi, mais pas nécessairement pour de bonnes raisons. Le poids du secteur public dans notre économie est un « stabilisateur automatique » (*built-in stabilizer*), comme on en célébrait les vertus au temps du keynésianisme triomphant, ce qui nous a même valu au cours des derniers mois des compliments inattendus et quelque peu pervers dans des cercles d'influence anglo-saxons ! Le risque est que nous renoncions aux réformes structurelles sans lesquelles notre économie continuera à reculer face aux puissances émergentes ou à l'Amérique. Les États membres les plus touchés sont naturellement ceux dont les racines du développement étaient les moins profondes : l'Espagne, le Portugal, l'Irlande, la Grèce ou encore les anciens pays communistes. La zone euro pourrait en pâtir. Plus généralement, une Europe alourdie est un pôle affaibli. Ces remarques suggèrent que, dans l'ensemble, le jeu reste ouvert. Quelle sera, aussi, la place de l'Inde et comment se manifesterà la rivalité sino-indienne ?

Au niveau des secteurs de l'économie, de grandes restructurations se produiront. Dans l'automobile, par exemple, certains constructeurs disparaîtront, d'autres fusionneront ou formeront des alliances stratégiques basées sur la complémentarité, à l'instar de Renault et de Nissan. Sans doute aussi les habitudes de consommation subiront-elles, dans les pays les plus touchés, des modifications fondamentales et par nature largement imprévisibles. Dans pareil contexte, à quelque niveau que l'on se place, la mobilité stratégique s'imposera comme le principe premier dans l'action.

## QUELQUES MOTS SUR LA SCIENCE ÉCONOMIQUE

Cette discipline dispose d'importants outils méthodologiques d'ordre théorique ou empirique, et les savoirs qu'elle a accumulés forment un ensemble imposant. Mais ces savoirs restent fragmentés et, dans certains domaines, grossièrement insuffisants. Ainsi l'économie financière s'est-elle constituée au cours des dernières décennies en sphère autonome, sans rapport avec l'économie réelle !

Les savoirs actuels ne conduisent pas à des représentations globales des systèmes économiques, dans leur ensemble suffisamment fiables pour guider correctement la gouvernance de nos sociétés. Comme pour les autres politiques publiques, il faut donc s'inspirer de l'expérience (typiquement, des banques centrales) et du bon sens, autant que de la science. Et les citoyens concernés par les débats en ces matières doivent se rappeler que les économistes, même les plus illustres, ne dominent véritablement qu'une tranche du savoir. Le prix Nobel ne récompense pas des éditoriaux dans la presse d'opinion, mais des travaux précis et le plus souvent très techniques. Quand il se fait journaliste, le prix Nobel Paul Krugman est l'égal d'un Martin Wolf<sup>6</sup>, le très réputé éditorialiste du *Financial Times*, ou encore d'un George Soros, le fameux spéculateur<sup>7</sup>. C'est aussi ce qui explique que les célébrités ne soient pas toutes d'accord sur des questions aussi basiques que la conduite de la politique monétaire. On a coutume de dire qu'à l'intérieur d'un cercle de savoir, les gens ne discutent que de ce qu'ils ne savent pas. Cela est vrai en mathématiques, en physique... et en économie ! Mais peut-être certains économistes, plus sensibles que d'autres à la tentation médiatique, pèchent-ils davantage par orgueil, en prétendant connaître ce que finalement ils ignorent. Ils contribuent ainsi, certains volontairement peut-être, à des constructions idéologiques vouées, comme toutes les bulles, à l'éclatement...

## ► L'espérance Obama

### L'ANTITHÈSE DE GEORGE W. BUSH

L'élection de Barack Hussein Obama a soulevé, à la surface du globe, une énorme vague d'espérance. En choisissant l'antithèse de George W. Bush, les Américains ont démontré une fois de plus leur capacité d'adaptation et

6. M. Wolf, *Fixing Global Finance – How to Curb Financial Crisis in the 21<sup>st</sup> Century*, New Haven, Yale University Press, 2009.

7. G. Soros, *The Credit Crisis of 2008 and What It Means*, New York, Public Affairs Ltd, 2008.

leur attachement aux valeurs fondamentales qui font la grandeur de leur pays. La noblesse naturelle du jeune président, l'étonnante combinaison de sobriété et de solennité dans son éloquence, son intuition des attentes planétaires nourrie tant par ses voyages que par ses racines africaines et asiatiques, la simplicité de ses manières, sa capacité d'écoute, la trempe de son caractère, sont autant de raisons pour le monde entier de vouloir croire qu'après les années sombres, le soleil se lève de nouveau sur les États-Unis. Il ne s'agit point ici d'exprimer une forme naïve de l'espérance en Barack Obama ou de transposer simplement le vers de Racine « Voilà donc votre roi, votre unique espérance ». Tout observateur éclairé sait que la politique internationale est guidée par l'idée que les États se font de leurs intérêts nationaux. Les intérêts nationaux des États-Unis n'ont pas fondamentalement changé depuis la chute de l'Union soviétique. Ce qui a changé, c'est d'une part les circonstances, d'autre part le regard porté sur elles, autrement dit la gangue idéologique.

Alors que, porté par l'idéologie néoconservatrice, George W. Bush raisonnait en termes manichéens, bâtissait des stratégies sur de pures illusions comme le projet de « Grand Moyen-Orient », et avait une conception militariste de ses croisades – sur le mode offensif (guerre de 2003 contre Saddam Hussein) ou défensif (projet de déploiement de systèmes antimissiles) –, semant ainsi partout la zizanie, Barack Obama a commencé son mandat par une démarche de réconciliation universelle. Le 44<sup>e</sup> président se pose en réaliste, c'est-à-dire que pour lui les relations internationales sont principalement des relations entre les États, lesquels doivent s'abstenir, en tant que tels, de se mêler des affaires intérieures les uns des autres. Fini, par conséquent, le temps où Washington caressait l'idée de promouvoir un changement de régime à Téhéran, à Kiev, voire à Moscou.

L'exemple iranien est particulièrement intéressant. Les réalistes raisonnent en effet vis-à-vis de l'Iran comme George Kennan vis-à-vis de l'Union soviétique au début de la guerre froide : ils postulent que le régime des mollahs se délitéra de l'intérieur, et jugent qu'entre-temps il faut tout faire pour gérer le rapport de force dans le cadre d'une coexistence pacifique. Les troubles consécutifs à la réélection de Mahmoud Ahmadinejad au mois de juin 2009 ont donné à Barack Obama l'occasion de mettre sa nouvelle politique en action. En gardant ses distances vis-à-vis des événements, malgré les pressions, il a privé l'ayatollah Ali Khamenei de la possibilité de brandir l'argument d'une menace américaine pour provoquer l'union sacrée autour de lui. On ne répétera jamais assez, cependant, qu'il ne faut pas confondre réalisme et cynisme. En l'occurrence, l'hôte de la Maison-Blanche a trouvé le ton juste pour exprimer

son indignation face à la répression menée par les conservateurs. Ce que l'on peut savoir des événements permet de penser qu'au bout du compte une victoire des réformateurs, sous une forme ou sous une autre, est d'autant moins exclue que l'Occident n'est pas intervenu.

## L'ISLAM

L'acte de réconciliation le plus spectaculaire à ce jour est sans doute le discours du Caire le 5 juin 2009. Fort de son identité personnelle et de son éloquence, Barack Hussein Obama a manifesté son respect personnel et celui de l'Amérique pour l'islam et pour la civilisation islamique. Conformément à sa méthode, en théorie comme en pratique, il s'est engagé dans la voie du réalisme vis-à-vis du monde arabe, celle de la diplomatie classique. Mais les Arabes sont échaudés face à l'Occident depuis la chute de l'Empire ottoman, et dénoncent depuis 60 ans le biais pro-israélien de la politique américaine. Le nouveau président a parfaitement compris que l'affirmation de sa crédibilité envers eux demandait plus qu'un beau et bon discours. De fait, il s'est aussitôt engagé sur la question israélo-palestinienne, comme aucun de ses prédécesseurs n'avait osé le faire avant lui, prenant ainsi délibérément le risque soit de perdre la face en reculant finalement devant l'intransigeance du gouvernement israélien, soit de se trouver dénoncé comme un ennemi d'Israël avec toutes les conséquences possibles.

Sans doute estime-t-il avoir des chances sérieuses de réussir. La très sale guerre menée à Gaza au cours de l'hiver 2008 a nui à l'image de l'État hébreu à l'intérieur même des États-Unis. La communauté juive est divisée et beaucoup se rendent compte que, face à un enjeu historique de première grandeur comme l'urgence d'un règlement de la question israélo-palestinienne, les considérations politiciennes liées aux particularités d'un système électoral doivent être mises à leur juste place. Le contact étant maintenant rétabli entre les principaux États occidentaux et la Syrie, un traité de paix entre Israël et ce pays devient également possible.

En arrière-plan, on retrouve également la question iranienne. On a tendance à oublier, en effet, que la principale rivalité régionale n'est certainement pas entre l'Iran et Israël, mais entre l'Iran et les pays arabes. L'Iran et Israël seraient plutôt des alliés naturels. Le discours enflammé de Mahmoud Ahmadinejad vouant l'État hébreu aux gémonies vise, dans un contexte particulier, à déstabiliser le monde arabe. Que l'abcès israélo-palestinien soit enfin crevé, que la paix entre Israël et ses voisins s'étende, et le discours iranien devra changer, quel que soit le leadership.

On peut continuer à spéculer sur un enchaînement vertueux. Les États-Unis ont besoin de se désengager partiellement de l'Irak, afin de se concentrer sur l'Af-Pak, c'est-à-dire l'Afghanistan et le Pakistan. La manœuvre ne peut réussir qu'avec la bonne volonté des voisins de l'Irak, dont aucun n'a intérêt à favoriser l'éclatement. Cela vaut en particulier pour la Syrie et l'Iran lesquels, cependant, craignent d'être déstabilisés dans tous les cas de figure. D'où l'importance d'affirmer clairement que les évolutions puissent être gérées dans un cadre régional où tous les acteurs concernés doivent trouver leur place sans avoir à craindre des interférences directes avec leurs affaires intérieures. On peut d'ailleurs penser qu'une telle perspective favorisera, en Iran, l'émergence de responsables modérés.

D'une façon générale, le président Obama a compris qu'aucun problème important sur notre planète ne peut être réglé en dehors d'un cadre régional approprié, incluant les pays immédiatement concernés, généralement voisins les uns des autres, ainsi que les puissances extérieures significativement impliquées à un titre ou à un autre – d'où l'importance des systèmes de sécurité régionaux, encore insuffisamment reconnue. De façon complémentaire, le nouvel hôte de la Maison-Blanche a raison de réclamer une simplification des structures de la gouvernance au niveau mondial, typiquement entre les systèmes de l'Organisation des Nations unies (ONU), les G8, G14, G20, etc. L'approche régionale est également bien illustrée par le cas de la péninsule coréenne, où les derniers mois ont été marqués par un retour aux gesticulations agressives de Pyongyang, probablement liées à l'état de santé de Kim Jong-il et aux manœuvres internes concernant sa succession.

Revenons à l'Af-Pak. Avec le temps, il est devenu de plus en plus évident que le centre de gravité de la menace islamiste – c'est-à-dire exercée par des unités politiques terroristes qui manipulent la religion à des fins plus ou moins fumeuses – se situe dans une aire englobant l'Afghanistan et une partie des territoires occidentaux du Pakistan. Huit années après les attaques du 11 septembre 2001, l'Afghanistan demeure un lieu de confrontation où la pauvreté ouvre la voie à toutes les manipulations. Pour des raisons dont l'histoire et la géographie rendent compte, ce champ s'est étendu à la partie du Pakistan qui jouxte l'Afghanistan. Pris dans ses propres contradictions, l'État pakistanais ne parvient pas à y rétablir son autorité.

Au contraire, des signes inquiétants suggèrent que c'est le Pakistan dans son ensemble qui pourrait se trouver progressivement contaminé par un islamisme politique radical – d'où le spectre d'un État islamiste nucléaire menaçant pour la sécurité occidentale. En réalité, on est encore loin d'une telle situation, mais

il faut compter avec le temps, et une nouvelle stratégie s'impose pour empêcher pareil aboutissement. Sur le papier, la solution est simple, et consiste en la combinaison d'une approche civile – avec un important volet économique – pour rallier les populations, et une approche militaire adaptée aux formes de guérilla pratiquées par les Talibans. Mais, comme disait Napoléon, « la guerre est un art simple et tout d'exécution ». Elle est aussi affaire de moyens. Un point faible de la culture stratégique américaine est de sous-estimer, dans une guerre asymétrique, l'importance du lien entre les armées et les populations. Dans le cas présent, la tâche est immense et l'on comprend pourquoi les États-Unis sont à ce point pressés d'en finir avec l'Irak.

### LE DÉSARMEMENT NUCLÉAIRE

La question de l'Af-Pak nous ramène une fois de plus à l'Iran et au problème de la prolifération nucléaire. On oublie en effet trop souvent que Téhéran regarde aussi vers l'Est. Dans les années 1970, lorsque l'on parlait de la « bombe islamiste », il s'agissait du Pakistan. Si le shah voulait l'arme nucléaire, c'était largement dans cette perspective. Ce dirigeant a succombé à la révolution khomeyniste, mais le nouveau régime a repris à son compte cet objectif populaire, dans lequel on peut voir un signe du nationalisme perse. En fin de compte, l'Iran veut « avoir la bombe », ou tout du moins parvenir au seuil nucléaire, pour les mêmes raisons que celles évoquées en son temps par le général de Gaulle : une raison militaire (disposer des « meilleures » armes possibles) et une raison politique (accéder au « rang » que la possession d'armes nucléaires confère). Et il est vrai que tous les États qui ont réussi à acquérir l'arme nucléaire, ouvertement ou non (Israël), bénéficient *de facto* d'un statut particulier sur la scène internationale. C'est le cas de la Russie bien sûr, mais aussi de la Chine, de la France, de l'Inde ou justement du Pakistan. La question iranienne apparaît maintenant dans toute sa complexité, puisqu'aux dimensions régionales classiques se superpose l'enjeu du régime de non-prolifération auquel aspirent, en quelque sorte par construction, les États qui sont parvenus à entrer dans le club de plus en plus large des détenteurs de l'arme absolue.

Le désarmement nucléaire intéresse Barack Obama depuis longtemps. Ainsi sans doute s'explique le fait que, de tous ses discours de politique étrangère depuis son entrée en fonction, celui de Prague, le 5 avril, soit le plus concret. Ceci dit, sa position fondamentale sur le sujet n'est pas originale. Depuis plus de deux ans, les anciens secrétaires d'État Henry Kissinger et George Shultz, l'ancien secrétaire à la Défense William Perry et l'ancien sénateur

Sam Nunn qui fut longtemps le puissant *Chairman of the Senate Armed Services Committee*, militent activement et avec succès pour l'abolition. Ce faisant, ils ne font que relancer un thème aussi ancien que les armes atomiques, ou plutôt aussi ancien que le jour où les États-Unis ont perdu le monopole de ces armes.

La position abolitionniste repose sur des arguments éthiques qui méritent l'attention, mais aussi et peut-être surtout sur une réalité plus manifeste aujourd'hui que jamais : la supériorité américaine dans le domaine des armements conventionnels leur permet de défendre leurs intérêts essentiels partout dans le monde. Pendant la guerre froide, les doctrines, stratégies ou procédures telles que la « destruction mutuelle assurée » (*MAD*), la riposte graduée ou la maîtrise des armements furent pensées comme des pis-aller face à la réalité bipolaire, en vue d'assurer la stabilité structurelle du système international tout en permettant son évolution. De même, la notion de régime de non-prolifération apparut comme une alternative au désarmement nucléaire. Le succès fut mitigé. Israël, l'Inde et le Pakistan refusèrent d'adhérer au Traité de non-prolifération (TNP) et accédèrent à l'arme. D'autres, comme l'Iran ou la Corée du Nord, ne respectèrent pas les engagements auxquels ils avaient souscrit. En outre, les *have-nots* estiment que les *haves* n'ont pas rempli leurs obligations en matière de désarmement, obligations résultant du TNP. À présent, le régime de non-prolifération est en péril. La chute de l'Union soviétique, la réalité de la prolifération au niveau des États et le réseau du docteur Abdul Qadeer Khan sont les raisons principales, pour les États-Unis, de relancer le débat sur le désarmement nucléaire.

Comme le changement climatique, il s'agit là d'une question qui concerne la planète dans son ensemble. Mais, plus encore que pour le climat, les États ne sont pas tous dans la même position. L'exemple de la France est révélateur à cet égard. Charles de Gaulle a voulu la « force de frappe » parce que, contrairement aux dirigeants britanniques, il ne faisait pas confiance au parapluie nucléaire américain. Pourquoi les États-Unis risqueraient-ils leur vie si leurs intérêts vitaux n'étaient pas menacés ? Ce n'est qu'en 1974, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, que cette force fut reconnue par Washington comme une contribution positive à la sécurité européenne (déclaration d'Ottawa, 1974). Puis en 1976, toujours sous le président Giscard d'Estaing, la France commença à se préoccuper sérieusement de la prolifération. Jusque-là, Paris avait défendu le principe de non-discrimination en matière d'armements et considéré la dissuasion comme un élément de stabilité. Enfin en 1992, sous François Mitterrand, la France adhéra au TNP. Arrivé au pouvoir en 2007, le président Sarkozy se situa aussitôt à l'avant-garde de la croisade contre la prolifération. Pour autant, la position géopolitique du

pays ne l'autorise pas à conclure à la dénucléarisation du monde comme un objectif opérationnel immédiat.

Contrairement aux États-Unis, il est facile d'imaginer des scénarios réalistes, même dans un monde dénucléarisé, où la France ne pourrait pas s'assurer par des moyens purement conventionnels contre des menaces sur ses intérêts essentiels. Le retour dans le commandement militaire intégré de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) n'implique pas de s'en remettre aveuglément aux États-Unis pour sa défense. On imagine difficilement, dans un avenir proche, un président français décidant d'abandonner l'arme nucléaire. Or, la crédibilité technique de la dissuasion implique un seuil critique au-dessous duquel les moyens ne doivent pas descendre. Et il se pourrait bien que nous ne soyons pas au-dessus de ce seuil. Ce raisonnement, un peu explicité dans le cas particulier de la France, vaut à des degrés divers pour tous les États qui, au prix de grands efforts, appartiennent aujourd'hui au club nucléaire.

Faut-il déduire de tout cela qu'il n'y a rien à faire ? Évidemment non. L'Union soviétique est morte il y a presque 20 ans, mais le monde est hétérogène. Comme pendant la guerre froide, mais certes dans un contexte très différent, les principales puissances ont un intérêt conjoint à préserver la stabilité structurelle du système international. Elles peuvent y parvenir en réactivant l'approche de la limitation et de la maîtrise des armements (*arms control*), des mesures de confiance (*confidence building measures*) et des procédures de vérification, aux niveaux régionaux appropriés. Ajoutons que ces méthodes ne devraient pas concerner seulement les armes nucléaires ou même les armes de destruction massive, mais bien d'autres catégories, comme les armes antipersonnel.

Il faut approcher le problème des armes nucléaires à trois niveaux complémentaires. Au niveau le plus élevé, la situation ressemble à celle du climat. On doit partir d'un accord entre les deux principaux acteurs : les États-Unis et la Chine dans le cas du climat, les États-Unis et la Russie dans celui des armes. Barack Obama a été bien inspiré, dans sa politique de mains tendues, de faire un geste particulièrement fort vis-à-vis de la Russie, après huit années pendant lesquelles son prédécesseur a traité ce pays comme s'il s'agissait encore d'un adversaire sinon à abattre, du moins à affaiblir coûte que coûte. Que la nouvelle détente s'accompagne de la reprise de la philosophie de la maîtrise des armements et de la sécurité régionale est une très bonne nouvelle, après une trop longue période de vide, dont l'intervention

russe en Ossétie du Sud, au cours de l'été 2008 – en partie une réponse à l'unilatéralisme américain au Kosovo – fut une conséquence. Il importe également que les États-Unis ratifient rapidement le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE). Le deuxième niveau concerne le renforcement du régime de non-prolifération, à l'occasion de la conférence de révision du TNP qui s'ouvre en 2010. Le troisième niveau, enfin, est régional. Qu'il s'agisse de l'Europe, du Moyen-Orient ou de la péninsule coréenne, la question des armes nucléaires doit être restituée dans une perspective politique. C'est un impératif absolu. On doit toujours garder en tête que c'est la bonne gouvernance qui ouvrira la voie au désarmement nucléaire, et non l'inverse.

### LEADERSHIP AMÉRICAIN ?

À cause de leur intervention décisive dans les deux guerres mondiales, à cause de leur rôle pendant la guerre froide, à cause de leurs valeurs, à cause du mythe américain, l'idée que les États-Unis avaient vocation à exercer un leadership planétaire s'est répandue tout au long du xx<sup>e</sup> siècle. Pourtant, il s'en est fallu de beaucoup pour que la principale puissance exerce effectivement ce rôle, tiraillée de l'intérieur qu'elle a toujours été entre les pôles extrêmes de l'isolationnisme et de l'unilatéralisme, tous deux radicalement incompatibles avec la notion de leadership. La quasi-totalité des présidents américains ne connaissaient pas ou peu le monde, et ceux qui ont fait exception n'ont pas laissé les plus grands noms dans leur pays. Richard Nixon a été contraint à la démission par le scandale du Watergate, et George H. W. Bush – le 41<sup>e</sup> président – n'a pas été réélu. Pendant la guerre froide, les États-Unis ont exercé un vrai leadership, mais seulement au sein de l'Alliance atlantique, et encore celui-ci fut-il contesté par la France, grâce à quoi notre pays augmenta son prestige dans le reste du monde.

Le mot leadership est de ceux que l'on emploie automatiquement sans en examiner suffisamment le sens. Il n'y a pas de *leader* (celui qui trace le chemin collectif) dans un groupe sans *followers* (ceux qui suivent). Et il n'y a pas de *followers* sans conviction de leur part que le *leader* prend en compte leurs intérêts particuliers tout en étant capable de formuler un concept d'intérêt général pour le groupe dans son ensemble. Pour l'essentiel, les États-Unis y sont en effet parvenus dans le cadre de l'Alliance atlantique. À l'issue de la grande transition post-soviétique, et donc à l'orée du XXI<sup>e</sup> siècle, ils sont les seuls à être théoriquement en mesure de prendre le leadership planétaire. Une bonne gouvernance mondiale est-elle possible

sans un tel leadership ? Probablement pas. Les États-Unis sont-ils capables d'exercer ce rôle ? Seulement à condition de dégager, au sein de l'ensemble des pôles politiques et économiques du système international, des principes communs d'action suffisamment forts et attractifs à la fois pour ces pôles et pour le reste du monde. Barack Obama a peut-être la capacité d'entraîner son pays dans cette direction. De par son origine, son aura s'étend jusqu'à l'Afrique, le continent oublié. Lui seul pouvait parler aux Africains comme il l'a fait à Accra le 11 juillet 2009, en les exhortant à cesser d'imputer tous leurs maux à la colonisation et à prendre leur destin en mains. Le « Yes, you can » de Barack Obama résonne comme un écho à Franklin Roosevelt (« La seule chose dont nous devons avoir peur est la peur elle-même » [« The only thing we have to fear is fear itself »]) et à Jean-Paul II (« N'ayez pas peur »). L'Afrique est un continent riche, mais dont les États sont souvent fort mal gouvernés. Et le monde dans sa totalité regorge de richesses, mais souffre de mal-gouvernance.

Le 44<sup>e</sup> président des États-Unis a pris ses fonctions dans la tempête : crise économique majeure, héritage politique calamiteux. En le portant au pouvoir, les Américains ont pressenti qu'il pouvait être le grand capitaine exigé par la situation. Telle est aussi l'attente du monde entier. Au moment où j'écris, un léger doute s'est installé. Au-delà des humeurs, il faut entretenir l'espérance. Peu d'hommes ont été investis de pareille responsabilité.

Thierry de Montbrial,  
directeur général et fondateur de l'Ifri,  
membre de l'Académie des sciences morales et politiques,  
16 juillet 2009