

Perspectives

par Thierry de Montbrial



Perspectives 2024

Le désordre économique mondial¹

Le recul de la mondialisation

Depuis 2020, quatre chocs majeurs ont ébranlé le système international dans son ensemble. Le premier a surpris le monde de plein fouet : la pandémie de Covid-19. Partie de la Chine fin 2019 sur une histoire de pangolins, elle s'est répandue sur la planète tout au long de l'année suivante et n'a commencé à reculer que vers la fin de 2021. Ses effets sociaux et économiques dans les pays pauvres – mais pas seulement (par exemple sur les marchés du travail dans les pays les plus avancés) – se font encore sentir.

Le deuxième choc est l'agression de la Russie contre l'Ukraine, engagée le 24 février 2022. Les débats sur ses causes fondamentales et sa prévisibilité ne sont pas éteints, loin de là. Tout s'est passé comme si la plupart des pays, en tous cas en Europe (et certainement en France et en Allemagne), avaient été pris au dépourvu.

Le troisième choc est le durcissement de la tension sino-américaine, déjà sous le mandat de Donald Trump, d'abord sur le terrain commercial puis autour de la polémique sur les causes du Covid-19, bientôt enfin sur la question de Taïwan. Tous les États sont désormais affectés par la rivalité entre les deux superpuissances du moment – l'ancienne (les États-Unis) et la nouvelle (la Chine) –, dont le match dominera la géopolitique au moins jusqu'au milieu de ce siècle.

Le quatrième choc, enfin, est le changement climatique, en ce sens qu'il est soudain devenu une réalité sensible partout sur la terre. Comme exemple je ne citerai que la tragédie du Pakistan, ravagé par des inondations d'ampleur inédite début septembre 2022. Les événements climatiques extrêmes vont se multiplier partout, et nous devons nous y adapter tout en essayant de mieux faire pour éviter des catastrophes encore pires dans les prochaines années et décennies.

Les trois premiers de ces chocs ont contribué au recul de la mondialisation. Avec la pandémie, les pays occidentaux (et pas seulement eux) se sont aperçus qu'en délocalisant à outrance leurs activités industrielles, notamment en Chine ou en Inde, ils s'étaient mis en situation de dépendance grave pour de nombreux médicaments de première nécessité, ou même pour des objets plutôt ordinaires, comme les fameux masques, par exemple. La question de la dépendance ne se

1. Je reprends ici le titre d'un livre que j'ai publié en 1974, à la suite du premier choc pétrolier de 1973.

pose pas lorsqu'on omet de remplir les conditions institutionnelles et politiques (sécuritaires au sens large) d'un fonctionnement durable des marchés. Une interrogation inaudible, du moins pour les plus forts, au temps de la mondialisation dite néolibérale. On prenait pour acquis l'ordre américain.

Avec le Covid-19, l'égoïsme des nations est réapparu au grand jour, et il a fallu repenser le problème général des chaînes d'approvisionnement. Cette question a encore changé de dimension avec la guerre d'Ukraine. Déjà, les paquets de sanctions à l'encontre de la Russie s'étaient accumulés, surtout depuis l'annexion de la Crimée en 2014. Mais en 2022 les événements ont pris un cours nouveau. Ainsi, les importations européennes de pétrole et de gaz russes ont-elles considérablement diminué, sans que l'on puisse prédire les évolutions futures, dans un sens ou dans un autre. En principe et beaucoup moins en réalité, les pays tiers qui importent ces hydrocarbures à prix cassés – éventuellement pour les revendre, même aux Européens... – sont eux-mêmes passibles de sanctions. Beaucoup de fortunes s'édifient dans ce genre de situations, qu'il s'agisse d'hydrocarbures ou d'autres produits sous sanctions. Quatre conséquences sont majeures : le renchérissement massif des coûts de l'énergie (et plus généralement des matières premières) pour les pays importateurs ; la menace de pénuries d'approvisionnement, toujours à craindre à l'horizon de l'hiver 2023-2024 en Europe ; la multiplication des circuits illicites ; et le retour d'une inflation rappelant les chocs pétroliers des années 1970 (1973 et 1978).

Sur le plan économique, les gagnants sont les grands pays exportateurs, tels que les États-Unis et les États du Golfe, et tous ceux – comme la Chine – qui profitent des prix cassés. Les perdants sont les autres, aussi contrastés que l'Union européenne ou la plupart des pays africains. Et encore n'ai-je surtout mentionné ici que l'aspect énergie des sanctions. Une autre question majeure est celle du marché

La tension sino-américaine

des céréales, la Russie se trouvant en position d'entraver, voire d'interdire, l'exportation du blé ukrainien par la mer Noire. Avec la guerre, le monde redécouvre l'importance de la sécurité des voies de communication pour le commerce international,

principalement maritime. Sur ce plan, la mer Noire a toujours été un espace critique dans l'histoire des relations internationales, par exemple au milieu du XIX^e siècle (guerre de Crimée), au temps de la compétition entre les empires du moment, le russe et l'ottoman, avec en arrière-plan le britannique et le français. Ce n'est pas si lointain...

La question de la tension sino-américaine n'est pas de même nature. À ce jour, les deux États ne sont en guerre nulle part, ni directement ni par procuration. La situation ne ressemble donc pas au rapport actuel entre l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et la Russie. Ce qui est là en jeu, c'est la montée de la Chine, dont les buts affichés sont de réaliser l'unification avec Taïwan, puis d'égaliser ou même de supplanter la puissance des États-Unis au milieu du siècle. Symboliquement : à l'horizon du centième anniversaire de l'établissement du régime communiste, en 1949. Pékin n'exclut pas le recours à la force pour la réunification avec Taïwan, si les États-Unis (et éventuellement leurs alliés) poussaient Taïwan à l'indépendance. L'ambition de la Chine est à la hauteur d'une

histoire nationale plusieurs fois millénaire et radicalement différente, par exemple, de celle de l'Inde – dont l'unité a été construite de l'extérieur – avec laquelle on la compare trop superficiellement. La Chine souffre déjà d'un problème démographique majeur, et traverse une phase critique – prévisible et anticipée – dans son développement. C'est une des raisons pour lesquelles le régime a choisi une ligne autoritaire il y a dix ans, instruit entre autres par les échecs de Gorbatchev. L'intention est de mener des réformes bien réfléchies, et en position de force. Cette ligne a été confirmée lors du xx^e congrès du Parti communiste chinois d'octobre 2022. Celui-ci a placé Xi Jinping au même rang que le fondateur du régime, Mao Zedong. Il n'est pas certain que l'immense succès du développement économique de la Chine, avec les réformes de Deng Xiaoping, amplifiées sous le régime de Jiang Zemin (décédé fin novembre 2022) et avec moins de fermeté sous Hu Jintao, puisse se prolonger au même rythme avec le retour d'un capitalisme d'État sous contrôle politique.

La Chine est déjà parvenue à étendre ses tentacules vers les cinq continents, notamment le Golfe et l'Amérique latine, ce qui renvoie au passage à l'importance de la puissance maritime. Elle a démontré ses capacités à maîtriser les technologies les plus sophistiquées, et semble par exemple bien engagée dans la voie de la maîtrise de l'aéronautique commerciale. Ce qui ne manquera pas de poser un problème stratégique majeur à Boeing et Airbus, qui s'y attendaient d'ailleurs depuis longtemps. Face à ces perspectives, la position des États-Unis et de leurs alliés est de protéger leurs propres technologies sensibles en compliquant l'accès. La protection capitaliste se double d'une « guerre » proprement commerciale, portant aussi bien sur des produits très sophistiqués comme les semi-conducteurs les plus miniaturisés que sur des ressources naturelles indispensables à certains processus industriels, comme les terres rares.

Le protectionnisme et l'inflation

Avec tout cela, le monde s'éloigne encore davantage du libre-échange et d'une idéologie dans laquelle chacun trouvait son compte au temps de l'entrée de la Chine dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2001. Pour autant, rien n'indique encore que le commerce international se rétracte : la numérisation aidant, il se déplace vers les services intermédiaires (comptabilité, consultations en tout genre, etc.). À court-moyen terme, cette tendance devrait se prolonger. Le commerce traditionnel des biens reste soutenu, comme celui des voitures électriques – au profit de la Chine. Certains déplorent d'ailleurs que la politique commerciale de l'Union européenne n'ait pas protégé son industrie automobile. D'un point de vue global, chacun se rend compte que, si le commerce international devait brusquement plonger en raison de la conjonction des tendances protectrices, c'est toute l'économie mondiale qui en pâtirait. Janet Yellen – la secrétaire américaine au Trésor, ancienne présidente de la Banque de réserve fédérale – ne cesse de répéter que le « découplage » économique entre les États-Unis et la Chine serait catastrophique pour les deux. Elle met ainsi en évidence, sans le dire, une contradiction de la politique de Washington, qui accentue tous azimuts la politisation de l'économie.

À cet égard, il importe de souligner la distinction entre l'ordre du commerce international (échange de biens et services) et celui des investissements matériels « directs » (le capital non financier). Depuis la Seconde Guerre mondiale, le premier est régulé dans un cadre multilatéral, aujourd'hui celui de l'OMC, au sein de laquelle l'Organe de règlement des différends joue un rôle majeur (que les États-Unis se sont attachés à affaiblir depuis quelques années). Du moins le principe du multilatéralisme survit-il encore en la matière, en dépit de la prolifération des accords bilatéraux, régionaux ou méga-régionaux. Mais le multilatéralisme n'a jamais été expérimenté dans le domaine des investissements directs, dont les effets sont partiellement abordés par les États – ou associations d'États, comme l'Union européenne – du point de vue du droit et de l'économie de la concurrence par exemple. Ainsi, dans la tradition libérale (dont en théorie les États-Unis se réclament) combat-on en principe les monopoles, oligopoles, subventions étatiques, etc. Alors que le terme de *protectionnisme* est plutôt réservé pour qualifier les entraves au commerce international (tarifs douaniers, quotas, obstacles non tarifaires...), on l'utilise de plus en plus à propos des pratiques non concurrentielles dans le domaine des investissements, en particulier pour les interventions des États. Or sur ce point, les derniers mois ont été marqués par un tournant majeur de la politique américaine.

Comme on devait s'y attendre, le recul de la mondialisation a soulevé une vague d'inflation sans précédent depuis les années 1970 et 1980, au point que maints économistes ont dû se mettre en quête de chapitres oubliés de leur discipline. Globalement, en effet, la mondialisation avait éradiqué l'inflation pour deux

Le nouveau protectionnisme américain

raisons complémentaires : la délocalisation des usines dans les pays à bas salaires, et le progrès technique, qui, lui aussi, fait baisser les coûts. Or, outre le fait que dans tout pays qui se développe effectivement les salaires réels augmentent, la relocalisation des activités productives renchérit à la fois le coût du travail et celui du capital. Le retour de la guerre a, de plus, provoqué une vague

de dépenses publiques liées à la sécurité, en particulier une nouvelle course aux armements. Ajoutons qu'avant d'engendrer ses effets globalement positifs, la destruction créatrice qui caractérise toute révolution industrielle – comme la nouvelle qui s'annonce autour de l'Intelligence artificielle – s'accompagne dans un premier temps d'investissements massifs, et d'une mutation des marchés des compétences. Sans oublier les conséquences de la pandémie sur les comportements vis-à-vis du travail, dans certains pays riches. Il n'est pas exclu que, derrière la hausse actuelle des taux d'intérêt, poursuivie avec ténacité par les Banques centrales pour lutter contre l'inflation, se profile une hausse plus structurelle du coût de l'argent (taux d'intérêt réel), en raison aussi de l'évolution prévisible de la politique budgétaire des États (dépenses budgétaires et impôts) face à une marée d'incertitudes durables.

Le protectionnisme américain s'est manifesté brutalement à la fin de 2022 par l'*Inflation Reduction Act* (IRA), qui prévoit des subventions massives pour les entreprises implantées aux États-Unis, notamment dans les secteurs des véhicules électriques, des énergies renouvelables, ou de l'hydrogène. Ce plan met en avant la volonté de décarboner l'économie américaine, mais sa dénomination montre bien qu'il s'agit d'accélérer la transformation de l'économie américaine pour la rendre

globalement plus compétitive. Le plan mise sur la taille du pays (effet d'échelle), et sur l'efficacité de la collaboration entre le gouvernement et l'industrie, dont les racines sont profondes aux États-Unis, bien au-delà du complexe militaro-industriel. Plus discrètement, il mise aussi sur l'incapacité des Européens à défendre leurs intérêts. Comme l'a bien rappelé Mathilde Lemoine, « Le véritable outil dont la France et l'Allemagne disposent pour limiter la perte de compétitivité de leur industrie face à leurs homologues américains est la mise en place de droits de douane sur les produits importés des États-Unis. Or seule la Commission européenne a les moyens de les rendre dissuasifs. Pour y parvenir, il faut redonner corps au caractère politique du commerce. Cela oblige les États membres à se mettre d'accord pour laisser la Commission européenne négocier, car elle seule peut obtenir des sanctions suffisantes pour pousser le gouvernement Biden à faire évoluer sa politique commerciale². »

Mais l'Union européenne est structurellement incapable d'utiliser stratégiquement les leviers régaliens dont elle dispose, à commencer par la politique commerciale. Les dirigeants américains n'ont donc rien à craindre, surtout à un moment (la guerre d'Ukraine) où l'Union européenne s'est plus que jamais alignée derrière les États-Unis, alors pourtant qu'en dehors de l'IRA sa compétitivité s'est considérablement dégradée en raison d'un coût de l'énergie devenu quatre fois plus élevé que de l'autre côté de l'Atlantique. Reste le chacun pour soi, avec cet avantage (mérité) pour les Allemands qu'ils bénéficient d'excédents budgétaires sagement accumulés et d'une expérience éprouvée du partenariat privé-public (l'ordolibéralisme). Restent aussi les projets de la Commission. Mais leur crédibilité par rapport à l'enjeu reste à démontrer, en raison de l'inefficacité des processus de décision et d'exécution, ou encore de l'insuffisance des moyens financiers disponibles. Ces causes de l'affaiblissement européen tiennent aussi pour le moment à la désunion franco-allemande sur presque tous les sujets concrets.

Une gouvernance mondiale en péril

Le quatrième choc évoqué au début de ces *Perspectives* est le changement climatique, ou plus précisément la prise de conscience de sa réalité immédiate dans l'ensemble du monde. L'action face au changement climatique, ou encore les grandes questions de santé publique mondiale, à commencer par les pandémies, sont de celles qui ne devraient plus faire douter de la pertinence du concept d'intérêt général de l'humanité tout entière, justifiant la mise en place d'une gouvernance mondiale. Les éléments d'une telle gouvernance sont actuellement le droit international dans le cadre général de la Charte de l'Organisation des Nations unies (dont de nombreux États réclament une bien difficile réforme), les organisations régionales comme l'Union africaine (UA), les institutions du multilatéralisme issues de l'après-Seconde Guerre mondiale, ou encore les différents groupes ou associations d'États apparus au fil des ans : G7, G20, BRICS, OCS (Organisation de coopération de Shanghai), sans oublier les COP (Conférences des parties sur les changements climatiques).

2. M. Lemoine, « L'affaiblissement du multilatéralisme fait le bonheur des Américains », *Les Echos*, 5 janvier 2023.

À une échelle réduite, il m'a toujours plu de voir dans les institutions de l'Union européenne comme une maquette de gouvernance déjà assez sophistiquée – avec quelques qualités et beaucoup de défauts –, à partir de laquelle on pourrait réfléchir sur ce à quoi pourrait ressembler un jour une gouvernance mondiale digne de ce nom. Nous sommes aujourd'hui fort loin du compte. Le droit international atténue quelque peu les inégalités entre États, mais les grandes puissances jouent de ses ambiguïtés et en font un usage sélectif. Le multilatéralisme du second xx^e siècle avait bénéficié de ses origines d'après-guerre sous *leadership* américain. Son affaiblissement tient à son changement de nature depuis la fin de la guerre froide, chacun ayant désormais tendance à jouer pour soi, comme on vient de le rappeler à propos de l'OMC. Quand ils ne sont pas intrinsèquement divisés comme le G20, les G et autres associations d'États sont inégalement efficaces. Ces groupements prennent peu de vraies décisions, et les effets de leurs déclarations sont rarement identifiables avec précision. Dans certains cas, comme la COP 27 de 2022 à Charm el-Cheikh, on peut franchement parler d'échec.

Dans le domaine du climat, chacun court à sa vitesse. Les plus puissants anticipent le futur cadre de la compétitivité. Ils cherchent à se mettre en position de force et à protéger leurs intérêts durant la longue phase de transition dans laquelle tous sont déjà engagés. Ainsi l'Allemagne produit-elle encore du charbon...

Peut-on imaginer, par exemple, que les États-Unis et la Chine coopèrent fortement et durablement dans le domaine climatique, alors que leur affrontement est

L'universalisme occidental contesté

possible, sinon probable, dans les deux prochaines décennies ? Mon scepticisme rejoint ici celui que j'exprimais plus haut à propos des injonctions de Janet Yellen : la logique de la situation va davantage dans le sens du découplage que dans celui du

couplage. C'est une question de rythme. Disons clairement que l'évolution actuelle du monde ne va pas dans le sens du renforcement de la gouvernance mondiale. L'« Ouest » s'affermir, en ce sens que le *leadership* américain, quoique fragilisé par des tensions internes sans précédent au xx^e siècle, reste en principe assis sur une puissance technologique et économique encore inégalée. Il se durcit pour le moment avec une Alliance atlantique revigorée et élargie, mais seulement pour avoir fait presque totalement sienne la cause de l'Ukraine telle qu'exprimée au fil du temps par son président, Volodymyr Zelensky, à la suite de l'agression de la Russie. Seule la Turquie fait vraiment figure de *maverick* dans cet ensemble.

L'idéologie occidentale, partagée en Asie – au moins au niveau sécuritaire – par des pays comme le Japon ou la Corée du Sud qui ont beaucoup à craindre de la montée de la Chine, reste plus que jamais celle de la propagation de la démocratie libérale. C'est justement l'universalité de cette forme de gouvernement que contestent nombre de pays, à commencer par la Chine, à partir d'une conception de l'égalité et de la liberté que l'on peut rattacher à la notion de « valeurs asiatiques » – déjà en vogue dans les années 1990, sous l'influence notamment de Lee Kuan Yew, fondateur de l'État de Singapour. En tant qu'empire, la Chine se suffit à elle-même, et s'attache à développer un réseau de partenaires sur la base d'une conception réaliste des intérêts de chacun. Elle ne prétend pas changer les régimes politiques des autres, en dehors de son domaine. Elle n'est pas opposée au principe du multilatéralisme, pourvu que son propre rôle soit proportionnel à son