ramses

SOUS LA DIRECTION DE THIERRY DE MONTBRIAL ET DOMINIQUE DAVID

ifri



AU-DELÀ DU COVID

- · SORTIR DU COVID
- · LA COURSE À LA PUISSANCE
- · 30 ANS APRÈS LA CHUTE, L'ESPACE POST-SOVIÉTIQUE

DUNOD

Illustration de couverture : © gettyimages Mise en page : Belle Page

Le pictogramme qui figure ci-contre d'ens mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que revue représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine

represente pour ravent de rectin, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autori-

sation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour

les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée. Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du

droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).

© Dunod, 2021

LE PHOTOCOPILLAGE TUE LE LIVRE

11, rue Paul Bert, 92240 Malakoff www.dunod.com

ISBN 978-2-10-082210-2

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

Sommaire

Partie 1	
Perspectives	
'	
par Thierry de Montbrial	15
Doutin	
Partie 2	
Trois enjeux pour 2022	36
Sortir du Covid	42
La course à la puissance	90
30 ans après la chute, l'espace post-soviétique	142
Doutin D	
Partie 3	
Le monde en questions	190
Europe	192
Amériques	224
Asie	236
Afrique	256
Moyen-Orient/Maghreb	268
Sécurité/Défense Énergie/Climat	288 296
Energie/Climat	290
Partie 4	
Repères	300
Chronologie 2020-2021	302
Le monde en cartes	320
Le monde en chiffres	337
Les chiffres du Covid-19	354

Table des matières

Partie 1

Perspectives

Thierry de Montbrial

(avec vidéo (avec

Partie 2

Trois enjeux pour 2022

Le temps retrouvé Dominique David

(avec vidéo (avec

36

>> Sortir du Covid

Covid-19 : un moment dans l'histoire de l'humanité Patrice Bourdelais	42
Le Covid-19 et le concept de santé mondiale Michel Pletschette & Dominique Kerouedan	48
Quelle résilience pour les systèmes de santé ? Caroline Berchet, Michael van den Berg, Elina Suzuki & Frederico Guanais	54
Covid-19 : une banalisation des états d'urgence ? Roseline Letteron	60
Démondialisation, nouvelle mondialisation ? (avec vidéo (avec vidé	66
La crise, la reprise et les dettes Christian de Boissieu	72
La Chine, le Covid-19 et la démocratie en Asie Christophe Gaudin	78
L'Union européenne face au Covid-19 Maxime Lefebvre	82
Afrique : pourquoi le Covid-19 n'a pas fait imploser le lien social	86

La course à la puissance

Alice Pannier		90
L'espace dans la course à la puissance Éric-André Martin		96
Information, désinformation : les leçons du Covid Julien Nocetti		102
La course à la puissance militaire est-elle obsolète ? Élie Tenenbaum		108
Les banques centrales face au Covid Christian Noyer		114
Les interdépendances, ressource et risque <i>Pierre Grosser</i>		120
L'UE projetée vers la puissance ? Claude-France Arnould	(avec vidéo 🖎)	126
La réaffirmation des frontières Michel Foucher		132
Culture : un nouveau front Antoine Pecqueur		136

>>

30 ans après la chute, l'espace post-soviétique

Sous la direction de Tatiana Kastouéva-Jean

La Russie après la réforme constitutionnelle Tatiana Kastouéva-Jean	(avec vidéo 🕒)	142
La dimension militaire de la puissance russe Isabelle Facon		148
Économie russe : résistance et limites Julien Vercueil		154
Où en est l'Union économique eurasiatique ? <i>David Teurtrie</i>		160
Ukraine : à la recherche d'un nouveau souffle Alexandra Goujon		166
La Biélorussie à l'épreuve de la crise politique Olga Gille-Belova		170
Moldavie : le phénomène Sandu Florent Parmentier		174

Les Républiques d'Asie centrale à l'heure des défis

Le monde en questions

Caucase du Sud : l'introuvable stabilisation

La France, vers la présidence de l'UE

178

184

190

192

Michaël Levystone

Gaïdz Minassian

Éric-André Martin

Partie 3

FUROPE

	Japon : les douze travaux de Suga <i>Céline Pajon</i>		240
	Péninsule coréenne : vers un retour de la diplomatie <i>Rémy Hémez</i>	?	244
	L'Inde face à la seconde vague de Covid-19 Isabelle Saint-Mézard		248
	Asie du Sud-Est : comment sortir des crises ? Sophie Boisseau du Rocher		252
AFRIQ	UE		
	Quel horizon pour la France au Sahel ? <i>Alain Antil</i>	(avec vidéo 🌖	256
	Éthiopie : la guerre du Tigré <i>William Davison</i>		260
	Covid-19 : le retour de la question sociale en Afrique <i>Sina Schlimmer</i>		264
MOYE	N-ORIENT/MAGHREB		
	L'Arabie Saoudite et le Yémen <i>Helen Lackner</i>		268
	Oman : fin de l'état de grâce pour le nouveau sultan <i>Marc Valeri</i>		272
	Chypre-Nord, l'abcès Yasmina Dahech		276
	L'Égypte post-Covid Jean-Yves Moisseron		280
	Tunisie : une économie du tourisme en crise Mohamed Hellal		284
SÉCUF	RITÉ/DÉFENSE		
	Terrorisme : vingt ans après Marc Hecker & Élie Tenenbaum	(avec vidéo ▶)	288
	L'avenir des négociations de désarmement Laure de Rochegonde		292
	ÉNERGIE/CLIMAT		
	Le climat à l'heure de la COP26 Carole Mathieu	(avec vidéo 🌖	296

Partie 4

Repères	300
Chronologie 2020-2021 Le monde en cartes	302 320
Le monde en chiffres Les chiffres du Covid-19	337 354
Index	363
L'équipe du RAMSES 2022	369

Les vidéos du RAMSES 2022

Découvrez 8 interviews exclusives pour éclairer les lignes de force des thématiques du RAMSES 2022.

Perspectives, p. 15

Thierry de Montbrial

- Sous l'invocation rituelle au multilatéralisme, les puissances de toutes tailles ne cherchent-elles pas d'abord à structurer leur zone d'influence?
- Depuis le dernier sommet de l'OTAN, la Chine est-elle officiellement entrée dans le « portefeuille » de l'Alliance atlantique comme menace ?
- Le « Sud » est-il destiné à devenir l'horizon stratégique majeur des Européens ?



Trois enjeux pour 2022, p. 38

Présentation des dossiers phares du RAMSES 2022 :

- Sortir du Covid
- La course à la puissance
- 30 ans après la chute, l'espace post-soviétique.



Démondialisation, nouvelle mondialisation ?, p. 66

Françoise Nicolas

- Le Covid a-t-il créé la crise de la mondialisation ?
- Comment se manifeste dans le domaine économique le retour des États ?
- Quelle organisation pour les chaînes de valeur dans l'après-Covid ?



L'UE projetée vers la puissance ?, p. 126

Claude-France ARNOULD

- L'UE a-t-elle bien ou mal « improvisé » face à la crise pandémique ?
- En dépit de ses proclamations, l'UE n'a toujours pas de politique étrangère: pourquoi?
- Synergies de défense entre Européens : est-ce une percée vers une défense commune ?



Tatiana Kastouéva-Jean

- Peut-on mesurer l'impact de la pandémie sur la Russie ? sanitaire, économique ? politique ?
- La stabilité politique du régime est-elle assurée par le démantèlement progressif des oppositions?
- La diplomatie russe paraît aligner les succès : quelles sont ses impasses ?



Terrorisme : vingt ans après, p. 288

Marc Hecker & Élie Tenenbaum

- 20 ans après le 11 Septembre, l'Afghanistan et le Sahel signent-ils l'échec de la « guerre contre le terrorisme » ?
- Comment évolue la géographie de l'implantation et de la menace terroristes ?
- Le terrorisme doit-il être éradiqué ou simplement endigué ?



Quel horizon pour la France au Sahel?, p. 256

Alain Antil

- La fin de l'opération Barkhane marque-t-elle un retrait des Français et la fin des interventions classiques contre le terrorisme?
- L'objectif du renforcement des États sahéliens et de leurs armées est-il réaliste?
- Y a-t-il un risque d'extension du djihadisme sahélien à d'autres pays d'Afrique de l'Ouest?



Le climat à l'heure de la COP26, p. 296

Carole Mathieu

- À quelques mois de la COP26, quel bilan peut-on dresser de l'application de l'accord de Paris ?
- La rivalité sino-américaine peut-elle servir la lutte contre le réchauffement climatique ?
- Les engagements européens sont-ils tenables ? Et à quelles conditions ?





Partie 1

Perspectives

par Thierry de Montbrial

L'état du monde au milieu de 2021

À vaincre sans péril...

À l'issue d'une étrange campagne électorale passée dans son bunker, Joe Biden est devenu président des États-Unis. Vaincu par la pandémie, Donald Trump s'est montré comme prévu mauvais perdant, et l'assaut du Capitole, le 6 janvier 2021, restera dans les mémoires comme, aussi, la sinistre journée de l'inauguration du 46° président. Les divisions du pays n'ont pas disparu. Et l'affligeante propagation de la cancel culture et de la woke culture, qui pétrifie les universités américaines, envahit même l'Europe, pour ne pas dire la France, dont elles sont originaires à travers le structuralisme des années 1960 et ses avatars... Tout cela nourrit, en Chine, en Turquie et ailleurs, l'impression d'une décadence de la civilisation occidentale. Ce n'est d'ailleurs pas une bonne nouvelle pour la Russie, dont l'entente avec la Chine a des limites géopolitiques et culturelles dont on pressent qu'elles seront vite atteintes.

Au lendemain de son élection, le nouvel hôte de la Maison-Blanche, vieux briscard de la politique, a mobilisé l'establishment démocrate pour « guider à nouveau le monde », comme si « le monde » n'aspirait qu'à se ranger derrière lui. La nouvelle administration américaine est professionnelle et cohérente, prête à des concessions à l'air du temps. Le secrétaire d'État Antony Blinken est connu et apprécié en France, où il a vécu ses jeunes années. L'Europe, qui retenait son souffle dans la crainte qu'un Trump réélu ne sonne la fin de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), est soulagée. Dans l'Europe du Sud, droguée à la dépense publique, la Bidenmania se nourrit aussi d'une contestable comparaison avec Roosevelt, comme si les effets de la pandémie étaient du même ordre que ceux de la Grande Dépression, puis de la guerre. On attribue à Biden les mérites de la vaccination et de ses effets, alors que sur ce point au moins c'est à Trump qu'il faudrait rendre hommage. En tout cas, l'Amérique de Biden s'est immédiatement montrée tout aussi égoïste que celle de son prédécesseur : America First, bien sûr. Une fois les siens servis on s'occupera des autres, en faisant de la politique. Tous les États qui en ont les moyens font de la politique, même avec les vaccins.

En politique étrangère, les premiers pas de la nouvelle administration ont été sans surprise : réaffirmation rhétorique de l'attachement au multilatéralisme (contrastant avec la commémoration virtuelle et lugubre du 75° anniversaire de l'Organisation des Nations unies [ONU] en septembre 2020) ; retour dans l'accord de Paris sur le climat (un rare point d'entente avec la Chine), tout en défendant bec et ongles les intérêts gaziers ; retour aux rites dans les alliances héritées de la guerre froide ; reprise du dialogue diplomatique avec la Russie ; priorité stratégique à contrer les ambitions de la Chine ; annonce de la volonté de rassembler sous la bannière étoilée toutes les démocraties du monde (mais quelles démocraties ?...) ; intention d'en revenir à l'accord nucléaire avec l'Iran (JCPoA) et de rééquilibrer la politique au Moyen-Orient, malgré le poids de la droite israélienne, y compris pour le conflit israélo-palestinien réveillé en mai 2021 ; confirmation unilatérale

du retrait d'Afghanistan, au risque d'un retour en force des Talibans ; plus généralement, volonté de prendre du recul par rapport à tout ce qui ne touche pas aux intérêts américains essentiels ; accord de principe sur la taxation des entreprises multinationales...

Le président Biden a triomphé sans gloire, mais il a le mérite de se montrer modeste. Il fait face à d'immenses défis, à l'intérieur comme à l'extérieur. Ses vrais combats, c'est maintenant qu'il commence à les mener. Contrairement à Obama, il n'obtiendra pas de prix Nobel à crédit. Par contraste, ses succès n'en seront que plus méritoires.

La pandémie n'est pas encore vaincue

Pourtant, sur ce front, une immense victoire a déjà été obtenue avec la découverte, dans des délais records, de plusieurs vaccins contre le Covid-19, surtout ceux fondés sur la technologie révolutionnaire de l'ARN messager, vaccins prometteurs aussi face aux variants susceptibles de provoquer une suite indéfinie de vagues de contaminations. Il faut aussi rendre hommage aux performances industrielles et logistiques de la vaccination aux États-Unis, et même dans l'Union européenne (UE), dont les institutions n'étaient nullement préparées à pareil choc. Leurs lenteurs tiennent en partie aux impératifs de la démocratie dont les modalités sont encore inadaptées à la gestion des catastrophes.

Je voudrais ici ajouter quelques précisions conceptuelles sur le vaccin en tant que bien public mondial, ou bien commun de l'humanité. Au niveau d'abstraction le plus élevé, le propre d'un bien public est de pouvoir être consommé par tout le monde en même temps, sans que l'on puisse empêcher quiconque d'en profiter. En pratique, les biens publics sont attachés à des unités politiques, comme la défense nationale ou la santé publique. Ce sont les États qui définissent les politiques les concernant, les financent et les exécutent. Les politiques publiques en matière de santé, notamment vis-à-vis des maladies non transmissibles, diffèrent d'un pays à l'autre, en fonction de nombreux paramètres, souvent d'ordre culturel. Comme le monde ne constitue pas une unité politique (pas même à ce stade l'UE, ne l'oublions jamais), on ne saurait parler de politique sanitaire mondiale. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) est une organisation internationale du système de l'ONU, dont la mission, étroite du fait de la nature même de l'ONU, n'est en rien comparable à celle du ministère de la Santé d'un hypothétique gouvernement mondial. Ses moyens propres sont fort limités, même dans le domaine de l'accès à l'information. Son rôle est de faciliter la coordination de certains aspects des politiques sanitaires des États membres. Sa parole est contrainte comme pour toutes les organisations internationales.

Sur le plan conceptuel, il est pourtant certain que la vaccination est un bien public mondial dans le cas d'infections hautement transmissibles et dangereuses comme le Covid-19. Mais la mise en œuvre de cette idée ne peut actuellement reposer que sur la coopération internationale classique. Elle soulève de nombreuses difficultés concrètes, pas seulement financières, dont les solutions n'ont rien d'évident. C'est en particulier le cas pour les brevets, qui dépasse manifestement le problème

des vaccins, puisque toute connaissance scientifique ou technologique *une fois acquise* porte potentiellement le caractère d'un bien public. Ce constat n'interdit heureusement pas des mesures spécifiques d'aide internationale.

Si l'on jette un regard rétrospectif sur les 18 premiers mois de la lutte contre la pandémie, on peut dire que les pays d'Asie de l'Est ont gagné la première manche, et que la Chine est restée dans le peloton de tête, pas seulement grâce à ses vaccins. On mettra un sérieux bémol pour le Japon. Les États-Unis ont rapidement rattrapé leur retard, sans avoir eu besoin de mettre leur population en coupe réglée comme en Chine, et l'Europe, sans vaccin en propre et sans appareil de décision bien adapté, s'en est finalement honorablement tirée. Parmi les pays dont les politiques sanitaires se sont révélées désastreuses, on soulignera le cas du Brésil de Bolsonaro, dont le populisme est maintenant défié par la perte du soutien de la Maison-Blanche et par la perspective du retour de Lula dans le jeu politique. Bolsonaro semble tenté par des manœuvres anticonstitutionnelles. Quant au gouvernement indien, sa gestion non moins catastrophique pourrait aboutir à la remise en cause du modèle ethnique dans lequel « la plus grande démocratie du monde » s'est engagée depuis 2014 sous la houlette de Narendra Modi. Dans d'autres parties de la planète, comme en Afrique, les populations ont, jusqu'à ce jour, moins souffert de la maladie que de ses effets économiques et sociaux indirects.

Pour conclure ce très bref développement sur la pandémie elle-même, on peut dire qu'on a beaucoup appris en peu de temps. Elle accélère notamment la redistribution de la puissance. Et de nouvelles vagues sont probables.

L'économie mondiale en mutation accélérée

Le fait le plus marquant dans ce domaine est l'envahissement de l'économie numérique : accélération d'une révolution technologique déjà largement lancée, mais aussi développement fulgurant (avec plus ou moins de bonheur) du télétravail, du télé-enseignement, de la visioconférence comme substitut au voyage d'affaires, etc. Après la pandémie, ces évolutions laisseront des traces encore difficiles à évaluer. Il faut ajouter l'explosion de l'e-commerce, avec ses implications au niveau de la logistique. Globalement, les GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft) aux États-Unis ou les BATX (Baidu, Alibaba, Tencent et Xiaomi) en Chine sont devenus des hyperpuissances industrielles. La machine *anti-trust* pourrait se mettre en route outre-Atlantique, et les autorités chinoises se servent du sujet de la concurrence pour mettre au pas les dirigeants d'entre-prises devenus trop indépendants, comme l'emblématique Jack Ma.

Dans l'ensemble, la mutation se traduit par des records de fusions et acquisitions, mais aussi à court et moyen termes par des pénuries, par exemple pour – dans des genres bien différents – les semi-conducteurs ou le carton.

Parallèlement, on notera encore l'ampleur de la cybercriminalité ou de l'espionnage; celle des activités de traçage ou – à l'inverse – le recours aux *blockchains*, à commencer par les cryptomonnaies. Cette question des cryptomonnaies fait de plus en plus ouvertement débat. Elle renvoie à une analyse approfondie des critères aristotéliciens de la monnaie (étalon de valeur, instrument des échanges,

instrument de réserve), et à l'idée que la monnaie traditionnelle fait partie de ces biens dont on peut dire (comme des doses individuelles d'un vaccin...) qu'ils ont une double nature de bien privé et de bien public. Le cours forcé d'une monnaie traditionnelle a pour contrepartie la stabilité que l'État est supposé lui garantir, de même qu'une dose individuelle de vaccin (qui ne profite qu'à un seul) a pour pendant la politique vaccinale qui, elle, profite à une population dans son ensemble.

Les secteurs les plus sinistrés sont les plus liés au présentiel : transport de personnes, hôtellerie et restauration, tourisme, commerce classique, culture, sport, etc. Certaines activités comme la construction ont pu échapper à la crise d'où, par exemple, une pénurie de bois...

Le grand secteur en mutation accélérée, indépendamment du Covid, est celui de l'énergie, du fait de la pression croissante des opinions publiques (et des organisations non gouvernementales) face au réchauffement climatique et à l'environnement. Mais la course à l'énergie verte a aussi un contenu proprement idéologique. Ainsi l'Allemagne, qui a mis brutalement un terme à l'énergie nucléaire, en vient-elle encore à construire des centrales à charbon. Et les États restent malgré tout sensibles aux intérêts économiques. Les États-Unis reviennent dans l'accord de Paris, mais promeuvent leurs exportations de gaz, par exemple en Allemagne qui, de son côté, a obtenu la levée du véto américain sur le gazoduc Nord Stream 2, pour la plus grande satisfaction des Russes et la désolation des Ukrainiens. La politique est toujours plus complexe qu'on ne le croit, et le secteur de l'énergie est hautement politique. On pense également aux difficultés de sociétés comme Total, devenu TotalEnergies, soumises aux avatars classiques de la géopolitique (comme en Birmanie ou au Mozambique) mais aussi de plus en plus aux pressions d'activistes de toutes sortes.

En arrière-plan aussi, on soulignera le retour du nationalisme économique et donc le recul du libéralisme, la volonté des grandes puissances de limiter leur dépendance sur les points de vulnérabilité, et celle de l'UE d'accéder à la « souveraineté technologique » (par exemple en développant l'industrie des semi-conducteurs). Quant à ceux dont les capacités de louvoiement sont limitées pour une raison ou pour une autre, ils n'auront d'autre choix que de se regrouper, ou de s'en remettre à des protecteurs et à leurs conditions.

Le spectre de la hausse des taux d'intérêts

Plusieurs de ces évolutions sont potentiellement génératrices de hausse des prix. À quoi s'ajoute que l'économie chinoise toujours florissante, et les relances keynésiennes massives opérées à l'aveugle notamment par les pays occidentaux dans le but de relancer la croissance et l'emploi, font déjà sentir leurs effets sur les marchés des matières premières.

L'inflation qui commence à sourdre, c'est déjà de l'inflation. Or, beaucoup d'économistes réputés restent peu sensibles au thème de l'inflation (*a fortiori* à celui de la stagflation), ce fléau qui a disparu au cours des Trente Glorieuses de la mondialisation libérale dans les pays avancés. On voit bien qu'au cours

de la dernière décennie la culture des banquiers centraux, jadis façonnée par la hantise de l'inflation en ce qu'elle sape la confiance dans la monnaie dont ils sont les garants, s'est transformée (voir plus haut la remarque sur la monnaie en tant que bien public). Ces derniers mois, qu'il s'agisse notamment de la Réserve fédérale (FED) ou de la Banque centrale européenne (BCE), les banques centrales ont tendu à minimiser les signaux pointant vers un possible retour des anticipations inflationnistes, en arguant notamment de ce que l'on n'observait pas de tensions alarmistes sur les marchés du travail.

Toute réflexion au sujet de la hausse des prix renvoie aux débats des années 1970 sur ses causes et ses effets. Sans tomber dans le dogmatisme de Milton Friedman, alors très en vue, on peut dire que l'abondance de liquidités est toujours un facilitateur de l'inflation, soit qu'elle accompagne une augmentation autonome des coûts dans les marchés où la concurrence est imparfaite (salaires ou prix de l'énergie par exemple), soit qu'elle favorise la hausse de la demande globale, indirectement par le crédit (hormis le cas de la « trappe à liquidité »), ou directement par la dépense publique (ou même privée depuis les chèques de Donald Trump). Sans oublier la spéculation financière et la formation de bulles.

Dans la conjoncture actuelle, les marchés du travail pourraient devenir moins compétitifs en conséquence de la déglobalisation partielle (la réduction de l'interdépendance), auquel cas toute inflation par les coûts tendrait à se répercuter en hausse salariale. Une fois l'inflation amorcée, les anticipations agissent comme un accélérateur et les mécanismes décrits par les diverses formes de la « courbe de Phillips » entrent en jeu. Quant aux effets de l'inflation – tant du point de vue de la justice que de l'efficacité économique –, ils ont été largement analysés dans le passé, et plus récemment au niveau de l'économie mondiale à l'époque des chocs pétroliers de la décennie 1970.

L'essentiel est que plus l'inflation est ancrée dans un pays (ou une zone monétaire), plus le coût global de son éradication est élevé. L'un des effets majeurs de l'inflation, même à l'état naissant, est la hausse des taux d'intérêt, qui incluent les anticipations, lesquelles amplifient la réalité perçue tant que des mesures crédibles n'ont pas été prises pour restaurer la confiance dans la stabilité des prix. Cette hausse pénalise l'activité entrepreneuriale en général, et la demande de biens durables. Elle a un effet immédiat sur la charge de la dette publique et, à la seule exception des États-Unis, vulnérabilise les États où cette dette est la plus haute, surtout quand ces États – s'ils figurent comme la France parmi ceux où les prélèvements obligatoires (impôts, cotisations sociales) sont les plus élevés – n'ont plus qu'une marge de manœuvre réduite voire inexistante. De tels États risquent l'humiliation de se voir tôt ou tard imposer de l'extérieur les conditions de leur rétablissement.

Rappelons la dictature des agences de notation à l'époque relativement récente de la crise de la zone euro, au début des années 2010. On n'a pas oublié les affres de la Grèce, ou même de l'Italie. La France est toujours au premier rang quand il s'agit de faire sauter les verrous de Maastricht, et elle ne s'est pas privée récemment de dépenser au-delà même de ce que l'épidémie justifiait. Elle tomberait à la merci de la moindre crise de confiance si, par ailleurs, elle ne parvenait toujours pas à mener ses nécessaires réformes, comme celle des retraites.

Multilatéralisme: au-delà du slogan

Voilà bien des années que, dans *Ramses*¹ et d'autres écrits, je décris le système international comme multipolaire, hétérogène (politiquement et idéologiquement), global et complexe. À présent, deux pôles – les États-Unis et la Chine bien sûr – surplombent les autres en tous domaines. Tandis que l'identité du premier semble vaciller quelque peu, celle du second s'affirme de plus en plus agressivement. Difficile d'imaginer davantage l'hétérogénéité assumée entre les deux. La mondialisation n'en survit pas moins pour le moment, même si, comme on l'a vu, chacun est engagé dans la quête de l'indépendance maximale. Les deux États visent à préserver pour l'un, à acquérir pour l'autre, la position dominante. Mais tandis que l'un veut encore croire à la vocation universelle de l'idéologie occidentale (mais laquelle exactement ?), l'autre ne manifeste aucune prétention à exporter son « socialisme aux caractéristiques chinoises ».

États-Unis et Chine

Pour autant, je vois les deux comme des puissances impériales, pour paraphraser Raymond Aron². La première cherche, ouvertement depuis l'avènement du président Biden, à rassembler les démocraties dites libérales sous sa bannière : à savoir la plupart des États membres de l'Alliance atlantique (mais *quid* de la Turquie par exemple ?) et ceux de ce qu'on appelle maintenant le Quad (États-Unis, Inde, Japon et Australie) dans le cadre du nouveau concept géopolitique de l'Indo-Pacifique, au sein duquel la France a mieux qu'un strapontin eu égard à ses départements et territoires d'outre-mer et au poids non négligeable de ses armées (capacités de projection) et de sa diplomatie. Washington aimerait en incorporer d'autres, à commencer par la Corée du Sud, qui résiste.

La nouvelle puissance impériale, elle, ne fait pas de prosélytisme idéologique. Elle s'assure des débouchés par les Nouvelles routes de la soie et en occupant des positions géostratégiques comme des bases navales. Elle cherche à consolider ses accès en créant des dépendances, et en achetant des amitiés. Elle s'y est essayée en Europe même, avec un certain succès dans un premier temps, et n'a commencé à rencontrer des résistances visibles qu'à partir de l'été 2020.

Pour lâcher le grand mot, je dirai : chacun cherche à renforcer ses zones d'influence, tout en souhaitant pour le moment préserver la mondialisation. À la limite, on retrouverait des « blocs » comme au temps de la guerre froide, avec des zones d'influence cristallisées et une réduction considérable de l'intrication des chaînes de valeur. Mais la température n'est pas encore tombée si bas. Cela pourrait toutefois advenir en quelques années. Cette hypothèse est cependant d'autant moins certaine que la Chine a encore beaucoup de retards à rattraper, qu'elle ne manque pas de faiblesses (comme sur le plan démographique) et que, selon les experts, le président Xi Jinping ne manque pas d'opposition, comme ce fut le cas pour Mao

^{1.} Depuis Ramses 2008.

^{2.} R. Aron, *République impériale. Les États-Unis dans le monde (1945-1972)*, Paris, Calmann-Lévy, 1973. Voir également T. de Montbrial, « Le monde d'hier et de demain », discours prononcé à la conférence du 40° anniversaire de l'Ifri, le 10 avril 2019, publié dans la revue *Politique étrangère*, numéro spécial, septembre 2020.

Zedong lui-même pendant le dernier tiers de son règne. Deux questions mériteraient de retenir davantage l'attention : dans quelle mesure le système économique chinois, politiquement très encadré, pourrait-il faire mieux, sur le long terme, que le capitalisme américain ? Et *quid* de la capacité comparative des deux systèmes à s'adapter à la contrainte environnementale ?

Russie: un nouveau jeu de puissance

Les États-Unis et la Chine ne sont pas les seuls à vouloir se constituer des zones d'influence. C'est évidemment le cas de la Russie. La rencontre de Poutine avec Biden à Genève, le 16 juin 2021, permet sans doute au premier de penser qu'il continue de disposer, au moins dans l'immédiat, d'une réelle liberté d'action en Europe, au Moyen-Orient ou en Afrique par exemple, en deçà des lignes rouges fixées par les Américains. Le maître du Kremlin n'attend rien de l'UE, dont la vision du monde extérieur est d'autant plus dominée par l'idéologie qu'elle n'est pas au clair sur sa propre identité. Sa politique de sanctions est largement inefficace, et même contreproductive. Poutine s'est donné les moyens juridiques de rester au pouvoir jusqu'en 2036 (il aura alors 84 ans), ce qui ne signifie pas nécessairement qu'il le fera. Surtout, il entend rester maître des horloges, pour autant que sa santé le lui permette.

Dans cette hypothèse, les chances semblent de son côté car, malgré des ratés, les *siloviki* ont les moyens d'anéantir ses oppositions, comme celle qui s'est construite autour d'Alexeï Navalny, même si en raison de la demande de Biden il ne peut se débarrasser aisément de cette personnalité hors du commun. Les mécanismes de la propagande sont bien huilés. Le complexe militaro-numérico-industriel³ fonctionne bien lui aussi, et bénéficie des asymétries propres à la cybersécurité.

On dit parfois que le régime n'a pas su donner une vision au peuple russe. Mais le fait est que la Russie, au bord de l'effondrement dans les années 1990, est redevenue une puissance avec laquelle il faut compter, reconnue comme telle par les États-Unis eux-mêmes. Sa politique extérieure, qui exploite au mieux divergences et contradictions des Occidentaux - y compris dans le domaine des sanctions -, vise d'abord à consolider une zone d'influence là où les intérêts russes sont perçus comme majeurs. C'est le cas en Crimée et, de façon moins radicale, en Géorgie ou au Donbass. D'où les manœuvres militaires, pour que les Occidentaux n'aient pas de doute à ce sujet, bien avant la rencontre de Genève. Moscou agit plus indirectement mais non moins clairement en mer Baltique ou, par d'autres moyens, en Moldavie par exemple. Dans le Caucase, Poutine s'est vengé des Arméniens qui avaient élu Nikol Pachinian en 2018, en favorisant la victoire de l'Azerbaïdjan au Haut-Karabagh, certes avec le soutien de la Turquie pourtant peu désirable de son point de vue. Mais c'est lui qui a fixé les termes de la paix et les troupes russes occupent maintenant le terrain. Cela n'a pas empêché, au contraire peut-être, Pachinian d'être réélu le 20 juin 2021. Quant à la Biélorussie, les Russes n'ont qu'à attendre le moment propice pour que se concrétise le rapprochement attendu de longue date entre les deux pays. La survie politique de Loukachenko dépend largement de Poutine, lequel n'a

^{3.} Voir T. de Montbrial, « Perspectives », Ramses 2021. Le grand basculement?, Paris, Ifri/Dunod, 2020.

pas intérêt à ce que l'autocrate de Minsk soit remplacé dans des conditions où la transition risquerait de lui échapper.

Tout cela dit, la Russie de Poutine n'est pas l'URSS de Staline ni même celle de Brejnev, et une démocrature n'est pas plus une dictature qu'une démocratie. C'est un régime hybride dont la liberté d'action reste large, pourvu qu'il garde conscience des « lignes rouges » à ne pas franchir. Biden a rendu service à Poutine sur ce point, et certainement lui rend-il aussi service en cherchant à contenir la Chine. D'une certaine manière, Poutine et Biden sont devenus complices.

Le jeu de la Turquie

Autre exemple qui a retenu l'attention pendant l'année 2020-2021 : la Turquie d'Erdoğan. Celui-ci est probablement plus vulnérable chez lui que Poutine en Russie. L'histoire du xxe siècle a laissé des traces dans la partie européenne de la Turquie et en Anatolie. Le kémalisme n'est pas tout à fait mort, et le rêve d'un AKP (Parti de la justice et du développement) qui aurait pu être aux musulmans ce qu'en Europe l'ancienne démocratie chrétienne fut aux catholiques, ne s'est pas complètement évanoui. Avec cela, l'économie n'est guère en bonne santé. Hanté par le coup d'État raté de 2016, Erdoğan continue d'épurer les retraités des armées, les professeurs des universités, et tout ce qu'il peut.

Ce qui ne l'empêche pas de saisir, comme Poutine, les opportunités extérieures, qu'il s'agisse d'accaparer une part du gâteau énergétique en Méditerranée orientale, d'exploiter les rivalités dans le Caucase ou en Libye, ou même de prendre pied en Afrique. Erdoğan défend ouvertement l'islam politique et n'hésite pas à intervenir avec véhémence dans les affaires intérieures des États européens comme l'Allemagne ou la France qui abritent d'importantes minorités turques (surtout l'Allemagne). Sans oublier son obsession des Kurdes, ses actions en Syrie ou en Irak. Après s'être senti très libre sous le mandat de Donald Trump, l'homme fort d'Ankara doit maintenant tenir compte d'un président américain qui ne veut pas trop d'ennuis de ce côté-là non plus.

Parmi les sujets qui fâchent figure justement la relation avec la Russie, et notamment les achats d'armes à un État toujours présenté par l'establishment de l'OTAN comme l'adversaire principal, alors qu'on ne se réfère encore qu'en pointillés à la Chine ou aux diverses formes de djihadisme. Mais le 46° président des États-Unis a d'autres priorités qu'une réforme de l'OTAN qui obligerait à mettre les points sur les *i*, ce dont au fond personne ne veut dans l'immédiat, et le président Erdoğan n'a sans doute pas trop de soucis à se faire pourvu que, lui aussi, il garde le sens des limites. Quant à la relation entre la Turquie et la Russie, son cadre résulte de la géographie politique, et l'histoire nous renseigne sur ce qu'elle pourrait redevenir si les États-Unis cessaient complètement de s'y intéresser. S'agissant de l'UE et de la Turquie, la géographie politique leur impose de trouver des compromis, dans les limites toujours fixées par les intérêts supérieurs des États-Unis. Encore faudrait-il que l'Union ait une idée claire de ses propres intérêts.

Un système international encore assez fluide

Les développements qui précèdent suffisent pour affirmer que le système international reste encore assez fluide ou, si l'on préfère cette image, visqueux. Il peut

évoluer dans diverses directions et le chemin ne se révélera que progressivement. Malgré les intentions proclamées par les uns et les autres, le multilatéralisme traditionnel (la notion peut être interprétée de diverses manières⁴) pourrait bien ne jouer que marginalement dans la préparation du monde de demain, en dehors de quelques grandes situations-types comme le climat ou, on l'espère, la santé, c'est-à-dire des domaines qui préfigurent les « communs » d'une humanité qui devra apprendre à les identifier correctement et à les protéger si elle entend se perpétuer dans de bonnes conditions, ce qui n'est pas acquis.

Si le multilatéralisme ne joue plus par ailleurs qu'un rôle marginal ou formel dans les prochaines années, et si le système de l'ONU ne parvient pas à se réformer dans l'avenir prévisible comme il est hautement probable, la tentation pourrait être grande pour les États-Unis, la Chine, voire la Russie – en s'associant avec tel ou tel autre État en tant que de besoin – de former une sorte de directoire planétaire de fait, fondé sur le réalisme, de façon aussi à réduire le risque d'un accident susceptible d'enclencher une Troisième Guerre mondiale. Le très respecté amiral américain James Stavridis vient de publier un ouvrage dans lequel il imagine un scénario de ce genre en 2034, autour de Taïwan comme chacun l'aura compris⁵.

L'Europe et ses flancs

Préliminaires : géopolitique, politique internationale, guerre et diplomatie

Avant de parler de l'état de l'Union européenne, il me paraît nécessaire de préciser certains concepts, tels que je les emploie. Tout d'abord, les unités actives en général, politiques en particulier, se donnent des *objectifs* plus ou moins enveloppés d'idéologie. Dans mon livre L'Action et le système du monde, je définis l'idéologie comme « un système cohérent d'idées, utilisé ou même construit pour justifier par la raison les objectifs d'une unité active ou d'un ensemble d'unités actives⁶ ». Une idéologie mérite pleinement son nom quand elle est vécue par ceux qui la pratiquent. Il s'agit de justifier des intérêts étroits en les diluant dans un discours plus large, comme les droits de l'homme pour les démocraties. Inversement, en analysant un discours idéologique (d'aucuns diront : en le déconstruisant), on isole des éléments dont le caractère dominant est manifestement idéel, et d'autres dont le caractère dominant est non moins manifestement réel. La distinction est subtile, car l'idéel peut camoufler le réel, comme l'idéologie occidentale

^{4.} Voir T. de Montbrial, « Rivalités de puissance, idéologies et multilatéralisme », Revue Défense nationale, n° 838, mars 2021.

^{5.} E. Ackerman et Admiral J. Stavridis, 2034: A Novel of The Next World War, New York, Penguin Press, 2021.

^{6.} T. de Montbrial, *L'Action et le système du monde*, Paris, Presses universitaires de France, 2011 [4º édition].

contemporaine (démocratie, libéralisme économique, droits de l'homme), ou le communisme pendant la guerre froide.

La souche concrète de beaucoup d'intérêts à l'état naissant, comme diraient les chimistes, est indéniable. C'est le cas pour le contrôle de certains lieux terrestres ou maritimes pour assurer la sécurité d'un territoire. C'est pourquoi j'ai proposé dans divers ouvrages et articles d'appeler géographie politique la partie de la politique dominée par des enjeux géographiques, comme la quête d'accès directs aux ressources naturelles, quand on ne fait pas entièrement confiance aux marchés. La géographie est entendue comme la science des rapports entre les humains et les territoires. Dans ma façon de voir les choses, la géopolitique est la partie de la géographie politique dont les enjeux sont dominés par l'idéologie, comme dans la colonisation européenne qui prétendait répandre « la civilisation ». La référence à l'idéologie, quand il est possible de la séparer clairement de la réalité, permet de préciser la définition d'Yves Lacoste, devenue classique en France, selon laquelle la géopolitique est la science des « représentations » relatives aux territoires. Et surtout, la reconnaissance du caractère phénoménologiquement réel d'une partie de la géographie politique distincte de la géopolitique me paraît essentielle pour qui s'intéresse sérieusement à l'étude rigoureuse de ce qu'on appelle, sans bien les définir, les biens communs de l'humanité, comme le climat, l'environnement ou la santé qui occupent une bonne place dans l'actualité des relations internationales.

Ayant dit tout cela, il faut reconnaître que le mot *géopolitique*, prohibé jusque vers 1980 en raison de ses connotations nazies, a envahi le champ de la géographie politique tant à l'université que dans la presse, et, au moins dans la vie courante, il faut bien se conformer à l'usage. Encore doit-on garder à l'esprit que l'imprécision du langage comporte le risque de fausser le jugement.

Je viens d'évoquer le champ des relations internationales. La deuxième confusion que je veux dénoncer ici, encore plus grave que la première, mêle *géopolitique* (au sens large, c'est-à-dire assimilée à la géographie politique) et *relations internationales*. Le champ des relations internationales couvre celui des rapports entre unités actives de toute nature, dès lors que ces rapports mettent en jeu au moins deux unités politiques différentes. Aux deux extrémités de ce champ, on trouve le système interétatique et la sociologie des relations internationales, assez prisée en France.

Il importe de bien comprendre que si la géographie politique – en particulier la géopolitique – imprègne le gros des relations internationales, elle ne les détermine pas, pas même les relations interétatiques. Dans ce dernier cas par exemple, chaque État, face à une situation géopolitique (au sens large) donnée, ce que j'ai appelé dans *L'Action et le système du monde* l'« usine de fabrication des décisions », a toujours le choix entre plusieurs options, lesquelles ne sont d'ailleurs pas prédéterminées, mais résultent d'un processus – parfois difficilement retraçable *a posteriori* – sur lequel l'air du temps, la politique intérieure, les pratiques administratives, les lobbies, les médias, naturellement les ambitions personnelles, exercent leur influence. Au cœur du dispositif décisionnel se situe l'évaluation des ressources en tous genres, qui sont les facteurs de production de la puissance mais aussi, pour certaines de ces ressources, les conditions de leur mise en œuvre dans le cadre de stratégies.

Toute la complexité de ces interactions, auxquelles s'ajoute le hasard exogène, explique le halo d'incertitude autour de la politique internationale, que les meilleures analyses ne peuvent que réduire sans jamais l'éliminer. Ce n'est pas sans raison que l'Ifri est l'Institut français des relations internationales et non l'Institut français de géopolitique, ou qu'en 1973 nous avons donné au brain trust du ministère français des Affaires étrangères le nom de Centre d'analyse et de prévision (il s'appelle aujourd'hui Centre d'analyse, de prévision et de stratégie).

Dans le cadre plus étroit des relations interétatiques, il faut encore souligner l'importance des figures du soldat et du diplomate qui, dans l'œuvre de Raymond Aron, symbolisent l'État dans sa capacité à faire la guerre ou la paix, deux activités complémentaires et partiellement substituables dans la réalité.

La guerre comme la paix peuvent s'exprimer sous de nombreuses formes, mais les principes généraux de la lutte armée, de même que la diplomatie, ont un caractère universel. À ceux qui, après la chute de l'Union soviétique, croyaient naïvement en la fin de l'Histoire et donc à la fin de la Guerre, l'histoire des trois dernières décennies a rappelé la réalité, comme tout récemment au Haut-Karabagh (avec l'emploi combiné systématique de drones et de missiles sol-sol, une grande première), ou avec l'affrontement de mai 2021 entre Israël et le Hamas. Dans ces deux cas, les causes fondamentales des engagements (une bataille n'est qu'un épisode dans une guerre) relèvent de la géopolitique au sens strict (incompatibilités idéologiques sur les mêmes territoires). Le second cas donne aussi l'occasion de rappeler qu'un État dépourvu de forces armées (le Hamas est extérieur à l'« État palestinien ») est incomplet dans un sens très fondamental. Il est vrai qu'en termes économiques, le coût d'un appareil militaire devient vite sans commune mesure avec celui d'un appareil diplomatique. Et les deux formes de ressources ne sont substituables qu'à la marge.

J'ajouterai que l'art de la diplomatie n'est pas seulement celui de la négociation à l'ombre de la force, mais aussi celui de la persuasion à la lumière de la raison. Ce dernier aspect est essentiel dans la recherche d'intérêts communs, entre partenaires bien sûr, mais également entre adversaires. À la limite, on rejoint – au niveau global – le problème des biens communs de l'humanité.

L'Union européenne et son (ses ?) intérêt(s)

La construction européenne est assurément une entreprise idéologique en cours, dont les fondations remontent au moins à l'entre-deux-guerres. Certains de ses pans, encore à consolider, sont entrés dans le champ du réel (l'eurozone, pour le plus récent), alors que d'autres paraissent encore d'une grande fragilité (la citoyenneté et donc la libre circulation, les frontières communes...) ou embryonnaires (la santé, la politique extérieure et de sécurité commune). Si l'Union a effectivement un pied dans le réel, celui qu'elle devrait avoir dans l'idéel est mal assuré, et rien ne permet d'affirmer que l'édifice lui-même ne changera pas profondément de forme dans les prochaines décennies ou même qu'il ne dégénèrera pas en une vague confédération, comme le craignaient ceux qui, dans les années 1990, s'inquiétaient avec raison d'un élargissement trop rapide. Avec le risque

supplémentaire que la révolution numérique et la mondialisation ont favorisé la montée des populismes et que, sur le Vieux Continent, rien n'est plus facile que de désigner « Bruxelles » comme bouc émissaire.

En envisageant un scénario de mutation, je ne vise pas spécialement la Grande-Bretagne qui – le général de Gaulle dont la réflexion était nourrie par l'histoire (et la géographie politique...) l'avait bien vu – n'aurait pas dû rentrer dans la Communauté telle qu'elle était à l'époque. Mais après la disparition du Général, les pressions étaient très fortes. Après quatre ans d'atermoiements et de négociations misérables, le Royaume-Uni doit maintenant se frayer un chemin dans un terrain miné et assurer sa propre survie. Boris Johnson viole ainsi déjà le traité qu'il a signé *in extremis* fin 2020. Je ne vise pas ici non plus le troisième grand État fondateur de la Communauté économique européenne, l'Italie, qui dans les situations difficiles finit toujours par trouver un membre du grand *establishment* économique ou financier international pour rentrer dans le rang, avant d'en revenir aux petits jeux politiques. Le sauveur s'appelle aujourd'hui Mario Draghi – le précédent super-Mario était Monti. Je n'ai pas davantage de raisons de m'inquiéter du Luxembourg, de la Belgique – ou même des Pays-Bas que le Brexit a douchés en 2016.

Comme il était prévisible, ce sont les membres les plus récents, comme la Pologne ou la Hongrie, qui ruent le plus dans les brancards. La plus grande difficulté reste le nombre : comment peut fonctionner de manière efficace un attelage à 27, encore voué à s'agrandir ? En ce sens, l'UE est un formidable laboratoire de multilatéralisme⁷.

Que le pire ne soit jamais certain, l'année 2020-2021 l'a montré une fois de plus. Comment la politique vaccinale aurait-elle pu être plus rapide, puisque la Commission n'avait jamais été configurée pour ce type de choc, et que les vaccins venaient d'ailleurs ? Comment le plan de relance de 750 milliards d'euros, approuvé par l'Allemagne, ce qui est remarquable, aurait-il pu être mis en œuvre plus rapidement dans une Union dont chaque membre revendique encore sa pleine souveraineté démocratique ? Pour qui connaît un peu Bruxelles, comment ne pas admirer, au contraire, la mise au point rapide de stratégies crédibles pour protéger les investissements critiques et développer la « souveraineté technologique » de l'Union ?

Je m'abstiendrai de poursuivre l'analyse dans cette direction, pour me concentrer sur un seul point. Comme on l'a déjà rappelé, quelques semaines encore avant l'échéance la victoire de Donald Trump à la Maison-Blanche paraissait l'hypothèse la plus probable. C'est le virus qui, plus que Biden, a eu raison de lui. Et beaucoup s'attendaient à ce que, réélu, le 45° président proclame le retrait unilatéral des États-Unis de l'OTAN. Les Européens de l'Ouest qui, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, avaient eu la chance de pouvoir se mettre sous la protection américaine pour éviter la propagation des coups de Prague, et ceux de l'Est qui, les ayant subis, se sont jetés dans les bras des États-Unis une fois leur liberté retrouvée, retenaient leur souffle. La bifurcation a été évitée de justesse, mais les Européens doivent maintenant savoir ce que les historiens de la longue durée voient comme une évidence : rien n'est jamais acquis à long terme ; ni le

^{7.} Voir T. de Montbrial, « Rivalités de puissance, idéologies et multilatéralisme », op. cit.

succès de la construction européenne, ni la pérennité du protectorat américain. Après le (lâche ?) soulagement du 3 novembre 2020, le plus grand risque serait de pratiquer la politique de l'autruche, ou si l'on préfère celle du non-choix.

Les échéances électorales : Berlin et Paris

Une appréciation objective de la géographie politique européenne oblige à reconnaître que l'Allemagne et la France constituent autant que jamais l'axe central de la construction européenne, et même plus que jamais depuis le Brexit. Leur responsabilité historique est immense, puisqu'elles devraient non seulement s'entendre sur l'essentiel, mais aussi conjuguer leurs diplomaties pour associer les autres pays membres, en sorte que la construction soit en réalité une véritable co-construction. En l'occurrence, l'effort diplomatique ne consiste pas seulement à convaincre les autres, mais aussi à comprendre leurs points de vue et leurs intérêts, dans une dynamique où toutes les parties prenantes s'enrichissent mutuellement de la diversité et de la complémentarité de leurs expériences. Aucun « couple » ne saurait prétendre à « la » vérité en matière européenne. Cette vérité est la partie idéelle de la co-construction. Il ne me paraît pas sage à ce stade de discourir abstraitement sur le concept d'identité européenne. En revanche, il est indispensable de travailler à identifier les intérêts communs des membres de l'Union et à les faire partager par les populations. Que signifierait une union à laquelle ne serait pas associé un ensemble prometteur de biens communs, et donc d'intérêts à défendre ?

Si l'année 2021-2022 s'annonce critique pour l'Europe, c'est aussi parce que, à quelques mois de distance, l'Allemagne et la France connaîtront des élections nationales décisives. Arrivée au pouvoir en 2005, Angela Merkel hérita d'un État fort après une transition réussie par ses prédécesseurs Helmut Kohl et Gerhard Schröder, État voué à s'affirmer comme première puissance économique d'une Union européenne métamorphosée et plus atlantiste que jamais. Ceci n'étant pas entièrement incompatible avec l'héritage gaullien, dont la dernière manifestation fut l'opposition de la France à l'invasion de l'Irak en 2003, opposition que l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg avaient également exprimée à leur manière (*Pralinen Gipfel*). Tout cela certes sans effet.

Les seize années du règne d'Angela Merkel ont été marquées par une transformation du monde à laquelle la Chancelière s'est adaptée au jour le jour, usant de son exceptionnel talent pour contribuer à recoller les morceaux après chacune des crises qui ont déferlé, comme le plus récemment celle de la pandémie de Covid-19 (accords sur les vaccins et sur un plan européen de relance). Pragmatique comme toujours, elle a fait le dos rond face aux coups de boutoir de Donald Trump, attendant la fin de son mandat. Mais elle n'a jamais envisagé sérieusement de changer de paradigme. La personne qui lui succédera, probablement dans le cadre d'une combinaison partisane dans laquelle, selon les prévisions actuelles, les Verts pourraient jouer un rôle majeur, ne fera pas l'économie d'une difficile révision.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, l'Allemagne a bâti sa puissance en bénéficiant à peu de frais du protectorat américain pour sa sécurité, et d'un commerce international dépolitisé qui a fait la fortune de son économie en général, de son industrie automobile en particulier. *Cette ère est terminée*. Bien qu'ayant exercé son mandat entre 2005 et 2021, Angela Merkel restera comme la dernière

chancelière du xx° siècle⁸. Le xxı° siècle politique a vraiment commencé, et parce que l'Allemagne est la première puissance économique européenne, ses choix dans les prochaines années seront déterminants pour l'avenir de l'Europe, et à travers elle pour celui du système international dans son ensemble à l'horizon, disons symboliquement, de la petite trentaine d'années qui nous sépare du centenaire de la création de la République populaire de Chine.

En France, les choses se présentent différemment. De par son âge et sa vision, Emmanuel Macron est un homme du XXI° siècle, mais le pays ne parvient pas à s'extraire de ses ornières structurelles, de ses confrontations idéologiques et, en fin de compte, de son addiction à la dépense publique pour laquelle les circonstances actuelles sont pain bénit. La passion pour la redistribution conduit à cette absurdité que nos services publics sont délabrés alors que nous détenons des records en matière de prélèvements obligatoires.

En instaurant la Ve République, le général de Gaulle a voulu mettre un terme à l'instabilité ministérielle de la IVe. Le Général a démissionné trois ans après sa réélection, quatre des sept premiers présidents de la Ve n'ont fait qu'un mandat (interrompu par la mort dans le cas de Georges Pompidou). François Mitterrand a régné pendant 14 ans mais a connu deux cohabitations. Cinq des sept années du premier mandat de Jacques Chirac ont été une cohabitation, et il n'a été réélu qu'après avoir réduit à cinq ans le mandat présidentiel et bénéficié de la présence inattendue de Jean-Marie Le Pen au second tour de l'élection en 2002. En toute hypothèse, la liberté d'action de la personne qui occupera l'Élysée entre 2022 et 2027 pour conduire les réformes risque de se trouver réduite. C'est pour ne pas se trouver coincé, s'il est réélu, que l'actuel chef de l'État a envisagé de remettre la réforme des retraites sur la table avant même les élections présidentielles. Quant à la politique européenne et étrangère, elle pourrait subir des turbulences si Marine Le Pen était élue. Quoi qu'il en soit, la marge de manœuvre du prochain président serait lourdement entravée dans le cas où l'écart économique entre l'Allemagne et la France continuerait à se creuser, surtout si, en l'absence de réformes dignes de ce nom, la question de l'endettement devenait grave. Tout se tient.

L'Alliance : quelles menaces ?

Supposons hardiment dans ce qui suit qu'après les deux échéances électorales dont on vient de parler, l'alignement des étoiles soit propice aux adaptations nécessaires pour que progressivement l'UE devienne un acteur à part entière face aux nouvelles conditions de la géographie politique. Je commencerai par les relations transatlantiques.

Sous la présidence de Donald Trump, le président Macron a provoqué un électrochoc en proclamant la « mort cérébrale » de l'OTAN et la nécessité pour l'Europe de parvenir à l'« autonomie stratégique ». L'Alliance atlantique est un tabou en Allemagne, et de tels propos ne pouvaient qu'y susciter des réactions vigoureuses,

^{8.} Voir T. de Montbrial, « Toward a New German Foreign Policy », *Internationale Politik Quarterly*, avril 2021, et « Face à la volonté américaine de contrer la Chine, l'Allemagne devra faire de vrais choix », *Le Monde*, 16 avril 2021.

ainsi que dans tous les États où l'histoire a enraciné un sentiment de peur de la Russie et de ses poussées impériales. Il n'en est pas moins nécessaire de poser le problème de l'avenir d'une alliance militaire qui a déjà survécu trente ans à la disparition de la cause qui fut à son origine : la menace soviétique.

Le tournant post-soviétique avant malheureusement été manqué – le temps a suffisamment passé pour que Ramses n'ait plus à en analyser les raisons : c'est maintenant la tâche des historiens -, c'est un fait que les positions se sont suffisamment durcies pour que, ne serait-ce que de ce seul point de vue, l'Alliance atlantique demeure actuellement justifiée. À charge pour les États-Unis de traiter la question des rapports avec la Russie dans l'esprit du multilatéralisme, ce dont il est permis de douter, en dehors des postures. Mais il n'y a pas que la Russie. L'Europe (c'est d'elle qu'il s'agit ici) est soumise à une menace terroriste durable de caractère diihadiste, alors que les Américains se sentent aujourd'hui suffisamment protégés pour moins s'intéresser à cette question, comme le montre la confirmation (unilatérale) par le président Biden du retrait d'Afghanistan, au risque que l'histoire se répète d'une manière ou d'une autre. Plus généralement, tout indique que l'intérêt de Washington pour le Moyen-Orient tend à se réduire aux intérêts américains jugés essentiels, comme la survie d'Israël. Un aspect devenu critique pour le devenir de l'Alliance atlantique est le comportement de la Turquie, laquelle joue ouvertement contre les intérêts de certains de ses partenaires dans l'Alliance et entretient avec la Russie des relations ambiguës. Et reste par ailleurs toute la question de la cybersécurité.

Dans la perspective du moyen et long terme, comme prévu, Joe Biden n'a pas tardé à soulever la question du rapport entre l'Alliance atlantique et la Chine. Implicitement au sommet du G7; explicitement à celui de l'OTAN. Jusqu'à preuve du contraire, les Chinois n'exercent aucune menace directe d'ordre militaire sur les intérêts européens, et rien ne saurait justifier à ce stade leur inclusion dans le champ de l'Alliance. Que l'Empire du Milieu pose de redoutables défis aux Européens dans l'ordre économique, technologique ou stratégique est reconnu ; que les Européens aient intérêt à en parler avec les Américains est évident. Tout cela bouscule les relations transatlantiques, mais pour autant l'Alliance est-elle le cadre approprié pour ces discussions ? En diplomatie, il ne faut jouer avec le feu – dans tous les sens du terme – qu'à bon escient, donc rarement et seulement après mûre réflexion. La question des relations transatlantiques par rapport à la Chine est fondamentale, car les États-Unis de Biden ont déjà commencé à jouer la carte discutable d'une approche idéologique, consistant à réunir sous la bannière étoilée l'ensemble des États supposés démocratiques, face à la coalition abstraite des démocratures et des dictatures. De ce point de vue, il est possible que le rapprochement actuel entre la Russie et la Chine serve la cause de ceux des Démocrates américains qui promeuvent l'esprit de croisade. Les Européens ont-ils un intérêt commun à tomber dans le piège d'un nouveau monde bipolaire ? Quoi qu'en pense la France comme, à un moindre degré, l'Allemagne et quelques autres, le 14 juin, au sommet de l'OTAN à Bruxelles, les Européens ont mis un doigt dans un engrenage qui risque d'y conduire. Derrière cela, il y a le fait que jamais les États-Unis n'ont eu autant de moyens de pression, notamment dans l'ordre technologique, sur les Européens.

Quelle « autonomie stratégique »?

Ayant ainsi tenté de clarifier un peu le sujet de l'Alliance atlantique, nous pouvons aborder celui de l'autonomie stratégique de l'UE. Ses détracteurs sont fondés à poser la question embarrassante : *autonomie par rapport à qui* ? Qui pourrait sérieusement répondre : par rapport aux États-Unis ? Pour bien faire, il faut distinguer entre « souveraineté technologique » – sur laquelle un consensus est en train d'émerger pragmatiquement sous la houlette de la Commission – et recherche, beaucoup plus délicate mais parfaitement sensée, d'une coopération européenne plus poussée dans les industries militaires ou spatiales par exemple, ou encore identification d'intérêts communs aux Européens qui ne soient pas perçus par les Américains comme affectant leurs propres intérêts majeurs, en un temps où ils se concentrent sur leur objectif principal : *empêcher la Chine de devenir la première puissance mondiale*.

Que les Européens prennent en charge, quand ils en sont potentiellement capables, leurs propres intérêts – dès lors qu'ils ne sont pas incompatibles avec ceux des Américains – serait une approche autrement constructive que celle, traditionnelle, du *burden sharing*, qui consiste essentiellement à acheter américain. Tel pourrait être me semble-t-il un objectif raisonnable, que je vais préciser dans les dernières sections de ces *Perspectives* consacrées au flanc sud de l'UE.

Afrique du Nord/Moyen-Orient : affaires du dedans, affaires du dehors

Quelle que soit la définition de l'Europe à un moment donné, son flanc sud est constitué des territoires riverains de la Méditerranée (et des mers adjacentes) qui n'en font pas partie et, par contiguïté, de ceux auxquels la géopolitique (au sens large), telle qu'elle s'est incarnée dans l'histoire, les a plus ou moins solidement soudés. Du point de vue civilisationnel et de plus en plus politique, le trait dominant du flanc sud de l'Europe actuelle (entendue comme l'UE) est l'islam. Si l'on met à part la Serbie et le Kosovo, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro et la Macédoine du Nord, tous issus de l'ex-Yougoslavie, ainsi que l'Albanie, autant de candidats actuels ou potentiels à l'Union⁹, le flanc sud de l'Europe se compose de deux couches, avec les États suivants, listés dans l'ordre des aiguilles d'une montre. Première couche : la Turquie ; le sous-ensemble (généralement qualifié de Proche-Orient) constitué par la Syrie, le Liban, la Jordanie et Israël; l'Égypte; la Libye, la Tunisie, l'Algérie et le Maroc. Pour la seconde couche, profondément intriquée avec la première : l'Irak, l'Iran, l'Arabie Saoudite et les autres États du Golfe ; la bande du Sahel (c'est-à-dire la « rive sud du Sahara ») au sens large avec le Soudan, le Tchad, le Niger, le Mali et la Mauritanie.

Le concept très opérationnel de flanc est l'un des plus importants de la géostratégie, qui se rapporte aux invariants géographiques dans la manière de traiter dans l'esprit stratégique les relations de voisinage. Si l'UE était un État constitué

^{9.} Les populations musulmanes constituent dans ces pays : au Kosovo, 90 % des habitants ; en Bosnie-Herzégovine, 51 % ; au Monténégro, 19 % ; en Macédoine du Nord, 33 % ; en Albanie, 70 %.