

Perspectives

Thierry de Montbrial

Les avatars de la démocratie et le jeu des intérêts

À mesure que s'éloigne le moment historique de la chute de l'Union soviétique où le *xx^e* siècle a basculé, avec les illusions qu'il a entraînées, la structure du nouveau système international en voie de formation se révèle plus clairement. Pour la comprendre, il faut se situer sur deux plans, celui des institutions politiques avec leur soubassement idéologique d'une part, celui des intérêts tels qu'ils sont perçus par les différentes unités politiques d'autre part. Les forces propres à chacun de ces plans interagissent de diverses et complexes manières.

Contrairement à la théorie, ou à l'utopie, de la « fin de l'histoire », la démocratie – au sens occidental de la démocratie libérale – n'a pas gagné de terrain en dehors de l'Union européenne (UE) élargie. En Russie, la reprise en main de l'État sous la poigne de Vladimir Poutine s'est poursuivie tout au long de l'année écoulée, après l'*annus horribilis* analysée dans le précédent *RAMSES*. L'autoritarisme du régime rencontre peu d'obstacles à l'intérieur. Contrairement au cas de l'Ukraine, les actions appuyées de l'extérieur pour promouvoir la démocratie libérale ont peu de succès au sein d'un pays habitué à ce que Marx appelait le « despotisme asiatique ». Homme

d'ordre, Poutine répond en grande partie à l'attente d'une large majorité de la population. Ce qu'il n'a pas su lui apporter se situe bien dans l'ordre idéologique ; mais ce n'est pas une démocratie, à laquelle n'aspire encore qu'une infime minorité. La Russie souffre d'un déficit d'identité, masqué pendant la période soviétique et aujourd'hui manifeste. Le haut fonctionnaire du KGB, devenu l'hôte du Kremlin, ne sait pas faire rêver son peuple. S'il ne se succède pas à lui-même en 2008, comme il est aujourd'hui probable – quoi qu'un coup de théâtre reste possible –, on peut s'attendre à ce que le troisième président de la Russie soit lui aussi un *apparatchik* musclé.

Bien plus encore que pour la Russie, la notion de despotisme asiatique reste pertinente, à des degrés divers, pour les régimes politiques de l'Asie centrale – y compris le Kirghizstan, secoué en 2005 par une révolution de palais, dans laquelle certains commentateurs occidentaux ont voulu voir une sorte de « révolution orange ». En Ukraine même, les espoirs suscités par la « vraie » révolution orange ont été largement déçus. Les nouveaux dirigeants se sont rapidement trouvés discrédités par de nombreux scandales. Le président Viktor Iouchtchenko a dû se séparer de son Premier ministre, la turbulente Ioulia Timochenko. Aux élections parlemen-

taires de mars 2006, le parti russe, dirigé par Viktor Ianoukovitch – le concurrent malheureux de Iouchtchenko fin 2004 –, est arrivé largement en tête. Pour le contrer, le chef de l'État s'est résolu à former une fragile coalition minoritaire avec Ioulia Timochenko. Sur de nombreux plans, notamment économique, l'Ukraine reste très attachée à son ancienne métropole. Ce n'est pas surprenant. Quant à l'adhésion à l'Union européenne, ou même à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), il n'en est pas question dans l'immédiat. Ni les uns ni les autres ne sont prêts à franchir rapidement le pas, qu'il s'agisse des Occidentaux hésitants (à l'exception des Allemands et surtout des Polonais) ou des Ukrainiens divisés. La question préalable concerne l'avenir de la démocratie, que la révolution orange ne pouvait pas à elle seule établir sur des bases solides. Comment s'étonner étant donné l'héritage de l'histoire ?

À l'extrémité orientale du continent eurasiatique, l'économie de la Chine continue de croître à un taux à deux chiffres. Les leaders du Parti communiste chinois (PCC) ne disconviennent pas que la démocratisation s'inscrive dans la tendance de l'histoire. Hu Jintao est le premier à parler de la nécessité d'aller plus avant dans la voie démocratique. Des progrès réels ont déjà été accomplis en ce sens. Mais les élites chinoises pensent qu'une libéralisation prématurée conduirait au chaos plutôt qu'au bien-être, et qu'un régime qui a rendu autant de services depuis un quart de siècle a bien mérité la reconnaissance de la patrie. Elles n'éprouvent guère d'admiration pour les démocraties libérales, peu capables à leurs yeux d'accomplir les réformes économiques et sociales exigées par les circonstances. Certes il y a des exceptions, comme le Premier ministre japonais Junichiro Koizumi l'a démontré cette année même, en pulvérisant la résistance opposée par les fonctionnaires de la Poste et en emportant haut la main les élections anticipées. Forts de leur expérience plusieurs fois

millénaire, les Chinois sont rarement sensibles aux leçons politiques des Occidentaux. Aujourd'hui, leur développement se heurte à d'innombrables obstacles bien identifiés par leurs leaders et l'avenir du régime dépendra principalement de son aptitude à les surmonter sans drame majeur et de sa capacité d'adaptation. Dans l'immédiat, l'empire du Milieu – désormais quatrième économie du monde, devant la France – poursuit sa marche tranquille vers la puissance. En octobre 2005, un symbole fort en a été l'envoi d'une mission humaine dans l'espace.

Là où la démocratie a marqué des points au cours des derniers mois, il n'y a pas nécessairement de quoi réjouir les idéologues occidentaux. En Égypte, le relâchement des contraintes aux élections de novembre-décembre s'est traduit par un bond des islamistes, qui sont passés de 17 à 88 sièges sur un total de 454. Ce ne sont pas seulement les partisans du président Moubarak et de son fils Gamal qui tremblent, mais également ceux, à commencer aux États-Unis, qui les soutiennent tout en leur demandant de démocratiser le régime. Le coup le plus dur est venu des territoires palestiniens, où les prévisions les plus « pessimistes » ont été dépassées lors des élections de janvier 2006. Nul n'avait osé imaginer que le Hamas obtiendrait la majorité absolue des voix comme ce fut le cas. Face à la situation, les plus ardents défenseurs de la démocratie, en Israël ou aux États-Unis, ont refusé d'affronter les conséquences des choix qu'ils avaient eux-mêmes préconisés. En fait, tout confirme que, de même que Poutine est apprécié des Russes, les islamistes gagnent partout des points dans le monde musulman. Il en est ainsi en raison du discrédit des régimes en place (la population égyptienne ne se reconnaît pas dans le président Moubarak, et la corruption du Fatah a joué pour une part dans la victoire du Hamas), mais aussi parce que les Occidentaux, principalement les Américains, sont de plus en plus considérés

comme les ennemis des musulmans. Leur soutien à Israël – perçu comme inconditionnel – joue un rôle majeur dans la montée de la haine. Le choc de ces constatations a conduit les idéologues de la démocratie à redécouvrir une vérité élémentaire : la démocratie libérale suppose l'adhésion à des règles fondées sur un cadre légal, cohérent avec ses valeurs. Un tel cadre ne peut avoir de sens que si, non pas une simple majorité, mais la quasi-totalité de la population le considère comme légitime. Quand on sait que pour les Égyptiens (sans doute existe-t-il des exceptions) la notion de laïcité, par exemple, est radicalement incompréhensible, comme pour les musulmans en général, on mesure la difficulté du problème. D'où le dilemme devant lequel peut se trouver la « communauté internationale » ou plutôt la partie de cette « communauté » attachée aux valeurs de la démocratie libérale lorsqu'elle prétend forcer l'avènement de régimes « démocratiques » : ou bien on accepte le sort des urnes en essayant d'engager les élus dans des procédures coopératives, ou bien on considère ces élus comme des ennemis à abattre, en refusant l'idée même d'une concertation tant qu'ils n'ont pas capitulé sur des points essentiels comme, dans le cas du Hamas, la reconnaissance préalable de l'État d'Israël. Le dilemme ainsi identifié ressemble à un drame cornélien. En ouvrant la porte aux islamistes, on court un risque de dérapage de type iranien. Mais, en la leur fermant, on s'expose à l'amplification et à l'intensification de la haine et à leurs conséquences.

Les exemples de la Russie d'une part, de l'Égypte ou des territoires palestiniens de l'autre, n'épuisent certes pas le champ des avatars de l'internationalisme démocratique. À la périphérie du système international, l'Amérique latine ne cesse de manifester la résilience de ses structures politiques. Au début de son premier mandat, avant l'épreuve du 11 septembre 2001, le grand rêve de George W. Bush était d'étendre à l'ensemble du continent amé-

ricain l'accord de libre-échange conclu par les États-Unis avec le Mexique et le Canada. Les dernières élections en Amérique latine confirment la tendance populiste. En Bolivie, le président Morales, élu le 18 décembre 2005 – le premier Indien à accéder à une aussi haute fonction –, a aussitôt décidé de nationaliser son pétrole selon un scénario associé à des temps révolus. Comme l'enjeu est ici marginal, on peut supposer que la « communauté internationale » laissera s'accomplir cette expérience bolivienne avec un minimum d'interférences, ce qui ne serait pas le cas dans des pays présentant des enjeux politiques ou économiques majeurs.

Ainsi en vient-on nécessairement au second plan, aussi important que le premier pour comprendre la structure du nouveau système international, celui des intérêts. Tout pays animé par une grande « puissance d'être » a tendance à se propager dans le monde. Ce fut le cas pour l'Europe des temps modernes, comme ce fut le moteur des poussées coloniales qui mobilisèrent également la Russie au XIX^e siècle. Dans le second XX^e siècle, les États-Unis et l'Union soviétique furent en compétition pour la conquête idéologique du monde. Du point de vue de chaque « pôle », l'extension de son propre système idéologique et politique enveloppait en effet les intérêts les plus concrets, touchant à la sécurité et à l'économie. La chute de l'URSS en 1991 a créé un vide dans lequel l'« Ouest » s'est engouffré. D'où l'élargissement de l'OTAN et celui de l'UE. D'où la tendance à développer à l'échelle planétaire une formidable campagne pour la promotion de la « démocratie » et des « droits de l'homme », tout en balayant les critiques à l'encontre des États-Unis sur leurs manquements à ces mêmes droits. Ces manquements se sont multipliés dans le cadre de la « guerre contre le terrorisme ». Le traitement des prisonniers de Guantanamo, le survol clandestin des territoires européens par des avions de la CIA transportant des prisonniers politiques

ou encore les pratiques illégales d'écoutes téléphoniques à grande échelle ont fait l'objet de nombreuses polémiques aux États-Unis mêmes au cours de la période couverte par ce *RAMSES*, sans d'ailleurs faire fléchir la détermination de George W. Bush. La tradition du Far West et de sa pratique de la justice est profondément ancrée dans la culture américaine. Dans ses voyages à l'étranger, le président des États-Unis ou son vice-président ne manquent jamais une occasion de faire de la propagande. Ce fut encore le cas au cours du voyage du président au Japon, le 15 novembre 2005, avec un appel vibrant en faveur de la démocratie en Chine. Lors de sa visite à Vilnius le 4 mai 2006, Dick Cheney a une fois de plus lancé des flèches contre la dérive autocratique de la Russie. Ces attaques sont sélectives. Passant de la Lituanie au Kazakhstan, le vice-président s'est bien gardé de s'en prendre au despotisme asiatique du régime de Nursultan Nazarbaev.

Une fois passées les années d'enthousiasme consécutives à la chute de l'URSS, seuls de purs intellectuels coupés de la réalité du monde peuvent encore partager la vision naïve de l'imposition de la démocratie comme moyen de réaliser un système international enfin homogène et harmonieux. Ce n'est pas un hasard si Alexandre Soljenitsyne est aujourd'hui rejeté par ceux-là mêmes qui l'encensaient jadis en Occident. L'écrivain qui fustigeait le système soviétique et a largement contribué, par ses écrits, à en saper le mythe encore vivace dans l'Europe du début des années 1970, n'a en effet jamais cessé de défendre également la spécificité russe par rapport à l'Occident. Aujourd'hui, il dénonce l'encerclement de son pays par l'OTAN. Ne nous étonnons pas du déclin de son prestige chez ceux qui avaient instrumentalisé son talent au service de leurs propres idées, comme ils ont instrumentalisé bien d'autres dissidents de l'époque, parmi lesquels Andreï Amalrik !

La consolidation du système inter-étatique

Les idées désincarnées ne gouvernent pas le monde. Les stratégies concrètes reposent sur des calculs d'intérêt où elles n'ont qu'une part implicite ou explicite, en fonction du mode opératoire des « usines de fabrication » des décisions¹. C'est ainsi qu'en 2005-2006, on a vu se poursuivre la tendance à la consolidation du système inter-étatique, contrairement aux analyses ou prévisions de commentateurs sensibles à l'apparent éclatement du monde, et obnubilés par le phénomène du terrorisme international, sans voir que le resserrement des États en est justement une conséquence. Éclatement du monde tout de même, si l'on prend comme terme de la comparaison le monde non pas réel mais tel que le rêvaient les idéologues de la « fin de l'histoire ».

Les États-Unis et le sous-continent indien

J'ai, dans mes « Perspectives » de 2005, souligné l'importance du rapprochement entre l'Inde et la Chine. Cette dernière a également réglé ses problèmes frontaliers avec la Russie et a commencé à pratiquer avec elle des exercices militaires conjoints. Le grand événement des derniers mois est le rapprochement entre l'Inde et les États-Unis, dont l'un des aspects les plus controversés est la mise en œuvre d'une coopération nucléaire civile entre les deux États. Le Congrès américain devrait se prononcer prochainement et fait l'objet d'intenses pressions de la part de l'exécutif. Il importe de bien situer l'importance de cette nouvelle alliance. Dans le système bipolaire de la guerre froide, la Chine occupait une place à part dans le « troisième monde », depuis le schisme sino-soviétique. Le sous-continent

1. Th. de Montbrial, *L'Action et le système du monde*, Paris, PUF, 2002 (2^e édition, collection « Quadrige », 2003).

indien était divisé, le Pakistan penchant du côté américain et l'Inde du côté soviétique – le Pakistan et la Chine entretenant par ailleurs de bonnes relations face à l'Inde, leur adversaire ou rival commun. Entre la défaite soviétique en Afghanistan et le 11 septembre 2001, c'est-à-dire pendant une quinzaine d'années, le Pakistan a été laissé à lui-même, ayant perdu sa valeur stratégique aux yeux des Américains. Tout a basculé après le 11 septembre et, depuis lors, on n'entend plus guère de voix au sein de l'Administration américaine pour réclamer davantage de démocratie au Pakistan. On se félicite au contraire *mezzo voce* de l'autoritarisme éclairé du général Pervez Moucharraf, si habile dans la recherche d'un équilibre, *a priori* peu probable, entre la poussée islamiste, le problème du Cachemire ou la turbulence de ses provinces occidentales. Aujourd'hui, les armées du général-président y sont déployées, ce qu'aucun de ses prédécesseurs, ni autrefois les colonisateurs britanniques n'avaient jamais osé faire. La stabilité de ce pays-pivot s'est renforcée. En 1998, l'accès à l'arme nucléaire des deux États issus de la partition de l'Union indienne en 1947 fut largement perçu dans le monde comme un échec de la politique américaine (d'où, aujourd'hui encore, les réticences du Congrès) et comme une menace additionnelle pour la paix. En fait, le rapprochement indo-américain, quoique destiné en partie à faire contrepoids à la Chine, consolide la stabilité du continent eurasiatique dans son ensemble. Désormais les États-Unis, le Pakistan, l'Inde, la Chine et même la Russie forment une pseudo-chaîne où les facteurs coopératifs contrebalancent sans les effacer les facteurs de rivalité, suffisamment pour contenir l'expansion orientale de la vague de terrorisme international et pour réduire le risque – naguère encore élevé – de conflits inter-étatiques majeurs, comme entre l'Inde et le Pakistan au sujet du Cachemire. Cette nouvelle configuration est manifestement beaucoup plus subtile que celle de la guerre froide.

Arrêtons-nous un instant, à ce propos, sur la question des armes nucléaires. Depuis la première explosion à Alamogordo jusqu'à ce jour, une constante de la politique américaine a été de s'opposer à leur prolifération. Malgré leur puissance, les États-Unis n'ont réussi qu'à la freiner, en s'adaptant au mieux à chaque fois qu'un nouvel État parvenait à rejoindre le « club » atomique. Dès les années 1950, deux théories se sont affrontées. La théorie dominante, soutenue par l'écrasante majorité des experts américains ou atlantistes, affirme le caractère déstabilisant de la prolifération. La théorie minoritaire, à laquelle adhèrent quelques-uns des pionniers de la stratégie nucléaire française comme les généraux Gallois ou Poirier, stipule le contraire. La première met l'accent sur l'irrationalité des systèmes de décision et sur les risques d'accidents. La seconde pousse au contraire à sa limite le principe de rationalité, même pour circonvenir les risques d'accidents. Nous ne sommes pas là dans le domaine des sciences de la nature. Aucune expérience décisive ne permettra de trancher entre les deux théories, qui continueront donc de coexister. Dans le cas de l'Inde et du Pakistan, les forces semblent avoir joué jusqu'ici dans le sens de la seconde. Ces deux pays n'en sont certes pas au stade d'une résolution pacifique de leur conflit, dont la cause fondamentale est la blessure de la partition, toujours à vif des deux côtés. Mais la tendance est à une approche effectivement plus rationnelle et donc moins passionnelle de leurs différends. En particulier, une « ligne rouge » a été installée entre New Delhi et Islamabad en août 2005 afin de prévenir le risque nucléaire accidentel. Sur le plan politique, l'apaisement de la relation va dans le sens de la constitution de la pseudo-chaîne précédemment identifiée.

En fait, dans le temps présent, la menace principale associée à la prolifération des armes nucléaires et plus généralement de « destruction massive » (armes nucléaires, biologiques

et chimiques) n'est pas de l'ordre étatique. On parlera plus loin des cas de l'Iran et de la Corée du Nord, sur lesquels il faut revenir dans *RAMSES*, année après année. Comme je l'écrivais en 2005, la menace principale est l'accès à ces armes d'organisations non étatiques. Imagine-t-on les effets multiples, à différentes échelles, dans l'espace et dans le temps, d'une explosion nucléaire provoquée par un groupe tel qu'Al-Qaida au centre d'une grande métropole comme Paris, Londres, Rome ou New York ? L'effondrement de l'Union soviétique et l'affaiblissement des systèmes de contrôle sur l'activité des spécialistes ou sur les stocks d'armement, en particulier les armes nucléaires tactiques, auraient pu conduire rapidement à une catastrophe, qui ne s'est heureusement toujours pas produite. Mais les trafics existent. On se souvient en particulier du scandale des réseaux d'Abdul Qadeer Khan, le père de la bombe pakistanaise. La meilleure manière de lutter contre ce type de risque est de renforcer les États et leur coopération, ce qui va partiellement à l'encontre d'autres objectifs, comme la propagation de la démocratie et des droits de l'homme.

Digression autour du pétrole

C'est au Moyen-Orient au sens large que culmine la tension entre l'idéologie et les intérêts. Mais, avant d'aborder cette région, quelques remarques à propos du pétrole et plus généralement des hydrocarbures. D'un point de vue symbolique, seuls quatre prix (en réalité, chacun d'eux en comprend une pluralité) ont une importance macroéconomique globale : le prix d'usage de la monnaie nationale (« le » taux d'intérêt), celui de « la » monnaie étrangère (« le » taux de change), celui « du » travail (« le » taux de salaire) et celui de l'énergie (« le » prix du pétrole). Comme tout prix de marché, celui du pétrole dépend de l'offre et de la demande, ainsi que du jeu des anticipations. Son explosion actuelle rappelle

les chocs pétroliers de la fin 1973, avec cette différence qu'il n'y a pas cette fois de volonté politique organisée sous-jacente. En faisant la part des mouvements spéculatifs, la situation actuelle (prix de l'ordre de 70 dollars le baril) résulte de la forte croissance de la demande de certains pays comme les États-Unis et la Chine et de la limitation de l'offre pour des raisons techniques (capacités installées), économiques (rythme d'expansion de ces capacités) ou politiques (en Irak par exemple). Cette situation était-elle prévisible ? Certainement, mais il convient de rappeler qu'au début de ce siècle, on se demandait si l'or noir pouvait durablement atteindre et *a fortiori* dépasser 15 à 17 dollars, seuil auquel on situait les besoins minimaux d'un pays comme la Russie pour boucler son budget. Aujourd'hui, les prévisionnistes assurent volontiers que le prix du pétrole n'a aucune chance de redescendre en dessous de 50 ou 60 dollars. Sans parler de l'explosion qui résulterait d'une crise politique majeure, comme le blocage du détroit d'Ormuz ou l'interruption des livraisons d'Iran. De même que dans la décennie 1970 on s'interrogeait sur les limites physiques de l'offre d'hydrocarbures à un terme rapproché, spéculait-on aujourd'hui sur le *peak oil* et le risque de voir s'effondrer l'offre de pétrole en moins d'une génération.

Ces remarques n'ont pour objet que de rappeler la nécessité de relativiser toutes les prévisions. L'histoire rétrospective des futurs² incite à la modestie. Quoi qu'il en soit des perspectives à moyen ou long terme qui ne sont pas notre sujet, la situation actuelle comprend deux aspects, comme il y a un tiers de siècle : d'une part, le risque d'une vague de « stagflation » (combinaison de récession et d'inflation), que les grandes banques centrales (la Réserve fédérale [Fed] américaine, la Banque centrale européenne [BCE]) cherchent à contrecarrer en élevant graduellement

2. B. Cazes, *Histoire des futurs*, Paris, Seghers, 1986.

les taux d'intérêt ; d'autre part, une gigantesque redistribution de richesse à partir des États rentiers. Une partie (mais non la totalité) de la prospérité actuelle de la Russie provient de la rente pétrolière et gazière. Au point que le Kremlin a décidé de rembourser sa dette extérieure par anticipation. Des pays comme le Venezuela ou la Bolivie en Amérique du Sud, ou l'Algérie en Afrique du Nord, croulent sous l'argent. Malheureusement, leurs leaders suivent la pente de la facilité et n'en profitent pas pour préparer l'avenir. Alors que les grands prêtres de la mondialisation continuent de broder sur le thème d'un marché planétaire qui en fait n'existe pas, les États les plus sensibles à la puissance – comme les États-Unis (dont le réalisme pratique ne cède jamais à l'idéologie proclamée) ou la Chine – se préoccupent d'accéder directement aux ressources, comme ils l'ont toujours fait dans l'histoire. Ainsi s'expliquent les rivalités en Asie centrale, à un premier niveau autour des pays du groupe de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS)³ – d'accord entre eux pour tenir autant que possible les États-Unis à l'écart – et, à un second niveau, entre les pays de la région eux-mêmes – par exemple l'Inde et la Chine au Kazakhstan. Toute la question des tracés des oléoducs ou des gazoducs se ramène à celle de l'accès, toujours susceptible d'être affecté par des circonstances politiques.

Les grands pays offreurs peuvent être animés par des préoccupations qui vont bien au-delà des prix. C'est aujourd'hui le cas de la Russie. Du point de vue de la demande, les trois pôles dominants de la planète sont aujourd'hui les États-Unis – de plus en plus dépendants du monde extérieur –, l'Union européenne – que nous retrouvons à propos de la Russie – et la Chine – étoile toujours montante de l'économie planétaire. On comprend ainsi qu'en un temps où l'Europe délaisse l'Afrique (on le constate entre autres dans la tragédie du Darfour où l'Organisation des Nations unies

[ONU] est aussi impuissante que dans les Grands Lacs dans les années 1990) – un continent certes encore périphérique dans le système international et qui jusqu'ici est resté relativement épargné par le virus du grand terrorisme –, les États-Unis et la Chine s'y trouvent aujourd'hui en compétition pour accéder à des ressources potentiellement immenses (hydrocarbures et plus généralement matières premières). Leur intérêt se manifeste jusque dans des pays comme la Côte-d'Ivoire ou l'Algérie. Les efforts de pénétration chinois en Afrique noire remontent aux années 1960 et donc à l'époque de Mao Zedong. Ils prennent aujourd'hui toute leur signification, la Chine étant moins encombrante que les États-Unis pour les États africains en question, et leur offrant des produits dont la qualité et les prix sont plus adaptés aux conditions locales. À ces considérations s'ajoute ouvertement, de la part des Chinois, une préoccupation de clientélisme. Pékin s'intéresse de près aux votes au sein de l'Assemblée générale des Nations unies, et développe une stratégie pour s'assurer des voix. Notons incidemment que c'est également l'un des aspects en ligne de compte pour l'éventuelle normalisation des relations entre la République populaire de Chine (RPC) et le Saint-Siège, normalisation qui permettrait d'élargir le cercle des « amis » de la Chine. Dans son entreprise de séduction des États africains, la Chine est insensible aux interdits américains, par exemple à propos du Soudan. En acquérant une véritable influence sur un tel pays, elle espère de manière générale accroître ses marges de manœuvre. Concentré sur son propre développement, l'empire du Milieu n'éprouve nul besoin de recourir à l'idéologie pour pénétrer les espaces extérieurs. Son pur réalisme, libre de toute passion liée à la politique intérieure aussi longtemps que les autorités ne décident pas d'actionner la corde nationaliste, est au contraire un atout dont il use avec maestria.

3. Chine, Russie, Kazakhstan, Kirghizstan, Ouzbékistan et Tadjikistan.

J'ai mentionné le cas de l'Algérie. Réélu en 2005 dans des conditions contestées, malade, Abdelaziz Bouteflika apparaît aujourd'hui comme un autocrate principalement soucieux d'assurer son maintien au pouvoir jusqu'au bout. Ses attaques répétées contre la France avec qui, naguère, un traité d'amitié et de coopération semblait en bonne voie, obéissent à d'obscurs calculs. Le choix d'un Premier ministre islamo-conservateur augure mal de l'accomplissement de réformes alors même que la rente pétrolière ouvre au pays des possibilités immenses. Dans sa manœuvre contre la France, le chef de l'État algérien joue la carte américaine. Les États-Unis agissent ici encore en purs réalistes, comme ils le font en Libye avec le colonel Kadhafi, considéré encore récemment comme un terroriste.

Le Moyen-Orient

Venons-en donc au Moyen-Orient, dans l'acception large de cette dénomination⁴. L'arc de crise comprend d'ouest en est : les territoires palestiniens, le Liban et la Syrie, l'Irak, l'Iran et l'Afghanistan. Au cours de l'année écoulée, la situation ne s'est améliorée dans aucune de ces entités, bien au contraire.

Escalade au Proche-Orient

Avec la réélection de George W. Bush, on avait pu espérer – certes sans trop d'illusions – que l'Administration reconduite se saisirait à bras-le-corps du problème israélo-palestinien pour une mise en œuvre effective de la « feuille de route ». Ce ne fut point le cas. Au mois d'août 2005, le gouvernement Sharon a entrepris d'exécuter son plan de retrait de Gaza, la première étape d'un mouvement unilatéral plus large. Malgré l'enthousiasme manifesté par les Palestiniens dans leur ensemble, la pertinence de cette politique est problématique. Comment croire qu'un découpage territorial décidé par les seuls Israéliens, qui plus est en laissant de côté le sort de Jérusalem, serait légitime aux yeux des Palestiniens ?

Plus grave encore du point de vue stratégique, tout retrait unilatéral de territoires laisse à l'arrière des milices incontrôlées et peut-être incontrôlables. Le processus d'Oslo prévoyait leur désarmement. Ne pas traiter la question revient à laisser, au sens propre, des bombes à retardement. Rien ne s'y opposant, Israël se confère d'ailleurs le droit de pénétrer quand il le veut dans tous les territoires palestiniens « libérés » pour « assurer sa sécurité ».

Sur le plan intérieur, la marche des événements en Israël a été perturbée en janvier 2006 par l'accident cérébral d'Ariel Sharon. Son poste a finalement échu au vice-Premier ministre, Ehoud Olmert, tout aussi faucon mais dépourvu du charisme de son illustre prédécesseur. Le 28 mars, les Israéliens plaçaient en tête de leurs propres élections le parti Kadima, créé par et pour Sharon, désormais dirigé par Olmert ainsi confirmé comme Premier ministre, tandis que l'inoxydable Shimon Pérès reprenait du service comme vice-Premier ministre, à l'âge de 83 ans. Face à la victoire du Hamas, deux attitudes extrêmes étaient concevables. L'une était d'en prendre acte et d'œuvrer pour que les nouvelles autorités palestiniennes inscrivent leur action dans la continuité, la reconnaissance de l'État d'Israël constituant un aspect essentiel de cette normalisation. L'autre était de considérer d'emblée le gouvernement élu comme un adversaire et de tout faire pour l'abattre. Le succès de la première voie supposait une bonne gestion du temps, la conversion instantanée du Hamas étant impossible. En optant pour la seconde, Israël a une fois de plus fait un choix extrême, en accord avec les États-Unis, choix en apparence contraire à l'aspiration à la paix de la majorité de sa population, mais conforme, de son point de vue, au principe de précaution. Les Européens, empêtrés dans leurs propres problèmes, n'ont pas cherché à peser mais ont mis sur pied un dispositif permettant le

4. Th. de Montbrial, *Géographie politique*, Paris, PUF, collection « Que sais-je ? », 2006.

financement des besoins les plus urgents des Palestiniens, en court-circuitant le parti au pouvoir, accepté par le Quartet. La situation paraissait malgré tout en nette amélioration avant l'incident de l'enlèvement du soldat Shalit, le 25 juin. Les efforts de Mahmoud Abbas, le président de l'Autorité palestinienne, pour rapprocher le Fatah et le Hamas sur un document commun, commençaient à porter leurs fruits. En attribuant l'enlèvement au gouvernement islamiste et en lançant en toute impunité des opérations militaires disproportionnées avec la cause, Olmert a voulu se montrer plus sharonien que Sharon, et pris le risque de relancer l'enchaînement fatal de la haine avec des conséquences incalculables. L'État hébreu a discrédité l'Autorité palestinienne et donc l'interlocuteur le plus modéré et le plus engagé en faveur de la paix. L'effondrement du Hamas, dont un tiers des ministres sont en prison, conduirait à une fragmentation incontrôlable de la société palestinienne. En attaquant massivement le Liban après la capture de deux nouveaux soldats israéliens par le Hezbollah – considéré non sans raison comme formant un État dans l'État –, Israël a confirmé sa propension à l'hyperréaction et transformé un incident en une crise majeure qui ne fait que commencer au moment où ces lignes sont écrites, et qui pourrait déborder sur la Syrie et sur l'Iran avec des conséquences incalculables.

Espoirs dans le Golfe

Près de 60 ans après la création de l'État hébreu, le conflit israélo-palestinien contribue à entretenir l'idée qu'un choc des civilisations serait inévitable, ce qui pourrait devenir à la longue un exemple quasi parfait de « prophétie autoréalisatrice ». Or, aussi perturbé qu'il soit, le Moyen-Orient est une région pleine de promesses. En ne le considérant qu'à travers le prisme de l'islamisme radical, on obtient une image grossièrement déformée

qui alimente les incompréhensions et donc les risques de conflit. C'est typiquement le cas pour l'Arabie Saoudite, que beaucoup de commentateurs décrivent depuis plus de 30 ans comme au bord d'une révolution. La société y est conservatrice et à bien des égards déplaisante du point de vue des valeurs que les Occidentaux considèrent comme universelles. Mais la Maison des Saoud est jusqu'ici parvenue à gérer habilement aussi bien les tensions internes provoquées par un développement économique et social extrêmement rapide que les difficultés extérieures résultant d'une position internationale complexe. Le pays dispose d'élites bien formées et ouvertes sur le monde, sans *a priori* systématique vis-à-vis de l'Occident. Le roi Abdallah, qui a accédé au trône en août 2005, est un véritable homme d'État et reconnu comme tel. Son âge avancé (il est octogénaire) est toutefois une source de préoccupation. S'il est vrai que des mouvements se réclamant du radicalisme islamique rencontrent du succès dans les franges les plus conservatrices de la société, il n'en est pas moins caricatural de tout ramener à une lutte à mort entre « saoudiens » et « wahhabites » comme on le fait trop souvent. La modernisation de ce pays fascinant est en route, malgré les résistances lorsqu'il s'agit par exemple d'introduire une dose de démocratie locale ou de donner des droits aux femmes. La monarchie jouit d'une grande légitimité, qu'elle parviendra à préserver si le problème de la succession est résolu convenablement. On en est encore à la génération des (nombreux) fils du fondateur du royaume, le roi Abdel Aziz, qui accèdent donc de plus en plus âgés au pouvoir suprême alors qu'ils doivent gouverner une population très jeune. Le passage à la génération suivante ou à celle d'après pose la question du choix entre de très nombreux postulants. On peut parier sur l'instinct de conservation de la famille royale. En cas d'échec, l'issue la plus vraisemblable serait une prise du pouvoir par l'armée, avec le soutien des États-Unis,

lesquels, face à une situation critique, ne s'encombreraient sûrement pas de considérations idéologiques. L'hypothèse de l'instauration démocratique d'une république islamique n'est pas d'actualité.

À la périphérie du royaume saoudien, les petits États côtiers, comme les Émirats arabes unis, manifestent leur vitalité et leur aspiration à la modernité. Dépourvus de ressources pétrolières, Dubaï cherche à développer une économie de services en prenant le risque d'une bulle financière mais avec des succès indéniables. Jusqu'à présent ces États côtiers ont échappé aux actions terroristes de grande ampleur, toujours possibles. Mais rien ne permet de juger qu'ils ne sauraient pas surmonter pareilles épreuves.

L'Irak

Le moment n'est certes pas venu où l'Irak, riche de son eau, de son pétrole et de ses hommes, pourrait accomplir les promesses que pourtant il porte toujours en lui. Au cours des derniers mois, les échéances formelles ont été respectées, mais la situation réelle du pays reste désastreuse. Une nouvelle Constitution a été soumise en octobre 2005 à 15,5 millions d'électeurs, avec succès. Fruit de difficiles compromis, elle définit un État fédéral et démocratique tout en établissant l'islam comme religion d'État et en garantissant la liberté de culte. Mais, comme tout acte juridique, une constitution ne vaut que si elle est intériorisée par le peuple auquel elle s'applique, ce qui n'est évidemment pas le cas. Une question aussi importante que celle de l'avenir des champs pétrolifères de Kirkouk demeure ouverte. Second succès apparent, les Irakiens se sont déplacés nombreux, en décembre, pour élire leurs députés. Le vote se faisant, comme il était prévisible, selon les lignes ethniques et religieuses, il s'en est fallu de peu que les chiites n'obtiennent la majorité absolue. Quatre mois après le scrutin,

le pays n'avait toujours pas de gouvernement. Critiqué par les Américains pour son manque de fermeté, un bilan économique calamiteux et une gestion laxiste du dossier sécuritaire, le Premier ministre sortant, Ibrahim Al-Jaafari, a dû jeter l'éponge fin avril. Pour le remplacer, le nouveau Parlement a finalement désigné le chiite Nouri Al-Maliki auquel il reste à démontrer qu'il pourra faire mieux que son prédécesseur. Dans un premier temps, le nouveau venu a éprouvé les plus grandes difficultés, butant sur le choix des titulaires des portefeuilles clés comme la Défense et l'Intérieur. Précisons au passage que, selon la Constitution – semblable en cela à celle du Liban depuis 1943 mais évidemment dans une autre configuration –, le Premier ministre est nécessairement un chiite, tandis que le président de la République est kurde (actuellement Jalal Talabani) et le président du Parlement un sunnite (Mahmoud Al-Mashadani).

Mais tout cela ne concerne que la superstructure. Sur le terrain, l'année 2005-2006 a vu se perpétuer, sinon s'approfondir, le chaos dans lequel l'Irak se trouve plongé depuis la chute de Saddam Hussein. Ce pays est devenu une aire de concentration de toutes les forces du terrorisme, en cristallisant les groupes issus de l'armée baasiste comme d'Al-Qaïda. Leur but commun est de chasser les occupants en leur rendant, au sens propre, la vie impossible, quitte à se déchirer entre eux par la suite pour régler le sort du pays. La guerre des nerfs entre les États-Unis et les insurgés durera aussi longtemps que les premiers n'auront pas cédé, ou que les sources de renouvellement des seconds n'auront pas été tariées. Pour que la partie ne se termine pas mal du point de vue occidental, deux conditions complémentaires sont nécessaires. La première est que l'opinion publique américaine ne se lasse pas et ne pousse pas l'exécutif à un retrait unilatéral plus ou moins masqué, qui équivaldrait à laisser une situation pire encore que celle du régime de Saddam. La seconde condition

est un assainissement de l'environnement régional. Encadré par une Syrie et surtout un Iran en conflit plus ou moins déclaré avec les États-Unis, tous deux proches du Hamas ou du Hezbollah et vraisemblablement impliqués dans leurs provocations vis-à-vis d'Israël, l'Irak est ouvert à des réservoirs extérieurs qui alimentent et élargissent la résistance, quels que soient les coups ponctuels assésés par les forces gouvernementales ou d'occupation. Ainsi le chef d'Al-Qaida en Irak, le Jordanien Abou Moussab Al-Zarkawi, intronisé en novembre 2005, a-t-il été éliminé par les Américains quelques mois plus tard. À juste titre, ni les Américains ni la population irakienne ne se sont bercés d'illusions sur les effets de cette victoire. Dans une guerre, il faut des conditions bien particulières pour que la mort d'un chef entraîne la défaite de ses troupes. Même en Tchétchénie, beaucoup plus isolée des influences extérieures que ne l'est actuellement l'Irak, l'exécution du légendaire Chamil Bassaïev au mois de juillet 2006 a peu de chances d'avoir un effet décisif sur une lutte qui apparaît actuellement comme interminable.

L'Iran, l'Afghanistan et la Corée du Nord

On voit ainsi comment toute réflexion sur l'Irak renvoie nécessairement à un cadre régional plus large, et donc à l'Iran. Dans mes « Perspectives » précédentes, j'ai présenté une analyse du bras de fer entre Washington et Téhéran à propos du nucléaire, à laquelle je n'ai rien à changer. Sur le plan conjoncturel, l'année 2005-2006 a été marquée des deux côtés par le chaud et le froid. Les États-Unis ont tantôt laissé entendre que l'option militaire « préventive » restait d'actualité, tantôt entrouvert la porte à des discussions directes sur des sujets particuliers (l'Irak), avant finalement de lancer avec l'appui de la « communauté internationale » une proposition monnayant la renonciation de Téhéran à ses

activités nucléaires « sensibles » contre des avantages non spécifiés publiquement. De son côté, conformément à sa culture, l'Iran n'a cessé de jouer au chat et à la souris, sans hésiter à aller parfois jusqu'au « bord du gouffre ». Le président Ahmadinejad a continué ses provocations à l'encontre d'Israël, voulant montrer qu'un leader chiite non arabe défendait mieux les intérêts arabes que les leaders arabes eux-mêmes, généralement sunnites. Le soutien de Téhéran au Hezbollah, au Liban, est devenu une donnée significative de la politique proche-orientale. Ce n'est pas non plus un hasard si, dans l'affaire des caricatures du prophète Mahomet dans un journal danois, au début de l'année 2006, l'Iran s'est distingué par la véhémence de ses réactions. Au-delà des péripéties au jour le jour, on assiste peut-être au début d'une renaissance durable du chiisme dans tout le Moyen-Orient, susceptible de bouleverser l'équilibre sectaire actuel et d'entraîner des luttes au cœur même de l'islam. Ce ne serait pas la moindre des conséquences de l'intervention américaine⁵. Au début du mois de mai, le même Ahmadinejad, qui n'hésite pas à donner à son pays des postures radicales, a envoyé une lettre au président Bush, à la fois arrogante et ouverte. Son destinataire a choisi d'ignorer la missive, mais la proposition transmise le 6 juin par Javier Solana au nom des cinq membres permanents du Conseil de sécurité et de l'Allemagne n'est-elle pas une forme de réponse ? Continuant ses pas de danse, la diplomatie iranienne, tout en déclarant accorder la plus grande attention à la proposition, s'est gardée de se laisser enfermer dans un calendrier imposé de l'extérieur, suscitant ainsi une fois de plus l'ire mais aussi l'embarras de Washington.

Derrière ces manœuvres, on peut dégager quelques observations. En premier lieu, les États-Unis sont à l'origine du renforcement de l'Iran des mollahs. Ils ne l'ont certainement

5. V. Nasr, « When the Shiites Rise », *Foreign Affairs*, juillet-août 2006.

pas voulu ainsi, mais ce renforcement est la conséquence des deux interventions militaires qu'ils ont suscitées, celle de 1991 pour chasser l'Irak du Koweït, et celle de 2003 pour renverser Saddam Hussein. Auparavant, les grandes puissances s'étaient gardées de choisir entre Bagdad et Téhéran, mettant en pratique, pendant la guerre de 1980-1988, le principe de l'équilibre de l'époque de l'Europe classique. Deuxième observation, largement commentée dans le *RAMSES 2006* et sur laquelle je n'insisterai donc pas davantage : la République islamique n'est pas au bord de l'effondrement. Troisièmement : aucune pacification et au-delà aucune solution durable n'est possible en Irak sans le concours de l'Iran, principalement à cause du phénomène chiite. Quatrièmement : à travers le Hezbollah, l'Iran exerce une action directe sur le Liban et se positionne donc comme un acteur du conflit israélo-palestinien. Cinquièmement : la pacification de l'Afghanistan est difficile sans l'Iran.

Arrêtons-nous un instant sur ce dernier point. L'année écoulée a vu une forte dégradation de la situation en Afghanistan. Les forces internationales d'assistance à la sécurité (environ 35 000 hommes pour un territoire une fois et demie plus grand que l'Irak) sont manifestement insuffisantes. La relève au sud du pays des forces américaines par des forces de l'OTAN a correspondu à un accroissement des violences. On assiste à un changement sensible dans les modes opératoires des insurgés : tactiques de harcèlement, attentats suicides, assassinats. La re-talibanisation est en œuvre au moins dans le sud du pays, ouvert à l'infiltration de militants liés à Al-Qaïda. L'État central est faible. Il doit partager son autorité avec les seigneurs de la guerre. La culture du pavot est en expansion massive. La population tarde à voir la reconstruction malgré les investissements considérables – mais certainement insuffisamment coordonnés – de la « communauté internationale ».

Chacun peut mesurer les conséquences potentielles d'une perte de contrôle de la situation en Afghanistan. Le lien avec l'Irak résulte des considérations suivantes. D'une part, comme on l'a vu, une question de moyens. Plus la « communauté internationale » se trouve engluée en Irak, plus sa marge de manœuvre est limitée en Afghanistan. Or, une amélioration de la situation en Irak est impossible sans le concours de l'Iran. D'autre part, de même que l'évolution en Irak dépend directement de la politique de l'Ouest (la Syrie) et de l'Est (l'Iran), celle de l'Afghanistan dépend de l'Iran et du Pakistan. Le second est aujourd'hui un allié des Américains, mais évidemment pas le premier.

En fait, l'Iran occupe une position géostratégique majeure, dont les experts de ce pays sont naturellement conscients, en tant que verrou du grand couloir méridional qui relie le monde occidental (les États-Unis, l'Europe) au monde asiatique (sous-continent indien, monde chinois). Son orientation occidentale se manifeste à travers le Moyen-Orient au sens strict. Entre les deux orientations, orientale et occidentale, se situe le débouché vers la Turquie et les espaces russes. Aux avantages de la position géographique s'ajoutent ceux des ressources énergétiques. Habités, à cause des Pahlavi (1925-1979), à considérer le pays comme tourné vers eux – alors même que ni Reza Shah, le fondateur de la dynastie, ni son fils Mohamed, ne voulurent vraiment ou ne surent accomplir une révolution kémaliste –, les Occidentaux ont oublié l'autre orientation possible, vers la Russie et la Chine.

À ce stade, il convient de faire quelques remarques sur la notion de « communauté internationale » et les raisons pour lesquelles je ne me réfère à cette locution qu'avec des guillemets⁶. Au sens rigoureux des ter-

6. Voir notamment, Th. de Montbrial, *Mémoire du temps présent*, Paris, Flammarion, 1996 ; *Quinze ans qui bouleversèrent le monde*, Paris, Dunod, 2003 (2^e édition, 2006) ; *L'Action et le système du monde*, op. cit. [1].

mes, on ne peut parler que d'une société, et non pas d'une communauté internationale. L'Organisation des Nations unies n'est qu'une organisation, comme son nom l'indique justement, et ne dispose en tant que telle d'aucune souveraineté. La souveraineté reste le propre des États. L'Assemblée générale des Nations unies vote des textes qu'aucune autorité n'est chargée d'appliquer. Cela ne signifie pas que ses résolutions n'ont pas d'importance. Elles en ont suffisamment pour que les grands États se disputent les suffrages des petits, comme nous l'avons rappelé précédemment à propos de la politique africaine de la Chine. Les véritables décisions appartiennent au Conseil de sécurité, mais elles ne sont mises en œuvre que si ses membres le veulent et si donc ils sont disposés à y consacrer des ressources, ce qui n'est pas le cas le plus fréquent. Lorsque l'on parle, à propos de l'actuelle crise sur les activités nucléaires de l'Iran, d'une prétendue volonté de la « communauté internationale », on insinue que le reste du monde serait uni dans la réprobation et prêt à châtier les mollahs. Or la réalité est sensiblement différente. Le conflit dont il s'agit est d'abord entre les États-Unis et l'Iran. Les États-Unis ont observé avec une certaine bienveillance les efforts déployés par la troïka (Allemagne, France, Royaume-Uni) vers Téhéran. Depuis leur échec – les Iraniens considèrent les Américains comme les vrais maîtres du jeu du côté occidental –, les États-Unis, le Royaume-Uni et la France se présentent d'une manière solidaire face au Conseil de sécurité. Mais ce n'est nullement le cas pour la Russie et pour la Chine, les deux autres membres permanents du Conseil.

Toutes deux s'accordent sur au moins un point avec les États-Unis et leurs alliés européens : ils ne veulent pas que l'Iran accède à l'arme nucléaire. Leur différence avec l'Amérique est qu'ils ne sont pas prêts à déclarer les hostilités au régime des mollahs et souhaitent au contraire coopérer avec lui. Celui-ci, d'ailleurs, continue d'utiliser tous les canaux

possibles pour proclamer non seulement qu'il n'a pas l'intention d'acquérir l'arme, mais que ce ne serait pas dans l'intérêt du pays. En fait l'objectif le plus vraisemblable de Téhéran est d'accéder à la maîtrise du cycle nucléaire à la fois pour des raisons économiques qui sont loin d'être absurdes, et pour se mettre en situation, si les circonstances l'y conduisaient, non pas d'utiliser la bombe, mais de l'acquérir rapidement. En cela, l'Iran suivrait l'exemple d'un État comme le Japon, qui continue officiellement de nier avoir jamais l'intention d'entrer dans le club, mais qui, en réalité, en a atteint le seuil.

Ceci donne l'occasion d'ouvrir une parenthèse et d'évoquer rapidement le nouvel incident du début de l'été avec le test de missiles auquel a procédé, sans succès, la Corée du Nord. Une fois de plus, une partie de la « communauté internationale », à commencer par les États-Unis, a agité le spectre d'une crise internationale majeure, alors qu'il s'agit de la énième réplique d'un mode de chantage que pratique Pyongyang depuis des années, en en tirant des bénéfices. J'ai suffisamment eu l'occasion de décrire cette structure de comportement stratégique pour ne pas avoir à y revenir cette année. Il suffira seulement de rappeler que la Chine, toujours le meilleur allié de la « secte » de Kim Jong-il, verrait d'un très mauvais œil un dérapage dont l'une des conséquences serait l'entrée effective du Japon dans le club nucléaire. Pour cette raison, il y a des limites à ce que Pékin peut accepter de Pyongyang et Pyongyang le sait. Mais, comme Téhéran, Pyongyang est familier des stratégies du « bord du gouffre », avec les risques qu'elles comportent.

Revenons au triangle Téhéran-Moscou-Pékin. À moins que Téhéran ne commette une grande erreur, il est vraisemblable que les deux dernières capitales s'opposeront à toute sanction au sein du Conseil de sécurité qui pourrait affecter significativement les intérêts de la première. *A fortiori* seront-elles

contre toute action militaire préventive. Ces perspectives laissent Washington avec deux options de base, sans compter le cas difficile d'une intervention militaire autonome d'Israël, toujours concevable : ou bien agir unilatéralement, en essayant de mobiliser quelques suiveurs, comme ce fut le cas en 2003 contre l'Irak ; ou bien entrer plus ou moins franchement dans un processus de négociations directes avec Téhéran, sans conditions préalables. Les circonstances ne permettent pas davantage qu'en 2005 de privilégier le premier scénario, sans que l'on puisse toutefois l'exclure. Reste donc le second. Les Iraniens savent cela. C'est pourquoi ils ne cessent de jouer avec leur adversaire, comme on l'a déjà dit, et de souffler le chaud et le froid, sans hésiter à prendre des risques sérieux.

D'un point de vue stratégique de long terme, on voit s'esquisser la possibilité que l'Iran s'oriente plus nettement vers l'Est, c'est-à-dire vers la Russie et la Chine, en développant des partenariats substantiels avec ces pays sur les plans économique et technologique, en particulier dans le domaine de l'énergie. Il ne s'agirait pas, au moins dans l'avenir prévisible, c'est-à-dire en l'absence d'événements porteurs de transformations structurelles, de former des alliances militaires. Mais point n'est besoin d'aller jusque-là pour changer significativement la face du Moyen-Orient.

Le continent européen

La Russie

Pour la Russie et pour Vladimir Poutine, l'année 2005-2006 a été sans conteste meilleure que la précédente. À l'intérieur, les difficultés structurelles demeurent considérables, en particulier dans l'ordre démographique, comme l'hôte du Kremlin l'a lui-même rappelé lors de son discours à la Nation, le 10 mai 2006. Mais la conjoncture économique est porteuse, avec un taux de croissance de l'ordre de 6 %. Les progrès sont visibles jusque dans les pro-

vinces les plus reculées comme la région de Primorskii et sa capitale Vladivostok, naguère encore complètement délabrée. Le pouvoir central affirme son autorité dans tous les domaines de l'activité nationale. En particulier, il tient en laisse les oligarques. Poutine cherche à réaliser ce que ni Gorbatchev ni Eltsine n'ont essayé de faire. Les ressources naturelles sont la principale richesse de la Russie, qui dispose en outre toujours, malgré les coupes budgétaires des années Eltsine et au-delà, d'un excellent potentiel éducatif, technique et scientifique. Le but du Kremlin est de reconstruire l'économie du pays à partir de ses ressources matérielles et humaines, l'État orchestrant l'ensemble. On peut s'étonner qu'en Europe et en particulier en France, tant de voix s'élèvent pour critiquer les Russes, comme s'il était évident que le libéralisme que l'on rejette chez soi devait s'appliquer dans ses formes les plus extrêmes à l'ancien pays des Soviétiques. En France, le temps n'est pourtant pas si loin où l'économie était dirigée par ce que Jacques Lesourne a appelé un « oligopole social » avec l'État au centre, entouré par les grandes entreprises et les syndicats. Ce système a donné de bons résultats pendant les décennies d'après-guerre. Il y a à peine plus de 30 ans, le pompidolisme en représentait la quintessence. Sous de Gaulle comme sous Pompidou, à un moindre degré sous Giscard et sous Mitterrand, l'idée de protéger les entreprises nationales (et pas seulement nationalisées) des convoitises étrangères était naturelle. Aujourd'hui encore, l'oligopole social continue de fonctionner de façon discrète mais efficace dans des secteurs sensibles comme tout ce qui gravite autour des armements, avec des cercles s'étendant jusqu'aux médias pour des raisons évidentes. Que les Américains et plus généralement ceux qui aimeraient s'appropriier les bijoux de la Russie protestent, en invoquant de grands principes où l'on retrouve toujours une certaine idée de la démocratie, n'a rien de surprenant. Mais il ne faut pas être dupe des motivations sous-jacentes. L'analyste

doit toujours s'efforcer de faire la part des choses, entre l'idéologie et les intérêts tangibles. Que les Occidentaux soient désarçonnés par la nature du nouvel oligopole social russe, notamment par les mécanismes de redistribution des revenus trop sommairement caricaturés par le seul mot « corruption », alors que la corruption pure, si l'on ose dire, n'en est pas nécessairement l'aspect le plus important, on le comprend. Il est toujours difficile de pénétrer les arcanes d'une culture étrangère, et la Russie n'appartient pas à l'aire culturelle occidentale. La diversité culturelle est une richesse qui s'oppose à l'uniformité implicite dans la vision naïve de la mondialisation, conçue comme une occidentalisation de la planète tout entière.

En pratique, Poutine – en s'appuyant sur la perspective de la réunion du G8 à Saint-Pétersbourg en juillet 2006 – a décidé de passer à l'offensive en tirant parti de ses cartes économiques. Le grand jeu a commencé au début de l'année 2006 par un bras de fer avec l'Ukraine. Comme d'habitude, les commentateurs occidentaux ont été prompts à accuser le Kremlin. Sans doute Poutine a-t-il été tactiquement maladroit en interrompant pendant quelques heures les livraisons de gaz à son voisin. Cet incident a provoqué par ricochet un sentiment d'angoisse chez les Européens, comme si la Russie post-soviétique envisageait de leur déclarer une guerre de l'énergie et de les menacer de coupures physiques, ce que l'URSS elle-même n'a jamais fait au temps de la guerre froide. Si l'on redonne aux choses leurs justes proportions, qu'y avait-il de choquant à vouloir faire payer à un client le prix du marché et à mettre un terme à des subventions dont les raisons politiques n'existaient plus, dès lors que Kiev paraissait vouloir tourner le dos à Moscou pour regarder vers Washington ou l'Europe ? Si les Occidentaux avaient été cohérents, ils se seraient empressés de compenser les subventions ainsi supprimées, ce dont il n'a bien entendu jamais été

question. La crise du gaz ukrainien est venue rappeler l'importance géostratégique du tracé des oléoducs et des gazoducs. Là encore, au nom de quoi pourrait-on critiquer Poutine de vouloir construire un tuyau reliant la Russie à l'Allemagne, à travers la Baltique, en évitant une Pologne qui, jour après jour, lui manifeste son hostilité ? C'est à l'Union européenne qu'il appartient désormais de contribuer à la sécurité énergétique de la Pologne, pour autant que Varsovie soit intéressée à s'impliquer constructivement dans cette union, ce que l'attitude des frères Kaczynski infirme dans le court terme.

Dans la grande stratégie économique qu'il tente de mettre en place, Poutine dépasse la logique des prix. Il veut accéder aux structures industrielles de ses clients. Cela implique que des entreprises russes se taillent une place dans les pays de l'Union européenne. Il convient d'interpréter l'épisode Arcelor-Severstal dans cette perspective, bien que nous soyons là dans le secteur de la sidérurgie et non de l'énergie. En fin de compte, Mittal – une affaire de famille – et Severstal – vulnérable aux aléas de la politique russe, pour les raisons précédemment exposées – manquent l'une et l'autre de transparence. Quand Arcelor a failli se marier avec Severstal, les Indiens ont accusé les Français de racisme. Après le coup de théâtre de l'abandon du « chevalier blanc », ce fut au tour des Russes d'exprimer leur indignation. Comme quoi le nationalisme économique est aussi vivace que jamais, ce qui, une fois de plus, s'accommode mal de l'idée que l'on se fait de la mondialisation. Mais la principale leçon de cet épisode est que, si la Russie entend sérieusement promouvoir la présence de ses entreprises en Europe, elle devra offrir des garanties crédibles et des contreparties sur ses propres marchés, en termes de transparence et d'accès. En ce sens, la balle est dans le camp de Moscou. On comprend que, face à deux types de risques, les actionnaires d'Arcelor aient choisi le moindre.

Ils ne voulaient pas permettre que leur société puisse un jour servir de prolongement à la politique du Kremlin. Nul ne peut reprocher aux Russes de vouloir décider à leur manière de leur destin économique. Mais, s'ils sont sérieusement intéressés par une politique d'intégration à l'Ouest, des règles du jeu doivent être négociées. Le déroulement du G8 à Saint-Petersbourg, au moment où ces lignes sont écrites, paraît de bon augure à cet égard.

La diplomatie économique de Poutine s'est également manifestée de façon moins spectaculaire et dans des conditions plus douteuses par un boycott des importations de vin en provenance des anciennes républiques soviétiques de Moldavie et de Géorgie. D'une manière générale, la Russie a resserré ses relations avec son « étranger proche », qu'il s'agisse de l'Ukraine – où la « révolution orange » n'a pas produit les fruits attendus par ses partisans et où les réseaux russes sont opérationnels, comme l'ont montré les manifestations antiaméricaines en Crimée à la fin du mois de mai –, de la Biélorussie toujours sous l'emprise d'Alexandre Loukachenko, de l'Azerbaïdjan ou des autocraties d'Asie centrale, soucieuses de maintenir les États-Unis à distance. En Tchétchénie, le Kremlin a remporté une victoire au moins symbolique avec l'élimination de Chamil Bassaïev. Tel que l'on peut voir les choses aujourd'hui, si – malgré ses dénégations répétées – Poutine choisissait de céder – comme on dit – aux pressions de ses amis et laissait voter un amendement constitutionnel, il s'acheminerait vers une réélection triomphale en 2008 et, que cela plaise ou non aux Occidentaux, ce serait bel et bien une élection démocratique.

L'Union européenne

L'Union européenne, en 2005-2006, a continué à vivre. Deux de ses membres fondateurs ont procédé à des élections générales, avec des résultats tangents – une situation de plus en

plus fréquente dans les démocraties occidentales, qui contribue souvent à leur affaiblissement. L'Allemagne a installé une « grande coalition », sous la direction d'Angela Merkel, originaire de l'ancienne République démocratique allemande (RDA). Au bout de quelques mois, le nouvel attelage semblait viable, un véritable exploit vu de France. La chancelière est arrivée au pouvoir déterminée à améliorer les rapports germano-américains, sévèrement affectés pendant la crise irakienne de 2003. Ce mouvement contribue au rapprochement d'ensemble entre l'UE et les États-Unis. Les Européens ne sont pas actuellement d'humeur à contrarier les États-Unis ou Israël, comme en atteste leur attitude face à la crise iranienne ou à l'escalade décidée par l'État hébreu suite aux provocations du Hamas et du Hezbollah, les deux catégories d'événements étant d'ailleurs vraisemblablement liées. En Italie, la coalition de centre gauche menée par Romano Prodi a battu, également de justesse, celle de l'homme d'affaires Silvio Berlusconi, lequel a eu du mal à reconnaître sa défaite. Sans nullement s'éloigner des États-Unis, le nouveau chef du gouvernement attache davantage d'intérêt que son prédécesseur à l'Union européenne, dont il a présidé la Commission mais dont la relance ne figure pas pour autant en tête de ses préoccupations actuelles. Troisième grand pays fondateur, la France, qui ne s'est pas remise du choc du référendum du 29 mai 2005, se dirige à travers les tempêtes vers les élections de mai 2007 d'où sortira une nouvelle configuration.

Les tendances en Europe centrale sont préoccupantes. La Pologne, dont le paysage politique a été renouvelé aux élections de septembre et décembre 2005, manifeste une dérive populiste et nationaliste. La nouvelle équipe dirigée par les frères Kaczynski (Lech, président de la République, et Jaroslaw, chef du gouvernement) se méfie ouvertement de la Russie mais également de l'Allemagne. Elle veut elle aussi se rapprocher des États-Unis.

Le chef de l'État tchèque, Vaclav Klaus, anti-européen notoire, a trouvé en Lech Kaczynski un allié. Tous deux ont tenu conjointement à exprimer leurs réticences à l'égard de l'« unification totale du continent européen ». Il faut comprendre par ces termes que ces deux États entendent mener des politiques principalement nationales. La République tchèque a eu ses propres élections ambiguës, laissant aux communistes un rôle d'arbitre. En Slovaquie, l'arrivée d'une coalition « rouge-brune » après les élections législatives du 17 juin compromet les réformes libérales menées par le Premier ministre chrétien-démocrate sortant Mikulas Dzurinda et pourrait raviver une hostilité latente à l'égard des minorités hongroise et rom. Tout cela montre que l'Union européenne n'est pas actuellement en situation de pavoiser et fait comprendre que sa voix dans les grandes affaires du monde ne soit pas très audible, alors même qu'elle apporte significativement son concours à des opérations de soutien économique ou de maintien de la paix, comme à Aceh en Indonésie – ce dont les opinions publiques ne sont même pas conscientes. Aucune initiative forte ne sera possible avant les élections françaises de 2007.

Pendant ce temps, dans les Balkans, l'avenir du Kosovo constitue un enjeu de taille. Depuis la guerre, la « communauté internationale » a investi 25 fois plus d'argent et 50 fois plus de troupes par habitant dans cette seule province qu'en Afghanistan. Après la fin de la « solution provisoire » issue de la résolution 1244 des Nations unies, en 1999, il s'agit de faire en sorte que cet investissement massif porte ses fruits. Toute solution qui ne tournerait pas la page avec le passé est exclue du point de vue des Albanais. Mais un exode massif des Serbes serait catastrophique. Les puissances parties du groupe de contact, au cœur des négociations, estiment que les réalités sur le terrain font de l'indépendance « conditionnelle » la seule option viable.

Des divergences sont cependant apparues au sein du groupe : Moscou, initialement conciliante, tout en soulignant que le Kosovo était un « cas unique », conteste la date butoir de 2006 fixée par l'ONU, jugée artificielle. Elle rejoint là une fois de plus Belgrade, laquelle agite la menace d'une sécession des Serbes de Bosnie et la perspective d'un retour des ultra-nationalistes au pouvoir dans le cas où une indépendance mal conçue serait avalisée. Sa position au Conseil de sécurité lors du vote de la résolution qui se substituera à la résolution 1244 demeure une inconnue. Quant aux États-Unis, ils demeurent inflexibles sur la conclusion des négociations du statut final avant la fin 2006 et exercent de fortes pressions sur les Serbes.

Les malheurs de la Serbie n'en finissent pas. Pour couronner le tout, le 21 mai 2006, le Monténégro a rompu l'union scellée avec elle il y a trois ans et, partant, des liens qui remontaient à 1918. C'est la seconde mort de la Yougoslavie. Le Monténégro va à présent se concentrer sur ses problèmes économiques, avec, pour ligne d'horizon, l'entrée dans l'Union européenne.

On ne doit pas sous-estimer l'importance des événements balkaniques. La Serbie souffre cruellement de son isolement et se sent pestiférée, ce qui est fort dangereux à terme pour l'Europe tout entière, tandis que les morceaux issus de l'éclatement désormais complet de la Yougoslavie (Croatie, Macédoine, Monténégro) s'attendent à rejoindre l'Union. Déjà, au XIX^e siècle, les géopoliticiens de l'époque se préoccupaient de la taille optimale des États et dénonçaient la multiplication d'unités politiques trop petites. Les unités allemande ou italienne se sont construites en partie pour remédier à cet inconvénient. Nous continuons actuellement à vivre les conséquences centrifuges de la chute de l'empire soviétique mais aussi, paradoxalement, celles de la construction européenne qui avantage massivement les petits et pousse donc à la fragmentation. Le

jugement conventionnel du moment est qu'au-delà de la Croatie, l'élargissement de l'Union européenne est interrompu pour longtemps. La digestion de la Roumanie et de la Bulgarie, dont les Vingt-Cinq semblent ne pas vouloir retarder l'entrée malgré de réels problèmes, va dans le sens de ce jugement. Les négociations avec la Turquie ont (comme avec la Croatie) commencé en octobre 2005 mais nul ne peut prédire le tournant qu'elles prendront dans les prochaines années. Malgré les pressions de la Pologne ou de la Lituanie, on voit mal les Vingt-Cinq, ou demain les Vingt-Sept, s'embarquer dans l'adhésion de l'Ukraine, laquelle ne sait pas elle-même où elle en est. Pourtant, comment imaginer que l'on puisse tourner le dos aux Balkans qui rêvent de nous rejoindre, quitte à nous rendre la vie difficile une fois dans la maison, à l'instar, le plus récemment, des Polonais ou des Tchèques ? Si l'on ajoute à cela que le fonctionnement de l'UE est grippé depuis le rejet du Traité constitutionnel, on comprend que nous sommes littéralement dans une impasse.

Le nouveau système international

Que peut-on dire succinctement de la structure du système international qui se dévoile progressivement sous nos yeux⁷ ? Tout d'abord, comme toujours pour un système, il convient de distinguer entre son « cœur » et sa « périphérie ». D'une manière générale, dans mes « Perspectives » année après année, je me concentre essentiellement sur le cœur, non que les unités appartenant à la périphérie ne soient pas dignes d'intérêt, mais parce que – par définition – les événements qui les affectent n'ont pas *a priori* de portée planétaire. Ainsi doit-on pour le moment continuer à classer la plupart des pays d'Amérique latine, d'Afrique ou du Pacifique dans la « périphérie ». Le cœur est constitué d'un ensemble d'unités politiques, recouvrant à peu près l'Amérique du Nord, le continent eurasiatique, ainsi que le ruban qui va de l'Afrique du Nord au Moyen-Orient. Ces

unités politiques forment un ensemble plus stable que les systèmes dont ils font partie, lesquels se succèdent plus rapidement dans le temps. Elles entretiennent entre elles des relations coopératives ou conflictuelles. Pour certaines, en quelque sorte le « noyau » du cœur, les relations coopératives sont solidifiées par une volonté commune de préserver la stabilité structurelle du système lui-même face au risque d'anarchie, quelle qu'en soit l'origine ou la nature. Le noyau est moins stable que le cœur lui-même. Il s'agit donc pour ses membres d'empêcher une anarchie susceptible de générer des phénomènes agressifs échappant au contrôle des États, comme le terrorisme international. Quelles que soient par ailleurs leurs rivalités, les unités du noyau ont intérêt à ce que toutes soient suffisamment fortes pour éviter leur propre éclatement.

Les États-Unis restent l'unique superpuissance de la planète, avec ses attributs économiques et militaires lui permettant de projeter rapidement la force n'importe où sur la planète, et à ce titre le monde peut être qualifié de « monopolaire ». Mais ils ne sauraient constituer à eux seuls le noyau car la puissance américaine rencontre des limites, comme on le voit actuellement avec les conséquences de l'occupation de l'Irak. Un ensemble d'unités politiques forme, avec les États-Unis, l'ossature du noyau. La plupart sont des États qui peuvent différer fortement les uns des autres en raison de l'histoire et de la géographie. Quelques-uns se rattachent à la famille des démocraties libérales. Il s'agit typiquement des États-Unis, des membres de l'Union européenne, du Japon et de l'Inde. D'autres sont des démocraties illibérales, des régimes autoritaires ou encore traditionnels. On y trouve des pays aussi divers que la Russie, la Chine, le Pakistan ou certains des États du Moyen-Orient. À l'inverse du monde « bipolaire »

7. Pour certains des concepts utilisés dans cette section, voir : Th. de Montbrial, *L'Action et le système du monde*, op. cit. [1].

du temps de la guerre froide, le noyau et le cœur du nouveau système international ne se laissent pas diviser en deux « camps ». Le souci de préservation commun aux membres du noyau amortit leurs rivalités ou *a fortiori* contient leurs conflits (entre les États-Unis et la Chine, entre le Pakistan et l'Inde, etc.) sans les éliminer. Tous les éléments du noyau sont d'accord pour tenter d'interdire une action potentiellement déstabilisante d'un État appartenant au cœur mais pas à son noyau, comme actuellement l'Iran, ce qui n'empêche pas en l'occurrence Moscou ou Pékin de jouer leurs propres cartes vis-à-vis de Téhéran. Dans cet exemple, tout le jeu de Téhéran est d'éviter de se mettre dans une situation telle que le noyau soit obligé d'exercer son réflexe de survie à ses dépens.

Le grand perdant, dans le système ainsi structuré, est le multilatéralisme. Non que l'ONU soit morte ni même moribonde. Elle exerce un rôle d'appoint, en mettant au service des unités politiques dans leur ensemble un instrument irremplaçable mais rarement

décisif. La réalité mais aussi la modestie de ce rôle sont bien illustrées (ce n'est qu'un exemple parmi d'autres) au Timor-Leste. L'intervention de l'ONU en a permis l'indépendance en 2002, mais dans l'indifférence générale l'organisation internationale a laissé le micro-État dépourvu de toute expérience étatique et d'élites formées à l'exercice du pouvoir. Il est vrai que le Timor-Leste appartient à l'extrême périphérie du système international. La société internationale s'organise avec l'ONU, mais ce n'est pas l'ONU qui organise la société internationale, ce en quoi son nom même paraît hélas anachronique. Je ne puis que terminer en répétant ceci : de « communauté internationale », il ne saurait être aujourd'hui question autrement que comme d'une figure de style.

Thierry de Montbrial,
membre de l'Académie
des sciences morales et politiques,
directeur général de l'Ifri,
16 juillet 2006