

Institut français des relations internationales

ifri

ramses

2020

Rapport annuel mondial sur le système économique et les stratégies
Sous la direction de Thierry de Montbrial et Dominique David

Avec 8 vidéos

DUNOD

Publié par Dunod pour l'Institut français des relations internationales

La rédaction de cet ouvrage a été achevée à la mi-juillet 2019. *RAMSES 2020* est une œuvre collective, créée à l'initiative de l'Ifri, au sens de l'article 9 de la loi n° 57 298 du 11 mars 1947.

© Institut français des relations internationales, 2019

www.ifri.org

Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution réservés pour tous pays.

Directeur de la publication : Thierry de Montbrial, président de l'Ifri.

Illustration de couverture : © Shutterstock.com

Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, 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 autorisation 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, 2019

11, rue Paul Bert, 92240 Malakoff

www.dunod.com

ISBN 978-2-10-080113-8

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

Partie 2 Trois enjeux pour 2020

35

Les mers dangereuses

40

L'Amérique latine en fusion

94

Le multilatéralisme a-t-il un avenir ?

142

Partie 3 Le monde en questions

197

États-Unis

198

Europe

210

Migrations

226

Russie/NEI

234

Moyen-Orient/Maghreb

242

Afrique

254

Asie

266

Économie

286

Climat/Énergie

290

Numérique

294

Partie 4 Repères

303

Chronologie 2018-2019

304

Le monde en cartes

320

Le monde en chiffres

337

Table des matières

Partie 1 Perspectives

par *Thierry de Montbrial*

(avec vidéo ▶) 15

Partie 2 Trois enjeux pour 2020

35

Du théâtre vivant, sans scénario identifié

par *Dominique David*

(avec vidéo ▶) 36

» Les mers dangereuses

Une prospective du transport maritime 40
Antoine Frémont

L'océan, un espace numérique convoité ? 46
Camille Morel

Écologie des espaces maritimes 52
Françoise Gaill

La mer, un espace militairement contesté (avec vidéo ▶) 58
Morgan Paglia

Piraterie maritime : espaces, formes et évolutions 64
Sébastien Benotti

Le corridor maritime d'Asie orientale 70
César Ducruet et Justin Berli

La montée en force navale de la Chine 76
Corentin Brustlein et Alice Ekman

Les espaces maritimes du Moyen-Orient 82
Amin Tarzi

La stratégie maritime de la Russie 88
Pavel Baev

» L'Amérique latine en fusion

- L'Amérique latine en a-t-elle fini avec la doctrine Monroe? (avec vidéo ▶) 94
Laurence Nardon
- Amérique latine : la démocratie à la dérive 100
Olivier Dabène
- Les néo-populismes latino-américains 106
Renée Fregosi
- L'Amérique latine face à la déferlante évangélique 112
Lamia Oualalou
- Trafic de drogues et violences à la hausse en Amérique latine 118
Sabine Guez et Marie-Esther Lacuisse
- Bolsonaro : le grand malaise du Brésil 124
Silvio Cascione et Bruno Reis
- Mexique : la « quatrième transformation » 130
Ilan Bizberg
- Venezuela : un objet de politique internationale 136
Thomas Posado

» Le multilatéralisme a-t-il un avenir ?

Sous la direction d'Éric-André Martin

- Les trajectoires du multilatéralisme 142
Pierre Grosser
- Nations unies : que reste-t-il du multilatéralisme ? 148
Alain Dejammet
- Le système commercial multilatéral sous pression 154
Françoise Nicolas
- Le multilatéralisme au secours des biens publics mondiaux 160
Carole Mathieu
- La diplomatie des clubs 166
Serge Sur
- L'Europe multilatérale au défi de la puissance (avec vidéo ▶) 172
Éric-André Martin
- Trump est-il une menace pour la puissance des États-Unis ? 178
Julien Tourreille

La problématique des sanctions internationales 184

Denis Bauchard

L'ordre nucléaire international est-il menacé ? 190

Corentin Brustlein

Partie 3

Le monde en questions 197

ÉTATS-UNIS

Le paysage politique américain avant la présidentielle de 2020 198

Corentin Sellin

L'administration Trump et les relations transatlantiques 202

Benjamin Haddad

Les États-Unis et le Moyen-Orient 206

Maya Kandel

EUROPE

Brexit : trois scénarios 210

Vivien Pertusot

Les relations franco-allemandes après Aix-la-Chapelle 214

Hans Stark

La stabilité allemande en question 218

Hans Stark

Les pays d'Europe centrale et les défis de l'intégration 222

Krzysztof Soloch

MIGRATIONS

Quelle gouvernance mondiale des migrations ? **(avec vidéo ▶)** 226

Christophe Bertossi et Matthieu Tardis

La politique européenne d'immigration 230

Matthieu Tardis

RUSSIE/NEI

La Russie de Poutine, an 20 234

Tatiana Kastouéva-Jean

L'Ukraine de Volodymyr Zelensky 238

Anne de Tinguy

MOYEN-ORIENT/MAGHREB

Syrie : peut-on déjà reconstruire ? <i>Dorothee Schmid</i>	242
Le Qatar dans la crise du Golfe <i>Emma Soubrier</i>	246
Algérie : transition impossible ? <i>Dalia Ghanem-Yazbeck</i>	250

AFRIQUE

L'extension du terrorisme au Sahel <i>Alain Antil</i>	254
La domination de l'ANC en Afrique du Sud <i>Victor Magnani</i>	258
L'Éthiopie d'Abiy Ahmed <i>Clélie Nallet</i>	262

ASIE

Chine : l'émergence d'un pôle <i>Alice Ekman</i>	(avec vidéo ▶) 266
Péninsule coréenne : une détente durable ? <i>Rémy Hémez</i>	270
Narendra Modi et les relations indo-pakistanaïses <i>Isabelle Saint-Mézard</i>	274
Le Japon à l'aube d'une ère nouvelle ? <i>Céline Pajon</i>	278
L'Asie du Sud-Est : tensions et inquiétudes <i>Sophie Boisseau du Rocher</i>	282

ÉCONOMIE

Les vingt ans de l'euro <i>Anne-Laure Delatte</i>	286
--	-----

CLIMAT/ÉNERGIE

Climat, biodiversité et instabilité <i>Hugo Le Picard</i>	290
--	-----

NUMÉRIQUE

L'affaire Huawei <i>Julien Nocetti et John Seaman</i>	294
--	-----

GAFAs : sous feux croisés
Julien Nocetti

(avec vidéo ▶) 298

Partie  4

Repères

303

Chronologie 2018-2019

304

Le monde en cartes

320

Le monde en chiffres

337

Index

354

L'équipe du RAMSES 2020

362

Les vidéos du RAMSES 2020

Découvrez 8 interviews exclusives sur votre smartphone grâce au QR code placé sur les textes correspondants.

Perspectives, p. 15

Thierry de MONTBRIAL

- Dans quelle mesure la compétition sino-américaine structure-t-elle dès aujourd'hui le système international ?
- La diplomatie de Donald Trump est-elle une diplomatie américaine classique revue par les tweets ?
- Le contexte international actuel est-il favorable à une affirmation croissante de l'identité européenne ?



Du théâtre vivant, sans scénario identifié, p. 36

Dominique DAVID

Présentation des dossiers phares du RAMSES 2020 :

- Les mers dangereuses ;
- L'Amérique latine en fusion ;
- L'avenir du multilatéralisme.



La mer, un espace militairement contesté, p. 58

Morgan PAGLIA

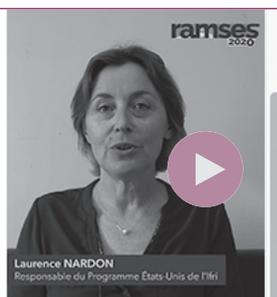
- Quelle est aujourd'hui l'importance stratégique des espaces maritimes ?
- Quels sont les espaces maritimes déterminants pour la compétition internationale ?
- Quels sont les acteurs dominants de cette compétition ?



L'Amérique latine en a-t-elle fini avec la doctrine Monroe ?, p. 94

Laurence NARDON

- Donald Trump a-t-il vraiment modifié les relations États-Unis/Amérique latine ?
- L'immigration « latino » est-elle un problème de fond – autre qu'électoral – pour les États-Unis ?
- Quel est le poids réel, aujourd'hui, de la Chine en Amérique latine ?



L'Europe multilatérale au défi de la puissance, p. 172

Éric-André MARTIN

- Peut-on dire que l'UE est un acteur multilatéraliste par excellence ?
- Être multilatéraliste, pour l'UE, n'est-ce pas un aveu de faiblesse ?
- Quel rôle peut jouer l'UE pour sauvegarder un multilatéralisme en danger ?



Quelle gouvernance mondiale des migrations ?, p. 226

Christophe BERTOSSI

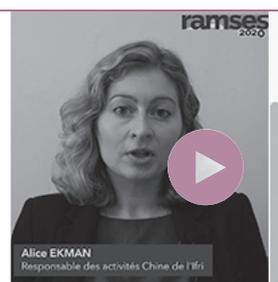
- Qu'apporte de nouveau le Pacte de Marrakech ?
- Comment s'expliquent les réticences de certains États vis-à-vis de ce pacte ?
- Le Pacte de Marrakech ébauche-t-il une gouvernance collective des migrations ?



Chine : l'émergence d'un pôle, p. 266

Alice EKMAN

- La compétition Chine/États-Unis est-elle vraiment devenue structurante pour le système international ?
- La Chine propose-t-elle un modèle alternatif au modèle occidental ?
- Qui sont aujourd'hui les amis de Pékin ?



GAFAs : sous feux croisés, p. 298

Julien NOCETTI

- Les reproches formulés aujourd'hui contre les GAFAs sont-ils nouveaux ?
- Les GAFAs font-ils peser des menaces sur la démocratie ?
- Taxer les GAFAs, est-ce les réguler ?





Partie





Perspectives

par Thierry de Montbrial

Perspectives



La compétition sino-américaine : phénomène structurant mais non déterminant du système international

Année après année, la compétition entre les États-Unis et la Chine apparaît plus clairement comme le phénomène structurant du système international des prochaines décennies. Les États-Unis disposent de tous les ingrédients de la puissance, et d'abord des outils du pouvoir : les ressources et la capacité de les mobiliser. Ils ont la volonté d'exercer ce pouvoir pour atteindre leurs buts¹. Je pense d'ailleurs que, si l'on peut parler d'une grande stratégie américaine depuis la Seconde Guerre mondiale, elle peut se résumer² dans l'affirmation constante d'une supériorité technologique et d'une supériorité militaire absolues (les deux étant indissolublement liées). La dimension militaire n'a rien perdu de son importance, mais s'y ajoute désormais l'arme économique, devenue redoutablement efficace grâce ou à cause du progrès technologique. Le recours systématique à cette arme a été théorisé par des stratégestes américains comme Robert Blackwill³. La Chine est encore loin du niveau américain en ce qui concerne les ressources et la capacité de les mobiliser. Mais elle montre de plus en plus ouvertement sa volonté de puissance (passage à l'acte), de préférence sur le mode indirect : acculer l'adversaire et l'amener à se soumettre sans avoir à l'écraser. Les cultures stratégiques des deux États sont très différentes.

Ces derniers mois ont également montré combien la diplomatie chinoise a gagné en influence, notamment au sein de l'Organisation des Nations unies (ONU), qu'il s'agisse d'étouffer Taïwan à petit feu en la privant un à un de ses derniers soutiens étatiques dans l'Organisation, en intimidant souvent avec succès les entreprises pour qu'elles fassent figurer l'île sur leurs sites comme partie intégrante de la République populaire de Chine (RPC), ou encore en réussissant à imposer son candidat à la tête de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), ce qui n'avait rien d'évident. Et puis, il y a l'idéologie. On se souvient de l'engouement des intellectuels de gauche pour le maoïsme, dans les

1. J'utilise ici les concepts de pouvoir et de puissance tels que je les ai définis dans *L'Action et le système du monde*, 4^e édition, Paris, Presses universitaires de France, collection « Quadrige », 2011.

2. T. de Montbrial, *Vivre le temps des troubles*, Paris, Albin Michel, 2017, p. 122-125.

3. R. D. Blackwill et J. M. Harris, *War by Other Means*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2016.

années 1960 et 1970. Aujourd'hui, c'est le succès objectif de la RPC depuis les réformes de Deng Xiaoping qui suscite l'admiration, bien au-delà du traditionnel clivage gauche/droite, et conforte les défenseurs des « démocraties illibérales », dont certains marquent des points au sein même de l'Union européenne (UE).

Pour toutes ces raisons, nombre d'observateurs et d'analystes, occidentaux ou non, manifestent leur anxiété face à la montée de la Chine, qu'il est devenu banal de comparer à celle de la Prusse dans le système européen du XIX^e siècle. Ce souci ne date pas d'hier. Il figurait en tête de la liste des défis que George W. Bush était invité à relever par le patron de la Central Intelligence Agency (CIA) de l'époque au début de son premier mandat, en janvier 2001. Les attentats du 11 Septembre ont fait dérailler le train, et la « guerre contre le terrorisme » n'a cessé d'embrouiller la scène stratégique depuis près de deux décennies. Avec le président Trump, la question chinoise est revenue au premier plan, et selon toute vraisemblance elle y restera longtemps.

Un affrontement entre deux empires

La façon la plus concise de présenter la compétition sino-américaine dans la moyenne ou la longue durée consiste à la voir comme un affrontement entre deux empires⁴. L'expression peut choquer ceux pour qui un empire ne peut être que l'aboutissement (toujours temporaire !) d'un processus de conquêtes territoriales par la force. Les États-Unis ont certes beaucoup utilisé la force pour soumettre leurs adversaires, sans trop se soucier des dommages collatéraux. Mais l'Alliance atlantique ou le traité de sécurité mutuelle avec le Japon n'ont jamais été, ni de près ni de loin, des constructions impériales au sens précédent de ce terme. Pourtant, si l'on généralise la notion d'empire en appelant ainsi tout ensemble d'unités politiques dont l'interdépendance est structurée autour d'un acteur dominant unique, et visant unilatéralement à s'étendre territorialement même avec l'assentiment des pays candidats – comme aujourd'hui le système « euro-atlantique » –, comment nier le caractère impérial de la république américaine, que soulignait déjà Raymond Aron il y a plus de quatre décennies⁵ ?

Comment qualifier autrement non seulement la survie mais l'extension de l'Alliance atlantique une trentaine d'années après la disparition des causes qui en avaient été à l'origine, alors que la Russie n'est plus que l'ombre de ce que fut l'URSS ? Comment expliquer que les États-Unis demandent à leurs alliés européens, asiatiques ou autres, de les payer pour leur défense, d'acheter des armements américains, tout en leur déniaient l'autonomie stratégique, celle-ci commençant au niveau des moyens ? Dans la formulation de ce genre de questions, l'ombre du général de Gaulle est omniprésente. Et s'il est un reproche que les Atlantistes contemporains font à la Russie post-soviétique – bien sûr, ils ne le disent pas de cette façon –, c'est de se vouloir encore indépendante, et en ce sens gaulliste...

Quant à la Chine, on l'appela « Empire du Milieu » précisément en raison de l'histoire de sa construction territoriale, qui inclut aujourd'hui de vastes espaces hétérogènes comme le Xinjiang ou le Tibet. Sans oublier, de nos jours, les revendications sur Taïwan. Sans oublier, non plus, l'importance en général des Chinois

4. C'est le point de vue que j'ai adopté pour mon discours d'ouverture de la Conférence du 40^e anniversaire de l'Ifri, le 10 avril 2019, à la Sorbonne.

5. R. Aron, *République impériale. Les États-Unis dans le monde (1945-1972)*, Paris, Calmann-Lévy, 1973.

d’Outre-mer, sans lesquels la renaissance économique du pays à partir de l’élimination de la Bande des Quatre après 1976 n’aurait sans doute pas été possible. Certains pensent que, si le développement économique de la RPC se poursuit assez longtemps sans accroc majeur, le « confetti chinois » qu’est Singapour se retrouvera un jour dans l’escarcelle de Pékin. On n’en est pas là.

Ce qui est nouveau en termes d’une grande stratégie quasiment dévoilée, c’est que, tout en continuant à se penser au milieu, la Chine a entrepris de développer ses tentacules dans le monde entier, à travers par exemple la Belt and Road Initiative (BRI), une intensification des efforts vers l’Europe centrale et orientale (17 pays européens dont 12 membres de l’UE⁶) – sans négliger Monaco qui vient d’adhérer à la 5G de Huawei –, ou encore vers l’Afrique, sans oublier non plus l’ambition arctique pour laquelle elle se heurtera aux États-Unis, à la Russie et, qui sait, à l’UE... Ce nouvel aspect de la grande stratégie du régime communiste s’inscrit dans l’idée que la Chine n’a pas encore tiré tout le parti possible de la mondialisation libérale, dont elle a magistralement bénéficié grâce à son entrée, sans doute trop généreusement octroyée, au sein de l’Organisation mondiale du commerce (OMC). Aujourd’hui encore, elle ne saurait pas substituer rapidement la demande intérieure aux exportations, et le pays est encore loin de l’indépendance technologique, comme l’a révélé l’affaire des semi-conducteurs de Huawei.

Le système international reste hétérogène, global, multipolaire et complexe

Je reviendrai plus loin sur ces questions, en discutant certains aspects de la diplomatie transactionnelle de Donald Trump. Pour le moment, je m’en tiendrai à quelques remarques complémentaires sur le système international dans son ensemble. Tout d’abord, même si la politique extérieure du 45^e président des États-Unis a augmenté le niveau d’anxiété et d’incertitude des dirigeants économiques et politiques partout sur la planète, il est encore trop tôt pour parler sérieusement de dé-globalisation. Ainsi les chaînes de valeur de nombre de grandes entreprises internationales souffrent-elles, mais leur remise en cause radicale n’est pas à l’ordre du jour. Ce ne serait tout simplement pas faisable, ou plutôt dé-faisable, dans le temps court. À ce stade, personne n’y a encore intérêt.

Pour autant, à plus long terme, on aurait tort de décréter la dé-globalisation impossible. Ne voit-on pas certains États, comme justement la Chine, exercer un contrôle de plus en plus orwellien sur leurs citoyens ? Cela est rendu possible par les progrès de la technologie. Ne voit-on pas également Mark Zuckerberg, fondateur de Facebook, longtemps libertaire comme tous les pionniers des réseaux sociaux, prendre aujourd’hui des positions favorables à la réglementation du Net – à laquelle en effet il faudra bien aboutir, mais le chemin sera long – ? À long terme, la reconstitution des blocs est concevable⁷. Mais actuellement, la mort de la mondialisation ou globalisation n’est pas à l’ordre du jour et la compétition sino-américaine n’est pas sur le point de se réduire à une réplique d’un monde purement bipolaire, qui n’a d’ailleurs jamais vraiment existé même aux temps les plus

6. Bulgarie, Croatie, Estonie, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Macédoine, Serbie.

7. Je renvoie à mon discours d’ouverture de la World Policy Conference 2017, disponible sur : www.wordpolicy-conference.com.

durs de la guerre froide ; ou à une sorte de *condominium*, comme disait Michel Jobert – le ministre des Affaires étrangères de Georges Pompidou – en exprimant sa crainte que la détente américano-soviétique se fasse sur le dos de l'Europe. On était alors au début des années 1970.

Dans le contexte actuel, près d'un demi-siècle après, la confrontation sino-américaine, facteur structurant du système international des prochaines décennies comme je l'ai dit, n'empêche pas ce système de rester hétérogène, global, multipolaire et complexe⁸. Dans ce qui suit, j'insisterai surtout sur la multipolarité.

Inde, Japon, Vietnam, Russie et Arabie Saoudite

Quelques exemples illustreront ce point. Tout d'abord l'Inde, dont la conversion au libéralisme remonte au début des années 1990. La victoire écrasante de Narendra Modi aux élections du 23 mai 2019 contre le parti du Congrès national indien de Rahul Gandhi est singulière. Sur le plan politique, ces élections ont été marquées par les coups les plus bas, le recours sans retenue aux *fake news*, l'exacerbation du nationalisme hindou et des sentiments antimusulmans, la haine du voisin pakistanais, et j'en passe. Ceux qui croyaient encore au mythe de la non-violence comme état naturel dans « la plus grande démocratie du monde » en sont une fois de plus pour leurs frais. Cela dit, on peut s'attendre à ce que Modi persiste dans les réformes nécessaires à la poursuite du développement économique, dont il est d'ailleurs possible que la réalité soit plus modeste qu'on ne l'a dit (la même remarque est souvent faite à propos de la Chine). L'un des plus grands défis pour Modi est l'amélioration du sort des plus pauvres. De ce point de vue non plus l'Inde n'est pas unique.

Le grand dessein de Narendra Modi est de porter son pays au deuxième rang économique mondial vers le milieu du siècle. Pour autant, aucune grande stratégie claire n'accompagne cette ambition qui, actuellement, sur le plan géopolitique, se contente d'affirmer l'Inde comme puissance régionale et de compléter son traditionnel jeu de bascule entre la Russie d'un côté, le Pakistan et la Chine de l'autre, tout en lorgnant davantage vers les États-Unis. D'un point de vue historique, la rivalité entre l'Inde et la Chine est l'un des grands marqueurs de la géopolitique mondiale. L'Inde est ainsi un excellent exemple de « pôle » dans un système international toujours multipolaire.

Deuxième exemple : l'île du Soleil levant. Avec l'abdication de l'empereur Akihito s'est achevée l'ère Heisei dont le début, en 1990, avait coïncidé avec l'arrêt brutal de la croissance japonaise. On était alors à la veille du tournant libéral de l'Inde et du décollage économique du sous-continent. La nouvelle ère – dont le nom Reiwa, qui signifie « ère de la belle harmonie », a fait polémique dans le contexte d'un monde plutôt discordant – s'ouvre dans une ambiance économique, démographique et géopolitique lourde de nuages. Ainsi s'explique, au moins en partie, la longévité politique exceptionnelle de Shinzo Abe. Celui-ci incarne le renouveau nationaliste d'un pays sans doute vieillissant et durement concurrencé, mais qui n'en reste pas moins la troisième puissance économique mondiale et dont les capacités militaires, déjà considérables, se renforcent.

8. Voir : *Vivre le temps des troubles*, op. cit., p. 153 et suivantes, ainsi que les « Perspectives » des précédentes éditions du RAMSES.

Sur ce plan, et contrairement par exemple à l'Allemagne, le Japon se montre de plus en plus audacieux. En tête de ses intérêts vitaux figurent la Chine et la Corée. On a écrit que Tokyo et Pékin, ces éternels voisins, s'étaient réconciliés lors du sommet du G20 à Osaka sur le dos de Washington. Un tel jugement est naïf. Les deux États sont des rivaux de toujours, et le principe de la *balance of power* suffit à expliquer que le Japon continue d'avoir besoin de l'alliance américaine. La Chine, qui excelle dans l'art du réalisme, le comprend fort bien. Mais les Japonais, comme les autres alliés des États-Unis, ont appris progressivement qu'ils ne pouvaient pas s'en remettre entièrement à Washington. Cela aussi, les Chinois le savent. Et tous deux savent également qu'aucune solution durable pour la péninsule coréenne ne pourra émerger sans le concours des principaux acteurs régionaux concernés, parmi lesquels la Russie. On est bien loin ici de l'idée d'un monde bipolaire.

Toujours en Asie, le cas du Vietnam est lui aussi fort intéressant. Voilà un État dont les relations avec l'Empire du Milieu ont toujours été difficiles, pour des raisons que les bases de la géopolitique (idéologie relative aux territoires) suffisent à expliquer. À l'époque de la décolonisation, l'épisode de la guerre du Vietnam a pu faire illusion dans l'esprit des Occidentaux, obnubilés par la perspective de l'extension implacable du communisme. À cette époque, on pouvait croire que les facteurs classiques de la géopolitique, principalement marqués par la géographie et par l'histoire, seraient durablement étouffés par la déferlante de l'idéologie communiste. Il a d'ailleurs fallu du temps aux analystes occidentaux pour prendre toute la mesure du schisme sino-soviétique. Toujours est-il qu'au Vietnam comme ailleurs, on en est revenu à des réalités plus traditionnelles.

*La multipolarité,
un concept
toujours pertinent*

Hanoi s'est rapproché de Washington, mais n'entend pas se laisser enfermer dans les mailles d'un filet tendu par un nouveau G2. D'où l'importance du traité de libre-échange conclu le 30 juin 2019 entre le Vietnam et l'UE, qui élargit la marge respiratoire de l'ancienne colonie française. Certes, un traité de commerce n'est pas une alliance militaire, mais dans la phase actuelle où le multilatéralisme commercial est en recul, les accords de ce type revêtent une signification géopolitique qu'ils n'ont pas toujours. Plus généralement, on entrevoit un point sur lequel je reviendrai par la suite : dans un système international de plus en plus structuré par la compétition entre les États-Unis et la Chine, l'UE constitue potentiellement un bassin d'attraction pour tous les États soucieux d'échapper à l'emprise excessive de l'un comme de l'autre. Je dis potentiellement, car l'Union n'a toujours pas digéré sa mutation, non préparée, consécutive à la chute de l'URSS.

J'ajouterai deux autres remarques pour justifier la pertinence toujours actuelle du concept de multipolarité. La première concerne la Russie, dont l'économie souffre des sanctions infligées par les Occidentaux pour la punir de sa posture vis-à-vis de l'Ukraine. Le fléchissement de la popularité de Vladimir Poutine – ou tout simplement sa lassitude – suscite quelques interrogations sur les élections présidentielles de 2024. Il se dit beaucoup à Moscou que Poutine pourrait se préparer une sortie comparable à celle de Noursoultan Nazarbaïev au Kazakhstan, et l'on spéculé déjà sur des noms de personnalités post-soviétiques susceptibles de lui succéder au Kremlin.

Pour le moment, deux points me paraissent solides. D'une part, la Russie a largement réussi à retrouver une place éminente dans le concert des nations. Elle a obtenu sa réintégration au Conseil de l'Europe, au grand dam de Volodymyr Zelensky, l'acteur comique élu à la présidence de l'Ukraine le 21 avril 2019, dont on attend avec curiosité qu'il fasse ses preuves. D'autre part, le rapprochement entre Moscou et Pékin, en conséquence de la nouvelle mini-guerre froide avec les Occidentaux, a jusqu'ici beaucoup servi les intérêts de la puissance montante, ce qui n'est pas viable à long terme. Sur ce long terme, les intérêts russes et chinois sont antinomiques, ne serait-ce que pour des raisons géographiques : une Sibérie regorgeant de richesses naturelles et vide de population face à la muraille humaine chinoise. Et, sur le plan le plus large, le cœur de la Russie n'a jamais cessé de battre plutôt du côté de l'Europe.

Une question délicate ne manquera pas de se poser de plus en plus explicitement : qui dit rapprochement futur avec « l'Europe » signifie-t-il rapprochement avec « les Occidentaux » ? Cette question a toujours été esquivée, ce qui allait de soi à l'époque soviétique. Mais le monde continue à se transformer, et la perspective du Brexit ouvre des horizons nouveaux. La Grande-Bretagne – dont la politique étrangère traditionnelle était de favoriser, ou d'entretenir, la division sur le continent, et pas seulement pour protéger la route des Indes – s'est-elle convertie depuis la Seconde Guerre mondiale jusqu'à résister à la tentation de créer une nouvelle relation spéciale avec les États-Unis, à un moment où un président Trump ne mâche pas ses mots quand il s'agit de dénigrer l'UE ? Réfléchir à l'avenir, c'est analyser les dits mais aussi affronter les non-dits. Et il y a beaucoup de non-dits entre nous, à l'intérieur de l'UE, avec ou d'ailleurs sans la Grande-Bretagne.

Un nouveau rôle pour l'Arabie Saoudite ?

Comme dernier exemple, je prendrai l'Arabie Saoudite. Après une longue révolution au sein de la famille royale – laquelle n'est peut-être pas totalement achevée –, elle apparaît aujourd'hui comme l'une des grandes puissances du Golfe persique, à côté de l'Égypte, d'Israël, de l'Iran et de la Turquie. L'homme fort du royaume, le prince Mohammed Ben Salman, a suivi son mentor Mohammed Ben Zayed, le prince héritier d'Abou Dabi. Il affiche le choix de la modernité, qu'il s'agisse de combattre les Frères musulmans ou de s'engager dans un ambitieux plan de développement pour l'horizon 2030.

Mohammed Ben Salman, ayant fraternisé avec Jared Kushner, le gendre de Donald Trump, s'est engagé dans une sorte d'alliance avec les États-Unis, l'État hébreu, et dans une certaine mesure l'Égypte. Le but principal de cette alliance est, à ses yeux, de casser définitivement (s'il est permis de parler ainsi en histoire) les tendances hégémoniques de l'Iran. Pour Trump, l'enjeu principal, lié à la politique intérieure américaine, est israélien : il s'agit premièrement de protéger Tel-Aviv (ou plutôt, pour lui : Jérusalem) des menaces de Téhéran, et deuxièmement de « résoudre » le problème palestinien selon les termes de ses amis du Likoud. Les objectifs de Washington et de Riyad se recouvrent, mais ne coïncident pas. Le roi Salman, qui n'a pas encore complètement quitté la scène, a joint ses efforts à ceux du président américain pour tirer son fils d'un mauvais pas après les remous suscités par l'horrible affaire Khashoggi. Mais il l'aurait aussi sermonné au sujet du plan Kushner, refusant que le royaume abandonne complètement la cause des Palestiniens, pour désespérée qu'apparaisse, de plus en plus, cette dernière.

Je veux en venir à ceci. Un coup de théâtre est toujours possible, mais il est assez vraisemblable que le moment approche où Mohammed Ben Salman se sera approprié la totalité des pouvoirs, que son père soit vivant ou mort. Pour autant, doit-on penser que le prince ou roi Mohammed sera un fidèle sujet du président Donald ou de ses successeurs ? Je ne le crois pas un instant. Après avoir consolidé un pouvoir autoritaire, sinon absolu, le maître de l'Arabie aura le temps devant lui. Déjà Riyad flirte avec la Russie dans l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), mais aussi avec la Chine dont les ambitions dans le Golfe sont palpables. Bref, qu'on aime ou pas les méthodes de son souverain de fait, l'Arabie est devenue l'une des clés du système multipolaire, car les effets de sa puissance se font sentir sur la planète tout entière, qu'il s'agisse de la lutte contre le terrorisme ou de l'économie de l'énergie.

J'ai voulu montrer à travers ces exemples qu'en dépit de la perspective d'un affrontement durable entre les deux « empires », américain et chinois, le système international n'était pas près de se réduire à un avatar du système de la guerre froide, lequel, répétons-le, n'a d'ailleurs jamais été strictement bipolaire. Le plus important est la tendance qui semble se renforcer vers un retour à la géopolitique traditionnelle, c'est-à-dire antérieure à la Seconde Guerre mondiale. Ceci, en raison de la liquéfaction, voire même de la vaporisation, de l'idéologie communiste, mais aussi à cause de l'affaiblissement progressif des institutions de la gouvernance politique et économique mondiale, à une époque où l'accélération incessante du progrès technologique imposerait, au contraire, leur renforcement – l'exemple le plus frappant étant la 5G, dont on a beaucoup parlé ces derniers mois. C'est pourquoi, malgré son caractère encore peu probable, je n'hésite pas à inclure parmi les scénarios des prochaines décennies celui du retour à un monde divisé en blocs.

La diplomatie

Reste un point majeur. On confond souvent relations internationales et diplomatie (cela est vrai même chez certains historiens), alors qu'on devrait réserver le second terme à cette partie des relations internationales qui traite des principes et de la conduite des négociations. Celles-ci s'exercent toujours dans un cadre coutumier ou juridique. Le cadre coutumier, en partie symbolique comme le protocole, est aussi important que peuvent l'être dans la vie ordinaire le respect des « bonnes manières » – tenue vestimentaire, attitude à table, formules de politesse, etc. Certes, les codes évoluent, comme tout. Et un acte de transgression peut avoir ses raisons. Il n'en reste pas moins que ces codes sont importants. Il ne s'agit pas de simple psychologie. François Mitterrand, qui n'avait pas la politesse des rois, trouvait normal de faire longuement attendre ses homologues et cette incivilité n'a pas provoqué de guerre – du reste, il a mal réagi le jour où il a dû faire anti-chambre auprès du roi Hassan II...

Trump a introduit le recours systématique à l'insulte publique et au *tweet* comme langage et support de sa diplomatie. Chacun peut comprendre que cela puisse affecter négativement les relations. Plus grave : comment croire que ces nouvelles manières introduites par le chef de l'État le plus important du monde puissent ne pas susciter des effets d'imitation, comme en Italie le vociférant Matteo Salvini avec ses accents mussoliniens ?

En diplomatie, la forme et le fond sont inséparables. L'un des grands acquis de l'après Seconde Guerre mondiale semblait être le développement de la diplomatie multilatérale, dont l'importance croissante s'expliquait par l'augmentation de l'interdépendance, et donc la multiplication des effets externes de toute nature des actions de chaque État les uns sur les autres. Une interdépendance qui, avec la mondialisation, a non seulement changé de degré, mais encore de nature. Sauf quelques égarés, plus personne ne conteste aujourd'hui le changement climatique, dont les effets sont de mieux en mieux compris. Pourtant, malgré des succès de vitrine comme celui de la COP21 portée par la France, et en dépit d'un savoir-faire développé au cours des décennies, l'effectivité du droit international dans des domaines aussi complexes que celui du climat est faible. Ce qui l'est moins, c'est l'action des organisations non gouvernementales (ONG), et les mouvements comme peut-être celui autour de la jeune Suédoise Greta Thunberg. Les entreprises n'attendent pas les États pour « verdir » leurs stratégies, au nom de leurs intérêts privés bien compris. L'impact d'une opinion publique qui tend, sous certains aspects, à se mondialiser, se fait sentir ici ou là, et encore tout récemment à New York, dont le maire vient d'annoncer des mesures pour réduire drastiquement la consommation d'énergie dans les gratte-ciel.

Si l'existence d'une opinion publique mondiale se confirme et se renforce dans les prochaines décennies, l'actuel droit international mou pourra servir de matrice à l'élaboration d'un droit plus dur, et contraignant. Mais tout cela s'étendra dans la durée, et entre-temps le réchauffement climatique deviendra une réalité de plus en plus sensible, à laquelle il faudra tant bien que mal s'adapter. Sans oublier les méfaits de bien d'autres phénomènes d'interdépendance, souvent plus prosaïques, comme l'accumulation des déchets ou la pollution des océans.

Quel que soit le bilan du président Donald Trump au jour de son départ de la Maison-Blanche, on peut d'ores et déjà affirmer qu'en jetant par-dessus bord les principes éprouvés de la diplomatie et les acquis du multilatéralisme, il s'est rendu coupable d'une faute majeure, dont l'humanité aura du mal à se remettre. À moins qu'après lui les États-Unis ne ressentent le devoir de mettre les bouchées doubles à titre de réparation. L'espoir est toujours permis.

L'an III de l'ère Trump

Troquer ou transformer

Dans un de ses livres, le professeur américain Joseph Nye – qui occupa d'importantes fonctions dans l'administration de Jimmy Carter – explique que, du point de vue de la politique extérieure, les présidents des États-Unis se répartissent en deux catégories : ceux pour qui la diplomatie est une suite de transactions ; et ceux qui cherchent à transformer tout ou partie du système international⁹. Les présidents de la première catégorie agissent comme des commerçants, dont ils partagent les traits psychologiques. Leur cadre préféré est le bilatéral, plus ou moins mis en scène comme chez les marchands de tapis. Leur mode opératoire est

9. J. S. Nye, *Presidential Leadership and the Creation of the American Era*, Princeton, Princeton University Press, 2013.

le troc : je te donne ceci et tu me donnes cela en échange. Chacun des deux utilise tous les moyens à sa disposition – éventuellement l’intimidation par le chantage ou la menace – pour obtenir plus en payant moins. À la limite, en ne payant rien du tout. Sur un ton pacifique, le roi du Maroc Hassan II, lors d’un entretien qu’il m’avait accordé en 1986, m’avait ainsi présenté sa conception en matière de diplomatie. Les présidents de la seconde catégorie veulent « changer le monde ». Ce fut le cas du président Wilson au lendemain de la Première Guerre mondiale. Il raisonnait en juriste qu’il était.

La distinction de Nye peut sembler trop tranchée. Un commerçant peut chercher à transformer le cadre dans lequel s’effectuent ses transactions – une démarche familière aux banquiers par exemple. Inversement, même l’élaboration d’un simple communiqué au G20 suppose quelques transactions. Et que dire des traités qui ont mis fin à la Première Guerre mondiale ! Au cours du G20 d’Osaka fin juin 2019, Shinzo Abe a lâché un peu de lest sur le climat pour obtenir davantage de la part de Trump sur le commerce. En fait, les présidents qui veulent changer le monde ressemblent moins à des juristes qu’à des entrepreneurs. Le commerçant veut un profit immédiat ; l’entrepreneur cherche d’abord à construire une œuvre singulière qui ait des chances de s’inscrire dans la durée. Rares sont les entrepreneurs qui sont de bons commerçants et réciproquement. Qu’on pense, aujourd’hui, aux difficultés du génial Elon Musk.

Présidents américains : entre commerçants et entrepreneurs ?

Revenons à la présidence des États-Unis et à Donald Trump. Nul ne peut douter que ce dernier soit de la catégorie des commerçants, des marchands de biens. Dans ses actions de politique étrangère, on dirait que son but est toujours de gagner immédiatement de quoi augmenter sa réserve électorale. D’ailleurs, les *mid-term elections* ont préservé ses chances de réélection fin 2020, qui paraissent actuellement fort sérieuses. Son approche transactionnelle de la politique étrangère y est certainement pour beaucoup. En tout cas actuellement. On cherchera vainement dans ses discours et interventions quelque esquisse de processus, ou d’architecture, visant à améliorer la gouvernance mondiale dans la durée, sujet dont il ne semble pas même reconnaître la pertinence. Ce qu’il veut, c’est faire les meilleurs *deals*, commerciaux dans les cas les plus simples, avec ses partenaires – amis ou ennemis –, et les faire valoir auprès de son électorat. En matière proprement politique, il se limite à quelques objectifs simples à formuler, et également porteurs devant les urnes, comme empêcher l’immigration *via* le Mexique ou interdire les armes nucléaires et leurs vecteurs à la Corée du Nord ou à l’Iran.

Trump est aussi un opportuniste. Ainsi aurait-il bien voulu qu’au Venezuela Juan Guaidó gagne contre Nicolás Maduro. Mais quand la chose lui est apparue plus compliquée qu’il le croyait, il a reculé, et Maduro est toujours là. Il est aussi arrivé à la Maison-Blanche avec quelques idées générales claires : par exemple ne pas intervenir militairement à tort et à travers à l’instar de ses prédécesseurs marqués par le néoconservatisme. C’est pourquoi il n’est pas allé déloger le dictateur de Caracas. Ainsi, à ce jour, n’est-il intervenu militairement ni en Iran, ni bien sûr en Corée, malgré les démanagements de son Conseiller national pour la sécurité, le très va-t-en-guerre John Bolton. En le recrutant, Trump n’avait pas nécessairement l’intention de le suivre. En cela, il est un vrai chef.

Il se dégage de l'action de Donald Trump un curieux mélange de détermination et d'indétermination, qui pourrait conduire à des accidents, comme en Iran. Trump n'est pas fait pour la complexité. Un autre aspect de son caractère en politique est son absence totale d'intérêt pour la question des valeurs, si sensible aux yeux des Européens qui voudraient croire que les Américains leur ressemblent. D'ailleurs, l'idéalisme politique européen a vite atteint ses limites. L'hypocrisie est le trait le mieux partagé de part et d'autre de l'Atlantique. Mais chacun est hypocrite à sa manière.

Les succès de Trump : deux exemples

Dans la mesure où l'attention de Donald Trump reste fixée sur l'échéance de l'élection présidentielle de 2020, il n'est pas surprenant que sa diplomatie transactionnelle ait déjà porté de beaux fruits, et d'abord dans l'ordre commercial. Face au chantage et à la menace, face au rouleau compresseur de la Maison-Blanche, que pouvaient faire le sémillant Premier ministre canadien Justin Trudeau ou le tout nouveau président mexicain Andrés Manuel López Obrador ? Mais la raison du plus fort n'est qu'accessoirement une question de personnes. La domination de l'Amérique du Nord par les États-Unis est une réalité géographique et historique. Trump a donc aisément gagné son pari de refonte de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), rebaptisé Accord Canada–États-Unis–Mexique (ACEUM). J'ai toutefois envie d'ajouter : à vaincre sans péril, on triomphe sans gloire... La gloire se rattache à l'idée qu'on se fait du long terme. Or, le long terme n'est pas un concept trumpiste.

Plus frappante encore est la seconde victoire du 45^e président américain contre le Mexique, obtenue elle aussi en recourant à l'arme de la dissuasion économique. Il ne sera pas nécessaire de construire entièrement le fameux mur : désormais les Mexicains vont se charger directement, et à leurs propres frais, d'empêcher les candidats latino-américains à l'émigration d'atteindre la frontière mexico-américaine. Pour cela, rien de plus efficace que de les bloquer à l'entrée au Mexique.

Trump n'aurait pas ainsi tordu le cou de son grand voisin du Sud s'il n'avait pas pensé, ce faisant, augmenter ses chances de réélection. La culture américaine en matière d'immigration se distingue de l'europpéenne. Les Américains se font une idée précise de l'immigration utile du point de vue de leur intérêt national. Les Européens dissimulent leur embarras idéologique derrière une rhétorique ambiguë, comme celle du Pacte de Marrakech. En dépit ou à cause de son imprécision – les deux sans doute –, ce pacte a d'ailleurs suscité quelques remous, et même la chute du gouvernement belge de Charles Michel. Le mur de Trump n'a pas eu à céder devant celui, purement virtuel et encore, des défenseurs des droits humains. De leurs côtés, les gouvernements européens ne restent pas inertes face au flux des réfugiés et à l'immigration, en payant la Turquie ou en agissant directement en Libye ou dans les pays du Sahel. Mais ils tentent de rester les plus discrets possible pour ne pas alimenter une querelle devenue un symbole de la distinction entre démocraties « libérales » et « illibérales ».