

ramses

Algeria-Educ.com

9782100542871

La rédaction de cet ouvrage a été achevée à la mi-juillet 2009. *RAMSES 2010* est une œuvre collective, créée à l'initiative de l'Ifri, au sens de l'article 9 de la loi n° 57298 du 11 mars 1947.

© Institut français des relations internationales, 2009

Ifri.org

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

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



institut français
des relations
internationales

ramses

Rapport annuel mondial sur le système économique et les stratégies

Sous la direction de Thierry de Montbrial et Philippe Moreau Defarges

DUNOD

Publié par Dunod pour l'Institut français des relations internationales

Table des matières

p. 7	Avant-propos
p. 9	Perspectives, par <i>Thierry de Montbrial</i>
p. 26	PARTIE 1 : ÉCONOMIE MONDIALE <i>sous la direction de Jacques Mistral</i>
p. 29	Espoirs de reprise, risques persistants – <i>Jacques Mistral</i>
p. 32	(Encadré : Pourquoi n'ont-ils rien vu venir ? – <i>Denise Flouzat</i>)
p. 34	Les banques centrales – <i>Christian de Boissieu</i>
p. 38	L'industrie bancaire – <i>Olivier Pastré</i>
p. 42	Les politiques de relance – <i>Michel Aglietta</i>
p. 47	Le G20 – <i>Benoît Cœuré</i>
p. 51	Le commerce international – <i>Jean-Marc Daniel</i>
p. 55	Crise et mondialisation – <i>Jacques Mistral</i>
p. 60	PARTIE 2 : ÉNERGIE ET CLIMAT <i>sous la direction de Maïté Jauréguy-Naudin, Jacques Lesourne et William C. Ramsay</i>
p. 63	Quel avenir pour les politiques énergétiques ? – <i>William C. Ramsay</i>
p. 66	Réguler le climat – <i>Cécile Kérébel</i>
p. 72	Charbon – <i>Susanne Nies</i>
p. 79	Énergies nucléaire et renouvelables – <i>Christian Schülke</i>
p. 86	Le marché du carbone – <i>Maïté Jauréguy-Naudin</i>
p. 93	Changement climatique – <i>Jacques Lesourne</i>
p. 96	PARTIE 3 : ÉTATS-UNIS <i>sous la direction de Laurence Nardon</i>
p. 99	Obama, Bush et la « résilience » américaine – <i>Laurence Nardon</i>
p. 102	Politique intérieure – <i>François Vergniolle de Chantal</i>
p. 107	Les États-Unis de Barack Obama – <i>Yannick Mireur</i>
p. 112	Politique de défense – <i>Anne-Henry de Russé</i>
p. 117	Relations transatlantiques – <i>Laurence Nardon</i>
p. 121	États-Unis/Asie – <i>Valérie Niquet</i>

p. 126 **PARTIE 4 : EUROPE**

sous la direction de *Philippe Moreau Defarges*

- p. 129 Des frontières multiples – *Philippe Moreau Defarges*
- p. 132 Union européenne – *Philippe Moreau Defarges*
- p. 138 Allemagne – *Anne-Lise Barrière*
- p. 143 Élargissement – *Kerry Longhurst*
- p. 148 Crise et migrations internationales – *Christophe Bertossi*
- p. 153 Espace – *Laurence Nardon*
- p. 157 Russie – *Tatiana Kastouéva-Jean*

p. 162 **PARTIE 5 : MOYEN-ORIENT/MAGHREB**

sous la direction de *Loulouwa Al-Rashid* et *Dorothee Schmid*

- p. 165 La crise perpétuelle ? – *Loulouwa Al-Rashid* et *Dorothee Schmid*
- p. 168 Les fonds souverains arabes – *Loulouwa Al-Rashid* et *Dorothee Schmid*
- p. 173 Le Hamas – *Jean-François Legrain*
- p. 178 Égypte – *Marie Duboc*
- p. 182 Iran – *Clément Therme*
- p. 187 Algérie – *Khadija Mohsen-Finan*

p. 192 **PARTIE 6 : ASIE**

sous la direction de *Valérie Niquet*

- p. 195 L'Asie dans la tempête globale – *Valérie Niquet*
- p. 198 (Encadré : Corée du Nord – *Marianne Péron-Doise*)
- p. 200 Chine – *Hélène Le Bail*
- p. 204 Japon – *Céline Pajon*
- p. 209 Inde – *Olivier Louis*
- p. 214 (Encadré : L'accord nucléaire indo-américain – *Gilles Boquérat*)
- p. 215 Asie de l'Est – *Françoise Nicolas*

p. 220 **PARTIE 7 : AFRIQUE**

sous la direction d'*Alain Antil*

- p. 223 Le retour des militaires ? Une fausse question – *Alain Antil*
- p. 226 L'Afrique et la crise – *Anne Guillaume-Gentil*
- p. 231 La crise alimentaire – *Alain Antil*
- p. 236 Des guerres aux conflits – *Thierry Vircoulon*
- p. 240 Piraterie maritime – *Philippe Moreau Defarges*
- p. 245 Crises sanitaires – *Aline Leboeuf*
- p. 250 Afrique du Sud – *Thierry Vircoulon*
- p. 254 Zimbabwe – *Thierry Vircoulon*

p. 256 **PARTIE 8 : AMÉRIQUE LATINE**

sous la direction de Javier Santiso

p. 259 Le continent sud-américain n'est plus l'arrière-cour des États-Unis – *Javier Santiso*

p. 262 L'Amérique latine face à la crise globale – *Javier Santiso*

p. 267 Brésil – *Octavio de Barros*

p. 272 Venezuela – *Carlos Quenan*

p. 276 Bolivie – *Veronica Calvo*

p. 280 **REPÈRES**

p. 282 Chronologie – Juillet 2008-juillet 2009

p. 296 Le monde en cartes

p. 314 Le monde en chiffres

p. 324 Index

p. 334 L'équipe de *RAMSES 2010*

Avant-propos

RAMSES 2008, le 26^e rapport annuel de l’Ifri, a marqué une modernisation profonde. *RAMSES 2010* poursuit et approfondit cette métamorphose, tout en satisfaisant toujours deux exigences : appréhender rigoureusement les évolutions et les ruptures du système international ; demeurer proche des lecteurs, nombreux et divers, qui, eux aussi, changent.

Cette nouvelle édition est plus condensée, plus maniable, plus facile à utiliser. Elle reste cependant fidèle à la démarche *RAMSES* : clarté, exhaustivité, exposé complet des questions avec tous les éléments et les arguments en présence. L’esprit demeure le même : faire entrer le lecteur dans l’actualité internationale en respectant et même en accompagnant sa liberté de jugement et de choix. *Éclairer, ne rien imposer.*

Les « Perspectives » de Thierry de Montbrial

Le rapport s’ouvre par les « Perspectives » de Thierry de Montbrial, directeur général de l’Ifri. Il s’agit d’un tour d’horizon de l’actualité internationale, avec une priorité : mettre en lumière, expliquer et discuter les évolutions relatives à la gouvernance planétaire.

Un panorama complet : 8 parties, 53 articles

Ce sont ensuite 53 *articles*, précis et synthétiques, écrits par les meilleurs spécialistes ; les jeunes chercheurs sont privilégiés afin d’apporter *un regard neuf* sur des enjeux qui occupent parfois la scène internationale depuis des décennies. Ces textes sont regroupés en 8 *parties* : Économie mondiale, Énergie et climat, États-Unis, Europe, Moyen-Orient/Maghreb, Asie, Afrique, Amérique latine. Le plan est ajusté chaque année en fonction de l’actualité.

Sont toujours couverts :

- *les grands problèmes mondiaux* : crise économique, régulation financière, recomposition de la gouvernance planétaire, changement climatique, place et rôle des États-Unis, etc. ;
- *les dossiers régionaux* : les grandes questions ayant dominé l'année en cours sont analysées ;
- enfin, *l'évolution des principales entités politiques* : États-Unis, Russie, Chine, Inde, Union européenne, Brésil, etc.

Le lecteur peut aisément circuler dans *RAMSES* et retrouver le point ou le pays qui l'intéresse.

« Repères » : un appareil documentaire allant à l'essentiel

Comme les précédents, *RAMSES 2010* se clôt sur un *appareil documentaire fournissant les chiffres essentiels* dans les domaines suivants : démographie, économie, sécurité. Des données politiques les complètent : démocratie, stabilité de l'État, corruption.

La partie cartographique est enrichie : richesse et démographie mondiales, recensement systématique des conflits sur la planète, avec des gros plans sur les plus significatifs.

Plusieurs cartes photographient *des évolutions majeures du système international et de son organisation* : les interdépendances mondiales, les principaux émetteurs de CO₂ dans le monde, la production d'électricité dans le monde, le déploiement de la puissance américaine, l'Union européenne, les relations de l'UE avec son voisinage.

RAMSES 2010 garde tous les outils pour faciliter son usage, notamment une chronologie (juillet 2008-juillet 2009) et un index très complet.



Perspectives

Dressant un bilan des 20 dernières années dans mes *Perspectives de RAMSES 2009*, je concluais que le *xxi*^e siècle commençait en 2008. À un *xx*^e siècle politiquement court (de la fin de la Première Guerre mondiale à la chute de l'Union soviétique et de l'empire russe) a succédé une période de transition. C'est cette période qui vient de s'achever. Le nouveau monde, dans lequel nous sommes maintenant pleinement engagés, peut être caractérisé par trois adjectifs : multipolaire, hétérogène (il convient de distinguer entre hétérogénéité et diversité) et global¹.

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

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

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

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

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

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

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

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

La rupture économique

LA NATURE ET LES CAUSES DE LA CRISE

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

sont imprévisibles². Au début de l'été 2008, des alertes graves s'étaient déjà manifestées dans le système financier, particulièrement sur le marché hypothécaire du *subprime*, mais une préoccupation conjoncturelle était le risque inflationniste, lequel ne se matérialisait pas seulement dans certains marchés d'actifs, mais aussi dans le secteur des ressources primaires, principalement le pétrole. L'éclatement de la « bulle », qui s'est produit ensuite et a provoqué entre autres la faillite de Lehman Brothers – sans que l'Administration américaine, elle-même moribonde, ne cherche à s'y opposer –, a laissé une situation chaotique nous ramenant effectivement, en termes de comparaison, aux années 1930. Ce n'était certes pas la première expérience d'éclatement d'une bulle³. Certaines ont des conséquences durables, comme celle qui mit fin au « miracle japonais » autour de 1990 et dont le pays du Soleil Levant ne s'est toujours pas remis. Depuis la Seconde Guerre mondiale, cependant, aucune n'a eu l'ampleur de celle qui frappe actuellement le monde entier.

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

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

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

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

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

Dans le cadre de la pensée financière « néoclassique », aussi bien l'innovation technologique à travers les produits dérivés que la spéculation, considérée comme l'analyse rationnelle du risque, étaient interprétées comme des contributions majeures à l'efficacité globale de l'économie. Telle fut typiquement la vision d'Alan Greenspan – président de la Réserve fédérale américaine (Fed) entre 1987 et 2006 –, devenu un « hyper-gourou » dont les moindres gargouillis avaient un retentissement colossal dans l'univers de l'argent. Par une de ces ironies dont l'histoire est généreuse, Alan Greenspan a publié ses mémoires d'autosatisfaction à l'orée de la crise⁴.

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

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

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

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

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

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

LES RÉPONSES

J'en reviens aux événements. La crise du *subprime* fut donc la cause immédiate de l'effondrement du système, selon le pire des scénarios imaginables. Les marchés cessant de fonctionner, c'est tout le circuit économique qui s'est grippé. Les nouvelles normes de comptabilité aidant, les livres des entreprises devinrent illisibles. La méfiance se répandit. Dans un premier temps, les gouvernements donnèrent l'impression d'avoir perdu la tête. Parmi les notions autrefois mises en avant par Keynes, figure celle des « esprits animaux », justement remise au goût du jour par George Akerlof, un autre prix Nobel, et Robert Schiller⁵. Fort heureusement, les banques centrales, principalement la Fed, sous la houlette de Ben Bernanke, et la Banque centrale européenne (BCE), sous la direction de Jean-Claude Trichet, n'hésitèrent pas à baisser massivement les taux d'intérêt et à recourir à des méthodes « non conventionnelles » en se substituant, pour des montants considérables, au système bancaire défaillant. Dans l'avenir, elles seront sans doute conduites à mener des politiques beaucoup plus subtiles et diversifiées au-delà de celle, traditionnelle, consistant à fixer les taux d'intérêt à

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

QUELQUES MOTS SUR LA SCIENCE ÉCONOMIQUE

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

Les savoirs actuels ne conduisent pas à des représentations globales des systèmes économiques, dans leur ensemble suffisamment fiables pour guider correctement la gouvernance de nos sociétés. Comme pour les autres politiques publiques, il faut donc s'inspirer de l'expérience (typiquement, des banques centrales) et du bon sens, autant que de la science. Et les citoyens concernés par les débats en ces matières doivent se rappeler que les économistes, même les plus illustres, ne dominent véritablement qu'une tranche du savoir. Le prix Nobel ne récompense pas des éditoriaux dans la presse d'opinion, mais des travaux précis et le plus souvent très techniques. Quand il se fait journaliste, le prix Nobel Paul Krugman est l'égal d'un Martin Wolf⁶, le très réputé éditorialiste du *Financial Times*, ou encore d'un George Soros, le fameux spéculateur⁷. C'est aussi ce qui explique que les célébrités ne soient pas toutes d'accord sur des questions aussi basiques que la conduite de la politique monétaire. On a coutume de dire qu'à l'intérieur d'un cercle de savoir, les gens ne discutent que de ce qu'ils ne savent pas. Cela est vrai en mathématiques, en physique... et en économie ! Mais peut-être certains économistes, plus sensibles que d'autres à la tentation médiatique, pèchent-ils davantage par orgueil, en prétendant connaître ce que finalement ils ignorent. Ils contribuent ainsi, certains volontairement peut-être, à des constructions idéologiques vouées, comme toutes les bulles, à l'éclatement...

L'espérance Obama

L'ANTITHÈSE DE GEORGE W. BUSH

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

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

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

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

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

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

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

L'ISLAM

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

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

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

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

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

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

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

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

LE DÉSARMEMENT NUCLÉAIRE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LEADERSHIP AMÉRICAIN ?

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

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

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

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

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

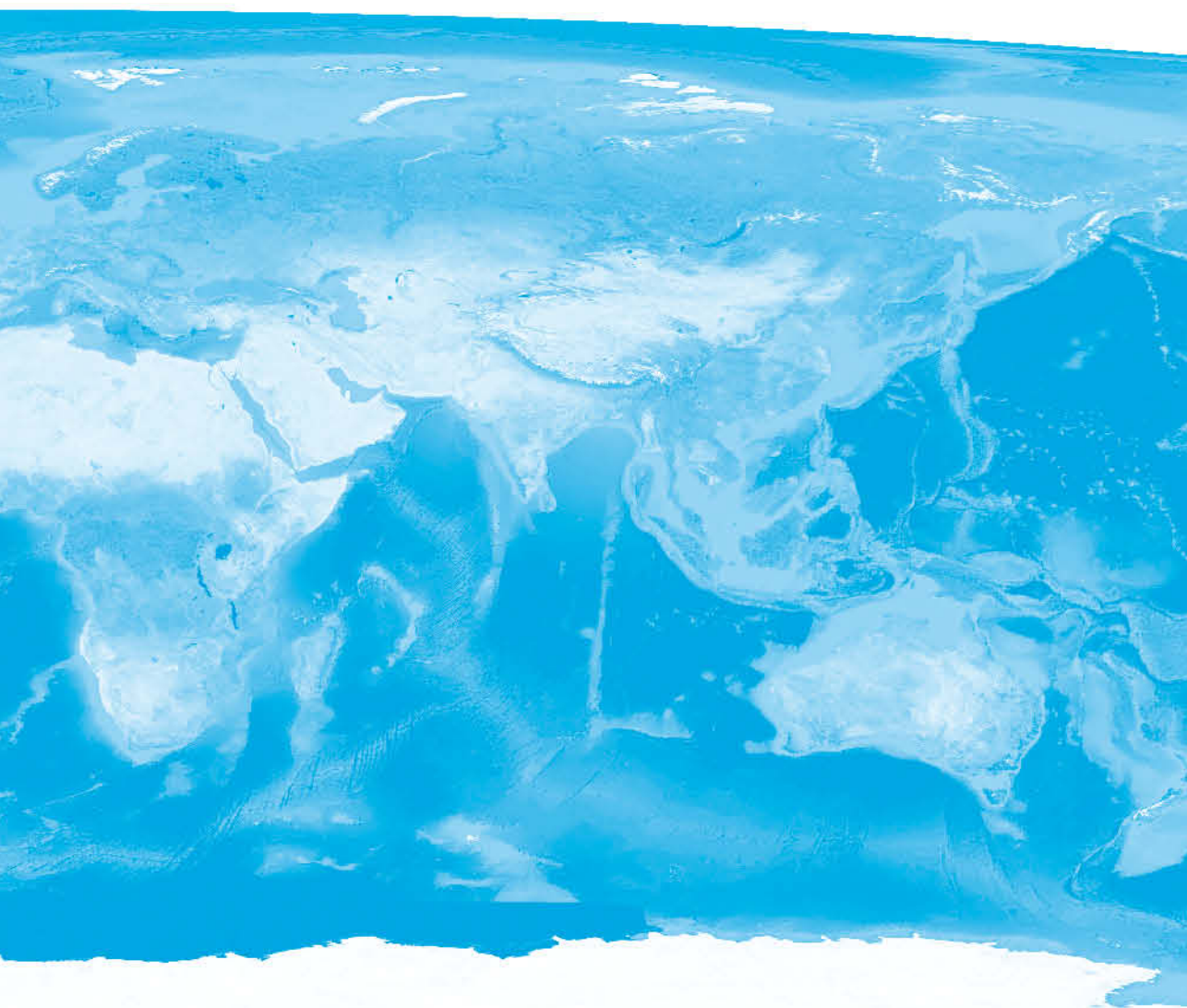
Espoirs de reprise, risques persistants	29
Encadré : Pourquoi n'ont-ils rien vu venir ?	32
Les banques centrales	34
L'industrie bancaire	38
Les politiques de relance	42
Le G20	47
Le commerce international	51
Crise et mondialisation	55



1

Économie mondiale

Sous la direction de Jacques Mistral



Économie mondiale

Espoirs de reprise, risques persistants

En septembre 2008, *RAMSES 2009* abordait la question économique sous le titre « Ajustement cyclique ou crise sévère ? » et formulait un pronostic réservé. Après la faillite de Lehman Brothers et le sauvetage d'AIG en septembre 2008, les excès de la sphère financière sont devenus aveuglants, le crédit s'est asséché, les marchés actions se sont effondrés, la confiance s'est évaporée – celle des investisseurs et celle des consommateurs aussi bien que celle des entreprises (voir l'encadré de Denise Flouzat). La crise s'est alors propagée à l'économie réelle ; la production, l'emploi et le commerce international en ont immédiatement ressenti le contrecoup.

Il était inévitable que la crise financière ait de telles conséquences significatives sur l'économie réelle, ne serait-ce qu'en raison de l'effet de richesse subi par les ménages américains suite à la dévalorisation des actifs mobiliers et immobiliers. La surprise est venue de la brutalité du choc, du sentiment pendant quelques mois que l'économie mondiale tombait en chute libre : le produit national brut (PNB) mondial a été estimé en recul de 6 % par an pendant l'hiver 2008-2009. Cette récession se distingue ainsi des cycles d'après-guerre parce qu'elle est la plus sévère depuis les années 1930, parce qu'elle est née au centre même du système, aux États-Unis, mais aussi parce qu'elle a pris un caractère immédiatement mondial.

Pourquoi les choses ont mal tourné

Plusieurs facteurs justifient au printemps 2009 un optimisme raisonné. Il y a d'abord le soutien de la demande finale par des politiques budgétaires volontaristes (voir l'article de Michel Aglietta). Il y a aussi le contre-choc pétrolier qui a réduit le prix du pétrole au tiers de ce qu'il était au printemps 2008, bonne nouvelle pour le pouvoir d'achat. Il y a enfin l'arrêt du comportement de déstockage, facteur technique mais qui explique en partie la brutalité de la récession : on aura sans doute des résultats surprenants en sens inverse au second semestre 2009. Cela a suffi pour réveiller l'espoir et donner lieu à de savantes dissertations sur la forme d'une possible reprise, en L, en U, en V, en W... N'allons pas trop vite, ces espoirs restent ténus, un rebond technique ne signifie pas une reprise durable.

L'entrée en récession soulève en effet deux dangers. Premièrement, la contraction de l'offre de crédit et la détérioration du marché du travail peuvent alimenter un processus cumulatif dans lequel le recul de l'emploi et éventuellement des salaires introduirait une rétroaction de nature keynésienne enclenchant un mécanisme déflationniste. La baisse des prix et la révision à la baisse des salaires sont à cet égard de mauvais augure.

Parallèlement, la récession crée une rétroaction dommageable de l'économie réelle vers la finance : à côté des actifs désormais reconnus comme toxiques, d'autres, qualifiés jusque-là de sains, peuvent voir leur qualité se dégrader du fait de l'évolution défavorable du contexte macroéconomique. L'activité réduite, les pertes d'emploi, le recul des revenus affaiblissent des emprunteurs jusque-là considérés comme sûrs et font peser un risque accru sur le bilan des institutions financières ; c'est pourquoi on ne peut exclure qu'apparaisse une seconde vague de risques liés à nouveau aux dettes immobilières (autres que des *subprimes*), aux cartes de crédit, aux emprunts des secteurs commercial et *corporate*, aux risques émergents, etc. Mais il n'y a pas que les banques, il y a aussi les assureurs, fonds de pension, *hedge funds* et autres firmes de *private equity* qui sont suspectés de ne pas avoir encore établi un degré satisfaisant de transparence. Comme l'a illustré le Fonds monétaire international (FMI) dans son rapport de printemps, il n'est pas difficile d'élaborer un scénario sombre dans lequel la reprise est reportée au-delà de 2010.

Préparer une stratégie de sortie

Dans un environnement qui reste aussi opaque, la question centrale est celle du retour à des conditions de financement plus saines et plus durables. Du côté du financement privé, cela signifie d'abord le retour à une offre de crédit, marchés et institutions, qui réponde aux besoins de l'économie sans aboutir à l'accumulation inconsiderée de risques que l'on a observée dans la décennie écoulée (voir l'article d'Olivier Pastré). La première étape a été le sauvetage du système par une intervention publique d'une ampleur sans précédent et faisant appel à des modalités d'action, comme le second plan Geithner, d'une audace sans égale dans le mélange des initiatives privées et publiques. Des moyens considérables ont déjà été engagés en particulier aux États-Unis : il n'est pas exclu – malgré les enseignements de *stress tests* un peu lénifiants – qu'il s'avère nécessaire de faire plus.

Dans le même temps, on voit l'heure approcher où il faudra reconstruire la base de capital privé de ces institutions financières et réduire le rôle des garanties publiques – on en est loin puisque le président de la Réserve fédérale américaine (Fed), Ben Bernanke, a déclaré après la publication des résultats des tests que cela valait pratiquement garantie du gouvernement fédéral sur la santé du système bancaire ! Parallèlement, l'adaptation des réglementations, marchés et institutions, est un chantier largement ouvert mais qui demandera du temps pour aller à son terme (voir l'article de Benoît Cœuré). Pendant les travaux, malheureusement, on peut craindre que le système financier ne remplisse pas correctement son rôle traditionnel dans les périodes de reprise. Beaucoup continuera donc à reposer sur l'utilisation des financements publics, mais jusqu'où peut-on aller dans cette voie ?

Il est naturel que, face à la crise, l'activisme budgétaire et monétaire ait suscité un élan de ferveur oubliée de longue date puisque, depuis des années, les économistes ne

savaient comment démontrer, en faisant preuve d'une imagination sans cesse renouvelée, l'inefficacité et le danger des politiques discrétionnaires. Le changement d'attitude de la profession a toutefois quelque chose de spectaculaire. L'économiste américain Paul Krugman, en particulier, a vigoureusement critiqué l'Administration Obama qu'il juge ne pas être assez activiste. Mais faisons une pause : l'explosion des engagements du Trésor, aux États-Unis comme dans tous les autres pays, est-elle soutenable ? Les marchés continueront-ils indéfiniment à financer des déficits échappant à tout contrôle ? La réponse courte est : non.

Les signes avant-coureurs en sont apparus dès l'hiver 2008 avec la dégradation de la note de plusieurs emprunteurs souverains, certes marginaux ; en avril 2009, c'est le Trésor britannique qui, le premier, s'est trouvé en situation de ne pouvoir couvrir entièrement une de ses émissions avant que, quelques semaines plus tard, sa signature ne soit placée sous surveillance négative : la permanence de la note AAA n'est pas garantie ! C'est aussi un signal plus que préoccupant pour les États-Unis qui se sont attiré en mars 2009 des propos peu amènes de leur créancier privilégié, la Chine. En bref, après l'utilisation massive de la dépense publique, le moment est venu d'imaginer les scénarios de consolidation propres à remettre les dettes publiques sur un sentier soutenable à moyen terme. L'ampleur du défi fait frémir puisque le FMI a publié une étude où le ratio dettes publiques/produit intérieur brut (PIB) atteindrait, sous la pression des événements et faute de mesures adéquates, un niveau de 140 % pour les pays industrialisés en 2014.

Une question similaire se pose dans la conduite des politiques monétaires puisqu'ont été mises en œuvre des interventions de montant et de nature tout à fait extraordinaires, comme en témoigne l'explosion du bilan des banques centrales ; l'article de Christian de Boissieu discute les conditions dans lesquelles ces soutiens devront eux aussi être remis sur une trajectoire soutenable à moyen terme si l'on ne veut pas tomber de Charybde en Scylla et voir l'excès de dette et de création monétaire aboutir à une spirale inflationniste incontrôlable.

Jacques Mistral

Comment n'ont-ils rien vu venir ?

Comment les responsables, les financiers et les autorités n'ont-ils rien vu venir ? Ouverte le 9 août 2007, la crise financière se déroule implacablement : restée larvée jusqu'en septembre 2008, elle devient alors aiguë, puis s'aggrave en fin d'année par une crise de l'économie réelle, faisant planer sur le monde entier le risque d'une spirale déflationniste.

La crise, la crise... Elle frappe l'opinion par sa gravité à laquelle s'ajoute l'invéraisemblance des comportements financiers qui l'ont précédée : comment a-t-on pu entretenir un tel niveau d'illusion (croire ou faire croire à l'augmentation sempiternelle des prix de l'immobilier américain) et témoigner d'un tel niveau de naïveté (croire à l'autorégulation de financiers dépourvus d'appétit pour les profits extrêmes), voire d'incompétence, malgré un haut degré de sophistication des instruments ?

Ces comportements s'expliquent par la recherche effrénée, pendant plus d'une décennie, du profit maximal et, au-delà, d'une prospérité mondiale, avec un sentiment de facilité et de sécurité.

- *Facilité*, dans une économie mondialisée où la globalisation financière assure la circulation immédiate de l'argent et son emploi optimal grâce à la libéralisation, la dérégulation et la désintermédiation financière. Intermédiaire traditionnel entre le déposant prêteur et l'emprunteur, la banque, grâce à la titrisation, ne finance désormais que transitoirement les prêts et se débarrasse des risques de crédit, de taux et de liquidité. Il lui suffit de vendre les prêts qu'elle a accordés à une entité qui finance leur acquisition par une émission d'obligations achetées par les collecteurs d'épargne (banques, fonds monétaires, fonds de pension, assurance vie, etc.).

Ce nouveau modèle financier (*originate to distribute*) permet à la banque de loger

ces prêts hors bilan ; elle peut ainsi accorder plus de crédits que ne l'autoriserait le ratio de solvabilité issu des normes de Bâle I, qui fixe une limite à ses engagements par rapport à ses fonds propres – d'où plus de liquidité, plus de compétitivité entre les institutions financières et plus de crédits, donc plus de croissance économique. Toujours plus...

- *Sécurité*, dans un monde où toute crise paraît impossible grâce à l'action des régulateurs, à la notation des agences spécialisées et à la veille des banques centrales. Le risque de crédit semble éliminé par la structuration des différentes tranches obligataires émises (*collateralised debt obligations*, CDO), par la conclusion de swaps de risque de crédit (*credit default swaps*, CDS) et mieux encore par l'intervention de rehausseurs de crédit déchargeant les obligations de leurs risques avant qu'elles ne soient achetées.

Les échanges de ces nouveaux produits s'opèrent sur des marchés de gré à gré, en marge des marchés officiels. La confiance dans leur fiabilité s'est renforcée grâce à leur valorisation par des modèles économétriques très sophistiqués. Un système bancaire « alternatif » s'est ainsi constitué, parallèle au système bancaire connu des superviseurs et/ou des banques centrales. Dans ce *shadow banking system* s'est répandu le sentiment que le risque n'existait plus.

- *Recherche du profit maximal*, sous la pression actionnariale d'exigences de forte rentabilité. La course au rendement a concerné notamment tous les acteurs de la chaîne de titrisation : banques, agences de notation, fonds spéculatifs et même ménages satisfaits de placer leur épargne dans des produits comme les sociétés d'investissement à capital variable (SICAV) monétaires dynamiques.

Comment n'ont-ils rien vu venir ? (suite)

Mais facilité, sécurité, recherche de profits de plus en plus élevés constituaient les ingrédients d'une crise financière : il n'y pas de plus grand risque pour un financier que celui de penser que le risque n'existe plus et que donc tout est facile et possible ! D'où les bulles qui envahissent même les têtes, jusque dans les rémunérations et les bonus, et qui ont explosé avec le retournement brutal de l'attitude face au risque au printemps 2007, entraînant une spirale destructrice.

- *Espoir d'une prospérité mondiale*, résultant du cercle non vertueux mais apparemment efficace établi entre une consommation américaine fondée sur l'endettement et une épargne asiatique finançant ce dernier. Il s'ensuivit des années de prospérité mondiale, dans le cadre de déséquilibres profonds des balances des paiements courants, excédentaires (en Asie et dans les pays pétroliers) ou déficitaires (en particulier aux États-Unis).

Mais cet « équilibrage de déséquilibres » portait en lui les germes de son effondrement. La crise financière de 2008 est un sous-produit d'un déséquilibre économique déjà ancien, qui alimentait une liquidité globale excessive facilitant l'endettement, suscitant nouveaux produits financiers et inflation du prix des actifs.

Les autorités n'ont rien vu venir non plus. La globalisation exigeait une adaptation

des réglementations au nouveau monde et non leur extrême allégement, notamment au cœur du système financier américain d'où est partie l'onde de choc qui s'est propagée partout. Pouvoirs publics et régulateurs ont manifesté une grave complaisance : courtiers immobiliers non encadrés, desserrement des contraintes de fonds propres pour les banques d'investissement par la Securities and Exchange Commission (SEC)...

L'incendie allumé, les banques centrales ont soigné les symptômes de la crise – les tensions sur la liquidité interbancaire issues de la nouvelle aversion au risque – mais non sa cause – l'incapacité du système à assumer la totalité des risques qu'il a accumulés. Dépourvues d'informations relatives au système bancaire alternatif, les banques centrales ne disposent pas de moyens spécifiques de prévention de l'inflation des prix d'actifs (*assets inflation*). La Réserve fédérale américaine (Fed) a même encouragé la « finance facile » par des taux directeurs trop faibles pour lutter contre la formation de bulles, participant même à leur développement comme en 2003-2004.

L'intensité de la crise est telle que l'on peut espérer que des leçons en seront tirées, et que désormais on la verra venir ; c'est l'espérance du G20 et, en Europe, l'objet du rapport du Groupe de haut niveau sur la réforme de la surveillance financière présidé par Jacques de Larosière.

D. F

Les banques centrales face à la crise

À crise exceptionnelle, réponses exceptionnelles

La gravité et la spécificité de la crise qui a éclaté à partir d'août 2007 expliquent les réponses proportionnées des banques centrales : il leur a fallu faire feu de tout bois pour alimenter le système bancaire en liquidités et écarter les phénomènes de contagion et les risques systémiques ; et il leur faut dès maintenant préparer la sortie de crise.

Des banques centrales fortement réactives

La crise financière est d'abord une crise de la liquidité bancaire – d'où la nécessité pour les banques centrales d'assumer depuis août 2007 leur rôle de « prêteur en dernier ressort » (PDR) vis-à-vis du marché monétaire interbancaire, pour fournir des refinancements aux banques illiquides qui ne les trouvaient plus auprès de leurs consœurs.

- **Crise de confiance et crise de la liquidité bancaire.** De façon brutale, à compter du 9 août 2007, les banques ont affiché une défiance réciproque, défiance découlant de la non-transparence sur la situation de chaque établissement de crédit, avec à la clé deux défis encore présents aujourd'hui : la traçabilité des risques liés à des instruments financiers plus ou moins sophistiqués (véhicules de titrisation, produits structurés, instruments dérivés) et la valorisation de produits financiers souvent illiquides et de ce fait dénués de toute référence de marché. Grâce à l'intervention

massive des banques centrales depuis août 2007 et à celle des États après la faillite de Lehman Brothers en septembre 2008, le fil de la confiance entre banques s'est renoué lentement mais sûrement. Un indicateur commode des tensions et de la défiance sur le marché monétaire interbancaire est fourni par l'écart massif apparu entre le taux à trois mois et le taux au jour le jour qui avait atteint plus de 1,5 point fin 2008 avant de redescendre à 0,25 point en juin 2009, légèrement au-dessus de la moyenne longue.

- **Le prêteur en dernier ressort et l'offre de liquidités.** Pour élargir autant que nécessaire les possibilités de refinancement des banques, les banques centrales ont significativement assoupli les conditions d'accès à leur guichet : en étendant l'accès à des intervenants jusqu'alors exclus ; en allongeant l'échéance des opérations de refinancement ; en élargissant la palette des collatéraux ; en complétant, par des achats fermes, les modes d'intervention traditionnels (prises en pension) de la banque centrale.

Conséquence d'une telle politique, on assiste à une « explosion » du bilan des banques centrales : + 45 % pour la Banque centrale européenne (BCE) entre septembre 2008 et janvier 2009, + 150 % pour la Réserve fédérale américaine (Fed) et + 155 % pour la Banque d'Angleterre ! De manière surprenante, la masse monétaire n'a pas suivi une évolution parallèle. Ainsi,

le taux de croissance de M3 (la masse monétaire au sens large) dans la zone euro se situait, en rythme annuel, autour de 11 % au début de 2008, pour tomber à environ 6 % au début de 2009 – des chiffres très en deçà de la progression de la base monétaire. C'est que, dans le même temps, en Europe comme aux États-Unis, le multiplicateur de la base monétaire a sensiblement diminué. Sans entrer dans les détails, cela s'explique par le fait que les banques ont tout simplement déposé sur leurs comptes ouverts à la banque centrale une grande partie des liquidités obtenues auprès de cette dernière.

- **L'ajustement des taux directeurs des banques centrales.** Face à la crise, la stratégie des banques centrales était claire : abaisser notablement leurs taux directeurs, afin d'atténuer la crise de liquidité bancaire et celle du crédit. Elle a été mise en œuvre partout, prenant ainsi le contre-pied de la politique de la Fed après le choc boursier d'octobre 1929.

La Fed a été la plus réactive à cet égard, son taux directeur passant de 5,25 % en juillet 2007 à près de 0 % à compter de la fin 2008. La BCE, partie de moins haut juste avant la crise (4 %), est arrivée moins bas (1 % début juin 2009) – avec, en prime, l'épisode étonnant d'une remontée de son taux directeur (de 4 à 4,25 %) en pleine crise financière en juillet 2008, face à l'accélération de l'inflation due au prix du pétrole et aux prix alimentaires. C'est la crainte, exagérée, d'« effets de second tour » (impact de la hausse des prix sur les salaires) qui a poussé la BCE à une telle initiative et l'a conduite à démarrer le processus de réduction de son taux directeur à partir d'un niveau initial inutilement relevé.

On peut expliquer les différences de réactivité par les écarts dans les mandats de la Fed et de la BCE, la première étant, du fait des objectifs qui lui sont assignés, plus sensible que la seconde à l'activité et à l'emploi, donc aux conséquences de la crise sur l'économie réelle.

La BCE souhaite aussi éviter la « trappe à liquidité » keynésienne, situation dans laquelle le taux d'intérêt est tellement bas que toute offre de monnaie additionnelle entraîne une thésaurisation au lieu d'alimenter la demande finale (consommation, investissement, etc.). Rappelons que, pendant sa « décennie perdue », le Japon est resté englué dans une telle trappe à liquidité, à laquelle la BCE a raison d'être sensible, même si, en pratique, le seuil à partir duquel s'ouvre cette trappe est difficile à déterminer *a priori*.

Les prochains défis de la politique monétaire

Ils sont nombreux et importants. Certains concernent la gestion monétaire de la crise, alors que d'autres touchent aux conditions de la sortie de crise.

- **Le recours aux moyens « non conventionnels ».** La politique monétaire conventionnelle passe avant tout par le canal des variations du taux directeur de la banque centrale. Or ce taux ne peut, en valeur nominale, être négatif. Lorsqu'il est égal à 0 % ou proche de cette valeur plancher, la banque centrale doit recourir à des moyens « non conventionnels » pour rendre encore plus aisées les conditions de financement de l'économie.

Une première voie consisterait à réduire les taux réels en réveillant des anticipations

d'inflation positives, propres, imagine-t-on, à favoriser l'investissement et la consommation. Une telle approche est plus qu'incertaine, car l'influence de la banque centrale sur les anticipations d'inflation des agents privés est indirecte. Elle soulève aussi une question de principe : est-ce vraiment le rôle d'une banque centrale que de recréer des anticipations d'inflation positives voire croissantes ?

On comprend alors que les banques centrales aient emprunté, surtout depuis 2008, une autre voie, celle de l'assouplissement quantitatif (*quantitative easing*), qui consiste à réaliser des achats fermes sur des classes d'actifs encore plus larges – toute la palette des titres émis par les États mais aussi par les entreprises : actions, obligations, billets de trésorerie (*commercial paper*), etc. Par ce canal, les banques centrales ont fourni directement des liquidités aux entreprises sans passer par l'entremise des banques ; elles ont contribué à détendre les taux longs et les primes de risque payées par les entreprises privées, etc.

L'efficacité de cette politique d'*open market* généralisé n'est pas garantie, car tout dépend de l'utilisation qui sera faite en définitive de ces liquidités additionnelles (on retrouve ici l'argument évoqué à propos de la trappe à liquidité). La Banque du Japon a derrière elle une longue expérience de l'assouplissement quantitatif, avec un bilan mitigé. La chancelière allemande Angela Merkel a exprimé certaines craintes sur les conditions de « sortie » des politiques monétaires non conventionnelles. Mais, étant donnée la minceur des marges de manœuvre disponibles, les banques centrales ont certainement raison de tenter le coup depuis 2008.

- **Les banques centrales : entre risque de déflation et risque d'inflation.** En avril 2009, l'inflation était négative ou nulle dans tous les grands pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Sauf imprévu, cette inflation voisine de 0 % pourrait durer plusieurs mois, voire quelques trimestres, et les banques centrales devront contenir le risque de déflation qui serait le pire des dangers. La Fed mais aussi la BCE, qui se fixe comme objectif principal un taux d'inflation inférieur à 2 % par an ou plutôt « proche de ce seuil », ont continûment réaffirmé leur aversion à l'égard tant de l'inflation que de la déflation.

À moyen-long terme, l'activisme des banques centrales depuis août 2007 nous expose-t-il au risque symétrique, un retour de l'inflation ? Nous avons déjà indiqué que, depuis 2008, la masse monétaire a crû nettement moins vite que la base monétaire, et que la vitesse de circulation de la monnaie a beaucoup ralenti ; les conditions monétaires pour un vrai retour de l'inflation ne sont donc pas réunies à court terme (au cours des 18 prochains mois). Au-delà, la question est plus complexe que ne le postulent ceux qui voient dans la reprise de l'inflation la manière la moins douloureuse d'effacer une part des dettes publiques accumulées au cours de la crise. La mondialisation, par la concurrence qu'elle implique pour les entreprises, est un bouclier contre le retour de l'inflation des années 1970 – un bouclier renforcé par la crise, avec la montée du chômage et la modération salariale qu'elle entraîne.

Les liquidités, déjà abondantes avant 2007 mais encore plus depuis, vont donc continuer à alimenter des phénomènes

d'inflation et de déflation sur les marchés d'actifs (immobilier, actions, obligations, prix énergétiques, etc.), plutôt qu'une vraie inflation sur les prix de gros ou de détail. Depuis 1995, nous passons d'une bulle à l'autre (de la bulle Internet à la bulle immobilière, puis à la bulle sur les prix de l'énergie, et aujourd'hui sur les bons du Trésor et les obligations des États les mieux notés...) et cela risque de continuer. Les banques centrales devront s'habituer à surveiller deux types de prix : ceux des biens et services, et ceux des différents actifs.

• **Les banques centrales, pompiers ou pyromanes ?** Sur le moyen-long terme, les banques centrales, par l'exercice intensif de la fonction de PDR, soulèvent non seulement le défi classique de l'aléa moral (le fait de secourir des établissements « fautifs », car ayant pris trop de risques, constitue, en la matière, un mauvais exemple), mais elles contribuent aussi à alimenter l'abondance de liquidités, qui nourrit la formation de bulles sur actifs. On touche ici à l'aspect potentiellement déstabilisant, en dynamique de longue période, de politiques monétaires très activistes.

À cet argument, on peut en opposer deux autres. D'abord, quand il y a le feu dans la maison, il convient absolument de privilégier le court terme et d'appeler les pompiers. Si les banques centrales n'avaient pas assumé depuis août 2007 leur rôle de PDR

(au sens large), il y aurait eu des faillites bancaires en cascade avec des conséquences désastreuses pour l'activité et l'emploi. Ensuite, les banques centrales ont les moyens techniques d'opérer des reprises de liquidités une fois passé l'orage. En pratique, elles le font souvent.

• **Les banques centrales à l'articulation de la politique monétaire et de la politique prudentielle.** La crise souligne, s'il en était besoin, l'importance du contrôle prudentiel et de la supervision exercés par les banques centrales ou des organismes dans leur mouvance (cas, en France, de la Commission bancaire). En Europe, le rapport du Groupe de haut niveau sur la surveillance financière sous la direction de Jacques de Larosière a fait des propositions concrètes pour renforcer la coordination à l'intérieur de l'Union européenne (UE) dans le domaine bancaire et financier. Parmi les propositions figure le renforcement du rôle macro-prudentiel exercé par la BCE. Certains pays membres craignent cependant que la BCE ne sacrifie son objectif de stabilité des prix sur l'autel de la stabilité financière. Nous avons toutefois vu qu'en phase de crise intense comme en période normale, les banques centrales ont aujourd'hui les moyens techniques et la volonté politique de concilier stabilité monétaire et stabilité financière.

C. de B.

L'industrie bancaire face à la crise

Une réaction rapide, imaginative et ambitieuse s'impose

La crise bancaire mondiale peut se lire sur deux tableaux. La capitalisation boursière des banques mondiales a chuté de plus de moitié entre 2007 et 2008 : 5 500 milliards de dollars sont ainsi partis en fumée, soit près de quatre fois le marché des crédits *subprime* (graphique), et Goldman Sachs évalue à 600 milliards de dollars les pertes non encore enregistrées des seules banques européennes, soit l'équivalent de 6,3 % du produit intérieur brut (PIB) de la zone euro. Rien d'étonnant que la hiérarchie des grandes banques mondiales ait été bouleversée (tableau) et risque de l'être encore.

Pour sortir de la crise, la communauté financière, régulateurs compris, doit impérativement mettre en œuvre des réformes permettant d'assurer le financement de l'économie mondiale, sans sacrifier le risque sur l'autel de la croissance. Chaque banque doit faire son examen de conscience.

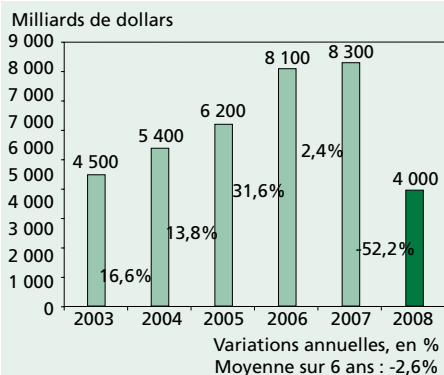
Des réformes à mener

Commençons par les réformes à géométrie variable, en rappelant qu'aucun modèle « idéal-type » de banque n'existe. Certains vouent aux gémonies la banque de financement et d'investissement (BFI), considérée à l'origine de tous nos maux. Des erreurs ont été commises mais certaines BFI ont parfaitement su tirer leur épingle du jeu. Si la banque de détail retrouve aujourd'hui un lustre qu'elle avait perdu, son avenir reste pavé de chausse-trappes. Moindre

consommation, moindre investissement et moindre commerce extérieur risquent de devenir la face cachée d'une médaille dont le revers sera l'augmentation des défaillances d'entreprises et l'accroissement des contentieux en matière de crédit à la consommation et de crédit immobilier.

Aucun métier bancaire ne sera à l'abri de l'actuel changement d'univers financier. L'atypique « affaire Madoff » est venue nous rappeler que le « risque zéro » n'existait pas dans l'univers bancaire. Certains métiers vont revenir au goût du jour, comme la collecte des dépôts, seul moyen d'éviter les pièges du financement interbancaire, ou les partenariats privé-public : l'État va être sollicité pour relancer la croissance sans pour autant pouvoir s'exonérer des contraintes budgétaires minimales. À chaque banque de trouver le nouveau *product mix* adapté.

Capitalisation boursière des banques mondiales



Source : Les Échos/BCG Analysis.

Les banques devront entreprendre également d'autres réformes, pour retrouver la confiance des clients. Certaines, relevant de l'organisation interne, pourraient être mises en œuvre spontanément : amélioration du contrôle interne (aucune banque n'est à l'abri de mauvaises surprises dans ce domaine et un véritable *aggiornamento* des organismes publics de surveillance s'impose) et des grilles de rémunération (espérons que, mettant temporairement entre parenthèses la « guerre des bonus », le bon sens collectif l'emportera, faute de quoi il faudra légiférer).

Certaines réformes ne sont que la traduction collective du changement de paradigme qu'impose la crise. Un immense mouvement de réintermédiation bancaire va se produire. Les autorités de régulation vont l'orienter et l'assèchement de nombreux marchés de titrisation, l'accélérer.

Trois solutions s'offrent aux banques : des cessions d'actifs, mesure déjà entreprise par certains (comme Citigroup) mais qui trouve ses limites dans la nécessité d'offrir une gamme de services adaptée à la demande de la clientèle ; le resserrement de crédit (*credit crunch*), stratégie facile à mettre en œuvre au niveau microéconomique, mais coûteuse au niveau macroéconomique ; et le renforcement des fonds propres, que les autorités de régulation vont exiger, mais que les expériences vécues par certains fonds souverains vont rendre plus difficile à l'avenir.

Deux défis à relever pour les banques

Les banques devront jouer sur ces trois leviers pour ne pas dépendre trop exclusivement des caprices du marché interbancaire.

Classement des plus grandes capitalisations boursières (capitalisation boursière en milliards de dollars)

1999				2009			
Rang	Nom	Pays	Capitalisation boursière	Rang	Nom	Pays	Capitalisation boursière
1	Citigroup	E-U	150,9	1	Industrial and Commercial Bank of China	Chine	175,3
2	Bank of America	E-U	112	2	China Construction Bank	Chine	128,2
3	HSBC Holdings	R-U	93,7	3	Bank of China	Chine	112,8
4	Lloyds TSB	R-U	72,0	4	JPMorgan Chase	E-U	94,5
5	Fannie Mae	E-U	69,6	5	HSBC	R-U	78,3
6	Bank One	E-U	66,8	6	Wells Fargo	E-U	62,1
7	Wells Fargo	E-U	66,1	7	Mitsubishi UFJ Financial	Japon	56,2
8	UBS	Suisse	63,4	8	Banco Santander	Espagne	54,1
9	Bank of Tokyo Mitsubishi	Japon	61,8	9	Goldman Sachs	E-U	40,7
10	Chase Manhattan	E-U	61,1	10	Royal Bank of Canada	Canada	40,3

Source : Financial Times.

Il leur restera alors à relever deux défis : d'abord réapprendre à faire de la transformation, qui constitue un maillon essentiel de toute stratégie de sortie de crise, leur métier de base. Elles doivent retrouver le chemin des financements à long terme, tant en capital qu'en crédit. Deuxième défi, celui de l'exclusion bancaire : toute crise agit comme un filtre opérant une sélection entre les « bons » et les « mauvais » risques. Pour éviter que la nouvelle sélection bancaire ne se fasse principalement au détriment des plus fragiles, les banques doivent à la fois réapprendre à analyser le risque et ne pas disqualifier systématiquement les risques autres que minimaux. Pour cela, il faut d'une part que les banques acceptent de financer ce qui, aujourd'hui, leur fait peur et d'autre part que les autorités de régulation les accompagnent dans leur démarche nouvelle, évolution en contradiction absolue avec le récent prurit parlementaire français anti-crédit à la consommation et avec les nouvelles normes prudentielles de Bâle II, qui privilégient le crédit aux ménages par rapport au crédit aux entreprises et au capital-risque (donc au renforcement des fonds propres de ces mêmes entreprises).

N'oublions pas que deux grands systèmes de financement de l'économie existent : le système anglo-saxon, fondé sur les marchés financiers, et un autre, basé sur l'intermédiation bancaire. Ceci explique que les banques européennes soient moins affectées par la crise que les banques américaines, mais démontre aussi que l'économie européenne a davantage besoin que l'économie américaine d'une industrie bancaire efficiente.

Par ailleurs, il va falloir éviter à tout prix de céder aux chants de deux sirènes. Celle

de la surrégulation d'abord : la « nationalisation » des banques de certains pays parmi les plus libéraux (Royaume-Uni et États-Unis), de même que certaines voix populistes (comme le projet de l'Union pour un mouvement populaire [UMP] de nomination par l'État d'un représentant au conseil d'administration de toutes les banques françaises) méritent, dans ce domaine, réflexion.

Une autre sirène est au moins aussi dangereuse, celle qui susurre : « Ne vous inquiétez pas, la crise actuelle n'est qu'une crise comme le capitalisme en connaît, à intervalles très réguliers. Laissons passer l'orage ! » La crise actuelle n'est pas comparable à celles qui l'ont précédée, depuis sept décennies au moins. Aux banques de réagir comme elles peuvent parfaitement le faire.

Quelle(s) sortie(s) de crise ?

Il n'existe pas « une » mais « des » sorties de crise bancaire : il faut trouver celle qui sera la moins coûteuse économiquement et la moins injuste socialement. Commençons par asséner deux affirmations péremptoirs : d'abord, la sortie de crise bancaire ne pourra pas avoir la même topographie dans les pays anglo-saxons que dans les autres. Dans ces pays, nous l'avons dit, le financement de l'économie se fait principalement par les marchés et marginalement par les banques. Aux États-Unis, par exemple, coexistent une petite dizaine de grands groupes bancaires diversifiés comme en Europe ou au Japon et... 7 000 banques locales et mono-produit (des dépôts comme ressources pour financer des crédits comme emplois) – d'où une multiplication des

catégories d'intermédiaires financiers non bancaires, véritable cause de la crise des *subprimes*. Dans un paysage financier aussi confus, un immense « ménage » doit avoir lieu.

Deuxième affirmation péremptoire : la fracture ne s'opérera pas entre la droite et la gauche mais entre ceux qui croient aux vertus autorégulatrices des marchés (majoritairement, mais non exclusivement, de droite) et ceux qui croient en la nécessité d'une intervention massive du régulateur. Passons au crible l'ensemble des réformes à mener pour remettre le train de la finance sur les rails. En matière de *rémunérations des « golden boys »*, on peut s'en remettre au bon sens de la profession bancaire ou considérer que la seule solution est d'ordre réglementaire. En matière de *paradis fiscaux*, on peut édicter des codes de bonne conduite ou exiger des banques qu'elles démontrent que leur implantation dans ces zones de non-droit n'a pas pour principal objectif de créer de l'opacité et donc, au mieux, de la fraude fiscale. En matière de *normes prudentielles ou comptables*, on peut considérer que la voie royale pour les réformes passe par les professionnels ou penser que le Bureau des standards comptables internationaux (IASB) – normes comptables – ou la Banque des règlements internationaux (BRI) – normes prudentielles – doivent être plus à l'écoute du pouvoir politique (au sens noble du terme). En matière de contrôle des *marchés de gré à gré* (sur lesquels se sont produites toutes les « bavures » depuis 18 mois), il faut choisir entre le « laisser-faire » actuel et la centralisation, variable, de tous ces marchés.

On pourrait envisager une voie médiane (et non centriste) : ne faire confiance aux

marchés que sous conditions d'efficacité et de justice sociale. Cette troisième voie pourrait être déclinée à plusieurs niveaux. En premier lieu, il conviendrait de définir un calendrier d'efficience, en imposant une date butoir, à échéance plus ou moins longue, aux mécanismes d'autorégulation, et en ne légiférant que si ces mécanismes sont incapables de démontrer leur aptitude à se réformer de manière autonome. Cette méthode pourrait s'appliquer à la redéfinition des grilles de rémunération des opérateurs de salles de marchés. Ailleurs, la solution pourrait passer par la suspension provisoire d'une réglementation, par exemple les normes comptables de « juste valeur » (*fair value*) qui conduisent les banques à dévaloriser des actifs dont la toxicité n'est que temporaire.

Il doit être également possible de se mettre d'accord sur des règles simples que la crise nous impose d'elle-même : appliquer les mêmes contrôles à des institutions qui prennent les mêmes risques, règle qui n'est pas respectée dans de nombreux pays développés ; exiger que soient renforcés les moyens financiers et surtout humains des institutions de supervision bancaire afin de pouvoir (enfin !) faire jeu égal avec les banques qu'elles ont pour mission de contrôler. Cependant cette meilleure régulation doit s'accompagner d'un allègement des obligations de « reporting » imposées aux banques pour répondre à des objectifs qui ne sont pas (ou plus) prioritaires.

Face à une crise d'une ampleur sans précédent, il faut donc faire preuve d'imagination et aussi d'ambition, mais il faut faire vite...

O. P.

Les politiques de relance face à la crise

Essor obligé des dettes publiques

La récession qui balaie l'économie mondiale n'est pas ordinaire. Elle est issue d'une crise de surendettement des secteurs privés au cœur du capitalisme occidental, laquelle paralyse les systèmes bancaires. C'est pourquoi le nécessaire désendettement de la finance dans l'ensemble du monde occidental, joint à celui des ménages dans de nombreux pays, va être long et périlleux. Les politiques économiques efficaces sont celles qui seront capables d'encadrer ce désendettement pour qu'il reste ordonné, donc sans spirale dépressive incontrôlable ni destruction massive de ressources productives. Les événements de l'automne 2008 et de l'hiver 2009 montrent que cet objectif ne va pas de soi.

Les gouvernements et les banques centrales ont dû faire feu de tout bois : garantir aux banques l'accès au refinancement sur les marchés monétaires, étendre largement les garanties des dépôts, racheter des actifs bancaires et augmenter les fonds propres. En dépit des montants engagés, la situation des banques demeure fort précaire. Leur vulnérabilité, les hésitations des autorités sur la manière de les débarrasser des actifs toxiques et de leur faire reconnaître leurs pertes, ainsi que l'ampleur des fonds publics supplémentaires à injecter, sont autant d'incertitudes qui obèrent l'efficacité des politiques macroéconomiques par rapport à ce que l'on sait de l'impact des politiques monétaires et budgétaires dans une récession ordinaire.

On s'interrogera donc d'abord sur les conditions d'efficacité des politiques budgétaires discrétionnaires de grande ampleur. Puis on fera un panorama comparatif des relances budgétaires dans les trois grands espaces économiques : Chine, États-Unis, zone euro.

Conditions d'efficacité des politiques budgétaires de grande ampleur

La politique macroéconomique dans le monde entier, puisque la crise est globale, se trouve devant une gageure. Elle doit produire une stimulation budgétaire forte et prolongée, appuyée par une politique monétaire accommodante, mais aussi être capable d'inscrire son activisme dans une stratégie à moyen terme afin de persuader les acteurs économiques de la maîtrise d'éventuelles tensions inflationnistes et de la soutenabilité de l'endettement public. Cette ambition pose des questions épineuses auxquelles on cherche à apporter les réponses suivantes.

- **Dans des conditions de crise financière, le multiplicateur de l'impulsion budgétaire est le plus élevé pour les dépenses publiques d'investissement.** L'effet multiplicateur sur le produit intérieur brut (PIB) d'une impulsion budgétaire s'étend sur plusieurs années. Son ampleur dépend des revenus supplémentaires injectés dans le secteur privé et de

l'usage de ces revenus, compte tenu de la modification des prix induite par le choc initial. Cet effet est amorti par les fuites dans l'épargne et les importations et par une éventuelle hausse des taux d'intérêt réels, pouvant être amplifiée par un affaiblissement du taux de change.

Les répercussions de la crise financière sur le secteur privé rendent les fuites vers l'épargne bien plus élevées que dans un cycle conjoncturel usuel. Les agents privés doivent, en effet, remettre en ordre des bilans déséquilibrés par les pertes de richesse et par l'excès d'endettement à résorber. La dépense des revenus sera aussi freinée par un crédit plus rare et plus cher et par la remontée de l'aversion pour le risque.

Dans ces conditions, l'efficacité des dépenses publiques d'investissement, surtout si elles répondent à des projets qui élèvent la productivité globale des facteurs dans l'économie, l'emporte largement sur les baisses d'impôts et sur les transferts indifférenciés aux ménages. Selon les simulations du Fonds monétaire international (FMI), pour une relance mondiale de 1 % du PIB en 2009 et 0,5 % en 2010, le multiplicateur cumulé est de 1,6 dans le premier cas et de 0,25 dans le second, soit une énorme différence. Si transferts il y a, ils doivent être ciblés sur les ménages sans dettes et contraints par des revenus insuffisants.

- **L'effet expansionniste de la stimulation budgétaire est maximisé si celle-ci est appuyée par une politique monétaire très accommodante.** Les forces dépressives du désendettement privé dans l'ensemble de l'économie mondiale provoquent la déflation dans certains pays et entraînent partout des taux d'inflation très en dessous

des cibles des banques centrales. En outre, la contraction du crédit bancaire doit être compensée par une expansion monétaire des banques centrales. Il est donc optimal que celles-ci soutiennent le financement de l'effort budgétaire. Dans le cas théorique d'une relance mondiale par les investissements publics, le multiplicateur passe de 1,6 à 3,9 lorsque la politique monétaire neutralise la hausse induite du taux d'intérêt réel à long terme grâce à l'« assouplissement quantitatif » (*quantitative easing*).

- **Une relance mondiale coordonnée est beaucoup plus efficace qu'une relance nationale.** Le FMI a inlassablement averti que, face à une crise globale, une action coordonnée de relance budgétaire par tous les pays qui en ont les moyens est bien plus efficace que des actions isolées. Ainsi, pour les États-Unis, l'effet multiplicateur global d'une expansion des dépenses publiques d'investissement maintenue sur deux ans (1 % du PIB la première année et 0,5 % la seconde) est doublé, si la relance budgétaire est mondiale, par rapport à une relance purement nationale (3,6 contre 1,8).

La différence de performance est d'autant plus grande que les pays sont plus ouverts sur l'extérieur. Mais justement, dans cette situation, chaque pays a intérêt à jouer au passager clandestin, qui compte sur la relance des autres sans avoir lui-même à gérer plus tard la contrainte de la soutenabilité de son endettement public. C'est évidemment dans la zone euro, où aucun ajustement de change n'est possible, que ce dilemme est poussé à l'extrême. Dans cette zone, l'absence de structure de coordination des politiques budgétaires provoque inmanquablement une relance budgétaire sous-dimensionnée.

• **La relance budgétaire n'est efficace que si elle est crédible, c'est-à-dire si la dette publique est jugée soutenable à long terme.** C'est le distinguo entre l'accroissement temporaire de la dette publique et son augmentation permanente. Étant donné la profondeur et la durée probable de la crise financière, une hausse des dettes publiques jusqu'à un niveau en permanence plus élevé est probable. Ainsi les projections du FMI font-elles état d'une augmentation du déficit structurel des États-Unis de 1,5 à 6,5 % du PIB de 2007 à 2010. Selon les relations de long terme résultant des données passées, cet accroissement pourrait provoquer une hausse du taux réel long de 1 à 1,5 %, qui aurait un effet d'éviction de l'investissement privé.

C'est oublier que le faible déficit public du passé reposait sur une désépargne anormale du secteur privé, due à l'explosion du crédit qui a mené à la crise. Le désendettement du secteur privé, accompagné de la remise en ordre de la finance, va entraîner un accroissement permanent de l'épargne des ménages, donc une modification structurelle de l'équilibre épargne/investissement, de

sorte que le taux d'intérêt pourrait ne pas être grandement affecté.

Encore faut-il que la dette publique ne dérive pas en permanence, mais se stabilise à un nouveau niveau d'équilibre (en pourcentage du PIB potentiel). C'est là qu'une programmation budgétaire à moyen terme est indispensable. Elle doit établir un lien crédible entre les dépenses publiques d'investissement et le régime de croissance d'après-crise, capable de dégager les ressources fiscales pour les financer.

Chine, États-Unis, zone euro : panorama des plans de relance

La comparaison des plans de relance des principales économies du monde montre clairement, par les montants engagés, la supériorité des efforts de la Chine et des États-Unis (tableau 1).

Une étude plus fine fait apparaître les choix de structure par rapport aux critères d'efficacité analysés.

• **Chine.** Le plan est ciblé pour soutenir une croissance de 8 % les prochaines années et pour infléchir le régime de croissance vers une plus grande efficacité

Tableau 1
Comparaison des plans de relance (en % du PIB)

Pays	Chine	États-Unis	Japon	France	Allemagne	Royaume-Uni
Ampleur :						
- annoncée	6,0	5,8	2,0	1,5	3,1	1,1
- probable	6,0	5,8	2,0	0,4	2,4	1,1
Contenu :						
- infrastructures	X	X		X	X	
Baisse des impôts	X	X	X	X	X	X
Aide financière autre que celle des banques	X	X	X	X	X	

Source : FMI.

Tableau 2
Contenu du plan de relance chinois

Catégories de dépenses	En milliards de yuan	En % du PIB
Logement social	280	7
Secteur rural (infrastructures et aide au revenu)	370	9
Transport	1 800	45
Services médicaux, culture et éducation	40	1
Protection écologique	350	9
Innovation	160	4
Reconstruction des régions sinistrées du Sichuan	1 000	25
Total	4 000	100

N.B. : 4 000 milliards de yuan = 586 milliards de dollars.

Source : Commission nationale pour la réforme et le développement.

économique à long terme. La Chine ne dispose pas de stabilisateur automatique par les dépenses sociales, parce que les institutions adéquates n'existent pas encore. Il lui faut donc un plan volontariste d'investissements publics en capital. Les priorités sont données au développement régional des provinces de l'intérieur par les dépenses de transport et de reconstruction des zones dévastées par le tremblement de terre du Sichuan (tableau 2).

Ce plan est complété par la réforme médicale annoncée en janvier 2009. Elle

visait à étendre la couverture des soins médicaux à 90 % de la population d'ici trois ans, à en améliorer l'accès et la qualité dans le secteur public, à développer l'aide sociale et à l'étendre aux populations rurales.

- **États-Unis.** Comme en Chine, le plan de relance est inscrit dans une perspective de moyen terme et il engage des moyens financiers considérables. À court terme, le plan vise à relancer rapidement la consommation, à sauvegarder ou créer 3 millions d'emplois et à renforcer l'aide sociale. À plus long terme, il est conçu pour préparer

Tableau 3
Montant et structure du plan de relance américain

Catégories de dépenses	En milliards de dollars	En % du PIB
Réductions d'impôts	276	35,0
Imposition minimale alternative	70	8,9
Stabilisation des recettes des États	54	6,8
Subvention à l'achat de logements	39	0,6
Aide sociale	147	18,7
Infrastructures	237	30,0
Total	789	100,0

Source : Congressional Budget Office.

Tableau 4
Structure par types de dépenses des principaux pays européens
(en milliards d'euros)

Catégories de dépenses	Royaume-Uni	Allemagne	France	Italie	Espagne
Construction résidentielle	2,1	1,8	1,8	0,3	0,5
Infrastructures publiques	1,2	4,6	10,5	1,4	8,0
Investissement productif	0,5	19,5	10,7	1,2	7,3
Consommation de biens durables	15,0	3,5	1,0	2,6	1,8
Consommation de biens non durables		0,5	1,5		0,6
Consommation publique	1,2	2,0	-	-	0,9
Total	20,0	31,9	25,5	5,5	19,1
Total (% du PIB)	1,2	1,3	1,3	0,4	1,7

Sources : annonces gouvernementales dans les différents pays.

la croissance future : infrastructures publiques vétustes à remplacer, énergies renouvelables à développer et économies d'énergie à réaliser, et investissements antipollution à promouvoir. Enfin, le grand projet d'établir une couverture médicale universelle et de réformer l'organisation des soins pour baisser les coûts a cette fois de grandes chances d'être mené à bien.

Les caractéristiques du plan de relance sont les suivantes (tableau 3) : c'est une enveloppe budgétaire considérable de près de 800 milliards de dollars sur deux ans. Elle combine les réductions d'impôts, l'aide sociale et les infrastructures. Appuyée par la politique monétaire de taux zéro de la Réserve fédérale (Fed) et par son souci de maintenir des taux longs bas, cette politique de relance est calibrée pour avoir un effet maximum en 2009 et en 2010.

- **Europe.** Les plans de relance européens sont beaucoup plus modestes. Ils sont concentrés sur 2009 et sont disparates (tableau 4).

Aucun pays ne parvient au niveau minimal de 2 % du PIB préconisé par la Commission européenne. En outre, aucune coordination n'a prévalu dans la structure des dépenses. L'opposition entre le Royaume-Uni d'un côté, la France et l'Allemagne de l'autre est saisissante. Le Royaume-Uni oriente sa stimulation à 75 % vers la consommation privée. Tout se passe comme si les gouvernements européens espéraient que la relance américaine entraîne une reprise globale qui les tire d'affaire. Il est probable qu'ils seront déçus et devront envisager une seconde tranche, d'autant que l'Europe de l'Est est un sévère handicap. Les banques de la zone euro ont prêté 1 500 milliards de dollars à des pays déstabilisés politiquement et économiquement par la crise mondiale.

La prise en charge de la solvabilité de ces pays, à laquelle pourrait s'adjoindre celle de l'Irlande et de la Grèce, ajoute au besoin urgent d'action collective pour sortir de la crise.

M. A.

Le G20

Feu de paille ou creuset d'une nouvelle gouvernance économique mondiale ?

Avec des participants aussi divers qu'Angela Merkel et Cristina Fernandez de Kirchner, Nicolas Sarkozy et Manmohan Singh, Barack Obama et Hu Jintao, la « photo de famille » du sommet de Londres du 2 avril 2009 donne l'image d'une mobilisation sans précédent face à la crise. Elle suscite un double espoir pour le monde de l'après-crise : l'espoir que de nouvelles règles évitent qu'une telle crise ne se reproduise et celui d'une gouvernance économique et financière renouvelée, qui romprait avec les codes et les rapports de force du ^{xx}e siècle. Le G20 tiendra-t-il ces promesses ?

La montée en puissance du G20

Le Groupe des 20, dont 19 pays (Afrique du Sud, Allemagne, Arabie Saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, Corée du Sud, États-Unis, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, Royaume-Uni, Russie et Turquie) et l'Union européenne (UE) sont membres, a été créé en 1999 au lendemain de la crise asiatique comme lieu d'échange informel sur les questions économiques entre les grands pays développés et émergents. Une gestation difficile entre 1997 et 1999 (G22, G33 et pour finir G20) a montré que le choix des pays n'allait pas de soi, suscitant une amertume durable des laissés-pour-compte, que les sommets de 2008 et 2009 allaient raviver. À la même époque naissait le Forum de stabilité financière (FSF, devenu en 2009 le Conseil de stabilité

financière [CSF]), qui réunit ministères des Finances, banques centrales et superviseurs des principales places financières.

Les deux institutions se sont développées à l'abri des regards du grand public. Les ministres des Finances et les gouverneurs des banques centrales du G20 se réunissaient une fois par an ; leurs adjoints se rencontraient dans des séminaires peu décisionnels mais amicaux, utiles pour développer contacts personnels et compréhension des contraintes d'autrui – bref, des réseaux se tissaient, qui allaient montrer leur utilité en 2008 et 2009 pour préparer les sommets. Mais l'enceinte-phare demeurait le G7/G8.

Créé en 1975 au sommet de Rambouillet par l'Allemagne, les États-Unis, la France, l'Italie, le Japon et le Royaume-Uni, le G6 a été rejoint en 1976 par le Canada et en 1997, pour les réunions des chefs d'État et de gouvernement, par la Russie. Les sommets du G8 sont devenus des rendez-vous incontournables de la vie diplomatique mondiale avec leurs ballets d'hélicoptères, leurs manifestations de masse, leurs engagements solennels, et ont permis de vraies avancées en faveur de l'annulation de la dette ou de l'éradication des pandémies. Le G8 se réunit aussi depuis 2005 avec cinq grands pays émergents (Afrique du Sud, Brésil, Chine, Inde, Mexique) en format « G8+5 ». Les ministres des Finances et les gouverneurs des banques centrales du G7

continuent quant à eux à se rencontrer pour faire le point sur la conjoncture économique et financière, et s'ils n'ont pas l'ambition de changer le monde, leurs commentaires sur les taux de change demeurent attendus par les cambistes comme les marmonnements de la Pythie.

À l'été 2008, l'aggravation de la crise financière a conduit le président Nicolas Sarkozy et le Premier ministre Gordon Brown à proposer une réunion des dirigeants du monde, acceptée par le président George W. Bush à condition que ce fût en format G20. La valeur ajoutée du G20 était évidente : il représente environ 85 % du produit intérieur brut (PIB) du monde et les deux tiers de la population contre 45 % et 15 % pour le G8, dont le poids décline au profit des grands pays émergents. Contrairement au G8, le G20 demeurera en 2030 le moteur de l'économie mondiale.

Le succès de Londres

Le sommet de Londres visait trois objectifs : 1. mettre fin à la récession la plus grave depuis 1929 par des politiques budgétaires et monétaires ambitieuses et assainir le bilan des banques pour que celles-ci recommencent à prêter ; 2. réformer la régulation financière pour en éliminer les zones d'ombre et rétablir l'incitation des banques à maîtriser les risques financiers ; 3. soutenir les économies en développement frappées par l'effondrement du commerce mondial et le tarissement des flux de capitaux, et doter les institutions financières internationales de moyens, d'instruments et d'une gouvernance adaptés au XXI^e siècle.

Le succès de Londres a mis le G20 sous le feu des projecteurs, éclipsant le G8 le temps de la crise et peut-être au-delà. Nul ne conteste que le sommet a permis des avancées significatives et concrètes (voir encadré 1) même si elles sont jugées encore trop timides par les économistes.

Les limites du G20

S'il veut s'imposer durablement, le G20 devra répondre à deux objections, qui portent sur sa représentativité et sur son champ d'intervention.

Cinq membres européens, cinq asiatiques, trois sud-américains, un seul africain : le G20 ne représente pas la communauté mondiale. Il laisse à l'écart un vaste ensemble qui va du Maghreb à l'Asie centrale en passant par l'Afrique au sud du Sahara. Il manque de légitimité pour débattre de la situation des pays les plus pauvres et de leur poids dans la gouvernance mondiale. Les pays africains ont été consultés en amont du sommet, mais ceci ne saurait remplacer une participation de plein droit. Le G20 est en outre exposé, comme les autres enceintes de gouvernance mondiale, à la critique de la surreprésentation européenne : quatre pays européens et l'UE (représentée en principe par la présidence du Conseil) en sont membres ; de surcroît, le président de la Commission européenne et les dirigeants espagnols et néerlandais étaient invités à Londres. Cette présence en nombre irrite les autres membres du G20 et le jour approche où l'Union devra consolider sa représentation (sur la politique économique extérieure de l'Europe, voir A. Sapir (dir.), *Fragmented Power : Europe and the Global Economy*, Bruxelles, Bruegel, 2007).

Encadré 1 Les principales décisions du sommet de Londres

1. Relance économique

- 5 000 milliards de dollars débloqués sur deux ans pour stimuler de 4 % le PIB du G20 et créer ou sauver 20 millions d'emplois ; engagement à prendre « toutes les mesures qui s'avéreront nécessaires » si la crise s'aggrave.
- Engagement à ne pas prendre de mesures protectionnistes et à conclure rapidement le cycle de Doha.
- 250 milliards de dollars sur deux ans pour soutenir le commerce international.

2. Renforcement de la régulation financière

- Transformation du Forum de stabilité financière en un Conseil de stabilité financière au mandat étendu, à la composition élargie à tous les pays du G20 et aux moyens renforcés.
- Lutte contre les zones d'ombre du système financier international : régulation des fonds spéculatifs et des agences de notation ; identification des territoires non coopératifs dans les domaines fiscal, prudentiel et de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, et adoption d'une boîte à outils de sanctions.
- Meilleurs contrôle et prévention des risques aux niveaux microéconomique (politiques de rémunération, règles régissant la titrisation, coordination des régulateurs des banques multinationales) et macroéconomique (exercices de détection des vulnérabilités et d'« alerte précoce » par le Fonds monétaire international [FMI] et le CSF, identification des institutions financières qui présentent un risque systémique).

- Ajustement des normes comptables et prudentielles pour les rendre moins « procycliques », c'est-à-dire pour qu'elles ne contribuent pas à amplifier les expansions et aggraver les récessions : renforcement des provisions ou des fonds propres des banques en période de forte croissance ; ajustement de la comptabilité en juste valeur des banques pour tenir compte de la liquidité et de l'horizon de détention des actifs financiers.

3. Renforcement des institutions financières internationales et soutien aux pays en développement

- Triplement des ressources ordinaires du FMI de 250 à 750 milliards de dollars, notamment pour pouvoir accorder des lignes de crédit aux pays émergents ; doublement des prêts bonifiés du Fonds aux pays les plus pauvres, financé par des ventes d'or.
- Distribution de 250 milliards de dollars de droits de tirage spéciaux (DTS) pour renforcer les réserves de change des États membres du FMI.
- Les prêts des banques de développement doivent passer de 200 à 300 milliards de dollars en 2009-2011 ; le capital de la Banque asiatique de développement (BAD) est triplé et les besoins en capital des autres banques sont revus.
- Accélération du calendrier de transfert de droits de vote aux pays émergents au FMI (janvier 2011) et à la Banque mondiale (avril 2010) ; nomination des dirigeants de ces institutions au terme de processus de sélection ouverts, transparents et fondés sur le mérite.

Les alternatives radicales au G20 ne sont pas satisfaisantes. À une extrémité du spectre, l'ONU et ses 192 États membres, seul cadre légitime pour produire le droit international et qui à ce titre doit participer à la construction du monde de l'après-crise, mais dont le processus de décision ne se prête pas à la gestion d'une crise économique, et où les grands pays émergents se considèrent encore liés par leur solidarité avec le monde en développement. À l'autre extrémité, le G4 (États-Unis, UE, Japon, Chine) ou ce G2 composé des États-Unis et de la Chine qui reflète l'intensité du couplage financier des deux grandes puissances mais qui ne saurait constituer un dispositif de gestion collective des enjeux mondiaux. Même la Chine et les États-Unis ont besoin d'alliances : la première s'est rapprochée des autres grands pays émergents pour escamoter le débat sur les déséquilibres des paiements mondiaux ; les seconds se sont appuyés sur l'Europe pour remettre en selle un FMI discrédité aux yeux des pays en développement.

Le G20 peut-il traiter tous les enjeux ? Les pays les plus pauvres, les plus touchés par la crise alimentaire ou encore les principales victimes du changement climatique n'en font pas partie. Des bailleurs de fonds importants comme les pays scandinaves ou les Pays-Bas, non plus. Le G8 présente les mêmes défauts, mais, dans l'arbitrage entre légitimité et efficacité qui doit guider la réflexion sur la gouvernance mondiale, le G8+5 – ou une de ses variantes – représenterait un meilleur équilibre : guère moins légitime que le G20 et, à coup sûr, plus efficace. Comme le note Barry Eichengreen : « Vingt pays, c'est beaucoup

trop pour une conférence téléphonique ; le G20 n'est pas fait pour éteindre les incendies » (« The G20 and the crisis », *VoxEU*, 2 mars 2009).

Laisser les options ouvertes

On sait ce que Zhou Enlai pensait de la Révolution française : « Il est trop tôt pour juger. » Moins d'un an après sa transformation, comment ne pas en dire autant du G20 ? La crise économique et financière n'est pas achevée et ses origines ne sont pas bien comprises. L'urgence est de relancer la croissance avant que la montée en flèche du chômage ne sape les bases de nos sociétés. Le temps qui reste à nos dirigeants doit être employé à corriger les failles les plus criantes du système qui a conduit à la crise, mais pas encore à refonder la gouvernance mondiale.

Le premier test pour le G20 sera la mise en œuvre effective des engagements de Londres, dont le sommet de Pittsburgh de septembre 2009 permettra de juger. D'autres enceintes continuent à jouer leur rôle. Les ministres du G7 doivent s'assurer que la lumière est faite sur les actifs douteux et que les plans de relance et de soutien aux systèmes financiers sont mis en œuvre, puis retirés de manière coordonnée. Le G8+5 doit approfondir le dialogue entre pays développés et grandes nations émergentes. Les Nations unies doivent mener à bien une difficile négociation sur le climat. Gardons toutes les options ouvertes et ne jugeons ces différentes enceintes qu'à l'issue de la crise, à l'aune de leur efficacité à la combattre.

B. C.

N.B. : Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que l'auteur.

Commerce international

Vers des guerres commerciales ?

« *La richesse d'un homme, d'un peuple, loin de nuire à la nôtre, lui est favorable ; et les guerres livrées à l'industrie des autres peuples paraîtront d'autant plus insensées qu'on deviendra plus instruit* » (J.-B. Say, *Catéchisme d'économie politique*, 1815).

« J'appelle la communauté internationale à rejeter le protectionnisme, tant dans les échanges commerciaux que sur le plan financier. » Cet appel solennel a été lancé en mars 2009, juste avant le G20 de Londres, par Dominique Strauss-Kahn, directeur général du Fonds monétaire international (FMI). S'il a jugé bon de rappeler son hostilité au protectionnisme, c'est qu'il y a péril en la demeure.

La tentation protectionniste

Sur le plan théorique, des économistes reconnus n'hésitent plus à soutenir des thèses favorables à un protectionnisme modernisé, thèses parfois qualifiées de « théories du commerce stratégique ». Paul Krugman, prix Nobel d'économie 2008, a résumé ainsi la situation : « le libre-échange n'est pas dépassé mais c'est une théorie qui a perdu son innocence ; jamais plus il ne retrouvera son ancien statut, celui de l'époque où la théorie affirmait que c'était toujours la meilleure politique ».

Sur le plan politique, la nostalgie protectionniste fédère de longue date les extrêmes : extrême gauche qui stigmatise les pertes d'emploi liées à la mondialisation, extrême droite qui ajoute la perte

d'indépendance nationale. Fait nouveau, le protectionnisme gagne du terrain dans les partis de gouvernement et parmi les personnalités modérées. Dans les pays développés, le défenseur du libre-échange est souvent présenté comme naïf face à la duplicité de pays émergents prêts à tous les dumpings pour écouler leur production. En France, aux élections européennes de juin 2009, plusieurs partis souverainistes ont centré leur campagne sur le rappel du principe de la préférence communautaire, cherchant à donner à la fermeture du territoire européen une caution venue des « pères fondateurs ». Ce sont des adhérents du Parti travailliste britannique qui ont lancé le slogan « British jobs for British workers » et c'est le Congrès américain qui a symboliquement refusé d'adopter en 2008 l'accord de libre-échange avec la Colombie.

Sur le plan pratique, le 29 juillet 2008, les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) réunis à Genève ne sont pas parvenus à conclure positivement le cycle de Doha. Entamé en 2001, il devait être bouclé en trois ans. En 2006, intervenant devant le comité monétaire et financier du FMI, Pascal Lamy, le directeur de l'OMC, parle d'échec. Le communiqué résumant son intervention stipule : « Le Comité a reçu de Pascal Lamy un rapport sur l'état d'avancement des négociations commerciales multilatérales du cycle de Doha. Il exprime sa profonde déception face à la suspension de ces négociations.

Il invite instamment tous les membres de l'OMC à ne pas revenir sur leur attachement aux règles sur lesquelles repose le système commercial multilatéral et à résister à celles qui prônent le protectionnisme. » Pourtant, de vaines relances en vaines concessions, on en est arrivé au blocage de juillet 2008. En novembre 2008, à Washington, le G20 prend l'engagement d'écarter tout protectionnisme. Six mois après, se retrouvant à Londres, ses membres ont sur la table un rapport de la Banque mondiale accusant 17 d'entre eux d'avoir eu recours entre novembre 2007 et mars 2008 à des mesures protectionnistes.

Régler les problèmes du commerce international

Comment expliquer cette évolution ? D'abord par la dynamique des déséquilibres extérieurs qui caractérise l'économie mondiale : une dynamique qui fait de la Chine le producteur de référence, des pays pétroliers les bénéficiaires d'une rente phénoménale et des États-Unis le consommateur ultime – une dynamique d'instabilité générale qui demande à être corrigée.

Répartition des principaux déficits et excédents extérieurs à la veille de la crise (2006, solde courant en pourcentage du PIB)

Pays en déficit		Pays en excédent	
États-Unis	-6,1	Chine	8,8
Royaume-Uni	-3,2	Japon	4
Espagne	-8,1	Allemagne	5,2
Grèce	-9,6	Pays-Bas	7,5
Lettonie	-20	Finlande	6
Bulgarie	-15	Russie	9
Roumanie	-11	Arabie Saoudite	24

Source : FMI.

Idéalement, la correction devrait reposer sur une fluidité accrue des mouvements de biens et de capitaux, c'est-à-dire en particulier sur une redéfinition des pratiques monétaires qui conduise au rééquilibrage des balances des paiements courants. Cela suppose une attitude coopérative des parties prenantes, attitude difficile à concrétiser dans un monde qui se vit comme de plus en plus multipolaire.

Cette évolution s'explique aussi par la crainte du chômage que suscite l'accélération des mutations économiques. Si la réponse pertinente est de laisser jouer la « destruction créatrice » chère à Schumpeter, c'est-à-dire la montée en puissance de nouvelles activités portée par l'innovation, les dirigeants préfèrent souvent tabler sur la pérennisation de l'obsolescence. Prenons le cas de l'Europe. La « stratégie de Lisbonne » se proposait d'en faire en 2010 la zone de référence de l'économie de la connaissance. Vu son bilan calamiteux, comment ne pas comprendre celui qui préfère consolider l'existant plutôt que de favoriser une innovation aux résultats aléatoires ?

Les nouvelles armes du protectionnisme

Ce retour du protectionnisme est d'autant plus redoutable qu'il est insidieux. Le protectionnisme ancien, sous forme de droits de douane, a perdu son sens. Il correspondait aux changes fixes. Aujourd'hui, en changes flottants, la baisse d'une devise peut effacer en un instant l'impact d'un droit de douane. En mars 2002, l'Administration Bush impose une taxe de 30 % sur l'acier importé. À la suite d'une plainte européenne auprès de l'OMC et malgré une pétition de 100 000 ouvriers lui demandant

de ne pas céder, elle supprime cette taxe en décembre 2003. Tout simplement parce qu'entre-temps, l'euro s'est apprécié de 20 % par rapport au dollar, renchérissant d'autant le coût de l'acier européen.

L'OMC, qui dans la décennie 1990 recevait en moyenne 40 plaintes par an pour pratiques protectionnistes, n'en a reçu que 18 en 2008, car des formes nouvelles de protectionnisme sont apparues. C'est le cas du protectionnisme de norme, qui consiste à refuser une importation au prétexte de sa dangerosité, ou de ce que Dominique de Villepin appelait le « patriotisme économique ». En décidant la fusion Gaz de France-Suez, l'ancien Premier ministre français voulait interdire à l'électricien italien Enel de contrôler Suez. Quant aux Américains, ils ont empêché en 2006 que les ports de Baltimore, Philadelphie ou New York soient rachetés par des intérêts de Dubaï. En 2007, le Congrès américain a adopté une loi spécifiant que « tout achat ou implantation d'entreprise aux États-Unis par des fonds étrangers peuvent être interdits dès lors qu'ils mettent en cause la sécurité nationale ».

Mais l'arme protectionniste moderne la plus redoutable est l'arme monétaire. Elle consiste à manipuler autant que faire se peut son taux de change pour modifier ses avantages comparatifs. C'est ainsi que le Royaume-Uni a laissé filer la livre jusqu'au niveau historiquement bas d'une livre pour un euro début 2009 ; quant à la Chine, malgré des excédents commerciaux énormes, elle s'arc-boute sur un taux de change sous-évalué. Cela pénalise sa population qui subit le prix des importations et ses concurrents obligés de faire face à des coûts dérisoires, mais elle s'accroche à son

dumping monétaire de peur de perdre des parts de marché au profit du Vietnam ou de l'Indonésie.

Raison gardée : inconvénients du protectionnisme et atouts du libre-échange

Si la Chine fonde sa croissance sur le dumping monétaire, si le Royaume-Uni agit de même pour sa relance, les autres pays vont-ils en faire autant ? Stratégie non coopérative par excellence, la dévaluation brutale ne peut que rester l'apanage de quelques-uns.

Surtout, les dirigeants économiques savent qu'à long terme, le protectionnisme, quelle que soit sa forme, demeure une échappatoire. Il ne sert qu'à gagner du temps au prix de la consolidation de rentes. Souvent, les rentes en question ne sont pas très élevées. Parler de rentes quand il s'agit de garantir les emplois de la sidérurgie ou de l'automobile peut paraître abusif. Mais, quand, en un an, le gouvernement américain verse 20 milliards de dollars à General Motors, il fournit un revenu à des salariés non compétitifs, revenu qui est de ce fait une forme de rente. Et le gouvernement sait qu'il agit là en vain...

Une erreur ancienne est de croire que le protectionnisme sert à faire payer aux autres les conséquences du rétablissement de sa compétitivité. S'exprimant à la télévision le 5 février 2009, le président Nicolas Sarkozy déclarait : « Je suis favorable à la taxe carbone sur les produits importés car il vaut mieux que ce soient les importations qui paient pour le développement durable. » Toutefois ce ne sont pas les importations mais les consommateurs français qui

paieront la taxe carbone. Aux États-Unis, 80 % des produits vendus par la chaîne Walmart sont chinois. Si on les taxe afin de réduire le déficit extérieur, comme le réclament certains membres du Congrès, on réduira le volume des importations, mais aussi et surtout le pouvoir d'achat des clients de Walmart. La dévaluation de la livre fin 2008 a été présentée comme un moyen de rétablir la compétitivité britannique. Mais elle s'est traduite par un taux d'inflation en mars 2009 de 3 % contre 0,6 % en zone euro, cet écart d'inflation traduisant une perte de pouvoir d'achat de la population britannique par rapport à celles des pays de la zone euro.

Le protectionnisme a donc contre lui d'amputer les revenus, de retarder l'innovation et d'être devenu quasiment impraticable dans sa forme traditionnelle de droits de douane. Il est revenu dans le débat économique plus en tant qu'arme de critique qu'en tant qu'élément de proposition. Il est l'affirmation d'un nationalisme économique politiquement plus facile à défendre que le strict nationalisme. Il est le vecteur de la remise en cause plus ou moins argumentée des politiques économiques suivies depuis 30 ans, même si le libre-échange a pour lui d'avoir favorisé les exportations et contribué ainsi à la croissance.

En 50 ans et huit cycles de négociations, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) puis l'OMC ont présidé à un accroissement significatif du commerce mondial qui a accompagné l'expansion générale. Cela a en outre rendu les économies plus solidaires les unes des autres. La contraction de 13 % des échanges internationaux depuis la mi-2008 a accéléré la récession et montré qu'amplifier le repli de la demande

mondiale par le protectionnisme ne ferait qu'aggraver la situation. Les défenseurs du libre-échange rappellent régulièrement que, dans les années 1930, l'Allemagne privée des débouchés américains a vu son taux de chômage passer de 5 % en 1929 à 25 % en 1932...

Le protectionnisme d'antan, même s'il a des nostalgiques, ne pourra se généraliser. Si la vigilance est de mise, la guerre commerciale à craindre est plutôt une guerre monétaire. Conscients du problème, les Européens et singulièrement la France ont lancé le G20. L'avenir dépend de la capacité de ce dernier à transformer ses déclarations en faveur du libre-échange en une relance effective de Doha et en une mise en place d'un système monétaire organisé. La divine surprise qu'a été l'accord au sommet de Londres rend cet objectif crédible. Le retour en force du FMI permet de penser que le multilatéralisme économique sortira renouvelé de la crise. En revanche, l'affaiblissement de l'OMC, dû à la lourdeur de ses procédures et à la longueur déroutante des cycles de négociations, lui impose une réforme de fond si elle veut éviter un enlisement qui conforterait ses détracteurs.

J.-M. D.

Pour en savoir plus

Textes en faveur du protectionnisme

Gréau, J.-L. (2008), *La Trahison des économistes*, Paris, Gallimard.

Todd, E. (2008), *Après la démocratie*, Paris, Gallimard.

Sapir, J. (2008), *Le nouveau XXI^e siècle : du siècle américain au siècle des nations*, Paris, Le Seuil.

Textes en faveur du libre-échange

Bhagwati, J. (2005), *Éloge du libre-échange*, préface de P. Lamy, Paris, Éditions d'Organisation.

Sites de la Commission européenne, du FMI, de l'OCDE et de l'OMC.

Crise et mondialisation

La « grande récession » et l'avenir de la mondialisation

Nous avons vécu pendant deux décennies une ère de mondialisation triomphante. Mais la combinaison d'une crise financière gigantesque et d'une récession sévère bouleverse l'ordre du monde. Celui que nous avons connu est définitivement derrière nous ; que nous annonce le monde qui vient ? L'avenir de la mondialisation est obscurci par la permanence d'un déséquilibre insoutenable de la balance des paiements ; il n'est pas surprenant dans ce contexte que la question du système monétaire international soit à nouveau posée avec force ; l'usage ultra-volontariste des politiques budgétaire et monétaire aux États-Unis est considéré comme une menace pour la valeur future des actifs en dollars et les autorités chinoises n'ont pas hésité à faire part de leurs préoccupations. Une nouvelle gouvernance de l'économie mondiale est-elle, après les deux premières réunions du G20, à l'ordre du jour ?

« Déséquilibres globaux », l'épée de Damoclès

Le déficit extérieur des États-Unis et l'excédent correspondant de l'Asie – les « déséquilibres globaux » – ont été présentés tantôt comme la solution souhaitable – et durable – à l'excès d'épargne en Asie (thèse de Ben Bernanke), tantôt comme une situation insoutenable dans la durée, lourde d'ajustements sur le marché des changes pouvant prendre une tournure dramatique (thèse du *hard landing*). Ces

prédictions pessimistes ne se sont pas jusqu'ici concrétisées : le déroulement de la crise financière a épargné le marché des changes, mais cela n'écartera pas le danger.

Ces déséquilibres commerciaux et financiers sont souvent désignés, non sans raison, comme servant les intérêts de la Chine – parce que les exportations sont le moteur des créations d'emploi – et ceux des États-Unis – parce que l'afflux de capitaux finance les immenses besoins du Trésor et des ménages. Toutefois, il est maintenant largement reconnu que ces déséquilibres ont une lourde part de responsabilité dans l'accumulation des excès financiers ayant conduit à la crise.

Disons pour être précis qu'il ne s'agit pas de causes directes (celles-ci sont liées à la politique monétaire et à la méconnaissance des risques encourus par les grandes institutions financières) mais plutôt de causes permissives : le déficit externe a permis à Washington de poursuivre ces politiques et ces comportements au-delà de ce qu'une discipline minimale de balance des paiements aurait dû imposer à un moment ou à un autre ; leur rôle dans le maintien de taux d'intérêt artificiellement bas aux États-Unis, en particulier, a été bien documenté ; l'afflux international de dollars est aussi la cause directe de l'augmentation exponentielle de la base monétaire mondiale. Tout cela revient à commenter de différentes façons le rôle persistant du

dollar comme monnaie de réserve internationale et l'atout que représente pour ce pays la possibilité de se financer dans sa propre monnaie.

D'un autre côté, il faut garder à l'esprit que le dollar s'est déprécié de près de moitié par rapport à l'euro entre son point haut de 2001 et son point bas de 2008, 1 euro achetant 0,88 dollar au plus bas, 1,6 au plus haut. Le recul tendanciel s'est même accéléré entre août 2007 et août 2008 du fait de l'inquiétude inspirée par la situation des institutions financières américaines. Un rebond technique s'est produit à l'automne 2008 suite au rapatriement de capitaux courts empruntés en dollars par les résidents américains pour être placés en devises à des taux d'intérêt supérieurs (phénomène qualifié de *carry trade*) et le dollar s'est depuis stabilisé contre l'euro dans une plage de 1,30 à 1,35. On y voit parfois une préférence retrouvée pour la sécurité (le dollar comme *safe haven*) ; d'autres notent avec satisfaction un début de contraction des fameux « déséquilibres globaux », consécutif à la baisse du prix des matières premières et au ralentissement de la demande américaine qu'entraîne un début de redressement du taux d'épargne. La concrétisation de ces pronostics serait une bonne nouvelle car on peut considérer comme positif tout ce qui évite une appréciation exagérée de l'euro. Avant de conclure ainsi, il faut toutefois prendre en compte deux autres conséquences de la crise financière.

Il y a d'abord une dégradation brutale de la position extérieure nette des États-Unis, c'est-à-dire leur bilan externe, que l'on sait négatif depuis plus de 20 ans. Ce ratio s'était, de 2002 à 2007, redressé de - 6 à - 4,4 % du

produit national brut (PNB) mondial, une évolution un peu paradoxale provenant de ce que les effets de change (revalorisant ou dévalorisant les différentes classes d'actifs) ont joué en faveur des États-Unis et plus que compensé l'accumulation des déficits courants. Depuis 2007, en revanche, les effets de valorisation accentuent l'impact du déficit courant ; le portefeuille américain subit de plein fouet l'impact de la baisse des marchés financiers (typiquement, des actions) tandis que les investisseurs étrangers sont abrités de ces pertes par leurs placements plus prudents (typiquement, les bons du Trésor). Le résultat est une détérioration brutale de la position extérieure nette à - 9 % du PNB mondial, selon les données du Fonds monétaire international (FMI), entre 2007 et 2009.

Dégradation du bilan, donc, mais aussi du tableau de financement : c'est du moins ce que suggère l'examen des flux de capitaux en balance des paiements. D'une part, les flux nets d'investissements privés longs, qui représentaient en moyenne depuis 2002 environ 3 % du PNB et constituaient un socle robuste pour le financement d'un déficit qui en représente environ le double, se sont effondrés en 2008 pour devenir, au quatrième trimestre, négatifs à hauteur de 7 % ; deuxièmement, les achats d'obligations américaines (Trésor, agences et *corporate*) par des mains étrangères, qui représentaient environ 100 milliards de dollars par trimestre et apportaient, à nouveau en moyenne, le complément de financement, se sont également effondrés pour devenir négatifs de 100 milliards de dollars au quatrième trimestre. Comme on l'a noté, le substitut a été un afflux de capitaux courts donc plus volatils. Bref, l'ère de la facilité, pendant laquelle les États-Unis n'avaient

aucune peine à financer un déficit de 6 ou 7 %, est derrière nous.

Les réponses qui détermineront notre avenir

Les attentats du 11 septembre 2001 ont, d'une certaine manière, tourné la page de la mondialisation heureuse initiée par la chute du mur de Berlin ; la récession de 2009 pourrait conduire à des réajustements de même ampleur. Les différences entre les deux événements sont grandes, bien sûr : une récession a des effets plus diffus, plus lents à se concrétiser, mais qui pourraient avoir des conséquences à long terme au moins aussi importantes.

L'histoire des grandes récessions montre que la réaction des acteurs compte autant – si ce n'est plus – que les événements eux-mêmes. La comparaison fréquente avec les années 1930 (voir l'encadré de Denise Flouzat à la fin de l'introduction à cette partie) est à cet égard porteuse d'espoirs. Les erreurs de gestion commises à l'époque en matière de politique monétaire ont été évitées ; personne, à ce jour, ne souhaite entrer dans l'histoire comme héritier des trop célèbres Willis C. Smoot et Reed Hawley, membres du Congrès des États-Unis et auteurs des lois protectionnistes qui ont propagé et amplifié la récession après 1930 (voir toutefois l'article de Jean-Marc Daniel). Au surplus, une différence majeure n'a pas été assez soulignée avec les années 1930 : l'absence, aujourd'hui, de rivalité stratégique marquée entre les principaux États. Les intérêts des uns et des autres restent certes bien typés mais il n'y a rien qui ressemble à l'opposition frontale du communisme et du capitalisme

ou aux ambitions allemande et japonaise de l'entre-deux-guerres. Certes, les difficultés sont immenses et chaque gouvernement agit en répondant aux inquiétudes et aux attentes qui s'expriment nécessairement dans le cadre de la vie politique des nations. Mais, à ce jour, les stratégies solitaires et agressives n'ont pas cours : la crise peut même permettre de nourrir l'espoir de voir s'accroître la recherche de solutions coopératives aux problèmes de l'heure. La réunion du G20 à New York à l'automne 2009, après celles de Washington et de Londres, peut-elle, et à quelles conditions, nourrir cet espoir ?

Le défi principal à cet égard est le décalage dû au fait que les transformations politiques ne se sont produites, pendant la période faste de la globalisation, qu'à un rythme modeste par rapport à celles des marchés. C'est normal, l'idéologie en vogue misait tout sur le marché et on croyait à l'homogénéisation de la planète par le marché. Mais on constate – comme l'ont précocement montré les travaux de Thierry de Montbrial – que le capitalisme peut prendre des formes diverses renforçant, paradoxalement, l'hétérogénéité du système mondial. S'il en était besoin, la présence remarquée du président Hu Jintao à Londres, les interventions du Premier ministre Wen Jiabao rappelant aux États-Unis la nécessité d'une gestion prudente du dollar et les déclarations du gouverneur de la Banque centrale de Chine appelant à la construction d'un nouvel ordre monétaire international montrent que l'ordre libéral et occidental international qui a encadré la mondialisation, celui qui a fixé les règles du jeu et leur mode opératoire depuis un demi-siècle, est clairement dépassé. Comment le reconstruire ?

C'est à tort que l'on a cru pouvoir mettre les États en congé ; cette sorte d'idéalisme marchand qui a suivi la chute du mur de Berlin a fait long feu ; le doux commerce ne suffit pas à pacifier la planète et la démocratie ne s'exporte pas sur devis. Que l'on s'en félicite ou pas, les États sont, chacun à leur manière, de retour aux quatre coins du globe et se ressaisissent des leviers. Le fait nouveau est que la position prééminente de l'Occident, même appuyée sur la puissance militaire américaine, ne suffit plus à résumer la gouvernance du monde. On comprend donc mieux pourquoi la géopolitique à l'ère de la mondialisation est une question neuve. La planète est hétérogène, elle n'est pas encore multipolaire, elle a besoin d'une régulation d'ensemble. L'avenir du système international n'est écrit nulle part. Une dynamique nouvelle est à l'œuvre, complexe, lourde d'évolutions déstabilisantes. Ce que l'on sait, c'est que les visions, les valeurs et les intérêts occidentaux sont remis en jeu : il ne suffit plus de sautiller en clamant « plus de marché – plus de business – plus de démocratie » pour remettre la fin de l'histoire sur les rails.

Face à ce gigantesque défi, l'irruption un peu improvisée du G20 constitue une innovation radicale : puisque les intérêts vitaux des États sont en jeu, c'est bien au niveau des chefs d'État que se situent les responsabilités ultimes, c'est là que peuvent être données les impulsions, contrôlés les progrès, noués les compromis les plus délicats. Un tel cadre favorise en effet la recherche de compromis sur un champ étendu, il offre le moyen de sortir de la boîte logique dans laquelle est enfermée la réforme de chaque institution, la conclusion de chaque dossier,

il permet d'aborder explicitement la question de la cohérence du système dans son ensemble en corrigeant les manques, en supprimant les duplications et en organisant les interactions. Est-ce suffisant pour assurer le succès ? Voilà qui n'est pas sûr, car, sans même soulever dans l'abstrait le problème de la composition d'un groupe pérenne de 20 pays – problème qui n'a pas encore été formellement tranché et réserve bien des difficultés ! –, ce serait trop demander, en matière économique, à une telle rencontre ; c'est du moins ce que suggère le bilan des G7-G8. C'est, dans un esprit proche, une proposition différente que l'on formule ici.

L'attitude la plus féconde dans le contexte actuel consiste à se référer à l'Organisation des Nations unies (ONU). La diplomatie économique a besoin d'un organe similaire au Conseil de sécurité. Ce « conseil de sécurité économique » exercerait les responsabilités proprement politiques concernant la gouvernance des institutions économiques spécialisées. Contrairement au Conseil de sécurité actuel, dont les responsabilités sont les plus visibles en période de crise, ce conseil économique aurait pour fonction première de fixer les orientations stratégiques – par exemple pour donner un cadre et un échéancier à la réforme des institutions –, mais pas de se substituer aux institutions spécialisées en situation de crise, qu'il s'agisse d'une crise financière, d'une crise alimentaire ou d'une pandémie. À ce conseil seraient en effet rattachées les formations spécialisées au niveau des ministres : Finances, Commerce, Environnement, Santé, etc., chacun formant en temps usuel une sorte de conseil de surveillance des institutions dont il exerce la tutelle et, en temps

de crise, l'organe exerçant les responsabilités politiques.

Est-il raisonnable, se demandera-t-on non sans raison, de faire appel à l'ONU comme cadre de cette réforme ? Son inconsistance en matière économique est légendaire et la tentative de réforme engagée en 2005 a piteusement échoué. Au surplus, l'Administration Bush a fait sienne pendant six ans la devise maoïste « feu sur le quartier général » ; mais confronté aux rodomontades de l'ambassadeur Bolton (« que l'on supprime 20 étages de la tour de l'ONU et le monde se portera mieux »), l'édifice a résisté. L'institution ne mérite certainement pas toutes les critiques qui lui ont été adressées. Tirer un trait sur les Nations unies serait une erreur politique majeure ; personne ne peut croire que l'effacement de l'ONU verrait la naissance d'une « meilleure » organisation, et son avenir pourrait être moins sombre que son passé récent.

La période qui s'ouvre se révélera donc peut-être propice à ce que les principales

puissances s'engagent à travailler plus étroitement ensemble. La première raison est, comme on l'a dit plus haut, l'absence de rivalités stratégiques fondamentales ; pour chacun, les enjeux économiques sont haut placés en termes d'intérêt national et ceci invite à la recherche de compromis plus qu'à l'affrontement. Surtout, la position internationale des États-Unis s'inscrit dans une dynamique nouvelle. Après les fantaisies néoconservatrices, l'Amérique devra choisir entre deux voies, celle du repli, si une forte détérioration du marché du travail entraînait une poussée populiste et protectionniste, ou plus probablement celle d'une coopération internationale renouvelée : à ce stade en tout cas, le nouveau président dispose d'un capital politique important lui permettant de prendre des initiatives audacieuses. Le XIX^e siècle, dit-on souvent, s'est terminé en 1914 ; espérons que le XXI^e commence véritablement en 2009.

J. M.

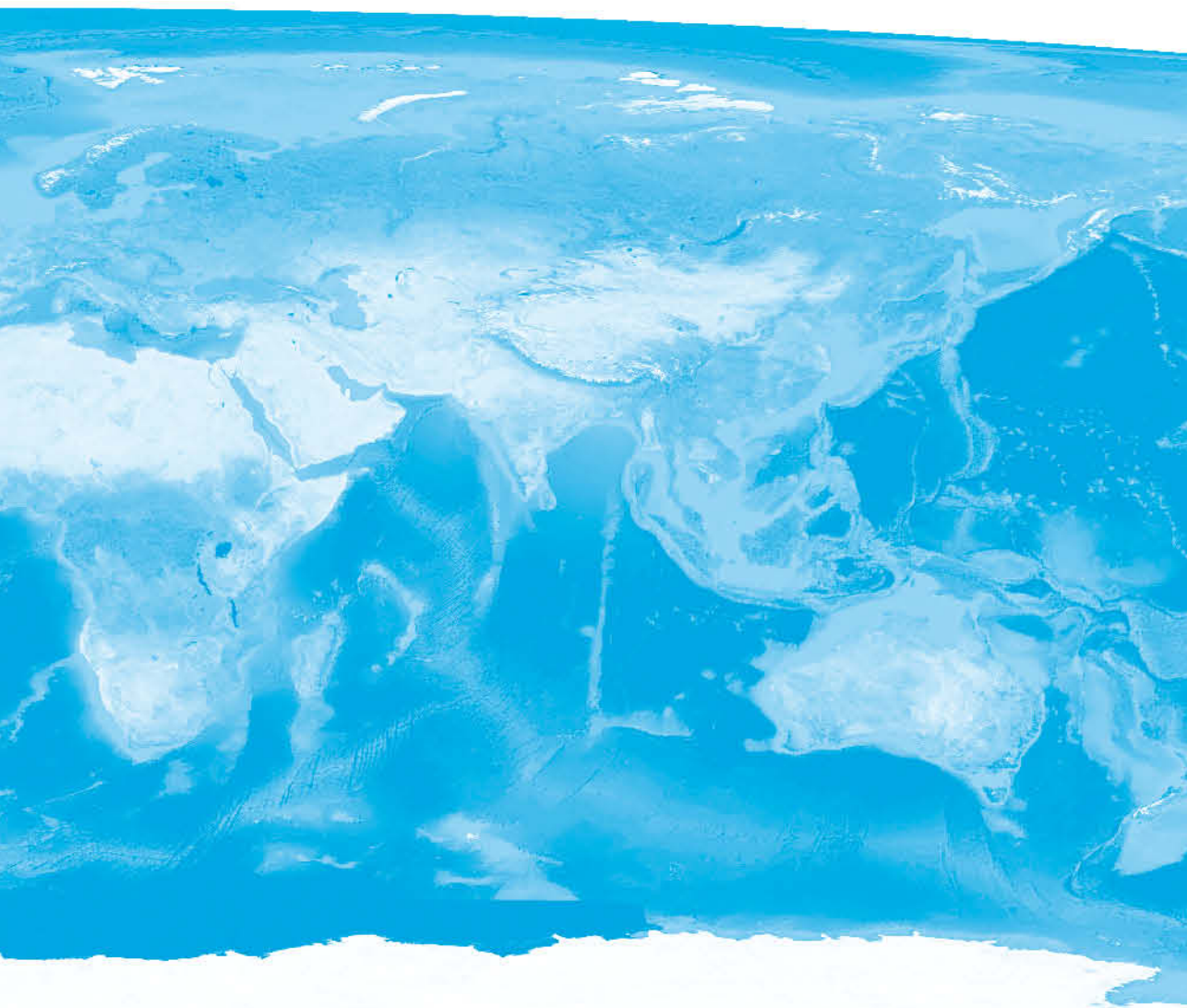
Quel avenir pour les politiques énergétiques ?	63
Réguler le climat	66
Charbon	72
Énergies nucléaire et renouvelables	79
Le marché du carbone	86
Changement climatique	93



2

Énergie et climat

*Sous la direction de Maité Jauréguy-Naudin,
Jacques Lesourne et William C. Ramsay*



Énergie et climat

Quel avenir pour les politiques énergétiques ?

2

La forêt landaise dévastée par la tempête Klaus le 24 janvier 2009, l'augmentation spectaculaire du prix du baril en 2008, l'interruption des livraisons de gaz russe via l'Ukraine au cours des derniers hivers – autant d'événements qui illustrent les objectifs multiples des politiques énergétiques : sécuriser les approvisionnements, assurer un prix convenable de l'énergie, lutter contre le changement climatique. Enfin, si l'on souhaite garantir cohésion sociale et stabilité politique, l'énergie doit être accessible au plus grand nombre.

Les cinq entrées de cette partie traitent du troisième de ces défis : utiliser une énergie « faiblement carbonée » qui préserve l'environnement et alimente une croissance durable. S'il n'est plus possible d'évoquer l'énergie sans faire référence au développement durable, les politiques énergétiques ne peuvent se réduire à ce seul tropisme : il faut traiter simultanément tous les aspects.

Une énergie sûre...

Il faut revenir en 1973 pour visualiser les longues files d'attente devant les pompes à essence. Les États arabes avaient alors interrompu les livraisons de pétrole à quelques-uns des plus importants pays consommateurs. Même si ces coupures étaient restées limitées, cela avait suffi à alarmer les populations. La crainte de nouvelles interruptions a perduré quelques années, alimentée occasionnellement par des conflits ponctuels. Mais la révolution iranienne de 1979 n'a pas provoqué de nouvelles queues dans les stations-service, pas plus que la guerre des tankers du golfe Persique, la guerre Iran-Irak ou l'invasion du Koweït par l'Irak ; une relative tranquillité s'est installée dans les pays consommateurs. L'envolée des prix du baril et le spectre d'un appauvrissement des ressources viennent donc rappeler que la satisfaction de la demande présente un risque qu'il faut maîtriser. Les crises du gaz qui opposent régulièrement la Russie à l'Ukraine, et qui se sont traduites pendant l'hiver 2008-2009 par diverses coupures dans plusieurs pays européens, soulignent le caractère fragile des approvisionnements. La sécurité énergétique fait décidément partie de nos préoccupations quotidiennes.

... à des prix accessibles...

Du début des années 1980 à l'aube du xxi^{e} siècle, le prix du pétrole et de ses produits dérivés n'a cessé de diminuer en dollars constants. Alors que les pays exportateurs de pétrole s'exerçaient à plus de discipline, l'inexorable croissance économique des pays émergents – Chine, Inde, Moyen-Orient – exacerbait la pression sur les ressources

énergétiques. Cette combinaison de facteurs allait enclencher la montée des prix du pétrole. Les pays consommateurs n'ont pris que très tard la pleine mesure de cette inflexion. Pour certains, leurs richesses comparées ainsi que les taxes appliquées sur l'essence ont masqué l'augmentation du prix du baril de brut. Pour d'autres, où l'énergie est utilisée comme un bien de redistribution, son prix ne reflète pas son coût réel.

Le prix du baril a atteint un record à 147 dollars en juillet 2008. Les budgets des ménages ont dû non seulement intégrer l'augmentation du prix de l'essence, mais aussi celle du prix du gaz et du charbon qui affolait les factures d'électricité. Le prix de l'énergie est devenu la préoccupation de tout un chacun. Mode et qualité de vie se sont adaptés à un prix élevé : les consommateurs devaient faire des compromis, mais, soudain, l'efficacité énergétique avait un sens, marquant les débuts d'un avènement.

Cette prise de conscience sera-t-elle annihilée par la crise financière ? Fin 2008, le prix du baril s'est effondré, entraînant la baisse des prix du gaz et du charbon. La crainte d'une énergie chère a été partiellement remplacée par l'anxiété provoquée par l'amplitude de la récession économique, mais les consommateurs restent conscients du poids des dépenses énergétiques dans leur budget. La volonté d'être plus efficaces sur le plan énergétique pourrait bien demeurer. Elle se traduirait alors par l'achat de biens d'équipement plus efficaces, voire des modifications de comportement au quotidien.

... au plus grand nombre

Plus de 1,5 milliard de personnes n'ont pas accès à l'énergie moderne aujourd'hui. On parle de pauvreté énergétique (*energy poverty*). Ces populations subsistent pour la plupart sur une biomasse traditionnelle qui dégrade leurs conditions de vie et freine leur développement. Les pays développés sont aussi touchés par le biais de leurs catégories précaires (personnes âgées et/ou vivant en dessous du seuil de pauvreté). S'attaquer à cette pauvreté n'est certainement pas un objectif spectaculaire qui s'appuierait sur la réalisation de grands chantiers, mais cela aurait pourtant de nombreuses retombées sur la qualité de vie des personnes. Les projections sur la consommation énergétique mondiale suggèrent que la part mondiale de ces populations pourrait diminuer plus tard dans le siècle tout en représentant le même nombre d'individus en valeur absolue. Malheureusement, ces populations, politiquement inaudibles, n'occupent que rarement les pages de nos journaux. La pauvreté énergétique peut bien figurer aux programmes de presque toutes les conférences consacrées à l'énergie et au développement, peu d'actions concrètes en résultent.

Avant d'aborder l'objet de cette partie Énergie et climat, il fallait rappeler que les stratégies associées aux politiques énergétiques poursuivent simultanément plusieurs objectifs qui interagissent et complexifient les défis associés à chacun d'eux, donnant lieu à des compromis difficiles. Lorsque la lutte contre le changement climatique favorise l'essor d'énergies faiblement émettrices, le plus souvent domestiques, elle contribue à la sécurité énergétique. En revanche, si elle pousse à remplacer le charbon, fortement

émetteur, par le gaz dans la production d'électricité, elle augmente la dépendance vis-à-vis des pays producteurs de gaz.

Énergie et climat

Le développement durable est un concept plutôt vague qui englobe réchauffement climatique, élévation du niveau des mers, menaces sur la biodiversité, brusques changements météorologiques. Le public connaît désormais les implications de l'accumulation de CO₂ dans l'atmosphère, mais il reste partagé entre catastrophisme, prôné par des environnementalistes parfois extrémistes qui ne proposent pas de solutions réalistes, et pragmatisme, relayé par la pression économique et un certain fatalisme. Le principal enjeu de la lutte contre le changement climatique est de traduire au niveau des agents économiques les actions utiles et d'inciter à leur mise en œuvre. Citoyens, entreprises et organisations ne pourront faire les bons choix que s'ils ont une compréhension claire des enjeux. La lutte contre le changement climatique est certainement, des quatre objectifs que nous associons aux politiques énergétiques, le plus difficile à réaliser et le plus dangereux sur le long terme.

Cette partie entend éclairer le lecteur sur cinq sujets majeurs liant énergie et changement climatique :

- les négociations internationales qui organisent globalement la lutte contre le changement climatique ;
- les sources d'énergie faiblement émettrices dans la production d'électricité où nous associons énergie nucléaire et énergies renouvelables, parce que la lutte contre le changement climatique est aussi affaire de compromis et que, si nous voulons diminuer notre empreinte carbone, nous ne pouvons faire l'impasse sur aucune option ;
- le charbon, parce qu'il est une source d'énergie fortement émettrice de CO₂ et qu'il continuera à jouer un rôle important dans la production d'électricité ;
- les marchés du carbone qui ont émergé dans nombre de pays pour les aider à respecter les engagements pris dans le cadre du protocole de Kyoto ;
- enfin, les conséquences de l'inaction, puisque, de l'avis de nombreux experts, reporter dans le temps les réductions d'émissions rendra le combat plus difficile et le coût associé plus élevé. Il faudra également ajuster le volet des politiques d'adaptation au changement climatique qui seront de plus en plus nécessaires.

Sur les défis que pose le pétrole dans un contexte de développement durable, le lecteur est renvoyé aux éditions précédentes du *RAMSES*¹.

Souhaitons que cette partie aide à la démystification du lien entre développement durable et choix énergétiques.

William C. Ramsay

1. Cécile Kérébel, « Pétrole. La fin du pétrole roi ? », in *RAMSES 2009* ; Jan Horst Keppler, « Pétrole. La nécessité d'une approche multilatérale », in *RAMSES 2008*.

Réguler le climat

Sommes-nous sur la bonne voie ?

En 2007, le prix Nobel de la paix a été décerné à deux fervents défenseurs de la cause climatique : l'ancien vice-président américain Al Gore, connu pour ses conférences de vulgarisation sur le changement climatique, et le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), chargé par la communauté internationale d'évaluer le phénomène et ses risques pour l'humanité. L'évolution météorologique serait-elle devenue un enjeu de guerre et de paix entre nations ?

Le hiatus est évident entre les causes banales du dérèglement climatique et ses effets dramatiques à prévoir. Les gaz à effet de serre (GES) qui le provoquent – le dioxyde de carbone en particulier qui représente à lui seul 80 % des émissions – sont émis par les gestes les plus simples de notre vie quotidienne : nous déplacer, nous chauffer, manger les produits de l'élevage intensif fortement émetteur en méthane, un des gaz les plus virulents. Notre mode de développement très carboné depuis le début de l'ère industrielle a fini par altérer notre climat, ce qui va à terme bouleverser la répartition géographique des ressources essentielles à notre survie (eau potable, terres arables, ressources énergétiques) et engendrer des conflits. Déjà les tensions commencent à se cristalliser entre les pays voisins de l'Arctique, impatientes de s'approprier les réserves pétrolières rendues plus accessibles par la fonte des glaces qui est en marche.

La bonne nouvelle est que, si nous avons dérégulé le climat, nous avons également le pouvoir d'enrayer cette dynamique, grâce à nos efforts pour « décarboner » nos modes de vie. À l'instar de l'expert Jean-Marc Jancovici, il faut se demander « quel temps ferons-nous » ? Qu'a-t-on entrepris jusqu'ici pour réguler le climat ? Est-ce suffisant ?

Ce qu'il faudrait faire : le diagnostic des scientifiques

Il est difficile de prévoir comment la courbe des températures va réagir et à partir de quelle concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère le seuil de danger sera dépassé. Une chose est sûre selon les experts du GIEC : si nous ne faisons rien, cette concentration devrait presque tripler d'ici la fin du XXI^e siècle et entraîner une élévation moyenne de 6 °C des températures.

Les études scientifiques apportent certaines clés de compréhension indispensables à toute tentative de régulation du climat :

- Le traitement du problème climatique ne peut être qu'international. Les gaz émis à différents endroits de la planète se mélangent dans l'atmosphère. Le dérèglement climatique se manifeste partout, sans rester circonscrit à l'intérieur des frontières des pays les plus pollueurs. Les efforts des États vertueux peuvent être

annihilés par l'inaction d'un seul grand émetteur. C'est la première fois que l'humanité est confrontée à un défi véritablement mondial.

– Il faut distinguer émissions et concentration de gaz à effet de serre. Le changement climatique est provoqué par la présence de gaz accumulés dans l'atmosphère depuis le début de l'ère industrielle. Une fois émis, les gaz ne s'éliminent que lentement, à l'échelle de plusieurs siècles. Cela signifie que même si on arrêta complètement d'émettre des GES aujourd'hui, les gaz déjà émis continueraient à agir – leur concentration dans l'atmosphère resterait au même niveau. La hausse des températures serait de 1,5 à 2 °C. L'inertie de la concentration en gaz à effet de serre explique pourquoi il est si difficile de réparer le système climatique. Le changement climatique est d'ores et déjà inévitable : seule son ampleur peut (encore) être modulée. Il ne suffit pas non plus de maintenir les émissions à leur niveau actuel pour que la concentration se stabilise. Un tel maintien produirait malgré tout une augmentation de 30 à 40 % de la concentration en dioxyde de carbone. Il est impératif de réduire les émissions de manière drastique.

– L'inertie de la concentration atmosphérique en gaz à effet de serre a également des conséquences sur le calendrier des efforts à fournir. Il y aura inévitablement un décalage entre la date à laquelle les émissions de gaz à effet de serre commenceront à décroître et le moment où les effets sur le climat se feront sentir. C'est pourquoi les scientifiques avertissent que les émissions de gaz carbonique devraient atteindre leur niveau maximum dans les cinq à dix ans

qui viennent, afin d'éviter un dérèglement significatif du climat.

Le GIEC préconise différents scénarios de régulation de la crise climatique. Le plus optimiste prévoit de limiter l'augmentation de température à 2 °C par rapport aux temps préindustriels. Il faudrait réussir à stabiliser la concentration en dioxyde de carbone à un niveau légèrement supérieur au niveau actuel, soit à 400 parties par million (ppm). Les émissions mondiales devraient pour cela entamer leur décroissance avant 2015 et être divisées par deux ou trois d'ici 2050 par rapport à aujourd'hui. Cela suppose une adaptation sans précédent de l'économie mondiale et de l'organisation de nos sociétés. C'est la trajectoire que soutient l'Union européenne (UE). Un autre scénario presque aussi ambitieux semble avoir la faveur du G8 qui a appelé à une division par deux des émissions de gaz carbonique d'ici 2050. Selon le GIEC, une telle trajectoire pourrait faire plafonner la concentration en dioxyde de carbone à 440 ppm et limiter l'élévation des températures à 2,5 °C, à condition toutefois que les émissions commencent à décliner avant 2020.

Ce que nous nous sommes engagés à faire

Les décideurs politiques s'efforcent depuis le début des années 1990 de répondre collectivement au défi climatique dans le cadre des Nations unies. La Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) a été signée à Rio en 1992 et ratifiée par 192 pays, dont les États-Unis. Ce texte n'est pas juridiquement contraignant : il sert seulement à exprimer la bonne

volonté de la communauté internationale. Il encourage les pays signataires à « stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique ». Cependant aucune précision n'est donnée sur le niveau auquel la concentration devra être stabilisée, ni sur la date à laquelle cette stabilisation devra intervenir – autant d'éléments qui ont pourtant un impact majeur sur l'évolution future des températures !

Consciente des limites de la convention, la communauté internationale a établi en 1997 un protocole additionnel, contraignant cette fois : le protocole de Kyoto. Celui-ci engage les pays industrialisés à réduire leurs émissions de six gaz à effet de serre d'au moins 5 % d'ici à 2012. Pour la première fois, des objectifs quantitatifs précis de réduction des émissions sont assignés et un calendrier est fixé. La ratification du protocole par les pays signataires (indispensable à son entérinement) a été lente et difficile et le protocole n'a pu entrer en vigueur qu'en 2005. À ce jour 183 pays l'ont ratifié, mais pas les États-Unis.

Certaines faiblesses de la régulation climatique actuelle méritent d'être soulignées :

- Le protocole de Kyoto s'apparente à une régulation internationale qui ne concerne pas tous les pays. Il s'agit d'une gouvernance collective en pointillés. Il applique le principe de « responsabilité commune mais différenciée » introduit par la convention de 1992 : les pays industrialisés sont responsables de l'essentiel des émissions produites depuis la fin du XIX^e siècle, il est donc normal que ce soit à eux de les réduire

d'abord, et non aux pays en développement. On peut distinguer trois catégories d'acteurs dans Kyoto : les 37 pays industrialisés (les « pays de l'annexe 1 » dans le jargon onusien) qui ont ratifié le protocole et se voient assigner chacun un objectif contraignant de réduction de leurs émissions (qui n'est pas forcément le même d'un pays à l'autre) ; ensuite, les pays en développement (dont les pays émergents) qui ont ratifié le protocole mais n'ont pas pour autant pris d'engagement de réduction ; enfin, le seul pays industrialisé qui a signé mais refusé de ratifier le protocole, les États-Unis.

L'unique texte international qui réglemente aujourd'hui les émissions de gaz à effet de serre se trouve ainsi dans une situation paradoxale : il ne couvre pas les rejets des deux plus grands émetteurs. La Chine a pris depuis 2007 la première place de ce classement, devant les États-Unis. Elle est partie prenante du protocole et l'a ratifié, mais elle n'a aucune obligation de réduction de ses émissions puisqu'elle entre dans la catégorie des « pays en développement », dont la responsabilité passée dans l'accumulation des gaz est faible. À l'inverse, les États-Unis ont pris un engagement quantifié de réduction sur le papier mais ont décidé tout bonnement de ne pas l'appliquer pour protester contre la non-participation des pays émergents dans la lutte contre le changement climatique.

- Les objectifs de Kyoto correspondent à des ambitions politiques déconnectées des avertissements des scientifiques. Le niveau de 5 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les pays industrialisés est le fruit de négociations politiques. Il apparaît en complet décalage

avec ce qu'il faudrait viser si on veut limiter le réchauffement à 2 °C. Les experts préconisent une division par quatre des émissions des pays industrialisés d'ici 2050 et une stabilisation des émissions des pays émergents, afin que la moyenne des émissions mondiales soit divisée par deux à trois. Comment imaginer un tel scénario, qui implique un pic des émissions mondiales avant 2015, en partant d'un objectif de seulement 5 % pour les pays développés en 2012 ? Cela semble perdu d'avance. Sans la participation des États-Unis, le diagnostic est pire encore. Il est estimé qu'un tiers seulement des émissions mondiales sont aujourd'hui couvertes par le protocole. En enlevant l'objectif assigné aux Américains, la moyenne des réductions demandées aux pays de l'annexe 1 ne s'élève plus qu'à 2,8 %. Au rythme actuel, le seuil fatidique des 400 ppm de concentration atmosphérique en dioxyde de carbone – à ne pas dépasser pour éviter une hausse des températures de plus de 2 °C – sera franchi dans une dizaine d'années.

– Enfin, seuls des objectifs à court terme ont été décidés. Le protocole de Kyoto plafonne la quantité de gaz autorisée entre 2008 et 2012. Rien n'est prévu pour la suite. Aucune trajectoire des émissions sur le long terme n'a été dessinée. Pour l'instant, la régulation internationale du climat s'arrête à 2012 : tout est à renégocier pour les décennies suivantes (et notamment les objectifs de réduction d'émissions par pays). C'est tout l'enjeu des négociations internationales en cours.

Ce que nous faisons en réalité

La régulation climatique décidée à Kyoto est imparfaite. Mais est-elle appliquée ?

À deux ans de la fin du protocole, l'heure du bilan approche. La tendance d'ensemble révèle un tableau positif : le groupe des pays de l'annexe 1 a réduit ses émissions de gaz à effet de serre de 4,7 % entre 1990 et 2006, se rapprochant ainsi de la moyenne voulue de 5 %. Mais, à y regarder de plus près, l'optimisme n'est plus de mise. Si réduction il y a, c'est avant tout grâce aux pays d'Europe de l'Est et aux anciens membres du bloc soviétique qui ont vu leurs émissions décroître de 37 %. Il ne s'agit malheureusement pas d'une décroissance positive, liée à des investissements dans les énergies renouvelables ou les technologies innovantes, mais d'une décroissance économique. Après la chute de l'empire soviétique, ces pays ont connu une période de désindustrialisation au cours de la décennie 1990 : leurs émissions de gaz à effet de serre ont chuté au fur et à mesure de la fermeture des industries intensives en carbone. Sans prendre en compte les pays de l'Est, les autres pays de l'annexe 1 ont au contraire accru leurs émissions de près de 10 % entre 1990 et 2006 !

Ce qu'il faut changer

La communauté internationale a réalisé qu'elle avait pris un mauvais chemin pour réguler l'évolution du climat. L'heure tourne pour changer de cap. Dans deux ans, le protocole de Kyoto aura pris fin. Dans deux ans, il sera trop tard pour se décider à suivre la trajectoire recommandée par les scientifiques et baisser les émissions mondiales avant 2015. Huit années se sont écoulées entre la signature et l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto. Il est à espérer que le nouvel accord climatique international sera adopté plus rapidement.

Encadré 1 Les mauvais élèves de Kyoto

En 2006, les États-Unis se situent nettement au-dessus de leur objectif de Kyoto (qu'ils ont décidé de ne pas appliquer de toute façon !). Il leur était demandé de diminuer leurs émissions de gaz à effet de serre de 7 % entre 1990 et 2012, mais elles ont déjà augmenté de plus de 14 % entre 1990 et 2006, soit un surplus de 21 %. Contrairement à la croyance générale, les Américains ne sont pas les moins bons élèves de Kyoto. Ils n'arrivent qu'en huitième place dans le classement des pays dont les émissions se sont emballées par rapport à leurs engagements individuels. Le cancre de la classe est l'Australie qui dépasse en 2006 son objectif de 36 %, puis viennent l'Espagne (+ 35 % d'émissions en trop), le Luxembourg (+ 29 %), le Canada et l'Autriche *ex aequo* à la quatrième place (+ 28 %), le Liechtenstein (+ 27 %), la Nouvelle-Zélande (+ 25 %) puis le Danemark (+ 23 %). Il faut toutefois considérer ce classement avec précaution puisque tout dépend de l'ambition de l'objectif initial qu'a accepté chaque gouvernement. Surtout, tout est question de volume d'émissions en trop émis dans l'atmosphère et les États-Unis restent de loin le plus gros émetteur des pays de l'annexe 1.

Du côté des pays plus vertueux, quatre États membres de l'UE ont déjà atteint et même dépassé en 2006 leur objectif de Kyoto : la Suède est de loin le meilleur

élève avec une baisse de ses émissions de 13 % par rapport à son objectif de départ, puis viennent l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France (avec tous environ 3 % d'émissions en dessous du niveau qui leur était demandé). Au total pourtant, les 15 pays membres de l'UE au moment de la signature du protocole de Kyoto – les pays d'Europe de l'Est n'en faisaient pas encore partie à l'époque – sont encore loin de leur objectif de 2012. En 2006, l'UE-15 n'avait fait reculer ses émissions que de 2,7 % en moyenne, alors que son ambition pour 2012 est de - 8 %. Les pays européens ont donc encore des efforts à fournir s'ils veulent faire passer du discours à la réalité la position de champion de la lutte contre le changement climatique qu'ils revendiquent sur la scène internationale.

Que risquent les États qui ne seraient pas en règle avec leurs objectifs de Kyoto en 2012 ? Les États-Unis n'ont rien à craindre puisqu'ils n'ont pas ratifié le protocole. Une procédure de sanction est prévue pour les autres pays industrialisés. En cas de non-respect de leurs engagements, une pénalité de 30 % sera appliquée aux quantités de gaz qu'ils seront autorisés à émettre après 2012. Les objectifs nationaux post-2012 n'étant pas encore négociés, il est à prévoir que les gouvernements prendront en compte cette pénalité dans leurs engagements futurs et que la sanction finira par passer inaperçue.

Les négociations internationales se sont accélérées depuis 2009, dans le cadre de la CCNUCC et des « conférences des parties » que son secrétariat organise tous les ans (comme à Copenhague en décembre 2009), mais aussi dans d'autres forums plus restreints et moins formels comme le

G8 et le Forum des économies majeures sur l'énergie et le climat (FEM) qui réunit régulièrement, à l'initiative des États-Unis, les 17 pays émettant le plus de gaz à effet de serre dans le monde.

À quoi devrait ressembler la régulation climatique des années 2010 ? La

gouvernance du climat doit impérativement être mondialisée. Il faut l'adapter au monde d'aujourd'hui qui ne peut plus être découpé en deux catégories antinomiques datant d'un autre âge : pays industrialisés *versus* pays en développement. Il est indispensable que tous les pays développés (au premier rang desquels les États-Unis) s'astreignent à une réduction de leurs émissions plus ambitieuse et sur le long terme (avec une division par trois ou quatre à l'horizon 2050). Il est temps également que les pays émergents s'engagent à réguler leurs propres émissions, au risque sinon de gommer les efforts entrepris ailleurs.

Les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) seront à l'avenir des consommateurs d'énergie et des émetteurs de gaz carbonique de moins en moins importants. La croissance des émissions mondiales de dioxyde de carbone d'ici 2030 se fera presque exclusivement en dehors de l'OCDE, en particulier en Chine, en Inde et au Moyen-Orient. La responsabilité climatique des pays développés est héritée

du passé, celle des pays émergents vient de leur futur. Leur participation à la régulation climatique peut prendre des voies de traverse et ne pas passer tout de suite par des objectifs de réduction chiffrés (avec des réductions plutôt par secteurs de l'économie mondiale, des politiques concrètes pour les technologies propres) mais elle est indispensable. Notre avenir climatique dépend de notre capacité à faire converger les voies de développement des uns et des autres vers un virage sans carbone.

C. K.

Pour en savoir plus

GIEC (2007), *Climate Change 2007 : Synthesis Report. Summary for Policymakers*, Intergovernmental Panel on Climate Change, ipcc.ch.

Jancovici, J.-M. (2005), *L'Avenir climatique. Quel temps ferons-nous ?*, Paris, Le Seuil.

OCDE (2008), *Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2030*, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.

OCDE/AIE (2008), *World Energy Outlook 2008*, Agence internationale de l'énergie, Worldenergyoutlook.org.

Charbon

L'avenir sera-t-il noir ?

Tournons-nous en rond, comme des enfants oubliés sur un manège ? Assistons-nous, après l'abdication du « roi » charbon, à son retour prochain ? Le charbon est-il « la » matière du XXI^e siècle, comme le suggèrent certains experts (Kalaydjian 2009) ? Cette matière, ingrédient indispensable de la révolution industrielle, primera-t-elle de nouveau, après avoir été abandonnée au profit du pétrole puis du gaz bon marché, au nom d'une modernité moins sale et beaucoup plus confortable ? Le charbon nous permettra-t-il de nous débarrasser du gaz russe transitant par la fâcheuse Ukraine, et d'augmenter ainsi notre sécurité énergétique ? Enfin, notre imagination suffira-t-elle pour concevoir un charbon propre – terme désormais entré dans le vocabulaire général, même si son utilisation actuelle, qui indique le nettoyage en contenu de CO₂, fait parfois oublier sa signification antérieure, équivalant alors à une technique de filtration du soufre et de la poussière – qui sera le signe d'une époque pionnière ?

Géopolitique du charbon : ressources et trajectoires

Si l'utilisation du charbon de bois remonte à l'Antiquité, celle de la houille – mot wallon francisé et intégré dans le vocabulaire français lors de l'industrialisation, pour faire la différence avec le charbon de bois – est plus récente. Industrialisation, houille et machine à vapeur sont inséparablement

liées : si le charbon permet à la machine de tourner, celle-ci est la condition *sine qua non* pour extraire le charbon, et retirer l'eau de la mine.

Le charbon devance de loin les autres énergies fossiles quant aux réserves mondiales disponibles, évaluées à 200 ans au moins. Les théories du « pic » nous laissent sceptiques, la date du « pic pétrolier » reculant d'une décennie tous les 10 ans et l'annonce de l'apocalypse n'ayant jamais dépassé le stade du faire-part. Néanmoins, il reste plus de charbon que de gaz (70 ans) ou de pétrole (40 ans [sic]). En même temps, la répartition du charbon dans le monde ne ressemble en rien à celle de ces deux énergies : ainsi, l'Europe et l'ex-URSS rassemblent 32 % des ressources mondiales, l'Asie 33 % et les États-Unis – le plus grand propriétaire au niveau national – 28 %. Enfin, les grands producteurs de charbon en sont aussi des grands consommateurs et, seulement – contrairement au pétrole – en deuxième lieu et s'il y a surplus, des exportateurs.

- **Le prix du charbon.** Il a connu des changements importants depuis 2002 : s'il a doublé, de 36 à 80 dollars, entre 2002 et 2004, il a diminué par la suite jusqu'à 54 dollars en 2005 – niveau autour duquel il s'est désormais stabilisé. Il a tout de même augmenté de 50 % depuis 2002.

On observe également un phénomène intéressant, la substitution gaz-charbon :

si le prix du pétrole (ainsi que celui du gaz, qui lui est lié) est trop élevé – supérieur à 80 dollars le baril –, le charbon et d'ailleurs le bois reviennent au goût du jour et se substituent, dans la mesure du possible, au pétrole. L'inverse est aussi vrai, évidemment : on parle même d'une guerre entre le gaz naturel liquéfié (GNL) et le charbon ; le gaz étant devenu très bon marché, les mines ferment temporairement.

- **La production et la consommation de charbon.** Tous pays confondus, le charbon représente environ 30 % de la consommation d'énergie primaire, derrière le pétrole, mais devant le gaz. Le plus gros consommateur est aujourd'hui la Chine, suivie des États-Unis, de l'Inde, de l'Allemagne, de la Russie et du Japon. Si la tendance est nettement à la hausse pour les trois premiers pays – plus de 108 % pour la Chine depuis 2002 ! –, la diminution est de mise outre-Rhin – de l'ordre de - 33 % – et en Belgique. La France a arrêté sa production en 2004, conformément au « pacte charbonnier » de 1994.

- **États-Unis : recul très relatif de la consommation de charbon.** Contrairement à la Chine, la tendance au recul de la consommation de charbon se confirme de manière lente, mais certaine, outre-Atlantique. Ceci n'empêche pas le pays de rester le deuxième producteur mondial, juste après l'Empire du Milieu. Les abandons de projets de centrales à charbon sont légion – ainsi, l'entreprise américaine LS Power a annoncé l'annulation de son gigantesque projet de White Pine (1 600 MW) – et on compte 28 annulations pour la seule année 2008. Comment expliquer cette tendance, qu'il

faut toutefois relativiser dans la mesure où le charbon représente toujours à peu près la moitié du panier énergétique nord-américain ? Des interrogations existent, liées notamment au développement du charbon propre, qui pourraient à terme inverser cette tendance.

- **Exportateurs-importateurs.** L'Australie remporte la médaille du premier exportateur mondial de charbon, et ce, depuis plusieurs décennies. Le principal destinataire est l'Asie, notamment la Chine et l'Indonésie. L'Australie assure également 60 % de sa production d'électricité *via* le charbon et est donc elle-même une grande consommatrice.

Le Japon est le premier importateur mondial, suivi de la Corée du Sud. Si les importations chinoises et indiennes augmentent, elles restent négligeables. L'Union européenne (UE) accroît elle aussi ses importations, s'approvisionnant surtout en Afrique du Sud, mais aussi un peu en Australie, en Amérique du Sud et dans les pays de l'Est.

La Chine charbonnière

Le débat sur la consommation énergétique chinoise se focalise à tort sur le pétrole. Le pays dépend à 70 % du charbon ; il n'a pas l'intention de changer de feuille de route, mais bien de consolider la situation actuelle : les 20 prochaines années connaîtront une hausse de l'utilisation de charbon et la construction de centrales à charbon accompagnera le mouvement, d'une envergure inimaginable. Le charbon chinois sert en effet avant tout à la production d'électricité. Depuis 2002, la consommation a doublé, passant de 1,3 milliard de tonnes à

2,6 milliards en 2008 et, pour 2020, l'Association chinoise du charbon table sur 3,4 milliards, certains experts prévoyant même 5 ou 6 milliards – ce qui équivalait alors à la totalité de l'actuelle consommation mondiale de charbon (source : CEPMLP Gateway, « China's coal and electrical power : cleaner is still dirtier », *Dundee.ac.uk*, 14 mai 2009, données de l'Association chinoise du charbon).

De plus, mis à part le GNL et un gazoduc turkmène en construction, le gaz n'est pas prêt d'arriver, à défaut d'accords avec les fournisseurs : la Chine exige en effet que son prix soit indexé non pas sur celui du pétrole, mais sur celui du charbon, ce que les producteurs russes ou d'Asie centrale refusent. Enfin, la peur d'une trop grande dépendance pétrolière vis-à-vis du Moyen-Orient contribue à consolider l'option charbonnière.

• **Le dilemme charbon-climat en Chine.** Mais comment font les Chinois pour concilier les exigences du « non-changement climatique » et leur consommation de charbon ? Bien qu'ayant ratifié le protocole de Kyoto, Pékin n'a pas pris d'engagement concret jusqu'ici : pour l'instant, le changement climatique ne fait donc pas partie de son agenda. Le cas des États-Unis est diamétralement opposé : ils n'ont pas ratifié mais font néanmoins preuve d'un zèle nouveau dans la direction préconisée par Kyoto, et ont annoncé leur engagement pour le sommet de Copenhague de l'après-Kyoto (décembre 2009). Cette annonce fait à son tour monter la pression sur Pékin, dont on réclame un geste et des actes concrets. Voilà ce qui explique le grand intérêt de la Chine pour les technologies

du « charbon propre », qui lui permettront justement de maintenir sa trajectoire charbonnière.

Sur le plan de l'efficacité énergétique, à savoir le rendement de l'énergie consommée, les progrès chinois de ces dernières années sont spectaculaires. Le pays fait également de grands efforts pour améliorer les conditions de travail dans les mines, qui peuvent – au vu des accidents et des normes de sécurité – rappeler quelques grandes tragédies minières européennes du début du xx^e siècle. L'histoire charbonnière est en général pavée de victimes, d'accidents et de maladies comme la silicose ou la pneumonie. En Chine aujourd'hui, d'après les estimations de la Banque mondiale, plus de 300 000 mineurs souffrent de pneumonies chroniques et 6 000 hommes périssent chaque année dans des accidents miniers. L'environnement est fortement dégradé par un modèle d'industrialisation lourd, qui rappelle celui de l'ex-URSS : de vastes paysages sont détruits par l'exploitation minière, remémorant les photos du premier atterrissage sur la Lune.

En conclusion, on peut, en tenant compte des bonnes et des mauvaises nouvelles, prédire une amélioration considérable sur le long terme au niveau de l'efficacité, de l'environnement et de la santé des mineurs. À court terme, la politique chinoise vis-à-vis de « Copenhague » mérite la plus grande attention. Elle aura une forte valeur symbolique, la Chine étant la seule à pouvoir entraîner le « deuxième mouton noir », l'Inde, sur la voie de la lutte contre le changement climatique – et ensuite, par ricochet, les autres pays du monde « en développement ».

Encadré 1

Le charbon liquéfié, remède potentiel au problème de la sécurité énergétique

Une des technologies de transformation du charbon est sa liquéfaction qui permet, par des procédés variés, d'obtenir du carburant. Il s'agit là d'une technologie allemande du début du ^{xx}^e siècle, largement utilisée par le III^e Reich et ensuite à l'époque de l'apartheid par l'Afrique du Sud qui craignait un boycott économique sur le pétrole et souhaitait consolider sa « sécurité énergétique ».

Aujourd'hui, l'Afrique du Sud post-apartheid est devenue le leader mondial du processus de « CTL » (*coal to liquids*), par le biais de son entreprise Sasol. Cette dernière croit à l'application mondiale, à terme, de la technologie du CTL, suite à l'augmenta-

tion prévisible du prix du pétrole. La gazéification du charbon, appelée « production de gaz de synthèse », est également un procédé pratique et connu depuis longtemps : le « gaz de ville », avant son remplacement par le gaz naturel au rendement énergétique plus élevé, n'était rien d'autre que le gaz de synthèse issu du charbon.

Le CTL, tout comme le charbon en général, est toutefois confronté à trois problèmes majeurs : le coût, l'énergie consommée pour sa production et la nuisance environnementale. Pourtant, il est vrai qu'en cas d'insécurité énergétique très importante, ces trois arguments pourraient être temporairement négligés.

Guerres du charbon à l'horizon ? Charbon et sécurité énergétique

La géopolitique mondiale du charbon est pacifique, si on la compare à celle du pétrole et du gaz. Contrairement à ces deux sources d'énergie, qui remplissent les « unes » des journaux, le charbon se veut discret. Il est là, prend ses distances, mais revient toujours. Avez-vous récemment entendu parler d'un boycott charbonnier, annoncé par l'Australie lointaine, d'un refus d'approvisionnement ou d'une crise de transit, comme on le voit chaque année pour le gaz russe acheminé par l'Ukraine ? Certainement pas au ^{xxi}^e siècle, et sûrement jamais. Le charbon apparaît ainsi pour certains comme une solution partielle à la dépendance énergétique au pétrole et au gaz. Il ne faut toutefois pas oublier que l'émergence d'un marché mondial du charbon pourrait faire naître d'autres phénomènes de dépendance.

Le charbon, consommable sans mauvaise conscience écologique ?

Le charbon devient-il alors de nouveau fréquentable, même pour ceux qui ont réduit sa consommation au nom d'impératifs écologiques, grâce aux nouvelles technologies de captage et de stockage du CO₂ ?

• **Le charbon a un impact climatique aujourd'hui...** Il existe en très grande quantité et, parmi les énergies fossiles, c'est lui qui dégage le plus de CO₂, responsable numéro un de l'effet de serre. Une centrale à charbon est quatre fois plus polluante qu'une centrale à gaz et deux fois plus émettrice de CO₂ – ne la comparons même pas à une centrale nucléaire, qui pollue 170 fois moins. Si aujourd'hui un grand nombre de pays – y compris les États-Unis –, s'engageant sur la voie de Kyoto et de l'après-Kyoto, réduisent leurs parts et

subventionnent le nouveau charbon propre, tous ne le font pas, bien au contraire. Malgré des progrès considérables quant à la propreté du charbon, notamment à l'égard des poussières ou du dioxyde de soufre (SO₂) présent dans le lignite, le taux de CO₂ reste un problème irrésolu.

• ... mais pas nécessairement demain.

Les techniques en cours de développement et d'application dans certains pays permettront de diviser les émissions de CO₂ par six, voire par huit, sans pour autant les

supprimer entièrement. Le processus lui-même est hélas consommateur d'énergie, et son coût élevé. Comme pour le cas de l'intégration des nouvelles technologies dans la distribution électrique (les fameux « réseaux intelligents » ou *smart grids*), il faudra encore attendre avant que la procédure ne devienne économiquement intéressante.

La récession mondiale et l'engagement accru des pouvoirs publics qui en résulte, notamment dans le secteur des

Tableau 1
Projets éligibles au financement par l'UE
(en millions d'euros - montant total : 1 050 millions d'euros)

Captage et stockage de carbone					
Nom du projet (pays)	Montant	Hydrocarbure	Capacité (mégawatts)	Technique de captage	Concept de stockage
Hürth Jänschwalde (Allemagne)	180	Charbon	450 MW 500 MW	IGCC	Aquifère salin (mine de sel)
Eemshaven Rotterdam Rotterdam (Pays-Bas)	180	Charbon	1 200 MW 1 080 MW 800 MW	Oxycombustion PC	Ancien gisement pétrole/gaz
Belchatow (Pologne)	180	Charbon	858 MW	PC	Aquifère salin
Compostilla (Espagne)	180	Charbon	500 MW	Oxycombustion	Aquifère salin
Kingsnorth Longannet Tilbury Hatfield (Royaume Uni)	180	Charbon	800 MW 3 390 MW 1 600 MW 900 MW	PC PC PC IGCC	Ancien gisement pétrole/gaz Aquifère salin (Longannet)
Porto Tolle (Italie)	100	Charbon	600 MW	PC	-
Projet industriel de captage					
Nom du projet (pays)	Montant	Caractéristiques			
Florange (France)	50	Transport du CO ₂ d'une installation industrielle (acier) au stock souterrain (aquifère salin)			

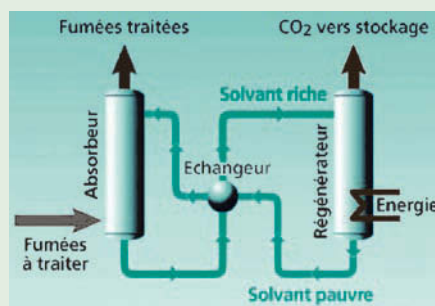
N.B. : La gazéification du charbon intégrée à des cycles combinés (*integrated gasification combined cycle*, IGCC) et la combustion du charbon pulvérisé (*pulverized coal*, PC) sont deux techniques pour la production d'électricité à partir du charbon. Sources : Conseil européen, 7848/1/09, 20 mars 2009, « Compromis de la présidence pour le financement des projets d'infrastructures » (compilation effectuée par l'auteur).

Encadré 2 Le captage et le stockage du CO₂

Le processus de captage et de stockage géologique du CO₂ se déroule en trois phases : captage, transport, stockage. Il consiste à récupérer le CO₂ des fumées des centrales, à le transporter et, enfin, à l'injecter pour le stocker dans un lieu souterrain adapté. On espère pouvoir réduire ainsi de manière décisive la quantité de CO₂ libérée dans l'atmosphère. Pourtant, comme on l'a vu, le coût très élevé de la procédure représente un obstacle de taille, notamment dans la première phase qui absorbe à elle seule deux tiers de la facture globale de l'opération.

Parmi les différentes techniques de captage du CO₂, certaines ont atteint un degré de maturité plus avancé que d'autres : les trois techniques principales sont la précombustion, la postcombustion et l'oxycombustion. Pour chacune, le défi du financement est décisif. Deux autres enjeux majeurs

sont à prendre en compte : la mise en place d'un cadre juridique et légal, ainsi que l'acceptation des installations par le public, cette dernière demandant le développement de supports pédagogiques – ce qui explique que ces avancées technologiques restent encore largement méconnues des non-spécialistes.



Source : < www.energethique.com/climat/outils/image001.jpg >.

infrastructures, doivent être interprétés comme un changement important. Ainsi, l'Union européenne a elle-même décidé de dédier 1,05 milliard d'euros à une douzaine de grands projets de captage et de stockage de CO₂ pour la période 2009-2010, dans le cadre du budget de 5 milliards d'euros prévu pour les infrastructures. Profiteront de cette subvention des centrales à charbon allemandes, néerlandaises, polonaises, espagnoles, britanniques et italiennes. Le projet français, soutenu à hauteur de 50 millions d'euros, représente, lui, un projet de capture industrielle.

Certains projets d'exploration sont déjà arrivés à maturité, comme Sleipner en Norvège, ou celui de l'entreprise suédoise Vattenfall, qui ouvre, à proximité de Berlin,

une centrale thermique au charbon avec captage et stockage de CO₂ intégrés.

Perspectives : quand noir voudra-t-il dire blanc ?

L'avenir sera noir seulement si le charbon devient propre – le terme noir changera alors de signification, et indiquera même un élément prometteur. La notion de « propre » devra être comprise au sens large : le terme ne se réduira pas à une solution écologique au changement climatique, mais s'étendra aussi à l'effacement des risques et des dangers pour l'homme et son environnement – rappelons que cette industrie continue à tuer sur toute la planète, notamment dans les pays émergents. Là où les institutions et un cadre légal font

défaut, le travail des mineurs demeure en effet une triste réalité.

Le charbon propre, au premier sens du terme, connaît de fortes variations régionales : si l'UE joue un rôle d'avant-garde et que la nouvelle Administration américaine pourrait infléchir la tendance de la production de gaz à effet de serre (GES), l'Australie et la Nouvelle-Zélande, en revanche, sont encore loin des initiatives importantes, et leurs émissions pourraient représenter plus de la moitié des émissions mondiales vers 2050.

L'avenir « noir », c'est-à-dire l'utilisation soutenue ou même grandissante du charbon, dépendra du progrès technologique, qui paraît très rapide à l'heure actuelle, mais aussi des synergies entre des gouvernements motivés et des entreprises innovantes efficaces.

Cependant, restons réalistes, et n'adhérons pas aux scénarios simplistes sur l'évolution énergétique de nos pays. Ni les algues, ni les éoliennes, ni le nucléaire, ni le 100 % charbon ne constitueront une

panacée. L'avenir ressemblera plutôt à un zèbre : noir et blanc. Les époques du « roi charbon » absolu ou du « cheikh pétrole » tout puissant sont définitivement révolues. La meilleure garantie de sécurité énergétique, et de bien-être en général, reste la modération, qui passe par un bon équilibre des matières utilisées, de manière efficace et écologique.

S. N.

Pour en savoir plus

Bataille, C. et C. Birraux (2006), « Les nouvelles technologies de l'énergie et la séquestration du dioxyde de carbone : aspects scientifiques et techniques », Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), Paris.

Cretin, D. (1991), *Géopolitique du charbon*, Paris, Economica.

Kalaydjian, F. (2009), *La Nouvelle Donne du charbon*, Paris, Technip/Institut français du pétrole.

Martin-Amouroux, J.-M. (2008), *Charbon, les métamorphoses d'une industrie*, Paris, Technip.

Énergies nucléaire et renouvelables

Les solutions miracles ?

Le paysage énergétique de l'avenir sera-t-il dominé par des centrales nucléaires, des éoliennes et des centrales solaires ? Afin de limiter le réchauffement global, certains prédisent une « révolution énergétique » : des panneaux photovoltaïques sur tous les toits et des éoliennes un peu partout. Un développement massif du nucléaire complètera la révolution. Mais ce scénario est-il vraiment réaliste ?

Le changement climatique, provoqué par les émissions de gaz à effet de serre (GES), domine actuellement les débats sur l'avenir énergétique. Personne ne nie qu'il faille réduire les émissions de CO₂ et autres GES. La production d'électricité par exemple est à l'origine d'environ 20 % des émissions : le secteur présente donc un grand potentiel de réduction. Réduire les émissions constitue toutefois un défi extraordinaire, puisque la consommation mondiale d'électricité va fortement augmenter, notamment dans les pays émergents et en développement – où, à l'heure actuelle, environ 1,6 milliard de personnes n'ont pas accès à l'électricité.

Toutes les technologies doivent aider à « décarboner » la production d'électricité (la rendre moins émettrice de CO₂). Parmi elles, l'énergie nucléaire et les énergies renouvelables pourront y contribuer de manière significative. Elles sont minoritaires aujourd'hui : en 2006, les énergies renouvelables ont représenté 18 % de la production mondiale d'électricité (l'éolien

et le solaire représentant ensemble environ 2 %), et l'énergie nucléaire 15 %. Les énergies fossiles – charbon (41 %), gaz naturel (20 %) et pétrole (6 %) – ont produit deux tiers de l'électricité.

Bien que les énergies nucléaire et renouvelables soient toutes deux faiblement émettrices de CO₂, certains refusent de les classer dans une même catégorie du fait de leurs nombreuses différences. Sans entrer dans ce débat, nous analysons ici le potentiel des deux sources et leurs avantages et inconvénients respectifs pour réduire les émissions de CO₂. L'urgence du changement climatique impose le développement des énergies nucléaire et renouvelables dans les années à venir.

Afin de rendre la production électrique moins polluante, le remplacement de centrales fortement émettrices de CO₂ (comme celles à charbon) par des centrales faiblement émettrices serait la solution la plus rapide. Néanmoins, le coût de remplacement des centrales avant leur fin de vie technologique est prohibitif. La « décarbonation » du parc de production se fera donc graduellement. Les choix technologiques dans des pays émergents comme la Chine seront cruciaux, puisqu'un nombre important de centrales seront mises en service dans ces régions où la consommation électrique croît de manière importante. Il faut aussi remplacer une part significative des centrales vieillissantes dans les pays industrialisés.

Encadré 1 L'opinion publique et l'énergie nucléaire

L'opposition de l'opinion publique à l'usage de l'énergie nucléaire a souvent été citée pour expliquer la stagnation du secteur, notamment après l'accident de Tchernobyl en 1986. Il est évident que le recours au nucléaire a besoin d'un soutien politique large, qui lui-même dépend de l'opinion publique. Toutefois, il est intéressant d'étudier comment celle-ci se traduit (ou ne se traduit pas) dans les décisions politiques. Il faut d'abord faire la différence entre l'opinion publique et l'opinion publiée : il se peut qu'une majorité reste silencieuse, mais qu'une minorité bien organisée influence fortement les décisions.

De plus, les sondages montrent que l'opinion publique varie toujours en fonction de l'actualité (et ne parlons même pas de la méthodologie des sondages, qui peut avoir une grande influence sur les résultats). Au sein de l'Union européenne (UE) et selon le sondage Eurobaromètre Spécial 297 publié en juin 2008, les opinions publiques sont plus favorables au nucléaire entre 2005 et 2008, notamment à cause du changement climatique, qui a accédé au rang de priorité politique au cours de cette période. Alors qu'en 2005, 37 % des Européens se sont déclarés favorables au nucléaire, ils sont 44 % en 2008. De plus, l'attention accrue accordée à la sécurité énergétique – suite notamment à la concurrence de plus en plus globale pour les ressources énergétiques et l'évolution

de la politique étrangère et énergétique de la Russie – joue en faveur de l'énergie nucléaire.

Les opinions européennes restent toutefois vraiment partagées : à Chypre, seulement 7 % de la population est favorable au nucléaire, contre 64 % en République tchèque et en Lituanie. Il est étonnant de voir que les opinions publiques des deux pays qui sont souvent (mais à tort) décrites comme les extrêmes en matière de nucléaire – la France et l'Allemagne – sont finalement très proches : 52 % de la population française se déclare favorable à l'énergie nucléaire, 46 % outre-Rhin.

Par ailleurs, le genre joue un rôle important : au niveau de l'UE, 54 % des hommes sont pro-nucléaires, mais uniquement 34 % des femmes. Le positionnement sur l'échiquier politique gauche/droite est également déterminant, les électeurs de droite étant en général plus favorables au nucléaire que ceux de gauche. Enfin, les répondants s'estimant « informés » à propos des déchets nucléaires sont nettement plus favorables au nucléaire (61 % de soutien) que ceux qui ne s'estiment « pas informés » sur ce sujet (38 % de soutien).

Pour en savoir plus

Lesourne, J. (dir.) (2008), *L'Énergie nucléaire et les opinions publiques européennes*, « Les Études de l'Ifri », Paris, Ifri.

Toutefois, la crainte du changement climatique n'est pas la seule raison qui peut motiver les choix technologiques. La première vague de construction de centrales nucléaires s'est faite dans les années 1970, quand personne ne parlait

de changement climatique. La sécurité des approvisionnements énergétiques était une motivation majeure pour développer le nucléaire et elle l'est encore aujourd'hui. Cette question de la sécurité énergétique est d'ailleurs de plus en plus

évoquée comme un avantage des énergies renouvelables.

Renaissance de l'énergie nucléaire ?

Après des années de perspectives limitées pour l'énergie nucléaire, la lutte contre le réchauffement climatique a changé la donne. Dans beaucoup de pays, le nucléaire est de nouveau considéré comme une source attractive de production d'électricité. Ainsi, l'Italie et la Pologne ont récemment décidé de se lancer dans le nucléaire, pendant que des pays comme la Chine, la Corée et la Russie construisent actuellement plusieurs centrales. La Suède constitue un cas particulier : elle avait décidé de sortir du nucléaire en 1980, mais le gouvernement a annulé cette décision en février 2009. Face au défi du changement climatique, le remplacement de certains des réacteurs existants par d'autres, plus puissants, est envisagé.

La situation actuelle se distingue donc de celle des années 1980 et 1990, quand le nucléaire était perçu comme une source dangereuse de production d'électricité, notamment après les accidents de Three Mile Island (1979) et Tchernobyl (1986). Depuis, des avancées importantes dans le domaine de la sûreté ont été accomplies, mais le risque d'accident est toujours perçu comme trop important par certains. En tout état de cause, la part du nucléaire dans la production mondiale d'électricité a stagné depuis 1990 autour de 16 % : 30 pays utilisent actuellement l'énergie nucléaire pour produire de l'électricité ; 95 % de la capacité nucléaire se trouve dans les pays de l'Organisation de coopération et de

développement économiques (OCDE) et les pays de l'ancien bloc soviétique.

Suite à l'évolution de la perception de l'énergie nucléaire, ses partisans se réjouissent de sa « renaissance ». Néanmoins, le nombre de réacteurs aujourd'hui en construction ne permettra même pas de garder la part actuelle du nucléaire dans la production mondiale d'électricité – il faudrait pour cela plus que doubler la capacité d'ici 2030. Afin que le nucléaire joue un rôle dans la réduction des émissions, il est donc essentiel que les nombreuses déclarations d'intentions soient rapidement suivies d'actions concrètes. Des efforts remarquables de la part des responsables politiques et industriels sont nécessaires – notamment dans les pays qui se lancent dans le nucléaire : il faut compter 15 à 20 ans entre la décision de construire un premier réacteur et le début de la production.

Mises à part leurs faibles émissions de CO₂, les centrales nucléaires ont d'autres avantages. Elles fournissent une électricité relativement peu coûteuse, grâce à la longue durée de vie des réacteurs et au faible coût du fuel nucléaire par unité d'électricité produite. Le prix de l'électricité nucléaire reste relativement stable une fois le réacteur construit et les importants coûts de construction amortis. Ceci distingue les centrales nucléaires des centrales à charbon ou à gaz, dont le coût de production peut fortement varier en fonction de l'évolution du prix du combustible. De plus, les réserves mondiales d'uranium suffisent pour garantir l'exploitation à long terme.

L'énergie nucléaire pose un problème bien connu : celui, très complexe, de la prolifération, puisque l'acquisition de la

technologie civile peut faciliter le développement d'armes. Néanmoins, l'exploitation de réacteurs nucléaires modernes n'est pas proliférante en elle-même. Ainsi, même l'abandon complet de cette énergie pour la production d'électricité n'exclurait pas le développement d'armes nucléaires, plutôt lié à des motivations géopolitiques.

Un autre problème majeur lié au nucléaire relève des déchets radioactifs, dont certains contiennent des radioéléments à vie longue. Le volume de ces déchets est limité, mais ils doivent être stockés de manière sûre pendant des milliers d'années. La plupart des scientifiques précisent qu'un stockage dans des couches géologiques profondes est techniquement possible et réduirait très sensiblement les risques. Les opposants au nucléaire ne partagent pas cet avis et insistent sur les dangers liés à la très longue durée de stockage. La question est extrêmement sensible politiquement et, pour l'instant, aucun gouvernement n'a décidé de l'endroit du stockage en couche géologique profonde.

En fin de compte, l'énergie nucléaire est une solution attractive pour les pays développés et les pays émergents pourvu qu'ils disposent d'un régime politique stable et d'un bon niveau de gouvernance. Ceci n'est pas le cas dans la plupart des pays en développement. Il faut donc trouver d'autres technologies afin d'améliorer leur approvisionnement en électricité – les énergies renouvelables pouvant constituer une partie importante de la solution.

L'essor des énergies renouvelables

Les énergies renouvelables, qui utilisent des ressources non épuisables comme

l'eau, le vent ou le soleil, sont souvent citées comme la meilleure solution pour réduire les émissions de CO₂. Leur part dans la consommation d'énergie n'a cessé d'augmenter ces dernières années, souvent grâce au soutien et aux subventions des pouvoirs politiques. Le terme « énergies renouvelables » couvre une large gamme de technologies. Elles servent à produire de l'électricité, mais sont aussi utilisées dans les transports (les biocarburants) et pour chauffer l'air et l'eau. Nous nous limitons ici à la production d'électricité et aux trois énergies renouvelables qui jouent déjà un rôle important ou disposent d'un potentiel significatif, à savoir l'hydroélectricité, l'éolien et le solaire. D'autres énergies renouvelables, comme la géothermie ou la biomasse, ont leur place, mais leur contribution à la production mondiale d'électricité restera limitée.

Depuis une dizaine d'années, la part des énergies renouvelables « modernes » (c'est-à-dire autres que l'hydroélectricité) dans la production d'électricité augmente fortement. Elles partent toutefois d'un niveau très bas : leur part actuelle dans la production mondiale d'électricité s'élève à environ 3 %. La grande attention accordée à l'éolien et au solaire fait souvent oublier la contribution essentielle de l'énergie hydroélectrique : elle fournit autour de 16 % de la production mondiale d'électricité. Son importance a toutefois baissé ces dernières années, et continuera probablement à diminuer, vu le nombre limité de sites où l'on peut installer des centrales hydroélectriques. Dans les pays industrialisés, la plupart sont déjà exploités, mais des centrales sont en construction ou en projet dans le reste du monde. La récente construction du barrage des Trois Gorges en Chine

a souligné l'importance de l'hydroélectricité, puisque sa production équivaut à la consommation de la Belgique. Néanmoins, ce projet a eu un impact environnemental et social significatif : il a fallu, entre autres, déplacer 1,2 million de personnes.

Parmi les autres énergies renouvelables, l'éolien contribue le plus à la production mondiale d'électricité. La capacité de production des éoliennes installées dans le monde a été multipliée par 12 au cours de la dernière décennie, et elle pourrait encore tripler d'ici 2013. Ceci montre que l'éolien sur la terre ferme (*onshore*) arrive à maturité technique et économique. Son développement rencontre des limites dans certains pays, puisque le nombre de sites potentiels en termes de régime de vent et acceptables pour le public est restreint. Ainsi, on a commencé l'installation d'éoliennes en pleine mer (*offshore*), où l'on profite également de vents plus réguliers.

L'essor de l'éolien pose plusieurs défis, concernant notamment son intégration dans le système électrique. C'est une énergie « intermittente », dont la production varie selon la vitesse du vent : l'éolienne est arrêtée quand le vent est trop faible et elle peut l'être aussi en cas de fortes tempêtes. Des prévisions de production toujours plus fiables et l'installation d'éoliennes sur des sites avec des régimes de vent différents permettent de limiter l'impact de ce problème. Une meilleure maîtrise de la demande, par un déplacement de la consommation à des moments de forte production, est également de bon secours. Néanmoins, il reste indispensable de prévoir des capacités conventionnelles de réserve (des centrales à gaz par exemple) qui peuvent fournir de l'électricité lorsque

l'éolien ne produit pas. La maîtrise de ces défis engendre des coûts, qui rendent cette énergie moins rentable qu'il n'y paraît.

De toutes les technologies renouvelables, l'énergie solaire a le plus grand potentiel. En théorie, elle serait capable de produire beaucoup plus d'énergie que le monde n'en consomme. Mais le solaire constitue en même temps la technologie la moins mature, dans sa forme photovoltaïque ou thermique. Les panneaux photovoltaïques, encore très chers pour leur rendement relativement faible, présentent néanmoins l'avantage de produire de l'électricité sur le lieu de consommation. Ceci évite l'installation d'infrastructures de transmission et permet de disposer d'électricité dans des endroits non reliés au réseau, comme les zones rurales dans les pays en développement.

Le solaire thermique (ou thermodynamique) est utilisé dans des centrales solaires pour produire de l'électricité. Cette technologie se trouve encore au stade de projets pionniers mais, tout comme le photovoltaïque, elle profite actuellement des progrès rapides de la recherche. Elle est par contre déjà suffisamment avancée pour le chauffage de l'eau et il est étonnant de voir que cette technologie ne se développe pas davantage.

Ni « tout nucléaire », ni « tout renouvelable »

Face au défi du changement climatique, les énergies nucléaire et renouvelables peuvent et doivent jouer un rôle important dans les efforts de réduction des émissions de CO₂. Néanmoins, il faut souligner que ni le « tout nucléaire », ni le « tout renouvelable », ni même le « tout nucléaire-

Encadré 2

Les objectifs de développement des énergies renouvelables

Plus de 60 pays ont formulé des objectifs chiffrés pour augmenter la part des énergies renouvelables dans leur consommation énergétique. Le débat politique sur ces objectifs est largement repris par les médias, mais il n'est pas facile de comprendre leur signification réelle. On peut définir des objectifs absolus, c'est-à-dire en termes de capacités de production : la Chine veut par exemple atteindre 100 gigawatts de capacité éolienne en 2020. En revanche, définir les objectifs en fonction de la part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique permet de rendre compte de leur place relative. Il y a différentes méthodes pour mesurer cette part, ce qui rend la comparaison difficile. On peut utiliser la part des énergies renouvelables dans l'énergie primaire (celle qui existe avant toute conversion ou transformation, de charbon en électricité par exemple). L'Union européenne a opté pour la part des énergies renouvelables dans l'énergie finale (l'énergie telle qu'elle est consommée, après la conversion du charbon en électricité par exemple). Enfin, on peut aussi définir des objectifs concernant la part des énergies renouvelables dans la production électrique.

Incontestablement, l'UE est le leader mondial dans ce domaine. En 2001, elle a décidé que les énergies renouvelables (hydroélectricité incluse) devraient fournir 21 % de l'électricité en 2010. En fonction de leurs situations respectives, un objectif a été fixé à chaque pays, allant de 3,6 % pour la Hongrie à

78,1 % pour l'Autriche (21 % pour la France). Les pays membres ont réussi à augmenter la part des énergies renouvelables par la suite, de 13 % en 1997 à 16 % en 2006. Dans un rapport publié en avril 2009, la Commission européenne prévoit un taux de 19 % en 2010 : l'objectif des 21 % ne sera pas atteint, mais l'Europe est sur la bonne voie.

Dans le cadre du paquet énergie-climat de 2008, les pays membres ont formulé l'objectif d'atteindre 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale en 2020. Ceci implique qu'environ 33 % de l'électricité devra être produite à partir de sources renouvelables. Les objectifs nationaux vont de 10 % pour Malte à 49 % pour la Suède. La France devra augmenter sa part de 10,3 % en 2005 à 23 % en 2020. Les objectifs sont de taille et constituent sans doute les plus ambitieux du monde car l'effort portera sur les énergies renouvelables modernes, actuellement peu développées. Mais certains esprits critiques remarquent qu'ils sont largement indicatifs et qu'aucune sanction n'est prévue s'ils ne sont pas atteints.

La Chine, quant à elle, a formulé, en 2007, l'objectif d'atteindre 15 % d'énergies renouvelables dans l'énergie primaire, ce qui revient à tripler leur part. Aux États-Unis, aucun objectif n'a encore été voté (en juin 2009). Le président Barack Obama a néanmoins proposé de viser 10 % d'énergies renouvelables dans la production d'électricité en 2012, et 25 % en 2025.

renouvelable » ne constituent une solution réaliste à court ou moyen terme. D'autres technologies doivent compléter la production d'électricité, pour des raisons techniques, économiques et de sécurité. Mais, afin de limiter le réchauffement climatique, un

recours renforcé à ces énergies s'impose. Plusieurs facteurs – les choix politiques, les avancées de la recherche, les contraintes de sécurité énergétique, les données naturelles d'un pays, le prix des hydrocarbures et des émissions de CO₂ – décideront

de leur part respective dans la production d'électricité du futur. Au niveau global, la contribution des énergies renouvelables sera probablement plus importante que celle du nucléaire.

Toutefois, il ne faut pas oublier que le plus important potentiel de réduction des émissions ne se trouve pas du côté de la production d'électricité, mais bien du côté de la consommation et de l'efficacité énergétique. La capacité des économies d'énergie à réduire les émissions dépasse en effet celle des énergies nucléaire et renouvelables combinées.

C. S.

Pour en savoir plus

AIE (2008a), *World Energy Outlook 2008*, Paris, Agence internationale de l'énergie.

AIE (2008b), *Energy Technology Perspectives 2008*, Paris, Agence internationale de l'énergie.

AEN (2009), *Perspectives de l'énergie nucléaire 2008*, Paris, Agence pour l'énergie nucléaire.

GWEC (2008), *Global Wind Energy Outlook*, Bruxelles, Global Wind Energy Council, 2008.

REN21 Secretariat (2009), *Renewables Global Status Report 2009 Update*, Paris, REN21 Secretariat.

World Nuclear Association, *World-nuclear.org*.

Carbone

Le puzzle des marchés du carbone : quelques pièces

Le rapport Stern, remis à Tony Blair en octobre 2006, a propulsé le changement climatique dans la sphère économique en mettant un prix sur la menace environnementale : sans efforts substantiels pour enrayer les causes, le changement climatique entraînera une diminution significative du produit intérieur brut (PIB) pour l'ensemble des économies. Le coût de l'inaction serait de 5 à 20 fois supérieur au coût de l'action.

Si les scientifiques, et en particulier les climatologues, ont été à l'origine de la prise de conscience du changement climatique, économistes et financiers ont progressivement gagné de l'influence dans la formalisation des débats environnementaux. L'intrusion de l'économie dans les politiques environnementales et climatiques donne lieu à de nombreux questionnements. Traduire les enjeux environnementaux dans un langage commun, dollars ou euros, peut être assimilé à une marchandisation de l'environnement dont les permis de polluer sont devenus le symbole. Au contraire, conférer une valeur monétaire au carbone peut être considéré comme un moyen de corriger un marché qui ne reconnaît pas de valeur à l'environnement.

Opportunisme ou réalisme économique ? En travaillant à l'élaboration d'outils de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), les économistes cherchent à minimiser les coûts supportés par l'ensemble des acteurs. Déjà aux États-Unis,

un marché de droits d'émissions avait fait la preuve de son efficacité pour diminuer les émissions de soufre. Donner un prix au carbone permettra de prendre en compte le coût des émissions de GES. Ce « signal-prix » doit inciter les pays à « décarboner » des économies jusqu'ici largement émettrices de CO₂.

Un foisonnement de règles et d'acteurs

Ces dernières années ont vu l'émergence de nombreux marchés du carbone dans le monde recouvrant des réalités bien différentes. On peut distinguer des marchés volontaires et des marchés légalement contraignants, régulés ou non. Ces marchés peuvent donner lieu à des échanges de permis d'émissions entre deux entités dont les engagements de réduction d'émissions sont couverts par le même accord (protocole de Kyoto, système européen d'échange de permis d'émissions [EU ETS], marché d'engagement volontaire de Chicago), ou à des échanges de crédits de réduction issus de la réalisation de projets « propres » (mécanismes de projets du protocole de Kyoto, compensation volontaire). Selon les marchés, les échanges peuvent avoir lieu entre des États (protocole de Kyoto), entre des installations (EU ETS), entre des individus (compensation volontaire).

Par ailleurs, si tous ces crédits et permis s'expriment en tonnes de CO₂, ils ne sont pas tous échangeables ou convertibles d'un

Encadré 1 Écotaxe ou droits d'émissions ?

Parmi les signaux propres à influencer le comportement des agents économiques, on distingue la taxe carbone et les permis d'émissions négociables de type *cap & trade*. Dans les deux cas, l'objectif recherché est d'orienter les investissements vers des technologies faiblement émettrices.

L'avantage d'un marché de type *cap & trade* est de fixer par avance le niveau de réduction d'émissions désiré : il sous-tend une obligation de résultat. L'imprévisibilité du prix de la tonne de CO₂ offre en revanche peu de visibilité aux industriels. Une taxe carbone intègre le coût du carbone dans le prix des biens et des services. Cette écotaxe a le mérite d'envoyer un signal clair aux investisseurs qui peuvent intégrer le coût associé aux émissions de GES dans leurs prévisions d'investissement. Il est impossible cependant d'évaluer avec précision quel devrait être le montant de cette taxe pour qu'elle induise des changements substantiels dans la réduction des émissions globales.

Économistes et scientifiques continuent à débattre sur les avantages comparés d'une écotaxe par rapport à un marché de permis d'émissions. Certes, les systèmes *cap & trade* existants ne sont pas (encore ?) à la hauteur des exigences environnementales. Néanmoins, il paraît peu probable qu'une taxe carbone supplante une approche « marché » pour une réduction des émissions à grande échelle au vu des actions engagées dans différentes parties du monde, la première étant la mise en

place d'un marché du carbone en Europe. Les grandes économies émergentes sont plus susceptibles de participer à un système *cap & trade*, qui leur conférerait un avantage comparatif, qu'à une taxe carbone, qui contraindrait fortement leurs économies. Aux États-Unis, alors que la politique climatique s'oriente vers un marché de type *cap & trade*, de nombreux républicains, jusqu'ici peu impliqués dans le débat, ainsi que plusieurs industriels, dont Rex Tillerson, PDG d'Exxon Mobil, se sont déclarés en faveur d'une taxe carbone. On peut s'interroger sur cet intérêt – tardif – pour un outil qui a peu de chances d'être adopté par le Congrès... Mais peut-être est-ce là, justement, son principal attrait.

Ce n'est pas un outil, mais bien une panoplie de mécanismes qui permettront de modifier les comportements et de diminuer durablement les émissions de GES. Le marché ne suffit pas par exemple à encourager une attitude écocitoyenne. La réduction des émissions passe par des approches flexibles qui varient selon les secteurs économiques et les acteurs. Incitations à la recherche, au développement et à la démonstration (RDD) de technologies faiblement émettrices, critères de performance, mécanismes de marché, taxes, politiques publiques, subventions pour assurer le déploiement de technologies propres, prise de conscience citoyenne et modification des comportements sont autant d'éléments qui s'intègrent aux stratégies de réduction des émissions.

marché à l'autre. Les crédits issus des mécanismes de projets du protocole de Kyoto sont fongibles dans la plupart des marchés. Ils reposent sur la réalisation de projets « propres » dans un pays en développement

ou dans des pays évoluant vers une économie de marché (voir « Protocole de Kyoto. Repères », in RAMSES 2009). Leur usage est cependant limité : l'Union européenne (UE), par exemple, souhaite que la majeure

partie des réductions d'émissions prenne place sur son territoire. Les législations en constante évolution, en Europe mais aussi aux États-Unis, multiplient passerelles et synergies entre des marchés de taille et de maturité différentes, les rendant difficiles à déchiffrer pour le non-initié.

L'UE, en première ligne des bons et des mauvais points

L'Union, champion du protocole de Kyoto, est un acteur majeur et influent dans l'arène mondiale en matière de lutte contre le changement climatique. Elle a fait de l'EU ETS son principal outil pour la réduction de ses émissions. Ironie de l'histoire, ce n'est que sous la pression de la délégation américaine qu'elle a accepté l'adoption de mécanismes de marché dans le cadre du protocole de Kyoto – l'UE favorisait auparavant la mise en œuvre d'une fiscalité carbone. Le président Clinton renonça par la suite à soumettre la ratification du protocole de Kyoto au Congrès, qui l'aurait refusée.

L'EU ETS s'applique aux industries des secteurs de l'énergie et de l'industrie lourde, responsables de 45 % des émissions européennes de CO₂, la moitié provenant du secteur électrique. C'est un marché de type *cap & trade* (plafonnement et échange). La Commission européenne fixe le plafond des émissions autorisées : le cap. Cet objectif est partagé entre les États membres, puis ventilé au sein de chaque pays entre les différents sites. Chaque installation couverte par le système reçoit une quantité de crédits d'émissions qui correspond à son plafond autorisé. Une installation qui peut mieux faire, par exemple en améliorant son

efficacité énergétique ou en investissant dans des technologies moins émettrices, y a tout intérêt puisqu'elle peut ensuite vendre ses quotas excédentaires qui compenseront les efforts consentis. Les coûts de réduction d'émissions diffèrent selon les sites et dépendent des processus industriels utilisés ou de l'âge des infrastructures. Les installations dont les émissions sont supérieures au plafond imposé doivent acheter les crédits qui leur permettront de respecter leurs objectifs. Le prix de la tonne de CO₂ s'établit en fonction de l'offre et de la demande.

Premier résultat et non des moindres : la tonne de CO₂ a désormais un prix et l'EU ETS est aujourd'hui – et de loin – le plus important des marchés du carbone, bien qu'il reste un prototype. Ajustements et perfectionnements permettront d'une part d'envoyer un « signal-prix » adéquat pour déclencher des investissements vers des technologies faiblement émettrices, d'autre part d'ouvrir la voie à d'autres marchés dans le monde qui éviteront les erreurs des néophytes.

On sait désormais que, pour fixer un cap réaliste et contraignant, il est essentiel de connaître l'historique des émissions passées. Le manque de données sur les années précédentes rend en outre difficile une estimation précise de l'impact de l'EU ETS au cours des premières années. Enfin, pour encourager les investissements nécessaires, les industriels ont besoin de visibilité sur plusieurs années. Énergies renouvelables et énergie nucléaire nécessitent par exemple de mobiliser un capital important pour la construction des infrastructures et requièrent une bonne visibilité quant aux prix futurs.

Pour lancer le marché européen et gagner l'adhésion des principales compagnies participant au système, les États membres ont décidé d'allouer gratuitement les quotas aux installations. À l'origine, cette distribution gratuite offrait l'avantage de la simplicité pour permettre une transition facile vers un système de gestion du carbone. Mais on a vu certains producteurs d'électricité fortement émetteurs de CO₂ bénéficier de rentes injustifiées. Un système d'enchères, en appliquant le principe « pollueur payeur », favorise la transparence et permet d'éviter le lobbying des États qui, pour protéger leurs industries, cherchent à maximiser la quantité des quotas devant leur être allouée gratuitement.

La volatilité des prix est plus difficile à appréhender. La récession économique est en partie responsable de la diminution du prix de la tonne de CO₂ observée début 2008. Nombre d'installations s'attendent à moins de production – et donc à un excès de crédits CO₂ – et à des bénéfices plus faibles, qui peuvent les pousser à vendre des crédits en échange de liquidités. Cette combinaison de facteurs a vraisemblablement créé un surplus de quotas sur le marché. Le prix de la tonne de CO₂ dépend également des prix du gaz et du pétrole. Les prix élevés du gaz en 2008 ont favorisé le recours au charbon chez les producteurs d'énergie. L'achat de quotas a compensé les émissions de cette source d'énergie fortement émettrice, entraînant les prix vers le haut. Début 2009, la situation s'est inversée.

L'EU ETS serait – en partie – responsable de la diminution des émissions en 2008 par rapport à 2007 (- 3,7 %). Néanmoins, cette situation résulte aussi de la crise économique que nous traversons. La récession

fait peser de lourdes incertitudes quant à l'évolution de l'équilibre offre/demande des quotas. La baisse de la production industrielle engendre des diminutions d'émissions importantes qui ne traduisent pas un réel effort de réduction.

Le Parlement européen a voté en décembre 2008 de nouvelles règles pour la période qui courra de 2013 à 2020. Le système des enchères devient la norme. Pour préserver la compétitivité des industries européennes les plus exposées, l'industrie pourra cependant continuer à bénéficier en partie d'allocations gratuites. Il faut espérer que les objectifs ambitieux de ce « paquet énergie-climat » permettent de maintenir une contrainte claire et incitent les installations à investir dès aujourd'hui dans des technologies faiblement émettrices. L'UE atteindra probablement l'objectif, fixé par le protocole de Kyoto, de réduction des émissions de 8 % en 2012 par rapport à 1990. Mais elle devra ce bon résultat à l'externalisation des réductions d'émissions et à des projets de reboisement. Sur son sol, la réduction des émissions se limitait en 2006 à un peu plus de 2 %. L'objectif de 20 % qu'elle s'est fixé à l'horizon 2020 semble plus difficile à réaliser. Il est urgent que le marché européen d'échange de permis d'émissions fasse la preuve de son efficacité.

Les États-Unis : des élèves frondeurs, en quête d'un leadership

En ne ratifiant pas le protocole de Kyoto, les États-Unis ont suscité beaucoup d'incompréhension et de mécontentement parmi les pays signataires pour lesquels tourner le dos au protocole revenait à nier la réalité

du changement climatique. Néanmoins, en l'absence de régulation au niveau fédéral, de nombreux États américains ont entrepris de mettre en place leur propre système de régulation pour participer à l'effort global de réduction d'émissions.

Lancé en 2003, le Chicago Climate Exchange (CCX) regroupe des entreprises ayant décidé de réduire leurs émissions. Il couvre tous les secteurs et compte parmi ses membres des compagnies du secteur privé, des universités, des organisations non gouvernementales (ONG) et des villes. Contrairement à l'EU ETS, les entreprises participantes sont volontaires. Ce marché connaît une forte dynamique et bénéficie du consensus grandissant aux États-Unis sur la nécessité de mettre en place un système *cap & trade* au niveau fédéral. Il reste cependant largement inférieur en volume au système européen.

Autre initiative et premier système de *cap & trade* obligatoire de réduction d'émissions de CO₂ sur le sol américain, la Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI) est un test important avant une mise en application au niveau national. L'attitude de la Pennsylvanie, non participante, dont le réseau électrique est relié aux États voisins, sera particulièrement importante. Cet État charbonnier, troisième producteur d'électricité aux États-Unis, émet à lui seul quasiment autant de CO₂ que les 10 États participant à la RGGI.

Citons également la Western Climate Initiative (WCI) lancée en février 2007 et qui regroupe sept États américains et quatre provinces canadiennes. Très ambitieuse dans sa couverture sectorielle puisqu'elle toucherait 20 % de l'économie américaine

et plus de 70 % de l'économie canadienne, la WCI pourrait devenir un marché majeur d'échange de droits d'émissions. Son avenir dépend de sa capacité à s'intégrer à un système national éventuel.

Parmi les programmes en formation, le Midwestern Regional Greenhouse Gas Reduction Accord souhaite développer un marché de type *cap & trade* qui pourrait couvrir producteurs d'électricité et industries parmi les plus importants. Ce programme s'appuie sur l'amélioration de l'efficacité énergétique et le développement des technologies de capture et de stockage du CO₂, particulièrement importantes pour cette région où l'électricité est essentiellement produite à partir du charbon.

Les motivations animant ces divers programmes sont multiples et les intérêts des acteurs diffèrent. La lutte contre le changement climatique est loin d'être l'unique finalité. En anticipant une régulation au niveau national, ces programmes tentent aussi d'influer sur ce que pourrait être la législation nationale future et sont construits sur la base des intérêts des principaux protagonistes. Ainsi, le Midwestern Greenhouse Accord, qui regroupe des États parmi les plus émetteurs, prévient une législation nationale qui pourrait pénaliser les États charbonniers.

Le projet de loi Waxman-Markey présenté en mai 2009 au Congrès propose la mise en place d'un marché *cap & trade* pour diminuer les émissions américaines de 17 % d'ici 2020, 83 % à l'horizon 2050. L'Administration Obama fait face à des critiques venant à la fois des camps républicain et démocrate dans un contexte économique difficile. Il sera intéressant

d'observer si, dans l'éventualité de sa mise en place, ce système préemptera les systèmes régionaux existants ou s'il s'additionnera à ces initiatives.

Du potentiel, mais peut mieux faire

Il n'a été question ici que de quelques-uns des marchés du carbone. Il aurait fallu également mentionner le marché australien et les initiatives attendues au Japon et en Nouvelle-Zélande. Ce foisonnement témoigne d'une volonté partagée de lutter contre le changement climatique. C'est sans doute le premier exemple d'un marché somme toute artificiel, mais dont l'objectif est la maîtrise de la température mondiale.

L'expérience montre que ces instruments sont complexes. Le système européen d'échange de permis d'émissions n'est toujours pas mature, même si une philosophie d'ensemble paraît se dégager. On a pu en identifier les principaux travers : il est inégal par parties, il peut mettre en danger la compétitivité des secteurs les plus exposés internationalement, les caps d'émissions sont souvent trop lâches. Un système d'enchères généralisées permettrait de résoudre

partiellement ces problèmes. Tels quels, ces marchés ne suffiront pas à atteindre les réductions d'émissions nécessaires pour maintenir l'élévation de la température en deçà du seuil critique de 2 °C. En principe, relier les différents systèmes en place devrait accroître leur efficacité et diminuer les coûts associés aux réductions d'émissions pour tous les secteurs impliqués. Néanmoins, les politiques de lutte contre le changement climatique sont élaborées dans un souci de protéger au mieux les économies nationales et les conditions pour participer à un schéma global différent selon les États.

Au-delà des engagements de réduction d'émissions des pays, un des enjeux du nouvel accord de protection du climat est de poser les bases qui permettraient d'augmenter les liens entre les différents marchés et d'éveiller l'intérêt des grandes économies émergentes. Inclure les principaux émetteurs serait un gage de succès de ces marchés et un moyen de prouver que les marchés du carbone ne sont pas des bourses d'échange de permis de polluer.

M. J.-N.

Encadré 2

Protocole de Kyoto : le marché international de droits d'émissions

Dans le cadre du protocole de Kyoto, les pays développés ont des objectifs de réduction d'émissions de GES pour 2012, calculés par rapport à 1990. Pour minimiser le coût engendré par les réductions d'émissions, les États peuvent recourir à trois mécanismes de flexibilité, dont le marché international de droits d'émissions. Chaque pays reçoit des quotas d'émissions de GES correspondant à son objectif. Le marché international de droits d'émissions organise les échanges entre les parties. Bien qu'il soit entré en application en janvier 2008, il est encore en voie de développement. Le manque de visibilité sur un futur accord de protection du climat qui prendrait la suite du protocole de Kyoto après 2012 est un des facteurs expliquant le retard de ce marché.

L'année de référence choisie, 1990, avantage les pays de l'ex-Union soviétique. Sur la période 2008-2012, la Russie et l'Ukraine sont autorisées à émettre autant de GES qu'en 1990 alors que leurs niveaux d'émissions actuels sont largement en deçà : l'effondrement économique qui a suivi la fin de l'URSS a entraîné une forte diminution des émissions de GES. Russie et Ukraine se trouvent ainsi à la tête d'une quantité de crédits ou « air chaud » qu'elles peuvent vendre à d'autres pays pour les aider à remplir leurs objectifs.

Sur le papier, les crédits du marché international d'émissions sont excédentaires au regard des émissions réelles. La crainte que

cet air chaud inonde le marché et décrédibilise les efforts de réduction d'émissions dans le cadre du protocole de Kyoto est légitime.

Légalement, tous les crédits ont la même valeur. Il est toutefois difficilement soutenable pour un État d'acheter des crédits qui ne participent pas à un effort effectif de réduction des émissions de GES pour compenser ses propres manquements. Un consensus émerge sur la nécessité d'associer ces crédits à des mesures propres, par exemple en exigeant que les revenus engendrés soient réinvestis dans des projets visant à réduire les émissions. Le Japon a ainsi acheté 30 millions de tonnes de crédits à l'Ukraine en mars 2009 et prévoit d'autres transactions pour atteindre son objectif de Kyoto, qui est de réduire de 6 % ses émissions par rapport à 1990. Les émissions japonaises accusent à ce jour près de 9 % d'augmentation.

Toutefois, la majorité des transactions sur le carbone ayant lieu dans le cadre de l'EU ETS, le danger de voir le marché s'effondrer est limité. En effet, les installations couvertes par le système européen ne sont pas autorisées à acheter des crédits issus du marché international des droits d'émissions. L'EU ETS privilégie les réductions d'émissions sur son territoire et limite son externalisation au seul recours à des mécanismes de projets proposés par le protocole (mécanisme de développement propre [MDP] et mise en œuvre conjointe [MOC]).

Changement climatique

Conséquences économiques et sociales vraisemblables

La catastrophe aérienne du 1^{er} juin 2009 a-t-elle été la conséquence des bouleversements climatiques ? Voici une des hypothèses – démentie par la suite – avancées dans les heures qui suivirent la perte du vol Rio-Paris pour tenter d'expliquer la tragédie. Il ne faut pas oublier pourtant que, si les climatologues confirment la possibilité de basculements relativement rapides de phénomènes comme les courants océaniques, les échelles de temps se mesurent ici en siècles. Nul ne conteste aujourd'hui la réalité du changement climatique mais les phénomènes extrêmes qu'on lui associe font encore l'objet de discussions. Le constat de corrélations sur une durée aussi courte que le demi-siècle ne constitue pas une preuve décisive.

L'accroissement d'un demi-degré de la température moyenne de la Terre par rapport à l'ère préindustrielle est en revanche indéniable, de même que le nom du coupable : les émissions de gaz carbonique et autres gaz à effet de serre. Il est autrement plus difficile de répondre aux questions suivantes : quelle peut être l'ampleur du phénomène sur l'ensemble du XXI^e siècle ? Quelles en seront les conséquences pour l'humanité ?

Hypothèses ou postulats ?

Sous l'égide de l'Organisation des Nations unies (ONU), le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a pour mandat d'évaluer toutes

les informations en lien avec la question du changement climatique. Il examine une panoplie très large de scénarios sur les conséquences vraisemblables du changement climatique. Le nombre des hypothèses sous-jacentes à ces travaux est impressionnant. Il faut bien sûr tenir compte de la démographie par région, du taux de croissance du produit intérieur brut (PIB), des consommations d'énergie primaire par source.

Sur les 50 prochaines années, les analyses prospectives retiennent généralement – avec une marge d'erreurs potentielles considérable – le passage de la population mondiale de 6 à 9 milliards d'individus. Elles privilégient également une croissance économique soutenue de l'Asie orientale et de l'Asie du Sud et une augmentation significative de leur part dans la production mondiale (c'est dans ces zones que devrait augmenter le plus la consommation d'énergie primaire) ; une croissance modérée dans le reste de l'ancien Tiers-Monde, l'Afrique subsaharienne restant la zone la plus défavorisée ; une croissance plus faible en Amérique du Nord et surtout en Europe – des hypothèses qui supposent des revenus faibles, même en parité de pouvoir d'achat (PPA), pour le quart le plus défavorisé de l'humanité.

Il faut également tenir compte de la prégnance des combustibles fossiles dans la consommation mondiale d'énergie primaire, des choix technologiques

et industriels à faire, et des possibilités d'évolution technologique. Éviter l'explosion des émissions de CO₂ associées suppose dans le monde entier d'accroître l'efficacité énergétique, de développer les sources d'énergie émettant peu de CO₂ et les technologies de capture et de stockage du carbone (indispensables pour utiliser les vastes ressources de charbon disponibles notamment en Chine et en Inde). L'incertitude est grande quant au déroulement de ces actions dans le temps ; il faut en particulier distinguer les scénarios où le plafonnement de la production de pétrole précède les effets du changement climatique (ce qui permet un développement de la production charbonnière) et ceux où l'ordre de ces phénomènes est inversé.

Ce qui pourrait arriver : les grandes lignes

Avant d'énumérer les principales conséquences, plusieurs remarques préalables sont indispensables. Les différents modèles donnent des résultats assez variables quant à l'ampleur de l'augmentation de la température moyenne. Les études disponibles semblent montrer que les effets sont d'ailleurs bien moindres si l'on tient compte de l'adaptation des sociétés humaines au changement climatique. Les pays seront atteints de manière distincte et, bien qu'il s'agisse d'un phénomène mondial, les accords internationaux feront l'objet de dures négociations.

Les conséquences du réchauffement climatique ne se laissent pas aisément décrire du fait de leur diversité, de leur échelonnement variable dans le temps, des

incidences régionales, mais aussi parce qu'il faut prendre en compte l'ajustement de l'ensemble de l'écosystème vivant.

- En matière de *santé*, l'adaptation probablement très rapide du monde bactérien nécessitera des développements des systèmes de santé pour protéger les populations humaines face à de nouveaux risques.
- En ce qui concerne l'*agriculture* et l'*élevage*, des changements importants sont à attendre du fait des transformations des écosystèmes locaux : modification des aires géographiques consacrées aux principales cultures, mise au point d'organismes génétiquement modifiés (OGM) capables de subsister dans de nouvelles conditions climatiques, redistribution des espèces animales et sélection naturelle de nouvelles espèces, évolution de la composition des cheptels. Il faut s'attendre aussi à des migrations de populations agricoles quittant des zones devenues arides et probablement à des modifications dans les systèmes de captage, de transport et de distribution de l'eau.
- Les liens *énergie*/émission de gaz à effet de serre ont été les plus étudiés, les questions principales concernant les économies d'énergie grâce aux progrès techniques, le captage en grands volumes du gaz carbonique, le développement des sources d'énergie renouvelables ou quasi renouvelables : nucléaire, biocarburants (avec des conséquences sur les systèmes agricoles), énergie solaire, géothermie. Une économie de l'hydrogène peut se développer, mais il faut rappeler que celui-ci n'est pas une source primaire d'énergie et doit être produit. La hausse du prix de l'énergie qui peut résulter de ces redéploiements dépendra beaucoup

des choix énergétiques et de la place des filières d'ores et déjà rentables par rapport à d'autres dont les coûts sont encore sensiblement plus élevés. La situation diffère d'ailleurs selon les secteurs de consommation d'énergie finale.

- *A priori*, l'adaptation de l'industrie ne devrait pas soulever de difficultés particulières, sauf peut-être dans les branches fortement consommatrices d'énergie thermique. L'industrie manufacturière et les services sont habitués à des évolutions constantes sous la triple pression de la demande, de la concurrence et des progrès techniques. Substituer la climatisation au chauffage ou *vice versa* constituerait un phénomène secondaire.
- En revanche, pour les régions qui pourraient être frappées par la montée du niveau des océans ou par des *catastrophes naturelles* (cyclones, raz-de-marée, incendies), il faut s'attendre à un triple développement : des investissements pour renforcer ou créer des ouvrages de protection ; la mise en place de systèmes de veille permettant une détection anticipée des risques (ces systèmes seront sans doute internationaux) ; la création d'unités de secours aptes à intervenir en permanence et situées au niveau local, régional ou mondial. Enfin, un développement des assurances face aux catastrophes naturelles est probable.

Un coût d'autant plus élevé que nous agissons tard

Cette liste est certainement incomplète, mais elle peut aider à stimuler la réflexion. Quel peut être le coût d'un réchauffement climatique auquel les sociétés humaines

s'adaptent ? Si aucune adaptation ne se produisait, il pourrait être considérable, comme le montre le rapport Stern. Si l'on se réfère au coût des récessions économiques et à la part de l'énergie dans le revenu brut mondial, la perte, en volume, de trois à cinq ans de la croissance actuelle du revenu par tête mondial ne semble pas une estimation absurde. Cette évaluation peut sembler faible, mais il ne faut pas oublier que cette perte sera très inégalement répartie et que des phénomènes sociaux d'amplification ne peuvent être exclus, comme on l'a observé dans le passé. Comment modifier les comportements ? Si l'on peut être sceptique quant à l'effet des prêches qui incitent à la frugalité et à l'abstinence et rejettent la consommation au nom de la morale, plus efficace sera l'influence des prix et de la peur sur les consommateurs.

Esquisser les grandes lignes des conséquences de l'inaction est informatif et nécessaire. Néanmoins, il importe de comprendre les implications d'un équilibre instable entre politiques de réduction des émissions et politiques d'adaptation au changement climatique. Le coût associé aux réductions d'émissions est élevé et difficile à assumer pour les décideurs politiques. Reporter ces actions au profit de discours compassés sur l'adaptation est tentant. Ce serait alors la négation de nos responsabilités vis-à-vis des générations futures et le coût en serait beaucoup plus élevé.

J. L.

Pour en savoir plus

Stern, N. (2007), *The Economics of Climate. The Stern Review*, Cambridge, CUP.

Obama, Bush et la « résilience » américaine	99
Politique intérieure	102
Les États-Unis de Barack Obama	107
Politique de défense	112
Relations transatlantiques	117
États-Unis/Asie	121



3

États-Unis

Sous la direction de Laurence Nardon



États-Unis

Obama, Bush et la « résilience » américaine

Les historiens et politologues du futur seront sans doute sévères avec la présidence de George W. Bush : l'épisode du maccarthysme apparaîtra bien fade en comparaison. On peut en effet parler d'un moment très difficile pour la démocratie américaine, particulièrement entre 2002 et 2004. Aujourd'hui, une des premières tâches du président Barack Obama est de permettre à son pays de tourner la page...

La fin d'une période noire

Il faut se souvenir de la chape de plomb qui s'est abattue sur les États-Unis après les attentats du 11 septembre 2001. Dans les premiers mois, le gouvernement américain avait bénéficié d'un très fort soutien intérieur et international pour ses opérations en Afghanistan, déclenchées dès le 7 octobre. Mais la situation s'était rapidement détériorée lorsque l'Administration Bush avait entamé les préparatifs d'une invasion de l'Irak. Les décideurs au plus haut niveau de l'Exécutif semblaient irrévocablement déterminés, sur la base de preuves et de raisonnements pourtant discutables. Or, ce qui frappe et inquiète, c'est l'absence de réaction critique des médias et de l'opposition démocrate pendant ces années. Dans sa thèse sur les relations franco-américaines en 2001-2003 soutenue en mars 2009, Leah Pizar dénonce ainsi une faillite des contre-pouvoirs habituels de la démocratie américaine¹.

Sans parler des médias acquis aux vues de la Maison-Blanche comme la chaîne de télévision *Fox News* qui use en tout temps d'une rhétorique assez brutale, même les grands journaux indépendants de la côte ouest, comme le *New York Times*, ont admis les thèses les plus douteuses de l'Administration : celle de la possession ou de la fabrication d'armes de destruction massive par l'Irak et celle des liens entre Saddam Hussein et Al-Qaïda. Ces deux thèses ont été infirmées par la suite et le journal a présenté son *mea culpa* en mai 2004². En ce qui concerne l'opposition au Congrès, elle ne s'est guère fait entendre. Lors du vote de la résolution sur la guerre en Irak, en octobre 2002, bon nombre de démocrates ont voté oui (29 contre 21 parmi les sénateurs démocrates). Il faut dire que les opposants à la politique de George W. Bush sur l'Irak se voyaient accusés d'être antiaméricains, antipatriotes, voire d'être des alliés objectifs des terroristes et de Saddam Hussein. Or, depuis la présidence de Jimmy Carter, les démocrates ont la réputation d'être faibles en matière de sécurité nationale. Ils étaient donc

1. Leah Pizar, *Orange sur l'Atlantique : la confrontation entre les États-Unis et la France au sujet de la guerre en Irak (2001-2003)*, thèse présentée et soutenue publiquement le 16 mai 2009, Université Paris II-Panthéon-Assas (école doctorale de droit international, droit européen, relations internationales et droit comparé).

2. « From the Editors : The Times and Iraq », *The New York Times*, 26 mai 2004.

particulièrement désireux d'éviter ce type de critiques et ont cédé face à l'intimidation pratiquée par les républicains.

La nation a repris ses esprits à partir du printemps 2004, lorsque les humiliations et tortures commises par l'armée dans la prison irakienne d'Abou Ghraïb ont été révélées. L'attitude de l'Administration a commencé également à se modifier pendant le second mandat du président Bush.

Vers la guérison ?

Il faut maintenant gérer la mémoire de cet épisode. Vu d'Europe, on peut se demander si cette nouvelle page noire de l'histoire américaine, s'ajoutant aux précédentes (comme par exemple l'incarcération des citoyens d'origine japonaise pendant la Seconde Guerre mondiale), va entraîner une modification en profondeur de l'image qu'ont d'eux-mêmes les États-Unis. Elle pourrait en effet les amener à dépasser la vision qu'un Européen blasé qualifierait d'un peu naïve de leur « destinée manifeste » et que le président Woodrow Wilson résumait en déclarant : « Je crois que Dieu a présidé à la naissance de cette nation et que nous sommes choisis pour montrer la voie aux nations du monde dans leur marche sur les sentiers de la liberté ». Mais ceci constituerait une vision bien cynique des choses et qui ne compterait pas avec la capacité de « résilience » propre à la psyché américaine.

Historiquement, cette capacité à guérir est rendue possible par la mise au jour rapide, objective et sans concession des événements incriminés. Elle s'est régulièrement pratiquée dans l'histoire américaine, à propos d'autres drames. Par exemple, le journaliste Seymour Hersh, qui a révélé au monde les événements d'Abou Ghraïb³, s'était déjà illustré en 1969 en dénonçant les atroces massacres de civils perpétrés par l'armée américaine à My Lai au Vietnam en mars 1968⁴. On peut la comparer avec le temps qu'ont pris les Français pour parler de la collaboration (le film « Le Chagrin et la Pitié » de Marcel Ophüls, sorti en 1969, ne sera autorisé sur les écrans qu'à partir de 1981) ou de la torture pendant la guerre d'Algérie (le premier débat public n'a lieu qu'en 2000 et 2001).

Le processus de « guérison » et de « réparation » de la crise morale causée par les agissements de l'Administration Bush se poursuit au printemps 2009. Certains, comme le journaliste Philip Gourevitch, réclament le jugement des plus hauts dirigeants de l'Administration, considérés comme responsables des actes de torture commis non seulement à Abou Ghraïb mais aussi à Guantanamo. Il semble être acquis en effet qu'il ne s'est pas agi du dérapage de quelques moutons noirs de l'armée, mais d'une politique

3. « Torture at Abu Ghraib, American soldiers brutalized Iraqis. How far up does the responsibility go ? », *The New Yorker*, 10 mai 2004 ; « Chain of Command, How the Department of Defense mishandled the disaster at Abu Ghraib », *The New Yorker*, 17 mai 2004.

4. Série d'articles de Seymour Hersh publiés les 13, 20 et 25 novembre 1969 dans le *St. Louis Post-Dispatch* : « Lieutenant Accused of Murdering 109 Civilians », « Hamlet Attack Called Point-Blank Murder », « Ex-GI Tells of Killing Civilians at Pinkville ».

sciemment décidée par l'Exécutif. Plus largement, en condamnant l'autorisation de la torture par l'Administration Bush, c'est toute l'attitude morale de cette Administration qui est visée, un ensemble qui commence avec les conditions douteuses des élections de 2000 en Floride et comprend la campagne de communication qui a précédé l'invasion de l'Irak.

Le président Obama semble hésiter sur la conduite à tenir. S'il a condamné à plusieurs reprises la politique de son prédécesseur, il ne saura peut-être se résoudre à ouvrir des procès. La justice espagnole pourrait dans ce cas y remédier, en vertu du principe de « juridiction universelle » qui lui permet de juger toute personne coupable de crimes contre l'humanité, lorsqu'il y a un lien avec un citoyen espagnol. C'est ainsi que le juge Garzon avait émis un mandat d'arrêt contre le dictateur chilien Augusto Pinochet en 1998. À la mi-avril 2009, Baltasar Garzon s'apprêtait à faire de même contre six responsables de l'Administration Bush, coupables d'avoir mis en place l'arsenal juridique qui avait permis la torture de cinq citoyens espagnols à Guantanamo⁵.

Il semble donc que les Américains sauront rapidement retrouver confiance dans leurs idéaux fondateurs. Mais deux questions graves demeurent : les États-Unis sauront-ils également réparer leur image à l'étranger et principalement dans le monde musulman ? La presse et l'opposition, contre-pouvoirs centraux du système américain, sauront-ils mieux fonctionner la prochaine fois qu'ils seront confrontés à pareille épreuve ?

Laurence Nardon

5. Les « Bush six » ont occupé diverses fonctions pendant le premier mandat du président G. W. Bush : Alberto Gonzales, conseiller juridique de la Maison-Blanche, John Yoo, Bureau juridique du département de la Justice, David Addington, directeur de cabinet du vice-président Dick Cheney, Jay Bybee, assistant du procureur général du Bureau juridique du département de la Justice, William J. Haynes II, conseiller juridique du département de la Défense, et Douglas J. Feith, sous-secrétaire à la Défense chargé des questions politiques.

Politique intérieure

Un environnement favorable, à la hauteur des ambitions de Barack Obama

En 2008, les États-Unis n'ont pas connu une « révolution », mais plutôt l'aboutissement du cycle initié au cours des années 1960 : avec l'arrivée au pouvoir d'un métis, l'accomplissement des promesses du mouvement des « droits civiques » s'est opéré. En une génération, la vie politique s'est totalement transformée : en 1961, le propre père de Barack Obama, un Africain alors étudiant, n'aurait pas pu entrer dans certains restaurants du Sud des États-Unis dont son fils allait, 47 ans plus tard, devenir président.

Retour sur l'élection : quelle nouvelle configuration politique ?

Les résultats de 2008 ont créé une nouvelle configuration au sein de laquelle Barack Obama est en position de force. Pourtant, dans le système de *checks and balances* et de division du pouvoir, il ne suffit pas d'être élu pour se trouver en mesure de gouverner : plusieurs présidents, arrivés au pouvoir devant un Congrès hostile, se sont trouvés paralysés. En 1996, Bill Clinton devait négocier pied-à-pied avec les républicains, tout comme John Fitzgerald Kennedy qui, au début des années 1960, échoua à plusieurs reprises devant un Congrès pourtant à majorité démocrate.

Avec 52,9 % des voix, Barack Obama est le premier démocrate à obtenir une majorité absolue depuis l'élection de

Jimmy Carter en 1976 (50,1 %). Le succès démocrate repose sur trois éléments : un parti uni, une capacité de mobilisation nouvelle et un projet audacieux, contrastant nettement avec la campagne menée par les républicains.

L'unité du Parti démocrate est une question récurrente. Historiquement perçu comme le parti des minorités, ses responsables sont régulièrement confrontés au même défi : comment garantir le fonctionnement harmonieux de cet immense ensemble réunissant aussi bien des conservateurs que des représentants d'une gauche activiste ? Avec la compétition entre Hillary Clinton – soutenue par les femmes, les plus âgés et les milieux populaires blancs – et Barack Obama – bénéficiant du soutien des Noirs, des Hispaniques et des jeunes –, une vieille plaie s'est rouverte. En juin, lorsque Barack Obama l'a finalement emporté, tout l'enjeu consistait à arrimer au parti les électeurs d'Hillary Clinton, activement sollicités par le camp républicain. La convention de Denver a été la preuve du succès de la reconquête du parti : les éléments constitutifs de la coalition clintonienne soutenaient dorénavant la candidature de Barack Obama. Cette évolution a été confirmée par les urnes : 56 % des femmes, 52 % des 30-44 ans et 50 % des 45-64 ans ont voté pour les démocrates.

L'unité du parti ouvrait la voie à une forte capacité de mobilisation. L'élection a

notamment confirmé l'importance fondamentale d'Internet. Barack Obama et son équipe se sont investis dans une campagne nationale – couvrant tous les États – de mobilisation, notamment par le biais de la Toile. Ils ont ainsi réussi à obtenir une augmentation prodigieuse des contributions individuelles (inférieures à 200 dollars). Permettant d'atteindre des électeurs qui avaient renoncé à toute participation politique plus traditionnelle, Internet recelait finalement la possibilité de reconstituer ce qui manquait au parti depuis plusieurs décennies : un outil de mobilisation de la base accompagné d'avantages financiers indéniables. Les 217 millions de dollars envoyés pendant les primaires (janvier-juin 2008) par 3 millions de personnes témoignent de la résonance des thèmes développés par le parti : les citoyens qui donnent leur argent sont aussi le plus souvent des bénévoles participant à l'organisation de la campagne. Au total, plus de 4 millions de personnes ont contribué financièrement à l'effort démocrate.

Enfin, il convient de souligner le renversement de l'« initiative intellectuelle ». Depuis les années 1960, le Parti républicain s'était constitué en promoteur des idées nouvelles. La « réforme » était son maître-mot. Les démocrates, à l'instar de la grande majorité des partis de centre gauche en Occident, en étaient réduits à défendre les programmes en place. Les résultats électoraux indiquaient clairement que les perceptions du Parti démocrate par l'opinion publique étaient majoritairement négatives : ce n'était plus le parti des idées, mais celui des intérêts acquis. Les républicains, au contraire, mobilisaient des pensées nouvelles pour déconstruire l'ordre

démocrate. Mais, en choisissant comme candidat un jeune métis qui a basé toute sa campagne sur le dépassement des questions raciales, le Parti démocrate a renoué avec son identité profonde : il redevient le parti des minorités, qui bouscule les catégories du moment. Ainsi, l'enjeu de la dernière élection présidentielle a été de passer outre les clivages hérités des années 1960. Face à cette initiative, la tactique républicaine a été totalement inappropriée : le parti est apparu prisonnier des vieilles idées. La défaite de 2008 signifie, pour les républicains, un profond rejet de leur philosophie, d'où l'actuelle crise interne.

Barack Obama est arrivé au pouvoir avec derrière lui un parti uni, mobilisé, revitalisé, bénéficiant de la confiance d'une majorité solide. De plus, lors de la campagne, il s'est fortement impliqué pour les candidats démocrates au Congrès, apportant son soutien à divers candidats locaux et alourdissant d'autant son propre programme. Ce comportement, très rare aux États-Unis, était destiné à créer un réseau de dépendances avec les futurs élus du Congrès. Le retour sur investissement est d'autant plus important que la Chambre a maintenant une majorité de 257 démocrates (178 républicains) ; le Sénat a même vu la majorité démocrate se renforcer : avec 60 sièges, les démocrates ont obtenu la « vraie » majorité, celle qui permet de mettre un terme à l'obstruction des débats au Sénat (*filibuster*). Barack Obama va certainement être amené à s'ouvrir vers les centristes, ces démocrates conservateurs à la Chambre représentant un groupe important (52 membres) qui joue déjà un rôle de pivot essentiel. Il pourra compter sur l'action efficace de la porte-parole

démocrate, Nancy Pelosi, qui excelle dans l'art de construire des coalitions.

Cette configuration politique offre au président une réelle marge d'action, lui permettant d'éviter le parcours de Bill Clinton lors de son premier mandat. Entre 1992 et 1994, l'accumulation d'erreurs tactiques avait entraîné en 1994 le retour au Congrès de républicains extrêmement conservateurs, pour la première fois depuis 1954. Bill Clinton avait été piégé par les membres les plus à gauche du Congrès qui ne lui devaient rien pour leur propre élection et se sentaient donc tout à fait indépendants. L'échec cuisant aux élections au Congrès en 1992 – à la Chambre, les démocrates perdirent 9 sièges (tout en conservant une majorité de 267 sièges) et, au Sénat, il n'y eut aucune évolution par rapport à 1990 (56 démocrates et 44 républicains) – rendait toute négociation difficile pour un Bill Clinton élu avec une majorité relative. Aujourd'hui, les démocrates du Congrès les plus à gauche ne peuvent rien dicter à Barack Obama. C'est pour lui une occasion de négocier en position de force avec sa majorité et de chercher à s'ouvrir vers les centristes. La question devient donc de savoir à quels résultats concrets cette dynamique peut aboutir.

Une révolution en politique intérieure ?

Dès que Barack Obama est devenu officiellement président, il s'est attaqué au problème de la conduite de la « guerre contre le terrorisme », afin de tourner, au moins symboliquement, la page de la présidence Bush. Les symboles de ce changement – attendu – furent la décision de

fermer Guantanamo dans l'année, la suspension de la catégorie « ennemi combattant » et enfin l'interdiction des pratiques de « torture ». À l'exception des réactions – prévisibles – de certains éléments de la droite américaine – notamment l'ancien vice-président Dick Cheney –, personne n'a contesté cette réorientation, d'autant qu'elle ne change pas la substance de la lutte contre le terrorisme. Quelques mois après ces décisions, le thème de la lutte antiterroriste s'est largement « dépolitisé ». En l'absence de toute nouvelle attaque sur le sol américain, sa reformulation se décline sur un mode extrêmement pragmatique : que faire par exemple des anciens prisonniers de Guantanamo ? Certains sont envoyés chez des alliés, mais d'autres demeurent aux États-Unis, et cette ventilation suscite un syndrome « NIMBY » (*Not In My Back Yard*) : replacer les ex-prisonniers de Guantanamo s'avère assez difficile, même si la fermeture annoncée du site cubain est applaudie partout et par tous.

Au-delà du symbole, l'urgence était ailleurs : la crise économique résultant de l'effondrement du système financier (fragilisé par des prêts hypothécaires risqués, les *subprimes*, dès le printemps 2007) a affecté l'économie réelle (le taux de chômage se situe à plus de 8 %). L'équipe présidentielle s'est lancée dans un activisme tous azimuts fondé sur un principe simple, le pragmatisme. Au printemps, le secrétaire au Trésor, Timothy Geithner, a initié la mise en œuvre du TARP (le *Troubled Asset Relief Plan* voté en 2008) pour racheter les *toxic assets* fragilisant les comptes des grandes institutions financières. Dans le cadre du nouveau budget négocié durant l'hiver 2009 – et dont le

déficit prévu est de 1,75 trillion de dollars (soit 1 750 milliards) –, le plan de relance a été adopté en février pour un montant de 787 milliards de dollars (65 % de dépenses d'investissement et 35 % de baisse des impôts fédéraux). En février, le Congrès a voté une aide financière pour les propriétaires endettés (9 millions de personnes sont menacées de saisie). Enfin, en mars, une aide de 5 milliards de dollars a été apportée aux constructeurs automobiles. Toutes ces initiatives posent la question de la pérennité de tels déséquilibres : un réajustement – soit en supprimant des programmes, soit en augmentant les impôts – paraît inévitable.

Pourtant, depuis la mise en œuvre de ces mesures d'urgence, l'équipe présidentielle s'oriente dans une voie plus réformatrice et ambitieuse que celle qui avait été annoncée à coups de slogans pendant la campagne. Si la crise comporte des risques majeurs pour la nouvelle équipe, elle constitue aussi un foyer d'opportunités. Ainsi, Barack Obama en profite pour faire avancer des propositions qui visent à remédier au malaise plus général des classes moyennes. La question de l'assurance maladie devient donc de plus en plus visible. Ses promesses de campagne étaient relativement modestes, surtout en comparaison de l'ambitieux projet de sa rivale Hillary Clinton. Les mesures prônées par Barack Obama laisseraient encore 16 millions d'Américains sans couverture santé (contre quelque 48 millions actuellement).

Initialement, le président voulait que l'État fédéral oblige les compagnies d'assurance à couvrir les personnes souffrant de « conditions préexistantes », c'est-à-dire de problèmes de santé susceptibles

d'augmenter les risques de maladie de ceux qui en sont atteints. Cette question inquiète les compagnies d'assurance car elle devrait engendrer des coûts supplémentaires pour couvrir ces individus. Deuxièmement, Barack Obama s'était engagé à universaliser la couverture médicale pour les enfants de moins de 18 ans et à permettre aux jeunes adultes de moins de 26 ans de conserver leur couverture médicale grâce à l'assurance de leurs parents. Troisièmement, le plan Obama prévoyait la création d'un régime public volontaire afin que les citoyens sans aucune couverture maladie puissent s'assurer à un prix raisonnable. Ce programme serait partiellement financé par une nouvelle cotisation payée exclusivement par les employeurs n'offrant pas de couverture maladie à leurs employés. Cette cotisation exercerait une pression financière, incitant ces employeurs à couvrir leurs salariés pour éviter de la payer.

Au-delà de ces trois mesures, ce plan soutenait notamment une plus grande régulation du marché des assurances privées ainsi qu'une expansion des programmes *Medicaid* et *SCHIP* (le *State Children's Health Insurance Program*, qui couvre déjà 9 millions d'enfants, doit limiter les effets de seuil induits par *Medicaid* et affectant les foyers trop riches pour être couverts mais trop pauvres pour pouvoir couvrir efficacement leurs enfants ; le président George W. Bush s'était opposé à son extension). C'est sur ce dernier point que l'Administration a avancé le plus vite : début février, le président a signé une loi, adoptée aisément par le Sénat et la Chambre des représentants, qui alloue plus de 30 milliards de dollars à une extension du programme à près de 4 millions d'enfants appartenant à des

foyers modestes jusqu'en 2013. Quant à *Medicaid*, dans le cadre du plan de relance, 15 milliards de dollars seront attribués aux États fédérés pour gérer les coûts induits par le programme fédéral : avec la hausse du chômage, les inscriptions sont en effet en augmentation un peu partout dans le pays, posant de sérieux problèmes d'équilibre budgétaire au niveau des États.

La nouvelle équipe semble toutefois désireuse d'aller encore plus loin. En mars 2009, Barack Obama a organisé une rencontre avec plus d'une centaine de participants, aux points de vue fort variés, pour discuter d'une réforme en profondeur de l'assurance santé. Le président a appelé à une couverture santé pour tous les Américains, ce qui est nettement plus audacieux que ce qui a été avancé durant la campagne, mais il a aussi laissé entendre qu'il serait ouvert sur les décisions prises, évitant de menacer, comme l'avait fait Bill Clinton, d'employer son veto, afin – autre erreur majeure commise par l'ancien président – de ne pas lancer une réforme conçue sans les habituelles négociations entre la présidence et les deux chambres du Congrès. Le « sommet » de mars 2009 s'inscrit pleinement dans cette perspective. Barack Obama s'est entouré de Kathleen Sebelius, une démocrate centriste, ancien gouverneur

du Kansas, un État du Sud traditionnellement républicain, qui est devenue secrétaire du Department of Health and Human Services, ainsi que de Nancy-Ann DeParle, expert des questions d'assurance santé, qui dirige dorénavant le White House Office for Health Care Reform. En juin 2009, le président a annoncé à nouveau son engagement en faveur de la couverture santé, confirmant la montée en visibilité de cette réforme en passe de devenir la « *signature issue* » de l'équipe présidentielle.

Conclusion

S'il est encore impossible de savoir s'il y aura une « révolution Obama », il est certain que l'intensité de la crise incite à prendre des mesures d'une ampleur inattendue. Les présidences décisives sont historiquement nées de la rencontre entre un individu et un moment. L'action de Barack Obama se fait aujourd'hui de plus en plus progressiste, et ce mouvement risque de continuer : les « lois » de la vie politique américaine imposent à un nouveau président de faire passer le maximum d'initiatives dans la première année de son mandat car, dès la deuxième année, il doit préparer les élections de mi-mandat.

F. V. de C.

Les États-Unis de Barack Obama

Primus inter pares

Comme George W. Bush fut happé par le 11 septembre 2001 et la politique étrangère, Barack Obama, avant même son élection, a été happé par l'économie. Dès son entrée en fonction, la crise économique, qui a probablement favorisé sa victoire, a en effet marqué l'orientation de la nouvelle Administration. Le G20 de Londres aura illustré l'esprit collectif dans lequel il convient d'agir. Reprise économique mondiale oblige, certes, mais comme l'exigent aussi le règlement des principaux dossiers internationaux et le rétablissement du leadership américain après les excès néoconservateurs. En même temps qu'elle tournait la page « W », rebondissant de façon extraordinaire grâce au charme, à la rhétorique structurée et à l'inattendue nouveauté de Barack Obama, l'Amérique, mise au pied du mur par la crise, devait sauver du chaos son économie, mais aussi l'économie mondiale, et *vice versa*.

Le versant international de cette urgence absolue met au premier plan deux questions qui occupaient déjà le monde politique américain : la primauté de la relation avec la Chine et l'endiguement du protectionnisme. Sur le plan diplomatique, sans surprise le réalisme fait son grand retour, mais, sous l'effet de la crise, la dimension économique et sociale de la sécurité internationale fait enfin partie de la vision du monde de Washington. Cette approche prend le contre-pied de la politique bushienne : elle accorde plus d'importance aux conditions intérieures des pays

étrangers qu'elle ne favorise un schéma préétabli et velléitaire (la démocratisation à marche forcée du Moyen-Orient). Elle signifie aussi que, si les États-Unis restent la première puissance, ils ne peuvent à eux seuls résoudre les grands défis mondiaux. Sous l'effet combiné de la politique de l'Administration Bush et de la crise économique, l'Amérique doit désormais être considérée comme *primus inter pares* et non plus comme la superpuissance des années 1990. L'ascension de la Chine est le miroir de cette évolution ; interdépendance économique et ajustement politique, diplomatique et militaire dictent ce face-à-face où les États-Unis détiennent encore très largement l'initiative.

À la faveur de la crise, la lente transformation économique mondiale impose ses rapports de force et surtout ses fragilités, après les illusions de l'*imperium* américain créées par le coup de semonce que fut l'invasion de l'Irak. L'Amérique doit cesser de faire cavalier seul et amener les autres pays à traiter sérieusement les disparités économiques et sociales qui alimentent les instabilités politiques. Ce faisant, elle ne peut échapper à sa vocation d'entraîneur, portant sur ses épaules ce rôle de *primus*. Face à l'inextricable problème nord-coréen, à l'Iran, au Pakistan, c'est bien elle qui prend l'initiative...

Cette nuance attachée à la crise économique, où l'Amérique reste en tête mais où la concertation avec les autres devient

une exigence, correspond assez à la personnalité de Barack Obama : réfléchi, à l'écoute, pour pouvoir proposer et entraîner. L'année qui vient dira si cette approche livre des résultats.

Les enjeux socioéconomiques de la sécurité internationale

Le prisme du sécuritaire, avec la lutte antiterroriste et l'occupation de l'Irak, avait largement occulté la montée des angoisses de la classe moyenne américaine. Exacerbée par la crise du crédit hypothécaire de 2007 et la crise financière de 2008, celle-ci a mis au jour la nécessité de réformer le capitalisme américain. Elle impose aussi une nouvelle vision de la sécurité nationale ménageant plus de place aux aspects économiques et sociaux de la stabilité internationale.

Ainsi que l'a très vite établi le directeur du Renseignement national, l'amiral Dennis Blair, l'Amérique doit prendre en compte les risques que les tensions socioéconomiques internationales, en particulier au sein des pays alliés, font peser sur sa stabilité institutionnelle. La poursuite des schémas d'économie politique dans les pays industriels est remise en cause par la crise, qui suscite une perte de confiance dans les institutions et la justice économique, ajoutée à une incrimination du capitalisme américain comme source du krach financier. L'avenir des classes moyennes à l'étranger concerne donc directement les États-Unis et les conditions de la stabilité internationale. Plus encore, une réponse aux fractures sociales abyssales qui traversent les pays émergents, en particulier dans le monde arabe, devient un facteur

plus important que jamais pour favoriser la sécurité internationale, ce qui pourrait avoir des répercussions sur la politique extérieure américaine – l'aspect le plus marquant est la notion d'une politique plus équilibrée en Israël et dans les territoires palestiniens, qui laisse toutefois sceptique.

Les enjeux d'éducation, de santé et de normes de travail, qui déterminent les conditions de la concurrence globale, sont un aspect clé de la stabilité mondiale. Pour éviter que le libre-échange soit victime de la crise et que le réflexe protectionniste dicte la politique économique et commerciale extérieure aux États-Unis et ailleurs, une concertation plus étroite sur ces sujets avec un cercle élargi de nations, de type G20, promet à la collégialité de demeurer la marque de la politique américaine. La nouvelle réflexion sur la dimension socioéconomique de la sécurité rompt avec l'approche plus théorique et politique des années Bush. Si le Fonds monétaire international (FMI) a été conforté dans son rôle de vigile de l'économie mondiale, la crise suggère de renouer avec l'esprit du cycle de Doha pour le développement de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cela paraît aussi conforme à la vision du monde de Barack Obama, mais ses efforts visant à favoriser une concurrence plus saine et loyale, en promouvant des normes de travail et d'environnement au sein des pays en développement qui bénéficient d'accords de libre-échange avec les États-Unis, ne seront pas facilement entendus. Les thèmes sociaux sont particulièrement présents dans les relations avec l'Amérique latine, que la nouvelle Administration s'efforce de renouer, mais la Colombie et Panama attendent la ratification du traité bilatéral de libre-échange.

Au total, la conscience que l'enjeu du mode de vie de la classe moyenne est la responsabilité première de l'Administration, et que ce constat vaut pour toute la planète, augure d'une réorientation essentielle de la relation de l'Amérique au monde.

Le retour de la diplomatie

Si elle renoue avec la collégialité et la concertation, l'Amérique de Barack Obama ne recule cependant pas devant l'emploi de la force, y compris unilatéral. Le changement de priorité qui la conduit à se focaliser sur le Pakistan et l'Afghanistan, engagement militaire pour lequel le concours des alliés ne sera pas à la hauteur des attentes américaines, montre que la rupture avec l'ère Bush ne sera pas totale. Ce front présente en outre des chances réduites de succès et la promesse d'une présence d'une durée indéfinie. Serait-ce là l'erreur de la présidence Obama ? Le vrai problème de l'islamisme radical dans la région se trouve être le Pakistan, où il sera impossible d'extirper le mal sans risquer de détruire les institutions d'un pays instable et qui possède déjà l'arme nucléaire. Les États-Unis risquent de se retrouver bien seuls, dans une impasse.

Coopération et diplomatie s'imposent partout ailleurs, dopées par un message nouveau : l'Administration conteste la notion de choc entre Islam et Occident, hommage au caractère cérébral du nouveau président américain, qui n'est cependant pas allé jusqu'à une révision sémantique. En déclarant en Turquie que l'Amérique n'était pas « en guerre contre l'Islam », il a manqué de dénoncer le caractère impropre de deux termes qui favorisent des

incompréhensions et des représentations erronées – l'Islam n'est pas une entité politique unifiée, et une guerre n'est pas une lutte multiforme contre un ennemi-réseau (Al-Qaida). La visite en Indonésie de la secrétaire d'État Hillary Clinton fut en tout cas le symbole éclatant de cette approche radicalement nouvelle. La possibilité que la diplomatie américaine inclue demain le Hamas dans l'équation du règlement du conflit israélo-palestinien en laisse entrevoir une traduction plus spectaculaire encore. Le choix de l'Indonésie a confirmé, s'il en était encore besoin, que l'Asie avait détrôné l'Europe comme priorité diplomatique américaine.

Les gestes face à l'Iran, l'assouplissement face à Cuba et le « nouveau départ » proposé à une Russie anxieuse de son statut illustrent aussi le retour de la diplomatie. La personnalité politique de la secrétaire d'État et l'expérience internationale du vice-président Joe Biden annonçaient clairement cette orientation, mais il faudra attendre pour apprécier les évolutions qui résulteront de ce retour à la tradition américaine, dont la seule vraie rupture aura été la présidence Bush. Celle-ci laisse un héritage diplomatique directement assumé ; comme on pouvait s'y attendre, le dialogue économique stratégique (*Strategic Economic Dialogue*, SED) avec la Chine, instauré par l'ancien secrétaire au Trésor Henry Paulson, est maintenu. Rebaptisé « dialogue économique et de sécurité » (*Security and Economic Dialogue*), son extension reflète une distribution des rôles entre Hillary Clinton et Timothy Geithner, la première s'occupant de la partie sécurité, le second des affaires économiques et monétaires.

La poursuite du SED manifeste combien les grands équilibres mondiaux dépendent désormais fortement des rapports sino-américains. La crise accentue cette réalité, compte tenu des avoirs chinois en bons du Trésor et du rôle que joue le marché américain pour les exportations chinoises. Les événements confirment la stratégie de la partie prenante (*stakeholder*) responsable du système mondial comme voie d'intégration ou de cooptation de la Chine dans le système international conçu il y a 60 ans par Washington. Pékin a élaboré son plan de relance, le risque intérieur chinois que génère la crise est bien mesuré, et le pays participe désormais de plein droit aux discussions sur les enjeux économiques globaux. De fait, la gouvernance mondiale est redessinée et les États-Unis ne peuvent qu'approuver un nouveau schéma en phase avec les idées de leur président actuel.

Si la relation sino-américaine est de première importance, il ne sera pas facile d'obtenir une issue satisfaisante sur le premier front diplomatique asiatique, la Corée du Nord. Les États-Unis ont échoué depuis des années à prévenir les agissements d'un régime à bout de souffle, et au sujet duquel Russie et Chine font preuve de peu de volonté. La Corée du Nord pourrait être un test des relations avec la Chine sous Obama-Biden-Clinton. Il est à parier que, comme sous George W. Bush, la diplomatie américaine s'efforcera de consolider les alliances avec la Corée du Sud et le Japon.

Réalisme militaire, espoir nucléaire

L'impulsion de nouvelles lignes directrices pour la Défense est un autre signe majeur

que les États-Unis entreprennent un effort conceptuel sur leur rôle international. Le secrétaire à la Défense Robert Gates, dont la nomination avait marqué le retour aux réalités durant les deux dernières années du mandat de George W. Bush, donne la priorité aux conflits de l'heure au détriment de schémas plus conventionnels ; formation humaine plutôt que technologie, équipements légers pour des actions spéciales lointaines plutôt qu'armements lourds, etc. La lutte en Afghanistan illustre les défis auxquels le Pentagone veut désormais préparer l'Amérique, plus que les scénarios de conflit monumental avec la Chine. Ce retour aux réalités du terrain fait écho à celui de la diplomatie et annonce que les États-Unis, en position de leader sur l'échiquier mondial, entendent utiliser leur tête plus que leurs muscles. Pour autant, si l'idéologie est remise, l'idéalisme demeure ; là aussi, l'Amérique reste le meneur des affaires mondiales.

Barack Obama veut un monde sans armement nucléaire. La tâche étant quasi impossible, mieux vaut ne pas prendre le président américain au pied de la lettre et considérer qu'il établit là un point de mire idéal. L'essai de missile nord-coréen le 5 avril, presque concomitant du discours de Prague sur le « zéro nucléaire », et celui, souterrain, du 24 mai ont rappelé à quelles réalités se heurtait cet espoir. Dans cette veine idéaliste et reaganienne, Barack Obama poursuit la politique de réduction des armements suivie par George W. Bush avec la Russie (de 6 000 à 2 000 têtes nucléaires environ) et semble se trouver là en accord avec le président Medvedev. Toutefois, non seulement il n'est pas certain qu'un Congrès démocrate soit plus enclin

à ratifier le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) refusé à Bill Clinton en 1999, mais la fragilisation du Traité de non-prolifération de 1968, par les agissements de la Corée du Nord, les velléités iraniennes et les tensions indo-pakistanaïses (deux pays non signataires du TNP), reste aussi un obstacle majeur. La menace de prolifération est suivie de près par d'autres nations, notamment au Moyen-Orient, qui pourraient vouloir se doter d'une arme que possède déjà Israël et par laquelle l'Iran assoirait sa suprématie régionale. Le « zéro nucléaire », s'il exprime la capacité des États-Unis à montrer la voie du progrès – ce qui peut paraître paradoxal puisque seule l'Amérique a jamais utilisé l'arme suprême –, reste un mirage. La complexité de la situation internationale et l'aspiration légitime de certains à accéder à la maîtrise du nucléaire militaire interdisent que l'espoir obamarien se réalise dans un avenir prévisible.

Plus ça change...

Il fut beaucoup question du risque que les attentes élevées associées à l'élection de Barack Obama pourraient générer des déceptions d'autant plus fortes. Nucléaire, Proche et Moyen-Orient, redéfinition des équilibres au sein des institutions

économiques internationales, et surtout une approche renouvelée des modalités de la stabilité internationale, où la condition humaine aurait une plus large part : les lignes tracées par la présidence créent beaucoup d'impatience. Dans l'esprit de son discours inaugural qui a mis l'accent sur la responsabilité, Barack Obama s'inscrit dans la continuité américaine. Après la rupture des années « W », un mélange d'idéalisme et de réalisme semble à nouveau inspirer la relation de l'Amérique au monde. Cela augure d'améliorations importantes (une gouvernance mondiale qui favorise multipolarité et responsabilité ?) comme de nouvelles erreurs (Afghanistan-Pakistan, front redoutable ?).

Y. M.

Pour en savoir plus

- Bearden, M. (2009), « Curse of the Khyber Pass », *The National Interest*, n° 100, mars-avril.
- Blair, C. D. (2009), « Annual Threat Assessment of the Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence », 12 février 2009.
- Krepinevich, A. F. et B. D. Watts (2009), « Lost at the NSC », *The National Interest*, n° 99, janvier-février.
- Mireur, Y. (2008), *Après Bush. Pourquoi l'Amérique ne changera pas*, Paris, Choiseul.

Politique de défense

Révision budgétaire et redéfinition stratégique

L'élection de Barack Obama a suscité un engouement très vif en Europe et dans le monde. En matière de politique étrangère ou de défense, elle a fait naître l'espoir d'une rupture avec l'unilatéralisme et la brutalité de l'ère Bush, même si le départ du secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld, en 2006, et son remplacement par Robert Gates avaient déjà engagé le Pentagone dans une nouvelle voie.

Depuis son arrivée, Robert Gates a en effet commencé à infléchir la politique de défense et la doctrine militaire américaines. En le maintenant à son poste, Barack Obama confirme sa volonté de poursuivre le virage entrepris durant les deux dernières années de l'Administration Bush. Le succès du *surge*, stratégie initiée en 2007 en Irak, et l'application de la doctrine du général Petraeus de conquête « des cœurs et des esprits » ont en effet incarné la promotion d'une culture stratégique qui prendrait en compte les dimensions culturelle et sociopolitique des conflits actuels et pas seulement la force militaire et la technologie. Pour autant, les récentes déclarations de Robert Gates en matière de doctrine et de choix budgétaires indiquent un souhait d'aller plus avant dans la redéfinition de ses priorités au profit des guerres asymétriques, impliquant notamment l'abandon de programmes d'armement hérités de la guerre froide et la réduction des armements nucléaires. Si les enseignements du fiasco irakien semblent avoir été tirés, il n'est pas certain à

ce jour que les choix récents préfigurent une réorientation majeure et durable de la politique de défense américaine.

Les leçons de l'Irak et de l'Afghanistan

À compter de la fin des années 1980, l'incorporation des technologies de l'information avait permis un accroissement considérable des capacités des armées occidentales – américaines en particulier – en termes d'acquisition d'objectifs et de frappe à distance de haute précision. De nombreux experts ont même évoqué une « révolution dans les affaires militaires » (*Revolution in Military Affairs*, RMA) et ensuite une « transformation ». Ce courant de pensée fut notamment porté par l'Administration Bush, le président déclarant que « la meilleure façon de maintenir la paix est de redéfinir la guerre selon nos propres termes ». Donald Rumsfeld a ainsi engagé un processus de transformation, la supériorité technologique devant permettre l'effondrement rapide et à faible coût humain du système adverse, et autoriser une résolution rapide de la crise tout en diminuant le prix politique d'une intervention. La démonstration de la première guerre du Golfe, qui a permis de tourner définitivement la page de l'échec vietnamien, a ainsi contribué à faire naître un certain sentiment d'invulnérabilité, que l'intervention de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) au Kosovo en 1999 et le renversement des

Talibans en 2001 ont conforté, et qui semblait avoir triomphé lors de l'invasion de l'Irak en 2003.

A contrario, l'enlisement de l'« hyperpuissance » dans les opérations de contre-guérilla qui ont suivi la chute de Bagdad a sérieusement ébranlé le mythe selon lequel la technologie était capable de percer le « brouillard de la guerre ». Les conflits en Irak, au Liban et en Afghanistan ont en effet montré les apories du « tout technologique ». Le contrôle d'espaces terrestres complexes où s'imbriquent les insurgés et les civils non combattants impose des actions de proximité physique. Il s'agit davantage de convaincre que de vaincre. Voyant son efficacité confinée au niveau tactique de l'action militaire, la RMA ne répond pas aux besoins propres aux opérations actuelles de stabilisation qui exigent un succès politique durable au sein des populations.

Face à ce constat, les États-Unis ont entamé, dès 2007, un revirement important en Irak avec le *surge*, suivi d'une inflexion de leur stratégie en Afghanistan. La nouvelle politique de défense américaine témoigne d'une prise de conscience : l'usage de la force militaire, en guerre asymétrique, conduit au mieux à l'établissement des conditions qui permettront le succès stratégique, rien de plus. Cette tendance se confirme dans les nombreux discours et récentes annonces du secrétaire à la Défense.

Dans un article paru dans *Foreign Affairs* en janvier 2009, Robert Gates insiste sur la nécessité de promouvoir une stratégie équilibrée qui réponde en priorité aux conflits de stabilisation actuels. À rebours

d'une culture stratégique américaine ayant toujours privilégié la guerre conventionnelle de type inter-étatique, celui-ci rappelle que les opérations militaires doivent être subordonnées à un objectif destiné à promouvoir une meilleure gouvernance et des programmes économiques assurant le développement, tout en tarissant les sources du terrorisme.

Robert Gates en appelle à une véritable révolution des mentalités. Il insiste sur l'urgence de réformer le processus d'acquisition du Department of Defense (DoD) en privilégiant des procédures d'équipement rapides qui assurent la protection des forces contre les engins explosifs improvisés (EEI) et les capacités de renseignement, de reconnaissance et de surveillance, fondamentales en contre-insurrection. Il convient donc de revoir la répartition du budget et les programmes d'armement actuels, trop orientés vers les systèmes conventionnels, alors que depuis 40 ans les États-Unis sont surtout intervenus dans le cadre de guerres « irrégulières » (*irregular warfare*).

Les nouvelles priorités budgétaires du Pentagone

L'objectif du Pentagone est donc de fournir les moyens matériels et humains nécessaires aux 168 000 G. I. engagés dans les opérations de contre-insurrection en Irak et en Afghanistan. Après avoir subi une forte diminution de 1991 à 2001, les effectifs des forces terrestres américaines (US Army et Marine Corps) sont en constante augmentation depuis deux ans et devraient atteindre respectivement, en 2009, 547 000 et 202 000 hommes. Parallèlement, un terme devrait être mis aux réductions d'effectifs

dans l'US Air Force (340 500) et l'US Navy (333 490), et 2 milliards de dollars supplémentaires alloués aux équipements de renseignement et de reconnaissance, incluant notamment une nouvelle commande de drones *Predator* et *Reaper*, largement utilisés en Afghanistan et au Pakistan. Un effort financier serait aussi engagé pour les forces spéciales et la formation des armées de ces deux pays.

Pour désorganiser et neutraliser Al-Qaida dans ses sanctuaires de l'« AfPak », le président Obama a décidé, fin mars, l'envoi supplémentaire de 21 000 soldats dont 4 000 contribueront à la formation de l'Armée nationale afghane (ANA) qui doit remplacer les forces de la coalition. Plus de 65 000 G. I. seront alors présents en Afghanistan. En Irak, les 130 000 soldats américains devraient se retirer progressivement d'ici 2011 pour faire place à des conseillers civils et militaires dont l'objectif est d'assurer la reconstitution d'une armée nationale et des services de l'État dans le cadre d'une transition démocratique. En 2010, une enveloppe de 130 milliards de dollars est prévue pour financer le désengagement progressif d'Irak et le renforcement en Afghanistan.

Dans le cadre de cette réorientation doctrinale, Robert Gates a proposé en avril de profondes modifications budgétaires. Selon lui, le DoD investit beaucoup trop pour se préparer à d'éventuels conflits de type conventionnel contre des États comme la Russie et la Chine. Il est donc très probable que les programmes d'armement majeurs, dont certains ont été conçus pendant la guerre froide, soient sévèrement revus à la baisse dès 2010. Le programme *F-22 Raptor*, avion de chasse

furtif développé par Lockheed Martin dont les coûts ont plus que doublé depuis 1991, fait les frais de ce rééquilibrage. Robert Gates veut mettre un terme à sa production après la livraison des 187 exemplaires déjà commandés par l'US Air Force, qui espérait à l'origine en acquérir près de 400.

Pour maintenir la supériorité aérienne américaine, l'ancien directeur de la CIA mise sur des appareils qui peuvent être produits en quantité à un coût viable, et recommande ainsi l'achat de 513 *F-35 Joint Strike Fighter* sur cinq ans, pour une cible finale de 2 443 appareils. Le *Future Combat System* (FCS), ambitieux programme de modernisation des équipements de l'US Army, va également être revu à la baisse. Objet d'une véritable bataille de chiffres, son coût total est estimé à 160 milliards de dollars par l'US Army, 200 milliards par le Government Accountability Office (GAO) et plus de 300 milliards de dollars par certains organismes indépendants. Quant à l'US Navy, le chef du Pentagone propose de ralentir la construction de navires de guerre de gros tonnage, estimant disposer d'« une marge de domination confortable » sur les mers. Enfin, les moyens de lutte contre les « cyber-attaques » seront renforcés.

Alors que le monde et les États-Unis traversent une crise économique et financière majeure, il est devenu impératif de rationaliser le budget de la défense américain. Hors *supplementals* (crédits au titre des opérations en cours), les budgets militaires n'ont en effet cessé d'augmenter depuis les attentats du 11 septembre 2001. De 297 milliards de dollars pour l'année fiscale 2001, ils sont passés à 513 pour l'année 2009, soit plus de 4 % du produit

intérieur brut (PIB) (*The Military Balance 2009*, Londres, IISS, p. 21). Si le président Obama a décidé d'augmenter le budget de la Défense de 2 %, hors inflation, pour l'exercice budgétaire 2010 (534 milliards de dollars), il est clair qu'une réforme est bien engagée qui vise à la fois à mettre un terme aux retards et surcoûts des programmes d'armement datant de la guerre froide et à répondre d'abord aux besoins des conflits asymétriques d'Irak et d'Afghanistan où se joue la crédibilité de l'outil de défense.

L'Administration Obama pourrait se heurter à l'opposition des parlementaires, compte tenu du poids déterminant du Congrès en matière budgétaire. Les sénateurs et les représentants ne voient pas forcément favorablement des restructurations qui affectent leur circonscription.

Nouvelles orientations stratégiques

Le président Obama a fait de la réduction des arsenaux nucléaires un objectif de sa politique de défense. Il ambitionne de les porter à un niveau suffisamment bas pour préparer l'abolition à long terme des armements nucléaires (option zéro). Les choix concernant l'évolution des forces nucléaires dépendront des résultats de l'examen du nouveau contexte stratégique par l'Administration dans le cadre de la prochaine *Nuclear Posture Review*. Ses conclusions ne devraient pas aboutir avant la fin de l'année, mais quelques décisions ont d'ores et déjà été prises. Ainsi, en 2010, le Pentagone lancera le programme de remplacement des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de classe *Ohio*. Le développement

d'un programme de nouveau bombardier stratégique ne sera pas décidé avant une évaluation précise par le DoD des besoins, des financements nécessaires et du niveau technologique exigé.

Parallèlement, des négociations viennent d'être engagées avec la Russie sur le Traité de réduction des armes stratégiques (START-I), conclu en 1991, et qui arrive à expiration en décembre 2009. Début juillet à Moscou, Barack Obama et Dmitri Medvedev ont signé un accord préalable de réduction des armes stratégiques offensives. Washington compte bien parvenir à un accord qui maintiendrait un régime ferme de vérification tout en visant une nouvelle réduction des arsenaux nucléaires au-delà des niveaux préconisés par le traité START-I. Ces avancées pourraient se traduire par des arsenaux comportant de 1 500 (pour les États-Unis) à 1 700 (pour la Russie) ogives déployées, contre respectivement 2 200 et 2 800 aujourd'hui, avant un éventuel mouvement vers l'option zéro. Dans son discours du 5 avril à Prague, le président Obama a également montré son intérêt pour un traité qui interdirait la production de matière fissile. Il n'est pas non plus exclu que le Congrès réexamine la ratification du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE).

Les États-Unis pourraient également revoir à la baisse les plans de déploiement d'un bouclier antimissile américain en Europe centrale et orientale à l'égard duquel l'Administration Obama reste sceptique. En se montrant plus souple sur ce point, et notamment sur l'installation d'intercepteurs en Pologne, Washington cherche sans nul doute à améliorer ses relations avec Moscou afin notamment de renforcer

la pression exercée sur Téhéran concernant son programme nucléaire. Dans son discours du 9 avril, Robert Gates a annoncé que le programme de la Missile Defense Agency serait réduit de 1,4 milliard de dollars. Le second prototype d'avion doté d'un laser aéroporté (*Air Borne Laser*, ABL) est annulé en raison de son coût trop élevé et de sa dépendance vis-à-vis de technologies encore insuffisamment maîtrisées. Le programme *Multiple Kill Vehicle* d'interception et de destruction de missiles balistiques sera également abandonné. Si le nombre de sites de lancement d'intercepteurs ne sera pas augmenté, les efforts de recherche et développement (R&D) visant les missiles balistiques à longue portée seront toutefois poursuivis. Le budget des programmes de défense antimissiles de théâtre, destinés à protéger les forces déployées en opérations extérieures, connaîtra, pour sa part, une augmentation de 700 millions de dollars.

Soucieux de consulter ses alliés au sein de l'OTAN ou dans le cadre de la guerre en Afghanistan, de réintroduire l'Organisation des Nations unies (ONU) dans le jeu des relations internationales et de prendre en compte les sensibilités religieuses et culturelles dans la guerre contre le terrorisme, le président Obama introduit un véritable changement de tonalité dans la politique de défense américaine.

Pour autant, le maintien de Robert Gates à son poste marque une continuité certaine avec la précédente Administration et il est trop tôt pour dire si la politique de

défense connaîtra une inflexion majeure. Barack Obama a pris ses fonctions alors que l'année budgétaire 2009 avait déjà été largement formalisée. La prochaine *Quadrennial Defense Review*, l'équivalent américain du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, ne sera publiée qu'en 2010. Une restructuration majeure de la politique d'acquisition et une réforme du Pentagone peuvent prendre plusieurs années avant de produire des effets.

Au-delà de la volonté du secrétaire à la Défense de rééquilibrer l'effort financier et la culture stratégique américains vers les conflits asymétriques en Irak et surtout en Afghanistan et au Pakistan, il semble très probable que l'Administration ne réduira pas ses engagements militaires dans le monde mais essaiera d'y associer ses alliés et d'accorder davantage de poids à l'approche civilo-militaire et diplomatique.

A.-H. de R.

Pour en savoir plus

Cordesman, A. (2009), *The Obama Administration and US Strategy: The First 100 Days*, Washington, Center for Strategic and International Studies.

Sapolsky, H., E. Gholz et C. Talmadge (2008), *US Defense Politics. The Origins of Security Policy*, New York, Routledge.

Site Internet

United States Department of Defense : <www.defenselink.mil/comptroller/budget.html>

Relations transatlantiques

La confiance renouée

Le 16 mai 2009, après sept années de détention à Guantanamo, l'Algérien Lakhdar Boumediene est arrivé en France. Reconnu innocent par les États-Unis, il est le deuxième prisonnier remis à un pays tiers après l'Éthiopien Binyam Mohamed, accueilli en Grande-Bretagne en février. L'annonce de la fermeture du camp de Guantanamo par Barack Obama le lendemain même de son investiture avait été saluée par tous les chefs d'État européens. Nombre d'entre eux s'étaient engagés à accueillir des prisonniers ne pouvant rentrer dans leur propre pays pour des raisons de sécurité. Leur arrivée symbolise donc la restauration d'une relation de confiance entre l'Europe et les États-Unis.

Cette reprise semble liée en partie au nouveau président. Avec plus de 75 % d'opinions favorables en France et en Allemagne à l'automne 2008, Barack Obama est apparu aux Européens comme le meilleur choix pour l'Amérique (sondage France 24/Harris Interactive, en partenariat avec l'*International Herald Tribune*, d'octobre 2008). Son voyage de campagne, en juillet 2008, émaillé de discours comme celui de Berlin, avait fait une impression favorable de ce côté-ci de l'Atlantique. Son élection a été accueillie par la presse européenne comme une rupture avec la politique de l'Administration Bush et un retour à la confiance après les violents désaccords de 2003.

En réalité, la normalisation des relations entre Washington et les capitales

européennes hostiles à l'invasion de l'Irak (Paris et Berlin, pour l'essentiel) était officiellement en route depuis le début du second mandat de George W. Bush. Dès l'automne 2003, le *National Journal*, un des *news reports* les plus influents à Washington, laissait augurer un changement de cap en titrant sous la plume de Paul Starobin : « The French were right ». En février 2005, un dîner avait réuni à Bruxelles le président Bush et son homologue français Jacques Chirac pour une réconciliation.

Vers une dissolution du lien transatlantique ?

Peut-on pour autant parler d'un retour à la normale après les années 2002-2003, ou des fêlures définitives existent-elles depuis l'épisode irakien ? Plus largement, la relation historique et culturelle bien particulière entre les deux rives de l'Atlantique perdure-t-elle ou des événements singuliers et des évolutions sociales de long terme pourraient-ils la normaliser ? L'arrivée au pouvoir de Barack Obama, parce qu'elle semble ouvrir une nouvelle phase des relations transatlantiques, doit nous amener à réfléchir sur leur nature. Partant de cadres d'analyse différents, certains jugent inéluctable le divorce entre les deux rives de l'Atlantique.

Pour les statisticiens tout d'abord, les évolutions démographiques éloignent les États-Unis de l'Europe. La proportion

des WASP (*White Anglo-Saxon Protestant*) de la côte est, traditionnellement europhiles, diminue face aux autres communautés ethniques. Le Census Bureau américain prévoit par exemple que les Hispaniques et les Latinos, qui forment aujourd'hui 15 % de la population, en représenteront 30 % en 2050. Les Blancs non hispaniques seront alors passés à seulement 46 %. Les références culturelles suivent cette évolution et s'éloignent du modèle européen. Ainsi le nouveau président n'est-il pas parti étudier à Oxford avec une *Rhodes Scholarship* (bourse pour les étrangers) comme son prédécesseur Bill Clinton.

Pour Robert Kagan, une des figures de proue du néoconservatisme depuis les années 1980, c'est avant tout la mentalité collective des peuples qui est irrécyclable. Présentant une vision assez caricaturale des choses, il s'inspire du titre d'un ouvrage à succès pour écrire que « les Américains viennent de Mars, les Européens viennent de Vénus » (*Of Paradise and Power : America and Europe in the New World Order*, New York, Knopf, 2003). Les premiers, forts et sûrs d'eux, veulent régler les conflits en recourant à des moyens militaires. La faiblesse des seconds les contraint à chercher des solutions diplomatiques relevant du *soft power*. Ainsi, la crise diplomatique relative à l'Irak n'était pas un accident, mais une conséquence naturelle de cette différence profonde entre Américains et Européens.

Charles Kupchan, chercheur au Council on Foreign Relations, est encore plus pragmatique. Il considère que l'alliance entre les États-Unis et l'Europe a été dictée par des impératifs de sécurité propres au xx^e siècle. Entre l'attaque de Pearl Harbor

en 1941 et la chute du mur de Berlin, la sécurité des États-Unis est restée liée à celle de l'Europe, directement menacée par l'Allemagne nazie puis l'URSS. L'Europe occidentale, pour sa part, dépendait du soutien américain pour assurer sa liberté. La disparition de l'URSS en 1991 les ayant libérés de cette dépendance, les États-Unis et l'Europe peuvent maintenant suivre des voies différentes. Ainsi, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) devient une alliance optionnelle, nécessaire par intermittence et non plus centrale dans la politique étrangère et de défense des deux continents.

Permanence et construction d'une vision commune

Cette rupture entre les deux rives de l'Atlantique n'est toutefois que superficielle. Les sondages d'opinion réalisés chaque année aux États-Unis et en Europe par le German Marshall Fund of the United States montrent que la communauté des valeurs entre les populations reste forte : démocratie, respect de l'autre, tolérance religieuse, etc. Force est également de constater que l'identification et l'évaluation des risques pour nos sociétés restent globalement similaires : fanatisme religieux, terrorisme, prolifération, changement climatique, etc. Dans ces conditions, tout finit par rentrer dans l'ordre – même les crises les plus graves. En 2002, les chercheurs Guillaume Parmentier et Michael Brenner donnaient déjà des clés pour une politique concertée (*Reconcilable Differences : U.S.-French Relations in the New Era*, Washington, Brookings Institution Press, 2002).

Ainsi la nouvelle Administration se voit-elle proposer une vision du monde moins

égocentrique. Le National Intelligence Council – qui chapeaute les 16 agences de renseignement américaines – a remis son rapport quadriennal intitulé « Global Trends 2025 : A Transformed World » au nouveau président en novembre 2008. Dans une vision assez proche de celle des Européens, ce rapport énonce que les États-Unis vont avoir à agir dans un monde multipolaire, où leur capacité d'action sera limitée vis-à-vis de nouveaux acteurs forts et de puissances militaires asymétriques. Si l'Administration Obama poursuit une vraie réflexion sur la place des États-Unis dans le monde, elle pourrait même réussir une chose tout à fait inédite à Washington : ne plus penser la multipolarité comme le signe d'un déclin de l'Amérique mais comme une nouvelle donne pleine de possibilités.

De leur côté, les Européens s'interrogent sur la place qu'ils occuperont dans la politique américaine et attendent beaucoup de la nouvelle présidence. Comment Barack Obama fera-t-il participer l'Europe aux affaires du monde ? Comment impliquera-t-il les organisations internationales ? Certains observateurs, comme la journaliste Florence Autret, rappellent cependant que les Européens ne peuvent plus rester attentistes face à cette Amérique redevenue elle-même. Agissant collectivement dans le cadre de l'Union européenne (UE), ils doivent maintenant faire des propositions et être dans l'initiative sur les différents sujets. En cela, l'élection de Barack Obama pourrait bien constituer « le plus grand défi de l'Union européenne [...] en 58 ans d'intégration » (F. Autret, « Barack Obama va mettre l'Europe face à ses responsabilités », *Touteurope.fr*, 5 novembre 2008).

Les leaders européens discutent avec Barack Obama

L'évolution des relations transatlantiques dépend également de ce que les individus, et particulièrement les dirigeants, en font. L'implication personnelle des chefs d'État et la qualité des relations individuelles qu'ils pourront nouer seront importantes pour façonner les relations transatlantiques des années à venir.

Or, au cours de ses premières rencontres avec les dirigeants européens, le président Obama s'est montré pour l'instant assez réservé. La presse européenne s'est plu à souligner qu'il n'avait jamais fait montre d'un intérêt particulier pour l'Europe, son seul séjour d'avant la campagne datant de 1988. La presse allemande décrit des relations assez froides avec la chancelière Angela Merkel, alors que la presse française souligne les impolitesse commises par le président Nicolas Sarkozy. On pouvait également s'attendre à ce que Gordon Brown et Barack Obama ne reproduisent pas le duo si soudé que constituaient Tony Blair et George W. Bush.

Les discussions transatlantiques ont néanmoins commencé. Elles ne portent plus seulement sur les sujets bilatéraux (échanges commerciaux, sécurité du continent européen), mais aussi sur des sujets tiers – soit transversaux, comme la crise économique, les questions d'énergie et de changement climatique et les questions de sécurité ; soit régionaux, comme l'Afghanistan et le Pakistan, le Moyen-Orient et la Russie.

Ainsi d'importants débats sur la gestion de la crise financière et économique ont-ils eu lieu lors des différents sommets de

cette année (G20 à Washington en novembre 2008, à Londres en avril et à Pittsburgh fin septembre 2009, sommet du G8 au Japon en juillet 2008 et en Italie en juillet 2009). Les États-Unis et le Royaume-Uni ont voulu engager très rapidement un plan de relance économique, comprenant des contributions supplémentaires au Fonds monétaire international (FMI) et des aides particulières aux pays en développement. Les autres Européens s'y sont résolus par la suite, mais préfèrent donner la priorité à une régulation plus stricte des flux financiers.

En ce qui concerne les questions de sécurité et de défense, la grande majorité des échanges ont eu lieu dans le cadre des sommets de l'OTAN – celui de Bucarest en avril 2008, et surtout celui de Strasbourg et Kehl en avril 2009, célébrant le 60^e anniversaire de l'Alliance. L'Afghanistan est apparu comme le sujet prioritaire : les États-Unis ont demandé à leurs alliés européens de les soutenir dans leurs opérations de pacification et de reconstruction en envoyant plus de troupes. Le bon déroulement de l'élection présidentielle d'août 2009 constituera un test de l'efficacité du *peacekeeping* international. Mais l'Administration Obama se heurte à une certaine réticence des Européens et acceptera sans doute, dans une approche souple et pragmatique, des contributions de nature différente.

Au lendemain de la crise géorgienne de l'été 2008, les relations avec la Russie ont

constitué un deuxième sujet de discussion pour l'OTAN. Comment faire avancer les questions de désarmement nucléaire et celles, plus épineuses, de défense antimissile ? Par ailleurs, si l'entrée de la Croatie et celle de l'Albanie dans l'Alliance apparaissent comme des non-événements, l'adhésion de l'Ukraine et celle de la Géorgie seront beaucoup plus délicates à faire accepter par Moscou. Dans ce contexte, la réintégration par la France du commandement intégré n'a pas fait débat. En revanche, les discussions transatlantiques sur le fond devraient se poursuivre puisque le nouveau secrétaire général de l'Alliance, Anders Fogh Rasmussen, doit conduire une vaste réflexion sur les nouveaux objectifs stratégiques de l'OTAN.

Pour des questions de calendrier, tous les sujets n'ont pas encore été abordés avec précision lors des rencontres entre le président américain et ses homologues. La politique énergétique et climatique intérieure des États-Unis, qui conditionnera en grande partie leur attitude sur le plan international, reste par exemple en cours de définition. De même, si un accord général se dessine sur l'action à mener vis-à-vis de l'Iran, la communauté internationale a attendu les résultats de l'élection iranienne de juin. Enfin, l'adhésion des États-Unis à la Cour pénale internationale (CPI), que l'Europe espère fortement, reste une question en suspens.

L. N.

États-Unis/Asie

Vers un duopole Washington-Pékin ?

Arrivé au pouvoir en janvier 2009 et immédiatement confronté aux conséquences d'une crise économique majeure, le président Barack Obama espérait sans doute pouvoir « prendre son temps » en Asie. Les crises qui s'y sont succédé ont rappelé la gravité des enjeux dans l'ensemble de la zone. À peine le « nœud » pakistano-afghan défini comme « priorité stratégique », la Corée du Nord, en procédant à un nouvel essai nucléaire, est venue remettre en cause toute tentative de conciliation en Asie du Nord-Est.

Le défi pour les États-Unis est bien de mettre en œuvre, dans un contexte économique instable, une stratégie complexe qui prenne en compte les attentes contradictoires des principaux acteurs de la région. En Asie, ils continuent en effet à apparaître comme les seuls détenteurs des clés de la stabilité stratégique, si ce n'est de la résolution des conflits.

Les limites du couple Washington-Pékin

La Chine n'a pas encore véritablement déterminé sa position face à l'élection du candidat démocrate, qui déclarait en 2007 : « La Chine n'est ni ennemie, ni amie, c'est un concurrent » (« The Candidates on US Policy towards China », *Cfr.org*, 14 avril 2008). Après quelques semaines de tensions, notamment sur les questions monétaires, et alors que les équipes de Barack Obama sur l'Asie se mettaient lentement

en place, Washington a choisi de rassurer Pékin en soulignant les éléments de continuité avec la précédente Administration.

Les deux parties insistent désormais sur la nécessité de placer la relation entre Pékin et Washington sur un plan « stratégique », avec notamment la réactivation du dialogue économique et diplomatique « de haut niveau ». Les sujets d'action commune sont mis en avant et Washington souligne l'importance du dialogue avec Pékin sur des points aussi essentiels que la crise dans la péninsule coréenne et le changement climatique. Les critiques américaines sur la valeur du yuan se sont faites plus discrètes.

Au-delà du discours sur les intérêts communs et des fantasmes de G2 – nommé ainsi en référence à un débat qui s'est développé aux États-Unis à la suite de la publication d'un article de Zbigniew Brzezinski prônant l'émergence d'un condominium sino-américain pour la gestion des affaires du monde –, face à une Chine dont la crise économique révèle la fragilité, tentée par le recours au nationalisme, et dont le budget militaire poursuit sa croissance à deux chiffres, la question pour les États-Unis demeure celle de la stratégie à mener face à Pékin.

- **Les enjeux économiques.** Les sources de tensions dans le domaine de l'économie demeurent nombreuses en dépit du discours officiel sur la nécessaire coopération

et l'interdépendance, réelle, entre la Chine, premier détenteur de bons du Trésor américain – pour un montant de 681,9 milliards de dollars, suivie par le Japon (577 milliards) et le Royaume-Uni (220 milliards), la moitié des 5 500 milliards de dollars de bons du Trésor des États-Unis étant détenus à l'étranger –, et les États-Unis, premier marché national pour les produits chinois. Aucun des grands contentieux n'est en passe d'être réglé. La question de la valeur du yuan et du déficit commercial, qui a atteint 246 milliards de dollars en 2008, n'est pas résolue alors que le plan de relance s'appuie essentiellement sur l'espoir d'une remise en route rapide de la « machine à exporter » chinoise.

À la veille du G20, la Chine a de son côté mené une attaque en règle contre la suprématie du dollar dans le système financier mondial. Pékin dénonce également les tentations protectionnistes des États-Unis, premiers responsables de la crise mondiale, et la politique du *buy american* inscrite dans le plan de relance.

- **La question des valeurs...** Cette question pourrait également constituer à terme le deuxième point d'achoppement entre Pékin et Washington. Pour les dirigeants chinois, l'année 2009 est politiquement très sensible. Le ralentissement économique remet en cause les fondements de leur légitimité. Les autorités s'inquiètent des conséquences sociales de la crise, et de la conjonction des mécontentements. Au niveau politique, le 20^e anniversaire du massacre de la place Tiananmen a posé à nouveau la question des réformes. La nouvelle Administration américaine a fait preuve d'une grande modération sur la question des droits de l'homme, mais,

en mai 2009, à son retour de Chine, la porte-parole du Congrès, Nancy Pelosi a rappelé que le sujet était toujours d'actualité – d'autant que la crise économique qui touche les États-Unis renforce l'importance de la dimension sociale au sein de la question des droits de l'homme.

- **... et de Taiwan.** À la veille de la première rencontre entre les deux présidents à l'occasion du G20, l'agence de presse officielle chinoise Xinhua insistait sur la nécessité pour les deux pays de « respecter et prendre en compte les intérêts vitaux [*core interests*] de chacun ». Pour Pékin, cet intérêt principal demeure Taiwan, en dépit des améliorations récentes. Sur le fond, la question n'est pas résolue et la Chine suit avec attention le dossier des ventes d'armes.

Washington, en effet, tout en se réjouissant du réchauffement des relations entre les deux rives depuis l'élection du président Ma Ying-jeou, souligne la continuité de la position américaine en la matière. Les États-Unis reconnaissent le principe de l'unicité de la Chine défendu par Pékin, mais réaffirment leur attachement à celui d'une solution pacifique. Plus préoccupant pour Pékin, les ventes d'armes américaines à Taiwan, en fonction des besoins pour garantir la sécurité de l'île, ne sont pas remises en cause.

- **La question de l'engagement stratégique des États-Unis en Asie.** Pékin dénonce « le système d'alliances héritées de la guerre froide » que les États-Unis maintiennent en Asie. Dans le même temps, la radicalisation du régime de Pyongyang impose le renforcement de cet engagement stratégique. Si la Chine

soutient officiellement la guerre contre le terrorisme et l'islamisme radical, Pékin s'inquiète également de l'implication croissante des forces américaines et de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) sur son flanc ouest, implication qui bouleverse les intérêts géopolitiques de la République populaire de Chine (RPC) dans la région.

Une crise coréenne insoluble ?

Si, dans un premier temps, Barack Obama et Hillary Clinton ont semblé pencher pour un certain attentisme et une reprise du dialogue au plus haut niveau avec le Nord, les provocations du régime nord-coréen ont rendu cette position difficilement tenable. Dès le printemps 2009, Pyongyang a en effet soumis la nouvelle Administration à des pressions répétées impossibles à ignorer : reprise des tirs de missiles, abandon du dialogue à six – qui réunit dans la capitale chinoise les deux Corées, les États-Unis, le Japon, la RPC et la Russie –, réactivation du programme nucléaire, renvoi des inspecteurs de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), puis nouvel essai nucléaire en l'espace de quelques semaines. La position de la Chine, en dépit d'une condamnation publique, demeure ambiguë. Pour Pékin, les exigences de « stabilité » dans la péninsule continuent à l'emporter sur celles de la dénucléarisation. Alors que les options demeurent limitées, l'avenir du dialogue à six semble condamné et la question se pose d'une acceptation du « fait nucléaire » nord-coréen.

Cette éventualité aurait des effets fortement déstabilisateurs sur les alliés

traditionnels de Washington dans la région. La Corée du Sud, dont l'actuel régime conservateur est beaucoup moins conciliant que son prédécesseur vis-à-vis de son voisin nord-coréen, s'inquiète de voir les États-Unis retomber dans l'« illusion démocrate », qui avait abouti à la visite de Madeleine Albright à Pyongyang en 2000, sans résultat tangible. Le Japon, de son côté, s'interroge sur les priorités stratégiques de Washington.

Rassurer le Japon

Aujourd'hui, un des premiers motifs d'inquiétude du Japon est en effet la place accordée à la relation nippo-américaine à Washington. Le moindre signe est interprété à Tokyo comme une confirmation de la suprématie du Japon, premier allié des États-Unis en Asie, ou au contraire comme une marque de négligence d'une puissance japonaise mal à l'aise dans son identité et le rôle qu'elle peut jouer. Pour répondre aux préoccupations de Tokyo, la secrétaire d'État Hillary Clinton s'est d'abord arrêtée, lors de son premier voyage dans la zone, au Japon puis en Corée du Sud, les deux piliers de la présence américaine dans le Pacifique Ouest, avant de gagner Pékin.

Le Japon demeure en effet, au plan militaire, la pierre angulaire de la présence américaine en Asie avec un peu plus de 50 000 hommes répartis dans 90 bases dont l'importance dans le dispositif de projection des forces américaines du Pacifique à l'océan Indien est essentielle.

La nouvelle Administration américaine devra donc gérer au mieux une relation complexe, de plus en plus souvent marquée

par une divergence d'analyse et d'intérêts. Ainsi, la question du degré d'engagement militaire de l'archipel aux côtés des États-Unis dans la guerre contre le terrorisme demeure posée – rappelons que la constitution « pacifiste » du Japon lui interdit toute participation à des opérations de défense collective et limite considérablement, même dans le cadre de l'Organisation des Nations unies (ONU), la nature de ses actions militaires extérieures. Plus préoccupant, le déficit de « vision stratégique » d'un Japon qui a du mal à sortir d'une longue période de confusion politique, depuis le départ du Premier ministre Koizumi en 2006, pourrait nuire au bon équilibre de la relation entre Tokyo et Washington.

Les États-Unis face au processus de régionalisation en Asie

Autre défi, la question de l'intégration des États-Unis au processus de régionalisation en Asie, et de l'acceptation de ce processus par Washington, participe de la perception du rôle et de l'identité de cette puissance dans la région, tout particulièrement en Asie du Sud-Est. L'accent mis par l'Administration Bush sur la guerre contre le terrorisme et l'islamisme radical a suscité de nombreuses interrogations dans les pays d'Asie du Sud-Est majoritairement musulmans, au premier rang desquels la Malaisie et l'Indonésie (voir S. W. Simon, « Raise the US Profile in SE Asia », *Asiapolicy.nbr.org*).

Le fait que le président Barack Obama, né d'un père musulman, ait vécu quatre ans en Indonésie étant enfant pourra jouer en faveur d'une amélioration de la perception des États-Unis en Asie. Il est significatif

qu'une partie de la première visite en Asie de la secrétaire d'État en janvier 2009 ait été consacrée à l'Indonésie.

Cependant les pays de l'Association des nations du Sud-Est asiatique (ASEAN) s'inquiètent également de l'avenir des relations entre Pékin et Washington. L'objectif de ces pays est en effet de maintenir un équilibre entre les grandes puissances, seul moyen de conserver une certaine marge de manœuvre sans avoir à prendre position entre Pékin, Washington ou Tokyo. L'ASEAN a offert un cadre favorable à une amorce de régionalisation qui s'étend à l'ensemble de l'Asie au travers des formats ASEAN, ASEAN+3, Forum régional de l'ASEAN (ARF), puis Sommet de l'Asie orientale (EAS). Les États-Unis doivent démontrer leur intérêt pour le processus et leur capacité à s'y intégrer sans en confisquer le leadership. Cette évolution peut passer par la signature et la ratification du traité d'amitié et de coopération (TAC) avec l'ASEAN, clé pour l'entrée éventuelle des États-Unis au sein de l'EAS.

Poursuivre le rapprochement avec New Delhi

De l'autre côté de la barrière himalayenne, les relations entre Washington et New Delhi se sont considérablement approfondies depuis la visite « historique » de Bill Clinton en Inde en 2000. Cette évolution s'est traduite par un véritable partenariat stratégique qui a pris la forme de manœuvres militaires communes et de la signature puis de la ratification – après de longs débats – d'un accord de coopération dans le domaine du nucléaire civil à la fin de l'année 2008.

Si l'on peut s'attendre à une certaine continuité dans la volonté de rapprochement avec la plus grande démocratie asiatique, ces relations sont loin d'être exemptes d'ambiguïtés. Les démocrates au Congrès font partie de ceux qui avaient exprimé le plus de doutes concernant la ratification de l'accord sur le nucléaire civil, alors que l'Inde n'a pas signé le Traité de non-prolifération (TNP). Du côté indien, le rapprochement avec les États-Unis fait aujourd'hui l'objet d'un consensus, mais la politique d'« autonomie stratégique » toujours défendue par les autorités indiennes peut être source de tensions, comme cela a notamment été le cas sur la question des relations avec l'Iran ou la Birmanie (Myanmar).

On pourrait également assister à un réveil des susceptibilités indiennes sur la question du Pakistan. Les remarques du candidat Barack Obama sur la question du Cachemire ont irrité New Delhi – il avait laissé entendre que cette question devait être réglée, exerçant ainsi une pression sur

l'Inde, afin de permettre au Pakistan de se consacrer entièrement à la lutte contre le terrorisme aux frontières avec l'Afghanistan. Face à cette volonté américaine, New Delhi craint de devenir un simple « pion » utilisé pour obtenir des garanties d'engagement du côté pakistanais.

Les conséquences de la crise financière, qui s'ajoutent aux incertitudes stratégiques plus traditionnelles dans la zone, pèsent sur la politique asiatique de la nouvelle Administration. Face à des enjeux complexes, celle-ci a pu être séduite par l'attentisme, mais leur gravité vient au contraire rappeler que la réaffirmation claire de l'engagement stratégique des États-Unis, au travers notamment des systèmes d'alliances bilatérales, demeure une priorité, loin des espoirs de mise en place d'un nouveau type d'organisation multilatérale de sécurité et de coopération en Asie ou d'un condominium sino-américain potentiellement déstabilisateur.

V. N

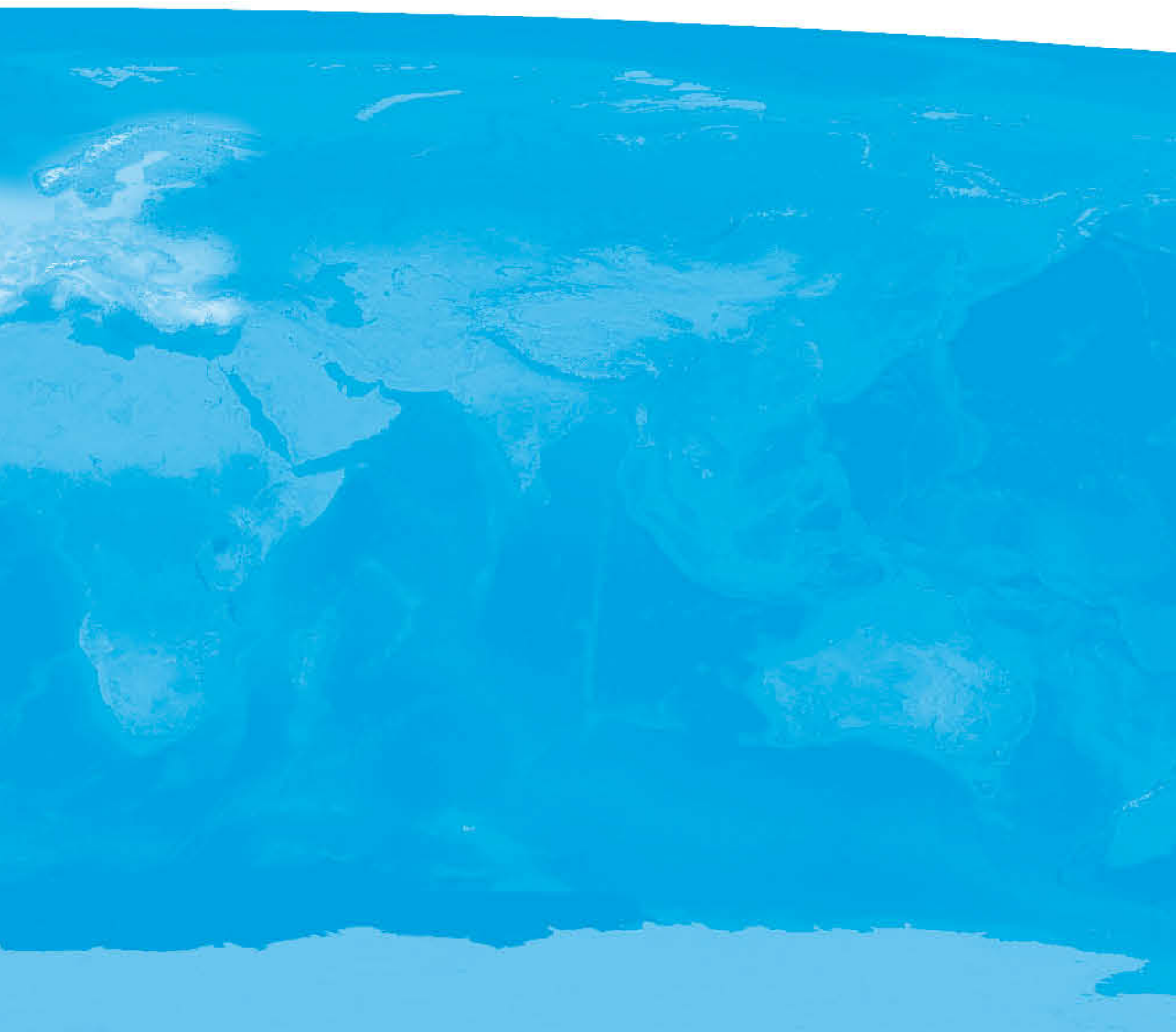
Des frontières multiples	129
Union européenne	132
Allemagne	138
Élargissement	143
Crise et migrations internationales	148
Espace	153
Russie	157



4

Europe

Sous la direction de Philippe Moreau Defarges



Europe Des frontières multiples

Depuis 1989 (chute du mur de Berlin), l'Europe n'en finit pas de découvrir qu'elle est une. Le rideau de fer qui la coupait en deux s'étant évanoui, tant l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) que l'Union européenne (UE) se sont « pan-européanisées », s'élargissant à la quasi-totalité des États entre l'Allemagne et l'ex-Union soviétique (l'ex-Yougoslavie – Slovénie exceptée – et l'Albanie restant pour le moment en marge de cette dynamique). En 2008-2009, la crise, en révélant l'ampleur des interdépendances financières entre Europe occidentale et Europe orientale, confirme que l'Europe est désormais un espace de circulation unique. Or, d'un côté, celle-ci ne parvient pas à définir ses frontières ; d'où, de l'autre côté, la réinvention inavouée ou masquée des frontières étatiques. Trois exemples mettent en scène l'enchevêtrement mouvant des frontières de l'Europe : la circulation des personnes, la crise financière et le défi des élargissements.

Circulation des personnes

L'Europe constitue désormais un espace de circulation de personnes. Avec l'effondrement du monde communiste, les populations est-européennes (Russes inclus) sont arrivées en Europe occidentale, attirées par tout ce que celle-ci offre ou offrait : des emplois (d'abord dans les secteurs où les Européens de l'Ouest ne veulent plus travailler), des rémunérations plus élevées et aussi des magasins, des lieux de luxe. Dans tout ce mouvement, les économies est-européennes perdent souvent des travailleurs qualifiés qui leur manquent (des soudeurs aux médecins). Cette circulation ne saurait se limiter à l'intérieur de l'UE. La richesse de celle-ci, son ancrage à l'immense Eurasie, son ouverture sur la Méditerranée en font, du Sénégal à l'Afghanistan, du Maroc à la Chine, un pôle d'attraction pour les « damnés de la terre ».

Avec la crise, tout devient difficile. Les emplois disparaissent, ce phénomène frappant d'abord les immigrés. La priorité donnée aux nationaux s'impose pour les politiques comme un thème incontournable tant il rassemble aisément les opinions publiques souhaitant massivement le départ des immigrés sans emploi. Enfin, les gouvernements utilisent toutes les possibilités que leur donne le droit (l'Allemagne et l'Autriche invoquent par exemple le risque de « graves perturbations du marché du travail » pour maintenir jusqu'en 2011 les restrictions à la libre circulation des travailleurs originaires des pays d'Europe centrale et orientale [PECO]). Dans ces conditions, l'UE se trouve tiraillée entre son discours universaliste et humaniste et des réalités cruelles : naufrages de navires surchargés d'immigrés, camps sordides où beaucoup se trouvent parqués, manifestations contre les étrangers « sales et voleurs », etc. En septembre 2008, la présidence française

de l'UE a fait adopter le Pacte européen sur l'immigration et l'asile. Le texte a le mérite de présenter l'immigration comme une nécessité et une opportunité, mais il n'est qu'un document d'orientation.

Crise financière

La crise, elle aussi, ignore tant les frontières de la zone euro que celles plus larges de l'UE à 27. Elle provoque une onde de choc dans les PECO. Ces derniers, une fois dans l'UE, se sont convaincus d'être à l'abri de toute difficulté grave, d'où des choix très imprudents comme l'encouragement aux ménages (hongrois, notamment) à faire des emprunts libellés en monnaies étrangères ou l'adoption de politiques budgétaires laxistes. Par ailleurs, certes de manière inégale, des banques « ouest-européennes » (autrichiennes, belges ou suédoises par exemple) se sont implantées dans ces pays et se retrouvent déstabilisées par l'insolvabilité de leurs emprunteurs.

Dans ce climat de sauve-qui-peut, la solution miracle surgit : embarquer les naufragés dans la zone euro. Telle est la suggestion avancée en avril 2009 par le Fonds monétaire international (FMI) : la zone euro assouplirait les critères d'admission dans la monnaie unique ; ainsi s'instaurerait, à côté, une zone utilisant l'euro comme monnaie sans être soumise aux impératifs de rigueur budgétaire. La Banque centrale européenne (BCE), gardienne de la stabilité de l'euro, ne peut que tuer l'idée dans l'œuf. Alors que les membres de la zone euro ne respectent plus les critères – détestés – de Maastricht, cette zone se chargerait des déficits des PECO ! Comment, dans un tel scénario, la barque euro ne coulerait-elle pas ?

Tout comme celles de l'immigration, les frontières financières de l'Europe se révèlent multiples et mouvantes. La zone euro, déjà très malmenée par ses membres qui s'autorisent une très large liberté budgétaire suite à la crise, doit tenter de préserver une cohésion. Mais l'Europe ou au moins l'UE tiennent leur unité de la multiplication des interdépendances. Si les PECO s'écroulent, que restera-t-il de l'UE ?

Le défi des élargissements

Depuis la chute du mur de Berlin, tant l'Alliance atlantique que l'UE se sont substantiellement élargies. Mais quand cette question des élargissements ne se posera-t-elle plus ? En ce qui concerne l'Alliance, ses frontières apparaissent plus ou moins fixées : outre les États-Unis et le Canada, elle comprend l'ensemble des États européens (États baltes compris), ceux issus de l'Union soviétique étant exclus (le sommet de l'OTAN à Bucarest, du 2 au 4 avril 2008, écarte, dans un avenir prévisible, les adhésions de l'Ukraine et de la Géorgie). En outre, en ces années 2000, l'avenir de l'Alliance se joue... en Afghanistan.

Quant à l'UE, dès que des perspectives d'élargissement se font moins pressantes (Turquie, Ukraine pour les années 2000), d'autres se profilent très rapidement : États

de l'ex-Yougoslavie et Albanie. La géographie – insertion de l'ex-Yougoslavie au centre de l'UE à 27 – appelle l'entrée de cette zone dans l'UE. Pour le moment, seule la Slovénie l'a rejointe, en 2004. Des négociations sont en cours avec la Croatie ; elles sont embourbées du fait d'un contentieux territorial entre cette dernière... et la Slovénie. La Macédoine est candidate. Le 28 avril 2009, l'Albanie, à son tour, a déposé sa candidature à l'adhésion. La Bosnie-Herzégovine, le Monténégro et la Serbie devraient se mettre dans la queue. À cette liste s'ajoute un cas très particulier : l'Islande (260 000 habitants), plongée dans la faillite par la crise et qui, semble-t-il, serait prête à s'accrocher au bateau européen.

L'UE, pour atténuer toutes ces pressions, offre des partenariats. Ainsi le partenariat oriental avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine. Le 7 mai 2009, une déclaration « 27 + 6 » est adoptée à Prague. Il s'agit d'un simple document d'orientation, chacun des six États bénéficiaires négociant un accord spécifique avec l'UE.

Trop de frontières ? Pas assez de frontières ? L'Europe ne cesse d'être tiraillée entre des dynamiques d'élargissement et des exigences d'approfondissement. Deux visions historiques s'opposent : pour le Royaume-Uni et ceux qui partagent sa sensibilité, l'Europe doit servir de machine à intégrer dans la mondialisation ses périphéries (Europe orientale, bassin méditerranéen, par exemple) ; pour la France, l'Allemagne, les continentaux, l'Europe n'a de sens que si elle produit une cohésion politique, une forme de fédération. Aujourd'hui, il s'agit sans doute moins de choisir l'une ou l'autre de ces démarches que de les combiner de manière dynamique.

Philippe Moreau Defarges

Pour en savoir plus

Conseil européen (2008), Pacte européen sur l'immigration et l'asile, <www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1015_conseil_europeen/Pacte_europeen_sur_l_immigration_et_l_asile_FR.pdf>.

Financial Times, « IMF says EU states in Eastern Europe should adopt euro now », avril 2009.

Commission européenne (2008), « Communication de la Commission au Parlement et au Conseil sur le partenariat oriental », Bruxelles, décembre, <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:FR:PDF>.

Union européenne

Vers le début de la fin de la panne ?

Depuis le début des années 2000, l'Union européenne (UE) évoque ces bateaux à voiles à l'arrêt, attendant anxieusement le souffle de vent qui les fera repartir. Comme souvent, la panne s'installe à l'instant même où l'on se convainc que tout est réuni pour une nouvelle avancée.

De Charybde en...

Le 15 décembre 2001, il y a environ huit ans, le Conseil européen, réuni à Laeken, convoque une Convention sur l'avenir de l'Europe. Cette convention, s'accrochant explicitement à des moments fondateurs (création des États-Unis, Révolution française), présidée par Valéry Giscard d'Estaing, accouche d'un projet de traité constitutionnel. La métamorphose décisive – transformation de l'UE, association d'États, en une authentique fédération – va enfin s'accomplir ! Le 29 octobre 2004, le projet de traité est signé à Rome.

Puis, tout comme dans les tragédies grecques, le Destin se moque des hommes ou, ici, des gouvernements. Le 29 mai 2005, les Français, saisis par référendum pour approuver ou rejeter le texte, disent clairement non. Trois jours plus tard, les Néerlandais, à leur tour, disent non. Les gouvernements doivent réécrire leur copie. Veillant à gommer les aspects les plus provocateurs (drapeau européen, hymne européen, ministre européen des Affaires étrangères, etc.), ils signent, dans la capitale portugaise, le

13 décembre 2007, un traité nommé prudemment « traité de Lisbonne ».

La course d'obstacles des ratifications redémarre à zéro. Les gouvernements veillent quand même à éviter le recours au référendum, procédure considérée comme suicidaire, tout peuple consulté directement saisissant l'occasion pour exprimer tous ses mécontentements. Mais le diable est toujours dans les détails ! L'Irlande, pour des raisons institutionnelles propres, ne peut éviter un référendum. Le 12 juin 2008, les Irlandais votent en majorité non. L'UE, fidèle aux processus du traité de Maastricht (1992-1993) puis du traité de Nice (2001-2002), décide la poursuite des ratifications : une fois que 26 États auront approuvé le traité de Lisbonne *par voie parlementaire*, le récalcitrant, l'Irlande, organisera un nouveau référendum... et, sous la pression de 26 oui, dira nécessairement oui. Jusqu'à l'été 2009, le scénario se déroule comme prévu. Vingt-six États – notamment les deux plus imprévisibles : la Pologne et la République tchèque – disent oui. Durant l'automne 2009, se tiendra, en Irlande, un deuxième référendum, où le oui devrait l'emporter. Le traité de Lisbonne entrera alors en vigueur. Fin de la panne ? L'UE est-elle vraiment prête pour un nouveau départ ?

Cahin-caha, l'UE fonctionne

Panne de l'UE ? Mais quelle panne ? Tout au long de la décennie écoulée, l'UE a

fonctionné. Trois exemples illustrent cette capacité de l'Union à marcher malgré tout, même en boitant.

- **L'UE et la crise.** Depuis l'été 2007, l'UE est emportée dans la tourmente de la crise. Les réflexes nationaux bien connus jouent : crainte des anciens États membres de devoir payer pour le laxisme et les dérapages des nouveaux États membres ; méfiance des États du Nord à l'encontre de ceux du Sud (le célèbre « Club Med ») ; frilosité de l'Allemagne, hantée par l'instabilité monétaire. En dépit de ces divisions et tergiversations, l'UE fonctionne.

- *La Banque centrale européenne (BCE)*, régulièrement attaquée pour son orthodoxie, à la fois baisse ses taux et accroît massivement ses capacités de prêt (celles-ci atteignant 16 % du produit intérieur brut [PIB] de la zone euro – 14 % du PIB américain pour la Réserve fédérale américaine [Fed]).

- *La concertation intergouvernementale* se fait de manière pragmatique. C'est le cas en octobre 2008 lors du sommet de l'Élysée incluant les trois plus grands de la zone euro (Allemagne, France, Italie) ainsi que le Royaume-Uni. Ce dernier, tout en n'ayant pas adopté l'euro, est un partenaire incontournable. Ce souci d'associer les acteurs pertinents ne peut que consolider la solidarité européenne. Des mesures d'ensemble (plan de relance, stabilisateurs automatiques, recapitalisation des banques, etc.) sont adoptées.

- *La zone euro* trouve un équilibre difficile et incertain entre la préservation de sa cohésion et une certaine solidarité entre

les Seize ayant adopté la monnaie unique et les Onze (Royaume-Uni, Danemark, Suède, Hongrie, Pologne, République tchèque, Bulgarie, Roumanie, Estonie, Lettonie, Lituanie) restés en dehors. Pour les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), paniqués par l'ampleur de leurs déficits, l'appartenance à l'euro est une promesse de protection. Mais ni les États de l'euro, ni la BCE, pourtant soumis aux pressions du Fonds monétaire international (FMI), ne sont prêts à embarquer tous ces États en difficulté. Dans ces conditions, des solutions de fortune sont mises sur pied. Pour le moment, le pire paraît être évité ! Tant selon la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) que selon la BCE, les économies des PECO pourraient repartir en 2010.

- Enfin, *une réforme de la régulation financière* est engagée, notamment avec, en mars 2009, le rapport du Groupe de haut niveau sur la supervision financière dans l'UE présidé par Jacques de Larosière. La prudence est de rigueur : aucune centralisation européenne excessive (pas de régulateur unique) mais des efforts de surveillance commune (création d'un Conseil européen du risque systémique).

- **L'affaire géorgienne.** En août 2008, la Géorgie lance une opération militaire contre les séparatistes de l'Ossétie du Sud. Depuis la dissolution de l'URSS (1991), la Géorgie nouvellement indépendante ne cesse de se heurter à sa grande sœur russe. Cette dernière se résigne mal à cette indépendance (Staline, « héros » majeur de la Russie soviétique, porte-parole de la grandeur russe, n'était-il pas géorgien ?) et excite le sécessionnisme

de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud. Mikhaïl Saakachvili, incarnant la fierté géorgienne résistant au colosse russe, décide de régler définitivement ces problèmes par le recours aux armes. L'ours russe ne saurait laisser faire et se porte au secours des séparatistes ossètes. L'armée géorgienne est mise en déroute.

L'UE se heurte d'emblée à ses habituelles contradictions. Il est exclu qu'elle vienne militairement à l'aide de la Géorgie. Le Caucase est bien loin, et Mikhaïl Saakachvili n'a-t-il pas provoqué le désastre qui s'abat sur lui ? En même temps, l'UE, championne des droits de l'homme et de la liberté des peuples, ne peut laisser un « gros » (Russie) massacrer un « petit » (Géorgie). En outre, en cet été 2008, la France bouillonnante de Nicolas Sarkozy préside l'UE.

Le président français se fait médiateur entre Tbilissi et Moscou et obtient entre les deux belligérants un accord de cessez-le-feu sous surveillance européenne. L'UE a sauvé la paix ! Sans doute ! Mais la Russie ne renonce à rien de ce qu'elle a gagné. Elle reconnaît ou plus exactement instaure l'indépendance des deux entités sécessionnistes (Abkhazie, Ossétie du Sud), amputant donc la Géorgie de deux morceaux de son territoire. Le 1^{er} septembre 2008, le Conseil européen « condamne fermement la décision unilatérale de la Russie de reconnaître l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud ». La Russie, elle, ne bouge pas d'un iota.

- **Le Parlement européen.** Le fonctionnement normal de l'UE est illustré par le Parlement européen, dont la mandature actuelle s'achève en juin 2009.

À plusieurs reprises, le Parlement européen montre qu'il existe bien un pôle démocratique européen. En décembre 2004, les eurodéputés refusent la nomination de l'Italien Rocco Buttiglione comme commissaire européen, et le président de la Commission, José Manuel Barroso, doit revoir sa copie.

Le Parlement européen mène des offensives qui l'imposent comme le co-législateur de l'UE, aux côtés du Conseil. Ainsi, en 2006, débattant de la directive sur la libre circulation des services, fait-il sauter la clause dite du pays d'origine, selon laquelle tout travailleur affecté dans un État de l'UE autre que le sien resterait soumis aux règles de son État d'origine.

Finalement l'UE à 27 avance. Selon certaines études (en 2007, rapport du Centre for European Policy Studies [CEPS], par Helen Wallace, professeur à la London School of Economics), l'UE s'adapterait pragmatiquement, notamment par la multiplication de négociations parallèles associant un nombre limité d'États.

L'impasse institutionnelle est-elle surmontée ?

Pourtant la question institutionnelle est loin d'être close.

- **L'incertitude du traité de Lisbonne.** La ratification devrait être achevée fin 2009, après la tenue, en Irlande, d'un second référendum où, cette fois-ci, une majorité d'Irlandais approuveraient le traité.

Mais celui-ci fera-t-il une UE à la fois plus légitime et plus efficace ? La ratification très laborieuse et la double consultation

des Irlandais font que beaucoup considèrent le traité comme un document imposé aux peuples par les gouvernements.

De plus, l'innovation la plus visible du traité est la création d'une présidence stable du Conseil européen (article 15 du traité de Lisbonne). Le Conseil élira désormais, à la majorité qualifiée, un président pour un mandat de deux ans et demi, renouvelable une fois. Ce président ne peut pas exercer de mandat national. Ce doit donc être une personnalité européenne connue internationalement (les noms du Britannique Tony Blair ou de l'Espagnol Felipe Gonzalez sont mentionnés). Mais que d'ambiguïtés ! Ce président devra parvenir à exister tant face au président de la Commission que face aux 27 chefs d'État ou de gouvernement de l'UE. La grande innovation du traité de Lisbonne ne risque-t-elle pas d'être très malmenée dès sa mise en œuvre ?

- **L'UE et les peuples.** Au-delà des péripiéties chaotiques de la réforme institutionnelle, il semble bien que les peuples n'aient toujours pas l'UE.

L'élection d'un nouveau Parlement européen, qui se déroule du 4 au 7 juin 2009, rappelle cette absence d'affection populaire pour les institutions européennes. Les campagnes dans tous les États membres se déroulent dans l'indifférence. Les partis choisissent comme candidats des personnes à récompenser ou à éliminer des paysages politiques nationaux. Les enjeux nationaux « cannibalisent » des débats en général mous. Le taux d'abstention continue à croître : la participation tombe de 63 % en 1979 à 45,7 % en 2004 et à 43,09 % en 2009. Or, simultanément, les

pouvoirs du Parlement européen ne cessent d'être renforcés. Malgré toutes ses insuffisances, ce scrutin confirme la formation lente et très imparfaite d'un débat politique européen : victoire ambiguë des droites, déclin peut-être irréversible des social-démocraties, percée des Verts, stagnation des extrêmes... Ces résultats expriment les désarrois de peuples probablement résignés à faire confiance à la droite institutionnelle, tout en tâtonnant à la recherche d'une alternative crédible.

- **L'Europe intergouvernementale, une tentation indestructible.** Durant le second semestre 2008, la présidence française de l'UE montre combien l'opposition entre une « mauvaise » Europe, celle de la Commission, du Parlement, de la Cour de justice, et une « bonne » Europe, celle des gouvernements, demeure présente. La première est vouée à être coupée des peuples dont seule la seconde peut exprimer l'avis. L'avenir de l'UE n'est-il pas irrémédiablement intergouvernemental ?

Tout de suite les interrogations se bousculent. Les 27 gouvernements de l'UE sont-ils vraiment égaux ? Les gouvernements des « grands » États (Allemagne, France, Royaume-Uni) ne sont-ils pas au-dessus des autres ? En novembre 2008, la rumeur court que Nicolas Sarkozy garderait la présidence de l'Eurogroupe jusqu'en 2010. Ainsi les « grands » États conduiraient-ils l'UE...

Mais les règles institutionnelles sont strictes. Les « petits » États ne sont en aucune manière prêts à se laisser guider par les « grands ». Loin de constituer un bloc homogène, ces derniers ont des visions très différentes de la construction

européenne. Ainsi se heurtent la vision britannique, axée sur l'élargissement de l'UE, et la vision franco-allemande, soucieuse de cohésion. Une Europe des « grands » ne serait pas moins enlisée que l'UE à 27.

L'Europe intergouvernementale procède par accords entre les gouvernements, les États membres étant finalement maîtres de l'exécution des décisions. Une telle Europe ne saurait produire les mécanismes juridiques et institutionnels qui font l'originalité de la construction européenne. Ainsi, dans la crise des années 2000, toute réponse européenne souhaitant plus de régulation requiert un approfondissement du niveau supranational ou européen, les États membres acceptant de s'insérer dans ce dispositif. Une Europe intergouvernementale est vouée à piétiner, comme l'illustre le blocage par le Royaume-Uni de toute réglementation financière trop contraignante.

L'Europe démocratique ne se matérialise pas. L'Europe intergouvernementale ne saurait avancer que par consensus. La question institutionnelle est donc toujours sur la table : que doit, que peut être l'UE ? Une association d'États souverains ? Ou une fédération ?

- **Et toujours des pressions pour de nouveaux élargissements.** Alors que l'UE patine toujours dans le domaine institutionnel, les pressions pour de nouveaux élargissements ne diminuent en rien. Les négociations avec la Croatie et la Turquie se poursuivent. La Macédoine est candidate, mais se heurte à la Grèce, qui considère que le nom de « Macédoine » lui appartient.

Le 15 décembre 2008, le Monténégro pose sa candidature à l'adhésion. Le 28 avril 2009, c'est au tour de l'Albanie annonçant les candidatures de la Bosnie-Herzégovine et de la Serbie. Le 21 juillet 2009, l'Islande, fortement frappée par la crise, dépose sa candidature d'adhésion à l'UE, perçue comme protectrice contre les turbulences mondiales.

Mais l'UE ne peut pas se contenter d'être une machine pour l'élargissement, chargée d'accrocher à la mondialisation tous les pays pauvres de sa périphérie. En 2008, la Commission européenne gèle tous les transferts financiers en direction de la Bulgarie – membre de l'UE depuis 2007. Cette affaire souligne les contradictions entre les poussées en faveur de l'élargissement et l'impératif de préserver une UE respectueuse des règles (ainsi tout argent versé doit-il être contrôlé, l'État bénéficiaire rendant des comptes sur l'usage de cet argent). Or, une fois dans l'UE, les États sont dans le « club » européen et concluent qu'ils n'ont plus d'effort à accomplir, comme, d'ailleurs, plusieurs États ayant adopté l'euro et relâchant substantiellement les contraintes de Maastricht – déficit budgétaire n'excédant pas 3 % du PIB, endettement public ne dépassant pas 60 % du PIB.

La panne institutionnelle est donc très loin d'être finie. Les peuples veulent « plus d'Europe », sans que soit jamais clarifié ce que cela signifie. Les États sentent bien qu'il leur faut une Union plus cohérente, mais ils redoutent de n'être plus que des États fédérés comme ceux des États-Unis.

P. M. D.

L'européanisation en pointillés

Les élections du Parlement européen de juin 2009 confirment, semble-t-il, que l'Union européenne (UE) échoue toujours à s'installer dans la vie des peuples. La participation ne cesse de décliner : 63 % en 1979, 43,09 % en 2009. Les députés européens, loin d'être enracinés au sein des peuples, restent des émanations de machines politiques, casant ou recasant des fidèles ou des personnalités sans avenir national. Pourtant, le diagnostic doit être nuancé.

La participation (ou la non-participation) au vote est très variable d'une démocratie à l'autre, d'un scrutin à l'autre. L'UE doit se construire comme espace démocratique au moment où, au sein même des États, la démocratie représentative traverse une mauvaise passe. L'électeur est très tenté de manifester sa frustration contre les politiciens... en s'abstenant aux élections européennes, ce scrutin ne désignant que des députés au rôle mal compris.

Quel que soit le poids de l'abstention, ces élections, d'abord parce qu'elles reviennent tous les cinq ans, sont désormais un rendez-vous et s'installent peu à peu dans le calendrier électoral. Les médias et les partis doivent en parler. Même si des eurosceptiques souhaitent que les peuples ne s'expriment que par les parlements nationaux, il n'est jamais facile de retirer à ces peuples le droit d'élire le Parlement européen.

Quant aux interférences entre débats nationaux et élections européennes, elles sont naturelles – l'UE demeurant une union d'États – et même souhaitables – les enjeux européens se mêlant nécessairement aux

problèmes nationaux. Les uns et les autres sont voués à s'entremêler dans cette zone qu'est l'Europe de mise en comparaison et de compétition entre les peuples et les gouvernements qui la composent.

Le Parlement européen élu en 2009 doit chercher à exister. Il dispose d'au moins deux occasions :

- Le choix du nouveau président de la Commission. Les gouvernements veulent reconduire le Portugais José Manuel Barroso, très contesté donc faible. Au Parlement, la droite domine et devrait se reconnaître en lui. En même temps les parlements peuvent être imprévisibles et surtout tenir à se poser comme les égaux des gouvernements. Ainsi le Parlement européen pourrait-il bloquer le renouvellement du mandat de José Manuel Barroso... Mais le peut-il s'il ne propose pas un candidat crédible ?
- La question du traité de Lisbonne. L'avenir du traité réformant les institutions de l'UE reste incertain. Sa ratification n'est pas acquise (tenue d'un second référendum en Irlande ; possible remise en cause de la ratification britannique, si les conservateurs remportent l'élection de 2010 et organisent un référendum). Si le traité de Lisbonne s'enlise comme le projet de traité constitutionnel, les gouvernements auront épuisé toutes leurs cartouches réformatrices. Le Parlement européen peut tenter de se faire le promoteur d'une Europe des peuples, il restera tout de même le verrou des traités : l'UE reste faite par des traités interétatiques et seul un traité peut abolir cette procédure !

L'Allemagne face à la crise

Le retour au capitalisme rhénan ?

Le port gigantesque de Hambourg et ses milliers de containers ont souvent symbolisé la force de l'économie allemande : son formidable excédent commercial. Championne mondiale des exportations, l'Allemagne regardait l'avenir, début 2008, avec confiance, portée par un contexte économique favorable, ayant entrepris d'importantes réformes du marché du travail et rééquilibré ses finances publiques.

La crise financière globale a surpris ce pays, dont l'économie, très dépendante du commerce mondial (la part des exportations dans son produit intérieur brut [PIB] dépasse les 40 %), a été touchée de plein fouet. Outre le recul du PIB et la hausse du chômage, l'Allemagne a été choquée par la vulnérabilité de son système bancaire : alors qu'il bénéficiait d'un fort crédit de confiance, il avait failli aux règles de prudence et laissé ses banques se lancer dans des transactions trop risquées.

À la veille du 20^e anniversaire de la chute du mur de Berlin, l'Union chrétienne-démocrate (CDU) et le Parti social-démocrate (SPD), liés par un contrat au sein de la grande coalition, ont dû faire face à ce choc. Le gouvernement a dû renoncer à l'équilibre des finances publiques, mettre en œuvre des plans de relance et rediscuter du modèle économique et de ses mutations, le tout sur fond d'année électorale qui incite chacun à se positionner le plus clairement possible.

Une économie performante surprise par une crise inattendue

Pendant ces 15 dernières années, le monde a connu une croissance régulière dont l'Allemagne a été un acteur important. Elle a accumulé des excédents commerciaux considérables, frôlant les 200 milliards d'euros en 2007 et de l'ordre de 176 milliards en 2008. De 2003 à 2008, elle a été le premier pays exportateur. Par-delà la mondialisation de l'économie, au-delà des ruptures géopolitiques, comme sa réunification et celle de l'Europe, elle reste une nation qui excelle à exporter. Cette excellence est liée aux particularités de l'économie allemande : un savoir-faire, une industrie spécialisée dans des secteurs clés à forte valeur ajoutée (biens d'équipement, machines-outils) et reposant sur un tissu dense de petites et moyennes entreprises (PME), fer de lance de la conquête de nouveaux marchés et de niches industrielles.

Grande puissance commerciale, l'Allemagne est restée une des principales puissances industrielles, malgré la concurrence asiatique et l'intégration dans l'Union européenne (UE) des pays de l'Est. Dans ce domaine, l'action de ses grandes entreprises fut décisive : elles ont délocalisé les activités à faible valeur ajoutée, gardant en Allemagne les productions à forte valeur ajoutée (les centres de conception, par exemple).

Cette évolution est aussi due à la politique de réduction des coûts salariaux

initiée début 2003 : instaurées par Gerhard Schröder, les mesures de l'« Agenda 2010 » – hausse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), baisse des charges sociales, réforme de l'allocation chômage – ont aidé à ramener le coût salarial en 2007 au-dessous de son niveau de 1990. Si ces réformes ont permis d'accroître la compétitivité internationale, elles ont augmenté la pression sur les travailleurs qui voient leurs salaires stagner ; la demande intérieure ne progresse donc pas.

Ces deux succès, commercial et industriel, furent accompagnés, à partir de 2002, d'une meilleure maîtrise des comptes sociaux de la nation : l'Allemagne était à nouveau le bon élève européen. Ainsi, lorsque la crise financière survint, l'incrédulité et l'impréparation des dirigeants politiques furent grandes. À leurs yeux, le système financier semblait au contraire être le troisième pilier de la prospérité nationale puisque l'accumulation d'excédents commerciaux en garantissait la solidité. En outre, les Allemands étaient fiers de leur système bancaire, fondé sur les banques commerciales, les banques publiques des *länder* (*Landesbanken*), les caisses d'épargne publiques, les banques coopératives et les banques spécialisées. Ce système équilibré, issu du fédéralisme propre à l'Allemagne, inspirait une confiance absolue aux dirigeants.

Cependant, certains de ces éléments – surtout les banques commerciales et celles des *länder* – furent contaminés au cours de la révolution financière des 25 dernières années, marquée par la dérégulation, l'appel au marché financier international, les bulles de crédits illimités nées de la spéculation immobilière, la titrisation et

donc la dissimulation du risque. Les banques commerciales placèrent les fruits des excédents commerciaux sur le marché international, d'autres participèrent à la spéculation immobilière outre-Atlantique, et c'est ainsi que les dirigeants politiques découvrirent avec l'Hypo Real Estate (HRE), branche hypothécaire d'une grande banque allemande, que la crise des *subprimes* les concernait.

La récession mondiale a donc touché durement une Allemagne très dépendante de la demande extérieure, pierre angulaire de sa croissance. Cette chute brutale des exportations a entraîné une baisse rapide du PIB et le ralentissement de l'économie s'est fait sentir sur le marché du travail. S'ajoutant à ce choc, les élites politiques ont alors découvert la fragilité d'un système bancaire qu'ils croyaient fiable. Alors que son pays avait réussi à équilibrer ses comptes, la chancelière Angela Merkel a dû faire face à cette déferlante, à moins d'un an des élections législatives.

Les réponses politiques de la grande coalition

Début octobre 2008, Angela Merkel s'est rendue à une réunion de crise exceptionnelle organisée par Paris et, à cette occasion, a réaffirmé que « chaque pays doit prendre ses responsabilités au niveau national », s'opposant ainsi à la mise en place d'un ambitieux plan de sauvetage du système bancaire à l'échelle européenne. À peine revenue à Berlin, elle a été confrontée à un système bancaire profondément touché par la crise et notamment à la faillite imminente de la banque HRE, impliquée dans la crise des *subprimes* via sa filiale

Depfa. Le gouvernement a dû réagir dans l'urgence et Angela Merkel a débloqué un plan de secours pour éviter une réaction en chaîne sur le système bancaire. Les dépôts des épargnants de l'ensemble des banques ont été garantis – et un plan de soutien aux banques de 380 milliards d'euros décidé – et l'État, aidé des banques privées, a injecté directement des capitaux dans les établissements en difficulté. Dans une République fédérale dont la mémoire collective est encore marquée par le traumatisme de la crise de 1929 et ses conséquences politiques, il était primordial de rassurer les épargnants.

Dans les trois mois qui ont suivi, la grande coalition a décidé de lancer deux programmes de soutien à la conjoncture (*Konjunkturpaket*), financés par l'État fédéral, les *länder* et les communes. D'après débats ont précédé cette décision, ces plans de soutien à la conjoncture remettant en question, au grand dam du ministre des Finances, Peer Steinbrück, l'équilibre des finances publiques récemment acquis. Le 5 décembre 2008, un premier plan a été décidé, voté par le Bundestag (Parlement allemand) et le Bundesrat (Conseil fédéral). Il s'élève à 50 milliards d'euros et prévoit, outre une hausse de l'investissement public, diverses mesures comme un changement des règles comptables sur l'amortissement pour stimuler l'achat de biens d'investissement, le prolongement de l'indemnité versée pour le chômage partiel ou une exonération de la taxe sur les voitures neuves. Le second plan de soutien à la conjoncture, lancé à la mi-janvier 2009, se concentre sur la question de l'emploi, selon trois axes : investir sur le long terme en finançant des projets liés à la formation,

l'éducation, la recherche ou aux infrastructures ; agir pour aider l'emploi et les PME en baissant les cotisations sociales, en allongeant la durée du chômage partiel ou en soutenant un secteur spécifique (industrie automobile, par exemple) ; alléger les charges qui pèsent sur les particuliers. Parallèlement à ces deux programmes conjoints, un fonds de soutien aux entreprises (*Wirtschaftsfonds Deutschland*) prévoit des aides et des garanties publiques pour les entreprises confrontées à des problèmes de crédit bancaire.

Les responsables politiques ont donc réagi : six mois après le début de la crise et malgré de mauvais chiffres liés à la baisse du commerce mondial, la confiance ne s'est pas effondrée et les mesures des programmes conjoncturels, notamment le chômage partiel, semblent amortir quelque peu l'entrée du pays dans la crise. Si Angela Merkel, surnommée « Madame No », a été beaucoup critiquée par ses partenaires européens pour son immobilisme au début de la crise, elle semble l'avoir au contraire gérée en phase avec l'opinion allemande.

La déclaration de Nicolas Sarkozy, « La France agit, l'Allemagne réfléchit », non dénuée d'ironie et reprise souvent dans la presse européenne, montrait l'incompréhension des observateurs face à un pays qui, grâce à des finances publiques en ordre, était beaucoup plus en mesure que d'autres de fournir un effort de relance, et qui pourtant ne se décidait pas à agir. Cette lenteur a plusieurs explications. Tout d'abord une question de mentalité : Angela Merkel ne recherche pas les effets d'annonce ou les déclarations à l'emporte-pièce et elle pèse chacun de ses mots ; ce style politique convient à la société allemande,

où on préfère un dirigeant politique lent mais tenace lorsque quelque chose a été décidé. Ensuite, la question de l'équilibre des comptes a été au cœur des débats : le spectre de l'hyperinflation et de la crise économique pèse toujours dans l'inconscient collectif et le souci du legs aux générations futures est réel. Enfin, les mesures conjoncturelles et leur pertinence ont été discutées entre le SPD et la CDU, qui a dû faire des compromis avec son parti frère bavarois, l'Union chrétienne-sociale (CSU), partisane inconditionnelle des baisses d'impôts, par exemple.

Cette situation originale de grande coalition oblige les deux grands partis à avancer ensemble, surtout en temps de crise, pour ne pas risquer d'être accusés d'immobilisme. La proximité des élections législatives (27 septembre 2009) renforce cet écueil. Il est intéressant d'observer que la chancelière a travaillé main dans la main avec Peer Steinbrück (SPD), alors que la CSU et ses positions très libérales – en faveur des baisses d'impôt entre autres, concédées dans le *Konjunkturpaket II* – lui donnaient beaucoup de fil à retordre. La CDU d'Angela Merkel s'est affirmée comme l'aile « sociale » de la droite chrétienne-démocrate, soucieuse d'équité sociale et de règles encadrant le marché. Les repères entre SPD et CDU se sont brouillés pendant cette crise et les candidats ont du mal à affirmer leur différence. La crise n'a pas profité aux partis de gauche et La Gauche (Die Linke), qui souffre en temps de crise économique d'un manque de crédibilité, a bien du mal à critiquer une grande coalition qui met en œuvre un programme conjoncturel fondé sur les investissements publics et l'intervention de l'État.

Les plans de relance ont maintenu la confiance, les *Landesbanken* ont été massivement recapitalisées par l'actionnaire public. Mais l'Allemagne doit faire face à un ralentissement de son activité et à une fragilité du système bancaire encore palpable dans le cas de HRE, dont le processus de nationalisation a été mis en marche en mars 2009 avec une augmentation de capital souscrite par le fonds fédéral de sauvetage du secteur bancaire. Des voix s'élèvent dans les milieux économiques pour dénoncer l'interventionnisme de l'État ; cette discussion, exacerbée par le contexte pré-électoral, entraîne un débat sur le modèle économique de l'Allemagne et ses mutations.

La redécouverte d'un système de valeurs ?

L'orientation absolue vers l'exportation, l'affectation exclusive des fruits de cet effort sur le marché financier, la priorité donnée aux actionnaires montrent que, pour satisfaire aux exigences du nouveau capitalisme, l'Allemagne s'est écartée durant la dernière décennie de la recherche de l'équilibre fondamental entre capital et travail qui est la marque du capitalisme rhénan. Le président Horst Köhler définissait ainsi en mars 2009 l'économie sociale de marché : « Celle-ci est plus qu'un ordre économique : c'est un système de valeurs qui unit la liberté et la responsabilité au profit de tous. »

Le nouveau capitalisme des actionnaires et la révolution financière ont détruit les régulations qui limitaient les forces des marchés. La crise de 2008 est l'expression de ces excès. L'implication d'une partie

du système bancaire allemand dans cette crise rend légitime l'action de l'État et des institutions interétatiques qui doivent redevenir les gardiens de la société. En janvier 2009, Angela Merkel exprimait clairement cette volonté de revenir à l'équilibre fondamental : « Les principes de l'économie sociale de marché sont très simples, mais sans équivoque. L'État est le garant de l'ordre économique et social. Il a une fonction claire. La concurrence est nécessaire. Mais elle a besoin de modération et de responsabilité sociale. »

Ainsi la recherche permanente de compromis social entre les différents acteurs retrouve sa légitimité et la crise pourrait conduire la société à revenir au modèle d'une vraie économie sociale de marché. Le politologue Henrik Uterwedde, du Deutsch-französisches Institut Ludwigsburg (Dfi), voit dans celle-ci « un référentiel pour la sortie de la crise actuelle » et « une balise exprimant la quête d'un juste milieu entre une économie libérale, une régulation publique et des mécanismes de redistribution sociale, entre jeu du marché et pratique d'un partenariat social cherchant à dégager des solutions négociées ». Pour sortir de cette crise, la maturité et la confiance que les Allemands ont acquises par leur réunification réussie devraient conduire leurs dirigeants à revenir aux principes

fondeurs qui ont permis ces succès. Ainsi, fidèle à lui-même, ce pays apporterait beaucoup à l'Europe.

Angela Merkel, plébiscitée par une majorité de citoyens durant ses quatre premières années à la chancellerie, n'aura pas eu une fin de mandat paisible et l'Allemagne, qui connaissait d'immenses succès commerciaux et industriels, a dû faire face à un choc sans précédent. Cette crise aura néanmoins révélé une chose : en annonçant que les mesures du second plan de relance seraient en priorité destinées à la modernisation des länder de l'Ouest, Angela Merkel a donné la preuve que la réunification du pays en termes économiques est bien achevée.

A.-L. B.

Pour en savoir plus

Brodersen, H. (2009), « Le "modèle allemand" à l'exportation : pourquoi l'Allemagne exporte-t-elle tant ? », in H. Stark et C. Demesmay, *Radioscopies de l'Allemagne 2009*, Paris, Ifri. Jahresgutachten 2008-2009 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung, <www.sachverständigenrat-wirtschaft.de/index.php>.

Regards sur l'économie allemande (2009), n° 90, mars, CIRAC, Paris.

Uterwedde, H. (2009), « L'économie sociale de marché : la jeunesse d'un référentiel », *Regards sur l'économie allemande*, n° 91, mai.

Au-delà de l'élargissement

Union européenne : de nouveaux voisins à l'Est

Les frontières extérieures de l'Union européenne (UE) se sont considérablement déplacées avec les élargissements successifs de 2004 et 2007. Cette évolution continue à avoir de profondes conséquences géopolitiques, notamment dans les relations avec les nouveaux pays de l'Est – Ukraine, Moldavie, Biélorussie, Géorgie, Azerbaïdjan et Arménie – dont les liens avec l'UE se sont rapidement développés, tout en demeurant très complexes. Ces six États ont constitué ces dernières années une aire prioritaire des politiques étrangères européennes, dans le cadre de la politique européenne de voisinage (PEV). Celle-ci a été inaugurée en 2003, soit juste avant l'élargissement.

À travers les relations bilatérales mises en place entre l'UE et chacun de ses voisins, la PEV a fonctionné sur le modèle « de la carotte et du bâton » pour faire bénéficier ces États de programmes d'aides européens et d'une plus grande intégration économique et politique (sans que l'adhésion en soit l'ultime récompense). En retour, ces voisins étaient censés mettre en œuvre d'importantes réformes économiques, politiques et juridiques, fondées sur des critères définis pour la plupart par l'Union dans la feuille de route de la PEV – qui concerne aussi les voisins du Sud de l'UE. Au dire de tous, les interactions entre l'Union européenne et ses voisins de l'Est devraient s'intensifier en 2010, lorsque celle-là mettra en place le nouveau

« partenariat oriental » pour compléter la PEV.

L'examen du passé récent montre toute l'importance de la politique européenne d'élargissement, qui a sous-tendu les relations de Bruxelles avec ceux qui étaient alors ses voisins de l'Est en Europe centrale et orientale. Pour d'anciens pays communistes comme la Pologne et la Hongrie, la promesse d'adhésion à l'UE a favorisé leur transition vers la démocratie et l'économie de marché dans les années 1990. En revanche, la situation est assez différente pour les autres voisins orientaux. Premièrement, ceux-ci sont beaucoup plus pauvres que le plus pauvre des nouveaux États membres (voir tableau 1). En outre, quelque 20 ans après la fin du communisme, la démocratie est soit inexistante (comme en Biélorussie), soit fragile. Mais la différence cruciale entre la situation actuelle et celle qui prévalait dans les années 1990 est que l'Union a mis un terme à l'élargissement et n'offre donc plus de perspective d'adhésion à ses nouveaux voisins de l'Est.

Les nouveaux voisins orientaux : tour d'horizon des tendances et des questions d'actualité

L'Ukraine, la Moldavie, la Biélorussie, la Géorgie, l'Azerbaïdjan et l'Arménie sont coincés entre l'UE et la Russie. Avant 1991, ils étaient partie intégrante de l'Union soviétique, et ont obtenu leur indépendance

après son implosion. Malgré une augmentation significative du produit intérieur brut (PIB) par habitant et une croissance rapide au cours des années 1990, leur développement économique a été inégal et les économies nationales ont été durement frappées par la crise mondiale de 2008-2009. Les perspectives de croissance sont également compromises par des conditions locales qui découragent l'investissement (manque de transparence, application inégale de la loi, etc.) ; de plus, le potentiel des exportations (ressources énergétiques mises à part) est quelque peu limité. L'instabilité politique bien réelle, voire les conflits armés comme en Géorgie en 2008, rendent les investissements directs étrangers (IDE) encore modestes, excepté pour l'Azerbaïdjan. C'est une différence forte avec l'Europe centrale et orientale des années 1990, époque durant laquelle la région bénéficiait de nombreux IDE, bâtissant les économies nationales et achetant la stabilité politique.

Alors qu'une grande partie des échanges commerciaux sont toujours réalisés avec la

Russie, la coopération et le commerce inter-régionaux demeurent sensiblement bas. L'UE est devenue le plus important partenaire commercial des six voisins. Les économies de la région vont se contracter dans les prochaines années, avec des PIB qui devraient dégringoler. Cela devrait se traduire politiquement par un plus grand mécontentement populaire et des changements dans les relations avec la Russie et l'UE.

Moscou est et restera un acteur dominant dans la région, ce qui n'est pas sans conséquences pour la politique européenne. Il existe des liens historiques, culturels et ethniques entre la Russie et des États comme l'Ukraine ou la Moldavie où vivent de fortes minorités russes. De plus, Moscou conserve une politique étrangère énergique à l'égard de son traditionnel « pré carré », avec des intérêts dans les « conflits gelés » de la région. La Russie soutient les velléités séparatistes de la Transnistrie en Moldavie et aide à maintenir son indépendance de fait. Il existe une situation similaire en Géorgie, où les régions sécessionnistes de

Tableau 1

Comparaison des PIB entre les pays membres de l'UE et leurs six voisins orientaux (en dollars de parité de pouvoir d'achat [PPA])

Union européenne		Voisins orientaux	
Pays	PIB par habitant	Pays	PIB par habitant
UE-27	30 334		
Irlande	42 539	Arménie	5 273
France	34 208	Azerbaïdjan	8 620
Allemagne	35 442	Biélorussie	12 291
Luxembourg	82 306	Géorgie	4 863
Roumanie ¹	12 580	Moldavie	3 174
Pologne ²	17 482	Ukraine	7 347

1. A rejoint l'UE en 2007.

2. A rejoint l'UE en 2004.

Source : FMI, *World Economic Outlook Database*, avril 2009.

l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud ont les bonnes grâces de Moscou, tandis que, dans le vieux différend territorial qui oppose l'Arménie et l'Azerbaïdjan sur le Haut-Karabagh, la Russie soutient l'Arménie. Bien que la Communauté des États indépendants (CEI) – dont font partie les six États mais que la Géorgie prévoit de quitter en 2009 – ne remplisse pas son rôle de forum régional, elle enferme ses membres dans une relation de dépendance avec la Russie, tandis que d'autres initiatives régionales comme l'Organisation pour la démocratie et le développement (GUAM, à l'origine Géorgie, Ukraine, Azerbaïdjan, Moldavie) demeurent moribondes. Les relations entre l'UE et la Russie continueront à être délicates dans les prochaines années. Moscou fait preuve d'une circonspection particulière face à l'approfondissement des relations entre l'Europe et l'Ukraine et du nouveau « partenariat oriental ».

Les États du voisinage oriental de l'UE sont de fragiles démocraties, si l'on peut parler de démocraties. Au cours des années 1990, beaucoup d'expérimentations démocratiques ont eu lieu, mais la plupart du temps les anciennes élites dirigeantes sont restées au pouvoir. Les équilibres démocratiques ont été ébranlés dans les années 1990 par une forte instabilité et des problèmes économiques durables associés aux transformations postcommunistes, aux relations ambiguës avec la Russie et – dans les cas de l'Arménie, de la Géorgie, de l'Azerbaïdjan et de la Moldavie – à des conflits territoriaux. Aujourd'hui encore, les élections dans la région ne sont pas sans corruption ni irrégularités et, même dans les États qui sont passés par des révolutions démocratiques, comme l'Ukraine ou la Géorgie, un retour en arrière reste possible. À cet

égard, l'élection présidentielle de 2010 en Ukraine sera surveillée de près.

Le partenariat oriental : prochaine étape

La PEV va demeurer le cadre global de la politique de l'UE, en regroupant les pays du voisinage méridional et oriental. Toutefois, une plus grande différenciation des régions apparaît, avec au sud l'Union pour la Méditerranée et à l'est le partenariat oriental. Celui-ci était à l'origine une initiative suédo-polonaise, adoptée par la Commission européenne puis lancée en mai 2009 par la République tchèque, alors à la tête de la présidence tournante de l'UE. Le partenariat oriental va déterminer les relations entre l'Union européenne et ses voisins de l'Est pour les prochaines années et promet d'être plus ambitieux que la seule PEV. À ce regain d'ambition du côté européen doit répondre plus d'engagement et de soutien aux réformes démocratiques du côté des pays d'Europe orientale et du Sud-Caucase. Un des objectifs à long terme est de remplacer tous les accords de partenariat et de coopération (APC) par de nouveaux accords d'association – comme celui qui a été conclu avec l'Ukraine – et de mettre en œuvre des accords de libre-échange avec ces six voisins. En termes de politique, le but est de « recalibrer » la coopération autour de trois priorités : le commerce, la mobilité et l'énergie.

La différence majeure entre le partenariat oriental et la politique européenne de voisinage réside dans le caractère multilatéral de la nouvelle initiative – la PEV fonctionnait sur une base bilatérale entre l'UE et un pays. Le partenariat oriental

Tableau 2
Les relations entre l'UE et les six pays de son voisinage oriental

Pays	APC ¹	PEV	Financement UE 2007-2010 ²	Évolutions/ Étapes récentes	Prochains enjeux
Moldavie	1998	Février 2005	209 millions d'euros (soit 48 euros par habitant)	Partenariat sur la mobilité déjà lancé pour faciliter l'immigration légale.	La Moldavie veut s'assurer que l'UE ne ferme pas la porte à de futurs élargissements. Elle espère que le partenariat oriental ne va pas empêcher l'adhésion. Les discussions sur un nouvel accord d'association vont continuer. Le programme d'exemption de visa est une priorité.
Ukraine	1998	Février 2005	494 millions d'euros (soit 11 euros par habitant)	Accords en matière de réadmission et d'assouplissement des modalités d'obtention des visas signés en 2008. Alignement sur la plupart des positions de la PESC. Essor des échanges entre l'UE et l'Ukraine.	Élection présidentielle de 2010. Finalisation d'un nouvel accord d'association qui doit remplacer l'APC et un nouvel accord de libre-échange approfondi. Eventuelle exemption de visa vers 2012. Aspiration continue à l'adhésion à l'UE et circonspection à l'égard du partenariat oriental. L'UE attend des preuves de meilleure gouvernance.
Arménie	1999	Novembre 2006	98 millions d'euros (soit 33 euros par habitant)	Alignement sur la plupart des positions de la PESC. Progrès sur les flux migratoires et le droit d'asile.	Le possible renforcement de l'accord de libre-échange avec l'UE doit être discuté. L'UE pourrait aborder plus directement la question du Haut-Karabagh dans le cadre du partenariat oriental.
Azerbaïdjan	2006	Novembre 2006	92 millions d'euros (soit 11 euros par habitant)	Alignement sur la plupart des positions de la PESC.	Les questions énergétiques vont dominer cette relation. Faisant partie du corridor gazier du Sud, l'Azerbaïdjan est un partenaire stratégique. Le pays va garder une relation ambiguë avec l'UE, oscillant entre Est et Ouest.
Géorgie	1999	Novembre 2006	120 millions d'euros (soit 26 euros par habitant)	Volonté d'entrer dans l'UE (et dans l'OTAN). Alignement sur la plupart des positions de la PESC. Début des discussions sur la réadmission et sur l'assouplissement des modalités d'obtention de visa. Création, après la guerre de 2008, d'une mission de contrôle.	Le possible renforcement de l'accord de libre-échange avec l'UE doit être discuté. Les relations demeurent cruciales. La position pro-européenne de la Géorgie va-t-elle continuer à heurter Moscou ?
Biélorussie ³	–	nd	20 millions d'euros (soit 2 euros par habitant)	Les relations UE-Biélorussie sont modestes, mais Minsk sera dans le partenariat oriental – toutefois pas comme membre à part entière.	L'UE promet de soutenir financièrement toute une gamme de réformes – Minsk va-t-il y être sensible ? Assurer la liberté de la presse est un des principaux soucis de l'UE. Le dialogue UE-Biélorussie va s'intensifier, mais beaucoup de choses dépendent de la relation avec la Russie.

1. Les accords de partenariat et de coopération (APC) ont une durée de 10 ans.

2. L'instrument européen de partenariat et de voisinage 2007-2013 est accessible sur < ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/0703_enpl_figures_fr.pdf >.

3. < ec.europa.eu/external_relations/belarus/index_en.htm >. Voir aussi le document de travail de 2006, < ec.europa.eu/external_relations/belarus/intro/non_paper_1106.pdf >. Les attentes de l'UE face à la Biélorussie peuvent être trouvées dans un discours de Benita Ferrero-Waldner, commissaire européenne chargée des Relations extérieures, le 22 juin 2009, < ec.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/305&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en >.

donne à l'Union un rôle dans la « construction régionale », en encourageant une coopération et une intégration plus grandes entre voisins, ce qui d'une part (en dépit de la CEI) n'a jamais été le cas, et ce que d'autre part l'Europe craignait de faire jusqu'à présent.

L'accent est mis sur des interactions plus fortes, qui réuniraient tous les membres du partenariat oriental et l'UE. Dans la même optique, des « programmes PHARE » sont envisagés, comme un moyen d'améliorer la visibilité de l'Union dans la région. De telles initiatives incluent : des programmes de gestion intégrée des frontières (*Integrated Border Management*, IBM), qui devraient être mis en œuvre avant la fin de l'année 2009 ; la promotion de marchés régionaux de l'électricité, de la productivité énergétique et des énergies renouvelables ; le développement du corridor gazier du Sud ; la coopération sur la prévention, l'alerte et la réponse aux catastrophes naturelles ou causées par l'homme (également mis en œuvre d'ici la fin 2009).

Conclusion

Les premiers pas du partenariat oriental vont conduire à une intensification des relations entre l'UE et ses plus proches voisins orientaux. Dans les prochaines années,

plusieurs sujets pourraient devenir particulièrement importants :

- Certains États membres et certains pays voisins de l'Union continueront probablement à placer dans le partenariat oriental des espoirs et des possibilités d'élargissement : les aspirations à l'adhésion vont perdurer en Ukraine et en Moldavie, ce qui devrait entraver l'efficacité du partenariat oriental.
- Des sujets difficiles comme l'énergie ou les flux migratoires vont peser sur l'agenda de ce partenariat.
- Son succès va dépendre dans une certaine mesure de la politique européenne à l'égard de la Russie et du sens que les nouveaux voisins de l'UE souhaitent donner à leurs relations avec Moscou.

K. L.

Pour en savoir plus

Sur la PEV : <ec.europa.eu/world/enp/index_fr.htm>.

Sur les échanges commerciaux de l'UE avec la région, voir <ec.europa.eu/trade/index_fr.htm>.

Déclaration au Sommet européen pour le partenariat oriental de Prague, mai 2009, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf>.

Crise et migrations internationales

Des défis pour l'UE

Les migrations sont devenues une dimension majeure des relations internationales depuis la fin de la guerre froide. Il n'est plus de rencontres internationales sans que le sujet soit abordé. Depuis le début des années 2000, les migrations sont considérées comme un atout dans les stratégies de développement et de croissance des pays du Nord, mais aussi des pays de départ et de transit au Sud.

En quelques mois, la crise économique et financière mondiale a bouleversé cette équation. Les approches des politiques migratoires (ouverture à l'immigration de travail, lien entre migration et développement) étaient basées sur des scénarios de croissance. La perspective d'une récession remet en question ces politiques du Nord et interroge sur le phénomène lui-même : la crise sonne-t-elle la « fin » des migrations ?

Flux migratoires et crise économique : quel scénario ?

Si l'économie et les dynamiques de marché sont les principaux facteurs qui génèrent les flux migratoires (pauvreté des pays de départ, besoin des marchés des pays d'immigration), le principe de liberté de circulation ne s'applique qu'aux biens, services et capitaux. Les pays du Nord (États-Unis, Europe, Canada, Australie) ont en effet mis en place des systèmes plutôt restrictifs d'entrée sur leur territoire

(visas et conditions strictes de séjour et d'accès au marché du travail).

C'est un aspect très important pour comprendre l'impact de la crise sur les mouvements mondiaux des personnes. Confrontés à l'augmentation du chômage et à des baisses de salaires dans les pays d'immigration, les migrants n'envisageront sans doute pas de retourner dans leur pays d'origine car les politiques des visas et d'autorisation de séjour contribuent à figer les populations : le coût du retour est exorbitant s'il n'est pas assorti de la certitude d'être admis à nouveau dans le pays d'installation. Aux États-Unis ou en Espagne, la crise ne s'est pas accompagnée de vagues de retours des migrants vers le Mexique, le Maroc ou l'Amérique latine.

Par ailleurs, face à l'incertitude qui existe sur la durée réelle de la crise (plusieurs mois ? plusieurs années ?), la question du retour ne se pose pas pour des migrants qui n'ont pas confiance dans les institutions sociales et politiques de leur pays d'origine. Quant aux perspectives déjà faibles de réussite économique et sociale dans le pays de départ (une des motivations initiales de l'émigration), elles ne s'améliorent pas avec la crise – d'où l'échec des aides au retour volontaire en France ou en Espagne.

Il faut ensuite distinguer plusieurs facteurs qui jouent différemment dans ce tableau général d'une mobilité contrariée

par la crise économique mais déjà limitée par les politiques migratoires existantes. Les scénarios pourront varier en fonction des qualifications des migrants et de leur place sur le marché du travail des pays d'immigration. Lorsque la population immigrée est employée dans des secteurs peu qualifiés et peu spécialisés, les migrants pourront changer d'activité. Certains immigrés mexicains aux États-Unis ont ainsi quitté la construction pour se reporter sur des activités moins sinistrées (la restauration par exemple). En Espagne mais également en Italie ou en Allemagne, une immigration importante et plutôt peu qualifiée peut poursuivre les mêmes stratégies d'« adaptation » qui rencontrent les intérêts de certains employeurs. Beaucoup d'immigrés occupent des emplois moins coûteux, moins protégés et offrant plus de « flexibilité » aux employeurs. Les pays d'immigration en abusent parfois, des migrants occupant alors des emplois sous-qualifiés par rapport à leur niveau de formation – constat qui vaut également en période de croissance.

La situation est différente pour les migrants très qualifiés. C'est sans doute pour ces populations plus directement liées à un secteur d'emploi spécifique que la question du retour pourra se poser. Relativement moins concernés par les politiques migratoires restrictives de la dernière décennie, ces migrants sont devenus une cible privilégiée des politiques d'immigration sélectives, comme le prouve en Europe le projet d'une « carte bleue », pendant de la *green card* américaine. La reprise économique s'accompagnera d'une relance des politiques visant ces « très qualifiés », employés dans les secteurs des services (assurance,

banque et finance, recherche, sciences de l'information, etc.) particulièrement touchés par la crise actuelle. En attendant, on voit aujourd'hui les circulations migratoires de populations très qualifiées se réduire fortement, notamment entre l'Égypte ou le Liban et les pays du Golfe.

Mais certaines migrations « très qualifiées » restent incompressibles : dans un contexte de déclin démographique durable, les pays européens ont besoin de main-d'œuvre pour assurer les soins aux personnes âgées, rendant nécessaire l'immigration de spécialistes (la figure de la migrante philippine formée aux métiers de la santé) que les marchés européens du travail ne permettent pas de satisfaire. Le profil des migrants détermine donc aussi la façon dont ils pourront faire face à la crise mondiale actuelle.

Immigration « légale » ou « illégale »

L'immigration ne concerne pas seulement les travailleurs. L'immigration familiale et les demandes d'asile ne seront pas directement affectées par la crise économique : les politiques d'admission dont elles dépendent ne sont pas encadrées par les marchés mais par le droit fondamental des États qui doivent garantir « une vie familiale normale » et la protection des demandeurs d'asile. Si la lutte contre les « abus » et les « fraudes » gouverne de plus en plus les politiques encadrant ces flux (lutte contre les mariages de complaisance ou « forcés », « faux » demandeurs d'asile et notion de « pays sûrs »), la marge de manœuvre des pays d'immigration reste faible. La fermeture des marchés du travail peut aussi entraîner le report des

flux d'immigration salariée vers d'autres motifs, familiaux ou politiques.

Enfin, une des conséquences de la crise économique concerne l'immigration qui n'est pas légalement organisée. Si les canaux légaux d'immigration (travail, regroupement familial ou asile) se rétrécissent, les pays d'immigration risquent d'attirer plus de migrants irréguliers et de renforcer indirectement les filières d'immigration illégale. Les embarcations continuent à arriver dans les îles siciliennes, un phénomène très médiatisé et politisé – même s'il ne représente qu'une part infime de la réalité des migrations irrégulières. Si la crise débouchait sur une fermeture accrue des frontières à l'immigration légale, on verrait la multiplication de routes aériennes, terrestres ou maritimes de l'immigration irrégulière. À ces arrivées plus nombreuses s'ajouteraient des populations déjà sur place en situation légale mais ne parvenant pas à se maintenir dans la légalité du séjour (en cas de chômage par exemple).

La crise économique ne devrait donc pas se traduire par des retours nombreux mais entraîner une adaptation provisoire des populations immigrées placées dans des situations plus précaires, un durcissement des conditions d'immigration légale, un renforcement des contrôles aux frontières, avec toutefois des entrées qui perdurent, parfois au prix de la « clandestinité ».

Pays d'émigration : la crise des transferts de migrants

Les effets de la crise économique sur les migrations internationales concernent plus

la relation entre migration et développement des pays de départ, et l'importance des transferts financiers des migrants vers leur pays d'origine.

Ces transferts ont connu une augmentation constante et très importante depuis la fin des années 1990, passant de 85,6 milliards de dollars en 2000 à 318 milliards en 2007 – dont 265 milliards renvoyés dans les pays en développement. En 2008, les principaux destinataires de ces transferts ont été l'Inde (45 milliards de dollars), la Chine (34), le Mexique (26), les Philippines (18), la Pologne (11). Pour certains pays, cela représente une fraction substantielle de leur produit intérieur brut (PIB) : 45 % pour le Tadjikistan, 38 % pour la Moldavie, 29 % pour le Lesotho, 25 % pour le Honduras (Ratha et Mohapatra 2009).

Un ralentissement des transferts est intervenu au cours du dernier trimestre 2008. S'il est encore difficile d'estimer leur volume en 2009, la Banque mondiale pronostique une contraction de 5 à 8 % des transferts, qui diminueraient pour la première fois en 10 ans (pour revenir à 290 milliards de dollars fin 2009). La Banque centrale mexicaine mesure déjà une baisse des transferts de 3,6 % en 2008. Le Népal s'attend à une « fonte » de 30 %.

La crise des transferts prive les familles des migrants et leurs communautés locales d'une ressource devenue essentielle (consommation, équipements, assurance, etc.), alors que la situation globale de crise financière et économique atteint déjà leur niveau de vie et rend les projets d'émigration plus difficiles du fait de la fermeture des frontières au Nord.

Dans ce contexte, les pays développés ne pourront pas compenser cette perte de revenus par l'aide au développement, déjà bien en deçà du montant des transferts des migrants. Si le président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, a rappelé en avril 2009 que « la récession ne doit pas être utilisée comme le prétexte pour revenir sur nos promesses d'accroître notre aide », le montant global de l'aide au développement promis par l'Union européenne (UE) est de 69 milliards d'euros pour 2010 (contre 49 milliards en 2008) – soit quatre fois moins que l'évaluation la plus basse des transferts de migrants pour 2009.

Un coût politique pour l'Europe

L'impact de la crise mondiale sur le dossier des migrations génère enfin un coût politique pour les pays d'immigration, au premier rang desquels les pays européens.

Premier défi : les conséquences de la crise économique mondiale sur le lien entre migration et développement (la crise des transferts) obligent les décideurs politiques à adapter leur credo actuel en matière de politiques migratoires. Or, ce lien a fini par s'imposer comme l'idée directrice de ces politiques : les migrations contribuent au développement des pays d'origine qui diminue la « pression migratoire » aux frontières de l'Europe. En partie erronée mais politiquement très utilisée par les Européens dans leurs négociations avec les pays de départ, cette équation risque d'être brisée par la crise mondiale (sur les ambiguïtés de la notion de co-développement, voir Bertossi [2009]).

Un deuxième défi concerne les nouvelles politiques d'immigration sélective,

promues par les pays de l'UE depuis plusieurs années. L'idée que l'immigration constitue un des outils pour faire face aux problèmes démographiques s'est imposée dans le discours des organisations internationales, des institutions communautaires européennes et des États membres. En 2008, le Pacte européen sur l'immigration et l'asile reprend cette idée. En ravivant la sensibilité des opinions publiques vis-à-vis de l'immigration, la crise prive les États d'un nouveau discours qu'ils tentaient de construire pour renoncer à trois décennies de mythe sur « l'immigration zéro ». Déjà, de nouveaux objectifs plus protectionnistes voient le jour. La politique française « d'immigration choisie » est revue à la baisse et la liste des métiers ouverts aux immigrés devrait être raccourcie.

La marge de manœuvre est donc étroite : penser les besoins démographiques et économiques des pays européens sur le long terme (la crise démographique ne s'arrête pas avec la crise économique mondiale), définir des politiques migratoires sous le contrôle d'opinions publiques frappées par la montée du chômage. Ce dilemme n'est pas propre aux Européens. Le président Barack Obama est attendu sur sa politique migratoire, d'un côté, par une population américaine heurtée de plein fouet par la crise économique et qui s'oppose à une politique migratoire « ouverte » et, de l'autre, par la communauté hispanique dont le vote a pesé en sa faveur lors des élections de 2008 (en Floride, au Nouveau-Mexique, au Colorado) et qui attend aujourd'hui une autre politique migratoire (régularisation des « clandestins », ouverture relative des frontières).

Un troisième défi a trait à la mobilité au sein de l'UE et aux conséquences des élargissements de 2004 et 2007. Il ne s'agit pas là de migrations mais de mobilité de citoyens européens dans un espace sans frontières intérieures (la question du droit d'entrée et de séjour ne se pose pas pour eux de la même façon que pour les migrants). Après l'élargissement de 2004, un afflux important de ressortissants des pays de l'UE-8 (notamment la Pologne) a eu lieu au Royaume-Uni et en Irlande, premiers pays à lever les restrictions d'accès à leur marché de l'emploi (avec la Suède) pour ces « nouveaux Européens ». Aujourd'hui, on constate de nombreux retours vers les pays de l'Est et une baisse significative des demandes pour aller au Royaume-Uni ou en Irlande (- 47 % fin 2008). Ces retours se font au moment où les emplois disparaissent également à l'Est, créant des tensions sociales sur place et la stigmatisation de ceux qui reviennent. Celle-ci va de pair avec la stigmatisation de ceux qui restent dans les îles britanniques, le slogan « des emplois britanniques pour des travailleurs britanniques » s'imposant désormais dans le débat en Grande-Bretagne. La situation des ressortissants roumains en Italie pose la même question : comment « faire l'Europe » lorsque des sentiments xénophobes la divisent ?

On sait, et c'est là un quatrième défi, que les périodes de crise économique

s'accompagnent toujours d'une montée du racisme et de la xénophobie, favorisant le vote populiste. Aujourd'hui, les Pays-Bas deviennent une vitrine de cet enjeu. La formation populiste de Geert Wilders progresse fortement dans l'électorat néerlandais. En 2009, ce dernier a centré sa campagne aux élections européennes sur le non à l'adhésion de la Turquie à l'UE, l'exclusion de la Roumanie et de la Bulgarie, ainsi que le retrait des Pays-Bas des politiques européennes autres que monétaires ou économiques. Les thèmes de l'immigration et de l'intégration dominent également ce programme, le discours anti-immigration étant souvent associé au discours anti-européen. Gérer l'agenda des politiques migratoires et maîtriser le débat sur l'immigration en Europe est donc une condition pour que les Européens ne renoncent pas à l'UE au profit d'une fermeture des frontières et du repli identitaire.

C. B.

Pour en savoir plus

Bertossi, C. (dir.) (2009), *How Can Europeans Agree On A Common Migration Policy ?*, Paris, Ifri, « Note de l'Ifri », février.
 Ratha, D. et S. Mohapatra (2009), « Revised Outlook for Remittance Flows 2009-2011 », *Migration and Development Brief*, n° 9, mars, Washington, Banque mondiale.

UE/Espace

Une puissance spatiale de plus en plus compétente

Quelles qu'aient été les tribulations de l'Union européenne (UE) depuis le vote irlandais de juin 2008, on peut dire qu'un domaine a connu en 2008-2009 des avancées notables : l'espace. En effet, les étoiles semblent s'être alignées pour entraîner des progrès dans la gestion des programmes, la vision stratégique de l'espace, la visibilité de l'effort spatial européen et même, en période de crise financière, dans le montant des budgets octroyés.

L'UE accroît ses compétences en matière spatiale

Intervenant dans un contexte difficile pour l'Europe, les progrès institutionnels tiennent au fait que l'espace, cet environnement vide et lointain dont la conquête est relativement récente, apparaît facilement comme déconnecté des crises politiques terrestres. Les compétences de l'UE peuvent progresser dans ce domaine en temps de crise, car il risque moins de faire surgir des disputes entre États membres. De plus, les réalisations spatiales sont généralement perçues comme des succès communs par les citoyens. Susceptible de faire émerger un sentiment de patriotisme européen, l'espace peut même être considéré comme « constructeur d'Europe ».

La conduite des programmes spatiaux européens fait l'objet de réflexions depuis une dizaine d'années. Dans les premières décennies de la conquête spatiale

européenne, quelques pays fortement motivés, accompagnés de l'Agence spatiale européenne (ESA) créée en 1975, avaient pu se partager la tâche. À partir du milieu des années 1990, les premières réflexions sur un programme européen de navigation par satellite ont montré qu'une transformation était nécessaire. En effet, Galileo allait être un programme de très grande ampleur, requérant un acteur politique plus visible. L'UE semblait être la mieux à même de le mener. Elle avait par exemple plus de poids politique pour négocier sa mise en place dans un climat de bonne entente avec son équivalent américain GPS (*global positioning system*). De plus, elle était la mieux placée pour faire fonctionner le vaste ensemble d'applications découlant de Galileo dans toute l'Europe – transport maritime, aérien et routier, sécurité, transactions bancaires, téléphonie mobile, etc..

En 2000 déjà, un « rapport des Sages » présenté par l'ESA avait préconisé un modèle très rationnel, dans lequel elle devenait une agence exécutive de l'Union, cette dernière prenant dès lors toutes les décisions de niveau politique en matière spatiale. Ce projet ambitieux est toujours à l'étude et, année après année, l'UE devient plus compétente dans ce domaine.

En septembre 2008 a eu lieu le cinquième conseil Espace, réunion conjointe du conseil Compétitivité de l'UE et du conseil ministériel de l'ESA. Les ministres

de la Recherche des 29 pays européens représentés (27 États pour l'Union et 18 membres de l'ESA, seules la Suisse et la Norvège n'appartenant pas à l'Union) ont adopté des idées et initiatives : concept de l'espace comme « marché porteur », réflexion sur les modes de financement des programmes de long terme, projet de système de surveillance des débris en orbite, projets relatifs à l'exploration de l'Univers et au changement climatique. Plus fondamentalement, la résolution adoptée par le Conseil rappelle le rôle de l'ESA, de l'UE et des États membres dans la conduite de l'effort spatial européen et réaffirme le rôle et les responsabilités particulières de l'Union, qui est ainsi chargée de définir les ambitions politiques de l'Europe en matière spatiale.

Enfin, pour la première fois de son histoire, le Conseil européen a mentionné l'espace dans les conclusions de sa réunion de décembre 2008. Les technologies spatiales sont présentées comme une des pistes de développement les plus prometteuses pour garantir une forte innovation en Europe, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

Galileo et GMES

L'acquisition de compétences spatiales par l'UE n'est cependant pas dénuée d'embûches. Le programme Galileo a connu des années difficiles qui ont illustré les pires aspects de la construction européenne. Dans les années 2005 à 2007, des disputes à très courte vue entre industriels des différents États membres, soutenus par leurs gouvernements, ont empêché la conclusion des contrats de fabrication

des satellites, interrompant de fait le projet. L'Union est restée longtemps impuissante, donnant des arguments à ceux qui doutaient de sa capacité de mobilisation sur le thème de l'espace. Le commissaire aux Transports Jacques Barrot a dû taper du poing sur la table au printemps 2007 pour sortir Galileo de l'ornière. La gestion et le financement du programme ont alors été ramenés dans le giron de l'UE. Aujourd'hui, sous la houlette de l'Union et de l'ESA en tant qu'agence d'acquisition, l'offre des industriels est en cours d'étude. Ces difficultés ont montré que l'autorité de décideurs politiques motivés était nécessaire et que la Commission européenne était à même de remplir ce rôle.

Démarrant après Galileo, GMES (*Global Monitoring for Environment and Security*) est un nouveau programme phare. Il coordonnera les systèmes d'observation des différents acteurs européens, en y ajoutant cinq nouveaux satellites *Sentinelle*. Forte de l'expérience Galileo, l'architecture de ce programme attribue très clairement les responsabilités et ne laisse aucune place aux disputes entre États membres ou entre industriels. Ainsi, GMES est une initiative de l'UE, laquelle assure la coordination politique du projet et la mise au point de ses cadres programmatiques, institutionnels, financiers et juridiques. L'ESA, pour sa part, coordonne l'ensemble du segment spatial, incluant les contributions des États membres et de l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (Eumetsat). Elle agit en tant qu'agence de développement et d'acquisition des satellites *Sentinelle*.

Un code de conduite pour les activités extra-atmosphériques

Dans une démarche très nouvelle pour eux, les Vingt-Sept ont également réfléchi aux questions de sécurité en orbite. Depuis quelques années en effet, on assistait à une lente dégradation de la situation dans l'espace. Les États-Unis et la Chine tenaient des discours agressifs sur la nécessité de contrôler cet environnement avec des moyens militaires. En janvier 2007, Pékin avait testé ses techniques antisatellites en détruisant un de ses vieux satellites de météorologie par un tir de missile sol-air. Dans un milieu où évoluent des flottes de satellites d'intérêt crucial pour le fonctionnement de nos sociétés et pour les opérations militaires, cette évolution des procédés était tout à fait préoccupante. La plupart des acteurs ont compris qu'elle n'était pas souhaitable et qu'il valait mieux geler la situation.

Les Vingt-Sept ont donc travaillé à développer un code de bonne conduite, sur le modèle des mesures de confiance et de sécurité des grands traités de maîtrise des armements des années 1970. Adopté en décembre 2008, le projet de code européen est maintenant débattu avec les autres puissances spatiales mondiales.

Il s'agit d'une avancée d'ordre stratégique pour l'espace, mais également d'une première pour l'Union qui n'avait jamais pris d'initiative de ce niveau dans le domaine de la sécurité. La collision intervenue le 10 février 2009 entre deux satellites en orbite n'a fait que renforcer la nécessité d'assurer une meilleure sécurité dans l'espace et l'UE reste au premier plan pour traiter cette question.

La crise, bénéfique à l'espace ?

Si la gouvernance de l'espace a pu avancer malgré les difficultés institutionnelles de l'Union, les budgets spatiaux ont également progressé malgré la crise. C'est ce que l'on a pu voir lors du Conseil de l'ESA au niveau ministériel, les 25 et 26 novembre 2008.

Cette réunion de l'Agence au plus haut niveau se déroule tous les deux ou trois ans et fixe les orientations et les engagements budgétaires pour les années à venir. Paradoxalement, les discussions de novembre ont bénéficié de la crise financière qui secouait alors violemment les marchés mondiaux et laissait présager la crise économique actuelle. En effet, les gouvernements savent que les investissements dans les programmes spatiaux, contenant une large part de recherche et développement (R&D) en haute technologie, sont un excellent moyen de redynamiser l'économie. Dans une perspective de relance à la fois keynésienne et par l'innovation, les engagements financiers des États ont augmenté de façon inattendue. L'Allemagne, par exemple, a décidé d'allouer 400 millions d'euros supplémentaires à sa contribution à l'ESA. Pour sa part, la contribution de la France passera de 685 à 770 millions d'euros à partir de 2011.

En parallèle, le débat sur les différents modes d'attribution des contrats spatiaux se poursuit. En effet, l'ESA pratique un système de « juste retour géographique » : pour un programme spatial donné, les entreprises d'un État sont assurées de recevoir un montant de contrats à peu près égal au budget que leur État a alloué. Ce système assure les petits pays d'une certaine activité

spatiale et garantit donc leur participation aux programmes de l'Agence. L'UE, pour sa part, pratique des appels d'offres traditionnels. La France y est favorable car ses entreprises sont sûres de gagner. En revanche, l'Allemagne craint de ne pas remporter assez de plans de charge pour ses entreprises et préfère le retour géographique. L'ESA et l'Union poursuivent des discussions afin de trouver un compromis acceptable par tous.

La PFUE accompagne ces évolutions

Moteur de l'Europe spatiale dans les années 1960 et jusqu'à aujourd'hui, la France voit nécessairement son rôle se modifier dans le cadre d'une Europe spatiale mieux entraînée par l'UE. Elle s'y résout de bonne grâce : face à des programmes de plus en plus coûteux et globaux, le seul moyen de rester un grand acteur de l'espace est de concevoir la démarche et les programmes à l'échelle du continent. À travers son agence spatiale, le Centre national d'études spatiales (CNES), elle compte rester une force de proposition centrale en Europe.

La présidence française de l'Union européenne (PFUE), au second semestre 2008, a d'ailleurs permis de promouvoir le programme spatial du pays. Dès février 2008, un discours prononcé à Kourou par le président Nicolas Sarkozy a listé les cinq objectifs de la France en matière d'espace : l'accès à l'espace, avec l'extension de la gamme des lanceurs européens autour

d'*Ariane 5*, *Vega* et *Soyouz* ; le développement des applications dans le domaine des télécommunications ; le recours à de nouvelles technologies pour encadrer le développement durable et le changement climatique ; la poursuite des efforts dans le domaine des sciences spatiales et de l'exploration de l'Univers ; les systèmes spatiaux liés à la sécurité et à la défense.

Au-delà de cette déclaration nationale, la France a joué un rôle au niveau européen, cherchant à promouvoir chez ses partenaires l'intérêt pour le spatial et le sentiment d'appartenance à une aventure commune. Ainsi, une « réunion informelle » des ministres européens de l'Espace a été organisée par la France à Kourou en juillet 2008, avec visite des installations du centre spatial guyanais, débats et conférence de presse. Ces réunions informelles sont une pratique très courante dans l'Union, mais aucune n'avait encore eu pour thème l'espace. Des ministres de pays jusqu'à présent peu au courant ou peu actifs dans ce domaine ont ainsi pu être fortement touchés. Selon le président du CNES, Yannick d'Escatha, cette réunion a généré beaucoup d'enthousiasme et d'esprit d'équipe. La communication auprès des politiques est un objectif recommandé par les acteurs du spatial, qui y voient le moyen de les informer des enjeux et de les motiver pour engager des programmes plus ambitieux. La réunion de Kourou a donc été saluée par la plupart des responsables concernés.

L. N.

Russie

Encore la crise ?

Les Russes ont l'expérience de la crise. Les années 1990 leur ont fait connaître l'inflation à deux chiffres, la chute brutale du niveau de vie, l'évaporation de l'épargne, l'effondrement des « pyramides » financières dont la crise d'août 1998 a été le paroxysme. La crise actuelle intervient après huit années d'une croissance économique soutenue (7 à 8 % par an) qui a permis d'augmenter le pouvoir d'achat de la population de 15 % par an en moyenne. Classée dans les BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) prometteurs, la Russie a profité de cours du pétrole avantageux pour constituer les troisièmes réserves de change mondiales, ainsi qu'un Fonds de stabilisation, sorte de « coussin de sécurité » partagé en janvier 2008 entre le Fonds de réserve et le Fonds du bien-être national qui s'élevaient en septembre 2008 à respectivement 142 et 32 milliards de dollars.

La présente crise, conjuguée à une baisse importante du prix des matières premières, a donc pris au dépourvu les autorités qui se croyaient à l'abri grâce à la manne pétrolière, et la population, confiante en l'action du gouvernement. Cette confiance n'est pas encore ébranlée, car la crise est attribuée essentiellement aux facteurs extérieurs : Vladimir Poutine lui-même a pointé du doigt les États-Unis lors du Forum économique mondial de Davos fin janvier 2009. Pourtant, si la Russie est plus durement touchée que d'autres pays, c'est à cause de sa dépendance excessive

au prix des hydrocarbures et de l'absence de véritable diversification de l'économie, pourtant prônée depuis plusieurs années. Les réserves financières importantes et une meilleure gestion budgétaire marquent les grandes différences avec la crise de 1998. Cependant, la conjoncture extérieure était plus favorable à l'époque. La principale variable qui définira les perspectives en 2010 est l'évolution du prix du pétrole qui, après avoir chuté à 32 dollars le baril en décembre 2008, est remonté à 70 dollars le baril en juin 2009.

Ampleur de la crise

Elle a commencé en septembre 2008 par la paralysie du secteur bancaire. Touchée par le manque de liquidités, l'industrie a connu une récession ; les commandes sont devenues rares et les impayés fréquents. Les entreprises ont alors dû réduire les dépenses (et les salaires) et licencier. En janvier 2009, tous les indicateurs économiques étaient au rouge. Selon le Service fédéral des statistiques, la production industrielle a subi une chute de 16 % par rapport à la même période en 2008. L'automobile et les matériaux de construction étaient les secteurs les plus touchés avec des baisses respectives de 79,7 % et de 40 % par rapport à janvier 2007.

Les grandes entreprises stratégiques ayant contracté de lourdes dettes à l'étranger (environ 500 milliards de dollars) sont en quête de refinancements rapides. La

direction de plusieurs d'entre elles est même reprise par leurs fondateurs, comme celle du géant de l'aluminium RusAl par l'oligarque proche du Kremlin Oleg Deripaska. Cette catégorie de Russes riches est loin d'être épargnée par la crise : le montant des 10 premières fortunes s'est réduit de 66 % en un an, selon le classement du magazine *Finans* en février 2009.

Les ménages ressentent la crise à travers la dévaluation du rouble et ses conséquences (stagnation ou réduction des salaires, baisse du pouvoir d'achat, difficultés à rembourser les crédits à la consommation, etc.), et à travers le chômage.

En effet, le rouble a perdu en février un tiers de sa valeur : son cours officiel s'élevait à 35,63 roubles pour 1 dollar contre 24,7 roubles début septembre 2008, et à 44,35 roubles pour 1 euro contre 34,4. Selon les sondages du Centre d'étude de l'opinion publique (WCIOM) fin mars 2009, beaucoup de Russes devaient réduire leur train de vie, la moitié économisant sur l'alimentation, les médicaments et les vêtements. En six mois, la part des personnes satisfaites par leur situation matérielle est passée de 60 à 35 %.

Le nombre de chômeurs a augmenté jusqu'à 7,7 millions de personnes en avril 2009, soit 10,2 % de la population active. Par comparaison avec avril 2008, ce chiffre a crû de 3,2 millions de personnes, soit de 71,1 %. Pourtant, le monitoring hebdomadaire du ministère de la Santé et du Développement social, lancé dès octobre 2008, montre que les employeurs cherchent des solutions pour maintenir l'emploi (temps partiel, réduction des salaires, congés techniques). Les pronostics sont

pessimistes : le taux de chômage risque de dépasser 12 % fin 2009 (pour mémoire, dans les pires conditions du premier semestre 1999, il était de 13,9 % et, pendant la très favorable année 2007, de 5,7 %).

Politique anticrise

Plusieurs mesures anticrise ont été prises par le gouvernement, qui met en avant le fait d'avoir réussi, contrairement à 1998, à éviter l'effondrement du système bancaire et à contrôler la dévaluation du rouble : 5 trillions de roubles (200 milliards de dollars) ont été alloués sur le Fonds de réserve ainsi que des réserves de change pour parer au manque de liquidités dans le secteur bancaire. La pertinence de ce soutien massif est discutée, car le système bancaire n'a jamais été particulièrement efficace et les mesures ont surtout bénéficié aux grandes banques publiques.

L'État a accordé 50 milliards de dollars pour aider les entreprises stratégiques à rembourser leurs dettes étrangères. Parmi les principaux bénéficiaires figurent Rosneft et RusAl, avec des prêts respectifs de 4,6 et 4,5 milliards de dollars. Début février, l'État a dû injecter 25 milliards de roubles dans le constructeur automobile AvtoVaz. Le géant spatial Khrounitchev, qui emploie 120 000 personnes, a obtenu en mars plus de 8 milliards de roubles, notamment pour payer sa dette à la compagnie américaine Lockheed Martin. En même temps, certaines corporations et fondations d'État, créées il y a deux ou trois ans et généreusement dotées, doivent rendre une partie de leur dotation initiale : Rosnanotech (nanotechnologies), JKKh (habitat) et Olympstroy (préparation

de Sochi aux Jeux olympiques d'hiver de 2014) doivent, ensemble, reverser au budget 260 milliards de roubles.

Une autre mesure anticrise doit concerner le gouvernement, la Douma et l'administration présidentielle : réduire les dépenses budgétaires de 15 %. L'effet en est surtout psychologique. En même temps, d'autres dépenses budgétaires doivent être maintenues, voire augmentées. Il s'agit des achats de produits locaux pour les besoins de l'État afin de soutenir les producteurs nationaux et de relancer l'investissement : ainsi, en 2009, des voitures de fabrication russe seront achetées pour 32,5 milliards de roubles. Des commandes publiques doivent aussi être passées auprès de petites et moyennes entreprises et des programmes d'aide à la création de nouveaux emplois d'un montant de 44 milliards de roubles (986 millions d'euros) ont été annoncés (par exemple, rénovation des infrastructures).

Si la plupart des mesures sont justifiées et pratiquées par la majorité des pays face à la crise, trois spécificités attirent l'attention dans la réaction du gouvernement russe :

- Tout d'abord, la surprise devant l'ampleur et la durée de la crise explique les erreurs de prévision. À plusieurs reprises, les prévisions de croissance et le budget ont été révisés : le premier projet du budget 2009 a ainsi été revu sur la base de 41 dollars le baril de pétrole (au lieu de 95).
- Malgré un consensus sur l'essentiel – utilisation du Fonds de réserve pour amortir les conséquences de la crise –, des divergences se manifestent au sein de l'équipe dirigeante : en témoignent les

déclarations contradictoires des membres du gouvernement à quelques jours près. Ainsi le premier vice-Premier ministre Igor Chouvalov a-t-il annoncé avec optimisme fin mars que l'économie avait déjà touché le fond et commençait à remonter pour faire de la Russie « le pays le plus agréable à vivre » vers 2020 (*Prime-Tass*, 24 mars 2009), tandis que le ministre des Finances Alexeï Koudrine prévoyait une deuxième vague de la crise pour l'automne, due au défaut de remboursement des crédits par le secteur réel. À plusieurs reprises, Vladimir Poutine et Alexeï Koudrine ont promis de ne pas recourir aux emprunts étrangers (la dépendance vis-à-vis de ces emprunts dans les années 1990 a laissé un mauvais souvenir aux Russes) et de financer le déficit budgétaire (au moins 5 % du produit intérieur brut [PIB]) avec le Fonds de réserve. Cependant, fin avril, lors d'une rencontre à Washington avec Robert Zoellick, le président de la Banque mondiale, Alexeï Koudrine a fait sensation en mentionnant que la Russie serait prête à recourir à ces emprunts.

- Le raisonnement de prestige national prédomine souvent sur la rationalité économique. Sur le plan interne, malgré maintes déclarations de Vladimir Poutine sur l'« effet salutaire » de la crise qui incite à agir d'une manière plus rationnelle et efficace, l'État vole au secours de producteurs nationaux peu compétitifs comme AvtoVaz. La Russie renforce le nationalisme économique en protégeant des secteurs entiers de son économie contre les importations, tout en appelant, comme lors du Forum de Davos, à la réduction des barrières douanières. En l'absence de hausse significative des prix du pétrole, un retour au protectionnisme reste probable. Sur le plan international,

la crise n'a pas fait réviser à la baisse les ambitions politiques russes. Moscou a octroyé un prêt de 4 milliards d'euros à l'Islande en détresse en octobre 2008 ; en janvier 2009, elle a alloué des crédits importants à Cuba (150 millions de dollars), ainsi qu'au Kirghizstan, à l'Arménie et à la Biélorussie. De visite à Washington début mai, Alexeï Koudrine a annoncé que Moscou allait apporter 100 millions de dollars au fonds de soutien aux pays pauvres. Le prestige international n'a pas de prix.

Ces divergences et incohérences font douter de l'existence d'une stratégie de sortie de crise, remplacée par des mesures *ad hoc*, et donnent à certains experts l'occasion de qualifier la politique anticrise russe de « dérive sans direction » (P. Baev, « Russian Anti-Crisis Policy Is Adrift Without Direction », *Eurasia Daily Monitor*, vol. 6, n° 50, 16 mars 2009). En février 2009, German Gref, ancien ministre de l'Économie et actuel chef de la Sberbank, critique l'absence de vision stratégique et le peu de professionnalisme de l'équipe dirigeante (*Nezavisimaya Gazeta*, 5 février 2009). Il est probable que les autorités russes fassent le « pari à moyen terme d'une augmentation inévitable du prix de l'énergie fossile en raison de sa raréfaction », augmentation qui permettra une amélioration rapide de la situation sans entreprendre une véritable restructuration (Th. Gomart, « La grande solitude stratégique de la Russie », *La Tribune*, 8 février 2009).

Quelle menace pour le tandem Poutine-Medvedev ?

Malgré la chute de l'indice de confiance des consommateurs, la politique du

gouvernement n'est pas mise en cause par la population. Les sondages (par exemple celui du Centre Levada, 22 janvier 2009) enregistrent la popularité de Dmitri Medvedev et Vladimir Poutine à 75-80 % et un très faible potentiel de contestation. Des manifestations à Vladivostok, interprétées parfois comme des signes de « réveil » de la société russe, ont fait suite à l'augmentation des droits de douane sur les voitures d'occasion importées. Quelques mouvements, en février, contre les licenciements se sont rapidement essoufflés.

Cependant, le tandem Poutine-Medvedev anticipe bien les éventuelles conséquences sociales de la crise et a entrepris de rassurer plusieurs catégories de la population : mineurs, étudiants, militaires, retraités. En mars, Vladimir Poutine a assuré aux mineurs à Novokouznetsk que « les choses ne vont pas si mal » (*Kommersant*, 13 mars 2009). Des mesures ont été proposées en février pour que les étudiants qui payent leurs études (60 % de la population estudiantine aujourd'hui) puissent les poursuivre : gel en roubles du coût des études, développement des crédits éducatifs, possibilité de récupérer des places « budgétaires » (gratuites), etc. En mars, Dmitri Medvedev s'est engagé à commencer le réarmement à grande échelle des forces terrestres et de la marine russes dès 2011. Le 6 avril 2009, dans son discours devant la Douma, Vladimir Poutine a promis de maintenir tous les projets sociaux, d'augmenter les retraites et les dépenses sociales (600 milliards de roubles supplémentaires y seront alloués).

Toutes ces promesses sont-elles tenables dans un contexte économique qui s'annonce sombre ? L'Organisation de

coopération et de développement économiques (OCDE) prévoit une chute du PIB russe en 2009 de 5,6 % et la Banque mondiale, de 4,5 %. Les autorités tablent sur le chiffre deux fois plus optimiste de 2,2 %, déjà démenti par la réalité : la chute réelle du PIB atteint 7,2 % pour le premier trimestre 2009 par rapport à celui de 2008. Les pronostics officiels (eux aussi jugés optimistes) prévoient en outre une chute de la production industrielle de 7,4 % par rapport à 2008, un déficit budgétaire de 8 à 9 % du PIB, une inflation à 13 % et une fuite des capitaux d'environ 100 à 110 milliards de dollars.

Certes, la Russie n'est pas au bord de la faillite. Elle a réussi à réagir face à la première vague de la crise – moins grâce à l'efficacité de sa gestion que grâce à l'injection massive (5,2 à 5,4 % du PIB au lieu des 2 % conseillés par la Banque mondiale) des réserves accumulées pendant les années de croissance. Cependant, le Fonds de réserve et les réserves de change se sont considérablement réduits. Ces dernières sont passées d'environ 600 milliards de dollars en août 2008 à 384 milliards en mai 2009. Si, au 1^{er} mars 2009, le montant du Fonds de réserve était de 136 milliards de dollars, il ne s'élevait qu'à 94,5 milliards au 1^{er} juillet. À ce rythme, la Russie pourra tenir pendant deux ans et demi, selon Alexeï Koudrine.

Cependant, la crise peut faire réviser ces prévisions et exiger plus d'injections en creusant le déficit budgétaire. En effet, le défaut de remboursement des crédits par le secteur réel prévu pour l'automne peut dépasser 10 % des actifs bancaires et permettre de demander un nouveau plan de sauvetage ; par ailleurs, les impôts et taxes ne sont recouverts actuellement qu'à hauteur de 50 à 70 % par rapport au premier trimestre 2008.

Pour parer au prochain manque de liquidités sans recourir à la planche à billets, la Russie pourrait emprunter à l'extérieur, mais, son classement ayant été révisé à la baisse par les principales agences de notation, il lui sera difficile de trouver des taux intéressants. Sans une augmentation rapide du prix des hydrocarbures, il est probable que le pire reste à venir.

T. K.-J.

Pour en savoir plus

- Baev, P. (2009), contributions à *Eurasia Daily Monitor*, vol. 6, n° 35, 23 février ; vol. 6, n° 40, 2 mars ; vol. 6, n° 50, 16 mars.
- Lo, B. (2009), « Russia's Crisis – What it Means for Regime Stability and Moscow's Relations with the World », *Policy Brief*, Centre for European Reform, février.
- World Bank (2008-2009), *Russian Economic Reports*, n° 17, novembre 2008 ; n° 18, mars 2009.

La crise perpétuelle ?	165
Les fonds souverains arabes	168
Le Hamas	173
Égypte	178
Iran	182
Algérie	187



5

Moyen-Orient/Maghreb

*Sous la direction de Loulouwa Al-Rashid
et Dorothee Schmid*



Moyen-Orient/Maghreb

La crise perpétuelle ?

Le Moyen-Orient entre aujourd'hui dans la crise, comme les autres régions du monde. Ce constat est important dans la mesure où les élites au pouvoir nient régulièrement que leurs pays, encore partiellement insérés dans le système économique mondial, puissent être touchés de plein fouet par les turbulences financières venues d'un autre monde : l'Occident.

Ce déni même est paradoxal : théoriquement à l'écart de la crise économique, le Moyen-Orient est dans le même temps perçu et se perçoit lui-même comme un monde en crise politique, institutionnelle ou identitaire permanente. L'actuelle crise économique vient donc ternir davantage son image d'inertie historique, image doublée d'une relation toujours problématique avec les anciens empires coloniaux. En quoi cette crise nouvelle, dont les répercussions sociales commencent à se faire sentir durement, pourrait-elle donc constituer un tournant ?

Mythologie de la crise orientale

Le Moyen-Orient continue à se distinguer par un ensemble de traits négatifs qui en font une des régions du monde les plus exposées aux guerres, aux invasions et aux conflits, importés ou fomentés « entre soi ». La carte des conflits présentée à la fin de cet ouvrage en atteste : les sources de tensions sont si nombreuses qu'elles en deviennent difficilement cartographiables.

La vision orientaliste d'un monde en déclin depuis la désintégration de l'Empire ottoman s'en trouve constamment confortée. La pensée de l'historien américain d'origine britannique Bernard Lewis est emblématique de l'effort de construction intellectuelle de la crise mené sur la région tout au long du xx^e siècle. Selon lui, les États arabes, nés des décombres de « l'homme malade de l'Europe », n'ont pas réussi à s'approprier pleinement leur statut d'entités politiques autonomes ; coincé entre sous-développement économique, tensions ethniques ou religieuses, prégnance de l'islam sur le social et le politique, gabegie puis consolidation de l'autoritarisme, le Moyen-Orient ne pourrait finalement espérer le salut que de l'extérieur. Tout serait en effet « de leur faute » : les Arabes auraient laissé échapper toute possibilité sérieuse de réformes internes depuis le xviii^e siècle et se seraient complus dans un trop long repli par rapport à l'Occident¹.

L'auteur a logiquement servi de caution intellectuelle aux entreprises volontaristes de la première Administration Bush, qui a tenté d'apporter par la force une solution aux

1. Voir B. Lewis, *Que s'est-il passé ? L'Islam, l'Occident et la modernité*, Paris, Gallimard, 2002.

blocages internes des sociétés arabes, en particulier l'absence de démocratie. Mais il est important de noter que bien des auteurs arabes contemporains ont assimilé cette vision pessimiste et, repli ou non, se sont satisfaits d'une exégèse permanente et fataliste de cet état de crise.

Sublimation de la crise

Cette exégèse occupe suffisamment les esprits pour inspirer la naissance d'une science, l'« azmatologie » (du mot arabe *azma*, crise), qui dispose déjà d'une solide littérature et fait de plus en plus d'adeptes. Ceux-ci pointent du doigt les dissensions fondamentales qui travaillent les entités arabes post-coloniales et qui résultent non seulement du système de partage du pouvoir et des ressources nationales entre les élites, mais aussi de leur imprégnation idéologique et notamment de la place consentie à la religion – une analyse sur le fond pas si éloignée de la vision négative d'un Bernard Lewis, à cette différence près que la responsabilité est souvent rejetée sur le monde extérieur².

Cette littérature manifeste souvent une théâtralisation de la crise, à l'instar des invectives que se lancent les dirigeants au cours des sommets périodiques de la Ligue arabe. Si pessimistes qu'elles soient, toutes ces réflexions permettent de rassurer les intelligentsias sur leurs capacités d'analyse et justifient surtout leur impuissance : dans des systèmes politiques fermement verrouillés de l'intérieur, la pensée peine à émerger du marasme et à se doter d'une dimension programmatique. Les rares penseurs d'une sortie de crise deviennent alors paradoxalement eux-mêmes des fauteurs de crise, car ils proposent de briser un consensus idéologique fondamentalement conservateur. Ainsi, les islamistes se sentent aujourd'hui investis de la mission de théoriser la rupture, rejoignant de façon inattendue les néoconservateurs américains dans leur vision du « chaos constructif » : seul un choc violent, une nouvelle crise brutale et fondatrice, pourrait permettre de sortir de la vieille crise qui perdure.

Nouveauté de la crise

D'autres épisodes violents se profilent à l'horizon. Alors que l'on croyait l'Iran révolutionnaire à l'abri des remous, la mascarade de l'élection présidentielle de juin 2009 est venue rappeler à quel point les élites dirigeantes, pourtant toutes issues du moule du khomeynisme, se déchirent, au risque de signer la fin de leur légitimité historique et d'ébranler tout l'édifice.

L'ordre interétatique régional est également toujours en danger. La dernière guerre de Gaza a une fois de plus mis au jour la polarisation entre un axe modéré, pro-occidental, mené par les deux poids lourds de la diplomatie régionale que sont l'Arabie Saoudite et l'Égypte, et un axe incarné par la Syrie et le Qatar, appuyant le choix de la

2. G. Corm, *Le Proche-Orient éclaté, 1956-2007*, Paris, Gallimard, 2008 (voir en particulier le dernier chapitre « Permanence de la décadence »).

« résistance nationale » du Hamas. Dans cette équation, l'Iran, dont l'influence régionale n'a cessé de croître depuis l'invasion de l'Irak en 2003, fait office de perturbateur : là où le consensus conservateur nourrit l'immobilisme et l'alignement sur l'Occident, la République islamique se montre prête à prendre des risques pour opérer des changements et défendre ses intérêts.

Ailleurs, la crise et la fragmentation peuvent constituer de précieuses ressources politiques : en Irak comme au Liban, elles offrent à certains acteurs les moyens de perdurer et d'augmenter leur part de pouvoir en impliquant des puissances extérieures.

La crise la plus inédite dans ce contexte régional difficile est cependant aujourd'hui d'ordre économique : la trajectoire de développement extensif suivie jusqu'à présent atteint ses limites pour des raisons à la fois naturelles, ou structurelles – réchauffement climatique, inertie de la croissance démographique –, et conjoncturelles : l'onde de choc de la crise économique mondiale n'épargnera pas le Moyen-Orient. Malgré leur insertion boiteuse dans le système des échanges internationaux, les économies arabes sont parmi les plus exposées aux aléas extérieurs.

La crise financière et la baisse des prix pétroliers, qui avaient atteint un record historique en juillet 2008, infléchissent en effet sérieusement les perspectives de croissance : le Fonds monétaire international (FMI) a ainsi ramené ses prévisions de + 5,9 % (en 2008) à + 2,5 % pour 2009. À la possible exception du Koweït, les régimes se sont réfugiés dans une attitude de déni, arguant que leurs économies étaient à l'abri des effets de la crise. Les réponses apportées par les gouvernements ont donc été limitées ou déficientes, aucune mesure sociale ne venant calmer la grogne contre la dégradation des conditions de vie. De même, la rhétorique solidariste et régionaliste arabe de l'ère des indépendances nationales semble enterrée à jamais, comme l'atteste l'échec du sommet économique arabe de Koweït, passé inaperçu, début 2009.

La crise économique pourrait pourtant donner le signal d'un changement interne. Les émeutes du pain que connaît l'Égypte stigmatisent de façon frappante les dysfonctionnements de l'État, la population osant manifester son mécontentement au grand jour. Fait nouveau, l'agitation sociale gagne des catégories que l'on jugeait relativement protégées, tels les fonctionnaires et les « cols blancs ». Le risque de glissement vers le terrain des revendications politiques n'en est que plus grand.

Serions-nous donc à l'aube d'une rupture du consensus rentier, ce système dans lequel l'État achète l'allégeance de ses citoyens en leur redistribuant les bénéfices de la rente ? Les pertes encaissées et les nouvelles contraintes (transparence, communication) auxquelles sont soumis les gestionnaires des fonds souverains du Golfe suggèrent en tout cas que le destin des économies nationales peut difficilement continuer à échapper à un examen collectif. Un premier pas peut-être vers la naissance d'un débat politique ouvert.

Loulouwa Al-Rashid et Dorothée Schmid

Les fonds souverains arabes

Une indépendance problématique ?

Les fonds souverains, ces énormes cagnottes publiques investies pour satisfaire un mélange de motivations politiques et économiques parfois difficiles à démêler, agitent depuis quelques années le monde de la finance internationale et sont devenus un véritable phénomène médiatique. Ceux du « Sud » en particulier, instrument et symbole de l'entrée fracassante de nouveaux acteurs sur la scène mondiale, apparaissent comme des perturbateurs du système (voir F. Nicolas, « Fonds souverains du “Sud” », in RAMSES 2009). Dans cette catégorie, les fonds souverains des pétromonarchies du Golfe tiennent une place à part en tant que précurseurs – le premier est né en 1953 – et protagonistes de poids avec des actifs estimés à 1,2 trillion de dollars fin 2008.

En Occident, la perception de ces instruments demeure tributaire d'un imaginaire imprégné de la mythologie des pétrodollars : irrationalité, incompetence, imprévisibilité ou politisation rampante sont fréquemment évoquées *mezzo voce* pour décrire les agissements des gestionnaires des fonds arabes. Pourtant, le retournement brutal de la conjoncture économique mondiale adoucit un discours qui oscille désormais entre peurs stratégiques et utilitarisme, la pénurie de capitaux poussant les Occidentaux à toutes sortes d'accommodements.

Sortir du syndrome de la rente

Après le « recyclage » des pétrodollars engrangés par les monarchies du Golfe au

lendemain du premier choc pétrolier, les fonds souverains sont le nouvel avatar de la rente ; ils sont crédités de toutes les pathologies affectant les économies quasi exclusivement dépendantes de l'exportation d'hydrocarbures : improductivité, absence d'instruments de régulation, arrangements clientélistes. Leur insertion dans les circuits de la finance internationale accélère pourtant le processus de normalisation de ces acteurs atypiques.

- **La prééminence des fonds souverains du Golfe.** Les actifs des fonds arabes représentent environ 40 % de la masse globale des fonds souverains. Disposant de plusieurs fonds, les Émirats arabes unis (EAU) arrivent en tête du classement mondial avec l'Abu Dhabi Investment Authority (ADIA) dont la capitalisation se situe entre 600 et 900 milliards de dollars. En troisième position, le fonds Kuwait Investment Authority (KIA) dispose d'environ 300 milliards de dollars. Les excédents financiers produits par la hausse vertigineuse des prix du brut entre 2004 et 2008 ont également poussé le Qatar et Bahreïn à se doter de leur propre fonds. Bien qu'elle ait annoncé à plusieurs reprises le lancement d'un méga-fonds, l'Arabie Saoudite demeure réticente vis-à-vis de cet instrument : la taille de sa population et l'importance de ses besoins en infrastructures ainsi que la « privatisation » des ressources publiques par la famille royale y sont pour beaucoup. Quant aux autres pays arabes pétroliers

jadis à forte rhétorique anti-impérialiste et développementaliste, ils ne sont pas épargnés par le phénomène : la Libye s'est dotée d'un fonds en 2006 et l'Algérie étudie la question.

- **Une fausse spécificité ?** Comment caractériser les fonds souverains arabes, au-delà de la géographie ? Les analystes distinguent plusieurs profils en fonction de leur comportement sur les marchés mondiaux. Aux fonds norvégiens, matures jusque dans leur souci d'un investissement éthique, sont traditionnellement opposés les fonds chinois, obsédés par la course aux matières premières dans les pays émergents et réputés inflexibles dans la négociation, et les fonds arabes, passifs et moins cohérents (voir le débat autour du livre de J.-M. Puel, *Les Fonds souverains. Instruments financiers ou armes politiques ?*, Paris, Autrement, 2009).

La réalité démontre en fait un alignement progressif de ces derniers sur les normes de la finance internationale anglo-saxonne. Les choix d'investissement évoluent, la gestion prudente, en bon père de famille, des origines s'estompant au profit d'arbitrages plus sophistiqués qui intègrent pleinement la préoccupation de rentabilité. Les portefeuilles sont extrêmement diversifiés. L'ADIA gère ainsi 7 000 lignes d'investissement au risque de prêter le flanc aux reproches de dispersion ; les investissements industriels y côtoient les placements spéculatifs, contre-disant une vision strictement rentière. Le fonds Mubadala (« échange » en arabe) lancé par Dubaï en 2002 illustre parfaitement l'objectif clairement assumé de développement industriel (aéronautique) et de transfert de savoir-faire.

On ne peut pas évoquer de spécificité religieuse : la finance islamique, laissée aux acteurs privés, représente une part insignifiante des placements. La géographie des investissements ne relève pas davantage de la solidarité régionale : les pétromonarchies ont certes investi ponctuellement au Maroc ou en Tunisie où les autorités leur ont taillé des opportunités sur mesure, mais le Moyen-Orient est relégué loin derrière les économies asiatiques dans la liste des priorités géographiques.

L'effet de l'apprentissage sur la gouvernance est sensible. Après avoir « importé » des financiers anglo-américains, les équipes de gestion s'arabisent tout en se professionnalisant. Ces fonds soumettent aussi progressivement leurs méthodes aux impératifs de transparence et de communication ; plusieurs d'entre eux participent aux activités du groupe de travail du Fonds monétaire international (FMI) sur la régulation des fonds souverains.

L'ambition souverainiste

Conscients de ces évolutions, les analystes européens ou américains tardent cependant à se défaire d'un certain regard culturaliste, notamment lorsqu'il s'agit de discuter la vocation politique des fonds.

- **Les fonds souverains dans les systèmes politiques internes.** Il n'est pas anodin qu'aux EAU le Premier ministre soit aussi le président d'un fonds souverain. La constitution d'une importante épargne offshore atténue en effet le sentiment d'insécurité des élites dirigeantes et apparaît souvent à leurs yeux comme le meilleur moyen de se prémunir contre les risques de déstabilisation interne.

Encadré 1

Les mille et une vies de la Kuwait Investment Authority (KIA)

Plus ancien fonds en activité du monde, le KIA est à la fois un archétype historique et un exemple de la « normalisation » progressive des fonds souverains du Golfe depuis 10 ans. Créé à Londres en 1953, il a pour vocation de gérer la rente pétrolière sur le long terme : au souci de constituer une épargne pour faire face à l'éventuel tarissement des réserves de brut s'ajoute l'objectif de solidarité avec les générations futures. Le fonds est alimenté par une ponction annuelle de 10 % des recettes de l'État koweïtien et tous ses actifs sont détenus à l'étranger.

Dans un premier temps, le KIA a privilégié une gestion prudente et passive, concentrant ses avoirs sur les bons du Trésor américain. La diversification des actifs est intervenue à partir de la fin des années 1970, pour intégrer les impératifs de développement économique et de rentabilité financière : prise de participation dans le secteur automobile allemand avec Daimler AG, puis dans l'énergie avec BP. Le fonds a investi dans le secteur bancaire chinois en 2006, mais on retiendra surtout les opérations de sauvetage de Citigroup (3 milliards de dollars) et de Merrill Lynch

(2 milliards de dollars) début 2008, qui ont suscité bien des critiques au Koweït même.

De façon générale, le KIA reste peu enclin à prendre des risques financiers ou politiques. Ses actifs sont gérés de manière discrète et une attitude conciliante prévaut face aux réticences de certains pays occidentaux à tout investissement étranger dans des secteurs jugés sensibles. Lors de l'occupation du Koweït par l'Irak en août 1990, les actifs du fonds ont financé l'émir et son gouvernement en exil et se sont avérés des instruments précieux pour élargir la coalition militaire qui a libéré le pays. Le fonds a ainsi assuré la survie politique de la dynastie régnante et la continuité de l'État. Depuis, le cadre juridique de ses activités a été clarifié, mais son conseil d'administration reste dominé par les ministres et par les membres les plus influents de la dynastie Al-Sabah.

Victime de la crise financière internationale, le KIA aurait perdu 40 % de ses actifs. Il est désormais appelé à réorienter partiellement ses activités vers le marché national, intervenant pour soutenir les secteurs les plus touchés, notamment les banques.

Cette épargne permet aussi de nourrir les politiques de redistribution de la rente à la population ; le pouvoir « achète » ainsi la paix sociale dans des espaces politiques soigneusement verrouillés.

Toutefois, le découplage entre fortunes privées et budgets publics s'impose aujourd'hui à marche forcée. Les fonds peuvent alors devenir le lieu d'expérimentation d'une certaine pluralité dans le processus décisionnel ; les élites anciennes sont de plus en plus attentives aux points de

vue et aux calculs des nouvelles, qu'elles soient technocratiques ou financières. Le développement interne est davantage pris au sérieux et les fonds ne visent plus le strict entretien de l'autorité politique.

- **L'utilisation des fonds à l'international.** Depuis la fin des années 1990, les principaux fonds étatiques du Golfe expriment une souveraineté plus agressive à l'extérieur. Arrivés sur les places financières internationales tels « des éléphants dans un magasin de porcelaine » (M. Roche,

« Les fonds souverains du Moyen-Orient battent en retraite », *Le Monde*, 29 novembre 2008), ils développent une stratégie offensive d'acquisitions extérieures.

Leurs investissements traduisent-ils une vision politique ou géostratégique ? Confrontés au soupçon de revanchisme politique, le comportement de ces fonds dénote plutôt une volonté d'intégration et de partenariat. La débâcle essuyée par Dubaï lors de son OPA indirecte sur les ports américains illustre surtout de façon éclatante le trouble occidental face à la perspective d'une perte de contrôle national et à ce qui est perçu comme un transfert indu de richesses vers l'Orient.

Lors d'un déplacement à Riyad en janvier 2008, Nicolas Sarkozy a synthétisé le malaise européen en se disant prêt à accueillir les fonds souverains « dont les intentions sont sans ambiguïté, dont la gouvernance est transparente et dont le pays d'origine pratique la même ouverture à l'égard des capitaux étrangers ». On sait pourtant qu'en dépit de leur intérêt économique, nombre d'investissements effectués par les fonds souverains arabes servent à exprimer la gratitude des régimes de la région vis-à-vis de leurs protecteurs occidentaux, entretenant ainsi une relation de dépendance politique. La stratégie d'influence semble surtout jouer

Encadré 2 L'affaire des ports américains

L'échec de la compagnie Dubai Ports World (DPW) dans l'affaire des ports américains illustre bien les crispations nationalistes générées par l'attitude offensive de certains fonds souverains du Golfe à l'international.

Rappelons que la cité-entrepôt marchand de Dubaï est porteuse d'une solide tradition maritime. Le groupe public DPW, que détient une holding propriété du Premier ministre de la fédération, Cheikh Mohammed bin Rashid Al-Maktoum, lance en mars 2006 une offre publique d'achat (OPA) pour un montant de 5,8 milliards de dollars sur la compagnie britannique Peninsular and Oriental Steam Navigation Company (P&O). DPW devient ainsi la deuxième entreprise mondiale de gestion de porte-conteneurs et étend automatiquement ses participations aux États-Unis. En particulier, les contrats de gestion des ports de New York, Philadelphie, Baltimore, La Nouvelle-Orléans, Miami et Newark tombent dans l'escarcelle émiratie.

Un débat s'enclenche alors outre-Atlantique sur la menace stratégique que représenterait cette prise de contrôle étrangère dans la gestion des grands ports de la côte est. Le contexte particulier de l'après-11 septembre 2001 est propice à un réexamen des partenariats avec les États du Golfe et la polémique enfle sur fond de pré-campagne électorale ; le camp démocrate dénonce la désinvolture du président George W. Bush, favorable à la transaction au motif que les Émirats sont un allié dans la « guerre contre le terrorisme ». Face au tollé médiatique non dénué de relents xénophobes, et anticipant un vote négatif du Congrès, où une partie des républicains rejoignent les démocrates dans la défense de la sécurité nationale, DPW se retire finalement sans faire de bruit. Dubaï exclut ainsi toute stratégie de confrontation avec son allié américain ; ce premier signal négatif envoyé aux investisseurs du Golfe fixe des limites politiques à leurs ambitions en Occident pour les années à venir.

vis-à-vis des États arabes moins bien lotis. Loin d'appuyer le développement du pourtour méditerranéen, les capitaux du Golfe s'y investissent ainsi dans des secteurs à rentabilité financière quasi spéculative tels l'hôtellerie, l'immobilier de luxe (Maroc, Tunisie, Égypte, Jordanie, Liban) ou les télécommunications, et sont souvent utilisés comme des « carottes » politiques.

Réhabilités par la crise ?

Les économies du Golfe, relativement peu mondialisées, subissent de façon moins brutale les aléas de la crise internationale. Les pétromonarchies ont ainsi plus ou moins nié les pertes essuyées par leurs fonds ; on estime pourtant que 30 à 40 % de leurs actifs ont disparu. Dans le même temps, la baisse des prix des hydrocarbures ainsi que la volatilité du marché des changes réduisent leur marge de manœuvre.

La préoccupation de bonne gestion resurgit alors naturellement. La crise ayant brutalement démontré les limites d'une stratégie purement financière et extravertie, et exposé les gestionnaires des fonds à des critiques de la part de leurs compatriotes – notamment au Koweït, où il existe un Parlement et des instruments de contrôle des décisions étatiques –, un recentrage national s'opère un peu partout. Les fonds souverains sont mobilisés pour soutenir la

croissance intérieure et venir en aide aux secteurs en difficulté comme la banque et l'immobilier, tandis que les placements extérieurs risqués sont repoussés : l'ADIA a notamment refusé de renflouer la banque américaine Citigroup dont il est pourtant déjà un actionnaire de poids.

Ce repli se produit paradoxalement au moment où les gouvernements occidentaux révisent leurs *a priori* et sont prêts à assouplir leurs législations nationales pour attirer à bon compte la masse des capitaux arabes. Dans ces conditions, n'est-ce pas le professionnalisme croissant des gestionnaires des fonds du Golfe qui pose le plus de problèmes à des financiers européens ou américains en quête d'argent frais pour renflouer des actifs douteux ?

L. A.-R. et D. S.

Pour en savoir plus

Behrendt, S. et B. Kodmani (dir.) (2009), « Managing Arab Sovereign Wealth Funds in Turbulent Times—and Beyond », Washington, Carnegie Middle East Center, *Carnegie Paper* n° 16, avril.
Revue Banque (2008), dossier « Les fonds souverains : nouveaux chevaliers blancs ? », n° 699, février.
 Sénat, Commission des finances (2007-2008), « Le nouvel "âge d'or" des fonds souverains au Moyen-Orient », Rapport d'information, n° 33, Paris.

Le Hamas

Le nationalisme palestinien porté à son paradoxe

Le thème de la démocratisation du monde arabe s'est imposé ces dernières années dans les cercles diplomatiques, les médias et certains milieux de la recherche. Les élections législatives en Irak (décembre 2005) et présidentielle en Palestine (janvier 2005) ainsi que le départ des Syriens du Liban (juin 2005) ont été lus par certains comme autant de preuves de la justesse d'une approche interventionniste, quand les « blocages » observés en Syrie, en Tunisie, en Égypte ou ailleurs étaient censés appeler des pressions plus fortes encore. D'autres, mettant en garde contre les dangers de l'ingérence, préféraient miser sur les dynamiques internes aux sociétés.

En 2005, alors que s'annonçaient des élections législatives en Palestine, l'approche dominante du Mouvement de la résistance islamique (Hamas), principal parti de l'opposition, relevait de ce contexte. La transparence des élections de 1996 qui avaient confirmé le pouvoir de Yasser Arafat à la tête de l'Autorité palestinienne (AP) était ignorée. La démocratisation était censée n'avoir commencé qu'avec la marginalisation du vieux dirigeant de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) à partir de 2002-2003 et avec la création d'un poste de Premier ministre accordé à Mahmoud Abbas, mesures effectuées sous pression internationale ; elle avait connu sa consécration avec l'élection de ce dernier à la tête de l'AP en 2005. En bout de course, la dynamique vertueuse

de la démocratisation devait intégrer les forces palestiniennes sur une scène politique enfin décidée à se soumettre à l'ordre voulu par les États-Unis (tout à l'écoute de la majeure partie des exigences israéliennes). Le Hamas aurait alors abandonné ses engagements militaires et certaines de ses positions idéologiques.

Contre toute attente, le 25 janvier 2006, le Hamas a emporté la majorité absolue des sièges au Conseil législatif palestinien (CLP). Aussitôt, la communauté internationale, États-Unis et Union européenne (UE) en tête, a exercé sur les Palestiniens des pressions politiques, économiques et militaires visant à empêcher ce mouvement d'exercer un mandat pourtant obtenu dans une transparence toute démocratique. Si certains ont voulu considérer que cet interventionnisme ne visait qu'à accélérer le processus de transformation du Hamas, d'autres n'y ont vu que le moyen de pousser à l'échec, avant toute contagion régionale, l'expérience d'un gouvernement islamiste arrivé au pouvoir par les urnes et de retourner l'opinion publique afin de retrouver les « bons » interlocuteurs. Israël dénonçait le Hamas comme un des épigones de la « terreur » islamique internationale aux côtés de l'Iran et du Hezbollah, redynamisant ainsi son instrumentalisation du mot d'ordre international de « guerre contre le terrorisme » pour justifier son refus de laisser l'identité nationale palestinienne se doter d'un cadre étatique.

Un an et demi plus tard, les États-Unis, en la personne du général Keith Dayton, responsable de la coordination en matière de sécurité avec la présidence palestinienne, et certains éléments du Mouvement de libération nationale de la Palestine (Fatah), à travers Mohammed Dahlan, responsable du Conseil de sécurité nationale présidé par Mahmoud Abbas, mettaient en place un dispositif militaire visant à renverser l'AP issue de cette victoire électorale. Suite à la révélation par la presse israélienne des objectifs, des moyens et du calendrier de ce putsch, les forces régulières du ministère de l'Intérieur et irrégulières du Hamas (brigades Ezzedine Al-Qassam) passèrent à l'offensive le 14 juin 2007 et prirent le contrôle des QG des forces de sécurité liées à la présidence et au Fatah dans la bande de Gaza. Désormais la division territoriale entre Cisjordanie et Gaza se double d'une division institutionnelle et politique entre les deux territoires soumis chacun à des autorités palestiniennes rivales.

La guerre menée par Israël dans la bande de Gaza (27 décembre 2008-21 janvier 2009), loin de ruiner la convergence observée ces dernières années entre Israël, la communauté internationale, la présidence de l'AP et le Fatah, n'a constitué *in fine* que la forme la plus récente de leur alliance. Aucune protestation populaire n'est parvenue à infléchir les politiques étatiques et internationales vers une remise en cause de leur alignement sur la politique israélienne.

La présidence palestinienne et le cabinet de Ramallah, bien que dénués de toute légitimité au regard de la Loi fondamentale palestinienne, ont été confirmés dans leur statut d'unique récipiendaire

des aides internationales : pour bien des donateurs, « faciliter » la vie quotidienne des Palestiniens via Mahmoud Abbas viendrait à bout d'un Hamas dont l'emprise sur la société ne serait que l'expression d'une détresse économique. Parallèlement, des débats sur les conditions préalables à l'ouverture d'un dialogue avec le Hamas ont néanmoins été lancés, aux États-Unis comme en Europe : peut-être serait-il prêt à reconnaître Israël au prix de sa propre reconnaissance ? Seul un retour sur la réalité et l'identité du principal mouvement islamiste palestinien devrait permettre d'évaluer ces politiques internationales.

L'achèvement de la construction nationale

La construction actuelle de l'identité palestinienne prend ses racines dans la fin de l'Empire ottoman, mais c'est la guerre de 1967 qui, en entraînant l'effondrement des rêves panarabes du nassérisme, constitua le véritable déclencheur de cette construction, que l'on peut caractériser de « palestinisation » : revendication d'une souveraineté nationale sur une terre dorénavant érigée en territoire et identifiée comme palestinienne, non plus seulement comme arabe ; émergence des Palestiniens comme acteurs autonomes sur la scène arabe. Cette évolution se traduisit par la prise de contrôle de l'OLP par le Fatah de Yasser Arafat et sa transformation, d'une simple organisation instrumentalisée par les États arabes, en un cadre autonome de construction et d'expression de l'unité nationale.

L'Autorité intérimaire d'autonomie mise en place à partir de 1994, loin de constituer une étape vers l'indépendance et l'État,

s'est transformée *de facto* en un non-État permanent, par manque d'engagement réel de la communauté internationale à faire appliquer sa propre légalité. Dans un tel contexte, les Palestiniens sont maintenant confrontés au défi de différents processus de « dépalestinisation ». Faute de pouvoir s'entendre sur leur programme et leur représentation politique, ils font face à un retour des politiques de tuteurs : Égypte, Arabie Saoudite, Qatar, Iran, etc., qui alternent selon les dossiers, la conjoncture et les camps concernés.

Une telle crise de la « palestinité » aurait logiquement été attendue du côté des concurrents traditionnels du nationalisme palestinien censé incarner l'achèvement du processus de palestinisation. Il n'en est rien et c'est là que réside le paradoxe de la situation actuelle, révélé par un traitement mathématique des mobilisations exprimées lors des élections législatives de janvier 2006. Tandis que les électeurs inscrivaient leur soutien – amoindri – aux forces nationalistes et aux indépendants à travers des logiques claniques et localistes traditionnelles, ils accordaient au Hamas une victoire dégagée des solidarités de l'ethnolocalisme. Le vote de 2006 a été le fruit d'une décision avant tout individuelle et aucune sociologie ne permet de distinguer les bureaux qui ont accordé la victoire aux islamistes de ceux qui la leur ont refusée. Ainsi, le « parti national » constitué par l'électorat au-delà des localismes et des liens du sang n'est pas le mouvement de libération nationale porteur et cadre du processus de palestinisation : c'est le Hamas, son concurrent le plus puissant, longtemps dénoncé comme ennemi de la construction nationale, qui assume ce rôle.

L'attente de la libération

Le passage de relais des nationalistes aux islamistes souhaité par l'électorat ne saurait par ailleurs justifier l'analyse de l'opposition entre le Hamas et le Fatah (et, au-delà, l'OLP) comme une confrontation entre islamistes et laïcs. Apparu dans le discours institutionnel palestinien en 1968 et maintenu comme objectif stratégique de la lutte nationale jusqu'en 1976, l'« État démocratique » avait été conçu par l'OLP comme « non confessionnel ». La notion avait alors été déclinée en plusieurs définitions. La coexistence entre musulmans, juifs et chrétiens préconisée par le Fatah avait été envisagée par les organisations marxisantes en termes de coexistence entre Arabes et juifs. Aucun des textes normatifs de chaque grande organisation nationaliste ni de l'OLP n'avait alors caractérisé cet État de « laïque », notion trop impopulaire car associée le plus souvent à une supposée licence occidentale privée de Dieu.

Le phénomène d'idéologisation et de développement politique de l'islam commun au monde musulman depuis la fin des années 1970 ne pouvait laisser à l'écart les organisations nationalistes palestiniennes. L'islam a ainsi été inséré au cœur même de leurs dispositifs institutionnels à partir de 1996, tant dans la Loi fondamentale élaborée par le CLP que dans les projets de constitution rédigés par l'OLP. Tous, en des termes proches, font de l'islam « la religion officielle de l'État » et soulignent que celui-ci « accorde son respect aux révélations célestes » (une terminologie islamique qui inclut juifs, chrétiens et musulmans en tant que bénéficiaires d'une révélation divine) sans néanmoins imposer la nécessité pour le président de

l'Autorité d'être musulman. Tous stipulent également que « les principes de la charia islamique constituent une source principale de la législation. » La Loi fondamentale de l'AP maintient par ailleurs le citoyen dans une appartenance à une communauté religieuse pour toutes les questions de droit personnel.

N'ayant pas à modifier la place de l'islam dans la structure institutionnelle de l'AP, le Hamas ne saurait être qualifié de mouvement de libération nationale à langage religieux, même si des prémices d'une telle identité apparaissent çà et là. Il demeure un mouvement de re-socialisation religieuse sur le modèle des Frères musulmans, dont il est d'ailleurs issu. Fondée en Égypte en 1928, cette association s'est implantée en Palestine dès 1946, faisant de la prédication active et plus ou moins autoritaire de l'islam son mot d'ordre. En dépit d'un indéniable déficit de légitimité politique du fait de son retrait de toute résistance anti-israélienne, elle parvient dans les années 1970 à tisser un réseau caritatif très dense, tout particulièrement dans la bande de Gaza où Cheikh Ahmad Yassin fait figure de fédérateur charismatique.

La concurrence du Djihad islamique (une mouvance qui apparaît sur la scène publique en 1983 après une maturation d'une dizaine d'années et fait de la Palestine la cause centrale de l'islam d'aujourd'hui) poussa les Frères musulmans à abandonner leur quiétisme traditionnel et à entrer dans la lutte active contre l'occupation dès le début de la première intifada (1987-1994). Ils créèrent alors le Hamas (acronyme signifiant « zèle »). Par un savoir-faire politique, un engagement militaire de plus en plus marqué (mais toujours distancié du djihadisme

internationaliste) et une efficacité sociale reconnue, celui-ci est parvenu à sceller la réconciliation entre religion et patriotisme, convainquant la population et s'assurant même auprès d'elle un soutien massif.

Devant l'impossibilité de recouvrer le territoire, le lien social se trouvant lui-même menacé avec le développement de l'anarchie et du chaos sécuritaire, le référent religieux pouvait fonctionner comme un recours efficace. Faisant de la Palestine non plus la source de l'identité (à l'instar des mouvements de libération nationale) mais le lieu de son épanouissement, le Hamas, fort de son vaste réseau associatif, caritatif et culturel, pouvait apparaître comme l'acteur « naturel » de la réponse à apporter à la désintégration sociale et à l'absence de libération nationale. Plus que la lutte armée, le retour à la religion apparaît bien dans sa littérature comme l'expression privilégiée du djihad et jamais il n'a fait de ses opérations militaires le symbole d'une stratégie de libération.

L'islam devient ici le fondement de l'identité de l'individu comme de celle de la société. Il permet la reconstruction, dès aujourd'hui, de l'unité du groupe qui n'est plus conditionnée par le retour préalable au territoire. Par ailleurs, dans un contexte d'interventions extérieures permanentes (l'occupation militaire est une de ses formes), l'islam apparaît comme le dernier rempart mais aussi comme le dernier espace de souveraineté. Ainsi, prenant en compte l'impossibilité actuelle d'atteindre la libération nationale, l'électorat s'est détourné en 2006 de ceux qu'il avait investis de cette tâche et a chargé le Hamas de construire les institutions censées lui permettre de gérer l'attente de la libération

tout en surveillant ses maux de corruption et de violence interne. Si la Palestine demeure bien l'horizon, elle constitue aussi, à la différence des mouvements djihadistes internationalistes, le cadre et la limite du combat du Hamas.

Conclusion

Le Hamas n'est donc, bien que l'électorat l'ait porté au pouvoir, ni un parti politique ni un mouvement de libération nationale. Il considère son discours tribunicien sur l'islamité de la Palestine comme un élément central de sa mission, elle-même basée sur une certaine conception de l'islam. Initiée bien avant la mise en place de l'autonomie, sa mutation d'association de mobilisation religieuse en un quasi-parti de gouvernement obéit à une profonde cohérence interne.

Il est dès lors bien illusoire d'imaginer qu'une simple facilitation de la vie quotidienne des Palestiniens puisse mettre fin à son pouvoir, qui ne serait qu'un épiphénomène né de difficultés économiques. Il est tout aussi illusoire de croire qu'une ingérence extérieure puisse contraindre

le mouvement à un infléchissement de sa doctrine, sous prétexte qu'il aurait soif de reconnaissance internationale : sa lecture du Coran et de la tradition musulmane lui interdit d'accorder formellement (*de jure*) une quelconque légitimité à un État juif issu de la perte d'une terre islamique sur laquelle vit un peuple musulman ; une trêve, en revanche, et une coexistence (*de facto*) sans limite de temps, dès lors qu'elle ne signifierait pas reconnaissance de la légitimité de l'illégitime, peuvent être envisagées ; elles doivent même l'être s'il en va de l'intérêt de la communauté, d'où le sérieux des propositions de trêve avancées à maintes reprises par ses plus hauts responsables.

J.-F. L.

Pour en savoir plus

- Hroub, K. (2008), *Le Hamas*, Paris, Demopolis.
 Legrain, J.-F. (2009), « Pour une autre lecture de la guerre de Gaza », *EchoGéo*, Sur le vif, Gremmo.mom.fr/legrain.
 Legrain, J.-F. (2009), « Hamas et Fatah dans leur rivalité médiatique », *Confluences Méditerranée*, avril.
 Turc, A. (2009), *Islamisme et jeunesse palestinienne*, Paris, L'Harmattan.

Égypte

Crise économique et contestation sociale

Avec une économie fortement dépendante des exportations vers les États-Unis et l'Union européenne (UE) d'une part (ils représentent respectivement 31,6 % et 33,4 % des exportations de l'Égypte) et des revenus de la vente du pétrole et du tourisme d'autre part, l'Égypte n'est nullement épargnée par la récession économique mondiale. Les prévisions de croissance du produit intérieur brut (PIB) ont été révisées à la baisse : 3,1 % pour 2009 contre 7,1 % et 7,2 % de croissance en 2007 et 2008 (Fonds monétaire international, *World Economic Outlook Crisis and Recovery*, avril 2009, p. 92). Les investissements étrangers ont diminué d'un tiers au cours du premier trimestre 2009.

Les recettes du canal de Suez ainsi que les transferts d'argent des émigrés égyptiens, dont 95 % travaillent dans les pays du Golfe, font également les frais de la crise. Dès janvier 2009, les revenus du canal enregistraient une baisse de l'ordre de 20 % par rapport à ceux de janvier 2008 (Egyptian Cabinet, *Economic and Social Indicators of the Arab Republic of Egypt*, n° 195, vol. 17, mars 2009, p. 1). Dans le secteur du tourisme la baisse des revenus est estimée à 8,7 %. En prenant en compte les emplois indirects liés à l'activité touristique, ce secteur représente 4 % du PIB et emploie 5 millions d'Égyptiens, soit 12,6 % de la population active (Ministère égyptien de l'Investissement et Agence de promotion de l'investissement, *Invest in Egypt, Tourism*, 2008). Ce secteur a en

outre été fragilisé par l'attentat perpétré en février 2009 dans un quartier touristique du Caire.

Les rentrées d'argent provenant des travailleurs émigrés, qui constituent une des principales sources de devises étrangères pour le pays (6 milliards de dollars en 2007), risquent de se tarir. Le gouvernement estime à 150 000 le nombre d'Égyptiens qui auraient perdu leur emploi dans le Golfe depuis le début de l'année tandis que, selon d'autres sources, 500 000 emplois occupés par des Égyptiens dans cette zone seraient menacés en 2009. Enfin le Centre de modernisation industrielle estime que 500 000 emplois industriels pourraient être supprimés dans le pays. Les chiffres du chômage fournis par le gouvernement pour le premier trimestre font déjà état de 88 000 chômeurs supplémentaires. Si le gouvernement honore le paiement du Fonds spécial d'assistance, le coût d'indemnisation de ces 500 000 chômeurs additionnels pourrait s'élever à 2 milliards de livres égyptiennes (260 millions d'euros) (Centre de services pour les syndicats et les ouvriers [CTUWS], *Impact de la crise économique mondiale sur les travailleurs égyptiens*, rapport n° 1, avril 2009).

Pour évaluer les enjeux posés par la récession économique, il faut revenir sur le contexte politique et social de l'année 2008 dont la crise économique actuelle exacerbe les effets mais n'est pas le catalyseur. L'Égypte a dû en effet faire face,

au cours du premier semestre 2008, à une crise alimentaire qui s'est manifestée par une pénurie de pain et de produits de base. L'inflation est montée à plus de 18 % sur l'année et a atteint 23,6 % en août 2008. La hausse du prix de certaines denrées alimentaires, notamment les céréales et les huiles végétales, s'est élevée à 129 % et 144 % respectivement. Les bousculades devant les boulangeries subventionnées par l'État ont causé le décès de plus de 15 personnes. Les protestations provoquées par cette pénurie alimentaire constituent la facette la plus retentissante de l'agitation sociale. Par leur ampleur et leur persistance, ces mobilisations condamnent la gestion politique et économique du régime Moubarak dont les Égyptiens subissent les effets.

La montée de la contestation

Malgré l'existence d'un appareil sécuritaire répressif, les mobilisations sociales des dernières années ont montré que les Égyptiens étaient prêts à recourir à la grève ou à d'autres formes de protestations pour faire entendre leurs revendications. En effet, plus de 1,5 million d'Égyptiens ont protesté sur leur lieu de travail depuis 2004, ce qui constitue le plus important mouvement social depuis un demi-siècle. L'année 2008-2009 a confirmé cette tendance avec une forte mobilisation de la population active dans plusieurs secteurs : pharmaciens, employés du canal de Suez, enseignants, avocats, receveurs d'impôts, ouvriers de l'industrie, des postes, des chemins de fer, etc.

Les protestations des 6 et 7 avril 2008 ont cristallisé le rapport de force entre le régime et la population. Face à la hausse

des prix et à la dégradation de leurs conditions de vie, les ouvriers de la plus grande usine de textile d'Égypte située dans la ville de Mahalla Al-Kubra ont appelé à la grève et suscité un vif débat sur la nécessité d'ajuster les salaires. Leur appel a été relayé par l'opposition politique qui a tenté, à son tour, d'organiser une grève générale à l'échelle nationale. Si le mot d'ordre de l'opposition n'a pas été suivi et la grève dans l'usine avortée par la police, Mahalla n'en a pas moins été le théâtre d'affrontements extrêmement violents entre la population et les forces de l'ordre. Au cours de ces deux journées, les manifestants, dont des femmes et des enfants, ont non seulement dénoncé l'augmentation des prix et la corruption mais aussi déchiré des affiches à l'effigie du président Hosni Moubarak. La répression a été brutale : la police a utilisé des gaz lacrymogènes et tiré à balles réelles pour disperser la foule. Deux personnes dont un adolescent de 15 ans ont été tuées et 331 interpellées. La presse gouvernementale s'est empressé de rendre les Frères musulmans responsables des actes de violences commis à Mahalla, bien que dans l'ensemble les partis politiques soient étrangers à ces événements.

Malgré la tentative de récupération du mouvement contestataire de la part de l'opposition, les structures partisans sont en effet très peu impliquées d'une manière générale dans les grèves et les protestations sociales qui se déroulent dans le pays depuis 2004. Première force d'opposition en Égypte, les Frères musulmans ne participent pas à l'organisation de ces grèves en dépit des accusations répétées du pouvoir. Si le régime tolère la contestation sociale lorsqu'elle se cantonne à des revendications

salariales particulières, les événements d'avril ont montré que la réponse des forces de l'ordre devenait beaucoup plus répressive lorsque les manifestants étaient ouvertement critiques envers le sommet du pouvoir et protestaient en dehors de leur lieu de travail.

Les effets de la crise économique sur les finances publiques et l'économie du pays placent la question de l'agitation sociale au cœur de la stabilité du régime. Alors que les conflits sociaux sont toujours liés au paiement de primes, d'indemnités et autres compensations financières dues aux employés, les entreprises et l'État sont d'autant moins prompts à débours ces sommes que leurs revenus sont touchés par la récession. Ce contexte économique pourrait en particulier remettre en cause la relative tolérance à l'égard des grévistes dont le régime a fait preuve lorsque la conjoncture financière lui était favorable, notamment grâce aux privatisations et à l'envolée des prix du pétrole – la vente de produits pétroliers représente 56 % des exportations égyptiennes. Cette posture avait permis jusqu'à présent de contenir la protestation et de la confiner aux revendications salariales en concédant certaines améliorations bien que le droit de grève soit toujours quasi illégal dans la législation du travail.

L'enjeu est donc de savoir combien de temps encore le régime pourra maintenir cette politique. L'industrie textile illustre ce dilemme : menacée par la concurrence internationale, elle emploie 1 million de travailleurs et est à l'origine de près de 25 % des grèves. Celles qui ont eu lieu dans les usines Indorama et Globe Textile en mars et mai 2009 sont directement

liées aux effets de la crise économique et au non-paiement des primes dues aux ouvriers. Le gouvernement a été contraint d'apporter un soutien financier à l'usine Indorama pour mettre fin au conflit social mais cela reste insuffisant pour résoudre les problèmes conjoncturels.

Le régime Moubarak à l'épreuve de la crise

Lors du discours présidentiel prononcé à l'occasion du 1^{er} mai 2009, Hosni Moubarak a appelé les ouvriers égyptiens à assumer conjointement avec les employeurs les répercussions de la crise – un message qui a peu de chance de calmer la grogne d'une société où 40 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. L'impact de la crise économique sur la population active ne se limite pas aux licenciements, mais se caractérise également par une diminution des primes, un allongement des horaires de travail et plus largement une précarisation des conditions de travail et d'embauche. Cette précarisation accrue constitue le prolongement direct de la politique économique et sociale libérale suivie depuis plusieurs années. Ainsi, la réforme de 2003 du code de travail légalisant les contrats à durée déterminée visait à faciliter la privatisation des grandes entreprises publiques et à encourager les investissements privés. Elle pénalise durement les employés « stables en voie de déstabilisation » dont font partie aussi bien les ouvriers que les classes moyennes éduquées, provoquant ainsi un durcissement de la mobilisation. À ce titre, l'ampleur des grèves dans le secteur du textile ou la fonction publique montre bien que la stabilité sociale

du pays dépend plus de ces groupes que d'une éventuelle révolte des populations les plus marginalisées.

Depuis juillet 2004, le gouvernement d'Ahmed Nazif a relancé, sous les auspices de Gamal Moubarak qui est pressenti pour succéder à son père à la tête de l'État, une politique de privatisations. Gamal Moubarak n'entend pas laisser la crise économique remettre en question ce programme qui constitue la clé de voûte de sa légitimité à la tête du comité politique du Parti national démocrate (PND). Il prône une mise en œuvre plus vigoureuse des réformes plutôt qu'un ralentissement de celles-ci (*Wall Street Journal*, 20 avril 2009). Cela laisse supposer que les grèves vont se poursuivre, d'autant que près de 40 % d'entre elles ont lieu dans le secteur privé. Alors que les manifestations organisées par l'opposition en 2005 pour dénoncer l'arbitraire du régime et ses velléités de succession héréditaire n'ont pas réussi à ébranler le pouvoir, la contestation sociale émanant de la population active risque fort de déstabiliser les institutions sur lesquelles repose la mainmise du régime. Les grèves ont à ce titre sapé la légitimité de la Fédération des syndicats égyptiens (ETUF) contrôlée par le gouvernement et faiblement représentative. La création par les receveurs d'impôts le 21 avril 2009 du premier syndicat indépendant depuis 1957 – représentant 40 000 fonctionnaires à travers le pays – ouvre une sérieuse brèche dans le monopole du régime, d'autant que ce dernier doit faire face à la pression du Bureau international du travail (BIT) pour renforcer les libertés syndicales et

d'association, pression qui fait écho aux critiques envers sa politique répressive et le renouvellement de la loi d'urgence en mai 2008.

Il est difficile de déterminer de façon précise le nombre de conflits sociaux causés par la crise économique, mais les difficultés financières, économiques et sociales auxquelles doit faire face le pays indiquent que la contestation sociale va se poursuivre, les réformes économiques n'ayant pas bénéficié à l'ensemble des couches sociales, d'après les propos de Gamal Moubarak rapportés par le quotidien *Al-Masry Al-Yawm* du 23 mai 2009. La gestion de cette crise est cruciale pour un pouvoir en place depuis plus de 27 ans et dont les ambitions de succession héréditaire restent en partie tributaires de la crédibilité de son bilan aux yeux des élites économiques du pays.

M. D

Pour en savoir plus

- Ayeb, H. (2008), « Crise alimentaire en Égypte : compétition sur les ressources, souveraineté alimentaire et rôle de l'Etat », *Hérodote*, n° 131.
- Beinin, J. (2008), « L'Égypte des ventres vides », *Le Monde diplomatique*, mai.
- Duboc, M. (2009), « Le 6 avril un jour de colère sans grèves », in I. Farag (dir.), *Chroniques 2008*, Le Caire, Cedej (à paraître).
- CTUWS (2009), « Impact de la crise économique mondiale sur les travailleurs égyptiens », Rapport n° 1 et 2, mars et avril (en anglais et arabe), <ctuws.jeeran.com/archive/2009/5/874930.html>.

Iran

La République islamique fissurée

Les manifestations populaires de juin 2009 ont indéniablement ébranlé la légitimité de la République islamique d'Iran. Il y aura un avant et un après l'élection présidentielle du 12 juin. Elle avait été précédée de deux avertissements majeurs, inédits depuis la fin des années 1970 : la grève des marchands du bazar à l'automne 2008 et des mouvements de grèves importants des syndicats ouvriers en novembre.

Pourtant, tout laissait à penser que ce scrutin ne provoquerait aucun remous. Les candidats avaient été soigneusement filtrés par le Conseil des gardiens de la révolution et seuls quatre fidèles avaient été autorisés à concourir. Mir Hossein Moussavi, ancien Premier ministre de l'ayatollah Khomeyni pendant les années 1980, s'était retiré de la vie politique pendant 20 ans en raison d'un conflit avec l'ayatollah Ali Khamenei. Il a commencé sa campagne électorale avec un programme minimal de type modéré puis a mis en place une dynamique rassemblant le monde ouvrier, les patrons d'entreprises privées, le bazar, les femmes et les intellectuels. Il s'est avéré un candidat pugnace qui a réussi à mettre Mahmoud Ahmadinejad en difficulté lors des débats télévisés organisés pour la première fois en Iran entre les candidats, qui ont eu une importance cruciale dans la mobilisation électorale : le taux de participation a atteint 84 %.

Les adversaires de Mahmoud Ahmadinejad ont tous remis en cause son bilan

économique, donnant l'impression de s'être collectivement ligués contre lui. Le président sortant n'a en effet pas tenu sa promesse d'améliorer le pouvoir d'achat de la population. Des revenus pétroliers très élevés lui ont pourtant permis de mener une politique de redistribution de la rente aux plus démunis, mais ce, avec des effets pervers. L'inflation, qui a atteint 25 % sur l'année (qui va en Iran de mars 2008 à mars 2009), a annulé les effets de l'augmentation des salaires et des retraites. Elle résulte néanmoins, pour un quart, des sanctions internationales. Ensuite, cette politique s'est faite au détriment de la production et des investissements à long terme, notamment dans le secteur énergétique. Enfin, les inégalités économiques se sont fortement accrues, notamment entre 2004 et 2009 (le coefficient de Gini est passé de 0,3996 à 0,4045, ce qui traduit un retour au niveau de 1993). Cette dégradation de la situation économique ainsi que les restrictions des libertés individuelles opérées par le gouvernement Ahmadinejad, en particulier envers les femmes et les universitaires, ont été à l'origine du mécontentement croissant de la population.

Un système politique ébranlé de l'intérieur

Malgré ce bilan globalement négatif, le président sortant partait favori. Bénéficiant du soutien du guide suprême et des institutions qui lui sont dévouées, en

particulier les médias officiels, Mahmoud Ahmadinejad pouvait de surcroît puiser dans les ressources étatiques pour conduire sa campagne. Sa victoire, dès le premier tour, avec 63 % des voix, a pourtant suscité une immense colère, une partie de la population s'estimant trahie. La fraude semble avérée, seule son ampleur reste inconnue. Cette décision d'assurer une victoire claire à Mahmoud Ahmadinejad dès le premier tour avait été prise par ses partisans afin de préserver, sinon de renforcer, l'emprise des Gardiens de la révolution sur l'économie iranienne, mais aussi par crainte d'une mobilisation populaire incontrôlable en cas de second tour. Ce non-respect de la souveraineté populaire entérine une mutation structurelle du système politique.

Il s'agissait jusqu'au 12 juin 2009 d'un système hybride dans lequel les institutions élues étaient sous la tutelle du juriste-théologien (*velayat-e faqih*), mais possédaient une légitimité électorale, certes limitée par la sélection préalable des personnes autorisées à se porter candidats. Ce système était dirigé par une oligarchie compétitive et relativement plurielle. Désormais, non seulement le guide suprême voit son rôle d'arbitre s'estomper au profit de celui de chef de clan, mais les éléments hétérodoxes, les réformistes en particulier, sont en passe d'être exclus du jeu politique. Le clergé quant à lui semble marginalisé dans la gestion des affaires terrestres au profit d'une faction des Gardiens de la révolution dont le poids ne cesse d'augmenter au sein du personnel politique. Cette évolution reflète la montée des tensions à l'intérieur du régime depuis l'accession à la présidence de Mahmoud Ahmadinejad en 2005.

Ce dernier avait placé la lutte contre les « mafias du pétrole » au cœur de son mandat, justifiant ainsi ses multiples remaniements ministériels. Ses dénonciations incessantes de la corruption au sein des administrations publiques ainsi que sa gestion autoritaire du pouvoir ont nourri les oppositions internes, dirigées davantage contre ses méthodes de gouvernement et sa rhétorique radicale que contre les objectifs déclarés. Des divisions sont ainsi apparues au sein de son propre camp après l'éviction du négociateur sur les questions nucléaires, Ali Larijani, et sa rivalité avec le maire de Téhéran Mohammad Ghalibaf est loin de s'être résorbée. La fraude électorale a creusé le fossé, d'autant qu'elle constitue une violation des règles en vigueur au sein de l'oligarchie depuis trois décennies.

Si la crise constitutionnelle semble évitée, le durcissement du régime annonce une détérioration supplémentaire de son efficacité. En se radicalisant et en excluant les révolutionnaires modérés et les réformistes de la scène politique, le régime va d'ores et déjà vers un rétrécissement de son assise sociale. Son avenir dépendra de l'équilibre qui se mettra en place entre sa force de résilience et sa propension à l'autodestruction. D'un côté, les élites ont intérêt à se réconcilier afin d'éviter un effondrement du système, préjudiciable aux intérêts économiques de tous. De l'autre, la compétition se durcit entre elles pour l'accès aux revenus du pétrole et les contentieux accumulés depuis 2005 seront difficiles à apurer.

Enfin, un tabou a disparu avec le soutien du guide à Mahmoud Ahmadinejad puisque sa fonction doit, aux yeux d'une

partie de l'establishment, être transformée en une direction collégiale. Une telle réforme marquerait une véritable révolution de palais et pourrait prendre la forme d'une double destitution de l'ayatollah Khamenei et du président. L'objectif serait de sauver le régime tout en donnant voix aux revendications populaires. À l'inverse, le clan de Mahmoud Ahmadinejad a pour ambition de remplacer le système actuel par un gouvernement islamique qui ne tirerait plus une partie de sa légitimité de la souveraineté populaire mais de la seule loi divine, conformément aux thèses de l'ayatollah radical Mesbah Yazdi. Enfin, l'hypothèse d'une nouvelle révolution n'est pas à exclure comme en témoigne l'ampleur de la prise de conscience par la population de la nécessité d'avancer vers la démocratie.

Ces fractures au sein de l'oligarchie dirigeante ont eu pour premier résultat des manifestations de plusieurs centaines de milliers d'Iraniens contre le président en exercice. Inédites, ces manifestations populaires affaiblissent le régime et ouvrent une brèche dans son ambition idéologique totalisante. Sa légitimité est contestée par ses adversaires et par une fraction importante de la population. Le retour au calme progressif a nécessité des moyens répressifs considérables : après une dizaine de jours de manifestations, le bilan oscille entre 50 et 150 morts, auxquels s'ajoutent plusieurs milliers d'arrestations. L'activité économique n'a pas été interrompue : le bazar a continué à fonctionner pendant les troubles. Ainsi les appels à la grève générale de juin 2009 lancés par les candidats « battus » (Mehdi Karoubi et Mir Hossein Moussavi) n'ont

pas été très suivis. Néanmoins, les estimations de croissance pour 2009 varient entre 0,5 et 2,5 %, loin des 6,9 % de 2008. Or, même avec une telle croissance, l'économie n'arrivait à procurer des emplois qu'au quart des 800 000 entrants sur le marché du travail. À court terme, les faibles performances économiques sont principalement liées à la crise mondiale et à la baisse des recettes pétrolières. L'instabilité politique post-électorale, combinée aux conséquences financières des sanctions économiques, aura un effet négatif sur les investissements directs étrangers (IDE) pourtant indispensables, notamment dans le secteur énergétique. En 2008, ces IDE s'élevaient à 950 millions de dollars, mais l'objectif de 1 milliard de dollars que s'est fixé le ministère de l'Économie pour 2010 sera difficile à atteindre dans un contexte de crise politique interne.

Une image ternie sur la scène internationale

L'émergence d'une contestation politique et sociale dès l'annonce des résultats de l'élection présidentielle a indéniablement terni l'image de la République islamique et mis à mal la crédibilité de ses prétentions démocratiques. À l'inverse, l'opposition, relayée par les médias occidentaux, d'une partie de la population iranienne à la réélection du président Ahmadinejad a permis d'évoquer en Occident d'autres facettes de ce pays trop souvent caricaturé.

La crise a constitué un revers idéologique pour Téhéran qui avait fait de l'antiaméricanisme et de l'antisionisme les vecteurs de son influence sur la scène internationale. De plus, l'entrée en

fonction de l'Administration Obama a placé Téhéran face à un dilemme : préserver sa pureté idéologique révolutionnaire en grande partie fondée sur l'antiaméricanisme ou la dépasser afin de trouver un *modus vivendi* avec Washington et de sortir d'un isolement économique fort coûteux. Cette question a été au centre des débats politiques entre les différentes factions iraniennes pendant toute cette année préélectorale. C'est aussi dans un contexte d'*engagement* diplomatique américain que les tensions internes au régime se sont exacerbées et que la contestation populaire s'est exprimée.

La proposition de dialogue direct énoncée par la nouvelle Administration américaine a davantage compliqué la tâche des autorités iraniennes qui s'efforcent de démontrer que les forces de l'impérialisme n'ont cessé de fomenter une révolution de velours en Iran. Aussi les tensions ethniques, notamment au Baloutchistan et au Kurdistan, s'expliquent-elles, d'après les autorités, par le soutien américain à des groupes terroristes tels le Parti pour une vie libre au Kurdistan (PJAK, une émanation du Parti des travailleurs du Kurdistan [PKK], basé en Turquie) ou le Jundullah (mouvement salafiste du Baloutchistan iranien). Le classement par le Trésor américain, en février 2009, du groupe kurde PJAK sur la liste des organisations terroristes pourrait constituer une correction par l'Administration Obama des effets négatifs de la stratégie ethnique suivie par l'Administration Bush. En effet, dans le cas du PJAK, le soutien américain a non seulement renforcé le nationalisme iranien mais provoqué des tensions dans la relation américano-turque. Cette décision s'inscrit

dans le cadre plus général de la politique d'ouverture de négociations directes avec les dirigeants iraniens voulue par Barack Obama.

Il semble néanmoins que ces tensions ethniques proviennent d'abord de dynamiques internes liées en particulier à la difficulté pour la République islamique d'intégrer ses minorités de confession sunnite, qui représentent 10 à 15 % de la population. En mai 2009, un attentat contre une mosquée chiite à Zahedan a fait 19 morts. L'insécurité croissante dans cette région est surtout due à l'explosion, depuis 2001, du trafic de drogue en provenance d'Afghanistan, mais aussi à la montée de l'instabilité au Pakistan voisin. La radicalisation du régime et les fissures apparues au sein de l'élite politico-religieuse pourraient fragiliser la sécurité à la périphérie du pays, où la situation était déjà instable avant les élections.

Enfin, le dossier nucléaire est toujours dans l'impasse malgré l'évolution de la position américaine. Washington semble désormais prêt à accepter une capacité limitée d'enrichissement d'uranium en Iran et a déjà levé toute pré-condition à l'ouverture de négociations. Toutefois, la crise politique que traverse la République islamique relègue les questions de politique étrangère au second plan et il sera donc plus difficile dans le climat actuel de sortir de l'impasse. En attendant, le programme nucléaire se poursuit car il fait l'unanimité au sein des élites iraniennes déterminées à faire de leur pays un État du seuil nucléaire, sur le modèle japonais.

Par ailleurs, la dernière année du premier mandat de Mahmoud Ahmadinejad

a confirmé les orientations diplomatiques passées : renforcement des relations économiques avec la Chine, recherche d'un partenariat stratégique avec la Russie et poursuite de l'alliance avec les pays non alignés d'Amérique latine et d'Afrique. L'affaiblissement post-électoral de la faction des réformistes et des conservateurs pragmatiques, favorables au développement des relations économiques avec les pays occidentaux, rend probable une intensification de la diplomatie asiatique et russe de Téhéran.

D'ailleurs, au lendemain de sa réélection contestée, Mahmoud Ahmadinejad s'est rendu en Russie pour assister au sommet de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS). Même si la République islamique n'en est pas un membre à part entière, son statut d'observateur lui permet néanmoins de participer aux réunions. Toute évolution de son statut nécessite le double accord de Moscou et de Pékin, qui préfèrent pour le moment maintenir une certaine distance vis-à-vis de l'Iran de Mahmoud Ahmadinejad, tout en profitant de la politique occidentale de *containment* économique du pays, incontournable sur les plans énergétique et géopolitique, pour y accroître leur présence.

Cette crise post-électorale signe-t-elle la fin de la République islamique ? Les brèches ouvertes au cœur du pouvoir à Téhéran posent la question de la réformabilité de ce système politique révolutionnaire. Son incapacité à dépasser l'horizon idéologique du khomeynisme pourrait marquer le début de sa fin. Les visions contradictoires de ce que devrait être cette République islamique ainsi que la compétition interne pour le contrôle de la rente pétrolière hypothèquent l'avenir du système et le lient plus que jamais à un *aggiornamento* idéologique profond.

C. T.

Pour en savoir plus

- Coville, T. (2009), « L'Iran face à la crise financière », *Perspectives MOM*, mai, *Ifri.org*.
- Djalili M.-R. et C. Therme (2008), « L'Iran en Amérique latine. La République islamique dans le pré-carré des États-Unis », *Maghreb-Machrek*, n° 197, automne 2008, p. 115-126
- International Crisis Group (2009), « U.S.-Iranian Engagement : The View from Tehran », *Middle East Briefing*, n° 28, Téhéran/Bruxelles, 2 juin.
- Posch, W. (2009), « Prospects for Iran's 2009 Presidential Elections », *The Middle East Institute, Policy Brief*, n° 24, juin.

Algérie

Les difficultés d'une transition

En 1999, Abdelaziz Bouteflika, candidat de la haute hiérarchie militaire pour diriger l'État algérien, a été élu président de la République. Il était mandaté pour réformer l'économie, rétablir la paix et réhabiliter l'image du pays à l'étranger. Les militaires avaient vu en lui le partenaire le plus acceptable pour rompre l'isolement algérien et trouver des appuis économiques permettant d'opérer une transition. Dans ce pacte implicite, le président se devait d'assurer leur protection en cas de procès les accusant des disparitions et des massacres de civils pendant la « sale guerre ».

Malgré cela, durant ses deux premiers mandats, Abdelaziz Bouteflika engagea un bras de fer avec ses parrains. Les crises qui se sont succédé s'expliquent par la confrontation de deux logiques : celle de l'armée, soucieuse de maintenir sa cohésion en restant dans l'ombre et en désignant un civil au pouvoir soigneusement balisé, et celle d'un chef d'État qui ne pouvait se satisfaire d'un rôle de figurant, répétant à l'envi qu'il ne saurait être un « trois quart de président ».

Les objectifs des deux parties allaient rapidement paraître contradictoires. Pour les militaires, la conservation de leurs privilèges impliquait un *statu quo*, toute ouverture étant susceptible de remettre en cause les circuits de redistribution de la rente. Pour le président Bouteflika, cet immobilisme était politiquement ingérable. Les tensions qui éclatèrent peu de

temps après son élection portaient sur le renforcement du pouvoir présidentiel et son autonomie par rapport à l'armée.

Tout en œuvrant à s'affranchir de « ceux qui l'ont fait roi », Abdelaziz Bouteflika a consolidé son pouvoir en mettant en place un véritable chantier économique et en instaurant une paix qu'il allait habilement associer à la stabilité du pays. Celui qui avait vocation à être le président de la transition politique allait s'avérer être celui de la pérennité du système.

Le chantier de l'économie

Le bilan économique des 10 dernières années reste très controversé. Pour la classe politique, le président Bouteflika a réussi à remettre sur pied l'économie comme l'attestent les indicateurs de l'activité macro-économique, positifs ou excédentaires. L'inflation est maîtrisée autour de 5 %, le taux de chômage a baissé de 50 % et représente maintenant 12 % de la population active, la dette extérieure a été ramenée de 40 milliards de dollars en 2000 à 333 millions en 2008 et les réserves de devises disponibles ont augmenté considérablement, passant de 400 millions à 32 milliards de dollars entre 1989 et 2003.

En outre, l'agriculture, qui avait été sacrifiée au profit des « industries industrialisantes », renaît doucement de ses cendres et le secteur du bâtiment se porte bien, révélant le souci de la classe dirigeante de

mieux loger les Algériens. Un gros investissement a aussi été fait dans le domaine des transports.

Ces diverses performances ont été saluées par le Fonds monétaire international (FMI) qui a mentionné dans ses analyses que l'Algérie avait « géré sagement l'argent du pétrole ». D'autres données sont cependant bien moins encourageantes. Selon l'indicateur de développement humain (IDH) mis au point par l'Organisation des Nations unies (ONU), l'Algérie est classée 104^e sur 177 pays. Si l'on compare ce pays à ses voisins du Maghreb central, pourtant moins bien nantis en matière d'hydrocarbures, la croissance algérienne est plus faible, le chômage plus important et le secteur industriel moins développé.

Les investissements étrangers restent rares (moins de 1 milliard de dollars en 2007) et concernent essentiellement les hydrocarbures qui représentent 98 % des exportations, la fiscalité pétrolière couvrant 75 % des recettes budgétaires. De nombreux économistes déplorent cette dépendance à l'égard des hydrocarbures qui est d'autant plus préjudiciable qu'en temps de crise la volatilité des cours du pétrole contribue à fragiliser davantage l'économie du pays.

Ces dernières années, la hausse considérable du cours du pétrole n'a pas servi le développement économique. La problématique est restée inchangée puisque la facture alimentaire continue de s'alourdir. Concernant les céréales, le lait et les médicaments, elle a augmenté de 75 % entre 2007 et 2008.

L'économie n'a donc pas connu de diversification et la production industrielle hors

hydrocarbures n'a pas réussi à décoller. Les effets sociaux de cette « croissance sans développement » sont importants : baisse du pouvoir d'achat, augmentation spectaculaire du chômage des jeunes, paupérisation des classes moyennes, explosion du secteur informel qui emploie 50 % des actifs, selon une étude de l'Organisation internationale du travail (OIT) réalisée en 2005. Le secteur informel devient ainsi un refuge pour ceux qui ne trouvent plus leur place dans la société.

Durant la campagne présidentielle d'avril 2009, les détracteurs du candidat Bouteflika se sont focalisés sur son bilan social avec une mise à l'index de l'incapacité de l'État à créer des emplois et à améliorer le quotidien des Algériens, en dépit des promesses faites régulièrement.

En l'occurrence, les bons chiffres de l'économie, largement liés à la hausse vertigineuse du prix du pétrole, ne peuvent être mis à l'actif du bilan d'Abdelaziz Bouteflika. Le gouvernement n'a pas profité de cette embellie inespérée pour conduire la restructuration de l'économie. Le secteur florissant des hydrocarbures est resté déconnecté de l'économie réelle du pays et cette distance a permis de répartir la rente dans une totale opacité et en contournant les paramètres de la bonne gouvernance.

En réalité, la distance qu'Abdelaziz Bouteflika est arrivé à instaurer entre la présidence de la République et l'institution militaire n'a pas donné lieu à une refonte du système. Or, tant pour attirer des investisseurs que pour relever le niveau de vie des Algériens, il faut rompre avec ce fonctionnement qui accapare la rente

et entretient le manque de transparence. La rente pétrolière a été utilisée à des fins clientélistes par un régime qui cherchait d'abord à se maintenir et à perdurer. Plus encore que la pérennisation d'un tel système économique, c'est bien la surenchère nationaliste et l'interventionnisme de l'État qui inquiètent les investisseurs étrangers. Dès juillet 2008, le président exprimait sa déception : selon lui, leurs activités ne seraient pas suffisamment créatrices d'emplois et ne permettraient pas un transfert de savoir-faire et de technologie favorisant la production. L'Institut supérieur de management d'Alger a quant à lui communiqué une estimation selon laquelle les entreprises étrangères auraient effectué des bénéfices importants intégralement transférés à l'étranger, soit 7 milliards de dollars pour la seule année 2007, chiffre qui pourrait atteindre 50 milliards dans les 15 prochaines années.

Le message a été relayé par la presse qui a accusé la classe politique d'accorder trop d'importance à ces investisseurs dans la relance de l'économie. Le gouvernement a alors saisi cette opportunité pour susciter un élan nationaliste, en introduisant dans le projet de loi de finances 2009 une taxe de 15 % sur le rapatriement par les filiales étrangères des bénéfices, jusque-là exonérés d'impôts.

Le retour à l'interventionnisme de l'État se traduit aussi par le droit de préemption de la puissance publique sur les entreprises cédées par des étrangers ou des nationaux, et par l'obligation que la part de l'État s'élève au moins à 51 % dans les projets d'investissement engageant des fonds publics. Ce durcissement des conditions d'implantation des firmes étrangères en

Algérie assombrit un peu plus le climat des investissements dans un pays où les obstacles étaient déjà nombreux : corruption, bureaucratie lourde, opacité et vétusté du système bancaire. À quelques mois de l'élection présidentielle, le nationalisme semble avoir eu l'avantage sur les investissements étrangers.

Le candidat de la paix et de la stabilité

Dès son arrivée au pouvoir en 1999, Abdelaziz Bouteflika a fait de la paix sa priorité. La « loi sur la Concorde civile » fut plébiscitée (98,6 % de oui au référendum de septembre 1999) par une population épuisée par huit années de violences. Elle prévoyait d'amnistier, sous certaines conditions, tous les militants islamistes qui, ayant déposé les armes avant le 13 janvier 2000, ne s'étaient rendus coupables ni de crimes de sang ni de viols et n'avaient pas placé de bombes dans des lieux publics. Plusieurs centaines de maquisards islamistes repentis en ont bénéficié ainsi que 2 200 détenus qui ont été relâchés.

Toutefois, cette loi a rapidement montré ses limites à plusieurs niveaux. La reddition offerte aux groupes armés ne s'est pas accompagnée d'une perspective de réinsertion des islamistes dans le jeu politique. L'arrangement conclu n'a pas vraiment fonctionné comme un modèle de réconciliation. Le non-respect des engagements pris par le gouvernement et l'assassinat d'Abdelkader Hachani, le numéro trois du Front islamique du salut (FIS), qui s'était opposé à la politique de réconciliation, ont provoqué, auprès des partisans de la trêve, le sentiment d'avoir été instrumentalisés.

Cette politique s'est progressivement appa-
rue à une entreprise de re-légitimation
du pouvoir plutôt qu'à une négociation
avec les islamistes.

Aujourd'hui, la décision gouvernemen-
tale d'amnistie générale trouve des dérac-
teurs dans tous les camps. L'ensemble des
victimes lui reprochent d'« officialiser
l'impunité ». Pour beaucoup, le régime
est passé d'un discours de criminalisation
de son opposition armée à une victimisa-
tion, voire à la glorification de certains élé-
ments. Au lieu de les combattre, le pouvoir
les indemnise et leur pardonne.

Désireux de réhabiliter son image, au
plan tant interne qu'international, l'État
algérien entend ainsi se défaire du rôle de
protagoniste qui lui a été attribué dans la
« sale guerre ». En voulant réconcilier les
Algériens, il s'octroie une place d'arbitre
entre les camps qui se sont déchirés pen-
dant la guerre civile, mais, ce faisant, il
donne aussi l'illusion qu'il a choisi d'ins-
taurer une transition politique et de tourner
la page de la violence. Toutefois, l'entre-
prise, qui s'est inspirée de l'expérience
sud-africaine, présente de nombreuses
différences avec cette dernière : il ne s'agit
ici ni de rechercher la vérité, ni de rendre la
justice, mais surtout de montrer que le pays
s'inscrit à nouveau dans la normalité.

Cette politique a fini par mécontenter
tout le monde. Les islamistes repentis
considèrent que ce que leur accorde la
loi est très insuffisant, tandis que, pour
les autres, cette banalisation de la vio-
lence et ces concessions scandaleuses ont
permis à des groupes de se reconstruire
et de s'inscrire dans le djihad globalisé,
à l'instar du Groupe salafiste pour la

prédication et le combat (GSPC) allié à
Al-Qaida depuis 2007.

Les attentats d'Alger en 2007, qui
visaient des bâtiments publics, ont ainsi
relancé le débat sur l'efficacité de la récon-
ciliation nationale. Mais, en luttant contre
le djihad, Abdelaziz Bouteflika est devenu
le rempart contre l'islamisme radical et
donc un acteur indispensable et averti dans
la lutte mondiale contre ce phénomène.

Qu'il soit implicite ou explicite, le sou-
tien des pays occidentaux lui était désormais
acquis et, lorsqu'il a décidé de modifier
la Constitution pour obtenir un troisième
mandat, toute opposition à son action aurait
paru incongrue et irresponsable.

Au plan intérieur, si les relations du
chef de l'État algérien avec les militaires
ont été scandées de crises, le pacte qui les
liait n'a pas été rompu pour autant. Ses
fondements ont été malgré tout globale-
ment respectés. Le président Bouteflika a
redoré l'image du pays à l'étranger, assuré
l'impunité des généraux, mis en place un
grand chantier économique. Malgré les
limites de la réconciliation nationale, la
violence a nettement diminué puisque les
islamistes radicaux qui se revendiquent
d'Al-Qaida ne tiennent plus que quelques
maquis à l'Est. Le projet d'amendement
de la Constitution, annoncé le 30 octobre
2008, a été approuvé par le Parlement deux
semaines plus tard.

Le président Bouteflika disposait donc
de nombreux atouts pour reconduire son
mandat : son bilan n'était pas négatif même
s'il n'a nullement conduit de réformes, le
pacte de non-agression passé avec les hauts
gradés de l'armée n'a pas été rompu et il se

présentait comme le candidat de la paix et le rempart naturel contre le chaos.

À cela s'ajoute le fait que ses rivaux ne disposaient ni de l'appareil d'État, ni de la logistique d'un grand parti politique populaire. Si elle avait les moyens d'exister, l'opposition n'avait pas les ressources financières et institutionnelles pour constituer une vraie rivalité. En outre, contrairement au FIS dans les années 1990, elle n'a pas réussi à produire un discours alternatif mobilisateur et s'est cantonnée dans un rôle de dénonciation.

Les principaux partis d'opposition se sont retranchés dans le boycott et la campagne s'est alors déroulée dans un contexte totalement insolite. Face à des compétiteurs insignifiants, à l'exception d'une femme au verbe haut, la trotskiste Louisa Hanoun, Abdelaziz Bouteflika avait toutes les chances d'être réélu. L'enjeu de cette élection résidait dès lors dans la participation. Or elle fut de 74,11 %, c'est-à-dire très supérieure à celle qui était attendue. Ce taux suscite d'ailleurs des doutes compte tenu de la faible affluence observée dans les bureaux de vote.

Si l'élection présidentielle d'avril 2009 n'a donné lieu à aucun bouleversement, elle est néanmoins riche d'enseignements : d'une part, les élections ne constituent pas l'instrument du changement politique ; d'autre part, en dépit des discours sur la bonne gouvernance et la nécessité d'une

transition, le maintien du système et du personnel politique est validé pour cinq ans en Algérie.

Par ailleurs, en présentant l'immobilisme comme la seule alternative au chaos, on ne laisse aucun espace aux Algériens qui sont tentés par le changement, le développement et l'ouverture. Les perspectives sont rares pour les jeunes, d'où le nombre élevé de ceux qui, au péril de leur vie, tentent régulièrement de gagner l'Europe ; d'autres encore fuient cette « mal-vie » dans un pays qui regorge de richesses pour venir grossir les réseaux du GSPC.

K. M.-F.

Pour en savoir plus

Bouhou, K. (2009), « Réformes économiques en Algérie : un goût d'inachevé », *Politique étrangère*, n° 2/2009.

Hachemaoui, M. (2009), « Permanences du jeu politique en Algérie », *Politique étrangère*, n° 2/2009.

Martinez, L. (2009), *Maghreb : vaincre la peur de la démocratie*, Paris, IES-UE, « Les Cahiers de Chaillot », n° 115, avril.

Mohsen-Finan, K. (dir.) (2002), *Algérie : une improbable sortie de crise ?*, Paris, Ifri, « Note de l'Ifri » n° 37.

Moussaoui, A. (2007), « La réconciliation entre espoirs et malentendus », *Politique étrangère*, n° 2/2007.

Stora, B. (2009), « Algérie/France. L'histoire comme enjeu politique », in *RAMSES 2009*, Paris, Ifri.

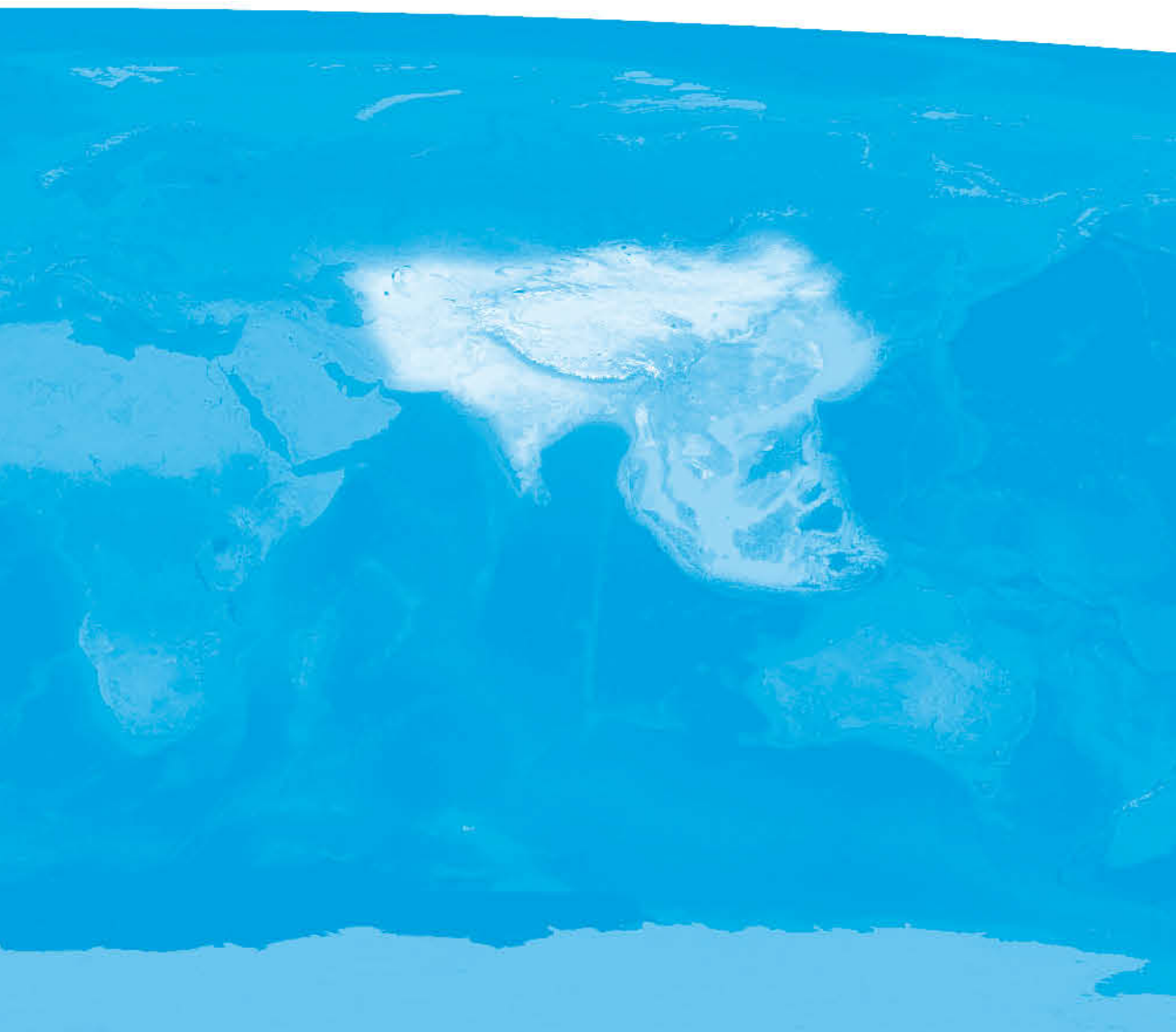
L'Asie dans la tempête globale	195
Encadré : Corée du Nord	198
Chine	200
Japon	204
Inde	209
Encadré : L'accord nucléaire indo-américain	214
Asie de l'Est	215



6

Asie

Sous la direction de Valérie Niquet



Asie

Dans la tempête globale

En 1997, la « crise asiatique » avait permis de relativiser le concept de « valeurs asiatiques », opposé à l'universalisme des valeurs démocratiques occidentales, avancé par les tenants d'un autoritarisme supposé plus « efficace ». La crise de 2008 est venue mettre à bas une autre illusion, celle du découplage entre une Asie en pleine croissance, se suffisant à elle-même, et un Occident touché de plein fouet par la récession.

Si les économies asiatiques sont de plus en plus intégrées, en ultime ressort elles demeurent totalement dépendantes des grands marchés occidentaux. De ce fait, ce n'est pas l'Asie émergente, dont le pouvoir d'achat reste limité en dépit des masses démographiques impliquées, qui pourra sauver le monde, mais bien le marché des grands pays développés, qui pourrait demain, s'il repart, relancer le modèle de croissance qui a fait la fortune de l'Asie. C'est là que se situe le principal défi posé aux pays asiatiques, écartelés entre les exigences de rééquilibrage dont les effets ne pourront se faire sentir qu'à long terme, et la nécessité d'adopter des mesures de court terme, seules garantes du maintien d'un niveau suffisant de stabilité sociale.

Les incertitudes chinoises

Avant même que les effets pervers de la crise ne se fassent sentir, la Chine, locomotive de la croissance en Asie, avait été confrontée à un certain nombre d'impacts négatifs directement liés au degré croissant d'intégration de son économie au système international. Les problèmes de qualité et plus généralement d'application des normes internationales se posent avec acuité pour un régime qui poursuit sa quête de puissance tout en hésitant à mettre en œuvre des réformes politiques aux conséquences difficilement prévisibles.

Alors que l'année 2008 aurait dû être celle du triomphe de la République populaire de Chine (RPC), avec l'organisation des Jeux olympiques, c'est au contraire un sentiment de frustration et d'incertitude qui l'emporte, que la crise économique de 2009 ne fait qu'amplifier.

Au-delà des enjeux économiques et financiers, les perspectives sur la scène internationale sont également moins brillantes pour Pékin, en dépit d'un discours très offensif de la part des autorités. L'échec du dialogue à six, face à une Corée du Nord qui a choisi de défier autant la RPC que la communauté internationale, vient relativiser la validité d'une politique chinoise cherchant avant tout l'apaisement. Aux États-Unis, l'arrivée au pouvoir du président Barack Obama et de sa *smart policy* pourrait donner une audience nouvelle à la puissance américaine, y compris auprès des pays émergents, rendant la stratégie d'influence de la RPC plus difficile à mettre en place.

Quel statut pour le Japon ?

Si la crise peut venir entraver la stratégie de puissance de la Chine, le Japon tente pour sa part de trouver sa voie sur la scène intérieure comme sur la scène internationale. Tokyo continue à peser d'un poids considérable au Fonds monétaire international (FMI) et dans les instances financières régionales qui se mettent en place ; mais son image de première puissance économique en Asie et deuxième dans le monde peine à se maintenir. Ceci contribue à réduire sa marge de manœuvre et sa capacité d'influence face au grand concurrent chinois.

Le Japon fait également face à des incertitudes politiques internes non levées dans l'attente des élections législatives qui auront lieu en 2009. Si le Parti libéral-démocrate (PLD), au pouvoir dans les deux chambres depuis 1955, paraît usé, les options offertes par le parti d'opposition, le Parti démocrate japonais (PDJ), demeurent très confuses. Frappé par la crise, le Japon tente de préserver un modèle social qui est pour une large part demeuré stable, même s'il n'a pas – encore – réussi à répondre à des interrogations essentielles portant sur les évolutions futures d'une société vieillissante, où les femmes aspirent à jouer un rôle mieux reconnu.

La crise pourrait toutefois stimuler l'émergence de solutions originales, nouveau modèle pour les sociétés développées, dans un Japon caractérisé aussi par une très grande ouverture à la recherche et à l'innovation.

Un nouvel élan pour le processus de régionalisation en Asie du Sud-Est ?

Les pays d'Asie du Sud-Est sont de leur côté pris, sans pouvoir véritablement réagir, dans la spirale infernale de la crise, renforcée dans leur cas par les effets de la régionalisation économique. Producteurs pour un marché chinois exportateur en dernier ressort, destinataires d'investissements directs étrangers (IDE) en chute libre, les pays d'Asie du Sud-Est, et notamment les plus développés d'entre eux, font face à une crise particulièrement grave. Les exportations de Singapour par exemple ont chuté de plus de 40 % au cours du premier trimestre 2009. La Thaïlande, confrontée à une grave crise politique qui menace les évolutions démocratiques du régime, est entrée en récession.

Paradoxalement, les pays traditionnellement mal « notés » de la région semblent moins touchés, à commencer par l'Indonésie, qui peut également s'enorgueillir de recevoir toutes les attentions d'une puissance américaine soucieuse de renouer des liens avec les grands pays musulmans d'Asie du Sud-Est, et où le président Obama a passé plusieurs années durant son enfance.

Mais la crise peut aussi jouer en faveur d'une accélération du processus de régionalisation. L'Association des nations du Sud-Est asiatique (ASEAN) demeure le cadre des différents projets mis en place pour faire face à la crise au niveau régional, dont l'initiative de Chiang Mai qui voit le Japon et la Chine rivaliser pour accroître leur participation financière.

Une Asie du Nord-Est toujours plongée dans la guerre froide

Dans le même temps, l'Asie du Nord-Est demeure soumise aux initiatives d'un régime nord-coréen que personne ne semble pouvoir contrôler. Mais cette question met surtout en évidence la persistance, comme le reconnaissent les Chinois eux-mêmes, d'un cadre conceptuel de guerre froide en Asie du Nord-Est. Pékin, qui demeure en dépit de tout le dernier allié de Pyongyang, hésite à totalement lâcher le régime de Kim Jong-il, au risque d'un bouleversement stratégique majeur dans la région, qui viendrait remettre en cause les « acquis » de la RPC dans la péninsule. Le Japon s'inquiète, mais ne dispose que de moyens limités après avoir interrompu quasiment tout échange commercial avec la Corée du Nord. Les États-Unis semblent pencher pour un attentisme potentiellement déstabilisateur face aux provocations nord-coréennes.

En Corée du Sud, les difficultés économiques viennent renforcer la crise de légitimité d'un nouveau président qui avait choisi la rupture avec son prédécesseur, en ce qui concerne tant les relations avec le régime nord-coréen que les liens avec les États-Unis. C'est ce message de défiance qu'a voulu faire passer la foule présente lors des obsèques de l'ancien président Roh Moo-hyun, qui s'est suicidé après avoir été accusé de corruption en mai 2009.

L'Inde, foyer de stabilité en Asie du Sud ?

Paradoxalement, en dépit de la crise et de ses conséquences en termes de croissance, l'Inde apparaît comme un îlot de relative modération politique et de stabilité. Le succès des élections a démontré la légitimité de la démocratie indienne malgré les graves tensions auxquelles le pays a été soumis après les attentats très meurtriers de Bombay.

Alors que la relative modestie de la croissance indienne interdisait à New Delhi d'imposer son image de superpuissance émergente sur la scène internationale face à la Chine, le modèle de croissance indien, beaucoup moins dépendant des marchés extérieurs, apparaît comme moins sujet aux fluctuations de l'économie mondiale. On constate une convergence des taux de croissance indien et chinois dans les prévisions pour l'année 2009, qui pourrait bénéficier à l'image de l'Union indienne sur la scène internationale. À ce titre, le rééquilibrage des relations avec les États-Unis devrait se poursuivre dans un contexte régional qui demeure très difficile.

Outre les spécificités nationales, les conséquences de la crise en Asie imposent la remise en cause de modèles trop longtemps oublieux des exigences d'un véritable développement, au-delà d'une course effrénée à la croissance. Dans l'ensemble de la région, c'est la réponse aux attentes de la population, en matière sociale notamment, qui pourrait ouvrir la voie à une nouvelle période de croissance plus équilibrée et faire de l'Asie un véritable recours pour le reste du monde.

Valérie Niquet

Corée du Nord. La stratégie du bord du gouffre

Depuis le début de l'année 2009, la stratégie de Kim Jong-il est de se tenir sur le terrain de la menace, en brandissant sans relâche la perspective d'un affrontement. Les démonstrations de force qui accompagnent ce discours belliciste ont habilement mis en lumière le potentiel déstabilisant du régime : lancement d'un engin spatial – vraisemblablement un missile *Taepodong* – le 5 avril, explosion nucléaire souterraine le 25 mai, tirs de missiles de courte portée les jours suivants, nouvelle menace de lancement de missile balistique intercontinental début juin...

- **L'apparente cohésion de la communauté internationale.** On se souvient qu'après l'essai nucléaire de 2006, l'Administration Bush avait cédé à la pression internationale et notamment aux objurgations chinoises en adoptant une ligne plus souple et en revenant progressivement à des négociations bilatérales. Au final, cette flexibilité diplomatique, qualifiée par certains observateurs de complaisance et incarnée en la personne du négociateur américain Christopher Hill, n'a pas permis de déboucher sur un accord satisfaisant. Le président Barack Obama, averti par cet échec, ne semble pas vouloir prendre le risque de remettre en cause sa stratégie de non-prolifération nucléaire – notamment aux yeux de l'Iran. Son choix en faveur d'une action coordonnée à travers l'adoption le 12 juin 2009 de la résolution 1874 du Conseil de sécurité est pour l'heure la seule option réaliste qui s'offre à lui. L'Administration américaine n'a pas pour autant renoncé à faire passer des messages à la Corée du Nord en usant du canal chinois.

Contre toute attente, l'attitude chinoise a été très ferme, dissimulant mal l'agacement des autorités devant les initiatives de plus en plus provocantes d'un allié qu'elles

ne contrôlent plus que difficilement. Pékin a ainsi appelé Pyongyang à « cesser toute action susceptible d'envenimer la situation », reprenant en cela le ton adopté lors du premier essai nord-coréen de 2006.

Si elle n'est pas à écarter, l'hypothèse d'un retour à des négociations multilatérales dans le cadre du dialogue à six n'apparaît guère pertinente dans l'immédiat. En permettant la reprise d'un dialogue apaisé, cette option éviterait pourtant à chacun des protagonistes de « perdre la face ». La Corée du Nord s'y prépare à sa façon : elle a, comme à son habitude, placé le seuil des négociations assez haut en mettant en avant ses capacités nucléaires et balistiques. Aux yeux de ses dirigeants, la puissance militaire constitue en effet le seul outil diplomatique dont le pays dispose pour préserver son indépendance et garantir sa survie. Cependant Pyongyang suit un schéma de « montée aux extrêmes » inhabituel et le régime semble engagé dans un engrenage de surenchère dont l'objectif final pourrait dépasser la recherche d'un dialogue bilatéral avec les États-Unis. Son isolement grandissant et son refus de tout dialogue apparaissent des plus inquiétants.

- **Le recours à une diplomatie « confrontationnelle ».** Cette stratégie nord-coréenne s'accompagne d'une déconstruction méthodique de l'architecture normative qui régit ses relations à l'international : dénonciation récurrente du Traité de non-prolifération (TNP), du cadre de négociations du dialogue à six, annulation unilatérale des accords passés avec Séoul, suspension des activités de la zone industrielle de Kaesong, rejet du régime d'armistice établi depuis 1953, etc. D'ordinaire, les séquences de menaces enclenchées par Pyongyang ont pour objet de capter l'attention de ses

Corée du Nord. La stratégie du bord du gouffre (suite)

interlocuteurs afin de négocier en ayant imposé son agenda et ses priorités stratégiques (normalisation des relations avec les États-Unis, octroi de garanties de sécurité). Parvenir à un accord signifie alors l'acceptation par l'autre partie de ses propres exigences.

Le régime semble développer un schéma stratégique différent qui renouvelle le triptyque classique provocations/sanctions/discussions. L'actuelle approche nord-coréenne consiste à transformer un environnement diplomatique instable en une situation de quasi-guerre, en poussant les tensions à l'extrême. La Corée du Sud, objet ciblé du courroux de Pyongyang depuis l'annonce de l'adhésion de Séoul à l'Initiative de sécurité contre la prolifération (PSI) le 27 mai 2009, a relevé son niveau d'alerte militaire, tout comme le Japon.

- **La question de la succession.** La superposition d'une crise de succession à la crise nucléaire constitue un élément de complexification supplémentaire. Le contexte créé par l'accident vasculaire de Kim Jong-il et le choix du plus jeune de ses fils, Kim Jong-un, dont on sait peu de chose, comme dauphin éventuel, suscitent des interrogations. Il relance les supputations sur les luttes de factions internes au régime et le poids des militaires dans l'accélération de la crise en cours.

Le slogan « l'Armée en premier » popularisé par Kim Jong-il et l'allocation du

tiers des ressources du pays à l'entretien de capacités militaires révèlent la place privilégiée qu'occupent les hauts responsables militaires au sein du régime. Ce statut a été renforcé par la prise d'influence des 12 membres de la Commission de défense nationale (CDN) sur l'Assemblée populaire suprême et les instances du Parti des travailleurs, relégués à un rôle de chambres d'enregistrement. Proches du pouvoir, les militaires en sont devenus le principal pilier. Ils incarnent la faction des « conservateurs » face à celle des « réformateurs », composée de technocrates. À ce titre, Kim Jong-un devra acquérir une légitimité dont il apparaît actuellement dépourvu au sein de l'appareil militaire. Son absence de lien avec la CDN est surprenante et confirme la perception d'une désignation à la succession non préparée. Tout au plus peut-il représenter une filiation dynastique et, le cas échéant, perpétuer symboliquement la lignée de Kim Il-sung, héros fondateur de la Corée du Nord, dans le cadre d'une gestion collégiale du pouvoir par la CDN. Le choix de l'escalade arrêté par Kim Jong-il pourrait ainsi être destiné à donner des gages à l'aile dure des militaires, afin de consolider une base de soutien pour appuyer la transition successorale en cours et permettre au régime de se pérenniser.

M. P.-D.

Chine

Confirmer la légitimité du régime et la puissance de la nation

Les Jeux olympiques (JO) de Pékin d'août 2008, qui devaient prouver à l'ensemble de la population chinoise et au reste du monde le succès de 30 années de politique d'ouverture et de réformes, ont été troublés par la gestion politique et médiatique du tremblement de terre meurtrier du Sichuan et du soulèvement tibétain. Au lendemain de ces Jeux, l'image d'un pays tendant vers la réussite économique et l'harmonie sociale a encore été ternie par des incidents à l'intérieur ou à l'extérieur de ses frontières. Face aux dysfonctionnements, le régime cherche à confirmer sa légitimité interne et la puissance du pays sur la scène internationale, chacun de ces deux objectifs venant soutenir l'autre.

Un modèle de développement mis à mal

En 2008-2009, plusieurs événements sont venus souligner les dérèglements d'un développement économique rapide et inégalitaire.

- **Scandale alimentaire.** Le scandale du lait contaminé à la mélamine a éclaté le 12 septembre 2008. Six bébés sont morts suite à la consommation de produits laitiers dérivés et plus de 290 000 autres ont souffert de problèmes urinaires. Des messages d'alerte circulaient pourtant depuis des mois. Comme dans le cas du sida au milieu des années 1990 ou dans celui plus récent du syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS),

le gouvernement a réussi à retenir l'information à l'approche des Jeux olympiques. Ce drame a soulevé de nombreux débats, allant des insuffisances du système de contrôle de la qualité à la corruption des autorités locales et au droit à l'information.

L'ampleur des commentaires et l'indignation exprimée sur les forums de discussion sur Internet ont obligé les dirigeants à reconnaître la responsabilité du gouvernement. Si deux hommes ont été par la suite condamnés à la peine de mort, ce scandale souligne toutefois la difficile mise en place d'un État de droit. Des plaignants et des avocats ayant proposé leurs services aux victimes ont en effet subi des pressions et, plutôt que de recourir au système juridique, les autorités locales ont souhaité négocier des compensations. Tout cela ramène à la question de la légitimité du régime et de sa capacité à garder le contrôle sur les niveaux inférieurs du pouvoir politique.

- **Impact social de la crise financière.**

Le ralentissement économique en Chine est sensible. La croissance a diminué pour atteindre 9 % en 2008 (contre 13 % en 2007) et les autorités annoncent des chiffres d'environ 6,5 % pour 2009. Le dynamisme économique repose essentiellement sur les exportations et ce sont précisément les secteurs exportateurs (industrie textile ou du jouet) qui se sont effondrés. Les conséquences de la fermeture de dizaines de milliers de petites ou moyennes entreprises, notamment le licenciement de

millions de personnes, imposent au pays de repenser son modèle de développement. Dans les villes, le taux de chômage est en hausse et s'élèverait à 4,3 %, mais selon les estimations prenant en compte les travailleurs migrants, il dépasserait 10 %. À ce chômage s'ajoute le désœuvrement des *nongmingong* (les ouvriers venus des zones rurales ou travailleurs migrants) retournés dans leur région d'origine. Selon les estimations officielles, plus de 15 % d'entre eux (soit plus de 20 millions) ont regagné les campagnes fin 2008-début 2009, alourdissant le poids de la surpopulation dont souffrent ces zones, une des raisons principales de la pauvreté rurale.

- **Réduire les inégalités.** Le retour des migrants dans des zones souvent peu dynamiques a confirmé la nécessité de passer à une nouvelle étape dans la réforme rurale et de répondre aux inégalités de développement et de richesse entre les villes et les campagnes chinoises. Même si le vrai problème réside dans l'application des directives et des lois, la question de la pauvreté rurale est de plus en plus présente dans les débats, comme lors du troisième plénum du XVII^e congrès du Parti communiste chinois (PCC) en octobre 2008. En outre, le premier document de travail officiel du Conseil d'État pour 2009, traditionnellement consacré aux priorités politiques des autorités centrales, concernait les problèmes ruraux et argumentait en faveur du développement de l'agriculture et des revenus agricoles.

Grands événements et commémorations : les contradictions de l'ouverture

- **L'après-JO.** L'année 2008 aura avant tout été marquée par l'organisation à Pékin

des Jeux olympiques, dans un contexte tendu (voir *RAMSES 2009*) qui a terni l'aura que les autorités comptaient tirer de l'événement au niveau tant interne qu'international. Les infrastructures de haute technologie ont confirmé la place présente et à venir de la Chine dans le secteur industriel, voire dans celui de la recherche, alors que la spectaculaire cérémonie d'ouverture rappelait l'importance et l'ancienneté de la civilisation chinoise. Toutefois la tenue des Jeux a également été l'occasion de rappeler la capacité de Pékin à étouffer toute forme d'opposition au régime. Les régions pouvant abriter des groupes indépendantistes (Tibet et Xinjiang en premier lieu) ont été placées sous haute surveillance et la censure imposée aux médias a été renforcée.

- **Les commémorations en soutien à la solidarité et à la grandeur du pays.** Le 18 décembre 2008, le président Hu Jintao a présidé une cérémonie pour célébrer les 30 ans du lancement de la politique de réformes et d'ouverture engagée par Deng Xiaoping en 1978. Il a souligné les succès économiques du pays, tout en insistant sur le chemin qui reste à parcourir pour réduire les inégalités, et a réaffirmé la volonté de poursuivre les réformes, de privilégier la stabilité du pays et de ne pas copier le modèle politique occidental.

Le gouvernement a fêté en grande pompe les 60 ans de la création de la marine de l'Armée populaire de libération (APL), lors d'une parade le 23 avril 2009 dans le port de Qingdao présentant pour la première fois des sous-marins nucléaires. Pour un pays généralement discret sur sa politique de défense, cette commémoration est apparue comme une affirmation devant l'opinion publique nationale et

internationale du dynamisme et de la puissance de la nation.

Les multiples cérémonies organisées un an après le tremblement de terre du 12 mai 2008 dans la province du Sichuan ont également eu pour rôle de souligner la grandeur et l'unité du pays. Placées sous le thème du renouveau (*chonghui, chongjian, chongsheng* : retourner, reconstruire, revivre), les nombreuses commémorations, publications et émissions télévisées ont mis en scène la solidarité du pays.

En termes d'image et de légitimité du régime, la commémoration la plus sensible sera celle de la fondation par Mao Zedong de la République populaire de Chine (RPC) le 1^{er} octobre 1949, il y a donc 60 ans.

- **Les anniversaires passés sous silence.**

L'année 2009 est ponctuée d'autres anniversaires que le régime tente de passer sous silence. Il s'est agi tout d'abord de contrôler la situation au Tibet un an après les soulèvements du 14 mars 2008. Les autorités n'ont pas relâché leur campagne interne d'information (ou de désinformation), le dialogue avec les représentants en exil du Tibet est resté bloqué et les déplacements du dalaï lama à l'étranger ont fait l'objet de négociations délicates. Les 90 ans du Mouvement du 4 mai 1919 sont également passés inaperçus, les autorités ayant voulu éviter des manifestations ultra-nationalistes. Enfin, et il s'agit là évidemment de l'événement le plus sensible, 2009 marque le 20^e anniversaire des incidents de la place Tiananmen. Même si Pékin parle aujourd'hui de « libération de la pensée », les réformes politiques destinées à faire évoluer le système de parti unique et à élargir la liberté d'expression restent très en

retard. La mobilisation de 1989 continue à hanter le régime soucieux de sa pérennité. L'efficacité avec laquelle un appel collectif en faveur de la démocratisation a été effacé de la Toile chinoise en décembre a montré la vigilance de Pékin. Cette « Charte 08 », en référence à la Charte 77 des dissidents tchécoslovaques, a été signée par 303 intellectuels chinois et publiée sur Internet le 10 décembre 2008. Plusieurs signataires ont été interrogés et étroitement surveillés et la Charte a fait l'objet d'une censure même si de nombreux blogs et forums ont pu y faire référence. Plus de 1 000 citoyens de milieux très divers l'ont signée.

Confirmation du poids de la Chine sur la scène internationale

- **Intransigeance dans les relations extérieures.** La Chine n'a pas hésité à entrer en conflit avec l'Europe ou les États-Unis lorsqu'elle a considéré qu'ils faisaient preuve d'ingérence dans ses affaires intérieures. Ainsi, les vives tensions entre Paris et Pékin durant le premier semestre 2008, suscitées par les commentaires occidentaux sur la gestion chinoise des soulèvements au Tibet, ont conduit la Chine à reporter un sommet sino-européen prévu le 1^{er} décembre à Lyon. Pékin souhaitait protester contre la décision du président Nicolas Sarkozy (la France assurant la présidence du Conseil de l'Union européenne) de rencontrer le dalaï lama, considérant que Paris interférerait dans ses affaires intérieures.

La question de la délimitation des eaux territoriales en mer de Chine du Sud entre les cinq pays riverains était en suspens.

La présence d'un bâtiment américain au large de ses côtes a servi de prétexte pour réaffirmer la souveraineté chinoise dans la zone. Pékin a protesté officiellement, accusant les États-Unis de conduire des activités d'espionnage. Washington a pour sa part répliqué que son bâtiment naviguait dans des eaux internationales. De même, alors que les négociations avec le Japon quant à l'exploitation des ressources de gaz en mer de Chine de l'Est avaient abouti à un accord signé le 18 juin 2008, Pékin a campé sur ses positions et les questions de l'appartenance des Diaoyu-Tai (îles Senkaku en japonais) et du tracé d'une ligne de partage des eaux n'ont pas avancé.

• **Un acteur international actif et reconnu.** La Chine s'est par ailleurs montrée particulièrement active en matière de coopération internationale, afin d'affirmer son statut de puissance régionale et mondiale. En août 2008, le président Hu Jintao s'est rendu au sommet de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) à Douchanbé. En octobre 2008, Pékin a accueilli le septième Sommet Asie-Europe (ASEM). En janvier 2009, la Chine a envoyé des navires vers la Somalie afin de participer aux efforts internationaux de lutte contre la piraterie ; en avril, elle a participé au sommet de l'ASEAN+3 et, début mai, le quatrième Forum de coopération Chine-Afrique (FOCAC) s'est tenu en Égypte.

L'attention portée à la Chine dans le contexte de la crise mondiale et les

sollicitudes dont elle a fait l'objet ont montré que Pékin est devenu un acteur incontournable dans le club des grandes puissances. Le rôle central accordé à la Chine lors du G20 du 2 avril à Londres, en duo avec les États-Unis du président Barack Obama, a renforcé cette impression. Elle était arrivée avec des positionnements forts marquant une affirmation de sa place dans les négociations internationales. À la suite de ce sommet, le concept controversé d'un G2 a commencé à circuler pour désigner des rencontres sino-américaines dépassant les simples négociations bilatérales.

Sur le plan intérieur, tout nouvel incident questionne la viabilité du système politique. Le gouvernement a mené une politique double : fermeté et répression d'une part, prise en compte des déséquilibres et promesses d'autre part. Sur la scène internationale, la Chine semble avoir accepté de jouer un rôle croissant étant donné son poids économique et son intense activité diplomatique.

H. L. B.

Pour en savoir plus

Human Rights Defenders (2007), *Journey to the heart of Internet censorship*, <www.rsf.org/IMG/pdf/Voyage_au_coeur_de_la_censure_GB.pdf>.

Niquet, V. (2009), « L'action politique en Chine, de la prise de décision à la réalisation », *Asie.Visions* n° 14, mars.

Japon **Le bateau ivre**

Avec un recul du produit intérieur brut (PIB) de plus de 15 % en mars, une baisse record de 99 % de l'excédent commercial et des prévisions de croissance pour 2009 estimées entre - 6,5 et - 7,5 %, le Japon est le pays industrialisé le plus durement touché par la crise financière internationale. La récession économique dans laquelle est entré l'archipel au cours du quatrième trimestre 2008 s'annonce comme la plus grave de l'après-guerre.

Jusqu'en octobre, l'économie japonaise paraissait pourtant relativement épargnée, ses grands groupes bancaires semblant même prendre leur revanche sur la décennie perdue des années 1990. Le rachat des actifs de Lehman Brothers en Asie et de certaines de ses activités en Europe et au Moyen-Orient par le groupe Nomura ainsi que l'acquisition de 20 % de Morgan Stanley par Mitsubishi UFJ en constituaient les symboles éclatants. On croyait alors que le Japon, avec l'Asie, sortirait grandi de la tourmente qui emportait les autres pays industrialisés. Toutefois, dès la fin octobre, la crise du crédit a frappé par ricochet les exportations japonaises et fait vaciller la deuxième puissance économique mondiale.

Exportations : le moteur de la croissance japonaise en panne

Le système bancaire japonais, échaudé par l'explosion de sa propre bulle financière en 1990, n'a pas cédé aux sirènes des produits

risqués. C'est donc l'économie réelle qui a été exposée le plus durement aux conséquences de la crise mondiale.

La crise du crédit s'est traduite par une baisse vertigineuse de la demande de biens nippons à l'étranger (- 46 % en janvier, - 50 % en février, - 46 % en mars). Ce phénomène a été considérablement amplifié par la forte appréciation du yen (+ 30 % en moyenne depuis le début de la crise). Or le modèle de développement japonais repose sur la production et l'exportation de biens d'équipement. La dépendance vis-à-vis des ventes à l'étranger (20 % du PIB contre 8 % aux États-Unis) s'est d'ailleurs accrue depuis 2003, pour atteindre 65 % du PIB. Dans le même temps, la faiblesse de la demande intérieure accentue la fragilité de l'économie japonaise face aux retournements de la conjoncture mondiale.

Le bas niveau de la consommation, qui s'est accentué durant la dernière décennie marquée par les réformes libérales de l'ancien Premier ministre Junichiro Koizumi, s'explique par le manque de confiance de la population japonaise, confrontée à la diminution régulière de son pouvoir d'achat et à la précarisation des emplois, devenus la variable d'ajustement de la production. Le vieillissement de la population et le taux d'épargne élevé des ménages expliquent également cette consommation languissante.

Le fort recul de la demande extérieure a provoqué l'effondrement de la production

industrielle (- 34,2 % en mars 2009, contre - 23 % pour l'Allemagne). Les secteurs de l'automobile et de l'électronique sont particulièrement touchés. La production automobile a ainsi chuté de 57 % en février, répondant à une baisse des exportations de l'ordre de 70 %. La dévalorisation de leurs actions est un facteur supplémentaire qui explique que les grands groupes industriels ont annoncé des déficits historiques (8 milliards de dollars de pertes pour Hitachi, 4,4 milliards de dollars pour Toyota). Les sous-traitants ont subi de plein fouet le contrecoup de la crise : chaque mois depuis début 2009, plus de 1 000 petites et moyennes entreprises (PME) se déclarent en faillite.

Un impact social important

Le freinage brutal de la production a provoqué des licenciements massifs, affectant en priorité les emplois précaires (temps partiels, intérimaires, contrats à durée déterminée) qui représentent plus d'un tiers des postes. Les conséquences d'un licenciement sont dramatiques pour ces travailleurs fragiles : chassés sans préavis de leur emploi et bien souvent du logement qui lui était attaché, ils n'ont qu'un accès limité à l'assurance chômage.

Plus de 125 000 emplois auraient donc été supprimés depuis le début de la crise et le taux de chômage, autour de 4 % en 2009, pourrait atteindre 5,5 % en 2010 selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Les chiffres des suppressions de postes par groupe sont démesurés : ils s'élèvent à 20 000 pour Nissan et pour NEC, 15 000 pour Panasonic, 10 000 pour Pioneer, 8 000 pour Sony et 7 000 pour Hitachi.

Ces vagues de licenciements semblent sonner le glas du modèle d'intégration sociale à la japonaise, mis à mal depuis une dizaine d'années par la dérégulation du marché du travail. Les nouveaux chômeurs sont aujourd'hui considérés comme les victimes d'un système dérégulé, dans lequel ni l'État ni les grandes entreprises ne sont plus en mesure de protéger les employés du licenciement et de la précarité.

Le village de tentes regroupant 500 chômeurs sans-abri, installé au parc Hibiya au centre de Tokyo durant les vacances d'hiver, a symbolisé cette détresse de masse. De nombreuses associations et syndicats se sont mobilisés pour pallier le manque de services publics et apporter à ces personnes conseil et assistance.

Autre conséquence de la crise, Tokyo a proposé aux migrants brésiliens et péruviens d'ascendance nippone, invités dans les années 1990 à occuper les emplois délaissés par les Japonais (plus de 360 000 personnes dans le secteur du bâtiment notamment), un aller sans retour vers leur pays d'origine ainsi qu'une indemnité financière. Cette décision à courte vue, reflétant la gravité de la situation sur le marché de l'emploi, pourrait priver le pays d'une main-d'œuvre précieuse dans les prochaines années alors que sa démographie est déclinante.

Plans de relance et stratégie de sortie de crise

Tirant les leçons de la décennie perdue, Tokyo a multiplié les plans de relance dès les prémices de la crise. Trois trains de mesures ont été annoncés durant le second semestre 2008 (août, octobre, décembre),

complétés en avril par une rallonge sur le budget 2009.

Pour un montant total de 715 milliards d'euros, les plans de relance s'attachent principalement à soutenir le secteur financier à travers des injections de fonds dans les banques régionales et le rachat d'actions détenues par les banques. Il s'agit également de permettre le refinancement des entreprises avec des garanties de crédits consentis aux PME. Cet effort a été soutenu par la Banque du Japon qui a ramené son taux directeur à 0,1 % et a offert des liquidités à travers l'acquisition de billets de trésorerie, d'obligations de sociétés et d'obligations d'État.

Les mesures budgétaires visant à relancer la demande intérieure représentent 2 % du PIB et se sont notamment traduites par un soutien à l'investissement privé pour l'acquisition d'équipements économes en énergie et la distribution controversée de chèques aux ménages (pour 16 milliards d'euros, soit environ 95 euros par personne).

Le gouvernement de Taro Aso a présenté sa stratégie de sortie de crise, reposant sur une vision à moyen terme de la croissance et privilégiant trois orientations : renforcer la recherche et le développement en matière de technologies environnementales afin de créer une société à faibles émissions de carbone ; investir dans la santé et la longévité ; enfin développer l'industrie du tourisme et de la culture. Il espère ainsi créer 2 millions de nouveaux postes en trois ans.

Ces plans de relance vont amortir la récession au prix d'un endettement budgétaire record, qui devrait atteindre les 200 % du PIB en 2010. Les économistes estiment

toutefois que ces mesures n'auront qu'un effet marginal, insuffisant pour poser les bases d'une nouvelle croissance. La question du modèle de développement nippon est donc posée. Le Japon doit désormais rééquilibrer les moteurs de sa croissance, en stimulant la demande intérieure. Pour cela, il doit consentir à mettre en place des réformes nécessaires mais constamment reportées, comme ouvrir le pays à la main-d'œuvre immigrée et favoriser la carrière professionnelle des femmes.

La crise politique perdue alors que les élections se profilent

La démission surprise du Premier ministre Yasuo Fukuda le 1^{er} septembre 2008 a suivi d'un peu moins d'un an celle de son prédécesseur Shinzo Abe. Les deux Premiers ministres ont souffert des mêmes maux : un manque de popularité criant, lié pour Shinzo Abe à un agenda politique trop éloigné des préoccupations des Japonais, et pour Yasuo Fukuda à son incapacité à mettre en œuvre des réformes structurelles face à une opposition politique très déterminée. Le scénario s'est répété avec le gouvernement de Taro Aso, ancien ministre des Affaires étrangères, plus connu pour ses dérapages verbaux que pour ses capacités à articuler une politique cohérente. Celui-ci n'a pu redresser la cote d'amour du Parti libéral-démocrate (PLD), la popularité de son gouvernement dégringolant rapidement pour finalement se maintenir autour de 20 % en février 2009. Dans ce contexte, et sous le prétexte de gérer « la crise du siècle », Taro Aso a constamment repoussé la tenue d'élections législatives anticipées, pourtant évoquées dès novembre. Le parti d'opposition, le Parti démocrate du Japon

(PDJ), majoritaire à la Chambre haute et donné victorieux au prochain scrutin, a donc durci son action, mettant le gouvernement en difficulté sur plusieurs dossiers sensibles comme le renouvellement de la loi antiterroriste autorisant le déploiement des forces japonaises dans l'océan Indien en appui à l'opération « Liberté immuable ».

Dans ce contexte tendu, un scandale de corruption a éclaté début mars, mettant en cause Takanori Okubo, le secrétaire personnel d'Ichiro Ozawa, qui a accepté des donations illégales d'une compagnie de travaux publics. Le chef de l'opposition a dénoncé cette affaire opportune pour la majorité et qui pourrait avoir été politiquement téléguidée. Toutefois, désavoué par le public et critiqué au sein de son propre parti, Ichiro Ozawa a annoncé son départ le 11 mai. Il espérait ainsi préserver l'unité au sein du PDJ en vue des élections prévues en septembre. Il reste à voir si son nouveau président, Yukio Hatoyama, bras droit d'Ichiro Ozawa, sera en mesure d'emmener le parti aux élections dans de bonnes conditions. Il devra pour cela faire preuve de leadership, car les programmes politiques des deux partis se ressemblent beaucoup. Le PDJ se différencie toutefois par son souhait, sur le plan intérieur, de réformer l'administration et, sur le plan de la politique étrangère, d'instituer l'indépendance stratégique du Japon par rapport à son allié américain.

Une victoire du PDJ provoquerait un précédent, car la majorité des deux chambres législatives échapperait alors au PLD, au pouvoir depuis 1955. Plus qu'une alternance, c'est une véritable recomposition politique qui est attendue afin de réformer

le système politique japonais, aujourd'hui sclérosé, basé sur le clientélisme, la collusion d'intérêts et le maintien au pouvoir de « dynasties politiques ».

Trois opportunités de renforcer la présence du Japon sur la scène internationale

En octobre 2008, les États-Unis décident de retirer la Corée du Nord de la liste des États soutenant le terrorisme, au grand regret du Japon. Tokyo, qui conditionne sa participation au processus de dénucléarisation à la résolution de la question de ses citoyens kidnappés par Pyongyang dans les années 1970-1980, s'est retrouvé isolé au sein du dialogue à six. Le Japon a donc réagi très durement au tir de fusée nord-coréen du 5 avril 2009. Soulignant les dangers que faisait peser ce lancement pour sa sécurité nationale, Tokyo a mis en alerte pour la première fois les éléments du bouclier antimissile, élaboré avec Washington. Défendant une approche legaliste visant à obtenir la condamnation des tirs par une nouvelle résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, le Japon a dû par la suite se résoudre à soutenir une simple déclaration non contraignante du Conseil de sécurité, seule à même de gagner l'assentiment chinois et russe. Les alliés nippon et américain sont à nouveau apparus en décalage sur ce dossier, la jeune équipe de Barack Obama préférant se rallier au point de vue chinois et ne pas mettre en danger le dialogue à six.

Les autorités et les médias japonais avaient d'ailleurs observé avec circonspection la mise en place de l'Administration Obama, les démocrates américains étant

généralement considérés comme moins favorables au Japon que les républicains. Tokyo redoute également le tropisme chinois – réel ou supposé – des conseillers du président et la poursuite d’une politique d’ouverture envers la Corée du Nord.

Le Japon a cependant eu la primeur du premier déplacement à l’étranger de la secrétaire d’État Hillary Clinton, qui s’est habilement employée à rassurer son allié sur la place essentielle qu’il tenait dans la stratégie asiatique américaine, sans pour autant annoncer que Washington renoncerait à développer un partenariat avec le géant chinois.

La diplomatie de Barack Obama, recentrée sur les questions de sécurité non militaire et sur le multilatéralisme, rejoint les priorités traditionnelles de la politique étrangère japonaise. Le potentiel de coopération est donc important et pourrait permettre à la diplomatie nipponne de gagner en visibilité sur la scène internationale, notamment sur les dossiers du réchauffement climatique et de l’aide à la reconstruction post-conflit.

La crise économique a stimulé les initiatives régionales pour renforcer la coopération financière asiatique. Le Japon s’est montré particulièrement actif en réunissant de manière inédite, en décembre 2008, un sommet trilatéral avec la Chine et la Corée du Sud, qui a permis de renforcer les systèmes d’échange de devises et d’évoquer l’éventuelle création d’un fonds monétaire asiatique. Les trois pays ont également joué un rôle central dans la relance de

l’« initiative de Chiang Mai » qui vise à améliorer la coopération entre les banques centrales asiatiques. Tokyo a enfin promis de consacrer 17 milliards de dollars aux économies émergentes d’Asie touchées par la crise.

Malgré ses efforts, le Japon a été mal récompensé : le G20 de Londres a fait la part belle à la Chine, passant presque sous silence la contribution japonaise de 100 milliards de dollars au Fonds monétaire international (FMI), promise plusieurs mois auparavant. Par ailleurs, les rapprochements successifs avec Pékin et Séoul sur les questions économiques n’ont pas éclipsé les tensions récurrentes liées aux querelles historiques et territoriales.

Les prochains mois seront mouvementés pour le Japon, pris dans une tempête politique et économique. L’issue des élections et les orientations adoptées en conséquence détermineront si le pays est capable de redresser la barre et de procéder à une réforme en profondeur de son modèle national.

C. P.

Pour en savoir plus

Rapports de l’OCDE : *Oecd.org*.

Mission économique française au Japon : *Dgtpe.fr/se/japon*.

Site du ministère japonais de l’Économie, du Commerce et de l’Industrie : *Meti.go.jp/english*.

N.B. : Les chiffres s’entendent en rythme annualisé.

Inde

Pôle de stabilité en Asie du Sud

Dans les quelques mois qui ont précédé les élections législatives d'avril-mai 2009, l'Inde a connu à la fois une grave attaque terroriste à Bombay (près de 200 morts) qui a entraîné de fortes tensions avec le Pakistan, une recrudescence des activités violentes de la frange extrémiste de la mouvance hindouiste, la poursuite des attentats sporadiques organisés par les naxalistes dans les États de l'Est, l'exacerbation de la guerre civile au Sri Lanka qui trouble profondément la population tamoule du Sud, plusieurs suicides de paysans ruinés, et bien sûr le ralentissement économique dû à la crise mondiale. Si parler de pôle de stabilité dans ce contexte peut paraître paradoxal, c'est bien l'impression dominante qui prévaut au lendemain des résultats des élections indiennes. Ce sentiment s'appuie sur le succès du parti du Congrès qui garantit la continuité politique en Inde, laisse espérer un retour rapide à une forte croissance et prévient tout risque de politique étrangère aventureuse.

La stabilité politique

Les résultats des élections législatives ont surpris. On attendait un scrutin indécis, qui n'aurait pas départagé les deux coalitions nationales – l'Alliance unie et progressiste (UPA) conduite par le Congrès et l'Alliance nationale et démocratique (NDA) créée autour du Parti du peuple indien (BJP, nationaliste hindou) – et aurait

donné d'importantes marges de manœuvre aux partis extérieurs à ces coalitions, prêts à s'allier au plus offrant. Or, le Congrès a connu une victoire inespérée en obtenant 206 sièges (contre 145 aux élections de 2004) et la coalition qu'il dirige en a emporté 262 au Lok Sabha (Assemblée nationale) (contre 220), un chiffre proche de la majorité absolue qui est de 272 sièges. Il n'a eu aucune peine à franchir ce seuil grâce aux indépendants et aux petits partis, d'autant que, dès les résultats connus, plusieurs partis régionaux se sont précipités au secours de la victoire en s'engageant inconditionnellement à soutenir le nouveau gouvernement. Celui-ci s'est mis en place sous la direction de Manmohan Singh, reconduit au poste de Premier ministre. Le BJP et le Front de gauche sont les principaux vaincus de cette élection : le BJP a perdu 22 sièges (116 contre 138 en 2004) et sa coalition n'en a obtenu que 158 (contre 186). Le Front de gauche – dont la principale composante est le Parti communiste indien (marxiste, CPI[M]) qui gouverne les États du Bengale de l'Ouest et du Kerala et avait rompu avec le Congrès en juin 2008 – a, quant à lui, perdu plus de la moitié de ses députés (23 contre 59).

Les bons résultats économiques du gouvernement, malgré les effets de la crise mondiale de ces derniers mois, la popularité des programmes sociaux comme la Loi nationale sur la garantie

de l'emploi en zones rurales (NREGA) – qui garantit 100 jours de travail dans des programmes de travaux publics à tous les foyers ruraux dont un membre cherche un emploi – et l'annulation de la dette des exploitants agricoles, une stratégie risquée (mais qui s'est révélée payante) de maintien des candidats dans des circonscriptions où le rapport de force n'apparaissait pas en leur faveur ainsi que le retour massif du vote musulman vers le Congrès : telles sont les raisons de ce succès qui doit aussi beaucoup à la compétence et à l'honnêteté incontestables de Manmohan Singh, son candidat Premier ministre, à la popularité de Sonia Gandhi qui devient peu à peu la « mère de la nation », et à la campagne active et efficace de Rahul Gandhi, dont le statut de « prince héritier » est conforté. Ses adversaires ont aidé le Congrès : le BJP a été incapable de choisir entre une ligne hindouiste virulente et une ligne modérée, et l'opportunisme sans scrupule de la gauche et des partis régionaux, changeant d'alliances au gré des sondages et des rumeurs, a aliéné leurs électeurs. Le Congrès est ainsi apparu comme le seul parti garantissant à l'Inde un gouvernement stable, modéré et attentif au monde rural, largement majoritaire.

Trois enseignements principaux peuvent être tirés de ces élections :

- Le réflexe de « sortir les sortants » que l'on disait traditionnel n'a pas joué. Non seulement le Congrès et ses alliés ont été reconduits au niveau fédéral mais, dans les trois scrutins régionaux qui avaient lieu en même temps (Andhra Pradesh, Orissa et Sikkim), les majorités sortantes ont été réélues.

- La caste, l'ethnie et le populisme semblent avoir joué un rôle moins fondamental que dans le passé. Les responsables politiques qui ont basé toute leur campagne sur la caste n'ont pas obtenu des résultats convaincants alors que tous ceux qui présentaient un bon bilan ont permis à leur parti de progresser. Fait réconfortant, les candidats les plus corrompus ou qui faisaient l'objet de poursuites pénales ont souvent été battus, même si la situation est loin d'être satisfaisante (environ 150 députés élus sont poursuivis en justice, dont plusieurs pour meurtre). La prime semble avoir été donnée à la compétence.

- Le Congrès est peut-être en train de redevenir le « parti naturel de gouvernement » comme l'a dit Sonia Gandhi, mais il devra confirmer les bons résultats obtenus, particulièrement dans les grands États qui abritent la population parlant hindi (la *Hindi belt*). Il est encore trop tôt pour conclure que la tendance à la fragmentation de la classe politique en partis régionaux fondés sur la caste ou l'ethnie est définitivement enrayée. D'ailleurs, les voix additionnées des deux partis « nationaux », le Congrès et le BJP, sont loin de progresser. À 47,5 % de l'électorat, elles sont inférieures à celles de 2004 (48,1 %), les gains du Congrès étant moins importants que les pertes du BJP.

Le nouveau gouvernement aura une plus grande marge de manœuvre que le précédent qui, avant toute décision, devait s'assurer de l'accord de ses partenaires de l'UPA et du Front de gauche, qui s'était allié à la première pour contrer le maintien au pouvoir des hindouistes du BJP. Mais son orientation générale restera la

même : un réformisme modéré en économie qui devrait permettre un retour à une croissance plus rapide et une politique étrangère ferme mais mesurée.

Vers un retour à une croissance rapide ?

L'Inde a connu depuis la fin des années 1990 une accélération remarquable de son taux de croissance – 9 % par an entre 2004 et 2008 (le deuxième parmi les grandes économies mondiales après la Chine) –, ce qui en fait la quatrième économie mondiale en parité de pouvoir d'achat (PPA).

Sans être complètement épargnée par la crise mondiale, l'Inde a montré une résistance remarquable. Son taux de croissance pourrait remonter à 7 % en 2009-2010. Cette résistance s'explique par quatre facteurs :

- L'Inde est encore relativement peu intégrée à l'économie mondiale : les exportations de biens et de services ne constituent que 24,5 % du produit intérieur brut (PIB) – estimation du FMI 2008 ; en 2003, ce pourcentage n'était encore que de 14,8 % –, soit la moitié du pourcentage des autres économies émergentes d'Asie dont la Chine. De plus, l'effondrement du commerce mondial a touché principalement des secteurs dans lesquels l'Inde est assez faiblement exportatrice, alors que la sous-traitance informatique, un de ses points forts, a mieux résisté.
- L'Inde n'est pas dépendante des investissements extérieurs pour financer son développement : la part de l'épargne brute dans le PIB est en nette augmenta-

tion (autour de 35 %), ce qui autorise une formation brute de capital fixe (FBCF) de 35,9 % (chiffres 2007).

- Le secteur financier et bancaire, très largement public et soumis à une réglementation très stricte, a été épargné par la crise financière mondiale.

- Enfin, le gouvernement a mené une politique active de relance économique. Il a laissé filer le déficit budgétaire qui a atteint 11 % en 2008-2009 et la Banque centrale, qui n'est pas indépendante, a par cinq fois baissé ses taux d'intérêt.

La crise mondiale n'a cependant pas été sans effet : 1,5 million de personnes auraient perdu leur emploi depuis le début de 2009 (il n'y a pas de statistiques du travail dans ce pays où 90 % des emplois appartiennent au secteur dit informel, non réglementé), la production manufacturière stagne, les exportations de biens ont diminué d'environ 16 %. Mais la confiance est revenue : la Bourse de Bombay retrouve des niveaux proches de ceux antérieurs à la crise. Elle a d'ailleurs salué la victoire du Congrès par une hausse spectaculaire. La roupie s'est nettement appréciée et le gouverneur de la Banque centrale comme le gouvernement anticipent une accélération de la croissance (7 à 8 % dès la fin de 2010). De plus, l'inflation, chiffre clé dans un pays très pauvre, est pour le moment parfaitement maîtrisée.

Manmohan Singh peut légitimement considérer que la politique de réformisme modéré qu'il a menée pendant la précédente législature a été un succès, plébiscité par les électeurs. Il a d'ailleurs reconduit, dans son nouveau cabinet, l'équipe

économique déjà en place, avec des changements mineurs seulement.

Cette politique sera-t-elle plus audacieuse, maintenant que le gouvernement est libéré de l'hypothèque communiste qui pesait sur lui ? Certains blocages seront probablement surmontés, permettant, par exemple, une plus grande ouverture de l'économie aux capitaux étrangers et la libération de certains prix encore administrés. Mais il ne faut pas s'attendre à une libéralisation accélérée de l'économie. Sonia et Rahul Gandhi, à qui reviennent plus que jamais les arbitrages politiques suprêmes, ont maintes fois rappelé pendant la campagne électorale qu'ils restaient très attachés à l'héritage de Gandhi et de Nehru.

Stabilité et modération seront donc les deux mots clés de la politique économique.

Vers un statut de puissance globale ?

Depuis son indépendance, l'Inde aspire à la reconnaissance de son statut de puissance globale dont elle estime avoir été injustement privée. Pour les dirigeants actuels du Congrès, cet objectif se décline en trois politiques : stabiliser l'Asie du Sud, établir un partenariat stratégique avec les États-Unis, assumer et valoriser l'héritage de l'Inde comme puissance non alignée.

- **L'Asie du Sud.** Tous les voisins de l'Inde lui posent problème. Le plus difficile est sans conteste la relation avec le Pakistan. Le gouvernement souhaite la stabilisation de sa situation, mais quel prix est-il prêt à payer pour cela ? Il ne fera

de concessions sur les questions les plus sensibles (Cachemire, Afghanistan, partage des eaux) que s'il est convaincu que l'armée pakistanaise, le seul pouvoir qui compte à Islamabad, est prête à abandonner son hostilité viscérale à son égard. C'est un processus au long cours et un premier test sera décisif : le jugement au Pakistan des responsables de l'attaque terroriste de Bombay et le démantèlement des camps d'entraînement utilisés par divers mouvements extrémistes avec le soutien des services secrets pakistanais (ISI) pour des actions violentes au Cachemire et dans le reste de l'Inde. Si le gouvernement considère que des progrès significatifs sont accomplis dans cette voie, le « dialogue composite » entre l'Inde et le Pakistan, que New Delhi a suspendu à la suite de l'attaque de Bombay, pourrait reprendre. Tout progrès serait évidemment compromis en cas de nouvel attentat organisé à partir du Pakistan. On ne peut d'ailleurs exclure une crise majeure si les événements dans ce pays conduisaient l'armée à provoquer une escalade avec l'Inde pour tenter de rétablir autour d'elle l'unité nationale.

Les autres voisins ne sont pas sans créer de difficultés. Au Népal, les maoïstes qui viennent d'être écartés du pouvoir accusent l'Inde, non sans quelques raisons, d'être à l'origine de leur éviction. Au Sri Lanka, New Delhi va devoir déployer des efforts diplomatiques considérables pour convaincre le président Rajapaksa, qui vient d'écraser la rébellion des Tigres tamouls (LTTE), d'accorder un statut d'autonomie suffisante à la population tamoule de l'île pour pacifier les esprits. Au Bangladesh, les élections législatives de décembre 2008 ont vu le succès de la

Ligue Awami – dirigée par Sheikh Hasina Wajed et considérée comme proche de l'Inde –, mais les tensions internes restent très vives. Enfin, en ce qui concerne la Birmanie, l'Inde témoigne d'une neutralité plutôt bienveillante envers la junte militaire pour contrer l'influence de la Chine.

Au sein de l'Asie du Sud, l'Inde tentera plutôt d'apaiser les conflits, comme elle l'a montré à travers sa réaction modérée à l'attaque terroriste de Bombay.

- **Le partenariat stratégique avec les États-Unis.** La signature de l'accord de coopération dans le nucléaire civil entre l'Inde et les États-Unis est le grand succès diplomatique du premier gouvernement de Manmohan Singh. L'objectif est maintenant de bâtir un véritable partenariat stratégique avec Washington, partenariat dont l'avantage principal pour New Delhi est de conforter sa situation vis-à-vis de Pékin. Mais les autorités indiennes ne cachent pas leurs inquiétudes à l'égard de la politique de Barack Obama dans la région. Elles craignent des pressions américaines fortes sur deux dossiers sensibles pour l'Inde : le statut définitif du Cachemire et la signature du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) que les États-Unis entendent de nouveau promouvoir.

- **L'Inde puissance non alignée.** L'Inde est profondément attachée à l'idée d'un monde multipolaire dont elle serait un des pôles. Elle joue donc de tous ses atouts dans une diplomatie tous azimuts. Ainsi,

elle participe activement comme observateur à l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS), promeut des liens plus étroits entre puissances émergentes en tentant de donner consistance au concept de BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) ou en organisant des sommets réguliers avec l'Afrique du Sud et le Brésil (processus IBSA). Elle se rapproche de l'Association des nations du Sud-Est asiatique (ASEAN) en jouant un rôle actif dans le Sommet de l'Asie orientale (EAS) qui regroupe les pays de l'ASEAN, la Chine, le Japon, la Corée du Sud, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Dans ce cas, il s'agit surtout de ne pas laisser le champ libre à la Chine. Elle cherche à équilibrer ses relations croissantes avec Israël, vu essentiellement comme un fournisseur d'armes sophistiquées, et sa coopération traditionnelle avec plusieurs États arabes, ex-amis de l'Union soviétique, et avec l'Iran. Enfin, elle se donne les moyens de son influence en augmentant considérablement son budget militaire, avec un fort accent sur l'accroissement de sa marine de guerre.

L'Inde, facteur de stabilité et de modération en Asie du Sud, aspire à devenir une puissance globale qui aurait le même rang dans le monde que la Chine – un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies serait l'aboutissement de cette politique. Les élections générales sont une étape importante dans la réalisation de cet objectif.

O. L.

L'accord nucléaire indo-américain

L'accord de coopération nucléaire civile avec les États-Unis a dominé le débat de politique étrangère en Inde. Si la méfiance à l'encontre des intentions américaines s'était déjà grandement atténuée depuis la fin de la guerre froide, l'enjeu était cette fois d'asseoir un partenariat stratégique dans un domaine hautement symbolique.

Le Premier ministre Manmohan Singh n'hésita pas à mettre dans la balance la survie de son gouvernement en provoquant en juillet 2008 un vote de confiance de l'Assemblée nationale après le retrait du soutien des communistes. Sa victoire fut rapidement suivie par l'approbation de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) à l'accord de garanties négocié avec New Delhi, puis par celle du groupe des fournisseurs nucléaires, bien que l'Inde n'ait jamais signé le Traité de non-prolifération (TNP). La voie était désormais ouverte à un vote favorable du Congrès américain, puis à la signature le 8 octobre 2008 par le président George W. Bush d'une loi venant parachever un processus lancé à l'été 2005, lorsque Washington avait proposé une coopération à condition que l'Inde accepte de placer

toutes ses installations nucléaires civiles sous contrôle de l'AIEA. Les détracteurs de l'accord accusèrent le gouvernement indien de soumettre son programme nucléaire à des règles contraignantes sans que toutes les assurances sur la fourniture de combustibles et d'équipement soient acquises, et d'aligner sa politique extérieure en Asie sur celle de Washington. De plus, New Delhi transformait son moratoire unilatéral sur les essais nucléaires en un engagement ferme signifiant un ralliement de fait au TICE. À l'inverse, les défenseurs de l'accord estimaient qu'il clôturait favorablement le chapitre des essais nucléaires de 1998 internationalement condamnés et répondait aux énormes besoins énergétiques du pays.

C'est en tout cas une étape importante dans l'approfondissement des relations entre l'Inde et les États-Unis, qui doit être rapprochée de l'accord-cadre décennal sur la coopération en matière de défense signé en juin 2005. Un signe supplémentaire que l'allié privilégié en Asie du Sud n'est plus le Pakistan.

G. B.

Asie de l'Est

Face à la crise financière mondiale

Alors que le souvenir de la crise financière de 1997-1998 semblait définitivement enterré, les économies asiatiques se sont trouvées confrontées à compter de l'automne 2008 à un brutal effondrement de leurs exportations, qui les a entraînées dans une nouvelle crise économique. Ainsi, le dernier trimestre 2008 a vu le rythme de croissance se ralentir partout dans la région dans des proportions aussi importantes qu'inattendues. Une crise est, selon le Litré, « un moment périlleux et décisif ». Il s'agira d'analyser ici les dangers qui pèsent aujourd'hui sur les économies asiatiques ainsi que les changements que ce moment historique pourrait entraîner.

L'Asie à l'épreuve : la fin du mythe du découplage

Depuis l'automne 2008, toute l'Asie (industrialisée et en développement) a été touchée par la crise financière mondiale.

Contrairement à la crise « asiatique » de 1997-1998, les causes sont ici étrangères à la région ; c'est pourquoi la violence de la secousse a surpris, d'autant que la plupart des économies asiatiques n'étaient guère concernées par les crédits *subprimes* (voir tableau). Au Japon en particulier, les institutions financières ne s'attendaient pas à être touchées car seules la Mizuho Bank et la filiale new-yorkaise de Mitsubishi étaient exposées aux *subprimes*. En outre, les systèmes financiers de la plupart des économies de la région avaient été profondément réformés au lendemain de la crise de 1997-1998 et en étaient sortis nettement renforcés, entretenant l'optimisme quant à la résistance face à la crise.

Les turbulences financières internationales ont cependant exercé des effets indirects sur les économies d'Asie. Ainsi la perte de confiance sur les marchés a conduit à des retraits de capitaux, entraînant la chute des marchés boursiers, le creusement des

Pertes liées aux crédits *subprimes* en Asie (en milliards de dollars)

	États-Unis	Japon	Corée	Chine	Malaisie	Total Asie
Pertes liées aux <i>subprimes</i>	157,7	8,7	0,4	2,8	0,1	19,5
Total des actifs bancaires	15 492	11 350	1 184	5 950	267	20 965
Capital des banques	1 572	572	85	256	29	998
Pertes en pourcentage du capital des banques	10,03 %	1,52 %	0,52 %	1,08 %	0,30 %	1,95 %
Pertes en pourcentage des actifs	1,02 %	0,08 %	0,04 %	0,05 %	0,03 %	0,09 %

Source : W. E. James et al. « The US Financial Crisis, Global Financial Turmoil, and Developing Asia : Is the Era of High Growth at an End ? », *ADB Economics Working Paper Series*, n° 139, décembre 2008.

spreads sur les dettes souveraines et donc des difficultés de financement.

Cela étant, c'est avant tout à travers le canal de l'économie réelle, notamment le commerce, que les économies asiatiques ont été contaminées, mettant à mal la fameuse hypothèse du découplage, selon laquelle le cycle des affaires en Asie ne serait désormais plus corrélé à celui des économies occidentales, protégeant ainsi la région des turbulences du reste du monde. La contagion constatée n'est en réalité pas surprenante. Contrairement à ce que prétendaient les tenants du découplage, jamais l'Asie n'est parvenue à gagner en autonomie vis-à-vis des grandes économies industrialisées en dépit de l'accroissement des échanges intrarégionaux. En fait, l'essentiel de ces échanges portent sur des produits intermédiaires, des pièces détachées et des composants ; il s'agit donc de commerce dit intrabranche résultant de l'intégration verticale des économies à travers des réseaux régionaux de production. Or ces réseaux alimentent principalement la Chine qui, elle, exporte vers les marchés occidentaux. D'ailleurs, la corrélation entre la dynamique des échanges intrarégionaux et celle des exportations asiatiques vers les marchés occidentaux (notamment américain) n'a fait que se renforcer depuis le début des années 2000 (FMI 2009, p. 2). Parallèlement à l'intensification des échanges intra-asiatiques, l'ouverture de la région sur le reste du monde est donc demeurée bien réelle : plus de 60 % des exportations de l'Asie de l'Est (hors Japon) sont en effet encore destinées aux marchés américain et européen.

La baisse de la demande sur les marchés occidentaux ne pouvait donc manquer de

se répercuter sur la Chine, et en amont sur le reste de l'Asie. En tant que principal fournisseur des États-Unis, la Chine était particulièrement exposée, même si, en termes de valeur ajoutée, le poids des exportations chinoises vers les États-Unis est moins important qu'il n'y paraît. De manière étonnante, ces exportations sont toutefois parvenues à résister dans certains secteurs comme l'habillement par exemple, permettant au pays de conserver, voire d'accroître, sa part du marché américain. Entre mars 2008 et mars 2009, les exportations chinoises de vêtements ont augmenté de 3 % et la part de marché de la Chine est passée de 26,7 % à 30,7 %. Dans d'autres secteurs importants comme celui du matériel informatique par contre, le ralentissement de la demande américaine s'est fait nettement sentir et les exportations chinoises ont reculé de près de 10 % sur la même période. Hormis la Chine, les pays asiatiques producteurs de produits de base (miniers ou agricoles), comme l'Indonésie, sont parvenus jusqu'à présent à résister.

Compte tenu des liens étroits unissant la Chine au reste de l'Asie, cette dernière a été frappée par ricochet. La nature de la spécialisation des économies asiatiques a incontestablement aggravé l'ampleur de la contagion dans la mesure où une partie non négligeable de leurs exportations porte sur des produits de moyenne et haute technologie (automobiles, produits électroniques), dont la demande a particulièrement chuté. Cette dernière est en effet traditionnellement très sensible aux aléas de la conjoncture et aux difficultés de financement. Les économies les plus ouvertes et dont la structure à l'exportation est peu diversifiée ont le plus souffert ; c'est le cas de

Singapour ou encore des Philippines, de Taiwan, et dans une moindre mesure de la Corée du Sud. Ces économies ont été touchées doublement à travers la chute de leurs exportations de produits finis mais aussi de produits intermédiaires à destination de la Chine.

Bien que les économies les plus fortement dépendantes des exportations de produits de moyenne et haute technologie aient été particulièrement affectées, les pays les moins avancés comme le Cambodge n'ont pas été épargnés non plus, mais ont été contaminés à travers des canaux quelque peu différents, à savoir la concurrence directe exercée par la Chine sur des marchés tiers. Le Cambodge a ainsi vu sa part du marché américain du vêtement fondre au profit des entreprises chinoises (Banque mondiale 2009, p. 14).

Dans le cas du Japon, c'est la chute de la demande américaine de biens d'équipement liée à l'effondrement de l'investissement qui a joué un rôle déterminant. Les entreprises ont alors été contraintes de ralentir leur production, ce qui a engendré mécaniquement une baisse de la consommation locale par le biais des pressions sur les salaires. Le cercle vicieux a été encore aggravé par l'appréciation spectaculaire du yen. La Corée du Sud a connu un sort assez proche, à ceci près que le won s'est déprécié et non pas apprécié.

Si la contagion en elle-même était prévisible, son ampleur a toutefois de quoi surprendre. L'importance de la chute de certaines exportations asiatiques est en effet sans commune mesure avec celle des importations américaines. Ce décalage tient probablement à l'effet à la fois

accélérateur et amplificateur induit par les réseaux régionaux de production.

Les réponses à la crise : la consécration de l'Asie

En réponse à la crise, les économies asiatiques ont combiné des interventions aux niveaux national, régional et international qui pourraient profondément modifier à l'avenir tant le fonctionnement des différentes économies que les équilibres internationaux. La crise actuelle pourrait marquer l'ouverture d'une ère nouvelle où les rapports de force économiques mondiaux seraient plus favorables au continent asiatique.

Tout d'abord, la majorité des gouvernements concernés ont lancé des plans de relance budgétaire conséquents, alors qu'ils relâchaient parallèlement la politique monétaire. Outre ces mesures immédiates, un consensus a émergé dans la région quant à la nécessité de réorienter les stratégies de développement vers la consommation interne et l'essor d'un grand marché régional dont la dynamique serait moins dépendante des aléas de la conjoncture internationale. Il n'est cependant pas garanti que les déclarations d'intention puissent aisément se traduire en actes concrets.

Au-delà de ces mesures individuelles, les gouvernements de la région ont également repris les efforts de coopération régionale. Au lendemain de la crise financière de 1997-1998, ils avaient décidé le lancement de l'initiative dite de Chiang Mai, qui permet une mise en commun partielle des réserves de change de la région et s'appuie

sur un réseau d'accords bilatéraux de *swap* passés entre les trois grandes économies d'Asie du Nord-Est (Japon, Chine, Corée du Sud) et leurs principaux partenaires d'Asie du Sud-Est (Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande). En réponse aux turbulences actuelles, le dialogue a été relancé et le mécanisme renforcé. Ainsi les discussions engagées en 2005 sur la multilatéralisation de l'initiative de Chiang Mai ont repris dans le courant de 2008 pour aboutir à un accord à l'occasion de la réunion des ministres des Finances de l'Association des nations du Sud-Est asiatique (ASEAN)+3 qui s'est tenue à Bali au début de mai 2009. Avec cette modification, le mécanisme d'assistance financière régionale s'apparente de plus en plus à un véritable fonds monétaire asiatique. En outre, le montant global des accords de *swap* qui constituent le cœur de l'initiative a été relevé de 82 à 120 milliards de dollars, le Japon contribuant pour 32 % du total et la Chine et Hong-Kong pour une part similaire.

Le diable étant dans les détails, il n'est pas garanti que l'accord obtenu à Bali ne se heurte pas à certaines difficultés lorsque seront discutées les modalités de la mise en œuvre, ou encore la localisation du futur secrétariat de l'initiative. Par ailleurs, les chances de réussite de l'initiative multilatéralisée dépendent dans une large mesure de l'efficacité du mécanisme de surveillance qui constitue le deuxième volet du projet. Or ce mécanisme dit « Economic Review and Policy Dialogue », instauré en 2002, est assez peu formel, la Chine s'étant opposée à l'époque à la mise en place d'un dispositif vraiment contraignant. Il s'agit d'un simple cadre dans lequel les ministres des Finances des pays de la région se

rencontrent périodiquement, afin d'échanger des informations et de discuter des options de politique économique.

Parallèlement, les efforts engagés par les ministres des Finances de l'ASEAN+3 en 2003 en vue de la création d'un marché obligataire régional (*Asian Bond Market Initiative*) devraient également connaître une nouvelle impulsion dans la mesure où ils contribueraient à mettre l'épargne asiatique au service des acteurs économiques de la région. Le regain d'intérêt observé récemment pour la coopération régionale ne doit pas conduire à un excès d'optimisme. Un élan similaire s'était manifesté au lendemain de la crise de 1997-1998 mais le retour rapide de la croissance avait eu tôt fait de calmer les enthousiasmes et de laisser les intérêts nationaux reprendre le dessus. Il semble toutefois que le degré d'engagement soit cette fois plus élevé. En outre, la volonté affirmée par la Chine de limiter l'influence du dollar dans la région au profit d'une monnaie internationale laisse penser que les conditions sont aujourd'hui plus favorables à l'émergence d'une coopération régionale en matière non seulement financière mais aussi monétaire.

Enfin, et c'est probablement là le changement le plus conséquent, la crise a été l'occasion pour les principales économies de la région d'être reconnues comme des acteurs majeurs sur la scène économique internationale et de faire entendre leur voix au sein des enceintes de coopération multilatérales. Ainsi, lors de la réunion du G20 qui s'est tenue à Londres au début d'avril 2009, les grandes économies asiatiques ont apporté une contribution concrète aux efforts de relance coordonnée. La Chine a été particulièrement remarquée : outre sa

proposition de relancer le droit de tirage spécial (DTS) comme véritable monnaie internationale de réserve en lieu et place du dollar, elle s'est distinguée en arbitrant sur toute une série de sujets sensibles, dont la question des paradis fiscaux. Elle s'est également engagée à accroître son rôle dans le financement et la gouvernance du FMI. Le Japon s'est affirmé pour sa part comme un des principaux contributeurs à l'augmentation du capital du Fonds avec l'ouverture d'une ligne de crédit de 100 milliards de dollars (confirmation d'une promesse faite en février 2009). De leur côté, l'Indonésie et la Corée du Sud ont insisté pour que soient intégrées les questions commerciales, la première avançant celle du crédit commercial et la seconde, celle de la lutte contre le protectionnisme.

Ce G20 marque une véritable consécration pour la Chine, la Corée du Sud mais aussi l'Indonésie. (Notons qu'aux côtés du Royaume-Uni et du Brésil, la Corée du Sud assurait la co-présidence du sommet du G20 d'avril 2009 à Londres. La présence à ce sommet d'un représentant de l'ASEAN en tant qu'observateur peut également être relevée.) Le basculement de l'équilibre mondial en faveur de l'Asie ne date pas d'hier, mais l'affaiblissement patent de la grande puissance dominante que sont les États-Unis et la mise en évidence de certaines de ses vulnérabilités devraient faciliter l'émergence d'autres

acteurs. Il n'est plus aujourd'hui possible de maintenir la fiction d'une Amérique omnipotente sur le plan économique. C'est là probablement le principal enseignement du G20. Reste à voir bien sûr si l'essai marqué en avril sera transformé en octobre, à l'occasion du sommet du G20 à Washington, ou si les forces de la réaction feront leur retour.

F. N.

Pour en savoir plus

- Banque mondiale (2009), *East Asia Update*, Washington D.C., avril.
- Fonds monétaire international (2009), *Asia Pacific Regional Economic Outlook*, FMI, Washington D.C., mai.
- Henning, R. (2009), « The Future of the Chiang Mai Initiative : An Asian Monetary Fund ? », *Policy Brief*, n° 09-5, Peterson Institute for International Economics, Washington D.C., février.
- James, W. E. et al. (2008), « The US Financial Crisis, Global Financial Turmoil, and Developing Asia : Is the Era of High Growth at an End ? », *ADB Economics Working Paper Series*, n° 139, décembre.
- Nicolas, F. (2008), « Les débats sur la croissance chinoise », *Politique étrangère*, été.
- Nicolas, F. (2009), « The Global Economic Crisis, A Golden Opportunity for China », *Asie Visions*, n° 15, juin.
- Park, Y. C. (2009), « Global Economic Crisis and East Asia : What ASEAN+3 Can and Should Do », *SERI Quarterly*, avril.

Le retour des militaires ? Une fausse question	223
L'Afrique et la crise	226
La crise alimentaire	231
Des guerres aux conflits	236
Piraterie maritime	240
Crises sanitaires	245
Afrique du Sud	250
Zimbabwe	254



7

Afrique

Sous la direction d'Alain Antil



Afrique

Le retour des militaires ? Une fausse question

En 2008-2009, certains pays au sud du Sahara (Mauritanie, Guinée, Guinée-Bissau et Madagascar) ont connu, parfois de manière violente, l'intrusion de militaires dans le champ politique. Cette concomitance était suffisante pour que de nombreux éditorialistes prophétisent un « retour du kaki » sur le continent. Pourtant, si ces pythies s'étaient un peu plus penchées sur ces pays, elles auraient alors pu rendre compte de processus de nature extrêmement différente. En Mauritanie et en Guinée, l'armée a pris le pouvoir alors qu'en Guinée-Bissau, l'assassinat du président « Nino » Vieira par des militaires n'a pas été accompagné de l'installation d'un haut gradé à la tête de l'État. De même, à Madagascar, des militaires sont intervenus pour mettre fin à une période de crispation politique qui risquait de dégénérer en guerre civile.

Guinée, la succession de Conté

L'ère Lansana Conté (1984-2008) s'est achevée par la longue agonie d'un président qui n'exerçait plus depuis longtemps le pouvoir au quotidien. Des clans politiques attendaient plus ou moins patiemment sa fin. Ils se neutralisaient politiquement tout en pillant consciencieusement les richesses (bauxite, or, uranium) d'un des pays les plus pauvres de la région en dépit de l'abondance de matières premières, de terres agricoles et de ressources en eau. L'État ne pouvait assurer, même dans la capitale Conakry, le minimum des services requis. Aussi, les coupures d'eau et d'électricité comme les pénuries de toutes sortes étaient devenues la règle et les retards de salaire des fonctionnaires s'accumulaient. Ces dysfonctionnements avaient donné lieu ces dernières années à de nombreuses grèves touchant de multiples corps de fonctionnaires mais également les forces de sécurité.

Des clivages croissants s'étaient installés entre l'état-major et certains officiers plus jeunes suivis par les hommes de troupe. En 2008, ces militaires avaient bruyamment manifesté leur mécontentement face à leurs conditions de vie ainsi qu'à la corruption et la gabegie qui touchaient la classe politique comme la majorité des hauts gradés. Cette grève-mutinerie avait donné lieu à des exactions, de la part des militaires mutins, contre les populations civiles (racket, pillage de magasins, etc.).

À la mort du président, le 22 décembre 2008, des officiers, menés par le capitaine Moussa Dadis Camara, décident de prendre le pouvoir afin d'assainir le pays. Pourtant, « Super Dadis » découvre rapidement l'ampleur de la corruption et la difficulté à mettre en place de véritables réformes. L'arrestation du fils de Lansana Conté pour trafic de drogue laissait d'ailleurs entrevoir le degré de duplicité des élites. De plus, les instances internationales, unanimes à condamner le putsch et à bloquer toute aide pour

contraindre Moussa Dadis Camara à ne pas se présenter à l'élection présidentielle du 13 décembre 2009, à la fin de la transition, contribueront à asphyxier un peu plus un pays exsangue.

Guinée-Bissau, règlements de compte dans un narco-État

« Si on me tue le matin, Nino mourra le soir » avait l'habitude de dire le général Batista Tagmé Na Waie, sous-entendant que sa mort ne pourrait qu'être l'œuvre du président Joao Bernardo « Nino » Vieira et qu'elle serait immanquablement suivie d'une vengeance. Retenant cette interprétation après son assassinat à la bombe le 1^{er} mars 2009, les proches du général organisèrent le lendemain une expédition punitive contre Nino Vieira, à la présidence.

L'assassinat du président Vieira n'a pourtant pas été suivi d'une prise de pouvoir par l'armée. La transition est conduite très régulièrement par le Premier ministre Carlos Gomes Junior et aboutira à la tenue d'une élection présidentielle le 26 juillet 2009. Il ne s'agit ni d'un coup d'État ni d'un retour des militaires au pouvoir. Les observateurs ont rapidement souligné que ces assassinats pouvaient être mêlés aux trafics de drogue, la Guinée-Bissau étant devenue une plaque tournante des trafics de cocaïne dans la région. Les enquêtes ont montré que d'éminents membres des services de sécurité, en particulier l'armée, mais aussi une partie du personnel politique, étaient notoirement proches de ressortissants colombiens récemment installés dans le pays. En août 2008, le commandant de la Marine nationale a été destitué pour participation aux trafics. Or, le général Tagmé Na Waie, réputé intègre, était attaché à combattre le fléau, ce qui a entraîné sa perte et, « mécaniquement », celle du président.

Madagascar, une crise institutionnelle dénouée

La crise politique qui a abouti à la destitution du président Marc Ravalomanana, le 17 mars 2009, a occasionné plus d'une centaine de morts. Arrivé au pouvoir en mai 2002 avec des promesses de démocratisation de la société et de progrès économiques, le président était de plus en plus contesté. Sa politique économique, très libérale, n'a pas été couronnée de succès. Sa gestion du pouvoir se colorait, au fil du temps, de tonalités autocratiques et ses opposants dénonçaient sa perpétuelle confusion avec ses fonctions d'homme d'affaires. Il a en effet constamment favorisé sa société Tiko SA, un conglomérat aux multiples secteurs d'activités. Il a baissé la taxe sur l'importation des huiles alors qu'il en était le principal importateur et a récupéré des terres agricoles en faisant exproprier des concurrents. Plusieurs décisions ont choqué les Malgaches : l'achat d'un avion présidentiel pour 60 millions de dollars en décembre 2008, l'annonce quelques mois plus tôt d'un accord de location à la société coréenne Daewoo Logistics de plus de 1 million d'hectares de terres agricoles sans en informer les occupants. La tension politique s'est en outre cristallisée autour du bras de fer enclenché par le

président contre son adversaire déclaré Andry Rajoelina, depuis qu'en décembre 2008, il a fait interdire la télévision de ce dernier (Viva) et l'a destitué de sa charge de maire d'Antananarivo. Début janvier, Andry Rajoelina a pris la tête de la contestation. Après plusieurs manifestations très importantes, réprimées sans ménagement par la garde présidentielle, des militaires appartenant au Corps d'administration des personnels et des services administratifs et techniques (CAPSAT) ont, contre les ordres de leur hiérarchie, contribué à la destitution du président. Andry Rajoelina va dès lors diriger la transition jusqu'aux élections prévues en 2010. Là encore, l'armée, ou plutôt une partie de l'armée, n'a pas pris le pouvoir.

Mauritanie, l'armée reprend ce qu'elle a donné

Le 6 août 2008, une junte a déposé le président Sidi Ould Cheikh Abdallahi élu un an auparavant et formé un Haut Conseil d'État chargé de conduire la transition. Le général Mohamed Ould Abdel Aziz, nouveau chef de l'État, était déjà à l'origine du putsch d'août 2005 qui avait destitué l'autocrate Maaouya Ould Sid Ahmed Taya (1984-2005). La junte d'alors, dirigée par son cousin Ely Ould Mohamed Vall, avait conduit une transition qui a abouti elle-même à un cycle complet d'élections, s'achevant par la présidentielle de mars 2007. Mohamed Ould Abdel Aziz avait encouragé la candidature de Sidi Ould Cheikh Abdallahi à la magistrature suprême. Il est donc assez paradoxal que le même Mohamed Ould Abdel Aziz commette, un an après, un putsch contre son protégé.

En Mauritanie, l'armée a développé une certaine accoutumance au pouvoir et à son luxe. Hormis la période Mokhtar Ould Daddah (1960-1978) et l'éclipse Ould Cheikh Abdallahi (2007-2008), le pays a toujours été dirigé par des militaires. Si la candidature de ce dernier a été soutenue par Ould Abdel Aziz, c'est que celui-ci pensait que l'homme, réputé mou et velléitaire, resterait docile. Or la créature n'a pas tardé à s'émanciper de son créateur, notamment lors de la composition de ses gouvernements et sur la gestion de certains dossiers sensibles. Ould Abdel Aziz essayait de déstabiliser le président en organisant une fronde au sein du parti présidentiel, le Pacte national pour la démocratie et le développement (PNDD-ADIL). Le président tentera de relever quelques hauts officiers, dont Mohamed Ould Abdel Aziz, de leurs fonctions, ce qui précipitera sa propre chute. Après une transition rapide, ce dernier remporte l'élection présidentielle du 18 juillet 2009.

Alain Antil

Pour en savoir plus

Antil, A. et C. Lesourd (2009), « Non, mon Président ! Oui, mon Général ! Retour sur l'expérience et la chute du Président Sidi Ould Cheikh Abdallahi », in *L'Année du Maghreb 2009*, Paris, CNRS Éditions.

Conchiglia, A. (2009), « Guinée-Bissau : questions sur l'assassinat d'un président », *Le Monde diplomatique*, 12 mars.

Pellerin, M. (2009), « Crise malgache », *L'Afrique en questions*, n° 5, « Actuelles de l'Ifri », février.

L'Afrique et la crise

Un impact différencié

Dans les premiers mois de la crise financière aux États-Unis puis en Europe, beaucoup pensaient que l'Afrique serait épargnée. Très vite, pourtant, la crise s'est propagée à l'économie réelle avec un fort ralentissement de la demande mondiale et a touché aussi l'Afrique. Toutefois, l'impact est très différencié, les pays à revenu intermédiaire et exportateurs de pétrole étant les premiers et les plus fortement affectés.

La transmission de la crise par la contraction de la demande

La crise économique mondiale, avec des perspectives de récession dans beaucoup de pays développés, s'est transmise à l'Afrique principalement par le biais du commerce extérieur. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) estime qu'en 2009 les exportations mondiales devraient baisser d'environ 9 % en volume. Le taux de croissance en Afrique subsaharienne devrait s'établir à 1,7 % en 2009 (5,4 % en 2008 et 6,8 % en 2007), selon le Fonds monétaire international (FMI).

La baisse des exportations, tant en volume qu'en prix, consécutive au ralentissement de l'économie mondiale a engendré une chute des recettes publiques et du revenu des ménages ainsi qu'une détérioration de la balance des paiements et une hausse du déficit courant. Plusieurs pays ont aussi connu une forte dépréciation de leur monnaie nationale en raison

des sorties d'investissements de portefeuille (achat d'actions et d'obligations, mais n'assurant pas le contrôle de l'entreprise), une diminution des investissements directs étrangers (IDE) et une baisse des réserves en devises.

- **Un impact différencié.** Les plus développés ont été les premiers touchés, en particulier l'Afrique du Sud, qui devrait connaître pour la première fois en 2009 une récession. Son affaiblissement pourrait aussi avoir des répercussions sur les économies voisines (Lesotho, Namibie, Swaziland). Avec la chute des cours, la croissance des pays exportateurs de pétrole accusera la plus forte baisse (1,4 % en 2009, contre 6,9 % en 2008), mais ces pays ont accumulé d'importantes réserves de change en 2008 (50 milliards de dollars pour le Nigeria ou 19 milliards pour l'Angola). La chute des produits de base a aussi été particulièrement sensible : bois et diamants en République centrafricaine, cuivre et cobalt en République démocratique du Congo (RDC), cuivre en Zambie ou diamants au Botswana. La Gambie ou le Cap-Vert devraient être affectés surtout par la baisse du tourisme. Les flux des migrants pourraient aussi diminuer, fragilisant certains pays. Enfin, les pays à faible revenu s'en sortiront mieux. Leur croissance devrait s'établir à 4,5 % en 2009, contre 6,9 % en 2008, selon le FMI.

- **Tarissement des financements.** Les économies subsahariennes ont été substan-

tiellement préservées de la crise financière. Néanmoins, certaines banques ou institutions locales qui se refinancent auprès d'agences de développement ou d'institutions financières internationales ont eu plus de difficultés à lever des ressources longues et ont vu le coût de ces ressources augmenter. La crise de liquidité a aussi amené certains fonds actifs sur les trois principales bourses – Lagos, Nairobi et Abidjan – à céder leur portefeuille, entraînant une baisse significative des marchés financiers, notamment au Nigeria.

La résilience du système bancaire africain pourrait être affectée par le ralentissement économique intérieur, avec l'accroissement du risque de crédit et du volume des prêts improductifs, et la réduction des liquidités. D'ores et déjà, les crédits commerciaux sont plus coûteux et plus difficiles à obtenir, à l'image du financement des prochaines campagnes cotonnières.

- **Incertitude sur les cours des matières premières.** Personne n'aurait pu prédire une telle évolution des cours en 2008. Après une folle flambée au premier semestre et des sommets peu égalés, ils se sont brutalement effondrés durant les deux derniers trimestres, perdant en moyenne deux tiers de leur valeur. On assiste depuis mars 2009 à une reprise timide mais réelle des cours et à un léger frémissement de la demande, ce qui fait dire à Philippe Chalmin, coordinateur du rapport annuel *Cyclope* sur les marchés des matières premières, que « les matières premières sont des hirondelles qui ne nous apporteront peut-être pas le printemps, mais au moins un joli été indien à l'automne. » Un des déterminants de l'orientation de plusieurs produits de base sera, comme à

l'accoutumée, l'attitude de la Chine. Au printemps 2009, contre toute attente, la tendance a été à l'achat, afin de reconstituer les stocks stratégiques de cuivre, charbon, caoutchouc, etc. Est-ce un signe de reprise ? L'interrogation demeure.

En juin, le prix du baril de pétrole a quasiment doublé par rapport à son niveau le plus bas, enregistré à 32 dollars le baril en décembre 2008 : depuis début 2009, il a gagné 40 % de sa valeur. On est loin du cours moyen à 90 dollars le baril, enregistré en 2008, mais la plupart des budgets des pays africains étaient basés sur des cours inférieurs. Une grande incertitude règne sur le cuivre, qui s'est apprécié de 40 % mais sans réel soutien de la demande. Même le coton, qui stagnait autour de 40-45 cents la livre, se situe en juin entre 55 et 60 cents la livre, soit plus d'un tiers de hausse et, si la demande reprend, il pourrait gagner encore d'ici fin 2009 avec les perspectives de réduction des superficies emblavées, notamment aux États-Unis.

Quant à l'or, en ces temps difficiles il joue pleinement son rôle de valeur refuge, flirtant régulièrement avec les 1 000 dollars l'once. Il a été une des rares matières premières, avec le cacao, à ne pas plonger au second semestre 2008.

Mieux armée pour affronter la crise

L'Afrique est touchée par la crise, mais elle est mieux armée pour la surmonter. Depuis une décennie, de profonds changements se sont opérés sur le continent. L'amélioration de la gouvernance et les nombreuses réformes ont conduit à un net redressement de la situation économique.

La croissance atteint en moyenne plus de 6 % par an depuis cinq ans. Si l'Afrique a bénéficié d'une conjoncture extérieure favorable, avec une appréciation des cours des matières premières, on observe depuis quelques années un réel dynamisme du marché intérieur. Certaines économies ont su se diversifier, notamment dans les télécommunications ou les infrastructures de transport, et les investissements publics et la consommation des ménages constituent de nouveaux leviers de croissance.

Une amélioration de la situation budgétaire, une inflation maîtrisée en dessous de 10 % – avant l'envolée des prix des denrées alimentaires et du carburant début 2008 – et un compte courant positif sont également à noter. En outre, la mise en place, dans une majorité de pays, de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), adoptée en 1996 et renforcée en 1999, a permis d'alléger la dette.

L'Afrique a aussi élargi le nombre de ses partenaires. Les pays émergents occupent une place plus importante en termes tant de commerce extérieur que d'aide, de concours financiers ou d'investissement. En 2008, les échanges commerciaux ont atteint un nouveau record à 106,8 milliards de dollars (contre 10 milliards en 2000) avec la Chine et se sont élevés à 36 milliards de dollars avec l'Inde qui ambitionne d'ailleurs de les développer encore. L'Asie est aussi une des zones où la croissance sera positive en 2009. Les capitaux des pays arabes s'intéressent désormais également à l'Afrique subsaharienne, après le Maghreb.

De nouveaux partenaires, moins touchés par la crise, permettent à l'Afrique

d'amortir la chute de la demande des pays occidentaux où la récession est la plus forte. La coopération Sud-Sud s'intensifie, à l'exemple du développement des banques marocaines BMCE et Attijariwafa Bank en Afrique. Des groupes africains continentaux se sont aussi développés dans le secteur bancaire ou les télécommunications (l'égyptien Orascom, le sud-africain MTN, et Celtel revendu ensuite à des intérêts koweïtiens et devenu Zain) – ce dernier secteur est très dynamique et devrait le rester en 2009.

La hausse fulgurante des prix des produits de base en 2008 a replacé l'agriculture et la sécurité alimentaire, après plusieurs années d'abandon, au cœur des politiques des gouvernements africains et des bailleurs de fonds. En subventionnant les engrais et en diffusant des semences améliorées, les pouvoirs publics ont dopé la production de céréales, en particulier le riz en Afrique de l'Ouest. Les conditions climatiques étaient aussi très satisfaisantes.

Abandon progressif du consensus de Washington

À conjoncture exceptionnelle, réponse exceptionnelle. Les lignes bougent et certains préceptes sont remis en cause. Tant aux États-Unis qu'en Europe, on assiste à un retour de l'État, qui soutient des pans entiers de l'économie et met en œuvre des plans de relance malgré un risque d'accroître les déficits budgétaires.

Jusqu'à récemment, le FMI – comme les autres bailleurs de fonds – assortissait son aide à des conditionnalités très strictes, mais une véritable révolution de palais est en train de se produire qui se traduit

par un abandon progressif du « consensus de Washington ». Le 19 mai, à l'occasion de la semaine de l'Afrique 2009, le directeur général du Fonds, Dominique Strauss-Kahn, invitait les pays africains à utiliser la politique budgétaire et monétaire pour faire face à la crise : « [...] Dans la mesure du possible, nous recommandons de laisser jouer les stabilisateurs automatiques, ce qui en substance revient à prendre en charge l'augmentation des déficits à mesure que ralentit la croissance. [...] Les pays africains peuvent également recourir au levier de la politique monétaire et de la politique de change pour amortir l'impact des turbulences. Un taux de change souple peut faciliter l'ajustement à un repli des cours des matières premières et au tarissement des flux de capitaux. »

Beaucoup de souplesse et de flexibilité ont été introduites dans l'allocation des prêts du FMI, avec la mise en place de nouveaux instruments à décaissement rapide, comme la « facilité de liquidité à court terme », destinée aux pays ayant accès aux marchés et qui sont confrontés à des problèmes temporaires de liquidité. Les prêts en faveur des pays à faibles revenus devraient également doubler. Plusieurs pays en ont déjà bénéficié ou sont en négociation (Tanzanie, Kenya, RDC, Ghana, Mozambique).

Sur les 250 milliards de droits de tirage spéciaux (DTS) que le FMI doit émettre pour consolider les réserves de liquidités des États, décision actée lors du sommet du G20 à Londres en avril 2009, le montant dédié à l'Afrique oscillera entre 10 et 11 milliards de DTS. La Banque africaine de développement (BAD), la Banque mondiale, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement

(BIRD), la Banque interaméricaine de développement (BID) et la Société financière internationale (SFI) ont aussi mis en place de nouvelles facilités.

Une nécessaire augmentation de l'aide

Avec une prévision de 1,7 % de croissance en 2009, soit en dessous du taux de croissance démographique, la pauvreté ne devrait pas se réduire, repoussant d'autant les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Les dépenses d'éducation et de santé et les progrès réalisés ces dernières années dans le développement humain pourraient souffrir de la baisse des recettes publiques.

Selon le Bureau international du travail (BIT), le taux de chômage pourrait s'accroître de 8,5 % en 2009, soit 3 millions de chômeurs supplémentaires, et la proportion d'emplois précaires passer de 77 % en 2007 à 82 % en 2009, soit 28 millions de travailleurs fragiles en plus. La fermeture de 40 mines en RDC a déjà provoqué la perte d'environ 300 000 emplois dans la province du Katanga ; en Zambie, la chute des cours du cuivre en a fait disparaître 3 000 depuis décembre 2008 ; la moitié des employés de la Société d'exploitation forestière centrafricaine (SEFCA) ont été licenciés ; 35 000 emplois ont été détruits dans l'automobile en Afrique du Sud, comme dans l'industrie textile à Maurice et à Madagascar.

La crise pourrait faire tomber 27 millions de personnes supplémentaires dans la pauvreté et 390 millions dans l'extrême pauvreté en Afrique, selon la Banque mondiale.

Rappelons qu'en 2008, la crise alimentaire et la hausse des prix du pétrole avaient déjà provoqué un accroissement de 130 millions du nombre de pauvres dans les pays en développement.

Sans filet social dans la majorité des pays, l'aide sera nécessaire pour amortir le choc sur le développement humain, mais aussi pour maintenir les investissements dans les infrastructures. En outre, plusieurs États n'ont pas les réserves en devises nécessaires pour engager une relance budgétaire et ils auront besoin d'un soutien accru des donateurs pour faciliter l'ajustement, d'autant que de nombreux pays ont subi la hausse des prix des denrées alimentaires et du carburant au premier semestre 2008. Face à la tension sociale et aux émeutes de la faim, le Sénégal, le Burkina Faso, le Niger et le Cameroun ont dû subventionner leurs produits de base et baisser les droits de douane et les taxes. Ce coût sur les finances publiques a été renforcé par la reprise de l'inflation.

La BAD estime les besoins supplémentaires de financement à 50 milliards de dollars en 2009 et 57 milliards en 2010 pour l'ensemble du continent. En 2005, au sommet de Gleneagles, les pays du G8 se sont engagés à augmenter l'aide à l'Afrique de 25 milliards de dollars par an, ce qui correspond à son doublement d'ici 2010. Une aide additionnelle est donc nécessaire pour maintenir la croissance au niveau d'avant la crise.

En 2008, l'aide publique au développement (APD) a connu une croissance exceptionnelle. Avec un montant de

119,8 milliards de dollars, les apports nets totaux en provenance des pays du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) se sont accrus de 10,2 % en termes réels. L'APD représente 0,30 % du revenu national brut (RNB) de l'ensemble de ces pays. Toutefois, les engagements de Gleneagles ne sont pas tenus et la récession dans les pays développés fait craindre une baisse de l'aide.

Il est encore trop tôt pour mesurer précisément l'impact de la crise mondiale sur l'Afrique et sa durabilité dans le temps, ou estimer la baisse des flux de financement de l'APD, des IDE, des transferts des migrants ou encore des recettes touristiques. L'Afrique est touchée, mais elle est globalement plus forte pour affronter les chocs externes ; les pays qui résisteront le mieux seront ceux qui ont les fondamentaux macroéconomiques les plus solides et une économie diversifiée. En outre, l'agriculture fait encore la pluie et le beau temps dans plusieurs pays africains et l'année 2008 a généralement été, notamment au Sahel, exceptionnelle pour la production agricole.

Les grands défis seront le développement humain et la pauvreté qui pourrait encore fortement s'accroître dans les prochains mois. Cela dépendra de la profondeur et de la durée de la crise. Comment l'Afrique répondra-t-elle à l'éclosion de la suprématie du modèle libéral et global ?

A. G.-G.

La crise alimentaire

Prix alimentaires : une tendance à la hausse

La flambée des prix de certains produits, observée au second semestre 2007 et au premier semestre 2008 dans plusieurs pays émergents dont de nombreux pays africains, ne doit pas faire oublier le retournement de tendance, concernant les cours des principaux produits alimentaires, observé sur les marchés internationaux depuis quatre ou cinq ans. En effet, l'actuelle tendance haussière est vraisemblablement durable, divers facteurs structurels jouant en ce sens (augmentation de la population mondiale, transformation des régimes alimentaires dans les pays émergents et dans les classes aisées des pays en développement [PED], en particulier généralisation de l'alimentation carnée, utilisation de carburants végétaux, augmentation durable du prix du pétrole, etc.).

Une des conséquences, révélée par la flambée des prix et qui pourrait durablement s'installer, est la difficulté croissante, pour certains ménages urbains, à accéder à des denrées de première nécessité en raison de leur prix sur le marché local. Beaucoup de pays d'Afrique subsaharienne, pour des raisons structurelles, pourraient être profondément affectés par les questions alimentaires.

Les raisons conjoncturelles de la flambée des prix

La hausse des prix sur les marchés mondiaux a touché en particulier les céréales et les oléagineux. Les différents prix n'ont pas

tous flambé au même moment : celui du blé a augmenté dès la mi-2007 et crû fortement au premier trimestre 2008, comme celui du riz qui avait commencé son ascension au dernier trimestre 2007. Les prix de la plupart de ces produits ont au moins doublé en quelques mois.

L'évolution du prix du riz est une bonne illustration de cette volatilité des cours. Depuis une vingtaine d'années, il se vendait entre 300 et 400 dollars la tonne. Toutefois, depuis six ans, la production mondiale, qui augmente pourtant régulièrement, ne suit plus la demande. Seuls 7 % de la production mondiale sont échangés sur le marché international, soit un peu plus de 30 millions de tonnes en moyenne. Les pays exportateurs sont peu nombreux. Dès les premières tensions sur les prix du riz début 2008, certains d'entre eux (Vietnam, Chine ou Inde) ont bloqué leurs exportations pour éviter toute inflation importée. En mai 2008, le prix sur le marché mondial atteignait 1 000 dollars la tonne ; il pourrait rester supérieur à 550 dollars la tonne, voire même au-delà (Lançon et Mendez del Villar 2008), ce qui rendra en principe les productions locales, dans les campagnes africaines, beaucoup plus attractives et compétitives.

La hausse des cours du pétrole et donc des carburants a eu un impact mesurable dans le cas du riz. Sur le parcours Thaïlande-Sénégal, le coût du transport est en effet passé de 30 à 120 dollars la tonne entre 2005 et 2007. L'augmentation

du prix des engrais, étroitement corrélé à celui du pétrole, a évidemment joué.

D'autres facteurs provoquent des tensions sur les marchés des céréales. Ainsi, alors qu'entre 1970 et 2000, les stocks mondiaux avaient régulièrement augmenté, on observe une tendance inverse depuis le début de la décennie. En mars 2008, François Normand (2008) notait : « [...] les réserves mondiales de blé sont à leur plus bas niveau en 32 ans. Et le ratio stock/consommation pour toutes les céréales n'est guère meilleur. Actuellement, les réserves de céréales n'excèdent pas sept semaines, ce qui ne s'était quasiment pas vu depuis 36 ans. » En outre, on assiste généralement à une baisse des aides alimentaires du Nord quand les stocks de ces mêmes pays diminuent, et au phénomène inverse en cas de stocks importants.

Sur des marchés tendus, un accident de production dans un ou deux pays peut avoir des répercussions rapides sur les cours. Ainsi, l'Australie a enregistré deux mauvaises récoltes de blé, en 2006 surtout, puis en 2007. Loin d'être un producteur majeur (Gouel 2008, p. 83), elle exporte néanmoins la moitié de sa production, soit 10 % des exportations mondiales. Sécheresse en Australie, résultats moyens en Europe et inondations en Argentine ont ainsi contribué à une forte tension sur les marchés mondiaux et à une augmentation du cours du blé.

Les tendances haussières ont été accélérées par l'arrivée de fonds spéculatifs sur les marchés des denrées, certains d'entre eux fuyant le marché hypothécaire déjà sinistré aux États-Unis. Ces fonds sont allés notamment vers des contrats à terme

sur indices (et des contrats d'option) de denrées alimentaires. Un rapport de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED 2008, p. 13) indique qu'au premier trimestre 2008, ces investissements spéculatifs avaient augmenté de 32 % par rapport au premier trimestre 2007. Des *hedge funds* comme Ospraie ou ABN Amro ont massivement investi dans ces produits, notamment sur le marché de Chicago (Steinberg 2008).

Enfin, le rôle des biocarburants dans l'augmentation du prix des céréales est, au niveau mondial, encore discuté : d'une part, cela ne concerne pour l'instant que le maïs et certains oléagineux ; d'autre part, l'essor des biocarburants de deuxième génération devrait limiter, en théorie, la concurrence entre l'agriculture à vocation alimentaire et les « agrocarburants ». Néanmoins, une demande accrue se traduirait inéluctablement par une augmentation des surfaces cultivées et donc, dans beaucoup de pays, par une diminution des espaces réservés aux autres cultures.

Des raisons structurelles à l'Afrique subsaharienne

Des facteurs plus structurels sont aussi à l'origine des conséquences internes dans les pays d'Afrique subsaharienne. Début 2007, cette région comptait 767 millions d'habitants. Elle en comptera vraisemblablement 1 150 millions en 2025 – et 1 750 millions en 2050, selon les estimations les plus courantes – et représentera alors près de 19 % de la population mondiale, contre 12 % aujourd'hui. Cette augmentation spectaculaire fera suite à un

xx^e siècle où la population de cette zone a déjà été multipliée par sept. La transition démographique et l'expansion de la population nous promettent une Afrique, à l'horizon 2050, radicalement différente de celle que l'on connaît actuellement. Diverses évolutions sont déjà à l'œuvre.

Les densités de population rurales augmentent rapidement, ce qui crée, à chaque génération, une concurrence renforcée pour les ressources naturelles comme la terre ou l'eau. Des réserves foncières existent parfois encore mais, dans la plupart des pays, la compétition accrue pour la terre se traduira par une « expulsion » de plus en plus importante de ruraux sans terre, ou encore par la multiplication du nombre de propriétaires et d'usufruitiers de microparcelles. Ce phénomène de fractionnement peut générer une intensification rapide des cultures (indispensable pour la survie), mais aussi des stratégies de diversification d'activités des paysans (commerce, transport, artisanat, etc.) – qui se traduisent généralement par une diminution des rendements – et surtout beaucoup de mobilité géographique.

Si, en Europe, nous nous focalisons souvent sur les migrants à « longue distance », en Afrique, l'essentiel de la mobilité humaine est interafricaine, c'est-à-dire, minoritairement, entre pays africains et, majoritairement, à l'intérieur de ces pays, des campagnes vers les villes. La structure de la population active va donc radicalement évoluer, les actifs agricoles seront de moins en moins nombreux dans des sociétés de plus en plus urbaines. L'Afrique subsaharienne reste la région la moins urbanisée au monde, avec un taux d'urbanisation moyen de 35 %. Mais, d'ici 20 ans, plus

de la moitié de la population vivra en ville et 60 % des Subsahariens seront vraisemblablement des urbains en 2050. Nous passerons donc de 269 millions d'urbains à 1 050 millions en 2050. Or, la ville en Afrique risque de jouer beaucoup moins le rôle d'ascenseur social qu'elle jouait jusqu'alors grâce à l'accès à l'emploi, à l'éducation, aux structures de santé, etc.

Comme nous l'avons vu avec l'exemple du riz, la production mondiale de denrées agricoles augmente régulièrement, mais peine à suivre le rythme de la consommation. Les habitants de la Terre sont plus nombreux mais consomment également plus par tête, particulièrement dans les pays émergents où des modifications de régimes alimentaires apparaissent à mesure de l'entrée dans la classe moyenne d'une part croissante de la population. Il ne s'agit pas seulement de la Chine et de l'Inde, ces pays étant pratiquement auto-suffisants – sauf pour un nombre restreint de produits, comme le soja, destiné en grande partie à l'alimentation animale –, mais de l'ensemble des pays émergents. La modification des régimes alimentaires occasionne non seulement une augmentation de la consommation des céréales de base, mais également une alimentation plus carnée. Ainsi, alors que la consommation mondiale de blé destinée à l'alimentation humaine a augmenté de 9 % entre 1997 et 2007, la consommation de viande de poulet augmentait de 51 % sur la même période (Gouel 2008, p. 79). Cette « transition alimentaire » dans les PED, qui s'appuie à la fois sur l'émergence d'une classe moyenne et sur l'urbanisation progressive de ces sociétés, aura un impact croissant sur la demande mondiale de viande, donc

de céréales. Les volailles sont nourries avec des céréales et des tourteaux de graines oléagineuses, tel le soja. Une grande part des surfaces agricoles utilisées pour nourrir les animaux sont donc perdues pour l'alimentation humaine « directe ». Si l'on considère les besoins en eau, on constate qu'il en faut 13 500 litres pour produire un kilo de viande de bovin contre 1 000 litres pour un kilo d'une céréale comme le blé.

On ne peut traiter des problèmes alimentaires actuels et de leurs conséquences sociales sans considérer les agricultures africaines sur un temps un peu plus long. Destinées essentiellement à l'autosubsistance, les agricultures de l'époque précoloniale dégageaient (selon les années et les lieux) des surplus qui étaient échangés contre les produits des commerçants ou des éleveurs. La colonisation a eu un impact sur les agricultures du continent. Dans les pays où il y eut une véritable colonisation de peuplement (une partie de l'Afrique anglophone), « les colons se sont alors très vite efforcés de créer des conditions juridiques nécessaires pour que les populations noires soient massivement privées de leurs terres et reléguées dans les lointaines "réserves" et autres bantoustans, sur des sols de moins bonne qualité, avec le souci de pouvoir ainsi bénéficier d'une main-d'œuvre bon marché en leur sein » (Dufumier 2007, p. 16). Dans d'autres zones, comme par exemple en Afrique de l'Ouest, où les densités humaines étaient très faibles, ce type de stratégie était inopérant. Différentes formes de travail forcé furent instituées sans grande réussite. C'est finalement en mettant en place un impôt monétaire que l'on força nombre de paysans à cultiver des produits d'exportation

(cacao, coton, arachide, café, etc.) destinés aux métropoles, seule solution pour gagner de l'argent.

Il y a donc une corrélation forte entre monétarisation des économies, déclin de l'agriculture d'autosubsistance et essor des cultures commerciales. Les indépendances n'ont pas changé cette situation. Bien au contraire, les coopérations agricoles des premières décennies ont favorisé les spécialisations de nombre de pays africains sur quelques cultures de rente. De leur côté, la plupart des États indépendants n'ont pas contrarié l'aide venue du Nord et ne sont pas allés à l'encontre d'un des rares secteurs pourvoyeur de devises.

L'ère des plans d'ajustement structurel ne remettra pas en cause ce modèle. Au contraire, les institutions financières conseillent aux pays africains exportateurs de produits agricoles une ouverture de leurs économies qui ne peut être que bénéfique selon la théorie des avantages comparatifs. Cette ouverture n'a pas produit les effets escomptés et a même aggravé l'insécurité alimentaire des pays au sud du Sahara. Marc Dufumier pointe une question cruciale que les partisans du libre-échange refusent généralement d'admettre. Il s'interroge en effet sur les conséquences de l'ouverture d'une économie où la productivité du travail est très faible. Par un calcul simple, il montre qu'un riziculteur casamançais est 200 fois moins productif qu'un riziculteur d'un pays du Nord. Pour vendre son riz dans une économie ouverte, le Casamançais devrait donc accepter une rémunération 200 fois inférieure de son travail. Aussi, ce paysan est-il prisonnier d'un cercle infernal : outillage et techniques culturelles médiocres/maigres

récoltes/revenus insuffisants/pas d'accès au crédit/aucune possibilité d'améliorer son outillage et ses techniques culturales. Il ne suffira donc pas que les prix des denrées massivement importées restent élevés pour que, mécaniquement, dans chaque pays, un coup de fouet soit donné aux productions locales.

Enfin, les prix des denrées alimentaires sur un marché national ne dépendent évidemment pas que du cours mondial du produit. Le marché d'un produit peut être monopolistique ou oligopolistique (un seul importateur ou un nombre réduit d'importateurs), ce qui a fatalement un impact sur les prix, fixés en réalité par le ou les importateurs. Les capacités de stockage du pays en question sont également déterminantes pour pouvoir amortir les soubresauts des cours mondiaux de différents produits, et en particulier des céréales. Dans bien des pays africains, les capacités de stockage sont extrêmement limitées, ce qui entraîne une répercussion presque immédiate des augmentations des cours mondiaux sur les marchés nationaux. De plus, les prix des denrées à l'intérieur du pays sont – lorsqu'une région considérée n'est pas productrice de ces denrées – plus élevés que dans la capitale, en raison de la médiocrité des infrastructures de transport.

Ainsi, l'augmentation des prix des denrées pèsera-t-elle de plus en plus sur les ménages africains, offrant l'opportunité aux agricultures de ce continent de se moderniser.

A. A.

Pour en savoir plus

- Carfantan, J.-Y. (2009), *Le Choc alimentaire mondial*, Paris, Albin Michel.
- CNUCED (2008), *Répondre à la crise alimentaire globale*, UNCTAD/OSG/2008/1, New York/Genève.
- Dufumier, M. (2007), *Agricultures africaines et marché mondial*, Pantin, Fondation Gabriel Péri.
- Gouel, Ch. (2008), « Comment expliquer la flambée des prix agricoles », in CEPII, *L'Économie mondiale 2009*, Paris, La Découverte.
- Lançon, F. et P. Mendez del Villar (2008), « La flambée des prix mondiaux du riz : crise conjoncturelle ou mutation durable », *Hérodote*, n° 131, 4^e trimestre.
- Normand, Fr. (2008), « Le prix des céréales, un désastre pour les producteurs agricoles », *Les Affaires*, 29 mars.
- Steinberg, S. (2008), « Les spéculateurs financiers tirent des profits de la famine mondiale », *Mondialisation.ca*, 28 avril.

N. B. : Ce texte est en partie issu d'une note rédigée pour le Centre d'analyse et de prévision du ministère français des Affaires étrangères.

Des guerres aux conflits

Vers de nouveaux paradigmes

L'Afrique n'est plus un continent en guerre mais elle reste un continent en conflit. Les grands embrasements des années 1990 (Sierra Leone, Liberia, Grands Lacs) sont maintenant des feux maîtrisés. L'Afrique a glissé des guerres ouvertes aux conflits menés sous la surveillance d'une communauté internationale qui se débat dans les apories de la diplomatie de la paix. Ces conflits, s'apaisant ou se réactivant silencieusement, ont des profils différents dont rendent compte de nouveaux paradigmes explicatifs : les notions d'État fragile et de guerres de ressources (*resource wars*).

Des conflits sous surveillance internationale

Les leçons ont incontestablement été tirées de cette décennie tragique (génocide rwandais, guerres civiles contagieuses au Liberia, en Sierra Leone et dans les Grands Lacs). Le dernier génocide du xx^e siècle, en Afrique, aura convaincu la communauté internationale d'intervenir plus tôt, dès les prémices de la guerre, afin que celle-ci ne dégénère pas en violences extrêmes et massives. La Côte d'Ivoire – où l'armée française et les Casques bleus ont pris pied dès le début de la crise – est l'exemple parfait de cet interventionnisme international précoce. Le Darfour est, *a contrario*, un exemple plus imparfait. L'Afrique est devenue la terre d'élection des interventions de l'Organisation des Nations unies (ONU) – en 2005, il y avait environ 50 000 Casques bleus sur le continent – et

de l'Union africaine (UA), nouveau venu dans le domaine du maintien de la paix.

Deux types (ou moments) de conflits sont sous mandat/*monitoring* international en Afrique : les querelles de succession politique et les guerres civiles.

Le Kenya et le Zimbabwe, qui appartiennent à la première configuration, sont confrontés à des fins de régime problématiques. Des présidents obstinés refusent de céder la place à des oppositions électoralement majoritaires. À Harare, le père de l'indépendance, Robert Mugabe, 85 ans, décrédibilisé et dictatorial, refuse obstinément l'alternance démocratique et s'accroche au pouvoir grâce à un contrôle étroit de l'appareil sécuritaire. À Nairobi, Mwai Kibaki, 76 ans, héritier du système Moi, refuse aussi la demande de changement que les électeurs ont exprimée lors du scrutin de la fin 2007. Par leur obstination à rester au pouvoir et forts du soutien d'une nomenklatura locale, ils ont amené leur pays au bord de la guerre civile, déclenchant les sirènes de la diplomatie préventive. Avec environ 1 000 victimes en un mois, les violences post-électorales au Kenya ont enflammé l'ouest du pays et une bonne partie de la capitale. Le parti pris antidémocratique de Robert Mugabe n'a pas conduit à ces violences mais à la mise en place d'un régime de terreur où escadrons de la mort, incarcérations arbitraires, crise alimentaire et épidémie de choléra font payer le prix fort à la population. Dès les signes avant-coureurs de

la guerre civile, la diplomatie préventive est entrée en action. Le Kenya a bénéficié d'une rapide mobilisation des grandes capitales du Nord (Washington, Londres, Bruxelles) et des organisations multilatérales (ONU, UA) qui se sont portées au chevet de cette crise.

La diplomatie de la paix a aussi été active au Zimbabwe mais sur un temps plus long : dès le début de la crise politique (2000), l'Afrique du Sud a été désignée comme médiateur naturel entre l'Union nationale africaine du Zimbabwe-Front patriotique (ZANU-PF) et le Mouvement pour le changement démocratique (MDC), et ce sont les pressions de ses pairs de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) qui ont arraché à Robert Mugabe l'accord politique global de septembre 2008. Selon l'article 22.6 de cet accord, l'UA et la SADC sont les garants de sa bonne application. Dans ces deux pays où la violence fait partie du jeu politique, la communauté internationale a promu la même solution institutionnelle : le partage du pouvoir pendant une période de transition qui doit s'achever par un nouveau scrutin. Durant cette transition imposée et réglementée, les conflits politiques font l'objet d'un monitoring international serré afin d'éviter tout dérapage et d'assurer une sortie de crise démocratique. La formule du gouvernement de compromis entre les « frères ennemis » doit encore démontrer son efficacité, c'est-à-dire sa capacité à gérer un pays politiquement divisé et économiquement ruiné – l'économie du Zimbabwe est à genoux, mais les structures productives fonctionnent encore au Kenya – avec un gouvernement lui-même divisé et pléthorique (les deux gouvernements comptent environ 60 membres).

D'autres conflits africains sont « maîtrisés », voire « régulés » par des interventions de maintien de la paix comme au Liberia et en Côte d'Ivoire. La Mission des Nations unies au Liberia (MINUL, environ 10 000 Casques bleus) et l'Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire (ONUCI, environ 9 000) permettent de stabiliser ces pays, c'est-à-dire d'éviter le recours à la force par les acteurs politiques. Pour le Liberia, il s'agit autant d'alléger le budget de l'État du poids d'une véritable armée que de dissuader les *spoilers* de reprendre les armes. En Côte d'Ivoire, il faut faire de la prévention et conduire à son terme électoral le processus en cours. Dans d'autres pays, une intervention internationale moins heureuse (Soudan, Tchad et République démocratique du Congo [RDC]) permet d'éviter un embrasement généralisé, se satisfait de la continuité d'une guerre de basse intensité, préserve des équilibres politiques fragiles, ou est tout simplement incapable d'arrêter la guerre civile (Somalie). Cette gestion des conflits africains laisse toutefois en suspens certaines interrogations dérangeantes mais présentes dans tous les esprits : les interventions internationales ne réglant aucun problème de fond, combien de temps faudra-t-il maintenir la perfusion onusienne sur ces pays ? Les missions de maintien de la paix actuelles ne sont-elles pas des missions sans fin (en 2009, la MONUC vient de « fêter » ses 10 ans) ?

De nouveaux paradigmes

Les conflits africains contemporains présentent un profil relativement caractéristique : ils s'apparentent de plus en plus à du banditisme militarisé mâtiné d'aventurisme politique (en l'absence

de revendications ayant un minimum de crédibilité idéologique). La délinquance sociale semble parfois démultipliée par la possibilité d'acquérir facilement des armes de guerre et de défier les autorités (nord de la République centrafricaine [RCA], zone des Karamojong au nord-est de l'Ouganda, nord du Cameroun, Est congolais, etc.). Dans d'autres régions, l'État apparaît simplement comme une cible à prendre. La Guinée-Bissau ou Sao Tomé-et-Principe vivent encore au temps où 200 hommes déterminés suffisaient pour renverser le pouvoir en place. Deux phénomènes étroitement liés caractérisent ainsi ces conflits : la multiplication/réactivation des zones grises et les tentatives de coup d'État à répétition (Tchad, Mauritanie, Madagascar, Guinée-Bissau, etc.).

Le conflit africain durable prend généralement la forme d'une dissidence de frontière : des groupes armés ethnicisés bénéficiant d'affiliations identitaires à l'étranger s'appuient sur une zone frontalière, riche en ressources naturelles exploitées ou non, pour revendiquer une reconfiguration des frontières (à la mode balkanique) ou un partage du pouvoir. Ce factionnalisme armé qui se manifeste avec une constance remarquable dans toute la zone sahélienne (du Mali au Soudan) mais aussi dans les Grands Lacs (Kivu) est facilité par les données objectives d'une géoéconomie de marges. Les ressources locales (foncier, pétrole, minerais) sont autant un moyen de financement des groupes armés à travers la contrebande et les trafics qu'un enjeu de leur lutte ; la géopolitique frontalière permet de bénéficier de sanctuaires, d'alliés et de facilités pour le reconditionnement et le réapprovisionnement des dissidences

armées qui prennent corps dans les marges des États faibles. Certains sont d'ailleurs si faibles que leur territoire entier devient une zone grise, refuge de toutes les bandes armées de la sous-région – la RCA exerce un pouvoir d'attraction sur les bandes armées transmigrantes du Tchad et du Soudan (voir à ce sujet R. Marchal, « Aux marges du monde, en Afrique centrale... », *Les Études du CERI*, n° 153-154, mars 2009).

Ces dissidences de frontières combinent les deux paradigmes contemporains de l'État fragile et de la guerre de ressources. Elles se développent grâce et à cause des fragilités administratives qui affectent beaucoup d'États africains (en 2008, 15 des 20 premiers États faibles de l'*Index of State Weakness in the Developing World* élaboré par la Brookings Institution étaient situés en Afrique) et dont les manifestations les plus évidentes sont : le sous-encadrement des populations, l'absence de services sociaux, l'incapacité à contrôler les mouvements transfrontaliers de biens et de personnes (souvent en raison de la corruptibilité des forces de l'ordre), le déséquilibre de représentation ethnique dans la fonction publique, etc. Le paradigme de l'État fragile qui s'est développé, non sans controverses, ces dernières années met l'accent sur les défaillances structurelles de l'appareil d'État en termes de légitimité et de capacité, qui seraient à la source des conflits. L'incapacité à administrer de vastes territoires est notamment pointée comme cause directe de la multiplication des zones grises.

La compétition pour les ressources rend aussi compte des dissidences de frontières : au Darfour comme au Kivu ou à

Madagascar, la question de la propriété de la terre a joué un rôle important dans la cristallisation des hostilités. L'Afrique restant un continent rural et nombre de pays reposant sur une économie minière ou pétrolière (le continent représente environ 30 % des réserves minières mondiales), la question de la propriété du sol et du sous-sol constitue l'arrière-plan de nombreux conflits contemporains. Dans le delta du fleuve Niger et dans l'Est congolais, les guerres de ressources (pétrolières au Nigeria et minières en RDC) sont apparues en pleine lumière tandis que, dans d'autres régions troublées, elles demeurent plus voilées (intérêt pétrolier de l'Éthiopie dans la région somalie de l'Ogaden, foncier et réserves en eau dans le sous-sol du Darfour, réserves pétrolières au Sud-Soudan, etc.). La gouvernance des ressources naturelles est ici en cause, soit parce qu'elle exclut certains groupes socio-ethniques, soit parce qu'elle donne lieu à un système de gouvernement non viable (clientélisme grâce à la distribution plus ou moins équilibrée d'une rente). Cette gouvernance est souvent ressentie comme insatisfaisante, voire spoliatrice, comme en a témoigné l'émotion populaire suscitée à Madagascar par la location à la société sud-coréenne Daewoo de 1,3 million d'hectares de terres par le gouvernement de Marc Ravalomanana,

émotion réutilisée par l'opposition dans le cadre de sa stratégie de contestation par la rue. Ces deux paradigmes (État fragile et guerre de ressources) ainsi que la géoéconomie particulière dans laquelle évoluent nombre de conflits africains expliquent que ces derniers forment toujours des systèmes de conflits.

On notera à la fois les limites de ces deux paradigmes (ils ne prennent pas en compte les facteurs extérieurs qui conduisent aux conflits et se focalisent essentiellement sur les causes internes) et les difficultés auxquelles est confronté l'activisme onusien. Pour apaiser ces conflits, la communauté internationale doit colmater ou reconstruire un appareil d'État (de manière exogène), réorganiser la gestion des ressources naturelles (sans succès au Tchad malgré le projet pétrolier soutenu par la Banque mondiale) et surtout appréhender ces conflits dans leur pluralité systémique. Face à l'immensité et à la complexité de la tâche, on comprend que les faiseurs de paix soient entrés dans l'ère du doute et se demandent s'ils ont la possibilité de faire autre chose que de geler péniblement les conflits avec des interventions internationales de longue durée.

T. V.

Piraterie maritime

Corne de l'Afrique : les pirates reviennent !

Le mot « pirate » évoque des mondes flamboyants et engloutis... La réalité historique fut très probablement moins reluisante : les pirates étaient souvent de pauvres bougres, marins condamnés pour mutinerie, ou de tristes sires, aventuriers cruels prêts à tout pour s'enrichir.

Aujourd'hui, les pirates sont de retour dans les médias, présents tant dans le détroit de Malacca qu'au large des côtes somaliennes. En Somalie, la piraterie semble être un nouveau fléau pour un pays qui n'a pas été épargné ces dernières décennies par les désastres naturels, les conflits, les crises politiques et humanitaires. Si le golfe d'Aden, voie d'accès au canal de Suez, apparaît comme la zone la plus touchée, les côtes bordant l'océan Indien connaissent aussi une recrudescence du phénomène, avec des pirates n'hésitant pas à lancer des attaques jusque dans les eaux territoriales du Kenya, de la Tanzanie ou des Seychelles.

La piraterie est liée à la décomposition des structures étatiques et à l'impuissance des interventions internationales, humanitaires et de maintien de la paix, menées par les Nations unies (Opérations des Nations unies en Somalie [ONUSOM] I et II), même sous commandement américain à ramener une certaine stabilité (en 1992-1994, l'United Task Force [UNITAF], ou opération « Restore Hope », se termine par un repli précipité des soldats américains). L'intervention des pays voisins a

aggravé la situation, en particulier celle de l'armée éthiopienne entre 2006 et 2009 pour appuyer le gouvernement fédéral de transition présidé par Abdullahi Yusuf Ahmed, menacé par les milices de l'Union des tribunaux islamiques (UTI).

La piraterie, sous-produit de la mondialisation

Depuis des siècles et surtout depuis l'explosion et l'élargissement des échanges à la suite de la découverte de l'Amérique, la piraterie maritime a été tour à tour, ou simultanément, tolérée et condamnée, source de profits ou atteinte à la sécurité du commerce. Le nombre élevé d'actes de piraterie (209 par an entre 1994 et 1999, 352 entre 2000 et 2006, 293 en 2008) s'explique par quatre facteurs bien connus.

- **Une offre abondante et diversifiée.** 90 % du commerce mondial de marchandises est réalisé par la voie maritime. 50 000 bateaux sont enregistrés sous plus de 150 pavillons, ceux « de complaisance » (Panama, Liberia, Bahamas, etc.) couvrant de loin le plus grand nombre. Tous peuvent être des proies : plus un navire est gros et rapide, moins il devrait être vulnérable aux pirates mais, comme le montrent des attaques récentes, aucun n'est à l'abri. En 2008, plusieurs prises ont montré les progrès réalisés par les pirates somaliens : la capture du supertanker saoudien *Sirius Star* en novembre ou celle, en septembre, du cargo ukrainien *MV Faina*, avec à son bord

33 chars russes et autres armements lourds. Par ailleurs, la navigation de plaisance s'est considérablement développée. Les progrès techniques rendant toutes les mers accessibles, les marins amateurs sont de plus en plus audacieux ou inconscients. Quoi de plus attirant que des eaux transparentes et tièdes et des fonds marins superbes (ainsi l'océan Indien) ! Le développement de ce type de navigation génère de nouvelles proies pour des pirates souvent d'origine modeste. Les attaques de pirates somaliens sur les navires de plaisance (*Ponant*, *Carré d'as* ou *Tanit*) ont réveillé l'attention des médias français sur la piraterie sévissant au large des côtes somaliennes.

- **Des points de passage difficilement contournables.** Le trafic maritime est contraint de passer par des détroits, notamment ceux de Bab El-Mandeb – entre le Yémen et Djibouti – et de Malacca – entre la péninsule de Malaisie et Sumatra (Indonésie). Ainsi, chaque année, entre 50 et 70 000 navires traversent le détroit de Malacca, 80 % du commerce mondial transitant par l'Asie du Sud. Le recours à des voies alternatives terrestres (oléoducs), qui nécessitent l'accord des États traversés et sont très coûteuses, suscite discussions et projets. De plus, les territoires éventuellement utilisés doivent être sûrs.

- **Des sanctuaires.** Toute piraterie requiert des refuges où les pirates se regroupent et dissimulent leurs butins. En ces années 2000, les États riverains du golfe de Guinée, la Somalie, la Birmanie (Myanmar) ou les milliers d'îles de l'archipel indonésien offrent aux pirates des sanctuaires : terrain et végétation difficiles, décomposition ou corruption extrême des États.

La piraterie maritime est indissociable d'un environnement régional. En Asie du Sud-Est, même si le détroit de Malacca excite les convoitises, les États riverains (Thaïlande, Malaisie, Indonésie, Singapour, etc.) ont réussi à mettre sur pied des réponses coordonnées, sérieuses et responsables face aux nombreux actes de piraterie. L'enracinement de la piraterie près de leurs côtes serait un aveu d'impuissance étatique, affectant leur crédibilité internationale. D'ailleurs les principales puissances commerciales (États-Unis, Japon) ont exercé une forte pression diplomatique pour arriver à cette collaboration fructueuse.

Dans le golfe d'Aden, les machineries étatiques restent peu développées (Yémen) ou se sont décomposées (Somalie). Le paradoxe réside dans le fait que c'est l'Union des tribunaux islamiques qui a réussi à apporter la réponse la plus efficace à la piraterie. En juin 2006, les milices de l'UTI s'emparent de Mogadiscio et, pendant six mois, rétablissent l'ordre en Somalie du Sud, éradiquant la piraterie. Cependant les États-Unis, inquiets des liens supposés entre les extrémistes de l'UTI et Al-Qaida, font intervenir l'Éthiopie voisine, qui chasse la milice du pouvoir. Très vite, la piraterie reprend et s'étend à des zones jusque-là épargnées, atteignant un pic en 2008 au large de la Somalie et dans le golfe d'Aden.

- **Et les pirates ?** Ils viennent de régions pauvres et côtières, dont l'équilibre fragile est bouleversé par la moindre catastrophe (sécheresse, inondations) ou par un enchaînement de désastres (en Somalie, disparition de l'État en 1992, tsunami en 2004, affrontements entre le gouvernement

fédéral de transition et l'UTI, enfin invasion éthiopienne en 2006). La piraterie promet un argent en principe aisément gagné (pillages, rançons) et, comme dans toute région « hors la loi » vivant de trafics, crée une économie de substitution, avec ses entrepreneurs et ses prolétaires.

Mais ces pirates ne sont-ils que de pitoyables voyous ou sont-ils au service de parrains ? Un « État failli », comme la Somalie – éclatée entre trois entités quasi étatiques (Somalie, Somaliland et Puntland) –, appelle des structures de remplacement. Au tournant du XXI^e siècle, les eaux somaliennes n'étant plus surveillées par des garde-côtes, des chalutiers étrangers ont pillé les ressources halieutiques et certaines mafias ont utilisé ces plages comme déversoir pour leurs déchets les plus toxiques. Des bandes de pirates, surtout recrutés parmi les pêcheurs de la région, se présentant comme des « bandits sociaux » (E. Hobsbaw, *Les Bandits*, Paris, La Découverte, 2008), des « protecteurs » des populations locales, des « Robins des bois » modernes, voire des garde-côtes alternatifs, ont mené des représailles contre les intrus, réclamant des « taxes » destinées en principe à financer des actions sociales.

Ces groupes participent aussi aux trafics (migrants, armes ou drogues) entre la Corne de l'Afrique et la péninsule arabe. Les dévastations causées par le tsunami de 2004 ont aussi poussé de nombreux pêcheurs à recourir à ce substitut de revenus. Devant le succès des opérations menées et le butin amassé, des vocations se sont créées. Toutefois, il est difficile de juger en détail des avantages apportés par cette manne financière sur les populations

côtières. Les affaires ont désormais pris le pas sur les revendications environnementales et sociales. Le phénomène s'est industrialisé, laissant place à des réseaux mieux structurés, insérés dans le paysage politique somalien par des liens complexes de parrainages ; une partie de cette manne financière pourrait même alimenter le conflit qui ensanglante la partie sud du pays.

Les défis pour la communauté internationale

- **Industrialisation et professionnalisation.** Beaucoup d'activités humaines commencent de manière artisanale puis s'industrialisent, pour réaliser des économies d'échelle ou faire face aux ripostes étatiques (nombre de personnes impliquées plus important, organisation méthodique, division du travail, mécanismes de crédit, etc.). L'industrialisation des trafics requiert un changement d'échelle : fabrication dans des laboratoires (héroïne ou cocaïne) ou des usines (armes, etc.), échanges s'étendant sur plusieurs continents, circuits sophistiqués de financement.

La piraterie, elle aussi, se professionnalise – calcul des coûts, préparation minutieuse des attaques avec un matériel rustique (échelles et grappins d'abordage conçus de façon artisanale, kalachnikovs et roquettes de type RPG) mais aussi recours à des méthodes plus sophistiquées (informateurs disséminés dans les zones portuaires à travers la péninsule arabe et les ports africains, GPS, bateaux mères similaires à des chalutiers accueillant plusieurs types d'embarcations d'assaut – chaloupes avec hors-bord), prise contrôlée d'otages et de navires veillant à éviter les pertes civiles

(en 2008, si 111 attaques ont eu lieu au large des côtes somaliennes, entraînant la capture de 42 navires et 800 otages, les pertes humaines sont restées infimes), négociation de rançons avec les États, compagnies d'assurance ou de sécurité privées, etc.

À l'échelle mondiale, la piraterie demeure fragmentée. Les pirates saisissent les occasions qui se présentent au niveau local, voire régional. Les résultats sont aléatoires et les produits des opérations très hétéroclites. Si les pratiques se ressemblent, il apparaît peu probable que, dans un avenir prévisible, se constituent des réseaux planétaires de pirates. Il faudrait des butins considérables, faciles à recycler ou à « blanchir », et des structures liant plusieurs régions du monde afin de les écouler. Des mafias pourraient s'engager dans ce commerce, mais les investissements seraient lourds.

- **Piraterie, terrorisme et puissance.** La piraterie peut-elle être un instrument au service de mouvements terroristes ? En 2002, Al-Qaida attaque, au large des côtes du Yémen, le pétrolier *Limburg* transportant 400 000 barils de brut. Le terrorisme maritime demeure très exceptionnel et rencontre bien des obstacles : la capture de bateaux réclame de véritables spécialistes et peu de navires ont une valeur symbolique, susceptible d'avoir une résonance dans les opinions publiques.

Par ailleurs, la menace du terrorisme maritime peut être mobilisée pour les ambitions de puissance d'un État. La Chine s'affirme comme un colosse militaire n'hésitant pas, par exemple, à légitimer le déploiement de sa flotte (vedettes chinoises au large de la Somalie afin d'y combattre

les pirates). De plus en plus, chacun tend à surveiller lui-même la sécurité de ses échanges. Chinois, Japonais, Indiens, Sud-Coréens ou même Iraniens patrouillent au large de la Corne de l'Afrique, confirmant le poids croissant d'acteurs non occidentaux, s'approvisionnant en matières premières ou cherchant de nouveaux marchés. Les marines occidentales sont également présentes. Cependant les coûts sont très lourds pour des résultats modestes. Une vingtaine de navires sont actuellement déployés, chacun en requérant deux en réserve. Une couverture efficace du golfe d'Aden en exigerait environ 70 !

- **Piraterie et États.** Autrefois, les pirates se transformaient en corsaires, devenant les fidèles soldats de leur roi et capturant les bateaux ennemis. Aujourd'hui, pour des États pauvres, en marge du système international et qui ont un besoin pressant de ressources financières, la mise sur pied de corsaires est séduisante. Si, autrefois, ceux-ci faisaient partie de stratégies maritimes globales et bénéficiaient de l'appui de flottes puissantes (Angleterre, France, etc.), les « nouveaux » corsaires risquent d'être très vulnérables face à des bateaux très sophistiqués. Quelle protection peuvent-ils espérer de leur État d'origine considéré comme « failli » ?

- **Comment lutter ?** De nombreuses conditions doivent être réunies pour mettre en place une lutte efficace contre la piraterie maritime.

- *Des coopérations entre les États riverains.* Dans le détroit de Malacca, la piraterie endémique a été éradiquée par des opérations coordonnées associant l'Indonésie, la Malaisie, Singapour, la Thaïlande

et l'Inde. Le Japon et les États-Unis participent à cette stratégie de sécurisation.

– *La très problématique pénétration dans les eaux territoriales.* La souveraineté étatique demeure un des fondements de l'ordre juridique mondial. Dans les eaux territoriales, la police relève de l'État riverain. Que faire lorsque des pirates se mettent à l'abri dans les eaux territoriales d'États ne voulant ou ne pouvant pas les arrêter ? En principe, si l'État ne garantit pas la sécurité de son territoire, le Conseil de sécurité des Nations unies, invoquant sa mission de gardien de la paix (chapitre VII de la Charte), doit autoriser l'entrée dans les eaux territoriales de navires étrangers chargés de supprimer la piraterie. C'est le cas des résolutions 1816 (2 juin 2008) et 1838 (7 octobre 2008) pour les eaux territoriales somaliennes. Ces deux textes sont loin de bouleverser le droit international : ils autorisent, pendant six mois (renouvelables), les marines internationales à intervenir dans les eaux somaliennes, à la condition que les autorités locales (ici, les autorités du Puntland, du Somaliland ou du gouvernement fédéral transitoire) donnent leur accord. Rien de nouveau sous le soleil ! La souveraineté étatique ou quasi étatique ne se bouscule pas.

– *Des moyens militaires.* La piraterie maritime survenant dans des zones lointaines,

la lutte contre ce phénomène est coûteuse. Les États diversifient leurs modes d'intervention ; d'où le recours, au moins – ou déjà – sur le papier, à des sociétés privées de sécurité par les États riverains. Ainsi le gouvernement somalien fait-il appel au français Secopex ou à l'américain Topcat. Qu'en résultera-t-il concrètement ?

– *La stabilisation des territoires étatiques riverains.* Il est essentiel de priver les pirates de toute capacité de refuge à terre. La Somalie, État décomposé depuis des décennies, devient par conséquent un enjeu majeur entre gardiens et perturbateurs de l'ordre mondial. Ici, réapparaissent tous les problèmes soulevés par la construction d'États (*state building*) : encadrement de leur souveraineté, acceptation des actions internationales par les populations.

Comme la lutte contre le terrorisme, le combat contre la piraterie doit s'inscrire dans une démarche globale, complexe et aléatoire : la transformation des zones anarchiques, en proie à toutes sortes de conflits, en régions organisées autour d'États capables d'assurer au moins le maintien de l'ordre. Les zones grises sont aussi maritimes, chaque milieu impliquant des contraintes spécifiques et donc des outils adaptés.

P. M. D.

Crises sanitaires en Afrique

Réformer les systèmes de santé

Sida, tuberculose multi-résistante, paludisme, virus Ébola, choléra, méningite, rougeole, poliomyélite, etc. : la population de l'Afrique subsaharienne subit, d'une année à l'autre, le poids de maladies émergentes, ré-émergentes ou persistantes. Pourtant certaines sont devenues très rares ou, au moins, bien contenues dans d'autres parties du monde. Ces maladies ont un coût humain important : ainsi un enfant africain sur cinq meurt du paludisme aujourd'hui. Elles touchent un fort pourcentage de la population africaine : selon le Programme commun des Nations unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), 22 millions de personnes étaient VIH-positives en Afrique subsaharienne en 2007. Comment expliquer la persistance de ces maladies, malgré les efforts internationaux pour lutter contre elles ?

En mettant l'accent sur trois de ces maladies, méningite, grippe et choléra, nous insisterons sur trois clés d'interprétation. Certaines épidémies restent essentiellement gérées dans l'urgence, seulement une fois qu'elles ont débuté, et un travail de prévention dans la durée est délicat à mettre en place. Il s'avère en outre difficile de renforcer les systèmes de santé à l'interface entre l'homme et l'animal. Pourtant, sans ces derniers, lutter efficacement contre la maladie se révèle une gageure.

Les épidémies chroniques : d'une gestion de l'urgence à la prévention ?

Les épidémies de méningite sont des épidémies « chroniques » dans la « ceinture de la

méningite », qui va du Sénégal à l'Éthiopie. S'y déclare, tous les ans, une épidémie de méningite, plus ou moins forte selon les années. Celle qui a duré de décembre 2008 au printemps 2009 a causé le plus grand nombre de malades depuis 1996 (avec 190 000 cas notifiés cette année-là). Dans le seul Nigeria ont été enregistrés 2 148 morts et 47 902 cas suspects de méningite méningococque (début mai). Au Niger, il s'agirait de 12 000 cas et 388 morts (au 5 mai). Dans les autres pays de la zone, le nombre de cas et de décès est moins élevé mais les létalités sont parfois supérieures : au Tchad, 105 morts pour 922 cas suspectés au 23 avril (létalité de 11,4 %) ; au Burkina Faso, 389 morts pour 2 982 cas au 5 avril. L'épidémie a également touché, dans une moindre mesure, le Mali, le Bénin, le Togo, l'Éthiopie, le Ghana, la Côte d'Ivoire, la République centrafricaine (RCA), ainsi que, hors de la « ceinture », la République démocratique du Congo (RDC). Au Burkina Faso, l'épidémie s'est surajoutée à celle, très importante, de rougeole, qui a causé plus de 19 000 cas au 5 avril et 150 morts.

La réponse internationale « classique » au déclenchement d'une épidémie de méningite consiste à soigner les malades et à vacciner les personnes vivant dans un cercle défini autour des foyers d'épidémies ou certaines classes d'âge sur un territoire plus vaste. Après la pandémie de 1996-début 1997, cette capacité de réponse s'est renforcée par la création, par Médecins sans frontières (MSF), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), l'Organisation

mondiale de la santé (OMS) et le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), de l'International Coordinating Group on Vaccine Provision for Epidemic Meningitis Control (ICG), qui doit assurer la disponibilité de stocks de vaccins contre la méningite et leur distribution rationnelle dans le temps, et coordonner la réponse internationale aux épidémies de méningite. Il prévoit et gère donc l'urgence. Cependant, ce type de réponse se heurte à un certain nombre de problèmes et n'a pas permis de contrer réellement les cycles d'épidémies.

Un autre modèle de solution semble se profiler, pouvant fournir une alternative à cette « gestion de l'urgence » : une véritable campagne de prévention par la vaccination de routine. Le développement d'un vaccin – auquel l'OMS semble aujourd'hui s'être ralliée –, pouvant offrir une protection de plusieurs années aux personnes vaccinées, permettrait la mise en place de campagnes massives de prévention dans la sous-région et briserait enfin, peut-être, les cycles de la méningite. Cependant, un optimisme prudent s'impose. La méningite aura permis le développement dans les pays de la zone d'une capacité de surveillance qu'il est important de conserver. Par ailleurs, une épidémie de rougeole s'est récemment déclarée au Burkina Faso, où la dernière campagne de vaccination ne datait que de 2007. Divers problèmes structurels liés aux systèmes de santé (faible accès aux soins) et aux conditions de mise en œuvre des campagnes de vaccination (campagnes ni assez massives ni assez fréquentes au regard de la natalité importante, problèmes de conservation et d'efficacité des vaccins, voire manque de fiabilité des données de couverture vaccinale) pourront donc

toujours mettre à mal les efforts de prévention. L'éradication de la poliomyélite avait ainsi été remise en cause par le développement de rumeurs contre le vaccin dans certains États musulmans du Nigeria. Si aujourd'hui la situation du pays à cet égard semble meilleure, ce cas prouve que les campagnes massives de vaccination ne suffisent malheureusement pas pour éradiquer une maladie.

Les deux approches, gestion de l'urgence et prévention par la vaccination routinière, devront sans doute être mises en œuvre de façon simultanée pendant de nombreuses années encore, une fois le nouveau vaccin disponible.

La grippe A(H5N1), puis A(H1N1), moteur d'une préparation de l'Afrique aux épidémies ?

En mai 2009, alors que la perspective d'une pandémie grippale inquiète les autorités sanitaires internationales, plusieurs analystes l'estiment surmédiatisée au regard de l'épidémie de méningite. La focalisation sur la grippe est-elle excessive ? De fait, à la mi-mai 2008, aucun cas de nouvelle grippe A(H1N1) n'a été diagnostiqué en Afrique. Certes, des cas auraient pu échapper à des appareils de surveillance largement perfectibles et manquant de tests de diagnostic rapide permettant d'identifier ne serait-ce que les cas de paludisme. Cela étant, quel serait l'impact relatif d'une pandémie de grippe dans des pays accablés par d'autres maladies infectieuses beaucoup plus graves ? Il risquerait d'être proportionnellement inverse à leur capacité à gérer et soigner la grippe. Elle accroîtra sans doute la pression déjà exercée par un

nombre trop important de malades sur des systèmes de santé affaiblis par le défaut de ressources humaines et financières. Les pays d'Afrique subsaharienne manquent de stocks suffisants d'antiviraux, voire même d'antibiotiques. Le nombre de personnes à risque, y compris VIH-positives (22 millions...) est très important. Dans ces conditions, auxquelles s'ajoute la forte probabilité d'infections secondaires, le taux de mortalité dû à la grippe pourrait être nettement supérieur à celui d'autres régions du monde, dont les systèmes de santé s'avèrent plus performants (ce fut le cas en 1919 et 1957).

Quel que soit l'impact attendu d'une pandémie de grippe en Afrique, il est assez exceptionnel que quasiment tous les pays de la sous-région aient rapidement déclaré avoir pris des mesures, certes parfois insuffisantes ou inutiles (interdiction des importations de porc), dès le début de l'alerte. Cela témoigne de la sensibilisation des gouvernements à ce problème, voire même de leur préparation en vue d'une crise similaire. De fait, la propagation de la grippe aviaire (A[H5N1]), qui a touché directement le Nigeria ainsi que plusieurs de ses voisins, s'est traduite par des efforts de tous les pays d'Afrique depuis 2005, avec le soutien de l'OMS, de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE, ex-Office international des épizooties) et d'autres partenaires, en vue de développer des programmes d'action nationaux intégrés (INAP), dont sont dotés au moins 35 pays d'Afrique. Ils permettent la prise en compte du volet animal de la grippe, mais aussi (pour la plupart) la préparation

au risque pandémique. Théoriquement, ces INAP auraient dû conduire à d'importants investissements dans les services de santé pour développer une approche horizontale et pas seulement verticale (centrée sur une maladie donnée), ainsi qu'à un rapprochement entre services de santé publique et services vétérinaires pour permettre une meilleure lutte contre les maladies émergentes à l'interface des écosystèmes humains - animaux (en adoptant le plan stratégique « Un monde, une seule santé » [OWOH]). L'espoir était que la grippe serve de modèle pour une prise en charge, par les États africains, de toutes les maladies émergentes et épidémies. Un tel élargissement s'est avéré délicat.

Toutefois, l'arrivée de la nouvelle grippe A(H1N1) montre que certains savoir-faire ont été acquis et rodés qui peuvent désormais être mobilisés : réunions de crise, voire mise en place d'une cellule interministérielle qui permet d'accélérer et de soutenir le processus décisionnel de façon coordonnée et d'organiser la communication de crise. À cela s'ajoute, pour les pays les mieux armés, la mise en place de (petits) stocks d'antiviraux (par exemple au Sénégal, au Congo, en Côte d'Ivoire, au Cameroun, au Cap-Vert et au Bénin) et de masques (par exemple au Ghana) ; l'émergence de capacités de prise en charge spécifique dans les hôpitaux (salles d'isolation au Ghana, etc.) ou encore de surveillance et de diagnostic en laboratoire (15 laboratoires africains sont capables de diagnostiquer l'A[H1N1] selon les Nations unies). Ces mesures et capacités sont certes insuffisantes, d'autant que des pays encore en guerre (Somalie) ou récemment confrontés à une grave épidémie (Zimbabwe), se révèlent

incapables de répondre aux risques de pandémie grippale et pourraient devenir les zones grises de la santé publique africaine.

Face au défi des épidémies, des systèmes de santé cruciaux

Le Zimbabwe a en effet été confronté à une très grave épidémie de choléra : entre août 2008, début de l'épidémie, et le 2 avril 2009, 94 443 cas ont été notifiés, dont 4 127 mortels. Cette épidémie catastrophique n'a pu être que très difficilement contrôlée, grâce à une aide internationale très élevée, et s'est étendue à plusieurs pays voisins (cas confirmés en Afrique du Sud, au Botswana, au Mozambique et en Zambie ; cas probables dans neuf autres pays). Le président Mugabe a pourtant longtemps prétendu ne pas avoir besoin de l'aide internationale et a même nié l'existence de l'épidémie, soulevant un débat de fond sur l'opportunité d'une intervention extérieure pour protéger la population du choléra. Robert Mugabe n'a ainsi déclaré l'état d'urgence et fait appel à l'aide internationale que fin novembre 2008.

Du fait de la situation dramatique du pays, confronté à une réelle faillite économique depuis plusieurs années, à une inflation galopante et à une désagrégation de tous les services publics, y compris de santé, le gouvernement Mugabe s'est avéré, dans une situation qu'il a lui-même contribué à créer, complètement incapable de gérer cette véritable régression sanitaire. La malnutrition, l'accès compromis à l'eau potable, l'absence de système sanitaire, de gestion des déchets et de structures de soin en état de fonctionnement ont eu pour

conséquence une létalité largement supérieure à celle des pays voisins, notamment en Afrique du Sud. La responsabilité des autorités politiques dans cette crise est évidente. Elle prouve, une fois de plus, que la santé publique requiert une volonté continue d'investissements dans les services publics, les services de santé, mais aussi les services sanitaires assurant l'hygiène, la qualité et l'accès à l'eau ainsi que son assainissement (égouts). De fait, au Zimbabwe, l'aide internationale, pourtant massive, a été confrontée à de nombreux problèmes, dès lors qu'elle ne pouvait s'appuyer sur un réseau de santé suffisamment solide.

Renforcer les systèmes de santé

Ce problème se pose malheureusement dans de nombreux pays. La Sierra Leone compte une centaine de médecins pour 5 millions d'habitants et moins de quatre lits d'hôpitaux pour 10 000 habitants. Le Togo en a neuf, tandis que le Sénégal n'a qu'un lit pour 10 000 habitants. Plusieurs pays souffrent également d'un marché international du travail qui favorise l'émigration des infirmiers et médecins vers les pays développés et contribue à l'affaiblissement progressif de systèmes de santé déjà vulnérables. L'expérience de la lutte contre le sida a convaincu de nombreux acteurs et bailleurs de fonds internationaux, y compris l'actuelle Administration américaine, qu'il n'est pas possible de lutter contre les maladies infectieuses sans développer en premier lieu des systèmes de santé solides, mais aussi qu'un tel effort ne s'improvise pas. En effet, cette approche reste délicate, complexe et coûteuse. Il ne suffit pas d'injecter de l'argent dans des systèmes défaillants : lorsque ceux-ci n'ont pas

les capacités d'absorption de ces fonds, ils restent inutilisés. C'est un travail de longue haleine : renforcer la formation, simplifier les systèmes, établir des procédures, payer correctement le personnel, approvisionner les centres de santé en médicaments, en eau et en électricité, renforcer la surveillance et l'aide des points centraux en cas de difficultés de diagnostic ou d'épidémies, etc. Des agences de développement tentent certes des approches innovantes permettant d'augmenter les rémunérations des professionnels du secteur de la santé,

ou acceptent de revenir, dans certaines conditions, sur la notion de recouvrement des coûts. Pourtant, les progrès de la lutte contre les épidémies en Afrique ne sont que trop lents, au regard des catastrophes sanitaires auxquelles ces pays seront encore régulièrement confrontés – d'autant que la population croissante et les changements climatiques, qui pourraient raréfier l'accès à l'eau, risquent d'aggraver encore la situation du continent dans les prochaines décennies.

A. L.

Pour en savoir plus

Breiman, R. F., A. Nasidi, M. A. Katz, M. K. Njenga et J. Vertefeuille (2007), « Preparedness for highly pathogenic avian influenza pandemic in Africa », *Emerging Infectious Diseases*, octobre, <www.cdc.gov/EID/content/13/10/1453.htm>.

FAO, OIE, OMS, UNSIC, UNICEF, Banque mondiale (2008) « Contribuer à One World, One Health – Un plan stratégique pour réduire les risques de maladies infectieuses à l'interface des écosystèmes humains - animaux », Document consultatif - Note de synthèse, 14 octobre.

Murray, C. J., A.-D. Lopez, B. Chin, D. Feehan et K. H. Hill (2006) « Estimation of potential

global pandemic influenza mortality on the basis of vital registry data from the 1918-20 pandemic : a quantitative analysis », *Lancet*, n° 368, <www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17189032 ?dopt = Abstract>.

UNAIDS (2008), *2008 Report on the Global AIDS Epidemic*, <www.unaids.org/en/KnowledgeCentre/HIVData/GlobalReport/2008/2008_Global_report.asp>.

Sites Internet :

Irin, Humanitarian News and Analysis (UN OCHA) : *Irinnews.org*.

ProMED (International Society for Infectious Diseases) : *Promedmail.org*.

OMS : *Who.int*.

Afrique du Sud Quand l'arc-en-ciel pâlit

En 1994, la « fin heureuse » de l'apartheid a été incarnée par une vague populaire démocratique qui a marginalisé les extrêmes (blancs et noirs) et porté au pouvoir un gouvernement d'unité nationale formé par les ennemis d'hier (le Congrès national africain [ANC] et le Parti national [NP], dirigés par Nelson Mandela et Frederik de Klerk). Ces deux prix Nobel de la paix ont symbolisé une paix longuement négociée : leur alliance – implicite avant 1994 et explicite après – a permis à l'Afrique du Sud de s'afficher comme une démocratie multiraciale, non discriminatoire et non sexiste. Une des constitutions les plus libérales du monde, un premier président plus populaire que John Fitzgerald Kennedy et Barack Obama réunis, une politique de symboles (lors de sa présidence, Nelson Mandela a multiplié les gestes symboliques pour mettre en œuvre la réconciliation entre Blancs et Noirs : visite à la veuve de Hendrik Verwoerd, le « créateur » de l'apartheid, pardon à son gardien à Robben Island, accolade célèbre avec le capitaine de l'équipe nationale de rugby lors de la victoire de 1995, etc.), une devise unificatrice (« l'unité dans la diversité »), des réformes institutionnelles novatrices : telles sont les fondations d'une démocratie de la diversité raciale où le « démon du racisme » est constitutionnellement banni.

Quinze ans plus tard, force est de reconnaître qu'il y a loin du rêve constitutionnel à la réalité sociale. L'enthousiasme collectif

des débuts de la nouvelle démocratie sud-africaine a été remplacé par le scepticisme chez certains et le désenchantement chez d'autres. Dans les bidonvilles périurbains ou dans les fermes, on se demande ce qui a changé, tandis que certains Blancs décrivent la trajectoire de la nouvelle Afrique du Sud comme une descente aux enfers : dans *Disgrâce* (Paris, Le Seuil, 2001), par exemple, J. M. Coetzee décrit le devenir tragique d'une femme blanche dans la nouvelle Afrique du Sud ; l'ANC y a vu une attaque directe contre le gouvernement et une dénonciation du sort fait aux Blancs par le nouveau régime. Si la transformation des institutions a globalement été un succès, la nation « arc-en-ciel » peine à résoudre ses problèmes sociaux et économiques qui forment la face obscure du « miracle sud-africain ».

L'envers de la nation arc-en-ciel

Avec plus de 50 meurtres par jour et plus de 15 000 abus sexuels par an durant la dernière décennie, le pays connaît une délinquance considérable qui va du braquage à l'inceste, de la pègre aux violences familiales. En 2008, pour une population de 48 millions d'habitants, 18 487 homicides ont été déclarés à la police et environ 36 000 plaintes pour viol déposées. Les affrontements de gangsters avec la police ne sont pas rares, tout comme les décès de policiers dans l'exercice de leurs fonctions – d'où un fort sentiment d'insécurité :

en 2003, au Cap, 18 % des Blancs affirmaient que les banlieues dans lesquelles ils vivaient n'étaient pas sûres et 27 % se sentaient encore plus vulnérables dans les centres-villes. Quant à la vaste majorité des Noirs (71 %) et des métis (92 %), ils considéraient que les aires dans lesquelles ils vivaient étaient les plus dangereuses. Les autorités ont déclaré la « guerre au crime » et développé depuis plusieurs années une politique plus répressive qui a notamment fait exploser le système carcéral (la population carcérale s'élève à près de 200 000 personnes et la surcapacité moyenne officielle des prisons était en 2005 de 47,31 %).

La pandémie de sida est l'autre grande question sociale. Une étude menée auprès des ménages et publiée par le Human Science Research Council (HSRC) en 2005 indiquait un taux de séroprévalence de la population générale entre 15 et 49 ans de 16,2 % (taux maximum de 21,9 % au KwaZulu-Natal). Avec le Botswana et le Lesotho, l'Afrique du Sud est un des pays dont la population est la plus contaminée.

Enfin, elle souffre de maux sociaux plus « classiques » : chômage structurel (23 % en 2008), persistance des bidonvilles malgré une politique massive de construction de logements sociaux (2,6 millions depuis 1994), détérioration du système de santé, etc. Tout ceci explique qu'entre 1998 et 2008, elle soit passée de la 89^e à la 125^e position sur l'échelle de l'indice de développement humain (IDH).

Parallèlement, sur fond de persistance des inégalités, une réactualisation de la question raciale démontre que celle-ci n'est pas soluble dans la démocratie

libérale. En 2002, un chanteur zoulou dénonce le comportement des Indiens à l'égard des Africains (Mbongeni Ngema avec la chanson « AmaNdiya », assimilée à une incitation à la haine et interdite d'antenne). En 2005, un grand intellectuel africain, Malegapuru Makgoba, compare les « mâles blancs » à des babouins dominants détrônés. En 2007, les Afrikaners exaltent leur passé de résistance à travers une chanson à la gloire du général de La Rey, héros de la guerre anglo-boer. En 2008, des incidents raciaux sur le campus de l'Université du Free State conduisent à un rapport accablant sur la persistance des discriminations en milieu universitaire. Ces « événements » trahissent la fragilité et la difficulté du « vivre ensemble ». La démocratie libérale devait déracialiser l'Afrique du Sud, mais le « non-racialisme » érigé en idéologie officielle en 1994 semble mort et enterré tandis que son apôtre, Desmond Tutu, en porte-à-faux avec le gouvernement de l'ANC, fait figure d'opposant moral dans la démocratie contemporaine comme il l'avait été lors du régime d'apartheid. Par ailleurs, la tenue régulière d'élections libres et justes dissimule mal le fait que ce pays reste une démocratie de la défiance pour les minorités raciales : selon un sondage Ipsos (« Confidence in Institutions », 13 mars 2009), seuls 30 % des Indiens, métis et Blancs ont confiance dans les institutions représentatives (Parlement, municipalités).

Dans un contexte mondial où les politiques d'*affirmative action* s'internationalisent (Malaisie, États-Unis, Royaume-Uni, Brésil, France peut-être demain ?), la réactualisation de la question raciale rappelle que les inégalités n'ont pas été

résorbées par les politiques de réparation mises en place depuis 15 ans. Inégaux devant la criminalité, les Sud-Africains le sont aussi devant la maladie et la propriété : le taux de séroprévalence du sida est de 0,5 % chez les Blancs, 1 % chez les Indiens, 3,2 % chez les métis et 19,9 % dans la majorité africaine. Nombreux sont ceux qui s'interrogent sur les risques de cette situation. Concernant la propriété agricole, plus de 70 % des terres demeurent encore aux mains des Blancs. Au lieu d'être effacée en cinq ans (objectif du gouvernement Mandela) ou en 20 ans (le nouveau gouvernement s'est fixé un objectif de redistribution de 30 % des terres d'ici 2014), l'inégalité foncière pèse aujourd'hui plus lourd qu'avant, en termes non pas statistiques mais symboliques : elle illustre aux yeux des ruraux pauvres les limites de la capacité de changement de la nouvelle Afrique du Sud.

Les turbulences économiques

Alors que le précédent gouvernement n'a pu réconcilier développement social et croissance économique (celle-ci a atteint 5 % entre 2004 et 2008 après avoir stagné à 3 % pendant la décennie 1990), la crise mondiale amplifie les problèmes sud-africains. Paradoxalement, elle ne se propage pas par la sphère financière mais par la sphère industrielle. La crise financière de 2008 n'a guère affecté l'Afrique du Sud dont le système bancaire avait un taux d'exposition très modeste au risque des *subprimes*. En revanche, la baisse de la demande mondiale industrielle est la courroie de transmission de la crise à l'économie sud-africaine et plus particulièrement à l'industrie. Deux secteurs

sont en effet sinistrés, l'automobile et les mines, qui ont annoncé d'importantes suppressions d'emplois dès 2009 : 17 000 dans l'automobile et 20 à 50 000 dans l'industrie minière selon le syndicat des mineurs. Les actions de la plupart des sociétés minières ont été divisées par deux début 2009 : Anglo Platinum prévoit 10 000 licenciements et Pamodzi Gold est en liquidation avec 15 000 employés. Premiers touchés, ces secteurs sont particulièrement sensibles car des régions entières en dépendent.

Conscient des turbulences économiques à venir et de la pression sociale, le gouvernement de Jacob Zuma entend réagir comme de nombreux autres pays : mesures de relance sous forme de dépenses publiques dans la sphère productive, baisse des taux d'intérêts, subventionnement des créations d'emplois, recapitalisation de plusieurs entreprises publiques en difficulté (South African Airways, Eskom, Land Bank, etc.), politique sociale expansionniste (mise en place d'un système national d'assurance maladie et d'assurance chômage, gratuité de l'école, réforme foncière, etc.). Sont aussi envisagées des mesures de réorganisation d'un appareil d'État en panne : centralisation des décisions à la présidence et établissement d'une commission de la planification et de l'évaluation qui jouerait un rôle majeur dans la définition et le financement des politiques publiques et sanctionnerait les ministères incompetents. L'ère de l'évaluation et de la sanction devrait donc commencer, mais la grande inconnue demeure les ressources financières nécessaires pour mener une politique économique interventionniste et une politique sociale expansionniste.

Un nouveau président pour l'Afrique du Sud : Jacob Zuma

Né en 1942 dans le bantoustan du Zouloulund, Jacob Zuma est un pur produit de la lutte contre l'apartheid. À l'instar de la jeunesse pauvre des townships, il rejoint à 17 ans les structures clandestines de l'organisation dans sa province, puis passe 10 ans à la prison de Robben Island. Il quitte ensuite le pays et assure la direction des services de renseignement de l'ANC. Son ascension à l'intérieur du parti tient aussi à son rôle de médiateur entre l'ANC et son ennemi zoulou, l'Inkatha, avant et après le premier scrutin démocratique. Jouant sur ses origines et son enracinement familial au KwaZulu-Natal, il est au cœur des négociations qui évitent le boycott du scrutin de 1994 par l'Inkatha et permettent la participation de ce dernier au gouvernement de coalition de Nelson Mandela.

Ministre dans le gouvernement provincial (dominé par l'Inkatha) du KwaZulu-Natal pendant la présidence Mandela, il est nommé vice-président du pays par Thabo Mbeki en 1999 dans un souci de représentation des Zoulous (le président

de l'Inkatha avait alors refusé le poste). Cependant, la popularité de Jacob Zuma est vite ternie par une plainte pour viol et des soupçons de corruption liés aux contrats d'armement signés en 1998 avec la société française Thales. Démis de ses fonctions de vice-président par Thabo Mbeki en 2005, il fait un retour politique extraordinaire en coalisant les anti-Mbeki autour de son nom. Il obtient gain de cause en justice : les accusations pour viol et corruption sont abandonnées. Loin de ternir son prestige, ces mises en cause judiciaires, interprétées en partie avec raison comme des complots visant à l'écartier du pouvoir, augmentent sa popularité auprès de la population africaine. Soutenu par le Congrès des syndicats sud-africains (COSATU), la principale centrale syndicale du pays, et le Parti communiste d'Afrique du Sud (SACP) qui s'opposaient depuis 1999 au président Mbeki, Jacob Zuma est élu à la tête de l'ANC lors de la conférence de Polokwane en décembre 2007 et à la magistrature suprême en avril 2009.

Dans ce contexte, l'Afrique du Sud a élu un nouveau président controversé qui s'est posé comme le champion des masses africaines. Les comparaisons avec le Zimbabwe – où la conjugaison des difficultés économiques et d'un pouvoir autocratique a provoqué la ruine du pays – ignorent néanmoins que l'ANC n'est pas l'Union

nationale africaine du Zimbabwe-Front patriotique (ZANU-PF), que la revendication principale des pauvres sud-africains n'est pas foncière et que la position des Blancs est bien différente dans la société zimbabwéenne.

T. V.

Zimbabwe

Une monade politique : la crise zimbabwéenne

Très suivie à Londres mais très négligée à Paris, la crise politico-économique du Zimbabwe ressemble à la monade de Leibniz : tout en étant unique en son genre, cette crise reflète la quasi-totalité des grandes problématiques du système contemporain de relations internationales.

La démocratisation des régimes dictatoriaux

La première et la plus évidente de ces problématiques est celle de la démocratisation des régimes dictatoriaux. Le Zimbabwe a le privilège d'être, avec l'Érythrée, un des deux régimes africains encore dirigés par l'artisan de son indépendance. Robert Mugabe, leader de la lutte pour l'indépendance, au pouvoir depuis 1980, a instauré une « dictature durable » extrêmement résistante aux velléités de démocratisation. Malgré les pressions internes et externes, l'effondrement économique et la crise humanitaire, cette dictature se maintient grâce à un savant mélange de répression, de renouvellement idéologique et de clientélisme financier. Maigre concession aux pressions extérieures, la formation d'un gouvernement d'unité nationale neuf ans après le début de la crise politique ne dissimule même pas la permanence de la mainmise de l'Union nationale africaine du Zimbabwe-Front patriotique (ZANU-PF) sur le pouvoir. Cette situation pose la question de la stratégie de sortie des dictateurs vieillissants qui ne peuvent être ni chassés par la force ni incités à prendre une retraite

dorée du fait de l'existence de la Cour pénale internationale (CPI). Pour « atterrir en douceur », restent des stratégies d'isolement ou de persuasion diplomatiques et l'exercice d'une pression pacifique par l'opposition, qui passe par un partage du pouvoir. Au Zimbabwe, celui-ci a pris la forme d'un accord politique global qui ouvre une période transitoire de deux ans, prévoit la répartition des responsabilités ministérielles entre forces politiques et ébauche une feuille de route pour relever le pays. Fin 2008, il aura fallu toute la persuasion de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) pour contraindre Robert Mugabe à signer cet accord et à ouvrir son gouvernement à une opposition majoritaire dans le pays. Ce régime, qui relève plus de la cohabitation que de l'unité nationale, est un compromis dynamique qui évite de sombrer dans la violence, mais ne saurait être considéré comme un succès compte tenu des difficultés de fonctionnement d'un gouvernement de frères ennemis.

La croissance des tensions dans les relations Nord-Sud

Les relations Nord-Sud sont de plus en plus empreintes d'un ressentiment économique et la relation conflictuelle entre Harare et Londres est l'indicateur d'un malaise plus général. Le point de départ de la crise zimbabwéenne remonte à la suspension du financement de la réforme foncière par Londres en 1997. Or cette réforme foncière visait à corriger un des héritages de

la colonisation, à savoir l'inégale répartition de la propriété foncière entre fermiers blancs et noirs. Au regard des accords de Lancaster House de 1979 – par lesquels l'indépendance du Zimbabwe fut accordée, avec la promesse des Britanniques de soutenir la réforme foncière –, la décision de Londres équivalait au refus de s'acquitter de la dette coloniale dans un contexte où la question de la repentance et des réparations est devenue un sujet international et où une minorité blanche d'origine britannique continue à dominer un des principaux secteurs de l'économie. En fin politique, Robert Mugabe a vu dans ce refus de payer la « facture coloniale » l'opportunité politico-économique de sauver son régime fatigué en rendant le Royaume-Uni et ses « alliés intérieurs » (le Mouvement pour le changement démocratique [MDC]) responsables de l'état du pays. L'accueil bienveillant réservé à cette opération politique dans les milieux intellectuels africains témoigne de la rancœur qui contamine progressivement les relations économiques entre ex-colonisés et ex-colonisateurs, entre un Sud pauvre mais revendicatif et un Nord riche mais en crise.

L'africanisation de la gestion des crises africaines

Les capitales des pays du Nord qui se sont intéressées à la crise zimbabwéenne ont, dès le début, affirmé que le traitement du dossier zimbabwéen relevait des instances africaines, plus particulièrement de la SADC et encore plus particulièrement de l'Afrique du Sud. Tandis que le Nord confiait un mandat moral à la SADC, celle-ci confiait un mandat politique au président sud-africain pour essayer de trouver une issue à cette crise. Toutefois, cette apparente

bonne volonté dissimulait une résistance interne sourde de la SADC à s'impliquer dans un dossier ayant un fort potentiel de clivages, les membres de cette organisation étant très divisés entre anti (Botswana, Zambie) et pro-Mugabe (Angola, Namibie et République démocratique du Congo [RDC]). Après plusieurs années de tergiversations, la SADC a fini par « hausser le ton » en 2008 face à l'approfondissement de la crise zimbabwéenne. Son intervention a conduit à l'accord politique global et a confirmé que l'africanisation de la gestion des crises africaines était une solution d'avenir... à condition que les diplomaties africaines trouvent un terrain d'accord.

La nouvelle compétition économique internationale

Dès que les premières mesures d'isolement économique ont été mises en œuvre par les entreprises anglo-saxonnes, le régime de Harare a recherché des partenaires de substitution et s'est tourné vers l'Extrême-Orient en appliquant sa *Look East Policy*. Le Zimbabwe a noué des liens avec la Chine qui est vite devenue son premier partenaire commercial, au grand dam de Londres et de Washington. Ces relations économiques se sont doublées de relations militaires qui ont conduit à des critiques à l'égard de Pékin « ultime soutien des régimes parias ». Cette politique n'a toutefois pas eu le succès escompté : le flux des investisseurs asiatiques ne s'est pas matérialisé. Malgré cela, le Zimbabwe est apparu comme un des enjeux de la compétition économique intense entre la Chine et l'Occident en Afrique.

T. V.

Le continent sud-américain n'est plus l'arrière-cour des États-Unis ...	259
L'Amérique latine face à la crise globale	262
Brésil	267
Venezuela	272
Bolivie	276



8

Amérique latine

Sous la direction de Javier Santiso



Amérique latine

Le continent sud-américain n'est plus l'arrière-cour des États-Unis

Le début des années 2000 aura été marqué par l'irruption de la Chine comme puissance « super-émergente ». Cette nouvelle donne a bousculé la position jusqu'alors dominante des États-Unis en Amérique latine.

Pour la première fois dans son histoire récente, la région dialogue non plus seulement avec les États-Unis (une relation économique prépondérante jusqu'aux années 1990) ou l'Europe (une relation qui s'est intensifiée dans la décennie 1990 avec l'afflux d'investissements directs européens, en particulier espagnols) mais également avec l'Asie.

Cette arrivée en force de l'Asie, multiforme – commerciale, financière, industrielle –, bouscule les ordres établis. L'Amérique latine a de fait cessé d'être l'arrière-cour économique et politique exclusive des États-Unis, même si elle préserve des liens privilégiés avec la première puissance mondiale. L'éclipse nord-américaine aura coïncidé avec la présidence Bush et pris la forme d'une distanciation, jalonnée de déceptions et de mésententes, entre les pôles hémisphériques du continent.

Avec l'Administration Obama s'ouvre une nouvelle étape. Comme on l'a vu en 2009 sur le dossier cubain, tout ne changera pas du jour au lendemain et les forces d'inertie seront importantes. Néanmoins, le « capital sympathie » de Barack Obama joue en sa faveur et, surtout, l'impératif pour les États-Unis de mettre en branle un éventail de coopérations et de relations plus dynamiques est à l'ordre du jour. Les défis ne seront pourtant pas minces : outre le legs des années passées, les États-Unis devront gérer ce changement de cap dans un contexte de crise économique et financière, et dans une situation domestique peu propice aux mises en chantier de grands projets et programmes.

La nouvelle donne asiatique

Dans cette intensification des échanges hémisphériques, l'Amérique latine dispose cependant d'un atout nouveau et inespéré : la Chine. En dépit de la crise, les relations entre ces pays continuent à s'intensifier. Certes, en 2008 et surtout en 2009, les flux d'importations chinois en provenance du continent sud-américain (comme du reste du monde) se sont tassés, en raison de la moindre croissance. Mais on n'assiste pas pour autant à un effondrement, comme c'est le cas avec le voisin nord-américain. La crise, loin de le ralentir, pourrait au contraire accélérer le rapprochement entre les deux continents.

En 2008, le Brésil a ainsi dirigé vers la Chine près de 8 % du total de ses exportations, principalement du soja (22 % du total exporté par le Brésil), du minerai de fer (25 %),

du pétrole (10 %) et de l'huile de soja (5 %). Non seulement les flux commerciaux Sud-Sud se maintiennent mais les flux d'investissements ne se sont pas taris. Le géant pétrolier brésilien Petrobras a accepté de fournir plus de 200 000 barils de pétrole par jour au chinois Sinopec. En échange, Pékin prêtera plus de 10 milliards de dollars au sud-américain. En 2009, le constructeur automobile chinois Chery a également annoncé sa décision d'installer une usine au Brésil pour un montant de 700 millions de dollars en vue d'y produire des automobiles dès 2012, complétant ainsi son implantation industrielle sud-américaine qui se limite pour l'instant à l'Uruguay. En mai 2009, lors de la visite officielle du président Luiz Inacio Lula da Silva en Chine, les accords entre les deux puissances émergentes se sont multipliés, les Chinois concédant par exemple de lever les restrictions aux importations de poulets brésiliens, domaine où le pays s'impose de fait comme le premier exportateur mondial. D'autres accords se sont ajoutés dans le domaine des infrastructures portuaires, des biocarburants ou encore des satellites. Les gouverneurs des banques centrales ont annoncé étudier le remplacement du dollar par le yuan et le réal dans leurs transactions commerciales.

La Chine ne s'engage cependant pas qu'avec le Brésil, mais aussi avec l'ensemble de la région. En 2009, elle a fait son entrée dans la Banque interaméricaine de développement (BID), lors de l'assemblée annuelle de cet organisme, tandis qu'elle bouclait un accord de libre-échange avec le Pérou et poursuivait les négociations d'un accord similaire avec le Costa Rica. Peu après, les géants pétroliers vénézuéliens et chinois PDVSA et PetroChina créaient une société de prospection et de production conjointe, la société chinoise accordant un crédit d'un montant de près de 15 milliards de dollars pour augmenter les opérations à l'étranger. En 2009, le premier portable entièrement assemblé au Venezuela a aussi vu le jour, de la main de l'entreprise d'État Venezolana de Telecomunicaciones (Vetelca) et de... l'entreprise chinoise ZTE ; ce partenariat s'inscrit dans la volonté d'Hugo Chavez de doter le pays d'une autonomie – relative en matière technologique.

Au Pérou, les grandes compagnies minières chinoises Minmetals, Chinalco, Shougang et Zijin Mining Group ont annoncé vouloir investir plus de 7,4 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années. Le constructeur de camions chinois Foton a pour sa part implanté une usine en Argentine. Le géant minier Codelco se rapproche de Minmetals pour réaliser conjointement des explorations en Amérique latine, en Afrique et en Asie ; la Chine absorbant 25 % de la production du pays andin, l'importance du marché chinois a poussé Codelco à ouvrir en 2009 un bureau à Shanghai. Les relations ne sont pas toujours sans tensions, comme le montre la décision de la Bolivie d'augmenter de près de 35 % en moyenne, mi-2009, les tarifs d'importation de plus de 300 produits chinois, notamment dans le secteur textile, fortement touché par cette concurrence.

Le triangle atlantique

Cette nouvelle donne asiatique bouscule les relations établies, en particulier celles bâties par le passé dans le triangle atlantique entre l'Amérique du Sud, l'Amérique du Nord et

l'Europe. Avec le déplacement de l'épicentre des relations économiques et financières vers l'Asie, c'est bien un nouveau triangle qui se met en place entre l'Amérique latine, l'Amérique du Nord et l'Asie, le Pacifique remplaçant en quelque sorte l'Atlantique dans cette nouvelle configuration.

Pour les États-Unis, il s'agira à l'avenir de reprendre le terrain perdu au cours de ces dernières années, ou en tout cas de réinvestir le champ latino-américain. L'irruption de la Chine et surtout l'avènement de l'Administration Obama devraient toutes deux changer la donne pour l'Amérique latine. Le premier élément ne devrait qu'inciter davantage les États-Unis à continuer à s'intéresser à la région. Le second annonce, avec la participation de Barack Obama au sommet de l'Organisation des États américains (OEA) à Trinité-et-Tobago en avril 2009, puis la nomination au sous-secrétariat d'État chargé des affaires interaméricaines de l'expert de la région Arturo Valenzuela – d'origine chilienne, professeur à l'Université de Washington et ancien conseiller de Bill Clinton pour les Amériques –, une ère différente pour les relations entre le Nord et le Sud du continent, les années Bush s'étant soldées par un éloignement important et de multiples déconvenues.

Cette nouvelle donne devrait ainsi jouer en faveur de l'Amérique latine qui bénéficiera d'un regain d'intérêt de la part des États-Unis, tout en gardant celui du nouveau venu chinois. Quant à l'Europe, encore une fois, elle devra chercher sa place : le sommet Union européenne-Amérique latine de 2010, qui se tiendra en Espagne, sera peut-être l'occasion de raffermir des relations qui ont déjà retrouvé une certaine vigueur au cours de la dernière décennie, notamment du fait des investissements directs des entreprises (espagnoles surtout) du Vieux Continent.

Javier Santiso

L'Amérique latine face à la crise globale

Une région plus résistante que par le passé

Comme toutes les régions du monde, l'Amérique latine n'échappera pas aux coups et contrecoups de la crise globale. Celle-ci est d'une ampleur sans précédent : en 2009, tous les pays, sans exception, de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) subissent une récession, historique pour la plupart d'entre eux. Qui plus est, l'épicentre se situe dans le continent américain lui-même, non plus dans sa partie sud comme cela fut le cas durant les décennies précédentes, mais dans sa partie nord.

Dans ce contexte, le fait que certains pays émergents affichent en 2009 un taux de croissance positif est une prouesse, voire un paradoxe de la nouvelle mondialisation initiée dans les années 2000 : celle-ci est de plus en plus multipolaire et les économies émergentes continuent et continueront à s'y frayer un chemin de plus en plus large. Certains de ces pays se situent en Asie, d'autres en Amérique latine : le Pérou par exemple aura connu une trajectoire édifiante au cours des dernières années, avec un taux de croissance exceptionnel, une inflation jugulée et des exportations orientées à la hausse.

Si toutes les économies de la région font face au même défi, elles possèdent des atouts et des capacités de résistance différenciés. Néanmoins, comme nous l'avions déjà analysé dans *RAMSES 2008*,

l'Amérique latine n'est plus l'arrière-cour des États-Unis ; elle s'est davantage ouverte aux échanges, notamment avec l'Asie, dont la Chine. Bien entendu, cette nouvelle donne ne met en aucun cas à l'abri la région, l'essentiel de ses échanges dépendant encore des pays de l'OCDE. Toutefois, l'Amérique latine a développé des liens solides avec l'Asie, emmenée par deux des grandes puissances (ré)émergentes du siècle, la Chine et l'Inde, qui continuent à afficher des taux de croissance parmi les plus élevés au monde.

Des performances variées

Si la région n'échappe pas à la crise globale, les impacts varient, comme le montre la comparaison entre les deux principales économies, le Brésil et le Mexique. Ces deux géants sud-américains présentent des performances mitigées en 2009, mais là encore des nuances sont nécessaires. Le Mexique, voisin immédiat des États-Unis, où se situe l'épicentre de la crise, subit de plein fouet la récession des pays développés. Au Brésil, la forte demande domestique et asiatique agissant comme un amortisseur, la croissance ralentit, mais à un rythme moindre que chez le voisin mexicain.

En effet, l'économie mexicaine connaîtra, de l'aveu même des autorités, une récession supérieure à 5,5 % en 2009,

révisant ainsi fortement les estimations antérieures. À l'impact déjà important de la crise financière et économique s'ajoutent les dommages collatéraux de la crise sanitaire (l'effet négatif serait équivalent à 0,5 point de produit intérieur brut [PIB]). L'économie mexicaine est doublement exposée à la crise que connaissent les États-Unis. Ses exportations dépendent à plus de 85 % du marché nord-américain. De plus, la majeure partie des investissements directs proviennent des États-Unis, notamment des *maquiladoras*, ces sous-traitants des géants automobiles nord-américains qui subissent la crise de plein fouet. Quant aux transferts des émigrés, une des principales sources de devises du pays avec le pétrole, leur fléchissement s'est accéléré depuis la mi-2008.

Pour le Brésil, qui a affiché une santé insolente en 2008 et n'a été rattrapé par le « raz-de-marée » global que vers la fin de l'année, la situation est quelque peu différente. L'économie, assise sur un matelas de réserves sans précédent (près de 205 milliards de dollars à la mi-2009) et disposant de puissants relais de liquidités via ses banques publiques et sa banque de développement (la BNDES disposait fin 2008 de plus de 120 milliards de dollars d'actifs), est même devenue un refuge pour les investisseurs à la recherche de nouveaux rendements. Si son taux de croissance va connaître une importante diminution en 2009 (*The Economist* tablait au premier semestre sur une contraction de 1,5 % du PIB pour l'ensemble de l'année), il n'en reste pas moins que cette économie bénéficie d'atouts considérables, à l'image de ses exportations, qui sont plus diversifiées que celles du Mexique : comme le Pérou ou

le Chili, le Brésil s'est tourné vers l'Asie durant la décennie 2000. De fait, début 2009, les exportations brésiliennes vers la Chine ont dépassé celles dirigées vers les États-Unis.

La région compte deux grands canaux de transmission de la crise globale. Le premier est bien entendu financier et passe par un assèchement des flux de capitaux privés vers l'ensemble des pays émergents et un renchérissement du coût du capital, résultat d'une plus grande aversion au risque et d'une « fuite vers la qualité » généralisée. S'y ajoutent un effondrement des financements commerciaux – les banques étant devenues foncièrement hostiles à accorder des lignes de crédits comme par le passé –, un tassement des transferts des émigrés et une restriction du crédit de banques largement actives en Amérique, comme les nord-américaines ou les espagnoles, dont les bases nationales sont toutes entrées en forte récession.

L'autre grand mécanisme à l'œuvre est celui de la contagion. La demande globale s'est effondrée et avec elle les exportations. Le ralentissement économique global a entraîné une détérioration des termes de l'échange pour tous les pays latino-américains, en particulier les exportateurs de matières premières et de produits agricoles. Toutefois, la (forte) capacité de résistance de la région frappe analystes et spécialistes. Dix ans auparavant, les dominos latino-américains seraient tombés les uns après les autres. Non seulement ils ont résisté en 2008 mais certains d'entre eux continuent à démontrer des velléités de croissance en 2009 ; la plupart des économies ont ralenti de manière ordonnée, sans céder à la panique qui les avait emportées lors des crises

des années 1980 et 1990 ou au début des années 2000.

Si l'intensité de la crise est d'ores et déjà connue, sa durée reste toutefois sujette à conjectures. Cette dimension temporelle est importante pour l'avenir de la région, une sortie rapide (courbe en « V ») étant plus facile à gérer qu'une sortie longue et pénible (courbe en « L » ou en « W », avec rechute dans ce dernier cas). (Pour une excellente analyse des défis qu'affronte la région dans le contexte de crise globale, voir Izquierdo et Talvi [2009].)

Quelle que soit la vitesse de sortie de crise, les pays d'Amérique latine devront néanmoins faire face à un nouveau cycle politique de 2009 à 2012, avec plusieurs élections présidentielles, le Mexique fermant la marche en 2012. Historiquement, les marchés financiers se montrent fébriles lors des élections, les taux de change, les taux d'intérêt et les primes de risque devenant alors très volatils. On retrouve ici un schéma qui tend à se répéter : en période d'élections, les banques dégradent les recommandations sur les pays concernés et incitent leurs clients, gérants de portefeuilles obligataires ou d'actions, à mettre leurs investissements en veille et parfois à réduire leur exposition, voire à sortir totalement du pays (voir notre analyse menée à partir des recommandations de *brokers* [Nieto Parra et Santiso 2008]).

Le tropisme asiatique

Pour l'Amérique latine, l'événement majeur du point de vue économique (bien entendu avant la crise de 2008) aura été l'émergence de relations croissantes avec l'Asie et en particulier la Chine. Loin

d'émousser ce tropisme asiatique, la crise actuelle pourrait au contraire le renforcer : en dépit du « tsunami » global, la Chine continue à afficher un taux de croissance, certes amputé, mais élevé, qui surfe au-dessus des 6 % pour 2009. L'Amérique latine trouve ainsi dans cette région du monde un relais pour ses exportations.

Ce rapprochement entre les deux continents dépasse pourtant la seule Chine. L'accord commercial entre l'Inde et le Marché commun du Sud (Mecosur) est entré en vigueur le 1^{er} juin 2009. Le géant indien Jindal Steel and Power a entrepris un des plus grands investissements directs jamais réalisé en Bolivie (2,1 milliards de dollars). Le fonds souverain Temasek (Singapour) a pour sa part décidé d'ouvrir des bureaux au Mexique et au Brésil, initiant ainsi un repositionnement en direction des pays émergents (sur les investissements Sud-Sud des fonds souverains, voir Santiso [2008a]). En mai 2009, le géant du Sud-Est asiatique a décidé d'abaisser à 20 % son exposition dans les pays de l'OCDE et d'augmenter en parallèle à plus de 50 % sa présence dans les pays émergents (Amérique latine incluse), le reste étant investi à Singapour même.

PetroVietnam s'est engagé au Pérou en 2009. Quant au Chili, après avoir conclu des accords de libre-échange avec la Corée du Sud et la Chine, il a entamé en 2009 des négociations avec le Vietnam tandis que le Costa Rica faisait de même avec Singapour. Pour sa part, l'Uruguay a bouclé un accord d'investissement avec le Vietnam. Enfin, le Pérou a ouvert des négociations avec Brunei, l'Australie, la Corée du Sud, la Nouvelle-Zélande et la Thaïlande, l'Asie devenant ainsi une région prioritaire pour

ce pays : il suit en cela l'exemple de son voisin chilien qui, depuis le milieu de la décennie 2000, a multiplié les accords avec les pays asiatiques.

Toutes ces initiatives pointent dans la même direction : loin de freiner le rapprochement entre l'Asie et l'Amérique, initié au début des années 2000, la crise ne fait que l'accélérer. Les liens Sud-Sud ne cessent de se renforcer, cette plus grande proximité n'étant qu'un exemple parmi d'autres d'un phénomène qui marquera la première moitié du XXI^e siècle.

D'autres relations s'intensifient : entre les pays arabes et l'Amérique latine. Avec plus de 20 millions de Latino-Américains d'origine arabe, les liens entre les deux régions se sont raffermis au cours des dernières années. Fin mars 2009, le Qatar a ainsi accueilli le deuxième sommet des pays arabes et de l'Amérique du Sud (après celui de Brasilia en 2005). En 2008, le volume des échanges commerciaux entre les pays arabes et le Brésil a atteint plus de 21 milliards de dollars, soit plus du double des volumes échangés en 2005. La visite en mai 2009 de Luiz Inacio Lula da Silva en Arabie Saoudite, accompagné d'une cinquantaine de chefs d'entreprises brésiliens, s'est soldée par plusieurs accords – en particulier entre Petrobras et le groupe saoudien Modern Chemicals, ainsi que, dans le domaine des biotechnologies, entre la firme Biommm et le saoudien Gabas – pour un montant de 100 millions de dollars.

Le regain d'intérêt non seulement des Nord-Américains, des Européens ou encore des pays arabes et asiatiques pour la région, mais aussi des Latino-Américains pour leur propre continent est un élément

nouveau. La décennie 2000 aura ainsi vu l'émergence de multinationales latino-américaines (les *multilatinas*) comme les mexicaines Cemex ou America Movil ou encore les brésiliennes Vale ou Odebrecht qui se sont mises à investir dans tout le continent (sur ce thème, voir Casanova [2009], Santiso [2008b]). Loin de s'émousser, cette dynamique devrait continuer à se consolider à l'avenir, même si les relations sont parfois ponctuées de tensions, comme l'ont montré les expropriations d'actifs mexicains ou argentins au Venezuela en 2008 et 2009, affectant respectivement Cemex et Tenaris.

Une région qui gagne en importance

L'Amérique latine est plurielle. Une crise globale comme celle de 2008-2009, si elle dessine des tendances auxquelles n'échappe aucun pays du globe, affecte de manière différenciée les pays du continent. Du Mexique au Brésil, en passant par le Chili ou le Venezuela, les canaux de transmission et l'intensité de la contagion varient.

Il y a cependant fort à parier que la région continuera à avancer en suivant deux grandes tendances. D'un côté les pays d'« économie politique du possible », ceux qui ont engagé d'importantes réformes pragmatiques, délestées des oripeaux idéologiques (Chili, Brésil, Mexique ou encore Pérou, Colombie, Uruguay et Costa Rica), et qui sont dominés par des gouvernements parfois de centre gauche, parfois de centre droit. De l'autre, du Nicaragua au Venezuela, en passant par la Bolivie, Cuba et l'Équateur, les pays saturés de

phrasés idéologiques, dont les anathèmes continuent à dominer les rhétoriques et les pratiques. En 2009, le Venezuela d'Hugo Chavez aura resserré un peu plus son emprise sur l'ensemble de l'économie, nationalisant la filiale locale du groupe bancaire Santander et tous les fournisseurs du géant pétrolier PDVSA.

La victoire de l'entrepreneur Ricardo Martinelli au Panama en 2009 et la réélection de Rafael Correa en Équateur symbolisent en quelque sorte les deux pôles autour desquels s'articulent aujourd'hui les options d'économie politique dans la région. La victoire de Ricardo Martinelli confirme, s'il le fallait, que la région n'est pas submergée par une déferlante de « gauche » (radicale), comme on la stigmatise souvent. La réélection de Rafael Correa montre quant à elle que les positions populistes (notamment en matière de paiement de la dette, le pays ayant décidé de faire défaut fin 2008 sur le motif que la dette était devenue « illégitime ») peuvent être rentables et que les dividendes politiques peuvent être élevés même si les dividendes économiques ne sont pas toujours au rendez-vous.

Plus que jamais, il importera que la communauté internationale, des États-Unis à l'Europe, en passant par le Canada ou encore le Japon, prête attention à cette région. Après tout, en Amérique latine, les pays n'ont-ils pas parié sur la démocratie

et le marché ? Le sous-continent se trouve dans un entre-deux économique, ni suffisamment triomphant comme l'Asie émergente, ni suffisamment pauvre comme l'Afrique pour apitoyer les bailleurs de fonds internationaux. Sans doute pourra-t-il s'appuyer sur ses alliés traditionnels, mais il devra également, comme il l'a fait par le passé, savoir compter sur lui-même et peut-être aussi, de plus en plus, sur ses nouveaux amis du Moyen-Orient et d'Asie.

J. S.

Pour en savoir plus

Casanova, L. (2009), *Global Latinas : Latin America's emerging multinationals*, Londres, Palgrave/MacMillan.

Izquierdo, A. et E. Talvi (coord.) (2009), *Policy Trade-offs for Unprecedented Times. Confronting the Global Crisis in Latin America and the Caribbean*, Washington, DC, Inter-American Development Bank.

Nieto Parra, S. et J. Santiso (2008), « Wall Street and Elections in Latin American Emerging Democracies », OECD Development Centre, *Working Paper*, n° 271, octobre.

Santiso, J. (2008a), « Sovereign Development Funds : Key financial actors of the shifting wealth of nations », in M. Rietveld (dir.), *New Perspectives on Sovereign Asset Management*, Londres, Central Banking Publications.

Santiso, J. (2008b), « The Emergence of Latin Multinationals », *ECLAC Review*, n° 95, août.

Brésil

Quelques succès, mais toujours pas de réformes

Après une longue période d'instabilité monétaire et de contraintes externes chroniques, le Brésil s'est astreint à une discipline plus rigoureuse et a trouvé les moyens de préserver un dessin plus rationnel des politiques macroéconomiques, associées à des politiques sociales bien structurées.

Les transformations qui se sont produites résultent d'un processus cumulatif de 15 années, au cours duquel les politiques gouvernementales découlaient aussi bien des circonstances liées à l'affrontement de graves crises dans le passé que des leçons tirées du mûrissement institutionnel et démocratique. En effet, les progrès ont été significatifs. La démocratie s'est consolidée en dépit des faiblesses des structures institutionnelles et politiques et d'un système de représentation composé de partis en décalage avec la modernisation économique et les enjeux des réformes structurelles.

Néanmoins, sur différents plans la construction institutionnelle a abouti et, en l'examinant d'un point de vue historique, peut-être sera-t-il possible dans l'avenir de considérer que les gouvernements des présidents Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) et Luiz Inacio Lula da Silva (2003-2010) auront été complémentaires, contribuant à une plus grande prévisibilité de l'économie brésilienne. Il y a actuellement un consensus beaucoup plus fort au Brésil qu'à n'importe quel autre moment de son histoire, dans la mesure où rien

n'incite à faire marche arrière. Il existe des chances réelles pour que ce pays poursuive des stratégies macroéconomiques responsables et assume des politiques sociales plus efficaces. Toute la difficulté réside dans la lenteur, l'ambition insuffisante et l'importance limitée des réformes encore pendantes visant à augmenter le taux d'épargne du Brésil et donc à maintenir un taux élevé de croissance économique.

L'image, répandue à juste titre, d'un Brésil dynamique n'empêche pas une lourdeur chronique dans le traitement des dossiers politiques sensibles. Les réformes nécessaires sont pourtant largement connues : réforme des impôts (le Brésil a un système d'imposition que l'on peut qualifier de chaotique et qui punit l'investissement), réforme du code du travail (des charges sociales élevées découragent l'embauche), réforme de la sécurité sociale (la population brésilienne est encore jeune et les dépenses de sécurité sociale en pourcentage du produit intérieur brut [PIB] équivalent à celles de la population européenne, qui compte le double de personnes âgées), réforme du système judiciaire (il est facile d'ajourner les décisions judiciaires et les juges agissent souvent en faveur de la justice sociale : un sentiment d'impunité est ainsi présent dans la société), réforme politique (réforme du système électoral, modernisation des pratiques politiques), réformes pour la réduction du coût du capital (l'excès d'imposition dans l'intermédiation financière et les

réserves obligatoires colossales influent sur le *spread* bancaire). La très forte bureaucratie, le manque d'incitations à la création d'entreprises, l'absence de règles pour limiter la croissance des dépenses publiques courantes en dessous de celle du PIB (ce qui affecte la capacité d'investissement de l'État), le manque d'indépendance formelle de la Banque centrale du Brésil (en dépit de l'autonomie opérationnelle prouvée), etc. sont autant de problèmes supplémentaires à affronter.

Deux thèmes méritent une attention particulière : la nécessité d'améliorer la qualité de l'éducation (pour répondre au grand défi du manque de main-d'œuvre qualifiée) et le besoin d'investissements lourds dans les infrastructures (outre le secteur public, le secteur privé devrait aussi être impliqué davantage dans les initiatives). Un agenda du développement a été mis au point, ce qui signifie implicitement que le Brésil doit apprendre à épargner. Le taux d'épargne domestique est en effet modeste (17 % du PIB).

Au cours des dernières années, le développement économique brésilien a connu des progrès significatifs en ce qui concerne la productivité, l'accès plus répandu à l'éducation (98 % des enfants d'âge scolaire vont à l'école), l'amplification de l'accès au crédit et la forte augmentation du stock de capital. Le processus d'inclusion sociale et d'amélioration de la distribution des revenus peut aussi être considéré comme un fait macroéconomique solide. Pour cette raison, il serait malvenu d'attribuer les progrès réalisés ces dernières années à la seule augmentation du crédit et du prix des matières premières. Cela reviendrait à passer sous silence les avancées

accomplies au niveau des institutions et de la gestion macroéconomique.

Des progrès gagnés à la loterie

Il est vrai que l'économie brésilienne a su tirer profit des opportunités qui s'offraient à elle, en particulier l'explosion du secteur du commerce des matières premières. Les bénéfices du scénario d'expansion économique globale depuis le début du siècle peuvent être comparés à un prix gagné à la loterie. Cependant, seul le bon usage de ce prix a permis de jeter les bases d'un avenir potentiellement prometteur ; l'essor récent de l'économie brésilienne n'a pas résulté du seul excès de liquidités internationales – bien que cet élément ait largement contribué à la restructuration des passifs externes et domestiques des secteurs public et privé, réduisant ainsi l'éternel sentiment de vulnérabilité extérieure.

- **Deux transformations majeures au Brésil.** Parmi les différents éléments qui justifient une perception optimiste de l'économie brésilienne, il convient d'en souligner deux : le changement qui s'est produit dans la balance des paiements, et de ce fait dans le passif externe liquide du Brésil ; et le potentiel d'incorporation de nouvelles catégories sociales dans le marché de la consommation des biens et services.

- **La fin d'une vulnérabilité extérieure de longue date.** Le Brésil a rehaussé la qualité de son insertion économique internationale en s'ouvrant davantage aux investissements étrangers et en développant son marché de capitaux domestiques. En 2008, il a absorbé en termes bruts environ 72 milliards de dollars d'investissements directs

étrangers (IDE). Il est fort possible que sa participation aux flux globaux d'IDE augmente en cette période de crise. Son passif externe liquide a perdu le caractère contractuel qu'il avait dans le passé – fruit de contraintes liées aux paiements de dettes extérieures accumulées et restructurées – et il a acquis des caractéristiques propres au capital risque. De nos jours, les paiements annuels des intérêts nets de la dette extérieure brésilienne sont négligeables dans les comptes externes du pays. Le service financier sous-jacent au nouveau passif externe, concentré sur des IDE et des investissements de portefeuille, reflète la reconnaissance par les investisseurs des opportunités créées par la stabilité monétaire et fiscale brésilienne. Alors que la dette extérieure a été multipliée par 1,2 de 1995 à 2008, le stock d'IDE l'a été par 9,2 et les investissements de portefeuille par 6,3.

Après 10 années consécutives pendant lesquelles ont été générés des excédents primaires fiscaux – années au cours desquelles prévalait un régime de ciblage de l'inflation (*inflation targeting*) –, les opportunités économiques qui découlent de la prévisibilité et de l'élargissement des horizons se sont considérablement développées. Le long cycle d'investissements ainsi garanti n'a été interrompu que par la crise globale de fin 2008.

L'économie brésilienne tend à entrer dans une longue phase d'excédents commerciaux expressifs, même dans des cycles de croissance économique consistante. Les termes de l'échange commerciaux brésiliens (l'évolution des prix des exportations par rapport à celle des prix des importations) semblent s'annoncer favorables pour

les prochaines années, et la thèse qui mise sur une demande croissante de matières premières paraît plausible, même sans l'influence de l'excès de liquidité internationale qui a marqué la période 2003-2008. Précisons que cela est dû à la complémentarité des économies brésilienne et chinoise : la Chine est devenue le plus grand partenaire commercial du Brésil en 2009 (15,1 % du total des exportations brésiliennes au cours des quatre premiers mois de 2009), surpassant les États-Unis (13,2 % du total des exportations brésiliennes) après de longues décennies. Le *mix* de matières premières exportées par le Brésil, produits agricoles pour la plupart, ainsi que quelques matières premières métalliques de qualité reconnue, tel le minerai de fer, permet de maintenir les prix internationaux à des niveaux historiquement élevés, malgré le fort ajustement provoqué par la crise globale.

À cela s'ajoute l'avènement de la production de pétrole et de gaz naturel dans ce que l'on appelle la « couche pré-sel » – gisements maritimes de pétrole dans les eaux profondes sous une épaisse couche de sel –, qui hissera le Brésil en moins d'une décennie à un statut inédit de grand exportateur d'énergie. En d'autres termes, grâce à une agriculture moderne et diversifiée, à une demande externe consistante de matières premières et à un fort potentiel inventorié de pétrole et de gaz naturel, le Brésil tend à devenir un important exportateur de matières premières, encore plus qu'il ne l'a été au cours de ces dernières années.

Au sujet de l'industrie, il faut rappeler qu'après la Chine, le Brésil est le pays émergent qui détient la plus grande

diversité industrielle. De ce fait des entreprises industrielles de plus en plus sophistiquées et compétentes en matière d'usage et de développement technologiques font preuve d'une réelle capacité exportatrice. Elles investissent de manière croissante à l'étranger (faisant du Brésil un investisseur important parmi les pays émergents) et poursuivent des modèles d'excellence qui les rendent de plus en plus compétitives. C'est la raison pour laquelle ce colosse commercial est un « partenaire global » (*global trader*) qui détient une des meilleures diversifications de marché d'exportation au monde, sans aucune concentration sur des marchés spécifiques.

Une inclusion sociale elle aussi qualifiée de changement majeur

Le Brésil a construit au cours des dernières années un des plus grands systèmes de protection sociale du monde émergent, peut-être même le plus vaste. Amorcé sous le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso, il a gagné une ampleur inédite sous Luis Inacio Lula da Silva. Au vu de ses programmes sociaux diversifiés – « bourse famille », large base du système de retraite classique, retraite rurale, programmes d'habitat populaire, assurance chômage, crédit populaire, politiques volontaristes d'inclusion sociale, etc. –, l'économie brésilienne peut être considérée comme un véritable exemple de réduction de la pauvreté, qui ouvre des perspectives favorables au développement d'un marché potentiel de consommation. Grâce aux augmentations significatives en termes réels du salaire minimum, le prix d'une voiture populaire représente 63 mois de salaire minimum en 2009, contre 160 en 2000. En accord avec

ces facteurs, le Brésil connaît des améliorations permanentes, bien que lentes, en matière de distribution des revenus. Le travail efficace de la Banque centrale, qui a permis, grâce au contrôle de l'inflation basé sur une construction institutionnelle monétaire consistante, la baisse graduelle de taux d'intérêts historiquement élevés, joue un rôle important dans cette revalorisation réelle du revenu des familles. L'indicateur de développement humain (IDH) du Brésil s'est élevé au-dessus de la moyenne mondiale et a dépassé celui des autres membres des BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine). Il est maintenant assez proche de celui des pays de l'Europe centrale et orientale.

Au Brésil, les transformations sociales sont importantes, bien que peu visibles, étant donné l'héritage séculaire d'inégalité des revenus. La population « en dessous du seuil de pauvreté » est passée de 35 % en 1992 à 18,1 % en 2008. Parallèlement, la classe « moyenne » représente aujourd'hui 50 % de la population contre 30 % au début des années 1990.

L'emploi a pris, lui aussi, un essor considérable, accompagné d'une plus grande formalisation du marché du travail, ouvrant ainsi la bancarisation et l'accès au crédit à des catégories sociales qui ne pouvaient jusqu'alors compter que sur leur salaire.

Dans le débat interne, la contrainte de l'endettement externe et la dette sociale, les deux éléments caractéristiques de l'histoire du Brésil, sont considérés comme le « point final » de l'agenda national – ce qui pousse beaucoup de personnes à penser que plus rien ne reste à accomplir. Or,

justement, ce qui a été conquis jusqu'ici n'est que la fin du commencement : c'est en ce moment même que les points importants de l'agenda devraient être traités. Le Brésil a besoin d'un agenda de développement qui supprime les entraves aux investissements privés et publics et incite le pays à atteindre un plus haut niveau de revenu par habitant.

Qu'est-ce qui pourrait mal tourner au Brésil ?

Le scénario électoral d'octobre 2010 ne devrait pas provoquer de volatilités importantes sur le marché dans la mesure où les pensées économiques et politiques des personnalités pressenties pour la course à la présidence ne divergent pas de beaucoup de celles du gouvernement actuel. Tous plaident pour une macroéconomie prévisible et pour la poursuite de politiques sociales ambitieuses. En revanche, le scepticisme doit persister en ce qui concerne le progrès des réformes structurelles.

Le grand enjeu macroéconomique du Brésil est encore et toujours de trouver

le moyen de rendre viable une augmentation du taux d'investissement qui devrait s'approcher de 24 % du PIB en vue de garantir une croissance de 4,5 % dans les prochaines années.

Il est important de réaliser que la nature des risques encourus par l'économie brésilienne a bien changé au cours des dernières années. Le plus préoccupant est désormais la grande frustration que pourraient engendrer les performances de l'économie chinoise, risquant d'entraîner une baisse importante du prix des matières premières. Autre sujet d'inquiétude, le peu d'espace réservé aux dépenses publiques dans le domaine des infrastructures, si l'on tient compte de l'augmentation continue des dépenses courantes de personnel et de sécurité sociale qui réduisent la marge de manœuvre fiscale du gouvernement. Finalement, comme disait, il y a plusieurs décennies, Luis da Camara Cascudo, un grand folkloriste de l'âme brésilienne, le Brésil n'a pas de problèmes, il n'a que des solutions ajournées.

O. de B.

Venezuela

Un interventionnisme plus radical

Alors que la situation économique a commencé à se dégrader en 2008 et que l'aggravation de la crise économique internationale – associée à partir du deuxième semestre 2008 à une forte baisse des prix des matières premières – a sonné le glas du cycle de forte croissance amorcé en 2003, le président Chavez a réussi, lors du référendum de février 2009, à faire adopter un amendement constitutionnel lui permettant de se présenter à nouveau à l'élection présidentielle de 2012.

La baisse du prix du pétrole s'est traduite par la mise en place d'un plan d'ajustement modéré en mars 2009. En même temps, dans la perspective de la « révolution bolivarienne », on assiste au durcissement de la politique de nationalisations et au renforcement de l'interventionnisme étatique. La radicalisation du discours et des politiques du gouvernement entretient la polarisation du pays.

La fin du cycle de croissance ouvert en 2003

Après l'effondrement de 2002-2003, résultat d'une grave crise politique, l'expansion économique qui a démarré fin 2003 s'est poursuivie jusqu'en 2008. La croissance, tirée initialement par les exportations – tombées à un niveau très bas en raison de la grève qui a paralysé le secteur pétrolier pendant plusieurs mois fin 2002 –, a été rapidement relayée, d'abord par

les dépenses publiques et ensuite par la consommation privée soutenue par l'accroissement du crédit. Dans un cadre de forte croissance et de taux d'intérêt réels très bas, la demande de crédit des ménages a suscité une vive expansion des prêts bancaires. Si l'investissement a connu un rebond important depuis 2003, son niveau est demeuré au-dessous de 25 % du produit intérieur brut (PIB) et le taux d'épargne domestique se situe autour de 30 %.

Favorisé par la bonne tenue du prix international du pétrole, qui représente près de 90 % des exportations du pays et environ 50 % des recettes fiscales, ce cycle de croissance est allé de pair avec la réalisation d'excédents commerciaux et courants très élevés et une diminution de la vulnérabilité financière du pays alors que les réserves de change atteignaient des niveaux considérables. Cette phase de prospérité a eu un impact positif sur l'emploi dans le secteur formel (même si le secteur informel demeure très important), favorisant la réélection d'Hugo Chavez fin 2006. De plus, d'ambitieux programmes sociaux (*misiones*) ont été mis en place, représentant près de 4 % du PIB durant les dernières années.

Or 2008 a été une année charnière pour l'économie vénézuélienne. Celle-ci a continué à progresser mais des signes de ralentissement sont apparus – le taux de croissance a été de 4,8 %, sensiblement inférieur à celui des années précédentes.

C'est dans ce cadre d'affaiblissement progressif de la croissance qu'est intervenue, au second semestre 2008, la forte correction à la baisse du prix international du pétrole, affectant négativement les soldes extérieur et budgétaire. Si la relative solidité de la position financière extérieure du pays a permis d'absorber à court terme le choc défavorable sur les comptes externes, l'extrême dépendance des finances publiques à l'égard du prix du pétrole a contraint le gouvernement à adopter des mesures d'austérité.

La réponse du gouvernement face à la crise

Le Venezuela a alors lancé un plan de rigueur budgétaire. Le budget initialement approuvé pour 2009 se basait sur des hypothèses très optimistes (une croissance du PIB de 6 % et un baril de pétrole à 60 dollars). Le nouveau budget, annoncé le 21 mars 2009 et qui se voulait compatible avec une croissance du PIB se situant entre 1 % et 2 %, a été élaboré sur la base d'un prix moyen du *mix* vénézuélien de 40 dollars le baril.

La diminution des recettes pétrolières devrait être compensée par une réduction des dépenses, un accroissement de certains impôts et taxes, et un recours accru à l'endettement public. Tout en soulignant sa volonté de ne pas diminuer les dépenses sociales – axe fondamental de la « révolution bolivarienne » – qui représentent 35 % du budget (éducation, santé, protection sociale notamment), le gouvernement prévoit une réduction du budget de 6,7 % (de 78 à près de 73 milliards de dollars, à la parité officielle de 2,15 bolivars par

dollar). Simultanément, la réduction des dépenses « superflues » et l'établissement d'un plafond des salaires des hauts fonctionnaires devraient coexister avec une hausse de 20 % du salaire minimum (10 % en mai et en septembre 2009), néanmoins inférieure à l'évolution de l'inflation (qui devrait être supérieure à 30 % en 2009).

Côté recettes, le gouvernement mise principalement sur une hausse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui devrait passer de 9 à 12 %. Enfin, il est prévu d'accroître l'endettement public interne de 10,2 milliards de dollars (à l'actuelle parité officielle) en 2009, soit un accroissement de 3,5 % du PIB.

Il s'agit donc plus d'un programme d'ajustement budgétaire que d'un plan contra-cyclique du type de ceux mis en place dans les pays développés et dans de nombreux pays émergents. En outre, le programme d'investissement dans le secteur pétrolier mené par la compagnie nationale PDVSA (125 milliards de dollars d'ici 2013) a été réduit de 40 % pour 2009 (passant de 15 à 9 milliards de dollars).

Le programme économique s'accompagne néanmoins de stimulus. En prolongeant les orientations adoptées début 2008, le gouvernement a approuvé un plan d'investissement pour les quatre prochaines années de l'ordre de 100 milliards de dollars pour des projets de construction de logements et d'infrastructures. En fait, en février 2008, il avait déjà lancé un plan de 1,3 milliard de dollars pour le développement des infrastructures financé par le Fonds de développement national, qui dispose de ressources considérables grâce aux apports effectués depuis 2005 par

PDVSA et la Banque centrale. Le montant des avoirs extérieurs détenus par la Banque centrale et les divers fonds créés par le gouvernement devrait se situer autour de 70 milliards de dollars, soit environ 20 % du PIB.

Continuité de la politique économique et exacerbation de l'étatisme

Ce programme économique n'implique pas de ruptures dans les orientations adoptées depuis 2003. Le prix domestique de l'essence, très bas (0,04 dollar), n'a pas été modifié. Les subventions qui en résultent – elles n'ont cessé d'augmenter pendant ces dernières années – continueront donc à représenter un poste important des finances publiques (11,4 % dans le budget prévu pour 2009). De même, aucune modification du régime de contrôle de change – qui, associé à un taux de change fixe, est en vigueur depuis 2002 – n'est prévue. L'instance officielle qui gère ce contrôle, la CADIVI, est devenue beaucoup plus stricte dans l'allocation de devises au taux fixe préférentiel, ce qui contraint les entreprises à acheter des dollars beaucoup plus cher sur le marché parallèle.

Une dévaluation de grande ampleur de la monnaie aurait constitué une bouffée d'oxygène considérable pour les finances publiques du fait de la réévaluation en bolivars des revenus de l'industrie pétrolière, mais elle aurait généré deux effets pervers : du fait notamment de l'augmentation généralisée des importations, elle aurait ravivé l'inflation qui semble avoir ralenti ces derniers mois en raison du recul des prix des produits primaires et de la

réduction de l'activité ; de plus, une dévaluation associée à une modération de la dépense publique aurait induit une redistribution des ressources au détriment de l'économie non pétrolière, débouchant sur une profonde récession. Or le gouvernement veut à tout prix éviter le scénario des crises intervenues en 1989 et à la fin des années 1990, lorsque des taux d'inflation annuels entre 80 et 100 % coexistaient avec un recul marqué de l'activité (chute du PIB de plus de 5 %).

Parallèlement, le gouvernement s'engage dans un approfondissement de la politique de nationalisations qui a connu une forte impulsion dès 2008, renforçant ainsi l'interventionnisme de l'État. La nouvelle vague de nationalisations, retardée dans sa mise en place effective par de longues négociations sur le montant et les modalités de paiement des indemnisations, a concerné en 2008 les secteurs du ciment et de la sidérurgie, ainsi que le secteur bancaire, en particulier Banco de Venezuela, filiale du groupe espagnol Santander. Le gouvernement s'est aussi attaqué à l'industrie pétrolière. Ainsi il est devenu fin juin 2007 majoritaire à hauteur de 60 % ou plus, à travers l'entreprise publique PDVSA, dans les « associations stratégiques » visant à exploiter le pétrole lourd de la ceinture de l'Orénoque. En outre, en 2009, une loi a été adoptée qui octroie à l'État le contrôle de divers services liés au secteur pétrolier. Le gouvernement a décidé de devenir propriétaire de 76 entreprises privées – au capital majoritairement national – travaillant sous contrat pour PDVSA dans des activités de transport et autres services dans le but de « rétablir pleinement la souveraineté dans le secteur des hydrocarbures. » Ces mesures, qui

suscitent les critiques des milieux d'affaires et de l'opposition, ne contribuent pas à créer de bonnes conditions pour l'investissement privé. Le gouvernement, pour sa part, avance que la nationalisation des actifs de ces compagnies pétrolières fera économiser environ 700 millions de dollars à PDVSA qui lui serviront à honorer les contrats liés à la fourniture de services externalisés. En outre, la réorganisation des activités permettra, d'après les pouvoirs publics, de créer des emplois.

Conclusion

Le « plan anticrise » annoncé en mars 2009 essaie d'éviter les remèdes drastiques. Tout se passe comme si le gouvernement cherchait à atténuer les effets sociaux négatifs tout en attendant un redressement progressif du prix du pétrole, qui a en effet eu lieu entre avril et juin 2009 et revigore les finances publiques.

Mais le gouvernement a ouvert beaucoup de fronts qui demandent des ressources considérables : la politique de nationalisations entraîne des coûts, de même que la diplomatie pétrolière internationale – création, en 2004, de l'Alternative bolivarienne pour les Amériques (ALBA), projet d'intégration d'une portée somme toute limitée basée sur des accords de coopération auquel participent Cuba, la Bolivie, le Nicaragua, le Honduras, la Dominique et auquel vient d'adhérer l'Équateur. Une conjoncture moins favorable des prix internationaux du pétrole pourrait contrarier le renforcement de cette instance qui constitue un des canaux

d'influence du Venezuela dans la région latino-américaine.

En parallèle, l'attitude apparemment conciliatrice d'Hugo Chavez à l'égard de la nouvelle Administration américaine lors du sommet des Amériques à Trinité-et-Tobago en avril coexiste avec la persistance d'un discours d'affrontement vis-à-vis de l'opposition – toujours divisée et sans propositions crédibles. Cette situation et les tensions qui en résultent (par exemple entre le gouvernement et les médias liés à l'opposition) découragent les investissements privés, dont le pays a besoin pour diversifier sa base productive, et renforcent la polarisation sociopolitique.

C. Q.

Pour en savoir plus

Compagnon, O., J. Rebotier et S. Revet (dir.) (2009), *Le Venezuela au-delà du mythe - Chavez, la démocratie et le changement social*, Paris, L'Atelier.

Quenan, C. et B. Baduel (2009), « Scénario Venezuela », *Note mensuelle Amérique latine* n° 4, Natixis Recherche économique, Paris, 9 avril.

Romero, C. et J. Corrales (2009), « Relations Between the United States and Venezuela, 2001-2009 : A bridge in need of repairs », in J. Dominguez et R. Fernandez de Castro (dir.), *The Relations Between the United States and Latin America and the Caribbean since 2004*, New York, Routledge Press (à paraître).

Weisbrot, M. et L. Sandoval (2008), « Update : The Venezuelan Economy in the Chavez Years », Center for Economic and Policy Research, Washington, février.

Bolivie

L'expérience d'Evo Morales, une résurgence du passé ?

Alors que le monde entier, sur fond de crise de l'État-nation, ne jure que par l'avènement des sociétés postmodernes, la Bolivie s'emploie depuis quatre ans à faire émerger un nouveau contrat social, capable de braver le sentiment de défaitisme généralisé qui prévaut dans les pays occidentaux face à la difficulté de régénérer le lien social et de créer des structures étatiques adaptées au contexte d'un multiculturalisme exacerbé.

L'arrivée d'Evo Morales au pouvoir au sein du Mouvement vers le socialisme – Instrument politique de la souveraineté des peuples (MAS-IPSP) a été perçue comme le fruit d'une lutte politique entamée depuis les années 1990 par des mouvements de caractère anti-systémique et anti-néolibéral. Depuis 2006, Evo Morales a adopté plusieurs mesures politiques allant dans le sens d'une « révolution démocratique et culturelle », slogan qui avait condensé les aspirations politiques des mouvements sociaux et indigènes boliviens pendant sa campagne présidentielle, et qu'il continue à utiliser. Une des mesures les plus emblématiques a été la mise en place d'une Assemblée constituante dès 2006 pour aménager la complexité multiculturelle de la société bolivienne (60 % de la population se déclare indigène et 36 ethnies revendiquent une allégeance culturelle distincte). Ainsi, la Bolivie est désormais multiculturelle et plurinationale. Il s'agissait aussi de parvenir à un consensus institutionnel au sujet de l'autonomie économique et politique réclamée par les régions

de l'Orient bolivien, partie du pays qui dès les années 1960 a représenté le poumon économique de l'État grâce à la richesse en hydrocarbures de son sous-sol. La nouvelle Constitution, approuvée par l'Assemblée constituante en décembre 2007 puis par référendum en janvier 2009, est le point culminant d'un long processus de transformation institutionnelle, rendu difficile par de nombreuses luttes partisans. La démarche de refondation de l'État a beau ne pas avoir été exempte de négociations avec les oligarchies et de concessions à leurs demandes, elle n'en reste pas moins inexorable aujourd'hui.

L'antécédent révolutionnaire de 1952

La Bolivie a connu deux grandes périodes révolutionnaires en moins d'un demi-siècle. La première, en 1952, inaugure une phase historique de « révolution nationale », entamée par le Mouvement national révolutionnaire (MNR), suite à un mouvement d'insurrection ouvrier et paysan. La deuxième, démocratique et culturelle, est actuellement menée par le MAS-IPSP.

Largement imprégné d'une conception marxiste de la société, le MNR rendit invisible l'appartenance ethnique des acteurs sociaux en la camouflant sous des identités de classe ouvrière et paysanne. La première mesure adoptée par ce nouveau régime, qui avait pour chef de file le président Victor Paz Estenssoro, fut la mise en place d'une

réforme agraire qui prévoyait une redistribution des terres. Dans un second temps, et dans une optique développementiste nationaliste, il s'agissait de donner à l'État, à travers un processus de nationalisation, un contrôle sur l'industrie minière. Ainsi, et afin de mettre en place un « capitalisme d'État », l'appareil étatique s'érigea en principal investisseur et régulateur de l'économie. En termes sociopolitiques, les avancées de la révolution nationale allèrent dans le sens d'une participation politique accrue (instauration du suffrage universel) – le droit de vote était jusqu'alors refusé aux femmes et aux analphabètes. Cependant, en 1971, un coup d'État organisé par la droite, à la tête de laquelle se trouvait l'Action démocratique nationale (ADN), anéantit le mouvement de 1952. Après une période dictatoriale sous Hugo Banzer de 1971 à 1978, le retour à la démocratie en 1982 s'accompagna d'une réhabilitation du MNR dans la sphère politique nationale ; mais ce parti avait désormais abandonné tout idéal révolutionnaire pour épouser les thèses néolibérales prônées par le « consensus de Washington ». Les héritiers de la révolution, sous la houlette du président Estenssoro, mirent en œuvre de 1985 à 1989 des politiques d'ajustement structurel, comme dans la plupart des pays du sous-continent latino-américain.

Les transformations néolibérales des années 1980

Les orientations de Victor Paz Estenssoro furent définitivement confirmées, de 1993 à 1997, par le président Sanchez de Losada. La nouvelle architecture étatique de type néolibéral répondait à l'impératif d'ajustement structurel imposé par

Washington. Tout cela s'accompagnait d'une réforme constitutionnelle : des dispositifs participatifs furent introduits qui firent office de mur face aux revendications paysannes indigènes qui commençaient à gronder en silence.

Deux périodes cruciales de l'histoire bolivienne se font jour : tout d'abord, une phase de révolution nationale, brisée par l'avènement de la dictature, puis le retour, dans les années 1980, du MNR, cette fois-ci revêtu d'une image néolibérale inaugurant une ère de maturation et de recomposition des formes d'action politique des divers acteurs sociaux. Ainsi, à partir des années 1980, les mouvements syndicaux et paysans qui s'étaient mobilisés en 1952 pour appuyer la révolution nationale se repolitisèrent, mais en laissant de côté l'inadéquate grille d'analyse marxiste pour réactiver une lutte politique axée sur la revalorisation de l'identité ethnique. Des tentatives de lutte armée comme l'Armée de guérilla Tupac Katari (EGTK) – à laquelle participa l'actuel vice-président de la République, Alvaro Garcia Linera – se situaient dans cette nouvelle lignée de revalorisation de l'indigène comme acteur social possédant un potentiel économique et révolutionnaire central.

Dans les années 1990, plusieurs formes de contestation contre les mesures néolibérales ont émergé – issues principalement du syndicalisme paysan indigène –, qui doivent être appréhendées au regard des particularités de la culture politique bolivienne. Alvaro Garcia Linera, sociologue de renom au sein de l'élite intellectuelle bolivienne, analyse cette culture politique à travers le concept de « multitude » au sein de laquelle « peuvent cohabiter paysans,

membres de coopératives d'irrigation, étudiants, ouvriers syndicalisés, chômeurs, intellectuels, individus isolés et [où] l'hégémonie s'articule autour de thèmes, de circonstances de mobilisation spécifiques et autour de l'autonomie de chaque organisation en fonction de ses répertoires, de ses structures et de ses manières d'agir, [mais où] subsiste néanmoins une volonté d'action conjointe autour d'un thème et d'un leadership mobiles et provisoires. » (G. Linera Alvaro, *Pour une politique de l'égalité. Communauté et autonomie dans la Bolivie contemporaine*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2008, p. 15).

Ainsi, le MAS, dont est issu Evo Morales, ne serait que le reflet de ce répertoire d'organisations politiques qui, en 1995, se lança dans la création d'un instrument politique. Fortement influencé par les structures syndicales, le MAS-IPSP a pris une forme politique assez particulière, à cheval entre une composition partisane classique et institutionnalisée, et une confédération de mouvements sociaux.

La révolution démocratique et culturelle d'Evo Morales

La Bolivie est donc un pays à deux vitesses dans les années 1980 et 1990. La posture officielle d'alignement sur Washington est ainsi contrebalancée par de nouvelles formes de mobilisation et d'action politique de caractère anti-systémique qui prennent progressivement de l'importance, jusqu'à atteindre leur paroxysme contestataire dans les années 2000 : guerre de l'eau en 2000 – révolte organisée par les habitants de Cochabamba contre la firme américaine Bechtel qui décida en 1999 d'augmenter

les tarifs de l'eau – et guerre du gaz en 2003. C'est alors, pendant le conflit lié à l'exportation du gaz vers les États-Unis et le Mexique *via* le Chili, que le gouvernement de Sanchez de Losada (qui effectuait alors son deuxième mandat après celui de 1993-1997) fut renversé. Ces deux formes de révolte centrées sur des méthodes d'action directe revendiquaient la refondation d'un État sur des bases anti-néolibérales et anticoloniales, qui reconnaisse les particularismes culturels indigènes et exerce une souveraineté sur les ressources naturelles. Cette dernière revendication fut cruciale en 2005, lors de la deuxième guerre du gaz qui réclamait la nationalisation des hydrocarbures et qui se solda par un deuxième renversement du gouvernement, donnant lieu à des élections anticipées finalement remportées par Evo Morales et le MAS-IPSP.

Celui-ci a sans nul doute réactivé une rhétorique révolutionnaire héritée de 1952. Les mesures économiques (la nationalisation des hydrocarbures rappelle largement celle de l'industrie minière), la réforme agraire (visant à faire disparaître les grandes propriétés inutilisées) ou le discours nation *versus* anti-nation de la révolution démocratique d'Evo Morales rappellent 1952. Il ne faudrait toutefois pas y voir une pâle copie de ce moment. Il s'agit plutôt d'une deuxième époque révolutionnaire qui met l'accent, ce que ne sut pas faire la révolution de 1952, sur l'identité et la valorisation de l'ethnicité – les peuples et cultures indigènes étant majoritaires sur le territoire. Si 1952 eut un succès pour le moins éphémère, on ne peut nier l'héritage que la société bolivienne puise dans cette deuxième révolution. La Bolivie actuelle tâche de faire converger

socialisme et néolibéralisme : on y observe des éléments de démocratie libérale, sous forme de dispositifs participatifs, mais aussi une réactualisation de l'État comme investisseur et régulateur économique. Le moment Morales n'est donc que le début d'un long processus de transformation qui peut s'avérer durable à condition que soient surmontés les défis économiques posés par la crise de 2008 et selon la marge de négociation avec les célèbres opposants de la « demi-lune » de l'Orient bolivien – à savoir les départements opposés au projet d'Evo Morales (Beni, Pando, Santa Cruz, Tarija). La crise ne représente pas de danger fondamental pour le projet politique mis en œuvre depuis 2006 par le MAS-IPSP. La gestion économique du gouvernement Morales a en effet conduit la Bolivie, à travers la renégociation des contrats d'exploitation des hydrocarbures, à atteindre les indices macroéconomiques les plus élevés de son histoire. La crise aura sans nul doute des répercussions, comme dans toute l'Amérique latine, mais la Bolivie est dotée de réserves qui lui permettront d'investir dans le secteur public – le gouvernement a prévu d'augmenter de 20,6 % par rapport à 2008 l'investissement public, notamment

dans les infrastructures : le secteur minier, qui sera sans doute le plus touché par la chute du prix des minerais, recevra l'appui le plus grand en termes d'investissement – et d'adopter des mesures pour freiner la diminution des exportations de matières premières. La Banque centrale a affirmé que l'impôt direct sur les hydrocarbures (habituellement redistribué à la population) subira une diminution importante mais que le plan de relance contrebalancera les effets collatéraux de la crise.

Les exportations de matières premières sont en baisse, mais le lithium – utilisé pour fabriquer les batteries des nouvelles voitures électriques et dont la Bolivie possède 50 % des ressources mondiales – n'est pas affecté car il est au centre de l'économie et de l'industrie internationales. Tout ceci donne à penser que la révolution culturelle et démocratique pourra faire face aux défis économiques actuels, à la différence de celle de 1952 qui fut liquidée par l'impératif d'ajustement structurel imposé par les États-Unis dans les années 1970-1980.

V. C.

Chronologie – Juillet 2008-juillet 2009	282
Le monde en cartes	296
Le monde en chiffres	314
Index	324



Repères



Chronologie

La crise économique et financière

2008

Juillet

12 - États-Unis : Faillite de la banque IndyMac. Intervention des autorités américaines pour sauver les bailleurs de l'immobilier Fannie Mae et Freddie Mac le 13.

30 - États-Unis : Le président George W. Bush promulgue la loi de sauvetage de l'immobilier auparavant votée par le Congrès.

Septembre

7 - États-Unis : Mise sous tutelle de Freddie Mac et Fannie Mae.

15 - États-Unis : Faillite de la banque d'affaires Lehman Brothers ; la banque Merrill Lynch est rachetée par Bank of America. Dix banques internationales mettent en place un fonds de liquidité de 70 milliards de dollars.

17 - États-Unis : La Réserve fédérale (Fed) nationalise l'assureur AIG en le finançant pour 85 milliards de dollars.

18 - États-Unis : Le secrétaire au Trésor Henry Paulson prépare un plan de sauvetage de 700 milliards de dollars afin de purger les banques de leurs actifs invendables. D'abord rejeté par la Chambre des représentants le 29, ce plan sera finalement adopté le 3 octobre.

Royaume-Uni : La banque HBOS est rachetée par la banque Lloyds TSB.

28 - Belgique/Pays-Bas/Luxembourg : Le groupe de banque et d'assurance Fortis est secouru par les pays du Benelux.

30 - France/Belgique : La banque franco-belge Dexia est nationalisée.

Octobre

7-9 - Islande : Le gouvernement prend le contrôle des trois principales banques du pays. Le 28, l'aide

de la Banque centrale européenne (BCE) et de la Fed est formellement demandée.

8 - Royaume-Uni : Nationalisation partielle de 8 banques britanniques.

10 - États-Unis : Rencontre des ministres des Finances et des banquiers centraux du G7 qui formulent un plan en cinq points, soutenu par le G20 le lendemain.

10-13 - Institutions financières internationales : Réunion annuelle des Conseils des gouverneurs du groupe de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) à Washington.

12 - Union européenne : Réunion extraordinaire de l'Eurogroupe à Paris, avec la participation du Royaume-Uni, afin de sauver les banques européennes.

16 - Suisse : L'État injecte 6 milliards de francs suisses dans UBS, première banque du pays, et la soulage de ses actifs toxiques.

21 - Réunion internationale à Paris consacrée à la lutte contre les paradis fiscaux.

24 - Création par les pays d'Asie de l'Est réunis à Pékin d'un fonds commun de réserve de 80 milliards de dollars.

27 - Mercosur : Réunion spéciale à Brasilia pour aborder les impacts de la crise financière.

30 - Japon : Plan de relance de 26 900 milliards de yens (207 milliards d'euros).

Novembre

5 - Ukraine : Prêt du FMI d'un montant de 16,4 milliards de dollars.

9 - Chine : Annonce d'un plan de relance économique de 4 000 milliards de yuans (570 milliards de dollars).

14-15 - G20 : 1^{er} sommet à Washington.

20 - Islande : Prêt du FMI d'un montant de 2,1 milliards de dollars, auquel s'ajoutent 2,5 milliards de quatre pays nordiques.

24 - Royaume-Uni : Plan de relance de 25 milliards de livres.

Décembre

4 - France : Plan de relance de 26 milliards d'euros.

Allemagne : Plan de relance de 31 milliards d'euros.

10 - États-Unis : Aide d'urgence de 15 milliards de dollars aux principaux constructeurs automobiles américains.

11 - États-Unis : Arrestation de Bernard Madoff, conseiller en investissements à Wall Street et ancien patron du Nasdaq, pour une fraude pyramidale évaluée à 50 milliards de dollars. Il sera condamné à une peine de prison de 150 ans le 29 juin.

11-12 - UE : À l'issue du Conseil européen, plan de relance de 200 milliards d'euros.

12 - Japon : Plan de relance de 23 000 milliards de yens (192 milliards d'euros).

2009

Janvier

16 - États-Unis : Démantèlement de Citigroup en deux entités après des pertes de 18,72 milliards de dollars pour 2008.

19 - Royaume-Uni : Le gouvernement soutient le secteur bancaire avec un fonds spécial de 50 milliards de livres.

26 - Islande : Le gouvernement de centre droit dirigé par Geir Haarde remet sa démission à cause de la sévère crise économique et financière.

27 - Allemagne : Adoption d'un plan de relance de 50 milliards d'euros.

Février

13 - États-Unis : Un plan de relance économique de 789 milliards de dollars est approuvé par le Congrès.

20 - Lettonie : Le gouvernement d'Ivars Godmanis remet sa démission suite à la très grave crise économique.

26 - Royaume-Uni : Le gouvernement assainit les actifs toxiques des banques avec un plan de 500 milliards de livres.

27 février-1^{er} mars - ASEAN : 14^e sommet à Hua Hin (Thaïlande). Les dirigeants demandent une réforme du système financier international.

Mars

1^{er} - UE : Les 27 pays membres refusent un plan d'aide global à l'Europe de l'Est. L'aide s'effectuera au cas par cas.

2 - États-Unis : L'entreprise American International Group (AIG) perd la somme de 99,3 milliards de dollars pour 2008. AIG annonce qu'elle versera 165 millions de dollars de primes aux cadres responsables de sa situation. Le président Barack Obama veut s'opposer par tous les moyens légaux à ce versement.

12 - OCDE : Andorre, la Belgique et le Liechtenstein assouplissent leur secret bancaire pour être en conformité avec les critères de l'Organisation de coopération et de développement économiques. L'Autriche, le Luxembourg et la Suisse font de même le 13.

18 - États-Unis : Annonce de l'acquisition par la Fed de 300 milliards de dollars de bons du Trésor américain.

23 - États-Unis : Le secrétaire au Trésor Timothy Geithner annonce un plan de 1 000 milliards de dollars pour l'assainissement des actifs à risque des établissements financiers. Le 26, il dévoile un plan de refonte de la réglementation financière.

Avril

2 - G20 : Sommet de Londres.

9 - Japon : Plan de relance de 15 400 milliards de yens (115 milliards d'euros).

21 - Le FMI évalue à 4 054 milliards de dollars le coût de la crise financière.

Mai

3 - Japon : Offre de 100 milliards de dollars d'aide aux pays asiatiques touchés par la crise.

Juin

1^{er} - États-Unis : Dépôt de bilan de General Motors et nationalisation partielle par l'État américain.

9 - Eurasec : Rencontre à Moscou de la Communauté économique eurasiatique qui crée un fonds d'aide de 10 milliards de dollars, dont 7,5 milliards fournis par la Russie.

10 - États-Unis : Le groupe automobile Chrysler est repris par celui de Fiat et forme ainsi le 6^e constructeur mondial.

17 - États-Unis : Barack Obama annonce une réforme de la réglementation financière.

18 - États-Unis : Le Sénat accorde une ligne de crédit de 100 milliards de dollars au FMI.

24-26 - ONU : Conférence internationale de l'Organisation des Nations unies sur la crise finan-

cière et économique mondiale et son incidence sur le développement.

Juillet

8-10 - G8 : Sommet de L'Aquila (Italie).

Amériques

2008

Juillet

29 - États-Unis : La Chambre des représentants présente des excuses formelles aux Noirs américains pour l'esclavage et la ségrégation. Le Sénat fera de même le 18 juin 2009.

Août

25-28 - États-Unis : Convention démocrate pour la nomination d'un candidat à l'élection présidentielle. Barack Obama est élu.

Septembre

1^{er}-4 - États-Unis : Convention républicaine pour la nomination d'un candidat à l'élection présidentielle. John McCain est élu.

Octobre

9 - Pérou : Le président Alan Garcia limoge l'ensemble du gouvernement pour cause de corruption.

14 - Canada : Victoire sans majorité du Parti conservateur aux élections législatives fédérales. Stephen Harper demeure Premier ministre.

20 - Bolivie : Accord entre le président Evo Morales et l'opposition sur la tenue d'un référendum sur la Constitution.

Novembre

4 - États-Unis : Barack Obama est élu président. Il entre en fonction le 20 janvier 2009.

Décembre

6 - SICA : Au 33^e sommet du Système d'intégration centro-américain à San Pedro Sula (Honduras), il est convenu d'adopter une monnaie unique.

16-17 - SLAC : 1^{er} sommet de l'Amérique latine et des Caraïbes sur l'intégration et le développement, à Costa do Sauipe (Brésil).

2009

Janvier

18 - Salvador : Victoire du Front Farabundo Marti de libération nationale (FMLN) aux législatives.

20 - France : Début de la grève générale en Guadeloupe contre le coût de la vie et l'injustice sociale. La Martinique entre en grève le 5 février. Un accord est conclu le 4 mars pour la Guadeloupe et le 11 pour la Martinique.

25 - Bolivie : Approbation de la nouvelle Constitution avec 62 % des voix.

Février

15 - Venezuela : Hugo Chavez obtient 54,4 % des votes au référendum : il peut présenter sa candidature de façon illimitée à l'élection présidentielle.

Mars

16 - Salvador : Victoire de Mauricio Funes (FMLN) à l'élection présidentielle avec 51,3 % des voix.

19 - Brésil : La Cour suprême décide de maintenir en l'état la réserve indienne Raposa Serra do Sol (Amazonie) et expulse les fermiers blancs ayant des exploitations sur ce territoire.

Avril

7 - Pérou : La Cour suprême condamne à 25 ans de prison l'ancien président Alberto Fujimori, reconnu coupable de violations des droits de l'homme durant sa présidence.

Les États-Unis de Barack Obama

2009

20 janvier - Investiture de Barack Obama, 44^e président des États-Unis et premier président afro-américain.

22 janvier - Signature de l'acte de fermeture de la prison de Guantanamo d'ici janvier 2010.

13 février - Plan de relance économique de 789 milliards de dollars.

17 février - 17 000 soldats américains supplémentaires seront envoyés en Afghanistan.

18 février - Plan d'aide de 75 milliards de dollars aux propriétaires immobiliers en difficulté.

23 février - Le président Obama s'engage à réduire de moitié le déficit fédéral avant la fin de son premier mandat.

24 février - Discours sur l'état de l'Union.

26 février - Budget de 3 600 milliards de dollars. Un accent particulier est mis sur le système de santé et l'étude du changement climatique. Le déficit quadruple pour s'élever à 1 750 milliards de dollars soit 12,3 % du produit intérieur brut (PIB).

27 février - Annonce du retrait d'Irak des forces combattantes américaines au 31 août 2010. Les forces de soutien se retireront le 31 décembre 2011.

13 mars - Abandon de la terminologie « ennemi combattant » pour légitimer l'emprisonnement des personnes suspectées de terrorisme à la prison de Guantanamo.

16 mars - Le président Obama veut s'opposer par tous les moyens légaux au versement de 165 millions de dollars de primes aux responsables des activités financières de l'assureur AIG, entreprise renflouée à hauteur de 180 milliards de dollars par l'État américain.

18 mars - La Fed acquiert 300 milliards de dollars de bons du Trésor américain.

20 mars - Dans une vidéo à l'occasion du Nouvel An iranien, le président Obama appelle l'Iran à de nouvelles relations avec les États-Unis.

23 mars - Le secrétaire au Trésor Timothy Geithner annonce un plan de 1 000 milliards de dollars pour l'assainissement des actifs à risque des établissements financiers. Le 26, il dévoile un plan de refonte de la réglementation financière.

27 mars - Les États-Unis annoncent une nouvelle stratégie envers l'Afghanistan et le Pakistan.

5 avril - Sommet États-Unis/UE à Prague. Le président Obama propose un monde sans armes nucléaires. Il souhaite aussi l'entrée de la Turquie dans l'UE.

6 avril - Dans un discours au Parlement turc, le président Obama appelle à la paix et au dialogue avec l'Islam.

11 mai - Le général David McKiernan, commandant des forces américaines et des forces de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en Afghanistan, est remplacé par le général Stanley McChrystal, spécialiste de la guérilla.

Durcissement de la réglementation anti-trust.

21 mai - Discours du président Obama sur la prison de Guantanamo et le cadre juridique pour prendre en compte les combattants non étatiques.

4 juin - Discours du président Obama adressé au monde musulman au Caire.

17 juin - Le président Obama annonce une réforme de la réglementation financière.

18 juin - Après la Chambre des représentants, le Sénat présente ses excuses aux Noirs américains pour l'esclavage et la ségrégation raciale.

26 juin - Adoption d'un projet de loi sur le climat (Clean Energy and Security Act) par la Chambre des représentants qui établit une limitation des émissions de gaz à effet de serre.

6 juillet - Signature d'un accord préalable avec la Russie réduisant le nombre de missiles intercontinentaux et de têtes nucléaires.

11 juillet - Le président Obama prononce un discours adressé aux Africains à Accra (Ghana).

13 - États-Unis/Cuba : Quatre jours avant le Sommet des Amériques, fin des restrictions sur les voyages et les transferts d'argent des Américano-Cubains vers Cuba.

17-19 - Sommet des Amériques : 5^e sommet à Trinité-et-Tobago.

26 - Équateur : Réélection du président, le socialiste Rafael Correa.

27 - Bolivie/Paraguay : Accord sur la fixation des frontières. Le différend entre les deux pays avait été à l'origine d'une guerre ayant fait plus de 100 000 morts entre 1932 et 1935.

Mai

3 - Panama : Ricardo Martinelli de l'Alliance pour le changement est élu président.

Juin

3 - OEA : Au sommet de l'Organisation des États américains au Honduras, la résolution excluant Cuba depuis 1962 est abrogée. Le 4, Cuba annonce qu'il ne rejoindra pas l'OEA.

5-6 - Pérou : Au moins 35 morts suite à des affrontements entre l'Association interethnique pour le développement de la forêt péruvienne (AIDSEPP) et la police. Le 18, deux décrets dénoncés par les Indiens d'Amazonie sont supprimés par le Congrès.

24 - ALBA : 6^e sommet de l'Alternative bolivarienne qui se rebaptise Alliance bolivarienne pour les Amériques à Caracas (Venezuela). Trois nouveaux pays y adhèrent.

28 - Honduras : Coup d'État. Le président Manuel Zelaya est expulsé au Costa Rica. L'OEA suspend le Honduras de son organisation le 4 juillet.

Argentine : Le parti péroniste de la présidente Cristina Fernandez de Kirchner perd la majorité à la Chambre des députés et au Sénat aux élections législatives de mi-mandat.

Juillet

5 - Mexique : Le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) remporte les législatives face au Parti d'action nationale (PAN) de Felipe Calderon.

Europe

Ratification du traité de Lisbonne : Royaume-Uni, 16 juillet 2008 ; Luxembourg, 21 juillet ; Italie, 8 août ; Grèce, 12 août ; Chypre, 26 août ; Lituanie, 26 août ; Pays-Bas, 12 septembre ; Estonie, 23 septembre ; Finlande, 30 septembre ; Espagne, 8 octobre ; Belgique, 15 octobre ; Suède, 20 novembre ; République tchèque : approbation par la Chambre des députés le 18 février 2009 et par le Sénat le 6 mai ; Irlande : un référendum sera organisé le 2 octobre 2009.

2008

Juillet

21 - Serbie : Arrestation de Radovan Karadzic, ancien président de la République des Serbes de Bosnie. Il sera jugé pour génocide par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY).

31 - Turquie : La Cour constitutionnelle rejette la demande de dissolution du Parti pour la justice et le développement (AKP) au pouvoir.

Août

20 - Pologne/États-Unis : Accord sur la défense antimissile.

Septembre

16 - Union européenne : 1^{er} sommet consacré aux Roms.

21 - Slovaquie : Les élections législatives sont remportées par le Parti social démocrate (SDS).

28 - Autriche : Élections législatives. Montée de l'extrême droite et affaiblissement des partis sociaux-démocrates et conservateurs.

Octobre

16 - UE : Adoption du Pacte européen sur l'immigration et l'asile.

26 - Lituanie : Victoire du parti conservateur de l'Union de la patrie aux élections législatives.

Novembre

5 - Danemark/Groenland : Référendum au Groenland favorable à 75,5 % à un régime d'autonomie élargie.

30 - Roumanie : Aux élections législatives le Parti national libéral (PNL) du Premier ministre sortant n'obtient que 18,6 % des voix. Le Parti social démocrate (PSD) et le Parti démocrate libéral (PDL) forment un gouvernement de coalition deux semaines plus tard.

Décembre

6 - Grèce : La mort d'un adolescent tué par un policier provoque une contestation sociale de forte ampleur, qui dure plusieurs semaines.

9 - Kosovo : Début de la mission de police et de justice de l'UE baptisée EULEX Kosovo.

Climat : Les 27 pays membres de l'UE et les parlementaires européens concluent un accord sur le climat : la consommation totale de l'UE devrait compter 20 % d'énergies renouvelables d'ici 2020, contre 7 % actuellement.

12 - Suisse : Adhésion à la Convention de Schengen.

19 - Belgique : Démission du gouvernement et du Premier ministre Yves Leterme. Le 28, Herman Van Rompuy du Parti chrétien démocrate flamand (CDV) le remplace.

2009

Janvier

1^{er} - République tchèque : Présidence de l'UE.

Slovaquie : Adoption de l'euro.

Turquie : L'État met sur pied la première chaîne de la Radio-télévision d'État (TRT) émettant en langue kurde.

28 - À Varsovie, création par l'Allemagne, la France et la Pologne d'un premier groupement tactique afin d'opérer dans les zones de crise dès 2013.

Février

1^{er} - Islande : À la tête d'une coalition du Parti social-démocrate (A) et du mouvement Gauche-Verts, Johanna Sigurdardottir devient Premier

ministre. Le 25 avril, cette coalition obtient une majorité absolue au Parlement à l'issue des élections législatives.

Mars

17 - France/OTAN : Le Parlement français vote le retour de la France dans le commandement militaire intégré.

21 - Hongrie : Démission du Premier ministre Ferenc Gyurcsany.

26 - République tchèque : Démission du Premier ministre Mirek Topolánek. Le 9 avril, Jan Fischer devient Premier ministre.

Avril

4 - Slovaquie : Ivan Gasparovic est réélu président.

5 - UE/États-Unis : Sommet à Prague (République tchèque).

14 - Hongrie : Gordon Bajnai (sans étiquette) est élu Premier ministre par le Parlement.

19 - Chypre (partie turque) : Le Parti de l'unité nationale (UBP) gagne les élections législatives.

22 - Turquie/Arménie : Les deux pays conviennent d'une « feuille de route » afin de normaliser leurs relations.

Mai

7 - UE /Europe orientale : À Prague, établissement du partenariat oriental entre les 27 pays de l'UE et l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine.

17 - Lituanie : Dalia Grybauskaitė, commissaire européenne au Budget, est élue présidente avec plus de 68 % des suffrages.

Juin

2 - Danemark/Groenland : Le parti indépendantiste Inuit Ataqatigiit (IA) remporte les élections législatives avec plus de 43 % des voix.

4-7 - UE : Élections législatives au Parlement européen : le taux d'abstention est proche de 60 %. Le Parti populaire européen (PPE) obtient 265 sièges sur 736 contre 162 pour le Parti socialiste européen (PSE). L'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ALDE) en remporte 80 et les Verts 51.

7 - Luxembourg : Élections législatives. Le Parti chrétien social (PCS/CVS) de Jean-Claude Juncker arrive en tête avec 38 % des voix.

27 - Royaume-Uni/Irlande du Nord : La Force des volontaires de l'Ulster (UVF) et l'Association de défense de l'Ulster (UDA), deux groupes loyalistes, ont fini leur désarmement. L'Armée républicaine irlandaise (IRA) avait désarmé en 2005.

28 - Albanie : Victoire du Parti démocratique de Sali Berisha aux élections législatives.

Juillet

1^{er} - Suède : Présidence de l'UE.

4 - Bulgarie : Sous la direction de Boïko Borissov, victoire du parti Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie (GERB) avec près de 40 % des suffrages aux élections législatives.

Monde russe

2008

Août

3 - Russie : Décès d'Alexandre Soljenitsyne.

7 - Géorgie : Le gouvernement envoie des troupes en Ossétie du Sud.

8 - Géorgie/Russie : Intervention russe aux côtés des Ossètes. Les chars et l'aviation russes bombardent les forces géorgiennes. Le 10, l'armée géorgienne se retire d'Ossétie. La France, qui assure la présidence de l'UE, propose un plan de paix. Le 15, la Géorgie signe un accord de cessez-le feu. La Russie en signera un le 16. Le 22, la Russie déclare avoir retiré ses troupes du territoire géorgien, mais certaines restent en Ossétie du Sud et en Abkhazie. Elle reconnaît l'indépendance de ces deux territoires le 26.

Septembre

8 - Géorgie/Russie : Accord sur le retrait des troupes russes. Le 9, la Russie annonce le maintien de 7 600 soldats en Ossétie du Sud et en Abkhazie.

26 - Turkménistan : Promulgation d'une nouvelle Constitution.

Octobre

15 - Azerbaïdjan : Réélection du président Ilham Aliev.

22 - Géorgie : À Bruxelles, conférence des donateurs, qui recueille 3,4 milliards d'euros.

Novembre

2 - Nagorny-Karabakh : Déclaration à Moscou des présidents d'Arménie, d'Azerbaïdjan et de Russie sur la nécessité de trouver une solution politique à la question de cette région.

Décembre

5 - Russie : Décès du patriarche orthodoxe Alexis II. Son successeur, Kirill, sera élu le 27 janvier.

16 - Ukraine : Après trois mois de crise politique, le parti du président Viktor Iouchtchenko, celui du Premier ministre Ioulia Timochenko, ainsi que celui du président du Parlement Vladimir Litvine, reforment une coalition.

22 - OSCE : L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe décide de retirer ses observateurs de Géorgie, la Russie s'opposant au renouvellement de la mission après le 1^{er} janvier 2009.

2009

Janvier

1^{er}-19 - Russie/Ukraine : Querelle gazière entre les deux pays. Celle-ci touche également les approvisionnements de plusieurs pays européens.

Février

3 - Ukraine/Roumanie : La Cour internationale de justice (CIJ) de La Haye (Pays-Bas) définit la frontière maritime entre les deux pays.

19 - Russie : Acquittement de trois suspects dans le procès pour meurtre de la journaliste russe Anna Politkovskaïa. Ce verdict sera annulé par la Cour suprême le 25 juin. Un nouveau procès aura lieu.

Mars

3 - Russie : Début du deuxième procès de Mikhaïl Khodorkovski, ancien PDG de la société pétrolière Yukos.

21 - Désarmement : Le Traité établissant une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale devient effectif.

Avril

3 - Ouzbékistan/États-Unis : Accord entre les deux pays pour le transit sur le territoire ouzbek de matériel non militaire à destination de la coalition en Afghanistan.

5 - Moldavie : Victoire du Parti communiste moldave aux législatives, mais le résultat de ces élections est sujet à une forte contestation de la rue.

9 - Géorgie : Des dizaines de milliers de manifestants réclament la démission du président Mikhaïl Saakachvili.

16 - Russie : Fin du conflit en Tchétchénie pour les autorités russes.

21 - Tadjikistan/États-Unis : Accord entre les deux pays pour le transit sur le territoire tadjik de matériel non militaire à destination de la coalition en Afghanistan.

Mai

6 mai-8 juin - Géorgie/OTAN : Exercices militaires de maintien de la paix de l'OTAN. Le 5 mai, une

mutinerie sur une base militaire est associée par le gouvernement géorgien à une tentative de putsch de la part de la Russie.

21-22 - Russie/UE : Sommet à Khabarovsk (Russie).

Juin

14 - OTSC : À Moscou, plusieurs pays de l'Organisation du traité de sécurité collective créent une force commune de réaction rapide.

15 - Géorgie/Russie : La Russie exerce son veto contre le maintien de la présence de l'ONU en Géorgie. La Mission d'observation des Nations unies en Géorgie (MONUG), effective depuis 1993, prend fin.

23 - Kirghizstan/États-Unis : Accord permettant aux forces américaines d'utiliser la base de Manas pour le transport de matériel non militaire.

Juillet

6 - Russie/États-Unis : Signature d'un accord préalable réduisant le nombre de missiles intercontinentaux et de têtes nucléaires.

Moyen-Orient

2008

Août

13 - Liban/Syrie : Les deux pays s'entendent pour établir des relations diplomatiques qui deviennent officielles le 15 octobre avec l'ouverture d'ambassades.

17 - Iran : Lancement de la fusée *Safir*.

20 - Irak : Signature du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE).

Septembre

9 - Irak/États-Unis : Annonce d'un plan de retrait de 8 000 hommes d'ici février 2009.

16 - Irak/États-Unis : Le général américain Raymond T. Odierno est nommé à la tête de la Force multinationale en Irak.

Octobre

5-13 - Iran : Première grève des commerçants du bazar de Téhéran depuis la révolution de 1979. Le but est d'obtenir le retrait d'un projet gouvernemental voulant instaurer une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 3 %.

Novembre

26 - Irak/États-Unis : Signature d'un accord de désengagement militaire.

Décembre

3 - Irak : Condamnation à mort d'Ali Hassan Al-Majid, dit Ali le chimique, reconnu coupable de crimes contre l'humanité. Il est responsable de la mort de 100 000 chiites lors de l'insurrection de 1991.

14 - Irak/États-Unis : Le Premier ministre irakien Nouri Al-Maliki et le président Bush signent l'accord de sécurité sur le retrait des forces américaines. George W. Bush est la cible d'un lancer de chaussures par un journaliste irakien lors d'une conférence de presse.

Le conflit israélo-palestinien

2008

25 juillet - Attentat contre la branche militaire du Hamas à Gaza. Des représailles sont exercées contre le Fatah et ses partisans. Le 2 août marque la fin de la présence du dernier bastion du Fatah dans la bande de Gaza.

25 août - Libération par Israël de 198 détenus palestiniens.

21 septembre - Démission du Premier ministre israélien Ehoud Olmert.

22 septembre - Tzipi Livni, élue à la tête du parti Kadima le 17, est chargée de former un nouveau gouvernement mais échoue. Ehoud Olmert gère les affaires courantes jusqu'à l'élection du 10 février 2009.

14 décembre - En Syrie, le chef en exil du Hamas, Khaled Mechaal, annonce que la trêve avec Israël, en vigueur depuis le 19 juin 2008, ne sera pas renouvelée à cause du blocus de la bande de Gaza.

15 décembre - Israël libère 227 prisonniers palestiniens appartenant pour la plupart au Fatah, dirigé par le président de l'Autorité palestinienne Mahmoud Abbas.

17 décembre - 19 roquettes sont tirées de la bande de Gaza vers le sud d'Israël.

20 décembre - Les brigades Ezzedine Al-Qassam déclarent avoir tiré les premiers obus de mortier sur Israël.

27 décembre - Début d'une offensive aérienne israélienne de grande ampleur contre le Hamas dans la bande de Gaza (opération « Plomb durci »).

2009

3 janvier - Début de l'offensive terrestre israélienne dans la bande de Gaza.

8 janvier - Le Conseil de sécurité des Nations unies adopte la résolution 1860 demandant un cessez-le-feu.

17-18 janvier - Cessez-le-feu unilatéral d'Israël et du Hamas. On dénombre 1 330 morts, dont 430 enfants, et plus de 5 400 blessés du côté palestinien et 13 morts du côté israélien.

10 février - Élections législatives. Sur les 120 sièges de la Knesset, Kadima en obtient 28, le Likoud de Benyamin Nétanyahou, 27 et Israël Beitenou d'Avigdor Lieberman, 15.

20 février - Benyamin Nétanyahou est nommé Premier ministre par le président Shimon Pérès. Il doit former un gouvernement d'ici le 3 avril.

25-26 février - Pourparlers entre le Hamas et le Fatah au Caire.

2 mars - En Égypte, rencontre internationale de donateurs pour la reconstruction de la bande de Gaza. Les promesses de dons s'élèvent à 4,5 milliards de dollars à condition que l'argent ne puisse pas servir au Hamas.

7 mars - Le Premier ministre palestinien Salam Fayyad remet sa démission.

10 mars - Reprise du dialogue interpalestinien au Caire.

31 mars - Le Premier ministre Benyamin Nétanyahou forme un nouveau gouvernement israélien avec une coalition comprenant, entre autres, Israël Beitenou et le Parti travailliste d'Ehoud Barak.

1^{er} avril - Avigdor Lieberman, ministre israélien des Affaires étrangères, rejette le processus d'Annapolis.

27 avril - Le président Mahmoud Abbas refuse de reconnaître Israël en tant qu'État juif.

Nouveau dialogue entre le Fatah et le Hamas au Caire.

8 mai - Voyage du pape Benoît XVI en Jordanie, en Israël et en Palestine.

18 mai - Le Premier ministre israélien Nétanyahou rencontre le président Obama.

19 mai - Nouveau gouvernement palestinien. Salam Fayyad redevient Premier ministre.

28 mai - Mahmoud Abbas rencontre le président Obama.

4 juin - Discours du président Obama au Caire.

14 juin - Benyamin Nétanyahou accepte la création d'un État palestinien à condition, entre autres, que ce dernier soit démilitarisé et qu'il reconnaisse Israël comme l'État du peuple juif. Il refuse le gel des colonies en Cisjordanie.

2009

Janvier

19-20 : 1^{er} sommet économique et social arabe à Koweït.

31 - Irak : Élection des conseils provinciaux. Victoire de la Coalition pour l'État de droit du Premier ministre chiite Nouri Al-Maliki.

Février

2 - Iran : Mise en orbite du satellite *Omid*.

14 - Arabie Saoudite : Nora Bint Abdullah Al-Fayez, première femme entrant au gouvernement, devient secrétaire d'État à l'Éducation des filles.

19 - AIEA : L'Iran disposerait de suffisamment d'uranium enrichi pour fabriquer une bombe nucléaire, selon l'Agence internationale de l'énergie atomique.

25 - Iran : Pré-mise en service de la centrale nucléaire de Bouchehr.

27 - Irak/États-Unis : Annonce du retrait d'Irak des forces combattantes américaines au 31 août 2010 et du retrait des forces de soutien au 31 décembre 2011.

Mars

1^{er} - TSL : Ouverture du Tribunal spécial pour le Liban à Leidschendam (Pays-Bas). Procès du meurtre de l'ancien Premier ministre Rafic Hariri.

20 - États-Unis/Iran : Dans une vidéo à l'occasion du Nouvel An iranien, le président Obama appelle l'Iran à de nouvelles relations avec les États-Unis.

Le 21, le Guide suprême iranien, l'ayatollah Ali Khamenei, repousse cette offre.

30 - Ligue arabe : 21^e sommet à Doha (Qatar).

Mai

16 - Koweït : Élections législatives. Pour la première fois, quatre femmes sont élues. La mouvance islamiste sunnite recule alors que la minorité chiite améliore sa représentation.

Juin

7 - Liban : Aux élections législatives, victoire de l'Alliance du 14 mars menée par Saad Hariri avec 70 sièges sur 128 contre 58 pour le Hezbollah.

Création à Riyad (Arabie Saoudite) d'une union monétaire entre l'Arabie Saoudite, le Bahreïn, le Koweït et le Qatar.

12 - Iran : Le président sortant Mahmoud Ahmadinejad est réélu avec près de 63 % des voix. Les journées suivantes sont marquées par des manifestations massives à Téhéran. Le candidat réformateur Mir Hossein Moussavi demande l'annulation de l'élection au Conseil des gardiens de la Constitution. Le 19, l'ayatollah Ali Khamenei, autorité suprême de la République islamique, prend fait et cause pour Mahmoud Ahmadinejad qu'il déclare élu, et menace de réprimer l'opposition. Le 23, le Conseil des gardiens de la Constitution rejette l'annulation de l'élection présidentielle. Le 29, il confirme les résultats de l'élection.

30 - Irak/États-Unis : Retrait des soldats américains des villes irakiennes.

Asie-Pacifique

2008

Juillet

21 - Chine/Russie : Accord sur le tracé d'une frontière commune, longue de 4 300 kilomètres.

27 - Cambodge : Élections législatives remportées par le Parti populaire cambodgien.

Août

18 - Pakistan : Démission du président Pervez Moucharraf. Asif Ali Zardari, veuf de l'ancien Premier ministre Benazir Bhutto, sera élu le 6 septembre.

Népal : Le chef maoïste Pushpa Kamal Dahal devient Premier ministre.

Septembre

1^{er} - Japon : Démission du Premier ministre Yasuo Fukuda. Taro Aso du Parti libéral démocrate (PLD) sera élu à ce poste le 24 septembre.

10 - Chine : Début du scandale du lait frelaté à la mélamine. 296 000 enfants sont touchés.

17 - Thaïlande : Somchai Wongsawat, beau-frère de l'ancien Premier ministre Thaksin Shinawatra, est élu Premier ministre.

Octobre

8 - Inde/États-Unis : Pacte de coopération nucléaire civile.

11 - Corée du Nord/États-Unis : Les États-Unis retirent la Corée du Nord de la liste noire des États soutenant le terrorisme.

24-25 - ASEM : 7^e Sommet Europe-Asie à Pékin.

Novembre

12 - Corée du Nord : Pyongyang déclare qu'il refermera sa frontière avec la Corée du Sud à compter du 1^{er} décembre.

26-29 - Inde : Des attaques terroristes à Bombay font près de 200 morts et plus de 300 blessés.

Décembre

2 - Thaïlande : La Cour constitutionnelle dissout le Parti du pouvoir du peuple (PPP) et le Premier ministre Somchai Wongsawat est interdit d'activité politique pour fraude électorale. Le 14, Abhisit Vejjajiva, chef du Parti démocrate, est désigné Premier ministre.

13 - Sommet à Fukuoka (Japon) entre la Chine, la Corée du Sud et le Japon.

15 - Chine/Taiwan : Inauguration de liaisons aériennes directes et quotidiennes.

29 - Bangladesh : Aux élections législatives, victoire de la ligue Awami.

2009

Février

2 - AIEA : L'Inde signe avec l'Agence un accord de garanties permettant la surveillance des installations nucléaires civiles.

6 - Pakistan : Libération d'Abdul Qadeer Khan, père de la bombe atomique pakistanaise et impliqué aussi dans le commerce illégal de technologies nucléaires. Il était assigné à résidence depuis 2004.

16 - Pakistan : Accord entre le gouvernement et les Talibans de la vallée de Swat qui permet l'application de la charia, effectif le 13 avril.

17 - Cambodge : Début du procès du Khmer rouge Kaing Guek Eav, dit Douch, pour crimes contre l'humanité.

27 février - 1^{er} mars - ASEAN : 14^e sommet de l'Association des nations du Sud-Est asiatique à Hua Hin (Thaïlande).

Mars

8 - Chine/États-Unis : Incident naval entre un navire américain et plusieurs navires chinois en mer de Chine méridionale.

16 - Pakistan : Des juges de la Cour suprême sont réintégrés dans leurs fonctions dans un climat de tension entre l'ancien Premier ministre Nawaz Sharif et le président Asif Ali Zardari.

27 - États-Unis/Afghanistan/Pakistan : Les États-Unis annoncent une nouvelle stratégie envers ces deux pays.

31 - Afghanistan : Conférence internationale sur l'Afghanistan, sous l'égide des Nations unies et à laquelle participent les États-Unis et l'Iran, à La Haye.

Avril

5 - Corée du Nord : Tir de fusée balistique, condamné par le Conseil de sécurité des Nations unies le 13. Pyongyang se retire des négociations à six. La coopération avec l'AIEA est rompue.

9 - Indonésie : Le Parti démocrate (PD) du président Susilo Bambang Yudhoyono remporte les élections législatives.

14 - Thaïlande : Mandat d'arrêt contre Thaksin Shinawatra, dont les partisans, les « chemises rouges », avaient entrepris le siège du gouvernement depuis le 26 mars.

16 avril-13 mai - Inde : L'Alliance progressiste unie (UPA), dont le pivot est le parti du Congrès, remporte les élections législatives.

Mai

11 - Japon : Ichiro Ozawa, chef du Parti démocrate japonais (PDJ), principale formation d'opposition, démissionne à cause d'un financement occulte. Yukio Hatoyama lui succède le 16.

18 - Birmanie : Aung San Suu Kyi est jugée pour avoir enfreint les règles de son assignation à résidence.

Sri Lanka : Victoire militaire des autorités sri-lankaises contre les rebelles tamouls. Le chef des Tigres de libération de l'Eelam tamoul (LTTE), Velupillai Prabhakaran, est tué. 80 000 personnes décèdent durant le conflit opposant minorité tamoule et majorité cinghalaise.

25 - Corée du Nord : Essai nucléaire souterrain. Le 27, Pyongyang avertit qu'il n'est plus tenu par l'armistice de 1953 avec Séoul.

Juin

3 - Corée du Nord : Kim Jong-il désigne son troisième fils Kim Jong-un pour lui succéder.

Inde : Meira Kumar, élue à la présidence du Parlement, est la première « intouchable » à accéder à cette fonction.

4 - Chine : À Hong-Kong, 150 000 personnes manifestent à l'occasion du 20^e anniversaire des événements de la place Tiananmen.

11 - Pakistan/États-Unis : La Chambre des représentants accorde une aide annuelle de 1,5 milliard de dollars pour le développement économique et social sur une durée de cinq ans.

Juillet

5 - Chine : Émeutes interethniques entre Hans et Ouïgours à Urumqi au Xinjiang.

8 - Indonésie : Susilo Bambang Yudhoyono en tête à l'élection présidentielle.

Afrique

2008

Juillet

21 - Zimbabwe : Accord politique entre le président Robert Mugabe et le chef de l'opposition Morgan Tsvangirai.

Août

5 - Rwanda/France : La France est accusée par une commission rwandaise d'avoir participé à la préparation et la mise en exécution du génocide de 1994, accusation niée par Paris le 6.

6 - Mauritanie : Le président démocratiquement élu Sidi Ould Cheikh Abdallahi est renversé par un coup d'État.

14 - Cameroun/Nigeria : Le Nigeria transfère au Cameroun la péninsule de Bakassi, conformément à l'arrêt de la CIJ.

Libye/États-Unis : Accord sur l'indemnisation des victimes des attentats libyens et des représailles américaines des années 1980.

Septembre

21 - Afrique du Sud : Démission du président Thabo Mbeki.

Octobre

22 - À Kampala (Ouganda), la Communauté est-africaine (EAC), le Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA) et la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), décident de créer une zone de libre-échange.

26 - Somalie : Sous l'égide des Nations unies, accord entre le gouvernement et l'opposition

islamiste modérée pour la mise en œuvre d'un cessez-le-feu.

30 - Zambie : Élection présidentielle remportée par Rupiah Banda.

Novembre

10 - Somalie/UE : Adoption par le Conseil de l'UE de l'opération Eunavfor Atalanta, sous mandat des Nations unies, afin de lutter contre les actes de piraterie au large des côtes de la Somalie.

28 - Nigeria : Des heurts éclatent entre chrétiens et musulmans faisant plus de 400 morts.

Décembre

18 - Le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) reconnaît coupable de génocide le colonel Théoneste Bagosora.

22 - Guinée : Décès du président Lansana Conté. Le 23, des dignitaires de l'armée annoncent la dissolution du gouvernement et la suspension de la Constitution. Moussa Dadis Camara devient président le 24.

28 - Ghana : John Atta-Mills du Congrès démocratique national (NDC) est élu président. Seuls 0,5 % de votes le séparent de son adversaire. Ce parti remporte également les élections législatives.

2009

Janvier

2 - Éthiopie/Somalie : Début du retrait des troupes éthiopiennes de Somalie.

22 - RDC/Rwanda : La République démocratique du Congo et le Rwanda lancent une opération

militaire contre les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR), principal groupe hutu opérant dans la région du Kivu. Dans la foulée, Laurent Nkunda, le chef tutsi du Conseil national pour la défense du peuple (CNDP), est arrêté au Rwanda par des soldats des deux pays.

31 - Somalie : Le parlement de transition élit à la présidence Sharif Cheikh Ahmed, ancien dirigeant de l'Union des tribunaux islamiques (UTI).

Février

2 - UA : 12^e sommet de l'Union africaine à Addis-Abeba (Éthiopie). Mouammar Kadhafi est élu à la présidence.

13 - Zimbabwe : Formation d'un gouvernement d'union nationale de l'Union nationale africaine du Zimbabwe-Front patriotique (ZANU-PF) du président Robert Mugabe et du Mouvement pour le changement démocratique (MDC) de Morgan Tsvangirai. Ce dernier devient Premier ministre le 11.

17 - Mali : Des centaines de rebelles touaregs déposent les armes et réintègrent le processus de paix.

Mars

2 - Guinée-Bissau : Assassinat du président Joao Bernardo Vieira.

4 - Soudan/CPI : La Cour pénale internationale émet un mandat d'arrêt international pour crimes contre l'humanité et crimes de guerre au Darfour contre le président soudanais Omar Al-Béchir.

17 - Madagascar : Démission contrainte du président Marc Ravalomanana. L'armée confie le pou-

voir à Andry Rajoelina qui, le 21, devient président de la Haute Autorité de transition. L'UA suspend le pays de ses instances le 20.

29 - Migrations : Un bateau transportant 257 immigrés coule au large de la Libye, selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). 23 rescapés.

Avril

9 - Algérie : Réélection du président Abdelaziz Bouteflika.

25 - Afrique du Sud : Jacob Zuma est élu président après que le Congrès national africain (ANC) a remporté 65,9 % des suffrages.

Mai

19 - Malawi : Bingu wa Mutharika est réélu président.

Juin

8 - Gabon : Mort du président Omar Bongo.

14 - Égypte : Le Parlement adopte une loi attribuant 64 sièges pour les femmes, soit plus de 12 % du total des députés pour l'élection de 2010.

Juillet

1^{er}-3 - UA : 13^e sommet à Syrte (Libye).

10-11 - Ghana/États-Unis : Voyage du président Obama au Ghana, considéré comme un exemple de bonne gouvernance.

12 - Congo : Réélection du président Denis Sassou Nguesso.

Questions mondiales

2008

Juillet

13 - Sommet de Paris pour la Méditerranée au cours duquel est créée l'Union pour la Méditerranée (UPM).

29 - À Genève, échec de la relance des négociations pour la libéralisation du commerce mondial dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Août

3-8 - 17^e conférence internationale sur le sida à Mexico.

8-24 - 29^e Jeux olympiques à Pékin.

Octobre

2-3 - 6^e sommet des chefs d'État et de gouvernement des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) à Accra (Ghana).

6-8 - 1^{re} World Policy Conference (WPC) organisée par l'Ifri à Évian (France).

17-19 - 12^e sommet de la Francophonie à Québec.

Novembre

10-12 - Conférence internationale sur la biodiversité à Kuala Lumpur (Malaisie).

20-23 - 16^e sommet de la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) à Lima.

Décembre

1^{er}-12 - Conférence des Nations unies sur les changements climatiques à Poznan (Pologne).

12 - L'ancien président de la Finlande Martti Ahtisaari reçoit le prix Nobel de la paix à Oslo.

16 - La résolution 1851 du Conseil de sécurité des Nations unies crée un groupe de contact sur la piraterie au large de la Somalie.

23 - À Moscou, approbation d'une charte par le Forum des pays exportateurs de gaz (FPEG) qui se dote d'une organisation formelle et dont le siège sera à Doha (Qatar).

2009

Janvier

23 - Lancement par le Japon du premier satellite (*Ibuki*) capable de mesurer les gaz à effet de serre dans l'atmosphère et permettant une étude affinée du climat.

24 - Levée de l'excommunication par le pape Benoît XVI de quatre évêques intégristes, dont un négationniste de la Shoah. Le 12 février, le pape juge intolérable le déni de l'Holocauste.

26 - Création de l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA) à Bonn.

Début du premier procès de la CPI à La Haye, contre le milicien congolais Thomas Lubanga.

26-27 - Sommet sur la sécurité alimentaire mondiale à Madrid.

27 janvier-1^{er} février - Forum social mondial à Belem (Brésil).

28 janvier-1^{er} février - Forum économique mondial à Davos (Suisse).

Février

4 - Collision entre deux sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE), un britannique et un français, dans l'Atlantique.

6-8 - 45^e conférence sur la sécurité à Munich.

12 - Première collision dans l'espace entre deux satellites, un américain et un russe.

24 - Le satellite américain (OCO), qui devait quantifier le gaz carbonique sur terre, explose.

Mars

16-22 - 5^e Forum mondial de l'eau à Istanbul.

31 - 2^e sommet Amérique du Sud/pays arabes (ASPA) à Doha.

Avril

2 - Sommet du G20 à Londres.

3 - Sommet de l'OTAN à Strasbourg/Kehl. L'Albanie et la Croatie deviennent membres. Anders Fogh Rasmussen est désigné secrétaire général.

6-7 - 2^e Forum de l'Alliance des civilisations à Istanbul.

20-24 - Conférence d'examen de Durban à Genève – conférence mondiale contre le racisme, dite Durban II.

24 - À Syracuse (Italie), adoption de la charte de Syracuse pour la protection de la biodiversité.

Mai

11-15 - Conférence mondiale sur les océans à Manado (Indonésie).

12 - Élection des États membres au Conseil des droits de l'homme des Nations unies.

Juin

11 - L'Organisation mondiale de la santé (OMS) relève de 5 à 6, seuil maximum, le niveau d'alerte sanitaire concernant la grippe A(H1N1).

16 - 1^{er} sommet des quatre grandes économies émergentes (Brésil, Russie, Inde, Chine ou BRIC) à Ekaterinbourg (Russie).

Sommet de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) à Ekaterinbourg.

Juillet

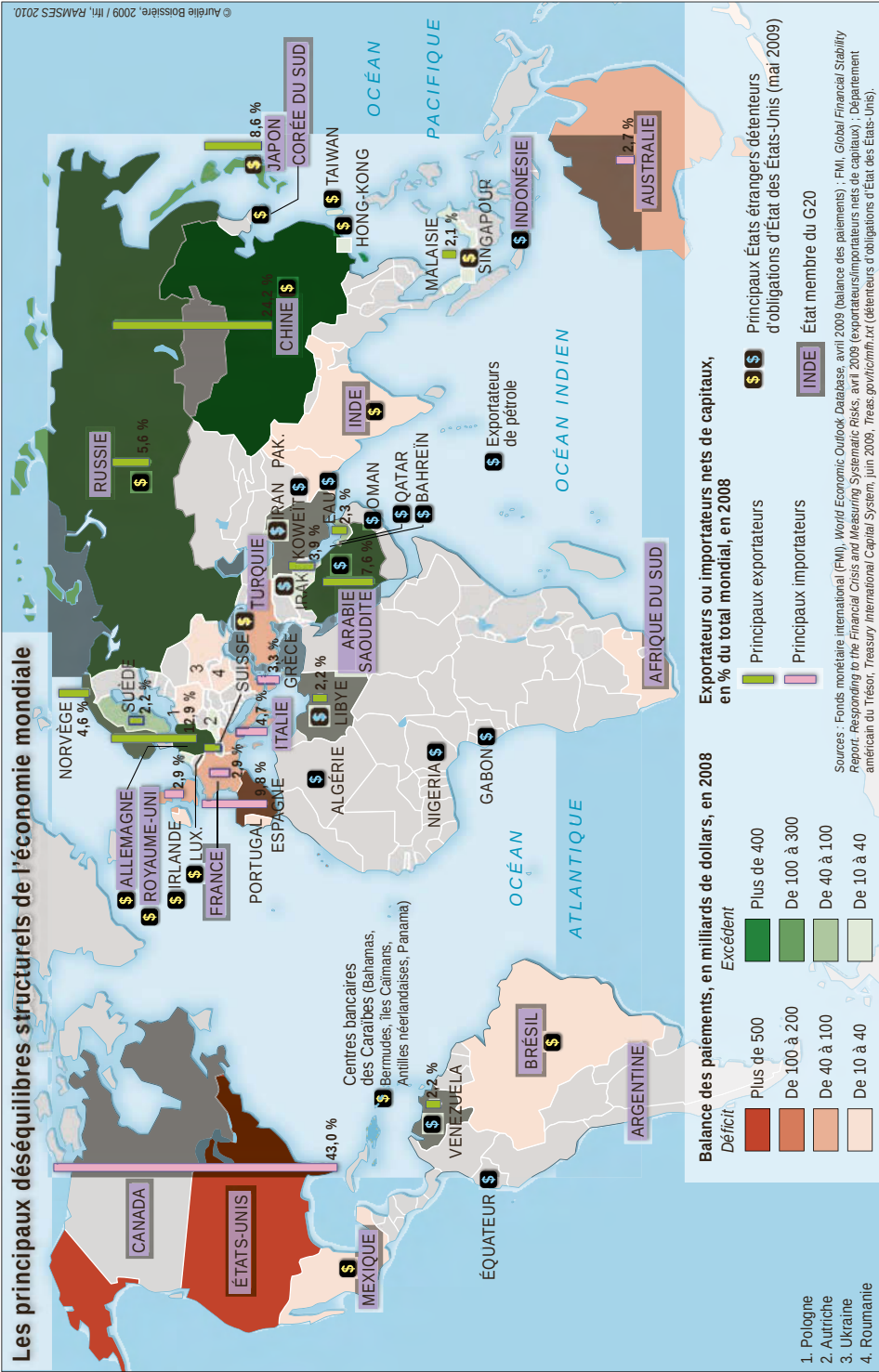
2 - Élection du Japonais Yukiya Amano au poste de directeur général de l'AIEA. Il succédera à Mohamed ElBaradei.

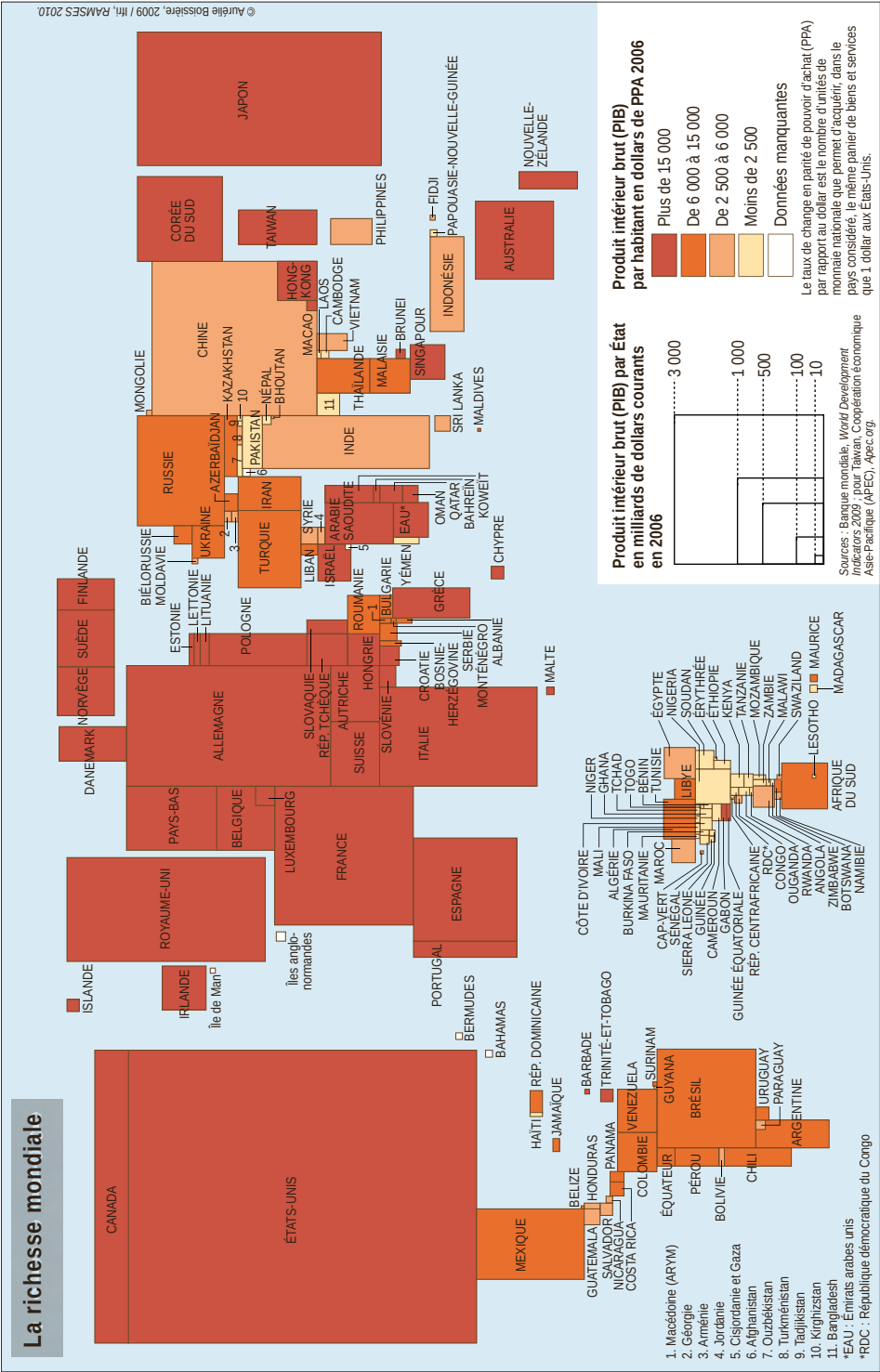
2-3 - Première conférence internationale sur la grippe A(H1N1) à Cancun (Mexique). Cette grippe a touché 77 000 personnes et fait 332 morts dans 120 pays selon le bilan de l'OMS publié le 1^{er}.

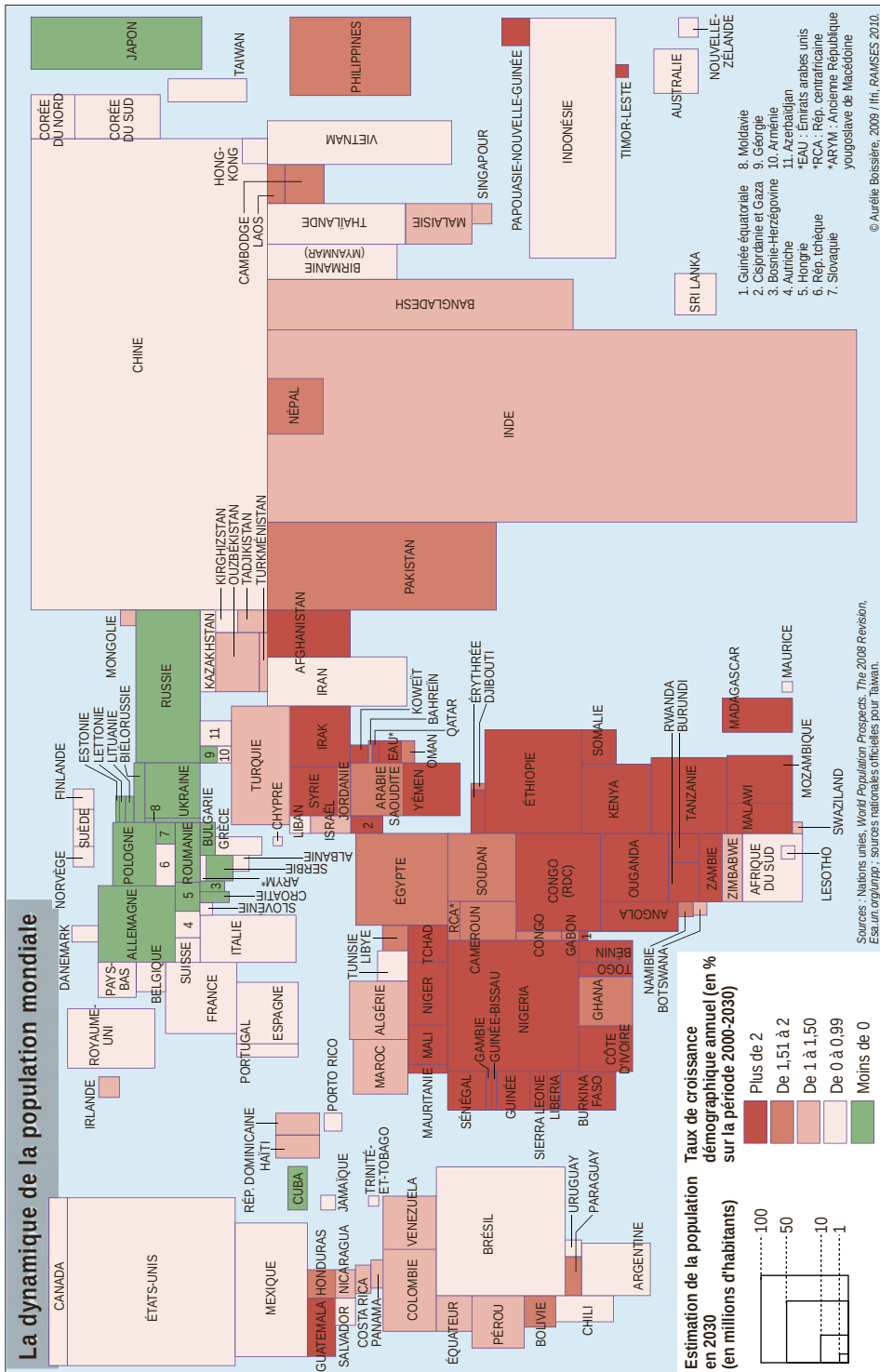
8-10 - Sommet du G8 à L'Aquila (Italie), ville dévastée par un séisme le 6 avril.

Le monde en cartes

- p. 297 Les principaux déséquilibres structurels de l'économie mondiale
- p. 298 La richesse mondiale
- p. 299 La dynamique de la population mondiale
- p. 300 Les conflits dans la zone Russie–Nouveaux États indépendants (NEI)
- p. 301 Les conflits au Moyen-Orient
- p. 302 Les conflits dans la zone Asie-Pacifique
- p. 303 Les conflits en Afrique
- p. 304 Les principaux émetteurs de CO₂ dans le monde
- p. 306 La production d'électricité dans le monde
- p. 308 Le monde vu par les États-Unis de l'Administration Obama
- p. 310 Les relations de l'Union européenne avec son voisinage
- p. 312 L'Union européenne au 15 juillet 2009





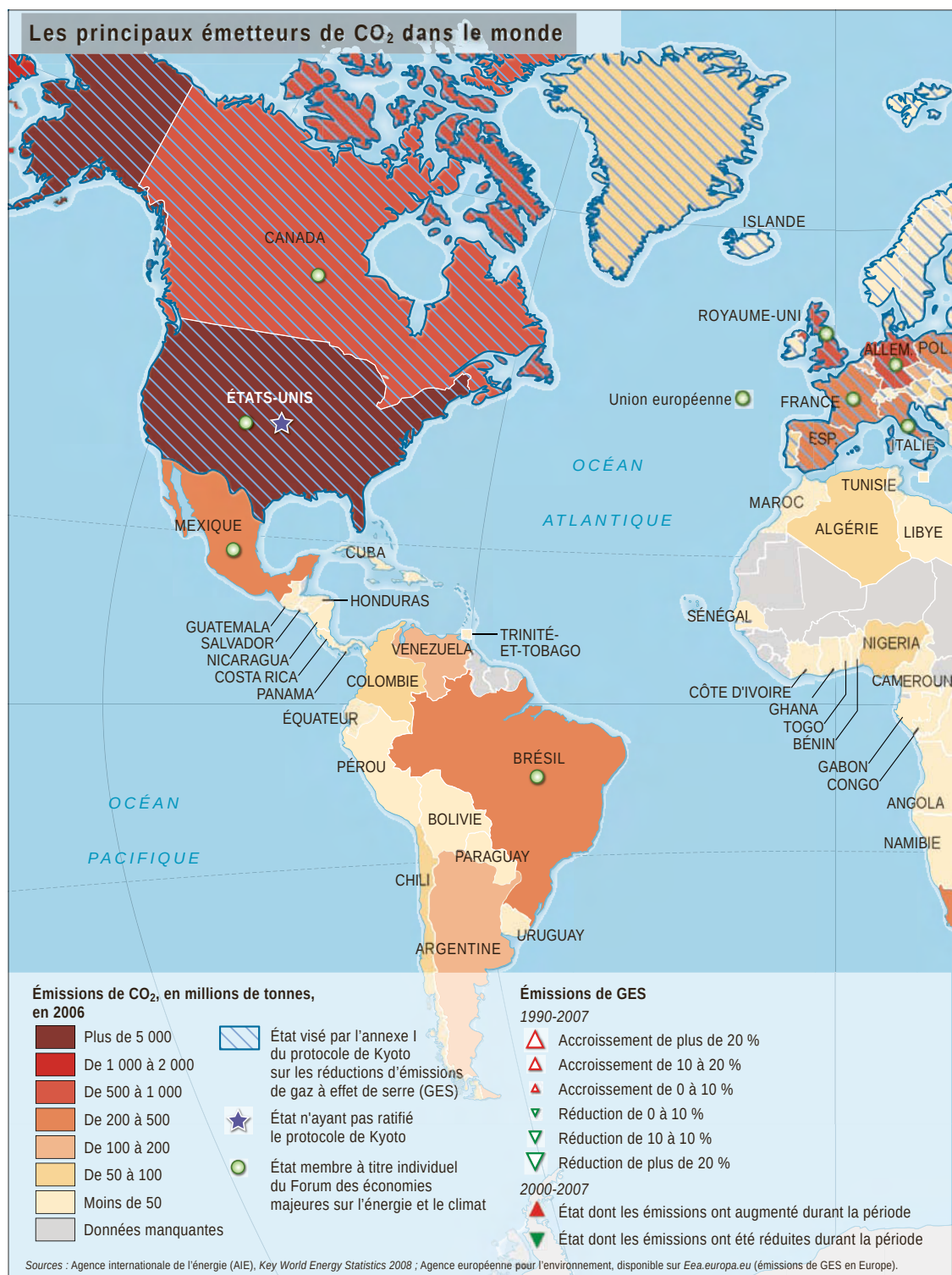




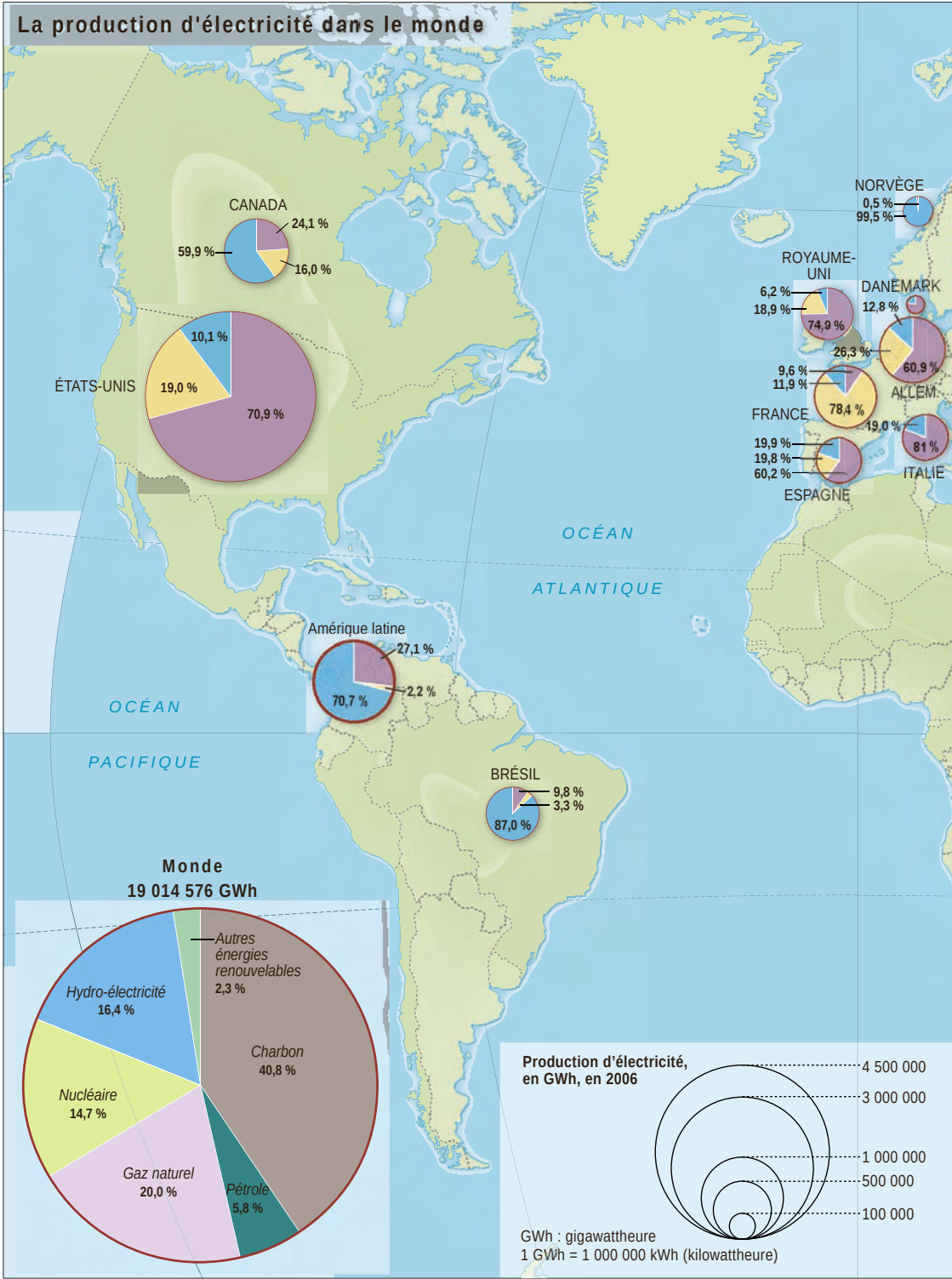


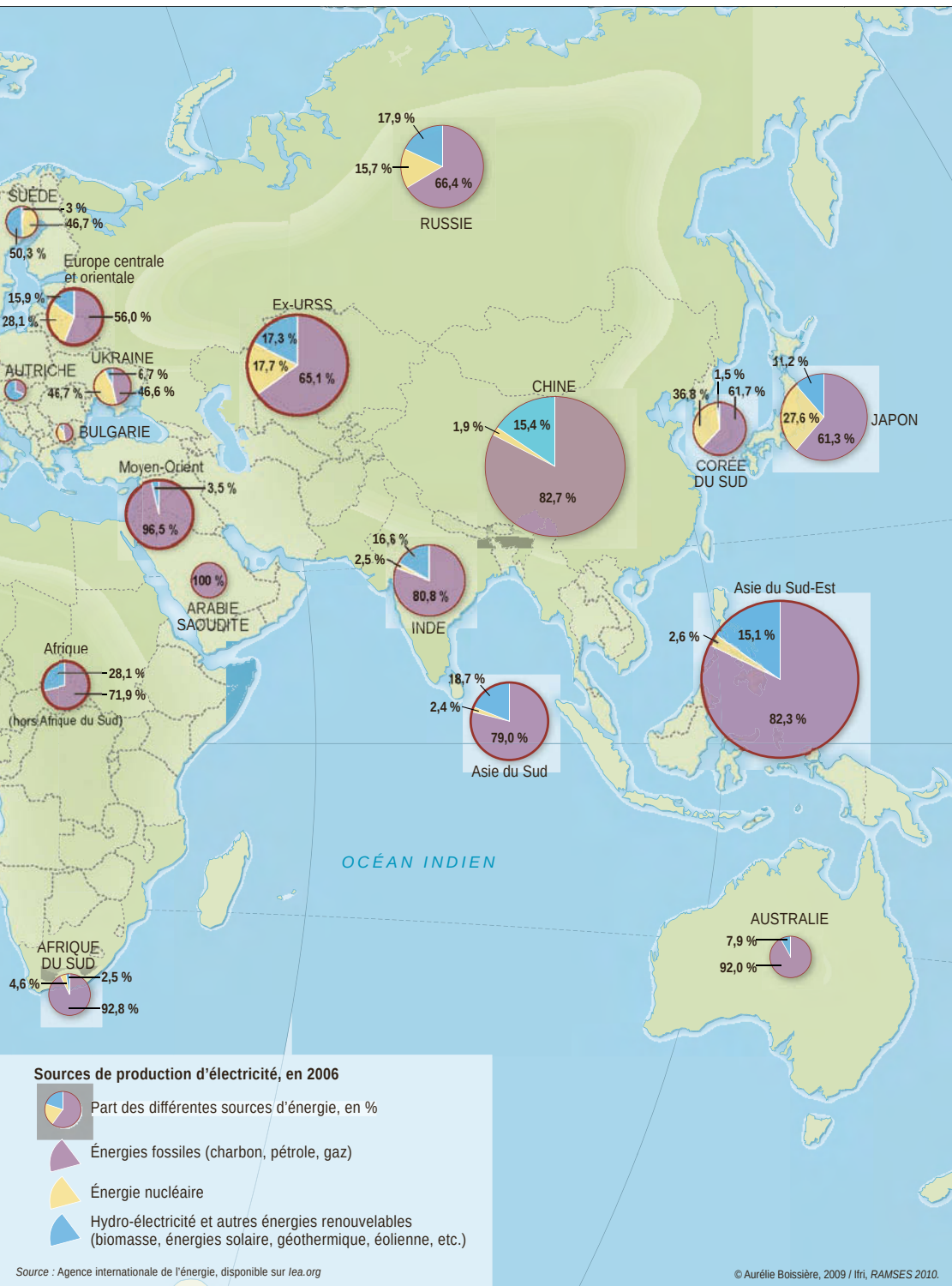


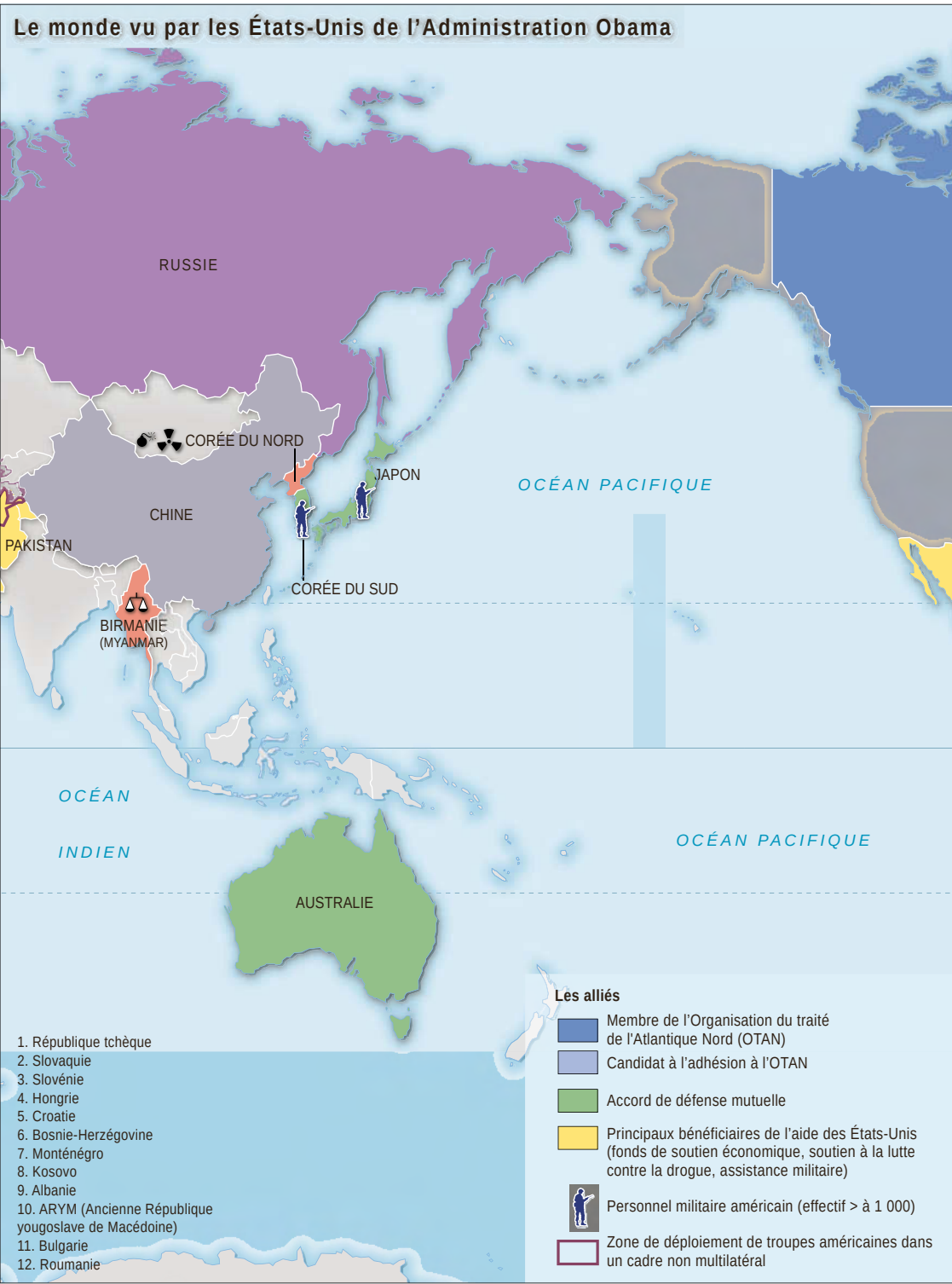


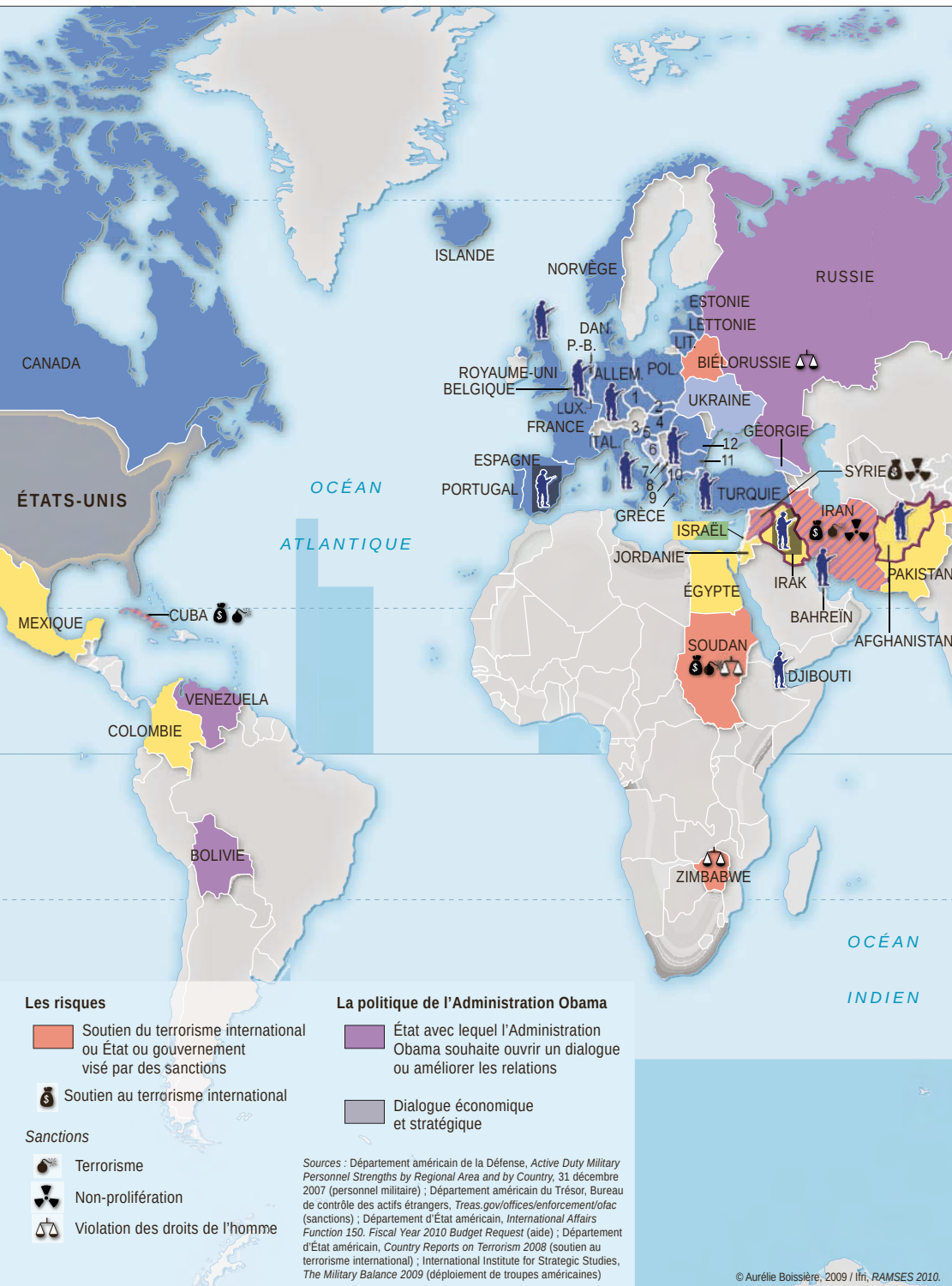






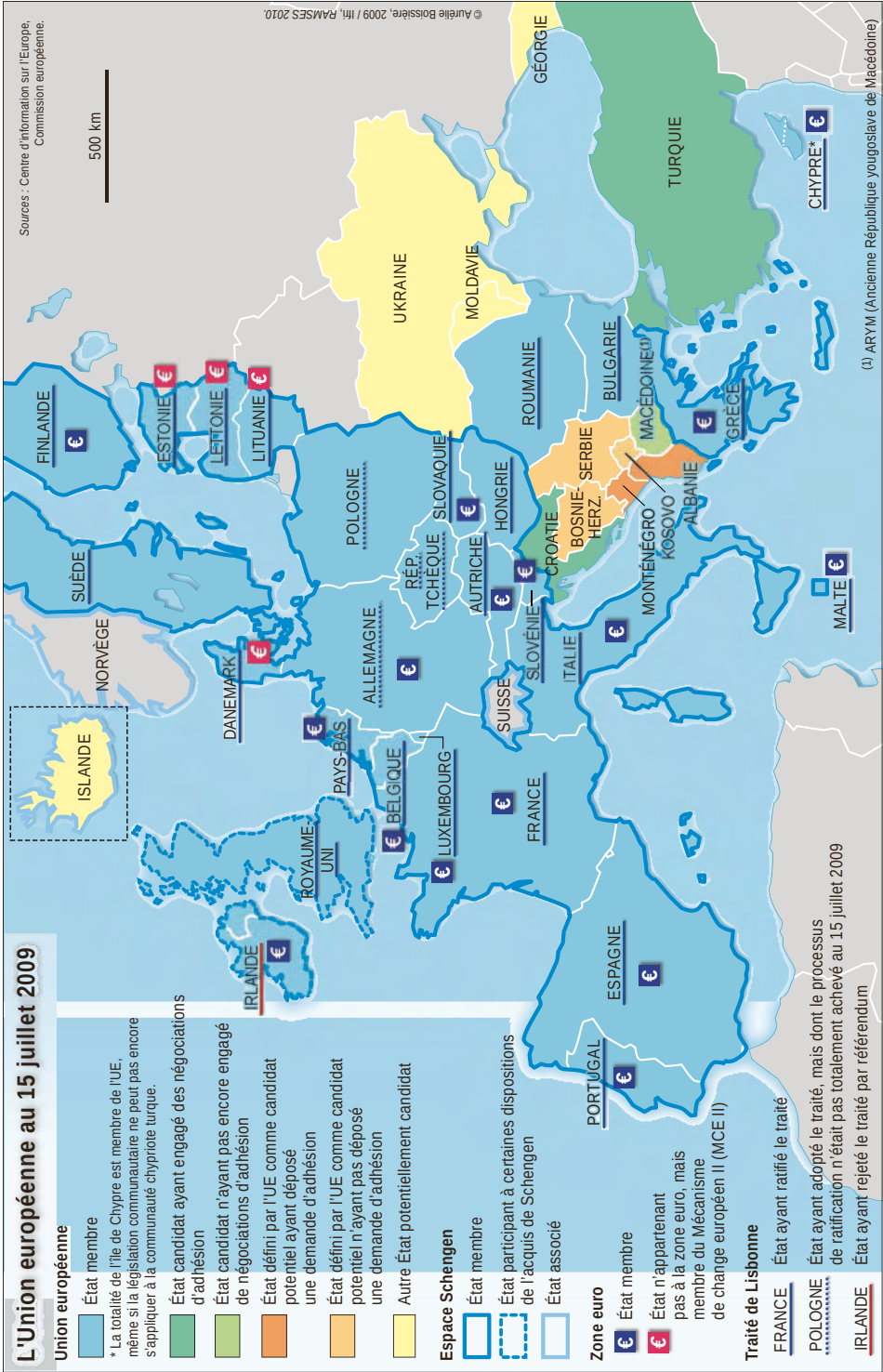












Le monde en chiffres

p. 315 Démographie – Développement humain

Population 2008 : nombre total d'habitants, en millions, en 2008

Source : FNUAP, *État de la population mondiale 2008*

Population 2020 : nombre estimé d'habitants, en millions, en 2020

Source : Département des affaires économiques et sociales, secrétariat des Nations unies, *World Population Prospects. The 2008 Revision*

Taux de fécondité : nombre moyen d'enfants par femme, en 2008

Source : FNUAP, *État de la population mondiale 2008*

Vieillesse : population de 65 ans et plus, en % de la population totale, en 2007

Espérance de vie : espérance de vie à la naissance, en années, en 2007

Source : Banque mondiale, *World Development Indicators 2009*

Urbanisation : population vivant dans les zones urbaines, en % de la population totale, en 2008

Source : FNUAP, *État de la population mondiale 2008*

Alphabétisation : population sachant lire et écrire, en % de la population totale de 15 ans et plus (H = hommes, F = femmes), en 2005-2007 (sont indiquées ici les données disponibles les plus récentes sur la période 2005-2007)

Source : Banque mondiale, *World Development Indicators 2009*

p. 318 Économie

RNB total : revenu national brut, en milliards de dollars courants, en 2007 (RNB = PNB + flux nets de revenu primaire de non-résidents)

RNB par habitant : revenu national brut par habitant, en dollars de parité de pouvoir d'achat, en 2007

Croissance du PIB : taux de croissance annuel moyen du produit intérieur brut, en %, 2000-2007

Chômage : taux de chômage en % de la population active, 2004-2007 (sont indiquées ici les données disponibles les plus récentes sur la période 2004-2007)

Inflation : indice des prix à la consommation, croissance annuelle moyenne, en %, 2000-2007

Balance des paiements : balance des paiements courants, en millions de dollars, en 2007

Service de la dette : service total de la dette à long terme, en % des exportations de biens et de services et du revenu des facteurs de production, en 2007

Source : Banque mondiale, *World Development Indicators 2009*

p. 321 Politique – Sécurité

Démocratie : indice de démocratie, 0-10, en 2008

Démocratie à part entière (8-10), démocratie imparfaite (6-7,9), régime hybride démocratique/autoritaire (4-5,9), régime autoritaire (< 4)

Source : Economist Intelligence Unit, *The World in 2008*

Stabilité de l'État : indice des États faillis, 0-120, en 2008

Situation d'alerte (> 90), situation préoccupante (60-89,9), stabilité (30-59,9), grande stabilité (< 30)

Source : The Fund for Peace, *Failed States Index 2009*, Fundforpeace.org

Corruption : indice de perception de la corruption, 0-10, en 2007

0 : État considéré comme très corrompu, 10 : État considéré comme non corrompu

Source : Transparency International, *2008 Corruption Perceptions Index*, Transparency.org

Dépenses militaires : dépenses militaires, en millions de dollars courants, en 2007

Effectifs militaires : personnel des forces armées, en milliers, en 2009

Interventions militaires : nombre de militaires déployés dans le cadre d'opérations menées en dehors du cadre des missions des Nations unies, 2008-2009

Interventions ONU : nombre de militaires déployés (troupes et observateurs) dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations unies, 2008-2009

Source : International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2009*.

Notes : nd = données non disponibles

Les données sur Taïwan ne figurent pas dans la plupart des sources mentionnées et les seuls indicateurs disponibles ne permettent pas de comparer ces statistiques à celles des autres pays.

Démographie – Développement humain

Pays	Population 2008	Population 2020	Taux de fécondité	Vieillesse- ment	Espérance de vie	Urbanisation	Alphabétisation H	F
Europe								
Allemagne	82,5	80,4	1,4	20	80	74	nd	nd
Autriche	8,4	8,5	1,4	17	80	67	nd	nd
Belgique	10,5	11,0	1,7	17	80	97	nd	nd
Bosnie-Herzégovine	3,9	3,7	1,2	14	75	47	nd	nd
Bulgarie	7,6	7,0	1,3	17	73	71	99	98
Croatie	4,6	4,3	1,4	17	76	57	99	98
Danemark	5,5	5,6	1,8	16	78	87	nd	nd
Espagne	44,6	48,6	1,4	17	81	77	99	97
Finlande	5,3	5,5	1,8	16	79	63	nd	nd
France	61,9	64,9	1,9	16	81	77	nd	nd
Grèce	11,2	11,3	1,3	19	80	61	98	96
Hongrie	10,0	9,8	1,3	16	73	68	99	99
Irlande	4,4	5,1	2,0	11	79	61	nd	nd
Italie	58,9	60,4	1,4	20	81	68	99	99
Norvège	4,7	5,2	1,8	15	80	77	nd	nd
Pays-Bas	16,5	17,1	1,7	15	80	82	nd	nd
Pologne	38,0	37,5	1,2	13	75	61	100	99
Portugal	10,7	10,8	1,5	17	78	59	97	93
Roumanie	21,3	20,4	1,3	15	73	54	98	97
Royaume-Uni	61,0	65,1	1,8	16	79	90	nd	nd
Serbie	9,9	9,8	1,8	15	73	52	nd	nd
Slovaquie	5,4	5,4	1,3	12	74	56	nd	nd
Suède	9,2	9,7	1,8	18	81	85	nd	nd
Suisse	7,5	7,9	1,4	16	82	73	nd	nd
République tchèque	10,2	10,6	1,2	15	77	73	nd	nd
Russie/NEI								
Azerbaïdjan	8,5	9,8	1,8	7	67	52	100	99
Biélorussie	9,6	9,1	1,2	14	70	73	100	100
Géorgie	4,4	4,0	1,4	14	71	53	nd	nd
Kazakhstan	15,5	16,7	2,3	8	66	58	100	99
Kirghizstan	5,4	6,2	2,5	6	68	36	100	99
Moldavie	3,8	3,4	1,4	11	69	42	100	99
Ouzbékistan	27,8	31,2	2,5	5	67	37	nd	nd
Russie	141,8	135,4	1,3	13	68	73	100	99
Tadjikistan	6,8	8,4	3,3	4	67	26	100	100
Turkménistan	5,0	5,8	2,5	5	63	49	100	99
Ukraine	45,9	42,9	1,2	16	68	68	100	100
Moyen-Orient/Maghreb								
Algérie	34,4	40,6	2,4	5	72	65	84	66
Arabie Saoudite	25,3	31,6	3,3	3	73	82	89	79
Cisjordanie-Gaza	4,1	5,8	5,0	3	73	72	97	90
Égypte	76,8	98,6	2,9	5	71	43	75	58

RAMSES 2010 > Le monde en chiffres

Pays	Population 2008	Population 2020	Taux de fécondité	Vieillesse- ment	Espérance de vie	Urbanisation	Alphabétisation	
							H	F
Émirats arabes unis	4,5	5,7	2,3	1	79	78	89	91
Irak	29,5	40,2	4,2	nd	nd	67	nd	nd
Iran	72,2	83,7	2,0	4	71	69	87	77
Israël	7,0	8,3	2,7	10	81	92	nd	nd
Jordanie	6,1	7,5	3,1	3	73	78	95	87
Liban	4,1	4,6	2,2	7	72	87	93	86
Libye	6,3	7,7	2,7	4	74	78	94	78
Maroc	31,6	36,2	2,4	5	71	56	69	43
Syrie	20,4	26,5	3,0	3	74	54	90	76
Tunisie	10,4	11,8	1,9	6	74	67	86	69
Turquie	75,8	87,4	2,1	6	72	69	96	81
Yémen	23,1	35,5	5,4	2	63	31	77	40
Asie-Pacifique								
Afghanistan	28,2	39,6	7,0	nd	nd	24	nd	nd
Australie	21,0	23,7	1,8	13	81	89	nd	nd
Bangladesh	161,3	185,6	2,8	4	64	27	59	48
Birmanie (Myanmar)	49,2	55,5	2,0	6	62	33	nd	nd
Cambodge	14,7	17,7	3,1	3	60	22	86	68
Chine	1 336,3	1 431,2	1,7	8	73	43	96	90
Corée du Nord	23,9	24,8	1,9	9	67	63	nd	nd
Corée du Sud	48,4	49,5	1,2	10	79	81	nd	nd
Inde	1 186,2	1 367,2	2,8	5	65	29	77	54
Indonésie	234,3	245,2	2,2	6	71	52	95	89
Japon	127,9	123,7	1,3	21	83	66	nd	nd
Laos	6,0	7,7	3,2	4	64	31	82	63
Malaisie	27,0	32,0	2,6	5	74	70	94	90
Népal	28,8	35,3	3,2	4	64	17	70	44
Nouvelle-Zélande	4,2	4,7	2,0	12	80	87	nd	nd
Pakistan	167,0	226,2	3,5	4	65	36	68	40
Papouasie-Nlle-Guinée	6,5	8,5	3,7	2	57	12	62	53
Philippines	89,7	109,7	3,2	4	72	65	93	94
Singapour	4,5	5,2	1,3	9	80	100	97	92
Sri Lanka	19,4	21,7	1,9	7	72	15	93	89
Thaïlande	64,3	71,4	1,9	8	71	33	96	93
Vietnam	88,5	102,1	2,1	6	74	28	nd	nd
Afrique subsaharienne								
Afrique du Sud	48,8	52,7	2,6	4	50	61	89	87
Angola	17,5	24,5	6,4	2	43	57	nd	nd
Bénin	9,3	12,2	5,4	3	57	41	53	28
Burkina Faso	15,2	21,9	6,0	3	52	20	37	22
Burundi	8,9	10,3	6,8	3	49	10	nd	nd
Cameroun	18,9	24,3	4,3	4	50	57	nd	nd
République centrafricaine	4,4	5,3	4,5	4	45	39	nd	nd
Congo	3,8	4,7	4,4	3	55	61	nd	nd
Congo (RDC)	64,7	87,6	6,7	3	46	34	nd	nd

Pays	Population 2008	Population 2020	Taux de fécondité	Vieillesse- ment	Espérance de vie	Urbanisation	Alphabétisation	
							H	F
Côte d'Ivoire	19,6	27,0	4,4	3	48	49	nd	nd
Érythrée	5,0	6,7	5,0	2	58	21	nd	nd
Éthiopie	85,2	108,0	5,2	3	53	17	nd	nd
Ghana	23,9	29,6	3,8	4	60	50	72	58
Guinée	9,6	13,5	5,4	3	56	34	nd	nd
Kenya	38,6	52,0	4,9	3	54	22	nd	nd
Madagascar	20,2	25,7	4,7	3	59	29	nd	nd
Malawi	14,3	20,5	5,6	3	48	19	79	65
Mali	12,7	16,8	6,5	4	54	32	35	18
Mozambique	21,8	28,5	5,1	3	42	37	57	33
Niger	14,7	22,9	7,2	3	57	16	43	15
Nigeria	151,5	193,3	5,3	3	47	48	80	64
Ouganda	31,9	46,3	6,4	2	51	13	82	66
Rwanda	10,0	13,2	5,9	2	46	18	nd	nd
Sénégal	12,7	16,2	4,6	4	63	42	52	33
Sierra Leone	6,0	7,3	6,4	3	43	38	50	27
Somalie	9,0	12,2	6,0	3	48	37	nd	nd
Soudan	39,4	52,3	4,2	4	59	43	nd	nd
Tanzanie	41,5	59,6	5,1	3	52	25	79	66
Tchad	11,1	14,9	6,2	3	51	27	43	21
Togo	6,8	8,4	4,7	3	58	42	nd	nd
Zambie	12,2	16,9	5,1	3	42	35	81	61
Zimbabwe	13,5	15,6	3,2	4	43	37	94	88
Amériques								
Argentine	39,9	44,3	2,2	10	75	92	98	98
Bolivie	9,7	11,6	3,5	5	66	66	96	86
Brésil	194,2	209,1	2,2	6	72	86	90	90
Canada	33,2	37,1	1,5	13	81	80	nd	nd
Chili	16,8	18,6	1,9	9	78	88	97	96
Colombie	46,7	52,3	2,2	5	73	74	92	93
Costa Rica	4,5	5,3	2,1	6	79	63	96	96
Cuba	11,3	11,2	1,5	12	78	76	100	100
République dominicaine	9,9	11,5	2,8	6	72	69	89	90
Équateur	13,5	15,4	2,6	6	75	66	87	82
États-Unis	308,8	346,2	2,1	12	78	82	nd	nd
Guatemala	13,7	18,1	4,1	4	70	49	79	68
Haïti	9,8	11,7	3,5	4	61	47	nd	nd
Honduras	7,2	9,1	3,3	4	70	48	84	83
Mexique	107,8	119,7	2,2	6	75	77	94	91
Nicaragua	5,7	6,7	2,7	4	73	57	78	78
Paraguay	6,2	7,5	3,1	5	72	60	96	93
Pérou	28,2	32,9	2,5	6	71	71	95	85
Porto Rico	4,0	4,1	1,8	13	78	98	nd	nd
Salvador	7,0	8,1	2,7	6	72	61	85	80
Venezuela	28,1	33,4	2,5	5	74	93	95	95

Économie

Pays	RNB total	RNB/ habitant	Croissance du PIB	Chômage	Inflation	Balance des paiements	Service de la dette
Europe							
Albanie	10,5	7 240	5,3	nd	2,9	- 831	4,1
Allemagne	3 207,3	34 740	1,0	8,6	1,6	252 929	nd
Autriche	348,9	36 750	2,0	4,4	1,9	12 031	nd
Belgique	436,9	35 320	2,0	7,6	2,0	7 216	nd
Bosnie-Herzégovine	14,3	8 020	5,3	31,1	nd	- 1 930	8,0
Bulgarie	35,1	11 100	5,7	8,9	5,7	- 8 716	15,5
Croatie	46,4	15 540	4,8	9,6	2,5	- 4 447	33,0
Danemark	302,8	36 800	1,8	3,6	1,9	2 379	nd
Espagne	1 314,5	30 750	3,4	8,3	3,2	- 145 355	nd
Estonie	17,2	18 830	8,1	4,7	3,7	- 3 772	nd
Finlande	234,3	34 760	3,0	6,8	1,2	10 048	nd
France	2 466,6	32 850	1,8	8,0	1,9	- 31 249	nd
Grèce	288,1	27 830	4,3	8,1	3,3	- 44 587	nd
Hongrie	117,5	17 470	4,0	7,4	5,5	- 6 743	nd
Irlande	207,9	37 700	5,5	4,6	3,5	- 12 695	nd
Italie	1 988,2	30 190	1,0	6,1	2,3	- 51 032	nd
Lettonie	22,6	15 790	9,0	6,0	5,1	- 6 485	73,3
Lituanie	33,0	16 830	8,0	4,3	1,6	- 5 692	nd
Macédoine (ARYM)	7,1	9 050	2,7	34,9	1,9	- 24	nd
Norvège	364,3	53 650	2,4	2,5	1,6	60 459	nd
Pays-Bas	747,8	39 470	1,6	3,6	2,0	59 586	nd
Pologne	375,3	15 500	4,1	9,6	2,3	- 18 595	25,6
Portugal	201,1	21 790	0,9	8,0	2,9	- 21 418	nd
Roumanie	137,7	12 350	6,1	6,4	13,8	- 23 136	19,1
Royaume-Uni	2 464,3	34 050	2,6	5,2	2,8	- 78 765	nd
Serbie	33,5	9 830	5,6	13,3	18,0	- 6 346	nd
Slovaquie	63,3	19 220	6,0	11,0	5,4	- 4 103	nd
Slovénie	43,4	26 230	4,3	4,6	4,5	- 2 293	nd
Suède	437,9	37 490	3,0	6,1	1,4	38 416	nd
Suisse	459,2	44 410	1,8	3,6	0,9	43 946	nd
République tchèque	150,7	22 690	4,6	5,3	2,1	- 3 232	nd
Russie/NEI							
Arménie	7,9	5 870	12,7	9,6	3,5	- 590	7,0
Azerbaïdjan	22,6	6 570	17,6	nd	6,8	9 019	0,7
Biélorussie	40,9	10 750	8,3	nd	22,2	- 3 060	3,9
Géorgie	9,3	4 760	8,3	13,3	6,7	- 2 006	4,6
Kazakhstan	77,7	9 600	10,0	8,4	7,5	- 7 333	49,6
Moldavie	4,1	2 800	6,5	5,1	11,0	- 695	9,5
Ouzbékistan	19,7	2 430	6,2	nd	nd	nd	nd
Russie	1 069,8	14 330	6,6	6,1	12,9	76 241	9,1
Ukraine	118,9	6 810	7,6	6,8	8,5	- 5 272	16,9

Pays	RNB total	RNB/ habitant	Croissance du PIB	Chômage	Inflation	Balance des paiements	Service de la dette
Moyen-Orient/Maghreb							
Algérie	122,5	7 640	4,5	12,3	2,6	nd	nd
Arabie Saoudite	373,7	22 910	4,1	5,6	0,9	95 080	nd
Cisjordanie-Gaza	4,5	nd	-0,9	21,6	3,8	nd	nd
Égypte	119,5	5 370	4,3	9,0	6,2	412	4,4
Émirats arabes unis	nd	nd	7,7	3,1	nd	nd	nd
Iran	251,5	10 840	5,9	10,5	14,3	nd	nd
Israël	159,2	26 310	3,2	7,3	1,5	4 523	nd
Jordanie	16,3	5 150	6,3	12,4	3,3	- 2 776	5,7
Koweït	99,9	52 610	9,2	1,7	2,3	47 471	nd
Liban	23,8	10 040	3,3	8,1	nd	- 2 046	18,7
Libye	55,5	14 710	3,7	nd	- 3,0	28 454	nd
Maroc	70,7	4 050	5,0	10,0	1,8	- 122	11,4
Oman	32,8	21 650	4,7	nd	1,3	1 918	nd
Syrie	35,3	4 430	4,5	nd	5,1	920	nd
Tunisie	32,8	7 140	4,8	14,2	3,0	- 904	11,3
Turquie	593,0	12 810	5,9	9,9	20,6	- 37 697	32,1
Yémen	19,4	2 200	4,0	nd	12,9	- 1 328	2,7
Asie-Pacifique							
Australie	751,5	33 400	3,2	4,4	2,9	- 57 682	nd
Bangladesh	74,9	1 330	5,7	4,3	6,4	857	3,9
Cambodge	8,0	1 720	9,9	nd	3,5	- 506	0,5
Chine	3 126,0	5 420	10,3	4,0	1,8	371 833	2,2
Corée du Sud	955,8	24 840	4,7	3,2	3,1	5 954	nd
Hong-Kong Chine	218,6	43 940	5,2	4,0	- 0,5	25 746	nd
Inde	1 071,0	2 740	7,8	5,0	4,4	- 9 415	nd
Indonésie	372,6	3 570	5,1	9,1	9,3	10 365	10,5
Japon	4 828,9	34 750	1,7	3,9	- 0,2	210 490	nd
Malaisie	170,5	13 230	5,4	3,1	2,1	28 931	4,6
Népal	9,9	1 060	3,4	nd	5,0	6	4,5
Nouvelle-Zélande	114,5	25 380	3,4	3,6	2,6	- 10 235	nd
Pakistan	140,2	2 540	5,6	5,3	6,0	- 8 295	8,9
Papouasie-Nlle-Guinée	5,4	1 870	2,3	nd	6,1	640	nd
Philippines	142,1	3 710	5,1	6,3	5,2	6 301	13,7
Singapour	148,4	47 950	5,8	4,0	0,8	39 062	nd
Sri Lanka	30,8	4 200	5,3	6,0	9,9	- 1 368	6,7
Thaïlande	217,2	7 880	5,3	1,2	2,7	15 755	8,1
Vietnam	65,4	2 530	7,8	2,1	5,8	- 6 992	2,3
Afrique subsaharienne							
Afrique du Sud	273,9	9 450	4,3	23,0	4,9	- 20 631	5,9
Angola	43,0	4 270	12,9	nd	54,4	9 402	10,2
Bénin	5,1	1 310	3,8	nd	2,7	- 217	nd
Botswana	11,5	12 880	5,3	17,6	8,4	2 434	0,9
Burkina Faso	6,4	1 120	5,8	nd	2,4	nd	nd
Cameroun	19,5	2 120	3,5	nd	2,1	- 547	9,9

RAMSES 2010 > Le monde en chiffres

Pays	RNB total	RNB/habitant	Croissance du PIB	Chômage	Inflation	Balance des paiements	Service de la dette
Congo	5,8	2 750	4,1	nd	2,8	- 2 181	1,2
Congo (RDC)	8,6	290	5,0	nd	29,5	nd	nd
Côte d'Ivoire	17,8	1 620	0,3	nd	2,9	- 146	4,5
Éthiopie	17,6	780	7,5	5,4	8,3	- 827	4,1
Gabon	9,3	13 410	2,0	nd	1,1	1 983	nd
Ghana	13,8	1 320	5,5	nd	17,0	- 2 151	3,1
Guinée	3,7	1 120	2,8	nd	nd	- 456	13,1
Kenya	24,0	1 550	4,4	nd	9,4	- 1 102	6,0
Madagascar	6,4	930	3,2	2,6	10,8	- 554	nd
Mali	6,1	1 040	5,4	8,8	1,7	- 231	nd
Maurice	7,0	11 410	4,0	8,5	5,9	- 408	4,9
Mozambique	7,1	730	8,1	nd	11,8	- 795	1,3
Namibie	7,2	5 100	4,8	21,9	4,7	747	nd
Niger	4,0	630	3,9	nd	1,8	- 314	nd
Nigeria	136,3	1 760	6,6	nd	13,5	21 972	1,4
Ouganda	11,3	1 040	7,1	nd	5,0	- 745	2,1
Sénégal	10,3	1 650	4,5	nd	1,7	- 861	nd
Soudan	36,7	1 880	7,1	nd	7,8	- 3 268	3,2
Tanzanie	16,3	1 200	6,7	4,7	4,9	- 1 856	2,5
Tchad	5,8	1 280	12,2	nd	2,0	nd	nd
Zambie	9,2	1 190	5,1	nd	17,6	- 505	2,5
Zimbabwe	4,5	nd	-5,7	4,2	497,7	nd	nd
Amériques							
Argentine	238,7	12 970	4,7	9,5	10,6	7 122	13,0
Bolivie	12,0	4 150	3,6	nd	4,0	1 800	11,9
Brésil	1 122,1	9 270	3,3	8,9	7,7	1 460	27,8
Canada	1 307,5	35 500	2,7	6,0	2,2	12 639	nd
Chili	135,8	12 330	4,5	8,9	2,7	7 200	14,2
Colombie	180,4	8 260	4,9	10,9	5,9	- 5 866	22,0
Costa Rica	24,7	10 510	5,4	4,6	11,1	- 1 578	4,4
République dominicaine	34,6	6 350	4,8	17,9	17,3	- 2 068	8,6
Équateur	41,5	7 110	5,0	7,9	7,5	1 598	18,7
États-Unis	13 886,4	45 840	2,6	4,6	2,7	- 731 209	nd
Guatemala	32,8	4 520	3,6	3,1	7,1	- 1 697	5,2
Haïti	5,0	1 050	0,2	nd	18,9	- 80	4,7
Honduras	11,3	3 610	5,3	4,2	7,8	- 1 225	3,7
Jamaïque	8,9	5 300	1,0	9,4	10,7	- 1 744	17,3
Mexique	989,5	13 910	2,6	3,4	4,5	- 5 525	12,5
Nicaragua	5,5	2 510	3,4	5,2	7,5	- 1 048	11,7
Panama	18,4	10 610	6,0	6,8	1,5	- 1 422	5,3
Paraguay	10,5	4 520	3,3	5,6	8,7	126	6,2
Pérou	95,0	7 200	5,4	6,7	2,0	1 505	25,0
Salvador	19,6	5 640	2,8	6,6	3,6	- 1 119	11,0
Uruguay	21,2	11 020	3,3	9,2	9,9	- 186	19,1
Venezuela	207,6	12 290	4,6	7,5	20,2	20 001	7,4

Politique – Sécurité

Pays	Démocratie	Stabilité de l'État	Corruption	Dépenses militaires	Effectifs militaires	Interventions militaires	Interventions ONU
Europe							
Albanie	5,91	70,0	3,4	198	14	456	3
Allemagne	8,82	36,2	7,9	42 108	244	5 736	285
Autriche	8,49	27,6	8,1	3 603	35	927	398
Belgique	8,16	33,5	7,3	5 000	39	771	498
Bosnie-Herzégovine	5,70	83,3	3,2	196	9	10	5
Bulgarie	7,02	61,5	3,6	881	41	638	1
Croatie	7,04	60,1	4,4	843	19	301	133
Danemark	9,52	23,2	9,3	4 028	30	1 109	36
Espagne	8,45	43,3	6,5	17 495	222	1 877	1 150
Estonie	7,68	51,2	6,6	344	5	195	2
Finlande	9,25	19,0	9,0	3 151	29	656	21
France	8,07	35,3	6,9	60 662	353	9 895	2 389
Grèce	8,13	46,1	4,7	8 653	157	949	200
Hongrie	7,44	50,7	5,1	1 530	25	766	101
Irlande	9,01	21,6	7,7	1 329	10	788	34
Italie	7,98	43,9	4,8	37 770	293	5 069	2 439
Lettonie	7,23	54,6	5,0	453	5	93	0
Lituanie	7,36	48,0	4,6	447	9	243	2
Macédoine (ARYM)	6,21	74,4	3,6	157	11	150	1
Norvège	9,68	18,3	7,9	5 546	19	494	42
Pays-Bas	9,53	27,0	8,9	11 141	41	1 967	28
Pologne	7,30	49,6	4,6	7 983	122	1 623	852
Portugal	8,05	32,7	6,1	3 389	43	515	153
Roumanie	7,21	61,3	3,8	3 044	73	1 491	49
Royaume-Uni	8,15	33,6	7,7	63 258	160	12 697	280
Serbie	6,49	79,2	3,4	985	24	1	15
Slovaquie	7,33	48,6	5,0	1 352	17	312	198
Slovénie	7,96	36,3	6,7	741	7	484	16
Suède	9,88	20,6	9,3	6 773	17	631	28
Suisse	9,15	21,2	9,0	3 526	23	253	20
République tchèque	8,19	42,6	5,2	2 669	24	848	13
Russie/NEI							
Arménie	4,09	74,3	2,9	296	42	72	0
Azerbaïdjan	3,19	84,6	1,9	936	67	82	0
Biélorussie	3,34	82,3	2,0	572	73	3	0
Géorgie	4,62	91,8	3,9	573	21	3	0
Kazakhstan	3,45	72,5	2,2	1 164	49	1	1
Kirghizstan	4,05	89,1	1,8	39	11	2	17
Moldavie	6,50	85,1	2,9	19	6	524	10
Ouzbékistan	1,74	92,8	1,8	94	67	2	0
Russie	4,48	80,6	2,1	32 215	1 027	8 227	204
Tadjikistan	2,45	90,3	2,0	87	9	3	0
Turkménistan	1,72	84,3	1,8	209	22	0	0
Ukraine	6,94	69,7	2,5	1 802	130	244	338

RAMSES 2010 > Le monde en chiffres

Pays	Démocratie	Stabilité de l'État	Corruption	Dépenses militaires	Effectifs militaires	Interventions militaires	Interventions ONU
Moyen-Orient/Maghreb							
Algérie	3,32	80,6	3,2	4 270	147	0	6
Arabie Saoudite	1,90	77,5	3,5	35 446	222	0	0
Égypte	3,89	89,0	2,8	4 640	469	0	1 538
Émirats arabes unis	2,60	51,8	5,9	10 082	51	0	0
Irak	4,00	108,6	1,3	nd	577	0	0
Iran	2,83	90,0	2,3	7 451	523	0	0
Israël	7,48	84,6*	6,0	11 607	177	0	0
Jordanie	3,93	77,9	5,1	1 621	101	0	2 087
Koweït	3,39	63,4	4,3	3 757	16	0	0
Liban	5,62	93,5	3,0	733	56	0	0
Libye	2,00	69,4	2,6	656	76	6	5
Maroc	3,88	77,1	3,5	2 409	196	216	1 559
Syrie	2,18	89,8	2,1	1 465	293	0	0
Tunisie	2,96	67,6	4,4	470	36	0	112
Turquie	5,69	78,2	4,6	13 643	511	1 608	514
Yémen	2,95	98,1	2,3	908	67	0	59
Asie-Pacifique							
Afghanistan	3,02	108,2	1,5	153	53	0	0
Australie	9,09	25,9	8,7	20 216	55	2 345	33
Bangladesh	5,52	98,1	2,1	998	157	0	5 465
Birmanie (Myanmar)	1,77	101,5	1,3	7 009	406	0	0
Cambodge	4,87	87,3	1,8	137	124	0	143
Chine	3,04	84,6	3,6	46 174	2 185	0	1 953
Corée du Nord	0,86	98,3	nd	nd	1 106	0	0
Corée du Sud	8,01	41,6	5,6	26 588	687	0	394
Inde	7,80	77,8	3,4	26 513	1 281	0	8 164
Indonésie	6,34	84,1	2,6	4 329	302	0	1 088
Japon	8,25	31,2	7,3	41 039	230	0	35
Laos	2,10	89,0	2,0	15	29	0	0
Malaisie	6,36	68,9	5,1	4 021	109	221	446
Népal	4,05	95,4	2,7	167	69	0	3 095
Nouvelle-Zélande	9,19	23,3	9,3	1 388	9	411	13
Pakistan	4,46	104,1	2,5	4 530	617	0	9 828
Papouasie-Nlle-Guinée	6,54	84,1	2,0	35	3	0	0
Philippines	6,12	85,8	2,3	1 130	106	0	353
Singapour	5,89	33,8	9,2	7 007	73	0	2
Sri Lanka	6,61	96,7	3,2	975	151	0	972
Taiwan	7,82	nd	5,7	9 585	290	0	0
Thaïlande	6,81	79,2	3,5	3 333	307	0	19
Vietnam	2,53	76,9	2,7	3 709	455	0	0
Afrique subsaharienne							
Afrique du Sud	7,91	66,7	4,9	3 753	62	1 109	1 774
Angola	3,35	85,0	1,9	2 264	107	0	0
Bénin	6,06	75,5	3,1	55	5	0	1 207
Burkina Faso	3,60	91,3	3,5	95	11	0	22

* Les données concernent à la fois Israël et les territoires palestiniens.

Pays	Démocratie	Stabilité de l'État	Corruption	Dépenses militaires	Effectifs militaires	Interventions militaires	Interventions ONU
Burundi	4,51	95,7	1,9	78	20	1 700	9
Cameroun	3,46	95,3	2,3	297	14	0	0
Congo	2,94	93,1	1,9	94	10	0	0
Congo (RDC)	2,28	108,7	1,7	166	151	0	0
Côte d'Ivoire	3,27	102,5	2,0	290	17	0	0
Éthiopie	4,52	98,9	2,6	336	138	2 500	2 163
Ghana	5,35	66,2	3,9	104	14	0	2 654
Guinée	2,09	104,6	1,6	52	12	0	11
Kenya	4,79	101,4	2,1	681	24	0	938
Madagascar	5,57	81,6	3,4	82	14	0	0
Mali	5,87	78,7	3,1	157	7	0	37
Mozambique	5,49	80,7	2,6	57	11	0	3
Namibie	6,48	75,6	4,5	239	9	0	18
Niger	3,41	96,5	2,8	46	5	0	411
Nigeria	3,53	99,8	2,7	980	80	1	3 639
Ouganda	5,03	96,9	2,6	232	45	1 700	20
Rwanda	3,71	89,0	3,0	62	33	0	2 837
Sénégal	5,37	74,2	3,4	193	14	120	1 377
Soudan	2,81	112,4	1,6	nd	109	200	0
Tanzanie	5,28	81,1	3,0	162	27	150	114
Tchad	1,52	112,2	1,6	70	25	0	2
Zambie	5,25	84,2	2,8	247	15	0	394
Zimbabwe	2,53	114,0	1,8	nd	29	0	20
Amériques							
Argentine	6,63	44,7	2,9	2 093	76	46	863
Bolivie	6,15	86,3	3,0	162	46	0	455
Brésil	7,38	69,1	3,5	20 559	326	0	1 269
Canada	9,07	27,7	8,7	18 491	64	2 555	64
Chili	7,89	37,5	6,9	5 238	61	21	505
Colombie	6,54	89,2	3,8	6 806	267	357	0
Costa Rica	8,04	52,5	5,1	159	0	0	0
Cuba	3,52	80,6	4,3	nd	49	0	0
République dominicaine	6,20	77,7	3,0	271	50	0	0
Équateur	5,64	81,2	2,0	773	58	0	95
États-Unis	8,22	34,0	7,3	552 568	1 540	176 930	22
Guatemala	6,07	80,6	3,1	166	16	0	244
Haïti	4,19	101,8	1,4	nd	0	0	0
Honduras	6,18	77,2	2,6	76	12	0	6
Jamaïque	7,21	68,6	3,1	108	3	1	0
Mexique	6,78	75,0	3,6	3 982	255	0	0
Nicaragua	6,07	82,6	2,5	37	12	0	0
Panama	7,35	59,7	3,4	200	0	0	0
Paraguay	6,40	72,0	2,4	100	11	0	73
Pérou	6,31	77,1	3,6	1 226	114	0	234
Salvador	6,40	77,2	3,9	111	16	200	89
Uruguay	8,08	41,2	6,9	304	25	83	2 532
Venezuela	5,34	79,5	1,9	2 795	115	0	0

Index

L'index reprend les principaux sujets abordés dans *RAMSES 2010* ainsi que la liste des noms propres cités. Pour chaque pays, les renvois ont été regroupés autour de thèmes principaux, comme par exemple : défense, économie, énergie, environnement, politique intérieure/société, politique extérieure, etc. Les pages marquées en gras renvoient aux principaux développements sur le thème correspondant. Les encadrés (E) et tableaux (T) sont indiqués.

Le lecteur est également invité à se reporter aux cartes (« Le monde en cartes »), aux bibliographies des différents chapitres, à l'annexe statistique (« Le monde en chiffres ») et à la table des matières, en début d'ouvrage.

11 septembre 2001 (attentats du) : 20, 99, 107, 171

A

Abbas (Mahmoud) : 173, 174

Abdallahi (Sidi Ould Cheikh) : 225

Abe (Shinzo) : 206

Abou Ghraïb (prison de) : 100

Accord nucléaire indo-américain : **214 (E)**

Aden (Golfe d') : 240, 241, 243

ADIA (Abu Dhabi Investment Authority) : 168, 169, 172

ADN (Action démocratique nationale, Bolivie) : 276

Af-Pak (Afghanistan-Pakistan) : 21, 20, 114

Affirmative action : 251

Afghanistan : 20, 99, 108, 110, 111, 112-116, 119-120, 125, 129, 130, 185

Talibans : 113

Afrikaners : 251

Afrique : 25, 186, 232, 233, 266

Afrique de l'Ouest : 228, 234

Afrique subsaharienne : 231, 232

Agriculture : 231-235

Conflits internes : **236-239**

Crises sanitaires : **245-249**

Économie : 93, **226-230**

Afrique du Sud : 248, **250-253**

Économie : 226, 229, 252

Énergie : 73

Politique extérieure :

Zimbabwe : 237

Politique intérieure : 250-252

Ahmadinejad (Mahmoud) : 18, 182-186

AIEA (Agence internationale de l'énergie atomique) : 123, 214 (E)

AIG : 26

Akerlof (George) : 13

Al-Qaïda : 99, 109, 114, 190, 191, 241, 243

Al-Sabah (dynastie) : 170

ALBA (Alternative bolivarienne pour les Amériques) : 275

Albanie : 129, 131, 136

Albright (Madeleine) : 123

Alger (attentats d') : 190

Algérie : **187-191**

Économie : 169, **187-189**

Politique intérieure/société : **189-191**

Allemagne : 129, 130, 131, 135

Économie : 15, 133, **138-142**, 155, 205

Énergie : 73

Environnement : 70, 77

Politique intérieure/société : 84, 149

Alliance atlantique : voir OTAN

Amérique latine : 108, 148, 186, **259-261**, **262-266**

Énergie : 73

Amériques (sommet des) : 275

ANA (Armée nationale afghane) : 114

ANC (Congrès national africain, African National Congress, Afrique du Sud) : 250, 253 (E)

Anglo Platinum : 252

Angola : 226, 255

Antananarivo : 225

Apartheid : 250, 251, 253

APD (aide publique au développement) : 230

APL (Armée populaire de libération, Chine) : 201

Arabie Saoudite : 166, 168, 175, 265

Arafat (Yasser) : 173, 174

Arctique : 66

Ariane 5 : 156

ARF (Forum régional de l'ASEAN, ASEAN Regional Forum) : 124

Armement nucléaire (États-Unis) : 115

Arménie : 131, 143-145

Armes de destruction massive (ADM) : 99

ASEAN (Association des nations du Sud-Est asiatique, Association of Southeast Asian Nations) : 124, 196, 203, 213, 218

ASEM (Sommet Asie-Europe, Asia-Europe Meeting) : 203

Asian Bond Market Initiative : 218

Asie : 259, 262, 263, 266

Asie de l'Est : **215-219**

Asie du Nord-Est : 197, 217

- Asie du Sud : 197, 212-213
 Asie du Sud-Est : 124, 196, 217, 227
 Énergie : 72, 73, 74, 93
 Économie : 195, 196, 217-218
 Aso (Taro) : 206
 Association chinoise du charbon : 74
 Attijariwafa Bank : 228
 Australie : 213, 264
 Agriculture : 232
 Énergie : 73, 75
 Environnement : 70, 78, 91
 Autorité palestinienne (AP) : 108
 Politique intérieure/société : **173-177**
 Voir aussi conflit israélo-palestinien
 Autret (Florence) : 119
 Autriche : 84 (E), 129
 Environnement : 70, 85
 AvtoVaz : 158, 159
 Azerbaïdjan : 131, 143, 145
 Aziz (Mohamed Ould Abdel) : 225
 Azmatologie : 166
- B** Bab El-Mandeb (détroit de) : 241
 BAD (Banque africaine de développement) : 229, 230
 BAD (Banque asiatique de développement) : 49
 Bahamas : 240
 Bahrein : 168
 Baloutchistan : 185
 Bangladesh : 213
 Banque d'Angleterre : 34
 Banque mondiale : 47, 52, 150, 159, 161, 229, 230, 239
 Banques centrales : **34-37**, 47, 260
 Bolivie : 278
 Brésil : 268, 270
 Chine : 57
 États-Unis : voir Fed
 Japon : 36
 Voir aussi BCE
 Banzer (Hugo) : 277
 Barroso (José Manuel) : 34, 137, 151
 Barrot (Jacques) : 154
 Bauxite : 223
 BCE (Banque centrale européenne) : 13, **34-37**, 130, 133
 Bénin : 245, 247
 BERD (Banque européenne pour la reconstruction et le développement) : 133
 Bernanke (Ben) : 13, 30
 BID (Banque interaméricaine de développement) : 229, 260
 Biden (Joe) : 109, 110
 Biélorussie : 131, 143
 Biocarburants : 43, 82, 232
 Biomasse : 82
 Biomm (société, Brésil) : 265
 BIRD (Banque internationale pour la reconstruction et le développement) : 229
 Birmanie (Myanmar) : 125, 213, 241
 BIT (Bureau international du travail) : 181
 BJP (Parti du peuple indien, Bharatiya Janata Party, Inde) : 209, 210
 Blair (Dennis) : 108
 Blair (Tony) : 86, 119, 135
 BMCE (Banque marocaine du commerce extérieur) : 228
 Bolivie : 260, 264, 266, 275, **276-279**
 Bons du Trésor américain : 56, 110, 122, 170
 Bosnie-Herzégovine : 131, 136
 Botswana : 226, 249, 251, 255
 Boumediene (Lakhdar) : 117
 Bouteflika (Abdelaziz) : 187-191
 Brésil : 219
 Économie : 259, 262-263, 264, 265, **267-271**
 Politique intérieure/société : 270-271
 Politique extérieure :
 Chine : 269
 BRI (Banque des règlements internationaux) : 41
 BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) : 157, 213, 270
 Brown (Gordon) : 49, 119
 Brunei : 264
 Bucarest (sommet de) : 120, 130
 Bulgarie : 133, 136
 Bundesrat (Conseil fédéral allemand) : 140
 Bundestag (Parlement allemand) : 140
 Burkina Faso : 230, 245, 246
 Bush (Administration) : 52, 99, 112, 124, 165, 185
 Bush (George H. W.) : 24
 Bush (George W.) : 9, 17, 48, 99, 100, 103, 107, 119, 171, 198, 214 (E), 259, 261
 Buttiglione (Rocco) : 134
- C** CAD (Comité d'aide au développement) : 230
 CADIVI (instance de contrôle des changes, Venezuela) : 274
 Caire (Le, discours) : 19
 Camara (Moussa Dadis) : 223
 Cameroun : 230, 238, 247
 Canada : 130, 266
 Environnement : 70
 Caoutchouc : 227
 Cap & trade : 87, 89, 90
 Cap-Vert : 226, 247
 CAPSAT (Corps d'administration des personnels et des services administratifs et techniques) : 225
 Carbone : **86-92**
 Cardoso (Fernando Henrique) : 267
 Carter (Jimmy) : 99, 102
 CCNUCC (Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques) : 67, 70
 CCX (Chicago Climate Exchange) : 90
 CDO (collateralised debt obligations) : 32
 CDS (credit default swaps) : 32
 CDU (Union chrétienne démocrate, Christlich Demokratische Union Deutschlands, Allemagne) : 138, 141
 CEI (Communauté des États indépendants) : 145
 Cotel : voir Zain
 Céréales : 228, 232, 233
 Chalmin (Philippe) : 227

- Changement climatique : 9, 22, 63, 64, 66-71, 79, 86-92, **93-95**
 Charbon : 72-78, 81, 227
 Charbon liquéfié : **75 (E)**
 Charte 08 : 202
 Charte 77 : 202
 Chavez (Hugo) : 260, 266, 272, 275
 Checks and balances : 102
 Cheney (Dick) : 9, 104
 Chiang Mai (initiative) : 196, 208, 217-218
 Chili : 263, 264, 265, 278
 Chinalco (société, Chine) : 260
 Chine : 10, 109, 113, **200-203**, 213, 233
 Défense : 155
 Économie : 16, 44-45, 50, 52, 53, 63, 107, 122, 129, 195, 200-201, 211, 216, 218, 227, 231, 259-260
 Énergie : **73-74**, 80, 81, 84 (E), 93, 203
 Environnement : 68
 Jeux olympiques : 195, 200, 201
 Politique intérieure/société : 10, **201-202**
 Sichuan : 200, 202
 Politique extérieure : 21, 109, 227, 228, 243, 196, **202-203**
 Afrique : 203, 227, 228
 Amérique latine : 259-261, 262, 263, 264
 Brésil : 260, 262-263
 Corée du Nord : 195, 197
 États-Unis : 11, 22, **121-122**, 202
 Europe : 202
 France : 202
 Inde : 16
 Israël : 213
 Iran : 185
 Japon : 203
 Zimbabwe : 255
 Chirac (Jacques) : 117
 Chouvalov (Igor) : 159
 Chypre : 80 (E)
 Cisjordanie : 174
 Citigroup : 39, 170, 172
 Clinton (Bill) : 88, 102, 104, 106, 111, 118, 124, 261
 Clinton (Hillary) : 102, 105, 109, 110, 123
 CLP (Conseil législatif palestinien) : 173, 175
 CNES (Centre national d'études spatiales) : 156
 CNUCED (Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement) : 232
 CO₂ : voir Changement climatique
 Captage et stockage : **77 (E)**, 90
 Cobalt : 226
 Codelco (société, Chine) : 260
 Coetzee (J. M.) : 250
 Colombie : 108, 265
 Comité international de la Croix-Rouge (CICR) : 245
 Commission de défense nationale (CDN, Corée du Nord) : 199 (E)
 Commission européenne : 135, 136, 145
 Commerce international : **51-54**
 Conflit israélo-palestinien : 19, 108, 109, 166, 173
 Congo : 247
 Congrès (États-Unis) : 102-105, 111, 122, 125
 Conseil de sécurité des Nations unies : 58, 59, 207, 213, 244
 Résolutions :
 Résolution 1816 : 244
 Résolution 1838 : 244
 Résolution 1874 : 198 (E)
 Conseil européen : 132, 134, 135, 154
 Conté (Lansana) : 223
 Copenhague (sommet de) : 74
 Corée du Nord : 107, 110, 111, 122-123, 195, 197, **198-199 (E)**, 207-208, 219
 Dossier nucléaire : 22, 122, 198-199, 207
 Énergie : 79
 Politique extérieure : 22
 Corée du Sud : 199 (E)
 Corée du Sud : 197, 217, 219, 264
 Énergie : 73
 Politique extérieure : 110, 213, 243
 Correa (Rafael) : 266
 COSATU (Congrès des syndicats sud-africains, Congress of South-African Trade Unions) : 253 (E)
 Costa Rica : 260, 264, 265
 Côte d'Ivoire : 236, 237, 245, 247
 Council on Foreign Relations : 118
 CPI (Cour pénale internationale) : 10, 120, 254
 CPI (M) (Parti communiste indien [marxiste], Communist Party of India [Marxist]) : 209
 Crise (économique/financière) : **10-16**, **29-31**, **32-33 (E)**, **34-37**, **38-41**, **42-46**, **55-59**, 64, 148-149, 155, 215
 Afrique : **226-230**
 Afrique du Sud : 252
 Allemagne : **138-142**
 Amérique latine : **262-266**
 Asie : 195-196, **215-219**
 Chine : 15, 44 (T)-45 (T), 52 (T), 195, 200-201
 Égypte : **178-181**
 États-Unis : 34-37, 43, 44 (T), 45 (T), 52 (T), 104, 109, 125
 Europe : 14, 16, 34-37, 44, 45-46 (T), 130, **133**
 Inde : **211**
 Japon : 196, 206
 Moyen-Orient/Maghreb : **165-167**
 Russie : **157-161**
 Venezuela : **272-275**
 Croatie : 131, 136
 CSF (Conseil de stabilité financière) : 47, 49
 CSU (Union chrétienne-sociale, Christlich Soziale Union in Bayern, Allemagne) : 141
 CTUWS (Centre de services pour les syndicats et les ouvriers, Égypte) : 178
 Cuba : 109, 259, 266, 275
 Cuivre : 226, 227, 229
- D** Daddah (Mokthar Ould) : 225
 Daewoo : 224, 239
 Dahlan (Mohammed) : 174
 Daimler AG (société) : 170
 Dalai lama : 202
 Danemark : 133
 Environnement : 70
 Davos (forum de) : 157, 159

Dayton (Keith) : 174
 Décarbonation : 66, 79
 Deng Xiaoping : 201
 Denver (convention de) : 102
 DeParle (Nancy-Ann) : 106
 Department of Health and Human Services (États-Unis) : 106
 Deripaska (Oleg) : 158
 Désarmement nucléaire : 21-24
 Développement durable : 63, **65**
 Diamants : 226
 Djibouti : 241
 Djihad : 176, 177, 190
 DoD (Department of Defense, États-Unis) : 113, 114, 115
 Doha (cycle de, OMC) : 14, 49, 51, 53, 108
 Dominique : 275
 Douma (Russie) : 159, 160
 DPW (Dubai Ports World) : 171 (E)
 Droits civiques (mouvement des, États-Unis) : 102
 Droits d'émissions de GES : **91-92**
 Droits de tirage spéciaux (DTS) : 229
 Dubaï : 169, 171

E EAS (Sommet de l'Asie orientale, East Asia Summit) : 124, 213
 EAU (Émirats arabes unis) : 168, 169
 Economic Review and Policy Dialogue (ASEAN) : 218
 Écotaxe : 91
 EEI (engins explosifs improvisés) : 113
 EGTK (Armée de guérilla Tupac Katari, Ejercito Guerrillero Tupac Katari, Bolivie) : 277
 Égypte : 149, 166, **178-181**
 Économie : 167, 178-181
 Politique extérieure : 175
 Politique intérieure/société : 173, 176, 179-181
 Eichengreen (Barry) : 50
 Élysée (sommet de l') : 133
 Enel (société) : 53
 Énergie : 63-65
 Éolienne : 78, 79, 82-84 (E)
 Géothermique : 82
 Fossile : 79
 Hydroélectrique : 82, 84 (E)
 Nucléaire : 63, 77, **79-85**
 Photovoltaïque : 41
 Primaire : 84 (E), 93
 Renouvelable : 63, **79-85**
 Solaire : 79, 82, 83
 Thermodynamique : 83
 Équateur : 266, 275
 Érythrée : 254
 ESA (Agence spatiale européenne, European Space Agency) : 153-156
 Escatha (Yannick d') : 156
 Eskom (société) : 252
 Espagne : 16
 Énergie : 77
 Environnement : 70
 Politique intérieure/société : 148-149

Essai nucléaire nord-coréen : 121
 Estonie : 133
 États-Unis : 11, 130
 Défense : 20-22, 110, **112-116**, 155
 Système antimissile : 18, 207
 Lutte contre le terrorisme : 99-101, 104, 125, 173, 207
 Économie : 15, **29-31**, **44 (T)**, **45 (T)**, 50, 52, 216, 228, 231
 Banques : 30
 Crise : 32-33 (E), 119
 Énergie : 63, 73, 74, 84 (E)
 Environnement : 9, 68, 69, 70, 86, 87 (E), 88
 Politique extérieure : 17-19, **107-111**
 Afghanistan : 20, 99, 109, 110, 111, 112-116, 119, 125
 Afrique : 25, 244, 255
 Amérique latine : 108, 259-261, 262
 Asie : 109, 110, **121-125**, 241
 Chine : 10, 21, 23, 107, 109, 110, 121-124
 Corée du Nord : 107, 110, 111, 122-123, 197, 198 (E)
 Cuba : 109
 Inde : 124-125, 197
 Irak : 20, 99-100, 107, 112-116
 Iran : 18-19, 107, 109, 110, 119, 125, 184-185
 Israël : 19, 108, 109, 173
 Japon : **123-124**
 Moyen-Orient : 18, 110, 119, 173, 174
 Pakistan : 20-21, 107, 109, 110, 116, 214 (E)
 Russie : 23, 109, 115, 119, 121, 125
 UE : 115, **117-120**
 Politique intérieure/société : 99, **102-106**, 118, 148, 149, 166
 États vertueux : 66
 Éthiopie : 239, 245
 ETUF (Fédération des syndicats égyptiens, Egyptian Trade Union Federation) : 181
 EU ETS (système européen d'échange de permis d'émissions, European Emissions Trading Scheme) : 86, **88**, 89, 92 (E)
 Eumetsat (Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques, European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites) : 154
 Euro : 16, 42, 130, 133
 Européanisation : **137 (E)**
 Exxon Mobil (société) : 87 (E)

F FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, Food and Agriculture Organization) : 247
 Fatah (Mouvement de libération nationale de la Palestine) : 174, 175
 Fed (Réserve fédérale américaine) : 11, 13, 30, 33, **34-37**, 133
 Fernandez de Kirchner (Cristina) : 47
 FIS (Front islamique du salut) : 189, 191
 FMI (Fonds monétaire international) : 30, 31, 43, 49, 51, 54, 108, 120, 130, 133, 167, 169, 187, 196, 208, 211, 219, 226, 228, 229

FOCAC (Forum de coopération Chine-Afrique, Forum for China Africa Cooperation) : 203
Fonds souverains arabes : **168-172**
Forum de stabilité financière : 49
Foton (société, Chine) : 260
France : 131, 135
Défense : 22-23
Économie : 16, 53, 133, 156
Banques : 30
Énergie : 73, 84 (E)
Environnement : 70, 77
Société : 80 (E)
Politique extérieure : 21-23
États-Unis : 117
Free State (Université, Afrique du Sud) : 251
Frères musulmans : 175, 179
Front de gauche (Inde) : 209, 210
FSF (Forum de stabilité financière) : 47, 49
Fukuda (Yasuo) : 206

G G2 : 10, 16, 50, 203
G4 : 50
G6 : 47
G7 : 58, 70
G8 : 20, 50, 58, 70, 120, 230
G14 : 20
G20 : 14, 20, **47-50**, 52, 54, 58, 107, 108, 120, 122, 203, 208, 218, 219, 229
G22 : 47
G33 : 47
Galileo : 153, **154**
Gambie : 226
Gandhi (Mohandas Karamchand) : 212
Gandhi (Rahul) : 210, 212
Gandhi (Sonia) : 210, 212
GAFI (Groupe d'action financière) : 178
GAO (Government Accountability Office, États-Unis) : 114
Garzon (Baltasar) : 101
Gates (Robert) : 110, 112, 113, 114, 116
GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, General Agreement on Tariffs and Trade) : 54
Gaulle (Charles de) : 21, 22
Gaz : 63, 64
Gaz naturel : 79
Voir aussi GNL
Gaz de France-Suez : 53
Gaza : 19, 174
Geithner (plan) : 30
Geithner (Timothy) : 104, 109
General Motors : 53
Géorgie : 120, 130, 131, **133-134**, 143-144
Abkhazie : 133, 145
Ossétie du Sud : 24, 133, 145
German Marshall Fund of the United States : 118
GES (gaz à effet de serre) : 66-69, 78, 86, 87 (E), **92**
Ghalibaf (Mohammad) : 183
Ghana : 229, 245
GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) : 66, 67, 93

Giscard d'Estaing (Valéry) : 22, 132
Gleneagles (sommets de) : 230
GMES (Global Monitoring for Environment and Security) : 154
GNL (gaz naturel liquéfié) : 73, 74
Golden boys : 30, 41
Goldman Sachs (banque) : 38
Gomes Junior (Carlos) : 224
Gonzalez (Felipe) : 135
Gore (Al) : 66
Gourevitch (Philip) : 100
Gouvernance économique : **47-50**
GPS (Global positioning system) : 153
Grands Lacs (région des) : 237, 238
Grèce : 16, 136
Greenspan (Alan) : 16, 12
Gref (German) : 160
Grippe A (H1N1/H5N1) : 10, 14, **246-247**
GSPC (Groupe salafiste pour la prédication et le combat) : 190, 191
GUAM (Géorgie, Ukraine, Azerbaïdjan, Moldavie) : 145
Guantanamo : 100, 101, 104, 117
Guerre d'Algérie : 100
Guerre contre le terrorisme : 104, 115, 124, 171, 173
Guinée :
Politique intérieure : **223-224**
Guinée-Bissau : 238
Politique intérieure : **223-224**

H H1N1/H5N1 (virus) : voir Grippe A(H1N1/H5N1)
Hachani (Abdelkader) : 189
Hamas (Mouvement de la résistance islamique) : 109, 167, **173-177**
Hanoun (Louisa) : 191
Hatoyama (Yukio) : 207
Hersh (Seymour) : 100
Hezbollah : 173
Hibiya (parc) : 205
Hill (Christopher) : 198
Hitachi (société) : 205
Honduras : 150
Hong-Kong : 218
Hongrie : 84 (E), 133
HRE (Hypo Real Estate, banque) : 139, 141
Hu Jintao : 15, 47, 57, 201, 203
Husseïn (Saddam) : 18, 99
Hydrocarbures : 168, 188, 278, 279

I IASB (Bureau des standards comptables internationaux, International Accounting Standards Board) : 41
IBM (Integrated Border Management, programme) : 147
IDE (investissements directs étrangers) : 144, 184, 226, 269
IDS (initiative de défense stratégique) : 11
INAP (programme d'action national intégré, Integrated National Adaptation Program) :
Inde : 16, **209-214**, 233

Dossier nucléaire : 21
 Économie : 63, 150, 197, **211-212**, 231
 Énergie : 73, 94
 Politique intérieure : 197, **209-211**
 Politique extérieure : 21, **212-215**
 Afrique : 213, 227, 228, 244
 Amérique latine : 262, 263
 Asie : 212, 213
 Brésil : 213
 Chine : 16, 213
 États-Unis : 197, 212, 213, 214
 Pakistan : 212
 Indonésie : 109, 124, 218, 219, 241
 Économie : 53, 196
 Énergie : 73
 Industrie bancaire : **38-41**
 Initiative de sécurité contre la prolifération
 (Proliferation Security Initiative, PSI) : 199 (E)
 Inkatha (parti, Afrique du Sud) : 252
 Institutions financières internationales : 47
 International Coordinating Group (ICG) on Vaccine
 Provision for Epidemic Meningitis Control : 246
 Internet : 10, 103, 200, 202
 Bulle : 37
 Voir aussi NTIC
 Intifada (première) : 176
 Irak : 21, 20, 63, 107, 112-116, 117, 167
 Iran : 20, 63, 107, 109, 111, 120, 166, 167, 173,
 175, **182-186**, 213
 Dossier nucléaire : 21-22
 Économie : 182, 183, 184
 Politique extérieure : 18-19, **184-186**
 Politique intérieure/société : **182-184**
 Irlande : 16, 132, 134, 137 (E), 151
 ISI (Services secrets pakistanaï, Inter-Services
 Intelligence) : 212
 Islam : **19-21**, 109, 165, 177
 Islamisme : 20, 166
 Islande : 131, 136
 Israël : 19, 108, 110, 173, 174, 213
 Dossier nucléaire : 21-22
 Politique extérieure : 19
 Voir aussi conflit israélo-palestinien
 Italie :
 Économie : 133
 Énergie : 81
 Environnement : 77
 Politique intérieure/société : 149, 152

J Jancovici (Jean-Marc) : 66
 Japon : 16, 204-208
 Défense : 199 (E)
 Économie : 196, 204-206, 215, 217, 218, 219
 Banques : 30
 Énergie : 73
 Environnement : 91, 92 (E)
 Politique intérieure : 196
 Politique extérieure : 110, 207-208, 244
 Asie : 196, 213, 241, 213
 Chine : 203, 207, 208
 Corée du Nord : 197, 207, 208

 Corée du Sud : 208
 États-Unis : 123-124, 207
 Russie : 207
 Politique intérieure : 206-207
 Jindal Steel and Power (société, Inde) : 264
 JKKh (corporation publique, Russie) : 158

K Kagan (Robert) : 118
 Karoubi (Mehdi) : 185
 Kennan (George) : 18
 Kennedy (John Fitzgerald) : 102
 Kenya : 229, 236, 237, 240
 Keynes (John M.) : 13
 Khamenei (ayatollah Ali) : 18, 182, 184
 Khomeyni (ayatollah Rouhollah) : 20, 182
 Khrounitchev (centre spatial, Russie) : 158
 KIA (Kuwait Investment Authority) : 168, 170 (E)
 Kibaki (Mwai) : 236
 Kim Jong-il : 20, 197, 198-199 (E)
 Kim Jong-un : 199 (E)
 Kissinger (Henry) : 21
 Kivu : 238
 Klaus (tempête) : 63
 Klerk (Frederik de) : 250
 Köhler (Horst) : 141
 Koizumi (Junichiro) : 124, 204
 Kosovo : 24, 112
 Koudrine (Alexei) : 159, 161
 Koweït : 63, 167
 Krach financier : voir Crise
 Krugman (Paul) : 12, 17, 31, 51
 Kupchan (Charles) : 118
 Kurdistan : 185
 KwaZulu-Natal : 253
 Kyoto (protocole de) : 65, 68, 69, 70 (E), 74, 75, 86,
 88, 89, 92 (E)
 Voir aussi : Changement climatique

L La Rey (général de) : 166
 Laeken (Conseil européen) : 132
 Lamy (Pascal) : 51
 Lancaster House (accord) : 254
 Land Bank (société) : 252
 Larjani (Ali) : 183
 Larosière (rapport) : 33, 37, 133
 Leadership : **24-25**
 Lehman Brothers (banque) : 11, 32, 204
 Lesotho : 150, 166, 226
 Lettonie : 133
 Levada (Centre, étude de l'opinion publique,
 Russie) : 160
 Lewis (Bernard) : 165, 166
 Liban : 113, 149, 167, 173
 Liberia : 236, 237, 240
 Liberté immuable (opération) : 207
 Libre-échange : **53-54**, 234, 260
 Libye : 169
 Liechtenstein : 70
 Ligue arabe : 166
 Ligue Awami (Bangladesh) : 213
 Lisbonne (traité de) : 132, 134, 135, 137
 Lituanie : 80 (E), 133

Lockheed Martin (société) : 114, 158
 Lok Sabha (Assemblée nationale indienne) : 209
 Londres (sommet de) : 47-50
 LS Power (société) : 73
 Lula da Silva (Luiz Inacio) : 15, 260, 265, 267
 Luxembourg : 70

M Maastricht (traité de) : 132, 136
 Maccarthysme : 99
 Macédoine : 131, 136
 MAD (destruction mutuelle assurée, mutual assured destruction) : 22
 Madagascar : 229, 239
 Politique intérieure : 223-225
 Madoff (Bernard) : 12, 38
 Maghreb : 228
 Makgoba (Malegapuru) : 253
 Malacca (détroit de) : 240, 241, 243
 Maladies : 245-249
 Malaisie : 124, 166, 218, 241, 243
 Mali : 238, 245
 Malte : 84 (E)
 Mandela (Nelson) : 250, 252, 253 (E)
 Mao Zedong : 202
 Maquiladoras (entreprises) : 263
 Marchés financiers : voir Crise
 Maroc : 129, 148, 169
 Martinelli (Ricardo) : 266
 MAS-IPSP (Mouvement vers le socialisme – Instrument politique de la souveraineté des peuples, Bolivie) : 276, 278, 279
 Matières premières : 227
 Maurice (île) : 229
 Mauritanie : 238
 Politique intérieure : 223
 Mbeki (Thabo) : 253
 MDC (Mouvement pour le changement démocratique, Movement for Democratic Change, Zimbabwe) : 237, 255
 MDP (mécanisme de développement propre) : 92 (E)
 Medicaid (États-Unis) : 105, 106
 Medvedev (Dmitri) : 110, 115, 160
 Mercosur (Marché commun du Sud, Mercado Comun del Sur) : 264
 Merkel (Angela) : 36, 47, 119, 139, 140, 141, 142
 Merrill Lynch (banque) : 170
 Mesbah Yazdi (ayatollah) : 184
 Mexique : 278
 Économie : 148, 149, 150, **262-264**
 Midwestern Regional Greenhouse Gas Reduction Accord : 90
 Minmetals (société, Chine) : 260
 Missile Defense Agency (États-Unis) : 115
 Mitsubishi UFJ (banque, Japon) : 204, 215
 Mitterrand (François) : 22
 Mizuho (banque, Japon) : 215
 MNR (Mouvement national révolutionnaire, Bolivie) : 276, 277
 Modern Chemicals (société, Arabie Saoudite) : 265
 MOC (mise en œuvre conjointe) : 92 (E)
 Mohamed (Binyam) : 117

Moi (système) : 236
 Moldavie : 131, 143-145, 150
 Mondialisation : **55-59**, 131, 136, 240
 Montbrial (Thierry de) : 57
 Monténégro : 131, 136
 Morales (Évo) : 276, 278, 279
 Morgan Stanley (banque) : 204
 Mubarak (Gamal) : 181
 Mubarak (Hosni) : 179, 180
 Moussavi (Mir Hossein) : 182, 185
 Mouvement du 4 mai 1919 (Chine) : 202
 Moyen-Orient : 18, 24, 107, 111, 266
 Énergie : 74
 Économie : **165-167**, 169
 Société : 165
 Mozambique : 229, 248
 MSF (Médecins sans frontières) : 245
 MTN (société, Afrique du Sud) : 228
 Mugabe (Robert) : 129, 236, 237, 248, 254, 255
 Multilatina (multinationales latino-américaines) : 265
 Mur de Berlin : 129, 130, 138

N Namibie : 226, 255
 National Intelligence Council (États-Unis) : 119
 Nations unies : voir ONU
 Nazif (Ahmed) : 181
 NDA (Alliance nationale et démocratique, National Democratic Alliance, Inde) : 209
 NEC (société) : 205
 Nehru (Jawaharlal) : 212
 Népal : 150, 212
 Ngema (Mbongeni) : 253
 Nicaragua : 265, 275
 Nice (traité de) : 132
 Niger : 230, 245
 Nigeria : 226, 227, 239, 245, 246
 Nissan (société) : 16, 205
 Nixon (Richard) : 24
 Nomura (société) : 204
 Nongmingong (ouvriers paysans, Chine) : 201
 Normes prudentielles (Bâle I et II) : 32, 40
 Norvège :
 Économie : 169
 Environnement : 77
 Nouvelle-Zélande : 213, 264
 Environnement : 70
 NP (Parti national, National Party, Afrique du Sud) : 250
 NREGA (Loi nationale sur la garantie de l'emploi en zones rurales, National Rural Employment Guarantee Act, Inde) : 209-210
 NTIC (nouvelles technologies de l'information et de la communication) : 10, 11
 Voir aussi Internet
 Nuclear Posture Review (États-Unis) : 115
 Nun (Sam) : 22

O Obama (Administration) : 90, 115, 119, 120, 184, 185, 259, 261
 Obama (Barack) : 9, **17-19**, 20, 47, 84, 99, 101, 102-105, **107-111**, 117, 119, 151, 185, 195, 196, 197, 198 (E), 203, 208, 213, 260

- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) : 71, 80, 161, 205, 230, 262
- OCS (Organisation de coopération de Shanghai) : 186, 203, 213
- OEA (Organisation des États américains) : 261
- OGM (organismes génétiquement modifiés) : 94
- OIT (Organisation internationale du travail) : 188
- OLP (Organisation de libération de la Palestine) : 173, 174, 175
- Olympstroy (corporation publique, Russie) : 158
- OMC (Organisation mondiale du commerce) : 51, 52, 54, 108, 226
- OMD (objectifs du Millénaire pour le développement) : 229
- OMS (Organisation mondiale de la santé) : 10, 245, 246, 247
- ONU (Organisation des Nations unies) : 20, 50, 58, 93, 115, 124, 188, 236, 237, 247
- Missions :
- MINUL (Liberia) : 237
- Opérations :
- ONUCI (Côte d'Ivoire) : 237
 - ONUSOM I et II (Somalie) : 240
 - Restore Hope : 240
- Programmes :
- ONUSIDA (VIH/sida) : 245
- Open market (politique) : 37
- Or : 227
- Orascom (société, Égypte) : 228
- Organisation mondiale de la santé animale (OIE, ex-Office international des épizooties) : 247
- OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique Nord) : 12, 23, 124, 116, 118, 120, 123, 129, 130
- Ottawa (déclaration d') : 21
- Ouganda : 238
- Ozawa (Ishiro) : 207
- P** P&O (société) : 171
- Pacte européen sur l'immigration et l'asile : 130, 151
- Pakistan : 20-22, 108, 111, 113, 116, 185, 212, 214 (E)
- Palestine : voir Autorité palestinienne
- Pamodzi Gold (société) : 252
- Panama : 108, 240, 266
- Panasonic (société) : 205
- Parlement européen : 89, 134, 135, 137 (E)
- Partenariat oriental : 145
- Parti démocrate (États-Unis) : 99, 102, 103
- Parti des travailleurs (Corée du Nord) : 199 (E)
- Parti du Congrès (Inde) : 209, 210
- Parti républicain (États-Unis) : 100, 103
- Paulson (Henry) : 109
- Pauvreté énergétique (*energy poverty*) : 64
- Pays-Bas :
- Environnement : 77
 - Politique intérieure/société : 152
- Paz Estenssoro (Victor) : 276, 277
- PCC (Parti communiste chinois) : 10, 201
- PDJ (Parti démocrate du Japon) : 196, 207
- PDR (prêteur en dernier ressort) : 34, 37
- PDVSA (société, Venezuela) : 260, 266, 273, 274, 275
- PECO (pays d'Europe centrale et orientale) : 129, 130, 133
- Pelosi (Nancy) : 104, 122
- Pérou : 260, 262, 264, 265
- Perry (William) : 21
- PESC (politique étrangère et de sécurité commune) : 146 (T)
- Petraeus (David) : 112
- PetroVietnam (société, Vietnam) : 264
- Petrobras (société, Brésil) : 259, 265
- Petrochina (société, Chine) : 260
- Pétrodollars : 168
- Pétrole : 63, 79, 77, 94, 168, 180, 227, 231, 239, 260, 272-275
- PEV (politique européenne de voisinage) : 143, 145
- PFUE (Présidence française de l'Union européenne) : 156
- Philippines : 150, 217, 218
- Pinochet (Augusto) : 101
- Pioneer (société) : 205
- Piraterie maritime : **240-244**
- Pisar (Leah) : 99
- Pittsburgh (sommet de) : 50, 120
- PJAK (Parti pour une vie libre au Kurdistan, Iran) : 185
- PKK (Parti des travailleurs du Kurdistan, Turquie) : 185
- PLD (Parti libéral-démocrate, Japon) : 196, 206
- PND (Parti national démocrate, Égypte) : 181
- PNDD-ADIL (Pacte national pour la démocratie et le développement, Mauritanie) : 225
- Politique :
- Budgétaire : 29-31, 42-46
 - Énergétique : **63-65**
 - Monétaire : 13, 31, 34-37, 53
- Pologne : 115, 132, 133
- Économie : 150, 151
 - Environnement : 77
 - Énergie : 81
- Polokwane (conférence de) : 253
- Population mondiale : 93
- Ports américains (affaire des) : **171 (E)**
- Portugal : 16
- Poutine (Vladimir) : 157, 159, 160
- PPA (parité de pouvoir d'achat) : 93
- PPT (pays pauvres très endettés) : 228
- Prague (discours de) : 21, 110
- Processus IBSA (India, Brazil, South Africa) : 213
- Produits dérivés (économie) : 11
- Protectionnisme : **53-54**
- Q** Qatar : 166, 168, 175, 265
- Quadrennial Defense Review (États-Unis) : 115
- R** Rajapaksa (Mahinda) : 212
- Rajolena (Andry) : 225
- Rambouillet (sommet de) : 47
- Rasmussen (Anders Fogh) : 120
- Ravalomanana (Marc) : 224, 239

- RDD (recherche, développement et démonstration) : 87 (E)
 Reagan (Ronald) : 11
 Régionalisation (Asie) : 124-125, 196, 217
 Régulation du climat : **66-71**
 Relance (plan/politique de) : **42-46 (T)**, 49, 120, 133, 140, 211
 Relations transatlantiques : **117-120**
 Renault (société, France) : 16
 République centrafricaine (RCA) : 226, 238, 245
 République démocratique du Congo (RDC) : 226, 229, 237, 239, 245, 255
 Katanga : 229
 République populaire de Chine (RPC) : voir Chine
 RGGI (Regional Greenhouse Gas Initiative) : 90
 Riz : 228, 231, 233
 RMA (révolution dans les affaires militaires, revolution in military affairs) : 11, 112, 113
 Robben Island (prison) : 250, 253
 Roh Moo-hyun : 197
 Rosnanotech (corporation publique, Russie) : 158
 Rosneft (société, Russie) : 158
 Roumanie : 133
 Royaume-Uni : 16, 131, 135, 136
 Économie : 16, 53, 54, 133
 Banques : 40
 Environnement : 70, 77
 Politique extérieure : 219
 Zimbabwe : 254-255
 Politique intérieure/société : 151
 Rumsfeld (Donald) : 112
 RusAl (société, Russie) : 158
 Russie : 109, 113
 Économie : **157-161**
 Chômage : 158
 Énergie : 63, 72, 73, 74, 75, 79, 80
 Pétrole : 157, 159
 Environnement : 92 (E)
 Jeux olympiques de Sotchi : 159
 Politique extérieure : 21, 23, 160
 États-Unis : 22, 115, 157
 Arménie : 144-145
 Azerbaïdjan : 144-145
 Géorgie : 133, 145
 Iran : 185
 Moldavie : 144
 Ukraine : 144, 146
 UE : 134, 143-147
 Rwanda : 236
- S** Saakachvili (Mikhaïl) : 134
 SACP (Parti communiste sud-africain, South African Communist Party) : 253
 SADC (Communauté de développement d'Afrique australe, Southern African Development Community) : 237, 254, 255
 Sanchez de Lossada (Gonzalo) : 277, 278
 Santander (société, Espagne) : 266, 274
 Sarkozy (Nicolas) : 15, 16, 22, 47, 48, 53, 119, 134, 135, 140, 156, 171, 202
 Sberbank (banque, Russie) : 160
 Schiller (Robert) : 13
 SCHIP (State Children's Health Insurance Program, États-Unis) : 105
 Schröder (Gerhard) : 139
 Sebelius (Kathleen) : 106
 SEC (Securities and Exchange Commission, États-Unis) : 33
 Secopex (société, France) : 244
 SED (dialogue économique stratégique) : 109, 110
 SEFCA (Société d'exploitation forestière centrafricaine) : 229
 Sénégal : 230, 247, 248
 Serbie : 131, 136
 Seychelles : 240
 SFI (Société financière internationale) : 229
 Shougang (société, Chine) : 260
 Shultz (George) : 21
 SICAV (sociétés d'investissement) : 32 (E)
 Sida : 166, 167, 245
 Sierra Leone : 236, 248
 Singapour : 196, 218, 241, 243
 Singh (Manmohan) : 47, 209, 210, 211, 214 (E)
 Sinopec (société, Chine) : 260
 Sleipner (projet, Norvège) : 77
 Slovénie : 129, 131
 Smoot (Willis C.) : 57
 SO₂ (dioxyde de soufre) : 76
 Somalie : 239, 240-243, 247
 Puntland : 244
 Somaliland : 244
 Sony (société) : 205
 Soros (George) : 17
 Soudan : 233, 237
 Darfour : 236
 South African Airways : 252
 Soyouz : 156
 SPD (Parti social-démocrate, Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Allemagne) : 138, 141
 Sri Lanka : 209, 212
 Starobin (Paul) : 117
 START-I (Traité de réduction des armes stratégiques, Strategic Arms Reduction Treaty) : 115
 Steinbrück (Peer) : 140, 141
 Stern (rapport) : 86, 95
 Stiglitz (Joseph) : 12
 Strasbourg/Kehl (sommets de) : 120
 Strauss-Kahn (Dominique) : 51, 229
 Subprimes : 11, 13, 30, 38, 41, 104, 139, **215 (T)**, 252
 Suède :
 Énergie : 77, 81, 84 (E)
 Environnement : 70
 Suez (canal de) : 178, 179, 240
 Swap (accords de) : 217, 218
 Swaziland : 226
 Syrie : 20, 166, 173
- T** TAC (Traité d'amitié et de coopération) : 124
 Tadjikistan : 150
 Taepodong (missile) : 198 (E)
 Tagme Na Waie (Batista) : 224
 Taiwan : 217

Tanzanie : 229, 240
 TARP (Troubled Asset Relief Plan, États-Unis) : 104
 Taxe carbone : 53, **87 (E)**
 Taya (Maaouya Ould Sid Ahmed) : 225
 Tchad : 237, 238, 239, 245
 République tchèque : 80 (E), 132, 133
 Tchernobyl : 80, 81
 Temasek (fonds souverain, Singapour) : 264
 Terrorisme : 209
 Thaïlande : 196, 218, 241, 243, 264
 Thales (société) : 253
 Thatcher (Margaret) : 16
 Three Mile Island (accident de) : 81
 Tiananmen (place) : 122, 202
 Tibet (Région autonome du) : 200, 202
 TICE (Traité d'interdiction complète des essais nucléaires) : 24, 111, 115, 213, 214 (E)
 Tiers-Monde : 93
 Tigres de libération de l'Eelam tamoul (Liberation Tigers of Tamil Eelam, LTTE, Sri Lanka) : 212
 Tiko SA (société) : 224
 Tillerson (Rex) : 87
 TNP (Traité de non-prolifération) : 22, 111, 125, 198 (E), 214 (E)
 Togo : 245, 248
 Topcat (société) : 244
 Toyota (société) : 205
 Traité bilatéral de libre-échange : 108
 Triangle atlantique : 260
 Trichet (Jean-Claude) : 13
 Trinité-et-Tobago (sommet de) : 261, 275
 Trois Gorges (barrage des) : 82
 Tunisie : 169, 173
 Turquie : 109, 130, 136
 Tutu (Desmond) : 253

U UA (Union africaine) : 237
 UE (Union européenne) : 129-131, **132-137, 143-147, 153-156**
 Économie : 14, 16, 44 (T), 46 (T), 50, 53, 129, 130, 133, 148, 228
 Élargissement/frontières : **129-131, 132, 136, 143-147**
 Énergie : 72, 73, 76 (E), 80 (E), 84 (E)
 Environnement : 77, 88, 89, 90
 Intergouvernementalisme : 135-136
 Politique extérieure : 130-131, **143-147**
 Amérique latine : 259
 Pays de l'Est : **143-147**
 États-Unis : **117-120**
 Géorgie : 133-134
 Moyen-Orient : 173, 174
 Russie : 134, 143-147
 Migrations : **148-152**
 Ukraine : 130, 131
 Énergie : 63, 72, 75
 Environnement : 92 (E)
 Politique extérieure : 143-147
 UNICEF (Fonds des Nations unies pour l'enfance, United Nations Children's Fund) : 246

Union pour la Méditerranée (UPM) : 145
 (Ex-)Union soviétique : 18, 22, 81, 129, 130, 213
 UNITAF (Force d'intervention unifiée, United Task Force) : 240
 UPA (Alliance unie et progressiste, United Progressive Alliance, Inde) : 209, 210
 Uranium : 81, 223
 Uruguay : 264, 265
 UTI (Union des tribunaux islamiques, Somalie) : 240, 241

V Valenzuela (Arturo) : 261
 Vall (Ely Ould Mohamed) : 225
 Vattenfall (société) : 77
 Vega : 156
 Venezuela : 260, 265, 266
 Économie : **272-275**
 Politique extérieure : 278
 Verwoerd (Hendrik) : 250
 Vetelca (société, Venezuela) : 260
 Vieira (Joao Bernardo, « Nino ») : 223
 Vietnam :
 Économie : 53, 231, 264
 Villepin (Dominique de) : 53

W Wajed (Sheikh Hasina) : 213
 Walmart (société) : 54
 WASP (White Anglo-Saxon Protestant) : 118
 Waxman-Markey (loi) : 90
 WCI (Western Climate Initiative) : 90
 WCIOM (Centre d'étude de l'opinion publique, Russie) : 158
 Wen Jiabao : 57
 White House Office for Health Care Reform (États-Unis) : 106
 White Pine (projet de centrale, États-Unis) : 73
 Wilders (Geert) : 152
 Wolf (Martin) : 17

X Xinhua : 122

Y Yémen : 241
 Ying-jeou (Ma) : 122
 (Ex-)Yougoslavie : 129, 131
 Yusuf Ahmed (Abdullahi) : 240

Z Zain (société, Koweït) : 228
 Zambie : 226, 229, 248, 255
 ZANU-PF (Union nationale africaine du Zimbabwe-Front patriotique, Zimbabwe African National Union-Patriotic Front) : 237, 253, 254
 Zijin Mining Group (société, Chine) : 260
 Zimbabwe : 236, 247, 248, 253, **254-255**
 Politique intérieure : 237, 254
 Politique extérieure : 254-255
 Zoulouland : 253 (E)
 ZTE (société, Chine) : 260
 Zuma (Jacob) : 252, **253 (E)**

L'équipe de RAMSES 2010

- **Michel Aglietta**, professeur à l'Université Paris Ouest-Nanterre-La Défense, conseiller scientifique au Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII)
- **Loulouwa Al-Rashid**, analyste à l'International Crisis Group (ICG), Beyrouth
- **Alain Antil**, responsable du programme Afrique subsaharienne de l'Ifri, chargé de cours à l'Institut d'études politiques (IEP) de Lille
- **Anne-Lise Barrière**, assistante de recherche au Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) de l'Ifri
- **Octavio de Barros**, directeur des Études macroéconomiques de la banque Bradesco, ancien économiste en chef du groupe bancaire BBVA au Brésil, ancien conseiller du ministère des Finances et de la Banque centrale du Brésil
- **Christophe Bertossi**, chercheur et responsable du programme Migrations, identités, citoyenneté de l'Ifri
- **Christian de Boissieu**, président du Conseil d'analyse économique auprès du Premier ministre et professeur à l'Université Paris I-Panthéon-Sorbonne
- **Gilles Boquérat**, chercheur, responsable du programme Inde et Asie du Sud de l'Ifri depuis avril 2009
- **Veronica Calvo**, étudiante du master Politique comparée de Sciences Po (Paris), mention Amérique latine
- **Benoît Cœuré**, professeur chargé de cours à l'École polytechnique, membre du Cercle des économistes
- **Jean-Marc Daniel**, professeur d'économie à l'ESCP Europe et chargé de cours à l'École des mines de Paris, directeur de la revue *Société* et chroniqueur au *Monde*
- **Marie Duboc**, doctorante en sociologie à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS)/Centre d'études et de documentation économiques, juridiques et sociales (Cedej, Le Caire)
- **Denise Flouzat**, recteur d'académie, professeur des universités en sciences économiques et sciences de gestion à l'Université Paris I-Panthéon-Sorbonne, ancien membre du Conseil de la politique monétaire de la Banque de France
- **Anne Guillaume-Gentil**, journaliste co-fondatrice de CommodAfrica, société spécialisée sur l'Afrique et les matières premières
- **Maïté Jauréguy-Naudin**, chercheur et coordinatrice du programme Gouvernance européenne et géopolitique de l'énergie de l'Ifri
- **Tatiana Kastouéva-Jean**, chercheur au Centre Russie/NEI de l'Ifri
- **Cécile Kérébel**, chercheur au sein du programme Gouvernance européenne et géopolitique de l'énergie de l'Ifri (Ifri Bruxelles)

- **Hélène Le Bail**, chercheur au Centre Asie de l'Ifri
- **Aline Leboeuf**, chercheur au Centre des études de sécurité de l'Ifri, responsable du programme Santé et environnement
- **Jean-François Legrain**, chercheur au Groupe de recherches et d'études sur la Méditerranée et le Moyen-Orient (GREMMO)/Centre national de la recherche scientifique (CNRS) de la Maison de l'Orient et de la Méditerranée (MOM, Lyon)
- **Jacques Lesourne**, président de l'association Futuribles, du projet FutuRIS et du comité scientifique du programme Gouvernance européenne et géopolitique de l'énergie de l'Ifri
- **Kerry Longhurst**, chercheur associée à l'Ifri sur la politique européenne de voisinage, maître de conférences à l'Université de Birmingham (sécurité européenne), chercheur associée au Centre for Security Studies du Collegium Civitas (Varsovie)
- **Olivier Louis**, chercheur à l'Ifri, responsable du programme Inde et Asie du Sud et du programme Présidence française de l'Union européenne jusqu'en avril 2009
- **Yannick Mireur**, rédacteur en chef de *Politique américaine*
- **Jacques Mistral**, professeur de sciences économiques, directeur des Études économiques de l'Ifri, membre du Conseil d'analyse économique auprès du Premier ministre et du Cercle des économistes
- **Khadija Mohsen-Finan**, chercheur au Centre Moyen-Orient/Maghreb de l'Ifri, responsable du programme Maghreb, enseignante à Sciences Po
- **Thierry de Montbrial**, membre de l'Académie des sciences morales et politiques, directeur général et fondateur de l'Ifri, professeur émérite au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM)
- **Philippe Moreau Defarges**, ministre plénipotentiaire, chercheur à l'Ifri, professeur à Sciences Po
- **Laurence Nardon**, chercheur et responsable du programme Espace de l'Ifri
- **Françoise Nicolas**, économiste, chercheur à l'Ifri, maître de conférences associée à l'Université Paris Est-Marne la Vallée
- **Susanne Nies**, responsable d'Ifri Bruxelles, chercheur au sein du programme Gouvernance européenne et géopolitique de l'énergie de l'Ifri, enseignante à Sciences Po
- **Valérie Niquet**, directrice du Centre Asie de l'Ifri
- **Céline Pajon**, assistante de recherche au Centre Asie de l'Ifri, programme Japon
- **Olivier Pastré**, professeur à l'Université Paris VIII
- **Marianne Péron-Doise**, consultante sur les questions de sécurité en Asie, chargée de cours à l'Institut national des langues et civilisations orientales (INALCO) et à l'Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS)
- **Carlos Quenan**, professeur des universités en sciences économiques à l'Institut des hautes études de l'Amérique latine (IHEAL), Université Paris III-Sorbonne nouvelle, économiste senior au service de la recherche économique de Natixis
- **William C. Ramsay**, directeur du programme Gouvernance européenne et géopolitique de l'énergie de l'Ifri

RAMSES 2010 > L'équipe de RAMSES

- **Anne-Henry de Russé**, officier supérieur de l'armée de terre, détaché comme chercheur au sein du Laboratoire de recherche sur la défense (LRD) du Centre des études de sécurité de l'Ifri
- **Javier Santiso**, directeur du Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)
- **Dorothée Schmid**, chercheur au Centre Moyen-Orient/Maghreb de l'Ifri, responsable du programme Turquie contemporaine
- **Christian Schülke**, assistant de recherche au sein du programme Gouvernance européenne et géopolitique de l'énergie de l'Ifri (Ifri Bruxelles)
- **Clément Therme**, assistant de recherche au Centre Moyen-Orient/Maghreb de l'Ifri, doctorant à l'EHESS et à l'Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID)
- **François Vergniolle de Chantal**, maître de conférences à l'Université de Bourgogne, rédacteur en chef de *Politique américaine*
- **Thierry Vircoulon**, chercheur associé à l'Ifri, expert en reconstruction post-conflit et gouvernance

Chronologie de l'année (juillet 2008-juillet 2009) : Daniel Marier, avec la collaboration d'Azra Isakovic

Le monde en cartes : Eddy Fougier ; réalisation : Aurélie Boissière

Index général : Nicolas Peretti

Bibliothèque et documentation : Daniel Marier, Azra Isakovic

Secrétariat : Marie-Claire Bani Amer

Édition : Delphine Renard (responsable des Publications), Marielle Roubach (responsable de l'édition), Marie-Capucine Berthier et Juliette Galonnier (stagiaires)