

Vers un monde multipolaire ?

La crise irakienne a ouvert un débat essentiel sur l'avenir du système mondial. En Europe, cette crise a mis en évidence deux conceptions antagonistes de ce système. La première est française, la seconde britannique.

La thèse française est bien connue. Elle consiste à dire que la stabilité du monde ne saurait être tributaire d'une seule puissance. Et qu'à cette fin il convient d'organiser le système international sur une base multipolaire pour faire contrepoids à la puissance américaine. L'interprétation française renvoie ainsi à une vision volontariste de l'ordre mondial. La thèse britannique récuse violemment cette position. Pour Londres, la construction d'un monde multipolaire est à la fois dangereuse et peu souhaitable. La création d'un contrepoids à la puissance américaine ne peut que conduire les Etats-Unis à se détacher davantage de l'Europe et à renforcer au sein de l'establishment américain, les tenants d'une politique unilatéraliste. C'est pourquoi Tony Blair préconise au contraire le renforcement du pôle euro-américain ou transatlantique qui permettrait d'arrimer les Etats-Unis à l'Europe, tout en permettant à l'Europe d'influencer la politique américaine. Ce que ne dit pas explicitement Tony Blair mais qui est implicitement contenu dans ses propos, c'est l'importance qu'il accorde à la Grande Bretagne dans ce jeu. C'est à elle qu'échoit la responsabilité de jouer le rôle de pivot de cette alliance euro-américaine. En fait, même si la crise irakienne a dramatisé les enjeux, l'opposition franco-anglaise n'a rien d'inédit. La France comme la Grande Bretagne sont deux nations historiques qui continuent à raisonner en termes de puissance. Ce sont d'ailleurs en Europe les deux seules nations pour qui la position d'Europe-puissance fait sens, même si elles lui attribuent un sens différent voire opposé.

Depuis Suez la Grande Bretagne voit dans le lien transatlantique la meilleur source de valorisation de sa puissance. C'est pourquoi l'Europe puissance ne peut à ses yeux qu'être une puissance euro-atlantique. La France raisonne différemment. Après avoir longtemps cherché à assurer les responsabilités d'une puissance autonome, elle a depuis Maastricht fait le choix d'insérer sa vision dans un cadre majeur, même si comme la Grande Bretagne elle se voit en position de leader dans l'Europe puissance. Cette Europe-puissance aurait vocation à faire contrepoids à une hégémonie américaine de plus en plus mal acceptée à mesure qu'elle se renforce. Le fait d'ailleurs que de nombreux alliés des Etats-Unis aient fait défection pendant la crise irakienne (Mexique, Chili, Turquie) tendrait à montrer que cette hégémonie a perdu en légitimité et que c'est peut être là que réside une de ses faiblesses essentielles. Il est donc improbable que ces visions historiques s'altèrent rapidement. Et il encore plus improbable que l'on puisse trancher entre elles. C'est pourquoi pour penser la question d'un monde multipolaire il faut en fait avoir à l'esprit trois configurations : la première est ce que l'on appellera la multipolarité de fait. Celle-ci s'imposera inexorablement car la diversité est en marche quoi qu'on en pense. La seconde est la multipolarité construite « à la française ». Malgré ses avantages apparents, elle soulève de nombreux problèmes qui peuvent en fait faire reculer l'Europe en tant que construction politique au profit d'une logique souverainiste. Il y a enfin l'idée non pas de système multipolaire mais de système mondial pluraliste dans lequel l'Europe peut jouer un rôle central.

La multipolarité de fait

Nous sommes d'ores et déjà dans un monde où existe une multipolarité de fait qui tient au fait que les sources de la richesse est beaucoup plus démesurée aujourd'hui qu'elle ne l'était il y a trente ans. Certes cette multipolarité n'est pas une multipolarité politique et stratégique en égard à la surpuissance politico-militaire des Etats-Unis. Mais on sait d'expérience que si la

richesse économique ne débouche pas nécessairement sur la puissance politique, on sait aussi que sans assise économique la puissance politique reste très fragile. Aujourd'hui la richesse du monde a trois foyers : l'Amérique du Nord, l'Europe et l'Asie. Dans cette multipolarité de fait interviennent trois facteurs essentiels : l'immense potentiel démographique de l'Asie, le rééquilibrage de la puissance économique vers l'Asie qui représentera bientôt 40 % de la richesse mondiale, enfin la claire volonté politique de la Chine de jouer un rôle politique majeur. Le cas chinois est intéressant car il cumule les facteurs potentiels de la puissance : la démographie, la productivité du travail, une certaine hégémonie culturelle liée à son histoire et à ses diasporas et l'ambition politique. Dans 20 ans le PNB chinois équivaldra à celui du Japon, alors qu'il ne représente pour le moment qu'un quart de celui-ci. En adhérant à l'OMC, la Chine a montré qu'elle faisait le pari de la mondialisation. Mais ce pari elle le fait non pour se fondre dans un monde interdépendant mais pour valoriser son statut de puissance dans un monde interdépendant. La Russie n'a naturellement pas les mêmes atouts que la Chine. Mais elle a aussi fait le calcul de la puissance. Si l'on tient compte donc du potentiel de la Chine, des ambitions de la Russie et celles de l'Inde on constatera donc assez aisément qu'il n'est pas impossible que l'ordre mondial du XXI siècle soit un ordre mondial marqué par le retour des logiques de puissances nationales. On a cru ou pu croire que la mondialisation érodait de manière mécanique des logiques de puissance. En réalité, celles-ci restent vivaces et nullement compatibles avec les dynamiques d'interdépendance. La plupart des Etats voient dans la mondialisation un processus d'agrandissement de leur puissance nationale. Cette réalité donne donc crédit à la thèse française, en tout cas en apparence. Ceci d'autant plus que si la Grande Bretagne combat la thèse d'un monde multipolaire, les Etats-Unis y sont eux aussi hostiles mais pour des raisons très différentes. L'ambition américaine telle qu'elle transparaît dans le NSS 2002, est d'empêcher l'émergence d'un monde multipolaire afin de prévenir l'apparition de challenges à la puissance américaine. Mais le fait notable est que les

Etats-Unis continuent plus que jamais à raisonner en termes de puissance nationale. Le NSS 2002 dont nous parlions plus haut n'arrive par exemple pas à penser l'Union Européenne en tant qu'acteur politique. Il y voit avant tout une « institution internationale » susceptible d'aider les Etats-Unis à contribuer à l'ouverture des marchés mondiaux. On peut donc dire qu'une des grandes leçons de la crise irakienne, elle-même précédée par le 11 septembre, est d'avoir réintroduit les enjeux de puissance nationale dans le débat sur la mondialisation. Cet infléchissement n'est au demeurant pas très surprenant. La première mondialisation –celle de la fin du XIX^e siècle- était fondée à la fois sur une interdépendance économique forte et un équilibre des puissances que Karl Polanyi a d'ailleurs fort bien montré. Pourtant, si cet infléchissement n'est pas surprenant au plan historique, il n'est pas sans poser des difficultés à l'Europe car il révèle le caractère bancal de la puissance européenne. En effet, malgré les caricatures de son propos, la thèse de Kagan opposant une Amérique « hobbienne » à une Europe « Kantienne » n'est pas dénuée de tout fondement. Il est indéniable en effet que l'Europe est et reste une construction d'inspiration kantienne, y compris d'ailleurs dans les contradictions de Kant révélées par Habermas. Kant envisageait trois tendances susceptibles de déboucher sur une paix perpétuelle : le caractère pacifique des républiques, la force socialisatrice du commerce, le rôle central de l'espace public. Or il ne fait aucun doute que ces trois principes se retrouvent aussi bien dans le processus endogène de construction politique de l'Europe que dans l'expression par celle-ci de ses préférences collectives.

« Le caractère pacifiste des républiques » : il est au cœur du projet politique européen, dans la mesure où c'est la volonté de dépasser définitivement les conflits interétatiques européens et notamment du conflit franco-allemand qui constitue le socle éthique du projet européen. Mais à ce point central s'ajoute d'autres facteurs non moins importants. L'un d'entre eux tient au fait que l'Europe a épuisé son besoin d'Empire et que toutes les grandes nations guerrières européennes se sont profondément assagies après la décolonisation.

S'ajoute à cela naturellement la culpabilité historique de pacifisme –même si la crise irakienne montre que la réaction allemande n'est pas réductible à ce problème. Se greffe aussi à cela un certain « provincialisme scandinave » pour qui le recours à la force relève de l' ? politique et pour qui la coalition de forces est encore plus impensable. Ainsi l'Europe est-elle globalement rétive à recourir à la force et ceux qui font exception n'ont pas de vision commune sur ce qu'il convient de faire de cette force. Pour sublimer le recours à la force entre Européens et par extension au reste du monde, l'Union européenne a bel et bien inventé un modèle de régulation politique inédit et tout à fait kantien : celui de la souveraineté partagée sur la base d'une gouvernance par les normes. La souveraineté partagée repose sur un double mouvement. Le premier est un mouvement d'évitement qui consiste à laisser soigneusement de côté la dimension symbolique attachée à la souveraineté, pour ne retenir de celle-ci que son côté instrumental et opérationnel. C'est la raison pour laquelle d'ailleurs la souveraineté partagée est plus pratiquée que théorisée ou valorisée tant les enclosures symboliques sont fortes. Rappelons ici que la France a continué formellement à refuser toute idée de transfert de souveraineté. Elle préfère parler de transferts de compétences puisque la souveraineté est par définition inaliénable. Une fois ce premier mouvement effectué s'opère une opération plus classique qui consiste à dire que la souveraineté n'est jamais perdue, car même si elle est partagée c'est pour être mieux récupérée par la suite. Le meilleur exemple est celui du commerce. Sans politique commerciale commune l'Europe ne pèserait que d'un poids marginal face aux Etats-Unis. Avec une politique commune, chaque Etat abdique une partie de sa souveraineté mais la récupère à travers la prise en compte de ses intérêts particuliers dans les négociations multilatérales. Le modèle de la souveraineté partagée repose donc implicitement sur l'idée selon laquelle, le partage est un mode de décentrement de l'honneur des nations qui amoindrit leur orgueil sans porter atteinte à leurs intérêts matériels.

« La force socialisatrice du commerce ». On voit bien que ce second principe est étroitement lié au premier puisque c'est au travers du commerce que les intérêts des nations se confortent. Plus il y aura donc de commerce entre les nations, plus celles-ci seront tentées par la paix. Empiriquement, cette hypothèse est largement vérifiée même s'il est impossible d'établir un lien de causalité entre paix et commerce. Les pays qui commercent beaucoup entre eux, n'ont guère recours à la guerre pour régler leurs différends. Les guerres sont soit des guerres civiles soit des guerres entre pays qui commercent peu entre eux. L'Europe a donc fait le pari historique que la mondialisation –synonyme d'interdépendance- renforcerait la paix. Et que le meilleur moyen de renforcer le caractère durable de cette paix, et de développer une logique de gouvernance par les normes. Par gouvernance par les normes il faut entendre la mise en place de règles stables et prévisibles partagées et agréées par le plus grand nombre et donc l'application pourrait être garantie par des institutions ou des autorités dotées d'un pouvoir de régulation le cas échéant coercitif.

Naturellement, le modèle des autorités de régulation n'est pas un modèle d'origine européen. Il est même très éloigné des modèles de type républicain comme le modèle français qui ont toujours placé la loi au dessus de toute idée de régulation vers le droit. Mais il n'empêche. Ce modèle s'est imposé en Europe -la BCE en est une variante- et c'est l'Europe qui l'a d'une certaine manière défendu dans le monde en proposant la création de l'OMC. Depuis cette date l'Europe a favorisé deux autres initiatives de gouvernance mondiale : le protocole de Kyoto et la Cour Pénale Internationale. On constatera d'ailleurs que dans les deux derniers cas, ce sont des Etats qui se situent dans une logique de puissance classique qui s'opposent à ces deux traités (Russie, Etats-Unis, Chine, Inde). Il y a donc bel et bien une réelle différence entre la problématique de la gouvernance et celle de la souveraineté classique. La première suppose le principe du partage –de la souveraineté- ainsi que l'opposabilité de la norme globale à la souveraineté nationale au coeur de la responsabilité. La seconde ne nie pas l'importance ou la

valeur des disciplines internationales. Mais elle refuse sa généralisation à des domaines extérieurs en « doux commerce ». La vraie question est donc celle de savoir si dans le monde de demain la gouvernance l'emportera sur la souveraineté comme les Européens ont pu le croire, ou si au contraire les Européens ont vécu ou vivent sur une illusion politique dont la crise irakienne aurait révélé l'ampleur et la cruauté. Le fait que l'Administration Bush récuse très explicitement l'idée de « gouvernance mondiale » renforce l'hypothèse d'une confrontation entre deux regards sur le monde.

La multipolarité construite

Est-il donc possible de surmonter le problème en faisant en sorte comme l'Europe se tient au rang de puissance sans naturellement renoncer à sa construction. C'est le sens de la thèse française qui veut faire de l'Europe un pôle politico-militaire autonome et qui voit même dans la réalisation de cet objectif, la nouvelle frontière de l'Europe.

En apparence la thèse française est à la fois séduisante et rationnelle. Séduisante car fondamentalement le monde va vers une pluralisation croissante. Rationnelle ensuite car la crise irakienne a montré le caractère insupportable de l'hégémonie américaine bien au delà du cercle traditionnel des adversaires classiques de « l'impérialisme américain ». Mais une fois cela posé, les difficultés sont en fait considérables. Le schéma français suppose un certain volontarisme qui conduira très rapidement à définir le statut des pôles de puissance et les conditions de leur reconnaissance. La France est-elle prête à voir étendre le nombre des membres permanents du Conseil de Sécurité ? Est-elle également prête à sacrifier son siège de membre permanent sur l'autel d'un pôle européen ? Comment concilier la reconnaissance du statut de puissance à un Etat comme l'Inde avec une politique de lutte contre la prolifération nucléaire ? Qui refermera la porte du club des nouvelles grandes puissances ? Au nom de quoi

pourrait-on reconnaître à l'Inde le statut de puissance nucléaire et le dénier au même moment à l'Iran ?

Tant que ces questions ne seront pas adressées la thèse d'un monde multipolaire restera nécessairement ????. Il y a un second problème qui découle de cette thèse. C'est celui du caractère plus ou moins stable d'un monde multipolaire. Dans le schéma français on suppose que les différents pôles ont vocation à faire contrepoids aux Etats-Unis. La question est de savoir si cet intérêt est à la fois stable dans le temps et convergent. Or rien n'est moins sûr. La Chine veut s'affirmer comme puissance mondiale. Par ce fait, elle sera amenée à s'opposer aux Etats-Unis même si sur le moyen terme elle ne voudra pas donner de caractère trop frontal à ce conflit potentiel. Mais on verra très vite que l'ascension chinoise inquiètera la Russie et l'Inde. Or si la Russie et l'Inde ont des dynamiques d'intérêt avec les Etats-Unis, il y a peu de chances qu'ils choisissent de s'allier à la Chine contre les Etats-Unis. La multipolarité dans ce cas ne contrariera pas forcément les intérêts des Etats-Unis. D'autant que jouer le jeu de l'équilibre des puissances suppose que l'on puisse peser sur le jeu de certains acteurs. Or on voit mal l'Europe peser sur le jeu de la Chine. On peut même penser qu'une bipolarité sino-américaine fondée sur la cogestion conflictuelle verra le jour avant l'avènement d'un monde multipolaire.

La thèse d'un monde multipolaire suppose la constitution de l'Europe comme pôle de puissance. Mais cette éventualité se heurte à de très nombreuses difficultés comme on a pu le voir à propos de l'affaire irakienne. Certes l'Europe a besoin d'acquérir un « habitus de la puissance » et que celui-ci peut se construire de manière progressive en partant du plus petit dénominateur commun. Ce dénominateur commun est relativement bien identifiable : renforcement des capacités d'action politico-militaire dans la périphérie de l'Europe communautaire, développement de programmes stratégiques communs (Galiléo, Ariane, Agence d'armements), définition d'action extérieure (feuille de route au Proche Orient,

déclaration sur les ADM, etc...), adhésion forte aux disciplines multilatérales (Kyoto, CPI, Convention de Carthagène, etc...). Mais on voit mal comment l'Europe pourrait aller au delà de ce socle commun en tout cas à horizon de 10 à 20 ans.

A partir de là deux options s'opposent à la France. Soit elle prend acte de la difficulté ou de la lenteur à voir émerger une Europe puissance et s'appuie en « attendant » sur la mise en place d'un axe Paris-Berlin-Moscou. Soit elle s'attaque fondamentalement au problème de l'Europe puissance en créant une avant garde à base franco-allemande. Ces deux hypothèses sont vues du côté de Paris comme complémentaires. Pourtant elles revêtent un sens différent.

L'axe Paris-Berlin-Moscou est une fausse bonne idée. D'abord parce qu'il nous ramènerait à une vision purement souverainiste des relations internationales. Ensuite parce que cela revient à placer un axe essentiel de notre politique étrangère en dehors de l'Union européenne. Enfin parce qu'il s'agit là du meilleur moyen de renforcer le divorce entre les deux Europe. L'axe Paris-Berlin-Moscou est dans les faits l'axe dont pourrait rêver l'Administration Bush. D'une part parce qu'il écarte la Grande Bretagne du jeu européen et attire la crainte de l'Europe centrale et orientale. D'autre part parce que l'on voit mal Moscou chercher à créer un axe stable potentiellement hostile à Washington. La politique russe est guidée par la réhabilitation de son statut de puissance. Même si elle a pu être déçue par la rancœur des contreparties obtenues de Washington en échange de son entrée dans la coalition anti-terroriste après le 11 septembre, Moscou n'entrera pas dans une logique d'axe. Les Etats-Unis l'ont d'ailleurs tellement bien compris qu'ils n'ont nullement cherché à ostraciser Moscou malgré sa défection irakienne.

Le cas de l'Allemagne est un peu différent. La crise irakienne marque bel et bien un tournant historique de l'Allemagne quatorze ans après la chute du Mur. Mais là encore le refus probablement durable de l'Allemagne d'être vassalisée par les Etats-Unis, ne la rend pas

spontanément disponible pour une « politique des axes » qui a quand même historiquement détruit l'Europe. Son instinct politique reste malgré tout fédéraliste et européen .

En fait, la seule perspective dans laquelle l'axe Paris-Berlin-Moscou ferait sens, est une perspective fédéraliste, alors que la perspective d'un axe Paris-Berlin-Moscou est d'essence souverainiste. Mais si le couple franco-allemand veut apparaître comme attractif et non comme répulsif, il ne peut le faire qu'en opérant un saut qualitatif vers le fédéralisme politique. Les conditions et le contenu de ce fédéralisme de même que le moment politique propice à son déclenchement sont naturellement à définir. Mais on peut penser que certains actes symboliques comme la fédéralisation des représentations franco-allemandes dans certaines institutions internationales pourrait constituer une première étape vers la création d'une fédération franco-allemande pour l'Union européenne.

Pour un système mondial pluraliste

Si la vision volontariste d'un monde multipolaire ne paraît ni réaliste, ni souhaitable, il n'en demeure pas moins nécessaire de pouvoir disposer d'une grille de lecture du monde et d'une grille de dénonciation de ce monde.

création de nouvelles institutions multilatérales comme l'Organisation Mondiale de l'Environnement. Ce qu'il faut cependant voir, c'est que ce retour au souverainisme est très contagieux et très attractif pour de nombreux Etats inquiétés par la mondialisation, même s'ils ne sont par ailleurs opposés aux choix américains sur de nombreux dossiers. C'est notamment le cas de la Chine. Certes, la vigueur de la puissance américaine l'inquiète. Mais ce n'est pas pour autant qu'elle va se faire le chantre du multilatéralisme. La Chine surtout depuis son adhésion à l'OMC ne voit la mondialisation que comme un processus d'agrandissement de sa puissance nationale à travers son intégration à l'économie mondiale. Ce calcul de puissance est un calcul de long terme que partage également l'Inde. La Chine veut naturellement

affaiblir les Etats-Unis. Mais elle veut le faire sans être prise en défaut. Personne n'a parlé d'elle pendant la crise irakienne. Elle était opposée aux Etats-Unis, mais sa discrétion fut telle que celle-ci n'a pu être interprétée à Washington que comme un signe de neutralité bienveillante. En échange, Pékin attend des compensations sur Taiwan, la Corée, le Tibet, les Ouïgours et les Droits de l'Homme. La Russie est dans un état d'esprit comparable. Elle joue plus que jamais la carte de l'Etat-nation soucieux d'acquérir un statut et une reconnaissance perdue. Mais à la différence de la Chine, elle est moins sereine car elle n'est pas sûre que le temps joue nécessairement pour elle, précisément parce qu'elle sera un jour déclassée par cette même Chine qui colonise humainement déjà une partie de ses terres inhabitées. La Russie est d'ailleurs bien plus à l'aise pour parler de puissance que de gouvernance. C'est la raison pour laquelle l'idée d'un axe Paris-Berlin-Moscou n'est pas nécessairement la bonne. D'une part parce que la Russie cherche avant tout à avoir un jeu propre. D'autre part parce que l'axe Paris-Berlin-Moscou signifierait que la France organise un pan essentiel de sa politique extérieure en dehors de l'Union Européenne. Dans les pays du Sud, les choses sont moins claires. Ces pays ont toujours vu dans le multilatéralisme un moyen de contenir la puissance des Grands. Mais encore faut-il que celui-ci leur procure de réels avantages. Or de ce point de vue le blocage à l'OMC n'est pas de bon augure. Alors que la plupart des pays du Sud ont fait le pari d'une politique de plus grande ouverture commerciale, ils se trouvent confrontés soit à la fermeture de certains marchés soit à un durcissement des règles du jeu en matière de propriété intellectuelle. Or ce sont les deux domaines où ils peuvent trouver des marges de développement. Vis à vis des PMA, l'initiative de la Commission « Tout sauf les armes » destinée à exempter de droits d'entrée tous les produits en provenance de ces pays a été émasculée par les lobbyings agricoles européens qui ont obtenus un report de son application pour les bananes à 2006 et à 2009 pour le riz et le sucre. Certes, tout le monde sait que la libéralisation des échanges agricoles n'est pas synonyme de développement d'autant

que ce sont les plus avancés parmi les pays en développement qui bénéficieront de l'aubaine. Mais le discours libéral est aujourd'hui confronté à un énorme problème de crédibilité politique. Ceux qui le prônent ne le pratiquent pas toujours.

Cette crise de légitimité de la mondialisation s'aggravera encore plus si les Etats-Unis continuent à être le seul Etat défavorable à un accord sur le recours aux produits génériques dans les situations d'urgence sanitaire.

De cette situation certains pourront se réjouir en disant que l'impasse politique de la mondialisation ne pourra que conduire au recul du néo-libéralisme et à la réhabilitation de l'autonomie politique des Etats. Mais ce calcul est franchement erroné. Le déficit de gouvernance mondiale ne conduit pas à une sorte de Thermidor néo-libéral. Bien au contraire, il libère les logiques libérales sans créer de cadre politique susceptible de les encadrer. La violence du marché risque alors de déboucher sur la violence de l'Etat. Dans ce schéma le grand perdant provisoire est l'Europe car elle se trouve dans une période historique charnière où elle ne veut ni ne peut se penser sur le mode classique de la puissance nationale ni dissoudre son souverainisme dans une logique de puissance fédérale. Pour sortir de cette contradiction, l'Europe a choisi un modèle de gouvernance par les normes qui est par ailleurs le modèle qu'elle cherche à promouvoir dans l'ensemble du monde. Ce modèle consiste à dépasser la contradiction politique inhérente à un ensemble d'Etats nations hétérogènes en créant un modèle de comportement collectif stable, prévisible et accepté de tous. La norme est alors implicitement sensée se substituer à la décision régaliennne. Elle est sensée rationaliser des comportements politiques nationaux passionnels et erratiques. Le problème est que ce modèle est en crise. A force de contourner la contrainte politique il finit par évacuer le politique. C'est tout le problème que pose aujourd'hui le pilotage de l'euro. Du coup l'Europe avance de plus en plus sans débat sur son projet quitte à prendre la mesure du problème à la faveur de crises internationales. Cette fragilité se répercute au plan mondial où les Européens

ne parviennent pas à s'imposer, précisément parce qu'ils apparaissent dépourvus d'autorité politique. L'Europe a peut être cru trop vite que la dynamique d'interdépendance mondiale ne laissait pas d'autre choix au monde que le recours à la gouvernance mondiale.

La faiblesse de l'Europe n'est pas tant de faire ce pari que de ne pas avoir les moyens de le faire réussir.