

Institut français des relations internationales

ifri

# ramses

## 2018

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

Avec 8 vidéos

DUNOD

Publié par Dunod pour l'Institut français des relations internationales

## ►► Un nouveau jeu de puissance ?

### Vieux et neuf à la fois

*Le monde de la puissance est de retour après deux décennies de rêves universalistes. Mais il est un monde divers, éclaté, dont il est difficile de déceler les logiques d'organisation. Beaucoup dépendra à l'avenir du type d'articulation qui s'instaurera entre dynamiques transnationales et dynamiques d'affirmation des intérêts de puissance.*

Les Occidentaux sont habitués à légitimer leur puissance dans diverses représentations du monde. L'après-guerre froide leur fut, pour ce faire, une période faste. La planète semblait alors s'unifier dans l'enthousiasme du développement technologique et de l'adhésion à leurs valeurs, proclamées victorieuses de la guerre froide. Le doute s'est pourtant installé avec le changement de siècle. L'image d'un monde au désordre maîtrisé, en marche vers l'unité, a laissé place à celle d'une scène internationale aux multiples acteurs incontrôlables, minée par la diffusion des logiques de segmentation. Les représentations géopolitiques, qui juxtaposent les logiques conflictuelles et les justifient, seraient de retour, ranimant les vieilles logiques de puissance.

#### ►► Deux décennies d'illusions

Durant des siècles de domination occidentale, les modèles censés accoucher d'un monde pacifié, harmonieux, ou simplement contrôlable, étaient au nombre de trois : l'équilibre des forces (la bipolarité), la dominance (la paix par l'empire), la coopération (pour la négociation d'un ordre commun). Ces modèles se trouvèrent réinterprétés au début des années 1990. L'équilibre des forces paraissait alors s'effacer derrière une mondialisation accélérant les échanges de toutes natures. Les puissances occidentales se voyaient en charge d'une domination « bienveillante » : leurs valeurs politiques, leurs conceptions économiques, leurs opérations internationales « de police » devenaient références. Et la coopération internationale glissait vers un multilatéralisme toujours plus large, justifié par l'existence de biens communs humains, de plus en plus vastes. Ce confort de vainqueur n'a été que provisoire.

L'unité du monde, trop vite proclamée, s'est d'abord avérée à la fois vérité et illusion. Les facteurs d'ouverture des sociétés, qui donnent l'apparence du nivellement, étaient certes objectifs (multiplication des échanges commerciaux, circulation des images, des informations, des hommes...). Mais la diversité des histoires, des cultures demeurait, résistant à la séduisante dynamique de la mondialisation. L'ouverture des sociétés humaines peut pousser, au contraire, vers

un réflexe inverse de renfermement, avec ses multiples traductions : replis culturels, ethniques, identitaires, religieux, économiques, politiques... La dynamique mondialisante se voit donc de plus en plus opposer la réalité d'une diversité à la fois objective et revendiquée, à l'international mais aussi dans chaque société : la carte électorale française de 2017 a clairement témoigné de cette diversité, voire de cette division.

### ► **L'échec de l'Occident, l'essoufflement du multilatéral**

La crise de 2008 et les interminables soubresauts européens, instillent le doute sur la viabilité, à long terme, de méthodes proclamées définitives depuis 20 ans. Les valeurs dominantes ne le sont que tant que d'autres logiques politiques peinent à s'imposer. Or l'émergence de nouvelles puissances économiques lourdes change la donne. La Chine, l'Inde, la Russie, la Turquie et l'Iran par exemple, ont désormais tout loisir d'affirmer, sous les déclarations générales, leurs conceptions particulières de la démocratie et des droits de l'homme.

Quant à l'ordre international qu'annonçaient les opérations de l'Organisation des Nations unies (ONU), ou les interventions directes des puissances dominantes (c'est-à-dire occidentales), il s'est, au mieux, avéré illusoire. Dans des contextes très différents, les Balkans, l'Afrique des Grands Lacs, le Sahel, le Moyen-Orient et le monde arabe témoignent pour le moins de l'impuissance de ceux qui entendaient y montrer leurs savoir-faire et imposer leur ordre.

Les puissances jusqu'ici politiquement et militairement déterminantes – États-Unis, Europe – ont en 25 ans surtout démontré qu'elles n'avaient ni les concepts ni les moyens de leurs ambitions. Leurs concepts demeurent, en dépit des expériences coloniales, ceux des grandes guerres « clausewitziennes » ; et leurs moyens, à la fois massifs financièrement et humainement en réduction de long terme, ne correspondent pas aux présences de terrain exigées par la nécessaire reconstruction de sociétés politiques explosées.

Enfin, à la coopération internationale entre unités politiques, supposée vitale dans une dynamique de mondialisation, s'opposent de nombreux freins. Nourrie d'idéologie universaliste, elle tendait hier au multilatéralisme le plus élargi, de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) aux accords climatiques en passant par le statut de la Cour pénale internationale (CPI). Le temps de l'universel se fermerait-il ? Les accords commerciaux sont, au mieux, régionaux, et contestés ; l'ONU est plus souvent renvoyée à son ancien statut de champ d'affrontement des puissances ; la CPI voit sa légitimité – dans les faits jamais universelle – se réduire encore... Le temps des coopérations à la carte semble de retour, loin des intérêts communs de l'humanité.

### ►► **Une nouvelle géographie politique, de nouvelles géopolitiques**

Quelle carte du monde dresser aujourd'hui ? Face à la transnationalisation portée par la mondialisation des échanges et face aux crises, tout se passe comme si la géographie politique en revenait à un vieux dessin : la juxtaposition des États. Ces États qui sont – partout sauf peut-être dans telle partie d'Afrique – les plus proches structures d'identification politique face au vent agressif de la

mondialisation ; ils sont aussi le recours en cas de crise – économique, sanitaire, climatique, internationale – et, en particulier en Asie, les vecteurs du décollage économique et des recompositions régionales. Le monde actuel peut-il donc être cartographié en fonction des métamorphoses des puissances – définies par leur maîtrise de l'espace interne et leur capacité d'action externe, et leur raisonnement en termes d'aires de contrôle, d'influence, de stratégies ? Est-ce le retour de la géopolitique, mise en représentation des chocs de volontés dans l'espace ? La géographie des forces reprend-elle ses droits sur l'abstraction des communications qui prétendaient la déclasser ? Peut-être. Mais les puissances changent, dans leur poids et leur nature même.

► **Tout a changé dans le monde,  
hors la puissance qui change toujours...<sup>1</sup>**

On connaît les forces inégalées qui sont aujourd'hui celles des États-Unis. Force économique fouettée par la quasi-autosuffisance énergétique. Force d'attraction culturelle universelle. Force du dollar. Force diplomatique et militaire : les États-Unis sont toujours seuls à pouvoir projeter une puissance militaire décisive en tout point de la planète. Force technologique surtout, maîtrisant l'élaboration et les principaux vecteurs de la société de communication mondiale. On sait aussi les limites américaines – dont témoigne l'élection de Donald Trump. Doute sur soi : sur l'action internationale et sur les effets internes des stratégies économiques de ces dernières décennies. Dépendance, pour le soutien des déficits publics et de la monnaie, des acteurs extérieurs (Chine, Japon). Image dégradée dans le monde : après le *cow-boy* Bush et l'hésitant Obama, l'imprévisible Trump rassure peu alliés et partenaires. Caractère limité, enfin, de l'efficacité militaire américaine : si les États-Unis ont tout pour s'imposer dans l'événement-guerre, ils sont peu efficaces devant toute autre manifestation de violence – comme les autres États, mais sans doute plus que d'autres du fait de leur culture stratégique, culture de l'engagement brutal et décisif.

Puissance qui demeure centrale, référentielle, et qui le restera longtemps dans les zones décisives de la planète – avec au premier chef l'espace Pacifique –, les États-Unis ne sont cependant plus à eux seuls la puissance déterminante qu'ils paraissaient être voici 20 ans.

Autre pays symbolisant un retour paradoxal de la puissance : la Russie. À vrai dire, il s'agit plus pour Moscou de récupérer des cartes trop faibles hier en temps de gloire occidentale, de se saisir des opportunités fournies par les faiblesses et erreurs de l'adversaire, que d'affirmer un poids déterminant dans le monde. On connaît trop les faiblesses russes pour ériger Moscou en référence future des équilibres globaux. Faiblesses internes : une économie impuissante à sortir de la logique de rente (en mal d'investissements et de modernisation) ; un système en panne réduit à se servir des sanctions occidentales pour relancer ses productions. Faiblesses externes : une force diplomatique sans véritable partenariat ; un appareil militaire aux effets spectaculaires mais limités ; une importance économique sans commune mesure avec celle des unités susceptibles de peser véritablement sur les processus de développement ou de reconstruction (États-Unis, Chine,

1. « Tout a changé en Bretagne, hors les vagues qui changent toujours. » Chateaubriand, *Vie de Rancé*, Paris, Gallimard, coll. Folio, 1986, p. 123.

Europe). La Russie est aujourd'hui une puissance régionale au discours global – étant entendu que l'espace régional d'un pays qui couvre neuf fuseaux horaires est unique. La Russie a certes joué brillamment au Proche-Orient des failles et des fautes occidentales, mais quel rôle pourrait-elle y jouer demain, par exemple pour le relèvement d'États à terre ?

► **Inconnues asiatiques et européennes**

On est avec la Chine dans une tout autre configuration : une accumulation d'instruments de puissance dont on identifie encore mal la destination et la solidité. L'affirmation chinoise a été depuis deux décennies très impressionnante : économique, diplomatique, et aussi militaire – même si Pékin reste très loin des principales puissances militaires, elle est néanmoins désormais présente loin de son territoire, jusqu'aux marges de l'Afrique et de la Méditerranée. Surtout, le gigantesque plan d'ouverture (et d'investissement) vers l'ouest des Nouvelles routes de la soie impressionne par son ampleur géo-économique et géostratégique. En concevant une nouvelle pénétrante d'échanges, à la fois terrestre et maritime, depuis son territoire jusqu'aux ports de Méditerranée et du nord de l'Europe, Pékin affirme clairement une volonté de désenclavement stratégique.

L'interrogation porte dès lors non sur sa volonté, mais sur la pérennité de ses moyens. Si la Chine mettait réellement en place dans la durée les volumes financiers annoncés, elle pourrait devenir une puissance dominante dans une partie décisive du système international (Russie, Moyen-Orient, Méditerranée, Europe) avec des points d'appui plus anciens en Afrique. Mais les incertitudes restent lourdes : cohésion interne, stabilité du régime, dépendance vis-à-vis du système commercial mondial et de ses difficultés, capacité à infléchir son modèle de croissance, problèmes de stabilité régionaux (rapports avec le Japon, Taïwan, question coréenne, relations avec Washington dans le Pacifique). Il faut encore attendre, pour savoir quel poids Pékin pèsera sur les recompositions internationales à venir.

L'Inde accumule les armements, mais dans une logique géopolitique plus régionale que globale, même si elle entend développer ses relations de sécurité avec le sud-est asiatique et conforter ses relations économiques avec les Européens. Quant au Japon, il reste très dépendant de son histoire régionale et de ses liens avec Washington : il est peu probable que son considérable – bien que discret – investissement militaire puisse, à court terme, se transformer en un argument décisif au-delà de son espace Pacifique proche.

Reste l'Union européenne (UE). Tirillée entre une idéologie post-nationale, post-puissance et des revendications nationales renaissantes, affaiblie par sa « polycrise », il est peu vraisemblable qu'elle arrive, en tant que telle, à dépasser rapidement son état de puissance civile. D'où une double question : l'UE confortera-t-elle son poids économique ? Ses grands États pourront-ils s'entendre pour peser diplomatiquement, voire militairement, groupe réduit ou avant-garde susceptible d'entraîner les autres ? Double interrogation qui reste ouverte.

### ► **Un système polycentré et polymorphe**

Dans l'état présent de la scène internationale, aucune de ces puissances ne peut se prétendre structurante, ou n'a même – hors les États-Unis ou la Russie – la prétention de l'être. L'idée du retour de la puissance est donc paradoxale en ce qu'elle correspond au retour de puissances à la capacité régulatrice amoindrie. D'autant que celles qui se rêvent globales ne sont pas seules à manœuvrer. Moins le système international est tenu par la suprématie des « grands », et plus l'espace des puissances moyennes s'élargit dans des aires complexes. Arabie Saoudite, Turquie, Iran, Indonésie, Brésil, Afrique du Sud ou Nigeria, pour peu que leur stabilité et leur développement leur en donnent les moyens, pourraient demain peser lourd – régulant ou perturbant – dans leur propre espace naturel. L'affaiblissement des logiques centrales valorise les perturbateurs, peu menacés dans leurs avancées, qu'il s'agisse, dans des circonstances très différentes, de la Hongrie, de la Russie ou de l'Iran.

Les rêves d'ordonnement rationnel de la scène internationale laissent ainsi place à un entrecroisement complexe d'acteurs et de facteurs : dynamiques d'ouverture échappant encore largement au politique ; puissances lourdes à l'influence relative au niveau global ; puissances locales ou régionales potentiellement perturbatrices ; peut-être demain espaces « hors champ », enclos dans leurs combats locaux, comme peut-être certains espaces d'Afrique si les puissances extérieures traditionnellement intervenantes s'en détournent, par incompréhension ou lassitude. Retour des puissances peut-être, sans système central contraignant ; retour *an*-archique donc, et potentiellement impuissant – en tout état de cause peu enclin à s'attaquer aux problèmes globaux.

### ►► **Une transition, mais vers quoi ?**

Cette scène internationale qui combine la dynamique transnationale, l'action désordonnée de puissances sans dominance ni logique centrale, des coopérations à la carte, voire des espaces délaissés, est certes transitoire comme tout état humain, mais quelles voies ouvre-t-elle ? La réponse dépend d'abord des poids respectifs de trois facteurs, ou valeurs, de la manière dont ils s'articuleront, ou prévaudront l'un sur l'autre : la valeur *circulation* (transversalité des économies et des volontés citoyennes) ; la valeur *force* (limitée en raison de la surdétermination nucléaire, mais efficace dans des espaces et des dosages limités, dont le maniement du terrorisme ou celui de la cybermenace) ; et le facteur *idéologie* : mettant en scène les avenir possibles selon des schémas logiques et simplifiés, il peut bouleverser les rapports de forces purs.

### ► **Désordre aggravé ou gouvernance minimale**

Quels scénarios extrêmes laissent imaginer ces éléments ? La première hypothèse est celle d'un monde de désordres aggravés, avec la multiplication de tentations de renfermement, de clôture : déconstruction de pans de la mondialisation commerciale, contrôle accru d'États sur les communications, conflits dégénéralant dans des zones délaissées par les égoïsmes de puissances... Blocage également des constructions régionales : crise persistante de l'UE, démontage de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA),

effacement de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sous la pression chinoise, échec de l'Union économique eurasiatique (UEE), crise des grandes négociations internationales... La scène mondiale serait ainsi livrée à des logiques de puissance modérées par les déséquilibres de forces, et suprême-ment par le nucléaire – d'où d'ailleurs une incitation à une prolifération aggravée de ce nucléaire. Retour à la violence donc, globalement maîtrisée mais qu'il serait difficile de qualifier de violence accoucheuse. Le fantasme de l'*ordre*, tant manié par l'Occident, naufragerait pour un temps inconnu.

Un autre scénario mettrait en avant les facteurs raisonnables. La fureur du temps pousserait à la raison, avec un mixte de coopérations globales, régionales et sectorielles. L'anarchie menaçant les échanges communicationnels pousserait les acteurs publics et civils à s'entendre sur une gouvernance minimale évitant les plus grands dangers ; les structurations régionales se renforceraient, selon leurs logiques propres, diffusant leur stabilité alentour ; nulle cristallisation idéologique ne s'imposerait en bouleversant le champ des raisons politiques...

Un tel monde se fera attendre, les dynamiques présentes lui étant trop contraires ; mais il n'est pas fou d'en rêver. Pourquoi ne pas imaginer que ses initiateurs pourraient émerger du Vieux Continent et d'Asie ? Il ne s'agit pas d'ignorer la lourde puissance américaine. Mais la Chine, la Russie et l'Europe de l'Ouest ont intérêt, pour des raisons et avec des moyens divers, à ce qu'émerge un monde nouveau, ni *a-américain* ni *post-américain*, mais qui ne serait pas organisé autour des présupposés de l'Amérique d'un temps imprévisible. Ce rêve suppose certes que la Russie aille vers une stratégie plus apaisée et concertée avec ses partenaires européens ; que Pékin puisse maintenir sa stratégie de développement coopératif ; et que l'UE retrouve, à 27 ou recomposée autour de ses puissances diplomatiques et militaires, une efficacité nouvelle : celle de penser un monde où nations, États, forces n'ont pas disparu, hélas, devant le droit.

D. D.

## POUR EN SAVOIR PLUS

N. Baverez, *Danser sur un volcan. Espoirs et risques du XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Albin Michel, 2016.

M. Foucher, « L'Euro-Asie selon Pékin », *Politique étrangère*, vol. 82, n° 1, printemps 2017.

P. Lamy et N. Gnesotto, *Où va le monde ?*, Paris, Odile Jacob, 2017.

*Les Vingt-cinq prochaines années. L'avenir vu par les services de renseignement américains*, Paris, Les Arènes, 2017.