

Multilatéralisme : au-delà du slogan

Voilà bien des années que, dans *Ramses*¹ et d'autres écrits, je décris le système international comme multipolaire, hétérogène (politiquement et idéologiquement), global et complexe. À présent, deux pôles – les États-Unis et la Chine bien sûr – surplombent les autres en tous domaines. Tandis que l'identité du premier semble vaciller quelque peu, celle du second s'affirme de plus en plus agressivement. Difficile d'imaginer davantage l'hétérogénéité assumée entre les deux. La mondialisation n'en survit pas moins pour le moment, même si, comme on l'a vu, chacun est engagé dans la quête de l'indépendance maximale. Les deux États visent à préserver pour l'un, à acquérir pour l'autre, la position dominante. Mais tandis que l'un veut encore croire à la vocation universelle de l'idéologie occidentale (mais laquelle exactement ?), l'autre ne manifeste aucune prétention à exporter son « socialisme aux caractéristiques chinoises ».

États-Unis et Chine

Pour autant, je vois les deux comme des puissances impériales, pour paraphraser Raymond Aron². La première cherche, ouvertement depuis l'avènement du président Biden, à rassembler les démocraties dites libérales sous sa bannière : à savoir la plupart des États membres de l'Alliance atlantique (mais *quid* de la Turquie par exemple ?) et ceux de ce qu'on appelle maintenant le Quad (États-Unis, Inde, Japon et Australie) dans le cadre du nouveau concept géopolitique de l'Indo-Pacifique, au sein duquel la France a mieux qu'un strapontin eu égard à ses départements et territoires d'outre-mer et au poids non négligeable de ses armées (capacités de projection) et de sa diplomatie. Washington aimerait en incorporer d'autres, à commencer par la Corée du Sud, qui résiste.

La nouvelle puissance impériale, elle, ne fait pas de prosélytisme idéologique. Elle s'assure des débouchés par les Nouvelles routes de la soie et en occupant des positions géostratégiques comme des bases navales. Elle cherche à consolider ses accès en créant des dépendances, et en achetant des amitiés. Elle s'y est essayée en Europe même, avec un certain succès dans un premier temps, et n'a commencé à rencontrer des résistances visibles qu'à partir de l'été 2020.

Pour lâcher le grand mot, je dirai : *chacun cherche à renforcer ses zones d'influence, tout en souhaitant pour le moment préserver la mondialisation*. À la limite, on retrouverait des « blocs » comme au temps de la guerre froide, avec des zones d'influence cristallisées et une réduction considérable de l'intrication des chaînes de valeur. Mais la température n'est pas encore tombée si bas. Cela pourrait toutefois advenir en quelques années. Cette hypothèse est cependant d'autant moins certaine que la Chine a encore beaucoup de retards à rattraper, qu'elle ne manque pas de faiblesses (comme sur le plan démographique) et que, selon les experts, le président Xi Jinping ne manque pas d'opposition, comme ce fut le cas pour Mao

1. Depuis *Ramses* 2008.

2. R. Aron, *République impériale. Les États-Unis dans le monde (1945-1972)*, Paris, Calmann-Lévy, 1973. Voir également T. de Montbrial, « Le monde d'hier et de demain », discours prononcé à la conférence du 40^e anniversaire de l'Ifri, le 10 avril 2019, publié dans la revue *Politique étrangère*, numéro spécial, septembre 2020.

Zedong lui-même pendant le dernier tiers de son règne. Deux questions mériteraient de retenir davantage l'attention : dans quelle mesure le système économique chinois, politiquement très encadré, pourrait-il faire mieux, sur le long terme, que le capitalisme américain ? Et *quid* de la capacité comparative des deux systèmes à s'adapter à la contrainte environnementale ?

Russie : un nouveau jeu de puissance

Les États-Unis et la Chine ne sont pas les seuls à vouloir se constituer des zones d'influence. C'est évidemment le cas de la Russie. La rencontre de Poutine avec Biden à Genève, le 16 juin 2021, permet sans doute au premier de penser qu'il continue de disposer, au moins dans l'immédiat, d'une réelle liberté d'action en Europe, au Moyen-Orient ou en Afrique par exemple, en deçà des lignes rouges fixées par les Américains. Le maître du Kremlin n'attend rien de l'UE, dont la vision du monde extérieur est d'autant plus dominée par l'idéologie qu'elle n'est pas au clair sur sa propre identité. Sa politique de sanctions est largement inefficace, et même contreproductive. Poutine s'est donné les moyens juridiques de rester au pouvoir jusqu'en 2036 (il aura alors 84 ans), ce qui ne signifie pas nécessairement qu'il le fera. Surtout, il entend rester maître des horloges, pour autant que sa santé le lui permette.

Dans cette hypothèse, les chances semblent de son côté car, malgré des ratés, les *siloviki* ont les moyens d'anéantir ses oppositions, comme celle qui s'est construite autour d'Alexeï Navalny, même si en raison de la demande de Biden il ne peut se débarrasser aisément de cette personnalité hors du commun. Les mécanismes de la propagande sont bien huilés. Le complexe militaro-numérico-industriel³ fonctionne bien lui aussi, et bénéficie des asymétries propres à la cybersécurité.

On dit parfois que le régime n'a pas su donner une vision au peuple russe. Mais le fait est que la Russie, au bord de l'effondrement dans les années 1990, est redevenue une puissance avec laquelle il faut compter, reconnue comme telle par les États-Unis eux-mêmes. Sa politique extérieure, qui exploite au mieux divergences et contradictions des Occidentaux – y compris dans le domaine des sanctions –, vise d'abord à consolider une zone d'influence là où les intérêts russes sont perçus comme majeurs. C'est le cas en Crimée et, de façon moins radicale, en Géorgie ou au Donbass. D'où les manœuvres militaires, pour que les Occidentaux n'aient pas de doute à ce sujet, bien avant la rencontre de Genève. Moscou agit plus indirectement mais non moins clairement en mer Baltique ou, par d'autres moyens, en Moldavie par exemple. Dans le Caucase, Poutine s'est vengé des Arméniens qui avaient élu Nikol Pachinian en 2018, en favorisant la victoire de l'Azerbaïdjan au Haut-Karabagh, certes avec le soutien de la Turquie pourtant peu désirable de son point de vue. Mais c'est lui qui a fixé les termes de la paix et les troupes russes occupent maintenant le terrain. Cela n'a pas empêché, au contraire peut-être, Pachinian d'être réélu le 20 juin 2021. Quant à la Biélorussie, les Russes n'ont qu'à attendre le moment propice pour que se concrétise le rapprochement attendu de longue date entre les deux pays. La survie politique de Loukachenko dépend largement de Poutine, lequel n'a

3. Voir T. de Montbrial, « Perspectives », *Ramses 2021. Le grand basculement?*, Paris, Ifri/Dunod, 2020.

pas intérêt à ce que l'autocrate de Minsk soit remplacé dans des conditions où la transition risquerait de lui échapper.

Tout cela dit, la Russie de Poutine n'est pas l'URSS de Staline ni même celle de Brejnev, et une démocratie n'est pas plus une dictature qu'une démocratie. C'est un régime hybride dont la liberté d'action reste large, pourvu qu'il garde conscience des « lignes rouges » à ne pas franchir. Biden a rendu service à Poutine sur ce point, et certainement lui rend-il aussi service en cherchant à contenir la Chine. D'une certaine manière, Poutine et Biden sont devenus complices.

Le jeu de la Turquie

Autre exemple qui a retenu l'attention pendant l'année 2020-2021 : la Turquie d'Erdoğan. Celui-ci est probablement plus vulnérable chez lui que Poutine en Russie. L'histoire du xx^e siècle a laissé des traces dans la partie européenne de la Turquie et en Anatolie. Le kémalisme n'est pas tout à fait mort, et le rêve d'un AKP (Parti de la justice et du développement) qui aurait pu être aux musulmans ce qu'en Europe l'ancienne démocratie chrétienne fut aux catholiques, ne s'est pas complètement évanoui. Avec cela, l'économie n'est guère en bonne santé. Hanté par le coup d'État raté de 2016, Erdoğan continue d'épurer les retraités des armées, les professeurs des universités, et tout ce qu'il peut.

Ce qui ne l'empêche pas de saisir, comme Poutine, les opportunités extérieures, qu'il s'agisse d'accaparer une part du gâteau énergétique en Méditerranée orientale, d'exploiter les rivalités dans le Caucase ou en Libye, ou même de prendre pied en Afrique. Erdoğan défend ouvertement l'islam politique et n'hésite pas à intervenir avec véhémence dans les affaires intérieures des États européens comme l'Allemagne ou la France qui abritent d'importantes minorités turques (surtout l'Allemagne). Sans oublier son obsession des Kurdes, ses actions en Syrie ou en Irak. Après s'être senti très libre sous le mandat de Donald Trump, l'homme fort d'Ankara doit maintenant tenir compte d'un président américain qui ne veut pas trop d'ennuis de ce côté-là non plus.

Parmi les sujets qui fâchent figure justement la relation avec la Russie, et notamment les achats d'armes à un État toujours présenté par l'*establishment* de l'OTAN comme l'adversaire principal, alors qu'on ne se réfère encore qu'en pointillés à la Chine ou aux diverses formes de djihadisme. Mais le 46^e président des États-Unis a d'autres priorités qu'une réforme de l'OTAN qui obligerait à mettre les points sur les *i*, ce dont au fond personne ne veut dans l'immédiat, et le président Erdoğan n'a sans doute pas trop de soucis à se faire pourvu que, lui aussi, il garde le sens des limites. Quant à la relation entre la Turquie et la Russie, son cadre résulte de la géographie politique, et l'histoire nous renseigne sur ce qu'elle pourrait redevenir si les États-Unis cessaient complètement de s'y intéresser. S'agissant de l'UE et de la Turquie, la géographie politique leur impose de trouver des compromis, dans les limites toujours fixées par les intérêts supérieurs des États-Unis. Encore faudrait-il que l'Union ait une idée claire de ses propres intérêts.

Un système international encore assez fluide

Les développements qui précèdent suffisent pour affirmer que le système international reste encore assez fluide ou, si l'on préfère cette image, visqueux. Il peut

évoluer dans diverses directions et le chemin ne se révélera que progressivement. Malgré les intentions proclamées par les uns et les autres, le multilatéralisme traditionnel (la notion peut être interprétée de diverses manières⁴) pourrait bien ne jouer que marginalement dans la préparation du monde de demain, en dehors de quelques grandes situations-types comme le climat ou, on l'espère, la santé, c'est-à-dire des domaines qui préfigurent les « communs » d'une humanité qui devra apprendre à les identifier correctement et à les protéger si elle entend se perpétuer dans de bonnes conditions, ce qui n'est pas acquis.

Si le multilatéralisme ne joue plus par ailleurs qu'un rôle marginal ou formel dans les prochaines années, et si le système de l'ONU ne parvient pas à se réformer dans l'avenir prévisible comme il est hautement probable, la tentative pourrait être grande pour les États-Unis, la Chine, voire la Russie – en s'associant avec tel ou tel autre État en tant que de besoin – de former une sorte de directoire planétaire de fait, fondé sur le réalisme, de façon aussi à réduire le risque d'un accident susceptible d'enclencher une Troisième Guerre mondiale. Le très respecté amiral américain James Stavridis vient de publier un ouvrage dans lequel il imagine un scénario de ce genre en 2034, autour de Taïwan comme chacun l'aura compris⁵.

4. Voir T. de Montbrial, « Rivalités de puissance, idéologies et multilatéralisme », *Revue Défense nationale*, n° 838, mars 2021.

5. E. Ackerman et Admiral J. Stavridis, *2034: A Novel of The Next World War*, New York, Penguin Press, 2021.