

Puissances fluides, équilibres instables

Dominique David | Directeur exécutif de l'Institut français des relations internationales (Ifri).

Parler d'équilibre, c'est parler de forces, donc ici des puissances et de l'organisation de leurs rapports. Or, si la notion même de puissance évolue au fil des temps, elle connaît sans doute aujourd'hui une métamorphose particulière.

Nouvelles puissances ?

La complexité du système international qui s'ébauche depuis vingt ans situe de manière inédite le triptyque classique qui fonde la puissance : la masse, la concentration de moyens, la volonté de s'imposer. La puissance intégrale n'existe plus guère, qui dominait diplomatiquement, économiquement, culturellement, militairement, sans contestation sérieuse. L'unipolarité américaine, dont on pensait qu'elle suivrait la domination des puissances « totales » sur des mondes séparés, n'a vécu que quelques étés. Pour être remplacée par un processus de diffusion de la puissance, de relative « égalisation par la puissance » : plus de sources de puissance font plus d'acteurs puissants mais qui ne disposent que d'une puissance partielle : puissance locale, régionale ou puissance de spécialité, de niche ⁽¹⁾. L'ensemble des puissances se décrit aujourd'hui comme une gradation d'acteurs pesant plus ou moins dans tout ou partie du système international : les puissances sont sans conteste plus nombreuses aujourd'hui que dans le système bipolaire mais elles diffèrent aussi plus les unes des autres. Ajoutons que le « système de la puissance », qui la représentait et la légitimait hier, a disparu. On ne naît plus puissance, on le devient ; la puissance n'est plus réputée, elle se prouve, dans un monde irrespectueux des forts où de nombreux acteurs peuvent s'imposer, même fugitivement, aux dominants. Nul piédestal ne se propose aux forts comme au temps de la bipolarité qui avait réglé provisoirement la mise en scène des rapports de forces.

(1) Voir Thierry de Montbrial, Philippe Moreau Defarges (dir.) : *Ramses 2013*, Paris, Ifri-Dunod, 2012, partie 1 « Peut-on encore gouverner ? ».

Une pluripolarité désorganisée

Un tel monde nouveau n'est pas sans structure et il s'organise toujours autour d'une dynamique des pôles de force. La polarité se

conçoit ici comme une capacité d'influence, d'attraction, ou comme une capacité d'organiser, ou de désorganiser un milieu plus ou moins vaste. Mais le rapport entre les pôles n'est pas stable et, vu leur multiplicité, il est malaisément descriptible. Tout ce que nous savons du système international d'aujourd'hui, c'est qu'il forme système parce que les interdépendances y sont multiples, mais qu'il n'est ni unipolaire, ni bipolaire, ni multipolaire au sens d'une organisation convenue, reconnue, ni apolaire ou zéropolaire ⁽²⁾. On pourrait plutôt parler d'un monde pluripolaire, voire hystéropolaire, au regard de la multiplicité des pôles déjà émergés ou potentiels, et de la rapidité de leurs incarnations, fussent-elles évanescentes : un monde aplati (et non plat, stable), effervescent, où naissent et se cherchent des pôles de puissance aux ambitions et aux natures différentes, une sorte de magma volcanique où tentent de percer des acteurs neufs.

(2) L'expression « zéropolaire » a été utilisée par Simon Serfaty (voir RDN, janvier 2013, et plus récemment : *Un monde nouveau en manque d'Amérique*, Paris, Odile Jacob, 2014).

Polarité et perturbation

Dans ce contexte mouvant, comment s'identifient les joueurs majeurs, déterminants, des équilibres et déséquilibres internationaux ?

Si le monde de la puissance se diversifie, se complexifie, les pôles sont toujours inégaux et les puissances « classiques » n'ont pas disparu. Au premier rang de ces dernières figurent, et se détachent pour encore longtemps, les États-Unis. Les cartes dont ils disposent sont déterminantes : une monnaie qu'achète le monde entier en dépit de déficits abyssaux, une économie puissante qui rebondit sur une nouvelle ressource énergétique, un dynamisme technologique remarquable qui leur donne un large contrôle de la modernité des autres acteurs (en particulier dans le domaine informationnel), une force militaire qui, si elle n'est pas toute-puissante, couvre de manière pour l'heure inégalable les hypothèses d'engagement... Que les États-Unis aient, après vingt ans de gloire et d'échecs, l'allure d'une puissance entravée, quelque peu velléitaire, hésitant sur ses priorités géopolitiques, n'efface pas le fait qu'ils sont seuls, et pour longtemps encore, à aligner autant de critères de puissance. Et c'est ce qui les oppose aux autres « anciennes » puissances – qui ne sont pas hors jeu mais n'interviennent que dans une part plus limitée de ce jeu – ainsi qu'aux puissances émergentes dont les facteurs de force sont loin d'être stabilisés.

Le seul acteur qui pourrait aujourd'hui jouer dans la même catégorie de puissance est l'Union européenne. Elle a la richesse, la stabilité, la diversité des moyens, l'espace, la population qui, regroupés dans une stratégie, lui permettraient de s'affirmer comme puissance majeure. Mais elle est éloignée d'une telle stratégie à la fois par

une conjonction de crises et par une incapacité de fond à concevoir une posture de puissance. Il n'y a pas aujourd'hui d'accord entre Européens sur ce que doit être l'Union européenne en tant que corps politique confronté aux autres. Les Européens divergent entre eux sur la conception même de l'organisation du monde et sur la place qu'ils pourraient y occuper.

Ailleurs, les pôles d'accumulation de puissance se caractérisent par deux dimensions majeures.

La capacité, ou la volonté, tout d'abord, de perturber. Les pays émergents ont intérêt à changer ou à révolutionner (avec des stratégies *soft* ou *hard*) le monde tel qu'il existe. Un intérêt qui se manifeste pour l'heure avec une efficacité limitée, mais déjà visible, dans l'OMC, à l'ONU, face au Tribunal pénal international, voire dans les crises concrètes, avec l'Iran ou la Syrie par exemple. C'est cette stratégie de perturbation que met en œuvre, de toute évidence, la Russie actuelle. Cette Russie réémergente ne peut cultiver aucune illusion sur sa capacité à défier globalement les puissances dites occidentales, et surtout la première d'entre elles, les États-Unis. Mais elle peut agir localement et sur des segments qui maximisent l'effet de ses moyens (lesquels demeurent fort limités même dans le domaine militaire, en dépit de rebonds budgétaires qui n'impressionnent qu'au regard de la débandade précédente). Avec des moyens modestes, Moscou prouve qu'elle peut détraquer la mécanique diplomatique des autres (Syrie) ou faire voler en éclats un consensus de stabilité régionale (Ukraine). Un jeu dangereux, même et surtout pour elle dans ce dernier cas, mais qui démontre sa capacité à ne pas accepter un rapport de forces et des règles, dont elle estime (sans doute à juste titre) qu'ils la desservent.

La deuxième caractéristique de ces pôles d'accumulation de puissance non alignés est la fluidité. La capacité d'accumulation est ici, pour le moment, indissociable de la vitesse potentielle de la perte. C'est clair pour la Russie : qui pourrait décrire la posture russe ou l'état de la Russie, économique, diplomatique ou même moral, dans quelques années, avec les conséquences de l'actuelle crise ukrainienne ? Et si l'on considère sérieusement les « nouveaux monstres » en gestation, ce qui frappe est surtout notre ignorance... Le relèvement chinois est spectaculaire depuis trois décennies mais qui pourrait décrire la puissance de la Chine dans vingt ans ; qui jurerait qu'elle surmontera les énormes difficultés économiques, sociales, politiques qui lui font face ? Qui pourrait décrire la surface ou l'espace d'application de sa puissance future ? Qui pourrait le faire pour l'Inde ? Un Iran réintégré dans le jeu international pourrait être une puissance régionale décisive. Mais qui en jurera, dans une région soumise à tant de facteurs contradictoires ? Qui s'engagera sur la stabilité future de l'autre grande puissance régionale possible, la Turquie ? Dans le contexte actuel, il serait hasardeux de confondre la description des éléments de la puissance avec l'exercice de la puissance.

La rapidité des émergences, croisée à l'incertitude sur leur force et leur durabilité, dessine ainsi un dispositif actif et instable. La disposition de moyens, même limités, qui permettent d'intervenir dans un système dérégulé peut certes pousser les puissances en devenir à l'action. Et cette action peut être durablement perturbatrice. Mais elle ne garantit ni la transformation de cette capacité de perturbation en puissance dans la durée, ni – encore moins – la possibilité de créer un nouveau code de conduite pour un nouveau système de la puissance à l'échelle du monde.

Entre équilibre global et concerts nouveaux

Dans ce qui paraît garantir un enchaînement de déséquilibres, comment parler encore d'équilibres internationaux ? Le monde de la puissance traditionnelle n'est jamais complètement stable : il est toujours celui de la compétition, des affirmations successives. Mais globalement il peut rester assez prévisible si les équilibres s'y succèdent sans trop de heurts. Aujourd'hui, les glissements de puissance semblent particulièrement évolutifs, difficiles à prévoir. Il est sans doute trop tôt pour élaborer une grille de lecture de l'ensemble des tendances à l'œuvre, et pour penser une institutionnalisation qui corresponde à l'état présent du monde. Il nous faudra sans doute, pour un temps indéterminé, nous contenter de montages institutionnels partiels, mous, aux lieux et places de la multipolarité sagement organisée dont nous rêvions dans les années 1990.

Au niveau le plus général, il existe bien, et perdurera, un équilibre de fait, basé sur un nucléaire dont la prolifération est relativement maîtrisée – d'où l'importance actuelle de l'affaire iranienne – et sur de lourdes inégalités militaires classiques, qui jouent en faveur des anciennes puissances. Ces inégalités ne leur donnent pas la maîtrise de tous les types d'opérations militaires mais une prééminence qui interdit les hypothèses de conflits interétatiques les plus graves. C'est sans doute cet équilibre global qui freine les ardeurs guerrières à l'Est de l'Europe ou en Asie de l'Est, où pourraient être engagées les puissances majeures : en cela au moins, 2014 n'est pas l'écho de 1914.

En dessous d'un niveau dit global, parce qu'engageant potentiellement les puissances qui demeurent majeures, les rivalités d'États s'organiseront sans doute dans des jeux d'équilibres/déséquilibres régionaux, qu'on devra gérer le plus rationnellement possible. Si la dynamique d'émergence ou d'effacement des puissances reste très active, nul gel institutionnel ne pourra se plaquer sur elle pour la stabiliser. Il est vraisemblable que le modèle OSCE, qui domine depuis plus de vingt ans nos réflexions sur l'organisation régionale – et qui a tenté de s'exporter en Afrique ou autour de la Méditerranée – cédera provisoirement la place à une interprétation moderne d'équilibrages, style Congrès de Vienne, avec donc un retour à un jeu de puissances assez classique. L'OSCE n'a-t-elle pas quasiment disparu dans la crise ukrainienne ? Et ne compte-t-on pas d'abord sur l'entente entre des pays comme la Russie,

l'Allemagne, la France, la Pologne, voire les États-Unis, pour sortir de cette crise dans un espace où, pourtant, les institutions multilatérales susceptibles d'agir étaient nombreuses (ONU, UE, OSCE, Conseil de l'Europe, etc.) ?

Gouvernance ?

Est-ce dramatique ? Pas nécessairement. Est-ce transitoire ? On peut l'espérer, mais nul ne le sait. On a pu rêver hier d'un gouvernement du système international – non tant d'un gouvernement du monde que d'un système institutionnel régulateur, relativement centralisé et consensuel – mais le terme de gouvernance, dans son imprécision, rendra mieux compte, demain, de la complexité des logiques d'équilibres. À charge pour nous, anciennes puissances aux moyens désormais limités par cette complexité et une relative désorganisation du monde, de nous focaliser sur les espaces dont la déstabilisation pourrait nous poser de graves problèmes, et de faire converger nos moyens économiques et militaires pour la pacification et l'organisation de ces régions. En nous appuyant, ou non, sur les pays à la puissance émergente dont nous estimerions qu'ils constituent de bons multiplicateurs de notre stratégie.

Il y a peu de chance que le paysage stratégique se clarifie vraiment, nous autorisant des grilles d'analyse simples avant, disons, quinze ans. Pour s'y mouvoir et y survivre, il nous faudra recourir à des instruments souples, adaptables rapidement à un monde mouvant. Rassurons-nous, ce dernier échappe, dans sa logique politique, à tous : mais est-ce rassurant ?