

# L'ordre libéral international a-t-il un avenir ?

G. John IKENBERRY

| Princeton University.

Note préliminaire : Issu d'une conférence donnée le 19 février 2024, cet article a été traduit par Bérengère Viennot.

L'idée que l'ordre libéral international est en péril est largement partagée. Crises et désordres sont les mots d'ordre de la politique mondiale actuelle, et l'ordre mondial est à la croisée des chemins. En ce moment historique on peut imaginer plusieurs sortes d'avenirs, allant d'une coexistence stable entre les grandes puissances d'un système multipolaire à un chapelet de catastrophes politiques, sécuritaires, technologiques et environnementales menaçant l'humanité.

L'ordre international suscite des interrogations fondamentales qui se font de plus en plus pressantes. Quelles sources pour un ordre stable au XXI<sup>e</sup> siècle ? La démocratie libérale peut-elle se réimposer ? La démocratie et le capitalisme peuvent-ils trouver un nouvel équilibre ? La Chine et les États-Unis peuvent-ils trouver un terrain favorable à une compétition pacifique dans un ordre mondial stable ? Et surtout, quel avenir pour l'internationalisme libéral ? Par internationalisme libéral, j'entends l'organisation coopérative du système mondial, dirigée par une coalition composée des principales démocraties libérales. La guerre en Ukraine et la violence au Moyen-Orient sont-elles un signe de la fin de cet ordre démocratique libéral, ou préparent-elles son retour ?

Je veux répondre à ces questions sous l'angle d'une vision à long terme. L'histoire de l'ordre libéral international est davantage une affaire de luttes que de victoires. L'ordre libéral n'a pas commencé en 1989 avec la fin de la guerre froide, ni même en 1945 à la fin de la Seconde Guerre mondiale. C'est une lutte politique plus ancienne qui remonte au XVIII<sup>e</sup> siècle et à l'âge des révolutions démocratiques. C'est une trajectoire jalonnée de hauts et de bas qui s'étale sur 250 ans et a connu des âges d'or et des crises aiguës. Certains moments se sont joués dans un mouchoir de poche. À l'arrière-plan, il y a eu des crises profondes assorties de « projets de modernité » alternatifs, tout particulièrement au XX<sup>e</sup> siècle avec la montée du communisme soviétique et du fascisme allemand.

Il est important de se rappeler qu'au cours des années 1930 et 1940, la démocratie a vécu un moment d'extinction. J'ai été profondément influencé par le livre

de mon compatriote historien Ira Katznelson, *Desolation and Enlightenment* (2003), relatant l'histoire des penseurs libéraux des années 1940 qui vécurent un extraordinaire bouleversement historique au niveau mondial. Pensez à l'enchaînement de catastrophes de cette période : la Grande Dépression, la montée du totalitarisme et du fascisme, l'avènement de la guerre totale, la *Shoah* et enfin le largage de deux bombes atomiques. Katznelson explore comment les libéraux de cette époque ont cherché des moyens d'avancer. Contraints de repenser le « projet libéral », ils s'y sont attelés. Ces bouleversements ont conduit à une période de renouveau et de réinvention. Il me semble que si ça a été possible à ce moment-là, cela devrait l'être encore aujourd'hui.

### Trois crises mondiales

Nous traversons une série de bouleversements mondiaux profondément déstabilisants. Trois d'entre eux sont particulièrement profonds et tentaculaires, et leur concomitance représente une menace pour la démocratie libérale et l'internationalisme libéral.

Tout d'abord, il y a ce que l'on peut appeler la crise de la géopolitique, que certains analystes appellent le « retour de la politique des grandes puissances ». Il s'agit de la crise déclenchée à l'échelle du monde lorsque les principaux États deviennent dominants puis déclinent et se disputent l'hégémonie tant à l'intérieur qu'entre les différentes régions du monde. La crise de la géopolitique n'est pas nouvelle ; elle est aussi ancienne que les relations internationales. À chaque époque de l'histoire, la distribution des pouvoirs n'a cessé de se modifier. De grandes puissances se sont dressées pour contester le vieil ordre du monde et d'autres, plus anciennes, perdant leur statut dominant, ont lutté pour ne pas perdre leur influence. Aujourd'hui, on assiste à ce type de déplacement de puissance au niveau mondial avec l'émergence de la Chine et d'autres États non-occidentaux. Les États-Unis et leurs alliés cherchent à protéger l'ordre international qu'ils ont construit et dirigé pendant quatre-vingts ans, tandis que la Chine et le Sud global émergents cherchent à acquérir des positions d'autorité à l'intérieur de cet ordre mondial changeant. Il est possible que la Chine cherche à renverser le système mondial actuel de règles et d'institutions. Il est plus probable qu'elle choisisse avec soin ses cibles pour construire un ordre révisionniste. Cependant, la conséquence des changements de dynamiques de pouvoir et de l'arrivée de compétiteurs non-occidentaux est une lutte entre grandes puissances au sujet des normes et des arrangements fondateurs de l'ordre mondial.

D'une perspective historique, la Chine est à la fois plus et moins un défi aux grandes puissances que par le passé. Plus, parce qu'au cours de l'époque contemporaine les transitions de pouvoir qui ont ébranlé le système mondial ont été largement occidentales, et principalement européennes. La France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la Russie et les États-Unis en étaient les protagonistes. Avec

la Chine émerge une nouvelle puissance hors de ce grand système occidental. À l'exception de l'agrandissement impérial régional du Japon au mitan du XX<sup>e</sup> siècle, c'est la première puissance asiatique en position d'ébranler la structure de pouvoir mondial. C'est également une puissance émergente qui apporte le socialisme d'État et les principes d'un régime antilibéral dans la contestation des règles et des institutions mondiales. Moins, car d'un autre côté la Chine est profondément ancrée dans l'économie mondiale et, ce qui ne manque pas d'ironie, sa richesse et sa puissance croissantes sont intimement liées au commerce et à l'investissement au sein du système capitaliste centré sur l'Occident. Il ne convient peut-être pas d'en interpréter les conséquences comme les prémices d'une nouvelle guerre froide, mais comme un système de grandes puissances où l'orientation de base de la modernité reste à déterminer.

La deuxième crise mondiale est ce que nous pourrions appeler la crise de la modernité. Elle implique l'intensification de l'interdépendance économique, sécuritaire et environnementale. Les révolutions technologiques, la modernité industrielle et les modifications environnementales à l'échelle de la planète sont en train de créer des changements inédits dans le fonctionnement des sociétés. Le changement climatique, le plus spectaculaire et dont la portée est potentiellement la plus considérable, est en train d'infliger des changements irréversibles à la biosphère où évolue la vie humaine. Ces changements environnementaux interagissent fortement avec les systèmes politiques et sociaux entre les pays et au sein de chacun d'eux. L'agriculture, les migrations, le développement économique, la paix civile et les capacités de l'État sont tous confrontés à de nouvelles difficultés dues au changement climatique. Les révolutions technologiques modifient également les paramètres de base de la société moderne. L'intelligence artificielle (IA), la bio-ingénierie, les armes de destruction massive – toutes les technologies de progrès et de destruction – intensifient les enjeux de la politique mondiale, forçant les États à inventer de nouvelles formes de coopération scientifique et politique, alors même que celles-ci rivalisent à l'intérieur de l'univers des anciennes grandes puissances.

Enfin, il y a la crise de la démocratie libérale. L'ordre libéral international a été construit, reconstruit et diffusé au cours des deux derniers siècles sur les fondements de la démocratie libérale. Les États libéraux occidentaux étaient le noyau dur de cet ordre. Aujourd'hui la démocratie libérale, à la fois en Occident et ailleurs, est néanmoins confrontée à des défis nouveaux et dangereux. À l'intérieur des États-Unis et d'autres démocraties, le vieux cadre du capitalisme libéral d'après-guerre s'est brisé. Les coalitions du capital et du travail moteurs de croissance se sont délitées et les compromis de classe sont mis à l'épreuve par des inégalités économiques croissantes, la mondialisation et les bouleversements technologiques. En chemin, le vieil ordre politique centriste – de centre-droit et de centre-gauche – s'est érodé. Aux États-Unis, la conséquence est une intensification de la polarisation des deux partis politiques et la montée des politiques extrémistes à droite. La gouvernance elle-même a été remise en question.

Il existe également des sources d'inquiétude plus profondes concernant l'avenir de la démocratie libérale. Les valeurs des Lumières qui forment les fondations de la tendance libérale se sont affaiblies à l'heure des réseaux sociaux et des *fake news*. Les caractéristiques de base du libéralisme moderne : l'ouverture, l'État de droit, la liberté d'expression, la rationalité, la science et la société civile, ne sont pas aussi fermement arrimées que lors des périodes antérieures. L'avènement de l'IA et de l'apprentissage automatique (*machine learning*) soulève des questions profondes sur l'intelligence humaine et l'imaginaire humaniste. À mesure que ces valeurs et hypothèses fondatrices s'affaiblissent, les opportunités pour les tenants de l'illibéralisme et de l'antilibéralisme se renforcent.

Dans l'ensemble, la « demande » d'internationalisme libéral et de coopération mondiale a augmenté, mais « l'offre » semble avoir décliné. Il est utile de regarder de plus près les idées et la logique derrière les grands moments et les réussites de la coopération internationale libérale.

### **Les idées et la logique de l'internationalisme libéral**

Les États libéraux démocratiques ont apporté à leurs idées et à leurs programmes pour l'ordre mondial un ensemble de convictions. Premièrement, l'idée d'ouverture. Le commerce et les échanges sont considérés comme essentiels et comme une source de croissance stable pour les sociétés modernes. L'attraction du commerce et de la spécialisation tourne les sociétés commerçantes vers l'extérieur, ouverture soutenue par les habitants de ces sociétés – les capitalistes et les travailleurs qualifiés par exemple – qui bénéficient des échanges. Deuxièmement, dans des conditions d'interdépendance économique, sécuritaire et environnementale croissante, les démocraties libérales (ainsi que d'autres États dans le système mondial) ont toujours plus de raisons de coordonner leurs politiques. Troisièmement, les démocraties libérales sont uniques – au moins dans une certaine mesure – en tant qu'États à l'intérieur du système mondial. Elles ont des valeurs particulières, des intérêts et des compétences distinctes qui les incitent à travailler ensemble. Elles sont plus susceptibles de se faire mutuellement confiance et de considérer que leurs intérêts et politiques sont légitimes. Quatrièmement, les règles et les institutions facilitent la coopération, tout particulièrement au sein des démocraties libérales, mais aussi dans un sens plus large. Les alliances de sécurité, les institutions, régimes et accords multilatéraux, les organisations internationales et d'autres institutions intergouvernementales sont des instruments et des mécanismes critiques pour les démocraties libérales qui cherchent à façonner l'environnement dans lequel elles agissent. Comme l'ont avancé des générations de partisans de l'internationalisme libéral, ces quatre logiques de l'ordre libéral ont tendance à se renforcer mutuellement.

L'idée de construire un ordre international autour de règles et d'institutions n'est pas l'apanage des libéraux occidentaux, ni de l'ère moderne, mais les

internationalistes libéraux l'ont placé au centre de leur vision. Les règles et les principes (ancrés dans les institutions intergouvernementales) façonnent la manière dont les États dirigent leurs affaires, ce qui encourage la coopération. C'est ce que le philosophe britannique Jeremy Bentham affirma dans son essai de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle <sup>(1)</sup>, lorsqu'il introduisit le terme « international. » Il expliquait que les lois régissant les nations et leurs interactions avaient besoin d'une nouvelle cohérence et d'une fondation philosophique pour gouverner les « transactions mutuelles des souverains ». Il ne s'agissait pas d'une vision d'un gouvernement mondial, mais de règles et d'institutions facilitant des relations stables entre les États. C'est l'idée exposée par Montesquieu lorsqu'il avance que le droit international est « naturellement fondé sur ce principe : que les diverses nations doivent se faire, dans la paix, le plus de bien, et, dans la guerre, le moins de mal qu'il est possible, sans nuire à leurs véritables intérêts ».

Les démocraties libérales affirment que les caractéristiques de leurs régimes leur permettent, dans diverses conditions, de construire un ordre politique qui réduise – voire élimine – les effets réalistes de l'anarchie. La version la plus solide de cette revendication est la « théorie de la paix démocratique », elle-même un ensemble de revendications théoriques et historiques concernant les capacités uniques des États libéraux à construire des relations pacifiques et coopératives. Le XX<sup>e</sup> siècle offre des preuves spectaculaires de ce type de construction d'ordre libéral. Après la Seconde Guerre mondiale, dans l'ombre de la guerre froide, les États-Unis, leurs alliés et leurs partenaires établirent un système complexe et étendu de coopération institutionnelle qui perdure encore aujourd'hui. De grandes modifications dans la distribution des pouvoirs sont advenues depuis 1945, mais la coopération démocratique demeure au cœur du système mondial. Cette vision explique pourquoi les règles et les institutions sont omniprésentes dans le système international moderne – parce qu'elles fonctionnent. Elles facilitent la coopération entre États et leur permettent de récolter les fruits du commerce dans un ordre international ouvert.

Les démocraties libérales sont à l'origine d'une tradition de construction d'un ordre dont les idées et les programmes ont évolué à mesure que la modernisation et l'interdépendance façonnaient et refaçonnaient les sociétés libérales et le monde qui les entourait. L'objectif essentiel des démocraties libérales est resté remarquablement constant au cours des deux derniers siècles – créer un environnement ou un écosystème coopératif dans lequel des États libéraux peuvent gérer l'interdépendance, équilibrer leurs valeurs et leurs principes contradictoires et construire un ordre international qui serait une « troisième voie », c'est-à-dire ni une anarchie extrême, ni une hiérarchie extrême. Apprendre, s'adapter, réformer et résoudre les problèmes – telle est la devise de l'internationalisme libéral. On voit ces idées et ces logiques à l'œuvre dans l'après-guerre.

<sup>(1)</sup> NDT : *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, 1789 (<https://www.earlymoderntexts.com/>).

## L'émergence de l'ordre libéral international d'après-guerre

Après 1945, les États-Unis et d'autres États moteurs ont rebâti le monde ravagé par la guerre en instaurant un système d'institutions et de régimes multilatéraux. Ce fut une sorte de « *big bang* » des institutions internationales. Entre 1944 et 1952, la plus grande partie des institutions internationales qui définissent le système moderne de gouvernance globale a été mise en place – les Nations unies, les institutions de Bretton Woods, le *GATT* (future Organisation mondiale du commerce, OMC), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et tout l'éventail des organisations économiques et sécuritaires. Après les destructions de la Seconde Guerre mondiale et les bouleversements économiques et politiques de la période d'entre-deux-guerres, le monde était dépourvu de système efficace pour gérer les relations internationales. L'ordre ancien, qui remontait au Traité de Versailles de 1919 et à la Société des Nations (SDN), avait été détruit et discrédité. Le vieil ordre mondial dirigé par l'Europe s'était effondré et une nouvelle distribution des puissances mondiales s'était imposée. C'est ce vide que comblèrent les États-Unis et la Grande-Bretagne, brandissant un programme ambitieux visant à créer un ordre *post-guerre* autour d'un système d'institutions économiques, politiques et sécuritaires multilatérales. Le résultat fut un système étendu de règles, de régimes et d'organisations ancré dans les Nations unies tout juste créées ; ce que nous appelons aujourd'hui l'ordre international libéral dirigé par les États-Unis.

Ce système d'institutions multilatérales n'est pas né du jour au lendemain et ne reflétait pas une vision ou un programme uniques. Contrairement aux accords de 1815 et de 1919, l'ordre *post-1945* n'est pas né d'une grande conférence d'après-guerre. Il a été monté en plusieurs fois sous l'égide des États-Unis, souvent conduit par la nécessité pratique de mettre en place des relations efficaces en matière d'économie et de sécurité. Les problèmes posés par la reconstruction étaient sans précédent : comment assurer le rétablissement économique de l'Europe, réintégrer l'Allemagne et le Japon, organiser un système de commerce et d'investissement, reconstruire la démocratie capitaliste nationale, renégocier les liens de sécurité entre les États-Unis et d'autres démocraties libérales, établir des relations de travail avec l'Union soviétique et concevoir l'ONU de manière à éviter une nouvelle guerre entre grandes puissances. Jamais la construction d'un nouvel ordre mondial n'avait été si intimidant et difficile. De ces impératifs à la fois nobles et pragmatiques, une nouvelle forme d'ordre international – libéral, multilatéral et lié à l'hégémonie américaine – prit forme.

Deux impératifs orientaient les efforts de reconstruction de l'ordre mondial. D'abord, il s'agissait de bâtir un nouvel ensemble de relations entre les démocraties industrielles avancées. L'objectif était de résoudre les problèmes de l'effondrement de l'économie mondiale de l'entre-deux-guerres et de gérer les menaces mercantilistes et géopolitiques auxquelles la démocratie libérale était confrontée. C'était la vision de l'ordre tel qu'il était articulé dans la Charte de l'Atlantique et l'appel de

Franklin Delano Roosevelt (FDR) à la création des Nations unies. L'idée consistait à unir les démocraties libérales et à « domestiquer » leurs interactions par le biais d'un système complexe d'institutions multilatérales, de relations intergouvernementales et de gestion commune du système occidental et de l'économie mondiale. La sécurité et la stabilité en Occident étaient considérées comme intrinsèquement liées à tout un éventail d'institutions – les Nations unies et les Accords de Bretton Woods. Le second impératif, en réaction à la détérioration des relations avec l'Union soviétique, conduisit à l'élaboration d'une coalition menée par l'Occident pour contenir l'URSS. Au passage, la construction de l'ordre libéral se trouva liée à une lutte bipolaire émergente entre l'Occident et le communisme soviétique, ce que le président Harry Truman qualifia de lutte entre « deux styles de vie alternatifs ». La logique d'équilibre, de dissuasion et d'endiguement devint le pilier de l'effort américain de construction et de défense d'un « monde libre » défini par ses valeurs libérales.

Le nouvel ordre mené par les États-Unis finit par prendre la forme d'un « système » de règles et d'institutions mondiales dirigées par l'Occident. Il ne s'agissait pas simplement d'un consortium décentralisé fait d'accords multilatéraux, où chacun avait ses propres objectifs et circonscriptions, mais d'un système complexe, organisé autour d'un assortiment plutôt cohérent de principes et de visions. On peut plutôt le voir comme un ensemble de « plateformes et de cadres » visant à permettre aux États de coopérer afin d'y puiser un bénéfice mutuel, organisé autour d'institutions, de partenariats, d'États clients, d'alliances, de réciprocité diffuse et de marchés stratégiques entre les États-Unis, l'Europe occidentale et la plus grande communauté des États. Il associait toute une variété de logiques, fusionnait l'internationalisme libéral, la sécurité nationale, la politique de la force, le commerce et les marchés ouverts, ainsi que le *leadership* hégémonique des États-Unis. Cet ordre international offrait à ses acteurs des « biens » divers – la sécurité, l'accès au marché auxquels s'ajoutent des plateformes et des outils multilatéraux permettant aux États de gérer leur interdépendance. Il s'agissait là de l'objectif essentiel de la vision internationaliste libérale : la création d'un environnement ou d'un écosystème coopératif dans lequel les États – à commencer par les démocraties libérales – peuvent échanger et développer, se défendre et assurer les droits et la protection de leurs peuples.

Cet ordre international libéral, sorte de « troisième voie », est unique dans l'histoire du monde. Autrefois, l'ordre international s'organisait plutôt autour de divers équilibres des pouvoirs et des empires. Inspiré d'une longue lignée d'idées et de projets hérités des générations précédentes, l'ordre libéral est conçu comme un juste milieu entre ces alternatives anarchiques et hiérarchiques. L'élément unificateur en était la croyance héritée des Lumières selon laquelle un « monde moderne » était en train de naître et que grâce à la raison, à la science et à l'intérêt personnel éclairé, les sociétés – en particulier les sociétés démocratiques libérales – pourraient bâtir des ordres politiques qui feraient progresser la condition humaine. De nouvelles formes de coopération internationale sont à la fois possibles et nécessaires. Les

institutions et les ordres politiques peuvent être conçus pour protéger et faire progresser le style de vie démocratique et libéral. L'ordre international peut servir pour la guerre et la compétition sécuritaire, mais aussi pour la résolution collective de problèmes.

Le multilatéralisme a émergé comme un outil utilisé par les États pour gérer les problèmes de pouvoir et d'interdépendance. La logique est simple : la nécessité d'une coordination multilatérale des politiques croît au même rythme que l'économie, la sécurité et l'interdépendance mondiales. Plus les États sont interconnectés, plus ils sont interdépendants. Coordonner les politiques n'entraîne pas de restrictions d'autonomie et les bénéfices de la coordination l'emportent largement sur les coûts à mesure que l'interdépendance s'intensifie. Telle est la logique fréquemment invoquée par les dirigeants d'après-guerre pour justifier l'existence d'une multitude d'institutions multinationales servant à gérer l'interdépendance dans divers domaines politiques. FDR l'évoque dans son appel aux délégués confrontés aux problèmes financiers et monétaires d'après-guerre lors de la Conférence de Bretton Woods de juillet 1944. Le commerce et les investissements transfrontaliers pouvaient générer de grands bénéfices, mais il convenait de protéger les économies nationales des conséquences des actions économiques prises de façon unilatérale par des États irresponsables.

### **Les fondations mouvantes de l'ordre libéral international**

Cinq facteurs sous-jacents ont généré des conditions favorables à la construction de l'ordre multilatéral libéral d'après-guerre : tous, se sont affaiblis ou ont décliné ces dernières années. Tout d'abord une économie politique mondiale ouverte était profondément dans l'intérêt des États-Unis. Lorsqu'ils devinrent une puissance mondiale dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, ils furent confrontés à un monde d'empires, de blocs et de sphères d'influence. Le monde eurasiatique était sous le contrôle ou la menace de puissances impérialistes – l'Allemagne, le Japon et l'URSS –, et la Grande-Bretagne contrôlait un vaste empire et un système de préférence impérial. La grande question discutée par les stratèges américains avant et pendant la Seconde Guerre mondiale consista à se demander si les États-Unis pouvaient exister dans un monde d'empires. La réponse était clairement « non » – l'intérêt à long terme des États-Unis était de vivre dans un monde ouvert où ils auraient accès au commerce et aux ressources dans le monde industriel et en développement. À l'issue du conflit mondial, le pays devenu la plus grande et la plus productive économie du monde – avec, par conséquent, un intérêt absolu dans un système de commerce ouvert – était en position de penser en termes hégémoniques, c'est-à-dire de chercher à faire avancer son intérêt national en œuvrant à façonner la logique et les caractéristiques de l'ordre mondial d'après-guerre.

Cette logique hégémonique incita les États-Unis à investir dans l'élaboration d'un système sophistiqué de règles et d'institutions dans le domaine du commerce,

de la finance et des relations monétaires, ainsi que dans des partenariats politiques et sécuritaires. Sans hésiter à protéger leurs intérêts économiques nationaux, ils ouvrirent leur économie sur une base réciproque et négocièrent des régimes multilatéraux afin de promouvoir le commerce au sein du système. Les États-Unis se considéraient comme un « hégémon libéral » œuvrant pour un système qui protégerait et promouvoir les intérêts des démocraties libérales, parrainant des cycles de libéralisation des échanges, gérant des conflits économiques et défendant un ensemble de principes libéraux qui donneraient naissance à un ordre coopératif centré sur l'Occident.

Depuis une dizaine d'années, les États-Unis semblent moins désireux ou moins capables de jouer ce rôle hégémonique. La raison en est en partie structurelle – en termes de part du PIB mondial, leur position de puissance a progressivement décliné. D'autres pays – à commencer par la Chine mais également d'autres nations du Sud global – ont grandi. La Chine et la Russie ont mobilisé leur puissance pour rivaliser et saper l'hégémonie américaine. C'est aussi pour une raison en partie nationale : les États-Unis semblent moins enclins à voir leur économie progresser en maintenant un système relativement libre d'échanges et d'investissements ouverts. C'est également lié aux échecs et aux retournements de politique ; la guerre en Irak et la crise financière de 2008 ont toutes deux contribué à saper le statut des élites internationalistes américaines. L'échec du « pari libéral » sur la Chine – l'idée que son intégration économique dans l'économie mondiale la rapprocherait de l'Occident démocratique libéral – a également contribué à affaiblir le consensus sur le *leadership* américain dans une économie mondiale ouverte.

Le deuxième facteur expliquant pourquoi les États-Unis soutenaient le multilatéralisme libéral d'après-guerre était la foi largement partagée en l'importance de la gestion courante de l'économie politique mondiale. Après la Grande Dépression, la révolution keynésienne et l'ère du *New Deal*, les élites occidentales estimaient que maintenir la stabilité de l'économie mondiale requérait un ensemble d'institutions de terrain permanentes pourvues de nouvelles compétences qui réguleraient les termes de l'ouverture. Il fallait inventer de nouvelles formes de coopérations intergouvernementales. Les États-Unis s'engagèrent à exercer leur pouvoir par le biais de ces institutions régionales et mondiales. La libéralisation du commerce, la stabilisation macro-économique, un ajustement ordonné de l'économie – toutes ces tâches consistant à gérer le système capitaliste mondial complexe formeraient un projet commun, dirigé par les démocraties occidentales. Des gains mutuels seraient anticipés et réalisés. Derrière ce système de coopération de Bretton Woods, les principaux États libéraux partageaient une vision épistémique des problèmes et des tâches induites par une coopération économique moderne ainsi que des capacités de l'État industriel moderne à gérer, et même transformer, la société.

Les sociétés libérales veulent profiter des bénéfices du commerce et des échanges avec d'autres pays. Toutefois, cette ouverture crée des dangers, déclenchés

par exemple par des récessions économiques, la compétition géoéconomique et les bouleversements technologiques menaçant la sécurité économique, les coalitions sociales et les compromis de classe. Après 1945, alors que les gouvernements occidentaux prenaient de nouveaux engagements en matière de sécurité économique et de bien-être social, le problème de l'ouverture libérale gagna en ampleur. Rien de surprenant, par conséquent, que les gouvernements démocratiques, les États-Unis et la Grande-Bretagne en tête, eussent cherché à ériger des règles et des institutions qui soutiendraient les initiatives des gouvernements pour garantir ces engagements.

De ce dilemme émergea un compromis politique – ou un pacte social. Si les citoyens de ces pays acceptaient de vivre dans une économie mondiale plus ouverte, leurs gouvernements feraient en sorte de stabiliser et de protéger leurs moyens de subsistance par l'intermédiaire des instruments de l'État-providence moderne. Le professeur en relations internationales John Ruggie, adaptant l'idée de l'économiste austro-hongrois Karl Polanyi, a notoirement qualifié ce système de compromis du « libéralisme intégré ». Contrairement au nationalisme économique des années 1930, le nouveau système serait multilatéral par nature et contrairement aux visions du libre-échange du XIX<sup>e</sup> siècle, il donnerait aux pays une marge de manœuvre pour stabiliser leurs économies en cas de besoin.

L'érosion de la vision commune d'une économie mondiale gérée de façon coopérative a eu lieu par à-coups, sur plusieurs décennies. On peut placer l'apogée du consensus keynésien autour des crises pétrolières des années 1970, lorsque les partenaires du G7 ont mis en place des accords sur les politiques commerciales et monétaires. Les relations trilatérales et les politiques « moteurs » de stimulation de la demande et de la régulation des prix du pétrole devinrent le pivot central de l'économie mondiale régulée. Avec l'émergence des gouvernements Reagan et Thatcher dans les années 1980, l'ère keynésienne céda la place à une réflexion économique plus diversifiée dans les capitales occidentales, ainsi qu'à la montée puis à la diffusion graduelle de la pensée néolibérale. Ce qu'on a appelé le consensus de Washington a puissamment façonné la pensée américaine des années 1990 et a sonné le glas de la fin du consensus d'après-guerre sur l'ouverture régulée, avec les mouvements mondiaux *post*-guerre froide orientés vers la libéralisation du commerce, la rerégulation et la dérégulation des capitaux. Le contrecoup du néolibéralisme dans les années qui ont suivi la crise financière de 2008 aurait été l'occasion de reconstruire des coalitions nationales pour soutenir l'ancien modèle de libéralisme intégré, mais cela n'a pas été le cas. Les pays du G7 continuent de se consulter et de coopérer, mais sans qu'il existe un consensus largement partagé sur la manière d'équilibrer la sécurité économique intérieure et une économie mondiale ouverte. Les arguments en faveur de la libéralisation du commerce ne sont pas morts, mais il n'existe pas de coalitions politiques nationales à l'intérieur des États-Unis et des autres pays industriels pour guider le processus de coopération politique.

Le troisième facteur derrière le multilatéralisme d'après-guerre relève de la taille et de la personnalité de l'ensemble des États qui ont entrepris les accords. Il est vrai que la plus grande partie des accords-clés en termes de commerce, de finance et de relations monétaires a été négociée entre Washington et Londres. Ces pays n'étaient pas d'accord sur tout. Au départ, les États-Unis prônaient une ouverture commerciale encore moins régulée, tandis que la Grande-Bretagne et les autres pays européens se préoccupaient de stabilisation économique et de protection sociale. Néanmoins relativement au reste du monde, il s'agissait d'un petit groupe homogène d'États occidentaux qui venaient juste de livrer ensemble une guerre. Leurs économies convergeaient, leurs intérêts étaient majoritairement alignés et ils se faisaient à peu près confiance. Une fois les institutions multilatérales créées à la suite de négociations et de compromis, ils invitèrent le reste du monde à les rejoindre. Le système multilatéral montrait une logique « ouverte », conçue pour s'étendre et accueillir de nouveaux membres.

Ce petit noyau des États du G7 continue de donner le ton de certains régimes et règles économiques et politiques mondiaux, mais il a perdu de son influence. Les institutions de gouvernance de l'économie mondiale se sont à la fois élargies et affaiblies ; la fondation du G20 en 2010 le reflète parfaitement. La pièce centrale de l'ordre multilatéral d'après-guerre était le régime de libéralisation du commerce. Les pays du G7 ont conduit le monde vers un processus de réductions tarifaires réciproques. Les obstacles au commerce étaient identifiables et les négociations au sein d'un petit groupe d'États industriels avancés pouvaient être menées sur la base de principes centraux – non-discrimination, clause de la nation la plus favorisée et réciprocité. Une partie du détournement de ce vieux modèle de multilatéralisme s'explique par l'émergence de nouveaux problèmes de gouvernance – réchauffement climatique, pandémies, flux de réfugiés, etc. Ces nouveaux problèmes transnationaux, conjugués à l'augmentation du nombre et de la diversité des États, entravent la coopération. Ce sont des problèmes complexes d'interdépendance qui ont des coûts distributifs et des impacts différentiels sur la croissance économique. Pour des États aux niveaux de développement et aux orientations politiques différents, il est particulièrement difficile de se mettre d'accord dans ces domaines. Les États en développement émergents non-occidentaux sont des acteurs nécessaires de ces efforts internationaux. Cependant, les négociations impliquant un nombre d'États toujours plus grand, il est plus difficile d'arriver à des accords.

Quatrième facteur ayant facilité le lancement du multilatéralisme d'après-guerre : le vaste cadre de sécurité dirigé par les États-Unis. Alors que la guerre froide s'intensifiait, un système sécuritaire à grande échelle se construisait en Europe et dans l'Est asiatique. Les pays avec lesquels travaillaient les États-Unis pour construire une économie mondiale ouverte étaient aussi des partenaires politiques. Tous étaient dans le même camp et leur sécurité dépendait de l'Amérique. Dans ce sens, les tensions de la guerre froide renforcèrent la coopération intra-occidentale. Grâce à ce système d'alliances, il était plus simple pour les États-Unis

et leurs partenaires de prendre des engagements et de porter des fardeaux. Pour les Européens et les États d'Asie de l'Est, il devenait plus facile d'accepter de fonctionner à l'intérieur d'un ordre libéral dirigé par les États-Unis. Ce système d'alliances fournissait des canaux institutionnels et des mécanismes permettant aux États dirigeants dans l'ordre d'après-guerre de négocier des décisions communes. Le Japon et l'Allemagne, ancrés dans cet ordre dirigé par l'Amérique, se positionnèrent de façon à devenir de grands acteurs de l'économie mondiale. Ces États n'étaient pas seulement des « partenaires économiques » utilisant des institutions multilatérales pour résoudre des problèmes communs. Ils étaient liés d'une façon plus existentielle, et le système multilatéral était lui-même une incarnation de cette communauté politique partagée.

Avec la fin de la guerre froide et la crise du terrorisme international *post-11 Septembre*, l'impact unificateur de l'ordre sécuritaire des États-Unis s'est mis à décliner. Les États-Unis dirigent toujours un système mondial d'alliances de sécurité et de partenariats. Ces liens sécuritaires contribuent toujours à consolider les relations entre les États-Unis, l'Europe et l'Asie de l'Est. Cependant, ce vieux noyau trilatéral n'est plus autant au centre du système mondial qu'autrefois. Au cours des dix dernières années, la Chine a dépassé le Japon et l'Allemagne pour devenir la deuxième plus grande économie du monde, et c'est cette relation, entre Washington et Pékin, qui forme désormais l'axe des conflits et des coopérations économiques et politiques. La Chine et les autres États émergents non-occidentaux ne sont pas des partenaires « en phase » comme l'ont été le Japon et l'Europe occidentale. Lors des conflits économiques entre les États-Unis et le Japon dans les années 1980 et au début des années 1990, les dynamiques des alliances servaient à faire taire et à contenir les désaccords, et incitaient à régler les différends commerciaux et économiques. Avec la Chine, les relations sécuritaires ont l'effet inverse ; les conflits économiques et sécuritaires ont tendance à se renforcer les uns les autres.

Enfin, les États qui s'étaient réunis dans l'ordre multilatéral d'après-guerre se voyaient participer à un grand « projet politique ». Les États-Unis promouvaient une vision libérale internationaliste du monde : démocratie, capitalisme, ouverture, État de droit et droits humains. Une grande partie du monde était satisfaite de suivre le chemin tracé par les Américains. Ce n'était pas simplement que d'autres pays partageaient cette vision : celle-ci correspondait à leur évolution. Ces pays se joignirent à cet ordre non seulement pour régler des problèmes communs, mais aussi pour tirer leur société vers le haut, vers la modernité. Le multilatéralisme, le libéralisme et le progrès social semblaient aller de pair. Le multilatéralisme libéral avait un attrait idéologique, moral, même. Se retrouver « hors » de cet ordre signifiait se laisser distancer.

Au cours des dix dernières années, l'attrait du projet politique libéral a spectaculairement diminué. Les États-Unis – ou plus généralement, la démocratie libérale – ne semble plus jouir de l'éclat que leur fournissait le statut de précurseur

de la modernisation et du progrès humain. Leur système national est en difficulté et dans le monde entier chacun, ami comme ennemi, se demande si les États-Unis sont encore capables de diriger l'ordre international. Les quatre années de l'administration Trump ont porté cette inquiétude qui mijotait dans le monde entier à ébullition. Là où les États-Unis étaient autrefois l'incarnation de la promesse et des possibilités de la « modernité libérale », ils sont désormais un avertissement. Ils ne sont plus le modèle à suivre. Leurs problèmes intérieurs débordent sur le système mondial : ils affaiblissent le système de règles et d'institutions bâti sur la puissance et le *leadership* libéral américains. La Chine offre désormais au monde une alternative à l'hégémonie américaine. Impossible de savoir quand le multilatéralisme dirigé par l'Amérique pourra être rebâti dans ce nouveau cadre mondial.

## Conclusion

L'avenir de l'ordre libéral multilatéral est flou. Sommes-nous arrivés au terme d'une période de quatre-vingts ans où le pouvoir, les intérêts et les idées se sont alignés pour produire un ordre international ouvert et réglementé ? Les conditions qui ont mené à la remarquable explosion de la construction de l'ordre multilatéral ont changé. Les États-Unis ont perdu de leur puissance et la vision libérale a perdu de son attrait. Le vieux système de coopération politique et économique dirigé par Washington, Berlin et Tokyo n'occupe plus le centre de l'économie mondiale. Dans la nouvelle ère concurrentielle entre les États-Unis et la Chine, les éléments mouvants du système mondial – le commerce, la technologie, la sécurité nationale, la politique des grandes puissances – travaillent de plus en plus en opposition les uns aux autres.

Ce que nous savons de l'ordre multilatéral réglementé est qu'il est construit sur les fondations de la puissance de l'État. Ces règles et ces institutions ne sont pas « neutres » en matière de valeurs. Elles reflètent la distribution des pouvoirs, des intérêts et des idées dominantes en vigueur. Les règles n'émergent pas simplement parce qu'elles sont logiques dans un monde interdépendant. Elles ont besoin d'être soutenues par des États ayant intérêt à les garantir et les moyens de le faire. L'ordre le plus cohérent et le plus fonctionnel fut construit par les États-Unis et ses partenaires au moment où le monde était plongé dans la guerre froide. La coopération était nécessaire pour que les gouvernements puissent équilibrer ouverture commerciale et sécurité économique ; telle est la caractéristique de l'ère de l'ordre libéral international. Le gouvernement progressiste national avait besoin d'un ordre mondial aspirant au progressisme. Le projet de construction de sociétés meilleures ne pouvait s'accomplir qu'en s'inscrivant dans un système plus vaste qui donnait aux gouvernements des outils et des règles pour gérer l'interdépendance.

Aujourd'hui, cette foi optimiste dans la capacité des États démocratiques à poursuivre des projets d'amélioration sociale et économique a été perdue. Le *New Deal* et les autres grands mouvements progressistes de la moitié du XX<sup>e</sup> siècle

semblent être des marqueurs d'un âge différent, depuis longtemps révolu. La logique consistant à construire un ordre basé sur des règles, plus coopératif, visant à renforcer les capacités des États à atteindre des objectifs sociaux et politiques plus élevés, manque dans les compromis politiques actuels. La question est de savoir si ces compromis peuvent être rétablis. L'émergence de la Chine en tant que concurrent mondial va-t-elle forcer les États-Unis et les autres démocraties libérales à repenser et à renouveler le projet de construction de sociétés meilleures ? Nous savons que la naissance et l'évolution de la démocratie libérale ont été parsemées d'embûches et que les innovations du projet libéral sont advenues devant la menace de grandes puissances illibérales. Pendant les deux conflits mondiaux et pendant la guerre froide, l'avenir de la modernité libérale était sur le fil. Les alternatives autoritariste, fasciste et communiste se sont succédé. À chaque fois, les démocraties libérales ont fait cause commune et se sont organisées en coalition, se baptisant successivement les Alliés, les Nations unies et le monde libre. Et à chaque fois, la démocratie libérale a été réinventée et des projets pour rebâtir l'ordre international libéral ont été mis en place. Aux yeux de nombre d'habitants du monde démocratique libéral aujourd'hui, la Chine apparaît comme une menace, mais précisément parce qu'elle est une menace, elle est aussi une opportunité. L'opportunité de réinventer la démocratie libérale chez nous, et l'ordre libéral à l'international.

19 février 2024