

Une brève histoire du temps présent

Serge TOMASI

➔ SERGE TOMASI. Ancien Ambassadeur. Ancien Directeur de l'Économie Globale et des stratégies de développement au Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères.

Résumé

Cet article est dédié à la mémoire d'Inge Kaul, décédée le 23 janvier 2023, à Berlin.

Inge Kaul était une économiste du développement. Elle fut la première directrice du bureau sur le développement humain du PNUD, avec Mahbub al Haq, puis la directrice du bureau des études sur le développement du PNUD.

Le bureau des études sur le développement du PNUD (ODS selon l'acronyme anglais) a été à l'origine de réflexions souvent novatrices sur les questions de gouvernance ou de financement du développement. Il fut notamment un des premiers cercles de réflexion à intégrer les questions environnementales dans la pensée sur le développement, plus de 20 ans avant l'adoption des Objectifs sur le développement durable (SDGs).

Inge Kaul dirigea l'élaboration de plusieurs ouvrages, notamment sur la taxe Tobin ou les biens publics mondiaux. Elle accepta, à ma demande, de présider le groupe d'experts de haut niveau chargé d'élaborer un rapport sur la mise en place d'une taxe sur les transactions financières pour financer le développement, pendant la présidence française du G20, en 2011.

Inge Kaul était une femme de conviction ; une visionnaire ; un des esprits les plus brillants qu'il m'ait été donné de rencontrer.

Alors que les tensions internationales s'accumulent, que la guerre renaît en Europe, sur les cendres encore fumantes de la guerre froide, il semble utile de revenir sur des temps forts des relations internationales des trente dernières années, pour essayer de mieux dégager les faits les plus saillants qui traduisent souvent des infléchissements profonds, voire des ruptures, dans les grands équilibres géopolitiques du monde.

Cet exercice peut permettre d'éclairer l'ampleur des basculements en cours, de mieux saisir les enjeux du conflit en Ukraine et des débats diplomatiques actuels sur le nouvel ordre mondial. On essaiera à cette occasion de souligner le rôle de la diplomatie française dans ces évolutions.

Nous aborderons donc successivement :

- la fin du xx^e siècle (1989-2000), avec les progrès indéniables enregistrés dans la coopération internationale, voire vers une forme de convergence politique et économique. Pour paraphraser le célèbre politologue américain Francis Fukuyama, cette période est celle du « mythe de la fin de l'histoire », marquée par un essor significatif du multilatéralisme ;
- le tournant du millénaire et les années 2000 marquent une première rupture, avec le basculement vers un xxi^e siècle menaçant, caractérisé par l'apparition de nouvelles lignes de fractures. Sous l'influence des néo-conservateurs américains, se développe alors le thème de « la guerre des civilisations ». C'est le début d'une crise profonde du multilatéralisme ;
- enfin, la dernière décennie 2010-2020, caractérisée par le retour à la logique de puissance et la remise en cause de l'ordre mondial issu de la fin de la guerre froide, est celle du « *retour à Machiavel* ».

1. Fin de millénaire ou *Fin de l'Histoire* ?

La chute du « rideau de fer »

La décennie 1990 s'ouvre sur une rupture historique, la chute du mur de Berlin (1989) et, dans la foulée, l'effondrement de l'URSS. La rapidité du délitement de l'URSS et de son empire frappe les esprits, les ex-républiques soviétiques saisissant l'une après l'autre l'opportunité historique de leur indépendance nouvelle ou retrouvée. C'est une parfaite illustration de la théorie des dominos chère à Henry Kissinger.

Cette période marque un premier grand basculement, avec la fin d'une confrontation idéologique qui a duré près d'un siècle et a divisé le monde en deux blocs irréconciliables, conduisant celui-ci à plusieurs reprises aux bords de l'abîme (construction du mur, crise des missiles de Cuba).

Le terrible « rideau de fer qui s'est abattu sur l'Europe », selon l'expression de Winston Churchill¹, tombe enfin, et l'Europe retrouve son unité. L'Ouest apparaît alors comme le vainqueur définitif de cette longue confrontation politique, qui plus est en évitant le recours aux armes. C'est une parfaite illustration des préceptes du stratège militaire chinois Sun Zi : « L'art suprême de la guerre, c'est soumettre l'ennemi sans combat² ».

¹ Célèbre discours de Winston Churchill à l'université de Westminster à Fulton, Missouri, en 1947.

² Sun Zi (v^e s. av. J.-C.) *L'Art de la guerre*.

Libéralisation et globalisation de l'économie

L'autre fait marquant de cette période est l'affirmation de la globalisation de l'économie et la croissance soutenue de nombreux pays, qui profitent de la libéralisation et de l'accélération du commerce international. La Chine est la figure de proue de ce mouvement. Elle libéralise en effet son économie à marche forcée, devient « l'atelier du monde » grâce à un modèle de développement fondé sur la croissance externe (les exportations de produits manufacturés à bas-coûts), et fait ainsi sortir près d'un milliard de personnes de la pauvreté absolue en une vingtaine d'années. Au cours de la décennie suivante, elle s'engagera à l'OMC. Au tournant des années 2010, des discussions s'ouvriront même sur une possible adhésion de la Russie à l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) créée jadis pour gérer l'aide allouée à l'Europe de l'Ouest par les USA, via le plan Marshall !

En Russie, après beaucoup de débats sur la meilleure stratégie à suivre pour libéraliser l'économie longtemps administrée, c'est finalement la voie de « la thérapie de choc » qui s'impose, prônée par les « Chicago Boys³ », au détriment d'une stratégie d'ouverture progressive et maîtrisée. Très vite, les conglomérats sont démantelés, les entreprises privatisées, souvent au profit d'oligarques proches du Kremlin ; le système de protection sociale est défait.

Ce processus de rupture brutale conduit à un effondrement économique au milieu des années 1990 et à une crise sociale profonde, avec l'explosion de la grande pauvreté et le recul de l'espérance de vie. Pour nombre de russes, c'est une période de souffrance, de dégradation du niveau de vie et d'humiliation, notamment pendant la période Eltsine. Ces années terribles seront le terreau d'une restauration initiée avec la prise de pouvoir d'un ancien colonel du KGB, Vladimir Poutine. **L'historien Michel Heller, en clôture de sa magistrale *Histoire de la Russie et de son Empire*⁴, s'interroge, en 1991, sur « le temps qu'il faudra à la Russie pour reconstituer sa puissance et reprendre sa marche vers l'expansion territoriale ».**

L'élargissement de l'UE vers les pays de l'Est va suivre à marche forcée, avec d'abord les pays nordiques (Finlande et Suède), les pays baltes puis les pays d'Europe centrale au cours de la décennie suivante.

Cette expansion vers l'Est du projet européen naît cependant sur une ambiguïté, lourde d'incompréhensions futures : comme l'explique Milan Kundera, les pays de l'Est voient d'abord dans l'adhésion à l'UE l'opportunité historique pour leur émancipation et pour une indépendance nationale retrouvée, quand les pays d'Europe occidentale interprètent celle-ci un peu hâtivement, comme l'adhésion à des valeurs démocratiques et à un processus d'intégration européen toujours plus puissant. Mais l'heure n'est pas à la vigilance, il est à l'euphorie, renforcée en Europe par la réunification de l'Allemagne et la création de la monnaie unique à la fin d'une décennie européenne heureuse.

Si, en France, on aime souligner le rôle de Jacques Delors et de François Mitterrand dans la relance de la construction européenne, force est de constater le rôle prépondérant d'Helmut Kohl qui, non seulement réussit à réunifier sans heurt un pays déchiré pendant un demi-siècle, mais parvient à convaincre sa population de renoncer au Deutsche Mark au profit de l'euro. Quand on connaît l'importance de la monnaie dans l'histoire économique et politique moderne de l'Allemagne, après le traumatisme de l'hyper-inflation qui conduisit à l'effondrement de la république de Weimar et à la montée du parti national-socialiste, on mesure le chemin accompli sous le leadership d'Helmut Kohl, ce géant de l'aventure européenne.

³ École de pensée ultralibérale, dont la figure de proue est Milton Friedman, qui influença beaucoup les politiques de dérégulation de Ronald Reagan et Margaret Thatcher.

⁴ Heller M. (2015) *Histoire de la Russie et de son Empire*, Éditions Perrin, préface de Marie-Pierre Rey.

La Fin de l'Histoire

Francis Fukuyama, professeur de Sciences politiques à Harvard, capte alors l'ère du temps à travers son ouvrage publié en 1992, *La Fin de l'histoire et le Dernier Homme*, un best-seller mondial. La thèse centrale du livre est que la fin de la guerre froide marque la victoire idéologique définitive de la démocratie libérale sur les autres idéologies politiques et donc, d'une certaine manière, la fin des confrontations politiques.

Selon l'auteur, le monde serait entré dans une phase de convergence naturelle vers un modèle politique et économique commun à la plupart des pays. Le livre fait bien sûr l'objet de vifs débats, mais distille indéniablement dans les chancelleries diplomatiques un vent d'optimisme.

Cette thèse, malgré son succès, suscite un certain scepticisme : aucun modèle politique et économique n'a jamais pu s'imposer durablement, surtout à l'échelle universelle. Par ailleurs, l'analyse de Fukuyama fait une impasse dangereuse sur un autre clivage persistant et tout aussi dangereux, le clivage Nord/Sud : après le clivage Est/Ouest. Comment y mettre fin ?

2 milliards d'individus vivent alors sous le seuil de pauvreté absolue (alors estimé à moins de 1,2 USD par jour). Le revenu par habitant est, au début des années 1990, de 11000 USD en France contre 200 USD dans un PMA (Pays les Moins Avancés) comme le Burkina Faso, situé à quelques milliers de kilomètres de Marseille. Il est aisé de comprendre que de tels écarts de développement ne sont pas soutenables durablement dans un monde de plus en plus globalisé.

Si l'effondrement de l'Union soviétique et la fin de la confrontation Est/Ouest n'apportent aucune solution au défi du sous-développement, ils permettent néanmoins de le repositionner au centre de l'agenda international, y compris au niveau financier. En effet, les budgets de l'APD (Aide Publique au Développement) augmentent fortement. Certains parlent alors « des dividendes de la paix » qui verraient, à terme, un fort recul des budgets de défense au profit d'une réorientation des priorités budgétaires plus favorable à l'aide aux pays pauvres.

Du consensus de Washington au consensus de New-York

La pensée sur le développement est alors dominée par le consensus de Washington et les Politiques d'Ajustement Structurel : il s'agit d'une approche néo-libérale, inspirée de la gestion de la crise de la dette des années quatre-vingt en Amérique latine. L'atonie de la croissance dans les pays pauvres et les déficits externes (balance de capitaux) et internes (déficit budgétaire) sont considérés comme générés par une cause unique : un déficit de compétitivité, lui-même induit par un déséquilibre épargne-consommation.

Dès lors, les aides financières aux pays pauvres et endettés sont conditionnées à des réformes d'inspiration néolibérale : dans cette vision, la relance de la croissance économique suppose au préalable le rétablissement des grands équilibres macroéconomiques par le biais de la réduction de la consommation domestique.

Le Fmi et la Banque mondiale conditionnent alors leurs aides aux pays en développement à la mise en place de programmes de réformes structurelles, imposant de fortes contractions de la dépense publique, le redimensionnement du secteur public, la libéralisation des marchés et l'ouverture des frontières.

Le rapport sur « l'ajustement à visage humain » de l'Unicef, publié à la fin de la décennie 1980, est la première critique frontale du « consensus de Washington », par sa mise en lumière des effets délétères des politiques d'ajustement structurel sur la santé et l'éducation, et leurs effets durablement déflationnistes. Quelques années plus tard, une équipe de jeunes économistes, dont plusieurs ont participé à l'élaboration du rapport de l'Unicef (notamment le futur prix Nobel d'économie Amartya Sen et Inge Kaul) regroupés autour du Pakistanais Mahbub ul Haq, publient en

1990 le premier *Rapport sur le développement humain (RDH)* du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)⁵.

Ils prennent alors le contre-pied du consensus de Washington en affirmant, dans le premier *RDH*, que : « les individus sont la véritable richesse d'une nation ». Ce faisant, Mahbub ul Haq fait écho à une célèbre citation de l'économiste français Jean Bodin (inventeur de la théorie quantitative de la monnaie), qui écrivait déjà au XVI^e siècle : « Il n'y a de richesses et de force que d'hommes ».

Le *RDH* propose un nouvel indicateur de mesure du développement, l'IDH (indicateur de développement humain). Ce faisant, il essaye de dépasser les limites du taux de croissance économique et du revenu par habitant pour capter, sur la base d'un indicateur synthétique construit à l'aide d'une douzaine d'indicateurs quantitatifs ou qualitatifs (taux d'accès à l'école, à la santé de base...), les progrès des pays membres de l'ONU, en proposant de surcroît leur classement au regard de cet IDH.

Le rapport, et plus encore l'IDH, font grand bruit. Des débats académiques, parfois violents, se développent sur la question de la pertinence du recours à un indice synthétique pour mesurer le développement, en lieu et place d'un indicateur, certes limité, mais « objectif » comme le PIB/h⁶.

Le *RDH* et surtout l'IDH vont cependant connaître un succès grandissant et participer à une réorientation profonde de la pensée sur le développement. Le *RDH* s'installe en effet très vite comme une publication annuelle de référence, concurrent du *Rapport mondial sur le développement* de la Banque mondiale, qui propose une vision très libérale et classique de la pensée sur le développement.

Dans la foulée des *RDH*, le PNUD s'intéresse de plus en plus à la lutte contre la pauvreté, au point de publier en 1996 un autre *Rapport sur la pauvreté humaine*, avec un indicateur de pauvreté humaine qui essaye de mesurer l'efficacité des politiques publiques par rapport à un objectif central : la réduction du nombre de pauvres dans la société. L'économiste français Thierry Lemaesquier, chef du bureau de la pauvreté du PNUD, dirige ce travail.

On va alors parler un temps du « Consensus de New-York », nourri par un cycle de grandes conférences des Nations unies organisées tout au long de la décennie 1990 : le sommet mondial sur l'enfance en 1990, le sommet de la Terre en 1992 à Rio, suivi de la conférence du Caire sur « Population et Développement », puis la conférence de Pékin sur « Femme et développement », et enfin le sommet de Copenhague en 1996 « pour le développement social ». À la fin de chaque conférence, une déclaration souvent accompagnée d'objectifs globaux chiffrés, est adoptée par consensus par les 192 États membres de l'ONU. Ce mouvement s'achève en septembre 2000 avec l'adoption par les pays membres de l'ONU de « la déclaration du millénaire » et des « objectifs du millénaire pour le développement » (OMD), avec l'objectif emblématique de la réduction de moitié du nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté absolue dans le monde d'ici dix ans. L'objectif sera atteint, et ce largement du fait du décollage économique de la Chine.

En dix ans, les objectifs de la coopération internationale ont radicalement changé : il ne s'agit plus d'assurer la stabilité par la réduction des déséquilibres macroéconomiques et le taux de croissance économique, mais d'œuvrer à la réduction de la pauvreté et au développement humain, désormais au centre de l'agenda commun des nations.

Au cours des négociations, la France essaya en vain d'introduire le thème des inégalités sociales dans cet agenda. Notre position était que la seule réduction de la pauvreté absolue ne suffit pas ; il faut que les fruits de la croissance soient mieux partagés. Ce faisant, la coopération française a saisi avant bien d'autres, l'importance croissante de la question des inégalités de revenu. Mais la France

⁵ PNUD (1990) *Rapport mondial sur le développement humain 1990 – Définir et mesurer le développement humain*.

⁶ L'économiste Kuznets avait pourtant, dès les années 1950, dans la célèbre revue *American Economic Review*, stigmatisé les insuffisances du PIB et les dangers de mesurer le progrès d'une nation à la seule aune du PIB.

a raison trop tôt : il faudra attendre encore quinze ans et l'adoption des Objectifs de développement durables (ODD) par l'AGNU, en septembre 2015, pour voir la question de la pauvreté relative prise en compte.

La fin des années 1990 est aussi le théâtre de l'émergence de la thématique des « biens publics mondiaux » (BPM). Le PNUD, une fois encore, est à la manœuvre à travers la publication des deux ouvrages majeurs sur les BPM et la coopération internationale du XXI^e siècle⁷, sous la direction d'Inge Kaul.

Prenant racine dans les réflexions de Paul-Anthony Samuelson (« The Pure Theory Of Public Expenditure » in *The Review of Economics and Statistics*, 1954), l'économiste allemande plaide dans ces ouvrages pour un effort coordonné à l'échelle internationale de nature à assurer une production optimale des BPM (protection du climat et de la biodiversité, luttés contre les pandémies...). Les deux ouvrages démontrent que le seul libre jeu du marché et le cadre national des politiques économiques sont insuffisants et inadaptés aux défis posés par la mondialisation. Seule une coopération internationale renforcée peut permettre de relever ces grands défis du XXI^e siècle.

L'ouvrage fait grand bruit dans les cercles new-yorkais. Il soulève cependant une opposition frontale des USA, réticents par tradition à l'égard de toute idée de régulation, à fortiori à travers des processus multilatéraux. La France, et c'est tout à son honneur, soutient le travail de Inge Kaul et son équipe et en assure largement la promotion. Ce travail du bureau des études sur le développement du PNUD offre en effet le cadre conceptuel à nos velléités de régulation de la mondialisation.

Le millénaire s'achève donc sur un agenda international largement renouvelé. Le multilatéralisme est en vogue et l'heure est au dialogue.

Cependant, moins d'un an après l'adoption par l'Assemblée générale de l'ONU de la déclaration du millénaire et des OMD, le monde va se déchirer de nouveau sur les cendres de l'attentat du World Trade Center et ses 3500 morts.

2. Vers la guerre de civilisations ?

L'attentat du World Trade Center, le 11 septembre 2001, provoque une déflagration mondiale : après la sidération de l'instant, suscitée par l'effondrement des deux tours retransmis en direct sur de nombreuses chaînes de télévision, chacun sent bien que la radicalité et la violence de l'assaut font basculer le monde dans un autre temps. **L'attentat est en effet l'expression d'une haine profonde et radicale de l'Occident, de son mode de vie et de ses valeurs. Ce qui s'exprime alors, c'est le rejet brut de toute idée de communauté de valeurs et de destin.** C'est un choix pour une confrontation brutale et sans compromis possible.

La guerre d'Irak décidée par Georges W. Bush, présentée comme une conséquence de ces attentats, est l'évènement qui fait définitivement basculer le monde dans une autre dimension. La décision américaine est une faute lourde, aux conséquences terribles : le mensonge américain sur les armes de destruction massive qui seraient détenues par le régime de Saddam Hussein, porte une atteinte sérieuse à la crédibilité des démocraties occidentales ; l'usage illégal de la force, puisque non autorisée par le Conseil de sécurité, est une violation manifeste de la charte des Nations unies.

⁷ Inge K., Grunberg I., Stern M. (eds.) (1999) *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press, 592 p.

L'Amérique gagne la guerre, mais perd la paix, incapable de stabiliser le pays et la région. En affaiblissant l'Irak, régime laïque, elle renforce les régimes intégristes d'Iran et du Golfe. Elle perd aussi son leadership mondial.

Avec les révélations sur l'emploi systématique et massive de la torture, en Irak comme en Afghanistan, la création de Guantanamo, les pertes civiles engendrées par le conflit, la rhétorique quasi-religieuse des néoconservateurs américains sur la lutte contre « l'axe du mal », la prétention du camp occidental à défendre des valeurs universelles... et à exercer un leadership sur les affaires du monde, devient suspect.

Le cri d'alarme d'un pays libre

Le discours de la France (Dominique de Villepin) qui rejette cette guerre illégitime au CSNU en février 2003 marque alors les esprits par la justesse de l'analyse, la force de la vision et sa dimension morale, sans laquelle il n'y a pas de grande diplomatie. La France, dans une posture résolument gaullienne, s'oppose à cette aventure militaire, au nom des principes des Nations unies, au nom de la vérité, au nom de la préservation de la paix. Cette déclaration entraînera une dégradation durable des relations franco-américaines, mais nous donnera un temps une popularité immense dans le monde arabe.

L'histoire tourne brutalement au tragique. Un ouvrage, publié plusieurs années auparavant, va alors connaître un succès considérable en offrant un cadre conceptuel à la vision belliqueuse des néo-conservateurs américains. En effet, en 1998, Samuel Huntington avait publié *Le Choc des civilisations et la refondation de l'ordre mondial*⁸, en partie en réponse à Fukuyama. Il s'agit là encore de tirer les conséquences de l'effondrement de l'Union soviétique et de ses effets sur la restructuration des relations internationales.

Loin de l'image d'Épinal de Fukuyama, l'auteur prédit l'émergence de nouveaux clivages géopolitiques fondés non plus sur des confrontations idéologiques de philosophie politique, mais sur des oppositions culturelles plus floues, qu'il appelle « civilisationnelles ». Le substrat religieux est notamment appelé à occuper, selon lui, une place centrale dans ces nouveaux clivages.

À partir de la thèse de Huntington, certains néo-conservateurs développent une vision encore plus sombre, avec l'idée d'un affrontement inéluctable et frontal entre le monde occidental et le monde islamique.

De la crise financière américaine à la crise économique mondiale

Un troisième événement vient secouer, à la fin de cette décennie, l'ordre mondial né à la fin de la guerre froide : c'est la crise financière de 2008. La « crise des *subprimes* » aux USA, dans un contexte de financiarisation et de mondialisation de l'économie, conduit à une crise internationale de la dette privée et publique, et à la mise en place de politiques budgétaires très restrictives, notamment en Europe. Il s'ensuit un fort ralentissement de la croissance, avec une montée significative du chômage et de la pauvreté dans les pays industrialisés.

Le pire est évité grâce à la mise en place rapide du G20 qui réunit, au-delà des habituels membres du G8, la plupart des pays émergents, dont le poids dans l'économie mondiale va grandissant. Le G20, proposé par le chancelier britannique Gordon Brown, vient concrétiser les discussions sans fin prônant depuis des années l'élargissement toujours avorté du G8.

Réunissant les vingt pays les plus riches, qui représentent respectivement 60 % du PIB et 80 % de la population mondiale, le G20 offre un forum adéquat de coordination des politiques économiques

⁸ Huntington S. (1996) *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon & Schuster, 368 p.

permettant de juguler la crise, et d'en limiter les effets. Il apparaît alors à certains qu'il pourrait devenir l'embryon d'un Conseil de sécurité économique, idée chère à Jacques Delors. Toutefois, même si certaines mesures de sauvegarde sont introduites comme en matière de surveillance du système bancaire, malgré les efforts de certains de ses membres, et notamment de la France, le G20 ne permettra jamais d'aborder véritablement les réformes structurelles nécessaires de l'économie mondiale. Les BRICS⁹, pas plus que les américains, n'entendent brider leurs perspectives de croissance par des mesures de régulation trop contraignantes.

Très vite, pourtant, un certain nombre d'économistes et d'institutions internationales mettent en lumière que cette crise n'est pas une simple crise financière imputable à un défaut de régulation du secteur bancaire : elle est, au contraire, le révélateur de changements structurels dans l'économie mondiale, avec pour caractéristique le creusement généralisé des inégalités sociales.

Le prix Nobel Joseph Stiglitz (dans un ouvrage prémonitoire, *Le Prix de l'égalité*), tout comme l'OCDE (rapport « Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising », dirigé par François Bourguignon), font état d'un creusement des inégalités de revenus dans les pays de l'OCDE et les grands pays émergents.

Celui-ci est la résultante des changements structurels dans l'économie, et notamment dans le partage de la valeur ajoutée : depuis le début des années 1990, la croissance économique ne diffuse plus ses fruits au plus grand nombre et ne permet plus d'assurer l'amélioration du bien-être des populations comme pendant la période des Trente Glorieuses. Le partage de la valeur ajoutée se fait de plus en plus au profit des dividendes, conduisant à une stagnation voire une baisse du salaire réel. Dès lors les ménages, (pays anglo-saxons) ou les États (pays européens) s'endettent pour maintenir leur pouvoir d'achat et des systèmes sociaux toujours plus coûteux (baisse des recettes et augmentation des dépenses sous l'effet du chômage et du vieillissement des populations du Nord).

Le basculement des richesses ou quand l'économie perd le nord

Après avoir perdu le leadership politique, le camp occidental donne alors l'impression de perdre aussi son leadership économique. L'OCDE publie ainsi, au début des années 2010, un autre rapport qui fait grand bruit : « Le basculement des richesses de la richesse mondiale : quelles implications pour les économies en développement ? ». **Il montre en effet que le centre de gravité de l'économie mondiale bascule irrémédiablement de l'Atlantique Nord vers le Moyen-Orient et l'Asie.** Ainsi, ce rapport prédit que l'UE et la Chine, qui représentent alors respectivement 30 % et 11 % du PIB mondial, verront leur part relative dans la richesse mondiale s'inverser à l'horizon 2030 (15 % pour l'UE et 30 % pour la Chine). Il montre aussi que la Chine pourrait devenir, vers 2040/2050, la première puissance économique, devançant les USA. Ces perspectives sont d'autant plus saisissantes que de nombreux pays émergents (Inde, Turquie, Indonésie, Brésil, Argentine...) affichent des taux de croissance très supérieurs à ceux des pays industrialisés du G8, et sensiblement des pays européens en pleine crise de l'euro.

Une tragédie grecque : crise de l'euro, crise du projet européen

L'Union européenne est particulièrement impactée par la crise financière avec l'émergence de la crise de l'euro. Celle-ci plonge les économies européennes dans une crise économique et politique profonde. Affaiblie par le creusement des déficits publics, souvent engendrés par le soutien massif des États à leurs secteurs bancaires fragilisés, la zone euro va s'enfoncer dans la crise qui ébranle la confiance dans la monnaie unique. Celle-ci atteint son paroxysme sur le cas grec, qui conduit à ouvrir

⁹ Forum informel qui commence à se réunir annuellement, en contre-poids au G8, et rassemblant le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud.

un débat sur la sortie éventuelle de la Grèce de la zone. Le pire est évité, mais au prix de la mise en place, dans toute la zone, de politiques budgétaires excessivement restrictives, donc déflationnistes. Celles-ci conduisent à un gonflement du niveau de chômage dans la zone, mais aussi à un découplage sévère entre les taux de croissance de l'Europe et des autres grandes puissances, affaiblissant de ce fait l'Europe dans le monde.

La zone euro résiste finalement à cette crise, grâce à la politique de « *quantitative easing* » conduite par le directoire de la BCE, sous le leadership de Mario Draghi. Celui-ci réussit en effet à faire évoluer les objectifs de la politique monétaire de l'Union en intégrant l'emploi et la croissance, sans remise en cause du traité fondateur qui fixe comme seul objectif de la BCE la lutte contre l'inflation. Il évite le naufrage par le refinancement massif de la dette publique des États membres.

Il faudra presque une décennie pour dépasser cette crise, avec un nouveau pacte de croissance adopté par le Conseil européen et surtout l'accord, sous présidence française, sur le recours à un emprunt européen garanti par les États membres pour financer les plans de relance nationaux (2019). Comme souvent, l'UE sort d'une crise structurelle par une nouvelle étape vers une intégration plus poussée. La députée finlandaise Elena Lepomäki parle alors, à raison, « d'un moment hamiltonien » pour l'Europe¹⁰.

3. Retour à Machiavel

Machiavel, dès la Renaissance, prévenait : « Il y a deux manières de gérer les relations entre les Nations, soit par la force, c'est le règne animal ; soit par la règle de droit, c'est le début de la civilisation. Mais parfois, même sous le règne de la règle de droit, le recours à la force reste nécessaire ».¹¹

La crise du multilatéralisme

Le début de la dernière décennie (2010/2020) est marqué par une crise profonde du multilatéralisme symbolisée par la triple crise du CSNU, de l'OMC et enfin de la Conférence des Parties sur le climat.

Après la guerre d'Irak, la crise libyenne, avec l'intervention occidentale dirigée par les forces de l'OTAN, ruine définitivement la confiance entre les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies. En effet, alors que le CSNU avait donné son aval pour une intervention destinée à protéger les populations de Benghazi, celle-ci se termine par la mort du colonel Kadhafi et la chute de son régime. La Chine, et plus encore la Russie, s'en souviendront. Le CSNU va désormais être bloqué sur la plupart des sujets par les désaccords profonds entre les cinq membres permanents. La Chine et la Russie vont multiplier les vétos, alors même que les discussions sur la réforme du Conseil s'enlisent inexorablement. Le CSNU bloqué, il n'y a plus de mécanisme institutionnel de régulation des conflits.

Par ailleurs, les profonds bouleversements des équilibres économiques mondiaux exacerbent les relations entre les deux grandes puissances. Celles-ci s'affrontent notamment sur la question du statut de la Chine à l'OMC. En effet, la Chine – en passe, au début de la nouvelle décennie, de devenir la deuxième puissance économique mondiale – reste, pour les organisations internationales, un pays en voie de développement. Il bénéficie, dans de nombreuses enceintes, de privilèges en

¹⁰ Du nom du secrétaire d'État aux USA (Hamilton) qui, à la fin du XIX^e siècle, eut l'idée de lancer un emprunt de l'Union pour favoriser son intégration économique et politique.

¹¹ Machiavel N. (1532) *Le Prince*.

principe réservés aux pays les plus pauvres, notamment la clause de la nation la plus privilégiée (à l'OMC) ou l'éligibilité à l'APD (au Comité d'aide au développement de l'OCDE). Cette question, non résolue au niveau politique, va empoisonner toutes les négociations multilatérales qui butent de plus en plus sur ce sujet, et va même bloquer un temps le fonctionnement de l'instance des règlements des conflits de l'OMC.

Enfin, le multilatéralisme encaisse un de ses échecs les plus cuisants lors de la 15^e Conférence des Parties sur le changement climatique, en décembre 2009, à Copenhague. Malgré la présence de nombreux leaders, les pays membres se révèlent incapables de partager un objectif commun pour limiter le réchauffement climatique. Comme le disait Jacques Chirac au début de la décennie à Johannesburg, « la maison brûle et nous regardons ailleurs ».

La France au chevet du multilatéralisme

Par deux fois, la France va s'efforcer de remettre sur les rails le multilatéralisme pour relancer le dialogue et la négociation internationale, avec un certain succès :

La présidence française du G8 et du G20, en 2011, affiche un agenda très ambitieux visant à initier des réformes profondes favorisant une régulation de la mondialisation.

Deux rapports importants sont commandés à des groupes d'experts de haut niveau :

- Le premier est piloté par l'économiste français Jean-Paul Fitoussi et les deux prix Nobel Joseph Stiglitz et Amartya Sen : il s'agit de dépasser les limites bien connues du PIB pour définir un nouvel indicateur de progrès plus pertinent, permettant *de facto* de réorienter les politiques publiques vers le progrès humain et une croissance plus durable intégrant la préservation du capital naturel. Il est en effet improbable d'espérer l'élaboration de politiques publiques adéquates avec de mauvais indicateurs de résultats. Le rapport est publié à la fin de la présidence française, mais il s'avère impossible de parvenir à un accord international sur les solutions préconisées. *In fine*, c'est l'OCDE qui va reprendre le travail après la présidence française et développer « un indicateur de bien-être¹² ».
- Le second est présidé par Inge Kaul et vise à faire le point sur les propositions les plus pertinentes pour établir enfin une taxe sur les transactions financières (TTF) au profit du financement du développement. Là encore, les échanges au sein du G20 ne permettront pas de parvenir à un accord international sur la mise en œuvre de la TTF. Le communiqué final des leaders à Cannes, ardemment négocié, ouvre cependant la possibilité, pour les membres du G20 qui le souhaitent, d'introduire une telle taxe pour financer le développement. La réflexion engagée pendant la présidence française du G20 débouchera ainsi sur la mise en place d'une législation européenne introduisant une TTF sous la présidence Hollande.

D'autres importantes initiatives sont lancées pendant les présidences françaises, notamment sur la stabilité financière et la croissance, la lutte contre l'évasion fiscale (mise en place des listes grise et noire de l'OCDE), la lutte contre la corruption ou la promotion de modèles de croissance verte.

¹² L'indicateur de bien-être est un indicateur synthétique construit sur la base d'un mixage d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs intégrant non seulement la richesse économique et le développement humain, mais aussi la qualité de l'environnement. Mis en ligne sur le site de l'OCDE, il permet en outre aux citoyens de jouer avec la pondération des indicateurs et d'évaluer la performance de chaque pays. Malheureusement, seule l'Italie, grâce au ministre des Finances Pier Carlo Padovan, ancien *Chief Economist* de l'OCDE, utilisa un temps cet indicateur à côté du PIB. La France de François Hollande et d'Emmanuel Macron, pourtant à l'origine de l'initiative, n'aura jamais cette audace.

Enfin, le Groupe d'experts du G20 sur le développement, que j'ai l'honneur de présider, permet d'associer les pays émergents à la réflexion sur la coopération au développement, et propose une série de mesures adoptées par les chefs d'État¹³.

Au sommet du G8 à Deauville, la France, face aux dérives d'Internet, lance un débat sur la nécessaire régulation des plateformes numériques. Une fois encore, plusieurs pays menés par les USA s'y opposent, au nom de la liberté d'entreprise et du 5^e amendement. La nécessaire régulation de la mondialisation est un âpre combat.

L'espoir de l'accord de Paris

C'est surtout l'accord de Paris en 2015, avec l'adoption des Objectifs de développement durable (ODD) par l'AGNU, la même année, qui marque un sursaut du multilatéralisme, et de la conscience internationale face au défi climatique. Peu de pays étaient disposés, après l'échec de Copenhague, à prendre le risque de présider et d'accueillir une nouvelle COP. La France assume le risque et va réussir, au-delà de toute espérance. En effet, après de longues et âpres négociations, le ministre français des Affaires étrangères, Laurent Fabius, président de la Conférence, scelle l'accord des délégations sur un texte ambitieux (limitation à +1,5 degrés de la hausse de température par rapport à l'ère préindustrielle) et novateur (engagement des parties à communiquer leurs stratégies climat avec une clause de revoyure tous les 5 ans permettant de réajuster les objectifs et stratégies au besoin). **Cette clause est fondamentale car elle vise à corriger un défaut systémique du multilatéralisme, à savoir l'absence de sanctions pour les États membres ne respectant pas leurs engagements.** L'accord prévoit donc un mécanisme de « pression par les pairs », avec revue périodique des engagements, sur le modèle utilisé à l'OCDE. Le succès est salué par toutes les parties attachées au multilatéralisme et fait de nouveau souffler un vent d'optimisme. Il sera de courte durée.

La montée des populismes et des régimes autocratiques accélère le repli sur soi, le retour des discours nationalistes et la remise en cause du « modèle occidental ». Dans un temps relativement limité, des régimes autoritaires s'affirment dans de nombreuses régions du monde (Inde, Turquie, Chine, Amérique latine, etc.), en proposant souvent un modèle de gouvernance alternatif aux démocraties libérales que les analystes qualifient « d'autocraties ». Le phénomène s'étend même dans les pays occidentaux avec les élections du chef de gouvernement Viktor Orbán, en Hongrie, et surtout du président Trump aux USA. Par ailleurs, plusieurs pays européens sont confrontés à la montée de partis nationalistes et à la polarisation des opinions publiques, ce qui met à mal le fonctionnement des régimes démocratiques. Outre la remise en cause des valeurs universelles (droits humains, processus électoraux, régime parlementaire...), tous ces régimes ont en commun de privilégier les intérêts nationaux (« *America First* ») et de prendre leur distance par rapport aux organisations internationales, l'ONU en particulier.

En Europe, les outils mis en place pour préserver la paix et favoriser la coopération (OSCE et Conseil de l'Europe), dans la foulée de la conférence d'Helsinki, en 1975, sont de plus en plus ouvertement contestés par la Russie.

La discussion sur une possible adhésion de la Russie à l'OCDE se tend, puis est définitivement rompue après l'invasion de la Crimée. L'espoir d'une unité du continent européen, de « l'Atlantique à l'Oural », selon l'expression du général de Gaulle, s'évanouit.

¹³ On peut notamment citer la mise en place d'un système de réserve humanitaire d'urgence régionale en Afrique de l'Ouest pour permettre une réponse plus rapide en cas de famine ; la mise en place de socles sociaux de base (engagement de mettre en place dans tous les pays du G20 des systèmes de sécurité sociale minimum permettant à la fois de réduire la pauvreté et de lutter contre le dumping social)...

L'élection, en Chine, du président Xi Jinping et, aux USA, du président Donald Trump marquent à cet égard des tournants profonds. La Chine, après près de vingt années de libéralisme et d'ouverture, se raidit et s'engage progressivement dans une double stratégie visant à concurrencer le leadership américain et à contester l'ordre mondial issu de la fin de la guerre froide. À l'Ouest, l'élection de Donald Trump marque un nouvel affaiblissement durable du leadership américain sur la scène internationale, et singulièrement sur le monde occidental. Son refus, par exemple, de confirmer l'engagement américain sur l'article 5 de l'Otan (engagement à soutenir tout État membre victime d'une agression extérieure) jette le trouble en Europe, face à une Russie de nouveau menaçante.

Les signes d'un retour à une Russie belliqueuse se multiplient en effet tout au long de la décennie : en 2014, un avion de ligne de la Malaysia Airlines (vol MH17) est abattu avec des armes russes au-dessus de l'Ukraine, par les forces pro-russes du Donbass ; la même année, la Russie envahit la Crimée, au mépris du principe d'intangibilité des frontières issues de la Seconde Guerre mondiale.

En 2018, une attaque à l'aide d'un agent neurotoxique est conduite à Salisbury, au Royaume-Uni, contre un ressortissant russe et sa fille (Sergei Skripal). Une augmentation significative du budget de la défense est engagée, et on observe un changement de la doctrine militaire russe avec l'affirmation de la possibilité d'utiliser des armes nucléaires tactiques sur un théâtre de guerre conventionnelle. La Russie s'engage par ailleurs politiquement et militairement sur des théâtres extérieurs : après la guerre de Tchétchénie (1999) et l'écrasement de Grozny sous les bombes (avec déjà des populations civiles bombardées, y compris des hôpitaux et des maternités), elle apporte un soutien militaire massif au régime du président Assad avec, là encore, des bombardements de population civile (qui sont des crimes de guerre, au regard de la Convention de Genève). Ces années sont aussi celles du déploiement de la milice Wagner sur plusieurs théâtres de guerre et en Afrique. En Russie, la violence d'État est désormais privatisée.

Par ailleurs, on ne compte plus, pendant cette période, le nombre de violations de l'espace aérien des pays européens par des avions de l'armée de l'air russe. De même, les remises en cause par la Russie des règles de l'OSCE et du Conseil de l'Europe se multiplient, sapant méthodiquement l'architecture de sécurité mise en place en Europe à la fin de la guerre froide. Cette agressivité russe, à l'international, va par ailleurs de pair avec un raidissement du régime sur le plan domestique, avec des mesures de plus en plus restrictives des libertés individuelles. Toute opposition interne à cette stratégie de la tension est ainsi bâillonnée.

Dans ce contexte de montée des tensions, la France, sous la présidence d'Emmanuel Macron, plaide avec raison pour un renforcement de l'Europe de la défense. L'objectif est de renforcer le pilier européen de l'Otan dans une situation de retour des menaces sur la sécurité en Europe. Malgré la réticence de certains pays d'Europe de l'Est et des pays baltes qui considèrent que seul le parapluie américain peut assurer leur sécurité, l'Union européenne ouvre d'importants chantiers. Il s'agit en particulier de la définition d'une stratégie commune (« boussole stratégique »), du débat sur l'autonomie stratégique de l'Europe, des travaux d'opérationnalisation de la mise en œuvre éventuelle de l'article 42-7 du traité de Lisbonne (qui introduit une clause de solidarité entre les membres de l'UE en cas d'agression extérieure)¹⁴ et, de façon plus modeste, de la question de l'harmonisation nécessaires des matériels et des équipements.

¹⁴ La France, principale puissance militaire de l'UE, est à ce jour le seul pays membre à avoir eu recours à cet article. François Hollande, lors des attentats du Bataclan, avait en effet décidé de le déclencher. Le premier pays à nous apporter une aide fût la Finlande, bien consciente déjà de la montée des menaces et de l'importance de la solidarité européenne en la matière.

Conclusion : la seconde mort de Fukuyama

Le monde apparaît aujourd'hui plus fracturé que jamais. Le basculement des richesses, le bouleversement des grands équilibres géopolitiques et la compétition exacerbée entre grandes puissances pour obtenir le leadership mondial, conduisent de nouveau un nombre croissant d'acteurs à faire primer les ambitions nationales sur l'intérêt commun. Ces évolutions conduisent à reposer la question de la finalité de l'aide au développement.

Par ailleurs, l'invasion russe en Ukraine marque un nouveau tournant, particulièrement dramatique. Lourdes de menaces pour la sécurité et la paix en Europe, du fait notamment du risque nucléaire que les autorités russes ne cessent d'agiter, ce conflit oppose deux pays à « l'histoire mêlée » depuis plus d'un millénaire, depuis que Kiev devint la capitale de la dynastie des Rurik, de « la Russie Kéviennienne ».

Il faut donc, aujourd'hui, faire preuve d'une certaine naïveté pour encore croire à la possibilité d'une coopération de long terme entre l'Europe et la Russie. Il est de plus en plus évident que **la Russie a en effet choisi une autre voie, celle du retour à une logique de puissance, de confrontation, et comme disait Michel Heller en 1991, d'une reprise de son expansion territoriale, y compris par le recours à la force militaire.** Il y a en effet une longue tradition russe, notamment depuis Pierre le Grand, à rechercher des conquêtes territoriales pour assurer à ce pays longtemps enclavé¹⁵, un accès, au nord, aux ports de la mer Baltique (via la Finlande et les pays baltes) et, au sud, à ceux de la mer d'Azov et de la mer Noire (y compris via la Crimée avec Sébastopol, port stratégique accueillant la flotte militaire méridionale russe). Cette expansion territoriale est parfois qualifiée par les historiens « d'impérialisme défensif », la justification aux invasions étant souvent expliquée par la volonté de prévenir la menace imaginaire représentée par le pays voisin.

La crise ukrainienne, aujourd'hui, n'est donc pas le fruit des circonstances fortuites : elle est la traduction d'une volonté de retour à cette politique russe séculaire d'expansion territoriale, « d'impérialisme défensif », conjuguée aujourd'hui à une volonté de confrontation avec un modèle politique (le modèle européen) honni par les dirigeants russes actuels. Ceux-ci ne veulent pas d'un monde régi par la règle de droit collectivement négociée et acceptée, qui est l'essence même du projet européen.

C'est la deuxième mort de Fukuyama : le temps des conflits politiques internationaux n'est pas révolu. Pire, tel le phénix, le nationalisme renaît de ses cendres. Et « le nationalisme, comme disait le président Mitterrand, c'est la guerre »¹⁶.

Ce conflit entre la Russie et l'Ukraine déborde par ailleurs largement le cadre des relations bilatérales des deux protagonistes, voire le cadre européen : c'est le premier conflit « globalisé » avec, du fait de l'interpénétration des sociétés, des conséquences politiques, économiques et humanitaires touchant l'ensemble de la population mondiale. Son issue déterminera en grande partie l'organisation des relations internationales futures. Si la Russie devait l'emporter, ces relations pourraient bien se structurer, dans un avenir proche, exclusivement sur la base des rapports de force et de puissance entre des nations arc-boutées sur leurs intérêts nationaux, comme au XIX^e siècle.

Une fois encore, la Chine, qui aspire au rang de superpuissance, peut jouer un rôle déterminant. Elle dispose cependant du choix entre trois options : (i) elle peut certes, comme beaucoup l'espèrent, user de son influence sur son voisin russe pour l'amener à un compromis – car elle a un intérêt certain, à court terme, à un retour au calme favorable à son expansion économique ; (ii) mais elle

¹⁵ En dehors de son débouché sur l'Océan pacifique, fruit lui-aussi d'une longue expansion territoriale vers l'Est.

¹⁶ Discours de F. Mitterrand au Parlement européen, le 17 janvier 1995.

pourrait aussi se satisfaire de ce conflit, « qui n'est pas le sien¹⁷ », car il affaiblit la Russie et l'Europe, et mobilise son rival américain loin du théâtre de l'Indopacifique ; (iii) elle pourrait enfin, et c'est l'option la plus menaçante, penser que le conflit avec les USA étant inévitable, mieux vaudrait qu'il ait pour théâtre le sol européen, surtout s'il devait déboucher sur le recours à l'arme nucléaire.

Dans ce contexte international tendu, fruit des profonds bouleversements géopolitiques en cours et marqué par la volonté de certains acteurs d'imposer leur volonté par la force, que faire ?

L'urgence, vitale, est de préserver l'alliance atlantique et de rééquilibrer le projet européen, trop longtemps centré sur son volet économique, avec le renforcement d'un pilier militaire et diplomatique. Seule une Europe solidaire et unie, sur les plans politiques, économiques, diplomatiques et militaires, peut nous permettre d'être demain un acteur des relations internationales, et non pas un simple sujet. C'est aussi une condition nécessaire pour espérer bâtir un ordre international fondé sur la règle de droit, à l'image de ce que nous sommes : un continent meurtri par des siècles d'affrontement qui a choisi la voie de l'apaisement, du dépassement et de rapports d'État à État régis par la règle de droit.

Il nous faudra ensuite, le moment venu, plaider pour un nouvel ordre mondial, prenant mieux en compte les réalités géopolitiques d'aujourd'hui, à savoir l'émergence de nouvelles puissances politiques, économiques, militaires et démographiques, mais aussi intégrant pleinement la question nouvelle des interdépendances nées de la globalisation.

Lors d'une conversation avec Michel Rocard en 2010, celui-ci m'avait fait part de sa conviction de la nécessité d'intégrer dans l'agenda international la question de la gestion des interdépendances existant désormais entre les pays. Il pensait que, pour relever ce défi, nous n'échapperions pas à une réforme de l'ONU, y compris une révision de sa charte. Celle-ci, inspirée par le contexte politique qui présidait au moment de sa rédaction, la fin de la Seconde Guerre mondiale, avec l'aspiration des populations du Sud à leur indépendance, est en effet organisée exclusivement autour de l'intérêt et des droits des Nations. Datée historiquement, elle semble dépassée dans ce nouveau millénaire, caractérisé par la mondialisation et le développement des interdépendances. Il est temps disait-il, de rééquilibrer ce texte fondateur en intégrant, à côté de l'affirmation du droit de chaque État au respect de sa souveraineté nationale, le devoir de tenir dûment compte dans la conduite des politiques nationales de la question des interdépendances entre les pays, et de la défense d'un intérêt supérieur de la communauté internationale – ou de « la communauté terrestre », selon la belle expression du politologue camerounais, Achille Mbembe.

C'est tout le sens du combat d'une vie, d'un combat commun avec Inge Kaul. Elle avait choisi, il y a longtemps, de mettre en lumière ces interdépendances et de promouvoir des biens publics mondiaux qui, par nature, s'affranchissent des frontières autant que des nationalismes.

Elle avait décidé, pour paraphraser Machiavel, de mener le monde sur la voie de la civilisation.

¹⁷ Déclaration du président Xi Ping à l'occasion du voyage officiel du président Emmanuel Macron en Chine, avril 2023.

“ Sur quoi la fondera-t-il l'économie du monde qu'il veut gouverner ? Sera-ce sur le caprice de chaque particulier ? Quelle confusion ! Sera-ce sur la justice ? Il l'ignore. ”

Pascal

FERDi

Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.



Contact

www.ferdi.fr

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 43 97 64 60