

Équilibre des puissances ou gouvernance mondiale ?

Pierre Jacquet *

*** Pierre Jacquet**

est directeur de la stratégie et chef économiste de l'Agence française de développement (AFD).

La phase actuelle de mondialisation est caractérisée par deux phénomènes majeurs. D'une part, le rôle politique et le poids économique croissants de nouveaux acteurs (Chine, Inde, Brésil) marquent une transition historique vers une nouvelle répartition de la puissance à l'échelle mondiale. D'autre part, la sensibilité croissante des États et des opinions publiques aux sujets globaux, comme la lutte contre le changement climatique ou la criminalité internationale, rend désormais indispensable une approche commune de ces questions. Dans ce contexte, le système actuel de gouvernance mondiale doit se renforcer pour faire face à de nouveaux défis dont les conséquences sont encore incertaines.

La compréhension de la mondialisation a fait l'objet de nombreux travaux. Les économistes se sont notamment penchés sur la nature de l'intégration internationale à travers les mouvements de biens, de services et de facteurs de production, et ont mis en évidence à la fois son approfondissement et son caractère encore souvent incomplet. Ces travaux ont souligné l'importance de l'interdépendance : l'efficacité des politiques économiques nationales dépend de leur interaction avec les politiques économiques des autres pays. Une importante littérature s'est ainsi développée, notamment dans les années 1980 et 1990, sur la coordination des politiques économiques. Mais ces mêmes travaux, et ceux des sciences politiques, ont également écarté l'illusion d'un monde véritablement intégré en termes économiques, sociaux et politiques.

C'est à cette dialectique d'intégration croissante et de fragmentation pérenne que répond le concept de « gouvernance »¹. Dans sa dimension mondiale, ce concept concerne la façon dont se produit l'intermédiation entre différents intérêts nationaux, transnationaux ou régionaux en l'absence de gouvernement mondial. Cette intermédiation se produit en tout état de cause. Elle peut faire appel à l'expression de la puissance sous toutes ses formes – influence, pressions, intimidation, violence, conflits armés –, à des pratiques consensuelles et des négociations, à des décisions d'institutions internationales mises en place à cet effet, ou encore à des règles et usages qui relèvent du droit international. Ce n'est pas un sujet mineur, puisqu'il implique des considérations d'équité, d'efficacité et de légitimité aussi bien procédurales que substantielles. Il est ainsi au cœur de toute réflexion sur la façon de préserver la paix et la prospérité à l'échelle mondiale.

La réflexion sur la gouvernance mondiale a été peu nourrie pendant la guerre froide. Le système international était ancré sur l'opposition idéologique Est-Ouest et s'appuyait sur des institutions héritées de la reconstruction de l'après-Seconde Guerre mondiale. Un ordre libéral et multilatéral (géographiquement limité) s'était progressivement mis en place, soutenu par

¹ Un document de la Commission européenne en retrace brièvement l'histoire : http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_fr.pdf

les négociations commerciales multilatérales dans le cadre du GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*, Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce). Certes, ce système devait s'adapter à de nouveaux défis – comme la fin du régime de Bretton Woods et les chocs pétroliers dans les années 1970 ou la crise de la dette des pays en développement et la libéralisation des mouvements de capitaux dans les années 1980 –, mais il conservait sa cohérence politique et s'intéressait essentiellement au fonctionnement d'une économie internationale, dont la géographie était limitée à celle de l'Alliance occidentale.

La fin de la guerre froide a ouvert le jeu en privant le système international du socle de légitimité politique que lui donnait l'opposition Est-Ouest et en rendant plus apparentes ses faiblesses en termes d'efficacité et d'équité sur le plan économique et institutionnel. En particulier, l'idée dominante selon laquelle le monde n'avait pas besoin de davantage d'organisation ni, *a fortiori*, de réflexion sur des politiques publiques globales a commencé à être battue en brèche. Dans le même temps, les modalités d'exercice de politiques publiques efficaces ont considérablement évolué vers une démarche participative, associant toutes les parties prenantes et notamment les représentants de la société civile, tant dans la construction d'un nécessaire consensus que dans la mise en œuvre de ces politiques. La thématique de la gouvernance, à tous les niveaux des politiques publiques, est ainsi réapparue, notamment en Europe². Mais ce n'est que récemment, à la fin des années 2000, qu'elle a semblé occuper une place plus centrale dans les travaux et questionnements internationaux.

1. Une lente transition vers un nouvel ordre mondial

Le thème de la montée en puissance des grands pays émergents est devenu une sorte de bouteille à l'encre, et a pu être galvaudé à l'envi, comme si en parler pouvait exorciser les très profondes implications du phénomène. Cette montée en puissance a été largement documentée et analysée, et notamment

² Voir, par exemple, Pierre Jacquet, Jean Pisani-Ferry et Laurence Tubiana, *Gouvernance mondiale*, La documentation française, Paris, 2002.

mise en perspective à travers les études d'Angus Maddison³ ou encore l'exercice de prospective conduit par Robert Fogel⁴. Elle semble signaler la fin d'une période historique d'hégémonie américaine exclusive et de domination de la « triade » États-Unis, Europe, Japon, ainsi que le retour de l'Asie continentale à une place comparable à celle qu'elle occupait jusqu'au XVIII^e siècle.

1.1. La montée en puissance des grands pays émergents

De nombreux scénarios pourraient invalider la perception actuelle de ces tendances à long terme. La croissance forte et durable des grands pays émergents les soumet à des tensions sociales, politiques et environnementales considérables⁵. Les tendances ne valent pas prévision. En revanche, elles représentent un ensemble d'informations à prendre en compte dans l'élaboration des politiques et des postures diplomatiques. Or, ces dernières se caractérisent parfois, dans les grands pays industrialisés, par deux tentations fortes et interactives : une certaine forme de « complaisance » et le conservatisme.

La complaisance signifie ici la tendance à méconnaître les implications de cette évolution sur les rapports de forces et donc sur la stabilité d'un ordre international multilatéral dont l'origine remonte à la reconstruction du système international à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Une partie de ce qu'il est convenu d'appeler « l'Occident », notamment en Europe, continue à penser le monde comme il s'est développé dans la seconde moitié du XX^e siècle, avec un cœur économique et politique dominé par les États-Unis, le Japon et l'Europe. La croissance rapide des grands pays émergents – Chine, Inde, Brésil –, eux-mêmes suivis par d'autres pays, est appréhendée à la fois comme une évolution adaptative du système et comme une menace pour les intérêts

³ Angus Maddison, *Contours of the World Economy 1-2030 AD*, Oxford University Press, 2007.

⁴ Robert W. Fogel, *Capitalism and Democracy in 2040. Forecasts and Speculations*. Working Paper 13184, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2007.

⁵ Sur les défis environnementaux, voir par exemple Jared Diamond, (2006), *Effondrement : comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie*, Gallimard, 2006, (traduction en français de *Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed*, 2005).

économiques – c'est-à-dire les parts de marché – de ses principaux protagonistes.

Le conservatisme repose quant à lui sur l'idée que les règles et les pratiques, mais aussi l'idéologie, qui se sont développées grâce à la coopération internationale et dans un contexte politique historiquement unique ont vocation à être adoptées naturellement par les grands pays émergents, au fur et à mesure que leur réussite économique leur confère l'honneur de se voir confier un rôle lentement ascendant dans la gouvernance des affaires du monde.

Ces deux tentations méconnaissent le processus d'affirmation de l'identité nationale dans les grands pays émergents. Cette identité se construit naturellement de l'intérieur, et non de la vision du monde qu'ont développée les pays occidentaux. Or la puissance économique confère d'abord la possibilité de l'affirmer à travers une « préférence pour la souveraineté » qui semble historiquement et politiquement compréhensible. De ce point de vue, le système international mis en place par les grandes puissances n'est pas directement exportable. Il est essentiellement contestable et « renégociable ». L'un des défis majeurs des décennies à venir tient à la capacité de gérer cette transformation en contenant les risques de tensions et de conflits et en créant les conditions d'une prospérité économique partagée.

L'objectif doit être de gérer cette transformation, nécessairement profonde, sans rupture majeure et dans une dynamique de changement soutenue. De ce point de vue, l'augmentation des ressources du Fonds monétaire international (FMI) en réponse à la crise économique et financière de la fin des années 2000, le début de réforme de sa gouvernance pour y accroître le poids des grands pays émergents et la représentativité des pays en développement ainsi que le renforcement du rôle du G20, devenu une enceinte de discussion des grands problèmes mondiaux et des solutions à leur apporter, sont autant de signaux encourageants.

Pour autant, un simple accommodage ne suffit pas, et la dynamique de changement manque d'une structure de management qui en prenne le leadership. L'émergence internationale de nouveaux grands acteurs économiques et politiques remet la « grande » politique au cœur des relations internationales. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, un projet politique

mondial de paix par l'interdépendance s'était imposé. Il était particulièrement mobilisateur et s'est trouvé renforcé par l'opposition idéologique entre les deux blocs. Les structures de gouvernance actuelles, y compris l'Organisation mondiale du commerce (OMC) créée en 1995, sont largement héritées de ce projet. Or si le concept de paix par l'interdépendance peut encore rassembler, sa formulation ainsi que ses modalités de mise en œuvre nécessitent une redéfinition et un partage beaucoup plus large des tâches. C'est l'objet de l'extraordinaire négociation implicite qui s'ouvre sur l'organisation d'une transition du pouvoir à une telle échelle et dont on voit quelques exemples en matière de commerce, de taux de change ou de stratégie dans les négociations sur le changement climatique. Sur tous ces thèmes, la difficulté est d'accorder les intérêts nationaux avec ceux d'une organisation mondiale efficace, légitime et équitable.

1.2. États-Unis et Chine

Dans cette grande négociation, les intérêts initiaux sont évidemment fortement hétérogènes. Politique et diplomatie retrouvent alors tout leur rôle pour gérer l'ambivalence de l'interdépendance économique et de l'existence d'enjeux collectifs. Pour les États-Unis, dont l'internationalisme réel a toujours été gouverné par la perception des intérêts nationaux, la priorité économique n'est pas la gouvernance mondiale mais une négociation largement bilatérale avec la Chine. Les principaux points en sont le déficit extérieur américain – et sa contrepartie dans l'excédent chinois – ainsi que la politique de taux de change du yuan (renminbi). Au début du printemps 2010, l'une des questions – récurrente – qui animait le Congrès américain était de savoir s'il convenait de déclarer que la Chine « manipulait » son taux de change⁶. La sous-évaluation de la monnaie chinoise fait plutôt consensus parmi les économistes et l'on peut penser que l'appréciation du yuan contribuerait à la fois à l'ajustement macroéconomique mondial et à l'enrichissement de la population chinoise.

⁶ Dans plusieurs éditoriaux depuis le début de 2010, Paul Krugman (voir par exemple <http://www.nytimes.com/2010/01/01/opinion/01krugman.html>) critique la politique de change chinoise et le mercantilisme que révèle la surévaluation du renminbi. Il recommande à l'Administration américaine de stigmatiser cette politique.

Mais comment ne pas noter que les États-Unis n'ont jamais endossé une quelconque responsabilité concernant l'évolution du taux de change du dollar vis-à-vis des monnaies de leurs principaux partenaires ? Le jeu de cavalier seul mené par les autorités chinoises dans le maintien d'une monnaie sous-évaluée ressemble à celui qui a longtemps caractérisé les politiques économiques des États-Unis. La différence était que l'hégémonie incontestable de ces derniers limitait les risques à une critique acerbe, largement impuissante. La situation actuelle est différente, car elle oppose la première et la deuxième économie mondiale – par la taille – et peut conduire à une escalade de mesures qui rappellerait celle des années 1930.

Cet épisode trouvera probablement sa résolution dans le cadre de discussions bilatérales musclées et de décisions qui « sauveront la face » – dont, tôt ou tard, une appréciation de la monnaie chinoise. Il confirme à la fois la contestation du leadership du pouvoir hégémonique actuel et l'importance du dialogue politique pour traiter des tensions qui marquent et vont continuer de marquer les relations économiques internationales, dans un contexte où la grave crise financière de 2007 affaiblit sensiblement la crédibilité des messages occidentaux.

En ce qui concerne la Chine, l'intérêt principal semble être de ne pas subir mais de choisir les contraintes venant du système international. C'est dans ce sens que le pays exprime une « préférence pour la souveraineté », laquelle ne signifie toutefois pas une absence d'intérêt pour les questions internationales. Par exemple, la Chine a décidé d'adhérer à l'OMC pour appuyer sa volonté de mener des réformes intérieures. Elle a aussi fortement développé ses interventions en Afrique, à la fois en termes de volumes de financements, de présence et d'initiatives diplomatiques⁷. Par ailleurs, une partie de son épargne finance l'économie américaine, ce qui crée de fait une dépendance mutuelle. À ce stade, elle ne semble néanmoins exprimer rien d'autre que sa volonté de contribuer à la poursuite et à la pérennité de son propre développement. Elle acquiert peu à peu les attributs d'une grande

⁷ Comme la tenue tous les trois ans du sommet Chine-Afrique, la dernière réunion de ce FOCAC – *forum on China Africa Cooperation* – ayant eu lieu en novembre 2009 à Charm-el-Cheikh.

puissance mais n'affirme pas encore le souhait d'assumer des responsabilités mondiales⁸. L'Inde, quant à elle, s'affirme volontiers sur le plan international en signifiant son opposition aux propositions des pays industrialisés.

1.3. Et l'Europe ?

C'est en Europe que s'exprime le plus une vision du monde (parfois appelée « postmoderne »⁹) ancrée sur le multilatéralisme et sur une opposition à l'expression du pouvoir et de la force¹⁰. Or, la montée en puissance des grands pays émergents met doublement en danger l'approche multilatérale. D'une part, en effet, la croissance économique dans ces pays s'accompagne d'enjeux politiques et sociaux qui rendent d'autant plus difficile l'adhésion aux contraintes de l'ordre multilatéral – sauf lorsque ces contraintes sont utilisées en tant qu'instruments de promotion des réformes internes, comme cela a été le cas pour l'adhésion de la Chine à l'OMC. D'autre part, le système multilatéral mis en place après la Seconde Guerre mondiale s'est peu à peu construit autour des pays industrialisés occidentaux et de leurs intérêts, et ne peut donc être simplement étendu à ces nouveaux participants : il faut aussi le faire évoluer en permettant aux pays émergents de façonner cette évolution. L'attitude qui domine jusqu'à présent est celle du rapport de forces, qui mène à une impasse institutionnelle. Les difficultés rencontrées par le cycle de Doha en matière commerciale, ou encore l'incapacité du sommet de Copenhague à

⁸ Lors d'une réunion organisée à Pékin par l'OCDE en 2009 sur les relations entre la Chine et l'Afrique, l'un des participants chinois faisait observer que la Chine s'engageait à aider l'Afrique, mais ne se sentait aucunement responsable des évolutions des pays aidés. Au contraire, les Occidentaux se sentent davantage responsables de la mise en œuvre de solutions efficaces en matière de réduction de la pauvreté ou encore de promotion de la croissance et assignent à leur aide de tels objectifs.

⁹ Voir notamment Robert Cooper, *Post Modern State and the World Order*, Demos, 2000. Dans la vision « postmoderne » qu'il propose, les intérêts nationaux et internationaux sont étroitement intégrés et l'analyse des relations internationales ne peut plus se faire dans une logique traditionnelle d'équilibre des puissances.

¹⁰ Voir notamment l'analyse néoconservatrice de Robert Kagan : R. Kagan, *Paradise and Power. America Versus Europe in the Twenty-first Century*, Atlantic Books, 2000 et R. Kagan, *The Return of History and the End of Dreams*, Knopf, 2008.

dégager des actions communes contraignantes, témoignent de l'affirmation de souverainetés en construction peu enclines à se laisser dicter les modalités de leurs actions.

Ces grands pays se trouvent dans une sorte de dilemme du prisonnier, dans lequel la solution coopérative n'apparaît pas comme la réponse spontanée. Il est cependant possible que la succession d'escarmouches conduise à des ententes bilatérales ou trilatérales probablement instables et peu compatibles avec la vision multilatérale mise en œuvre depuis la Seconde Guerre mondiale.

2. L'émergence des biens publics mondiaux

Cette transition dans la géographie du pouvoir se produit au moment même où de nouvelles normes collectives contraignantes doivent être définies sur des sujets encore largement orphelins. Ces sujets, qui concernent ce qu'il est convenu d'appeler les « biens publics mondiaux », nécessitent tous une action véritablement collective dans laquelle les pays en développement en général, et les grands pays émergents en particulier, apparaissent souvent comme des acteurs centraux. La prise en compte de ces questions pose deux problèmes majeurs : d'abord, la connaissance scientifique ne permet pas de définir des normes communes incontestables, et toute décision sera le fruit d'une interaction complexe entre cette connaissance, les préférences et le consensus nationaux, ainsi que la négociation internationale ; ensuite, cette action collective doit être organisée alors même que les structures actuelles de gouvernance mondiale font peu de place à ces nouveaux acteurs centraux. Comment définir des règles mondiales valables pour tous et acceptables par tous dans un monde où n'existe aucun leadership affirmé et universellement reconnu, et à propos de sujets sur lesquels les États peinent encore à définir le niveau acceptable des normes ?

La problématique de la gestion des ressources naturelles et environnementales, qui s'exprime par exemple dans le domaine climatique par les concentrations excessives de gaz à effet de serre ou, dans le domaine de l'énergie, par une concurrence dans l'accès aux ressources, provoque des

tensions susceptibles de dégénérer. Certes, l'accord de Kyoto de 1997 a représenté une étape majeure dans la prise de conscience collective en matière de changement climatique et dans l'élaboration d'une première réponse à ce problème. Cependant, cet accord ne comportait d'engagements précis et contraignants que pour les pays industrialisés, et le principal d'entre eux n'a pas ratifié les accords. La stratégie collectivement retenue a été de prolonger Kyoto dans sa dimension temporelle et surtout d'en élargir la couverture planétaire.

Mais, comme l'a montré le sommet de Copenhague de décembre 2009, cette option s'est notamment heurtée à l'intransigeance des grands pays émergents. La presse et de nombreux commentateurs ont parlé de l'échec de Copenhague. Mais n'est-ce pas plutôt l'échec d'une double illusion qui consiste à croire, d'une part, que l'on peut adopter une norme collective crédible et contraignante avant même qu'un socle minimal de maturation nationale ait pu se produire et, d'autre part, que c'est une négociation internationale entre près de 200 pays qui peut y parvenir ? Il y a bien sûr interaction entre les contraintes internationales et les processus de maturation interne, mais les deux dynamiques sont davantage complémentaires que substituables.

L'incapacité de parvenir à des accords globaux ne signifie pas que les principaux pays, notamment les grands émergents, ignorent les enjeux communs. Environnement et changement climatique, par exemple, sont largement pris en compte dans l'élaboration des politiques publiques en Chine, car ils ont également une dimension nationale de plus en plus évidente. Le dynamisme de la Chine repose aussi sur son intégration dans l'économie internationale et son accès aux marchés mondiaux, ce qui peut l'inciter à adopter une attitude coopérative. Au-delà de la déception de Copenhague, la bonne nouvelle tient au sérieux avec lequel les grands pays émergents s'intéressent à l'agenda climatique. Dans des pays aussi divers que la Chine, l'Inde, le Mexique, l'Indonésie, mais aussi le Vietnam, l'île Maurice et bien d'autres, des politiques climatiques cohérentes sont peu à peu mises en place, font l'objet de discussions approfondies et retiennent des objectifs nationaux ambitieux, avec le soutien des institutions de financement du développement bilatérales et multilatérales.

3. Gouvernance globale ou multipolarité conflictuelle ?

Pour autant, la capacité d'adaptation du système international mérite d'être notée. Par exemple, le FMI sort renforcé de la crise financière et économique mondiale. Avec le G20, une structure de gouvernance peut être imparfaite mais plus équilibrée a vu le jour. De même, la création de l'OMC en 1995 a couronné les quelques décennies de fonctionnement de l'accord « provisoire » qu'était le GATT. Initialement conclu entre 23 pays, cet accord a peu à peu pris une ampleur mondiale, et l'OMC comptait 153 participants en 2010. Certes, la négociation commerciale multilatérale engagée dans le cadre du cycle dit « de Doha » n'a pas abouti. Mais le monde dispose de règles commerciales multilatérales ainsi que d'un organe de règlement des différends largement utilisé – et que même la crise économique et financière récente n'a pas remis en cause.

3.1. L'adaptation nécessaire du multilatéralisme

Dans un contexte marqué par l'émergence de nouveaux acteurs et par des problèmes de légitimité relative entre les normes commerciales et le traitement d'autres sujets d'intérêt collectif, cette résilience représente l'un des points forts du système actuel. Contrairement à ce que l'on peut lire parfois, l'échec du cycle de Doha ne doit pas être perçu comme un affaiblissement de l'OMC. Il traduit plutôt des désaccords profonds sur l'interprétation à donner au cadre commercial multilatéral et sur les besoins de son évolution, et la discussion se poursuit. Comme l'avait déjà montré, en 1999, l'échec de la conférence interministérielle de Seattle, le groupe traditionnel formé par les États-Unis, le Japon, l'Union européenne et le Canada n'est plus en mesure de fixer l'ordre du jour ni la direction des négociations.

La nature du système multilatéral change. Il a porté de nombreux projets de réformes, notamment en matière commerciale, de gestion de l'aide au développement, mais aussi de protection de la couche d'ozone. Il évolue sans doute davantage depuis plusieurs années vers un cadre multilatéral fait d'une

sorte d'extension du principe de reconnaissance mutuelle¹¹, avec une harmonisation minimale assortie d'une concurrence entre politiques publiques et normes des différents pays. Ainsi, il commence à ressembler à la dynamique d'intégration mise en place dans l'Union européenne, paradoxalement au moment où cette dernière peine à donner un nouveau souffle à son intégration.

En ce qui concerne l'OMC, par exemple, la mise en œuvre de ce principe signifierait que sa mission est davantage interprétée comme celle d'un dépositaire d'un accord international – fondement du droit commercial multilatéral – que comme celle d'un producteur de libéralisation, cette dernière relevant davantage de mesures unilatérales ou régionales, que le système multilatéral peut alors « consolider ». Au demeurant, c'est un peu la dynamique qui avait commencé à se mettre en place dans les années 1990 lorsqu'on voyait de nombreux pays, notamment latino-américains, engager des démarches unilatérales de démantèlement commercial. Dans un monde multipolaire, l'acceptation des différences entre politiques publiques et normes nationales est au cœur du maintien d'un système multilatéral paisible. Cela suppose une négociation permanente et difficile, mais les outils institutionnels, dans de nombreux domaines, existent pour cela.

3.2. La responsabilité de l'Europe

Dans ce contexte, l'Europe a une responsabilité majeure, car elle peut porter l'approche multilatérale non pas comme « l'arme des faibles » que décrit Robert Kagan, mais comme une solution coopérative efficace. Pour jouer ce rôle, l'Europe doit surmonter plusieurs obstacles.

Le premier réside dans sa difficulté à porter un projet politique mondial, alors qu'elle ne sait pas souvent s'exprimer d'une seule voix et qu'elle-même peine à formuler des positions communes sur des sujets européens, comme l'ont montré les divergences européennes autour du nécessaire soutien à la Grèce. Compte tenu de sa gravité, la situation des finances publiques grecques

¹¹ Principe mis en œuvre par l'Union européenne dans la création du Marché unique : il garantit la libre circulation des biens, services et capitaux sans imposer l'harmonisation entre les systèmes de régulation nationaux.

échappe à toute solution miracle, mais les atermoiements européens n'ont pas contribué à calmer la crise de défiance sur les marchés, ni à trouver une solution crédible et durable à la gestion d'un choc dont les répercussions seront lourdes pour la Grèce et pour le bon fonctionnement de la zone euro. Cette dernière doit être capable de structurer une réponse crédible, tout en adhérant à une vision multilatérale dans laquelle le FMI a toute sa place. Cependant, la difficulté à définir et porter une voix européenne est une lacune sérieuse.

Le second obstacle relève de la compréhension des mouvements tectoniques en cours. Pour l'instant, les grands pays émergents ne sont, en général, pas perçus comme des partenaires dans la construction d'une gouvernance mondiale mieux adaptée, mais comme des empêcheurs de tourner en rond ou des concurrents qui conquièrent peu à peu les marchés mondiaux et forcent à un ajustement économique et social particulièrement coûteux. C'est en effet le cas, mais les conditions économiques et démographiques actuelles ne laissent pas beaucoup d'espoir quant à l'efficacité d'une stratégie uniquement défensive. Les tensions ne pourront se résoudre que dans le cadre de négociations globales élargies à un ensemble de sujets pour que des accords perçus comme mutuellement bénéfiques deviennent possibles. Le dialogue politique est une nécessité majeure et ne peut être abandonné au seul champ bilatéral sino-américain.

L'Union européenne a souvent proclamé son ambition de servir d'exemple à la gestion de l'interdépendance internationale. Elle a créé un modèle unique de partage des souverainetés. Pour continuer à porter ce message de façon crédible, il lui faut endosser explicitement cette responsabilité en construisant et en formulant sa vision du multilatéralisme et de la reconnaissance mutuelle à l'échelle mondiale. Cela suppose non seulement un changement d'attitude vis-à-vis des grands pays émergents – et un investissement lourd dans la connaissance de ces pays et l'approfondissement des relations avec eux –, mais aussi une capacité politique à formuler un message véritablement européen. Le risque, si cela ne se produit pas, est celui d'une marginalisation dans les affaires du monde.



Au-delà des problèmes d'efficacité, d'équité, et donc de légitimité, du système de gouvernance actuel – auxquels la crise financière puis économique déclenchée par la crise des subprimes en 2007 donne une acuité nouvelle –, deux phénomènes majeurs caractérisent la phase actuelle de mondialisation. Le premier relève d'une transition historique vers une nouvelle répartition du pouvoir au niveau mondial, que l'on commence à percevoir aussi bien dans les chiffres que dans les comportements et postures et dont la portée reste largement sous-estimée, notamment en Europe. Le second phénomène concerne une nouvelle sensibilité aux sujets globaux, dont la prise en compte requiert une action véritablement commune. C'est notamment le cas de la réponse au changement climatique, mais aussi de l'évolution mondiale de la biodiversité, de la lutte contre les grandes pandémies, ou encore de l'endigement du crime international.

Ces sujets sortent largement du champ de l'analyse économique. Ils renvoient d'une part à de nombreuses dimensions politiques et sociales et, d'autre part, au rôle que la science et l'expertise sont appelées à jouer dans l'élaboration des politiques publiques. Ils peuvent, le cas échéant, se contrebalancer de façon féconde : le premier phénomène peut se prêter à un retour de l'équilibre des puissances comme méthode d'organisation des relations internationales et donne souvent lieu à des interprétations dans ce sens¹² ; le second, cependant, cimente les intérêts nationaux derrière des enjeux collectifs. La façon dont cette articulation sera gérée déterminera la capacité de gérer les inéluctables tensions et conflits : sur les émissions de gaz à effet de serre et leurs implications climatiques, sur l'accès aux ressources naturelles, sur la gestion des stocks de biodiversité, sur la concurrence entre systèmes économiques et sociaux, sur la non-synchronisation des cycles économiques ou sur la coexistence de systèmes de valeurs différents, entre autres.

¹² Voir par exemple les travaux de Robert Kagan aux Etats-Unis. Notons que cette interprétation est discutable, tant l'interdépendance économique mutualise déjà les intérêts nationaux.

Pour en savoir plus

Humphrey, John and Dirk Messner, “Unstable Multipolarity? China’s and India’s Challenges for Global Governance”, Briefing Paper, 1/2006, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 2006

Jing Gu, Humphrey, John et Dirk Messner, « Global Governance and Developing Countries: The Implications of the Rise of China », *World Development*, Vol. 36, N°2, 2008, pp. 274-292.

Christophe Jaffrelot, (dir.), *L’enjeu mondial. Les pays émergents*, Presses de Sciences Po-L’Express, Paris, 2008

Pierre Jacquet, Rajendra K. Pachauri et Laurence Tubiana (dir.), *Regards sur la terre- La gouvernance du développement durable*, Presses de Sciences Po, Paris, 2009