

Un œil sur



Défense

Géopolitique et Sécurité

N°219 bis, été 2024

« La multipolarité revendiquée tue le multilatéralisme », entretien avec Sylvie Bermann

Ancienne ambassadeur à Pékin (2011-2014), Londres (2014-2017) et Moscou (2017-2019), Sylvie Bermann est depuis 2020 présidente du Conseil d'administration de l'IHEDN

Vous avez été en poste auprès de Nations unies à New York de 1992 à 1996 puis directrice Nations unies-organisations internationales (NUOI) au Quai d'Orsay de 2005 à 2011. Qu'en est-il de la viabilité du multilatéralisme à l'heure où l'ONU est paralysée ?

J'ai connu l'âge d'or du multilatéralisme dans les années 90, une entente sinon parfaite du moins très efficace entre les cinq membres permanents du Conseil de sécurité qui permettait de résoudre les crises et de créer des opérations de maintien de la paix, comme celle du Cambodge en 1992 permise par la fin de la guerre froide. Cela montre que la temporalité est très importante dans les relations internationales. Mais cet espoir s'est fracassé sur la Bosnie, le Rwanda et la Somalie qui furent des échecs des interventions des Nations unies.

Si l'on effectue un grand bond en avant, aujourd'hui, l'ONU est effectivement totalement paralysée que ce soit sur la crise ukrainienne ou celle de Gaza. Le Conseil de sécurité n'est plus en mesure de jouer le rôle d'arbitre car un membre permanent a agressé un pays indépendant. En outre, il faudra nécessairement en réformer la composition, dès que l'on sera sorti de ces crises, parce qu'il n'est plus représentatif dans sa formation actuelle, composée des pays vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale. Or entre-temps, un certain nombre de puissances ont émergé qui refusent être tenues à l'écart des décisions et de l'élaboration des règles. D'une certaine manière, la multipolarité revendiquée tue le multilatéralisme. Les pays ne sont plus alignés selon un schéma bipolaire. Ils ne veulent pas dépendre des décisions des grandes puissances et encore moins des grandes puissances occidentales.

Après avoir été ambassadeur auprès du Comité politique et de sécurité (COPS) à Bruxelles, lors de sa création en 2002 et jusqu'en 2005, comment jugez-vous l'action de l'Europe aujourd'hui ? Est-ce un acteur influent sur la scène internationale ?

J'ai assisté aux débuts de la défense européenne et de la mise en place de ses structures, avec le lancement d'opérations extérieures, dont certaines ont été très efficaces comme en 2006 celle dans l'Est du Congo visant à mettre fin à un massacre, ou celle au Tchad en 2008.

L'Union européenne a été reconnue comme un véritable acteur en matière de maintien de la paix car elle pouvait générer des forces plus rapidement que les Nations unies, intervenir sur le terrain et avait à cœur de remplir son mandat, même si les structures communes manquaient, notamment un véritable état-major, puisqu'il fallait en réalité armer des états-majors nationaux.

Un œil sur



Défense

Géopolitique et Sécurité

Tout cela était lié au blocage provenant des Américains suivis par les Britanniques, avec les trois « D » de la secrétaire d'État américaine Madeleine Albright : non-découplage, non-duplication et non-discrimination envers les États-membres de l'OTAN et non-membres de l'Union européenne. La France était le seul pays à promouvoir une Europe puissance, une Europe autonome, ce qui suscitait l'inquiétude des autres pays qui ne voulaient pas de découplage avec les Américains, en particulier des pays de l'Est pour qui la défense ne pouvait être assurée que par les États-Unis. Mais après la réintégration de la France dans les structures intégrées de l'OTAN en 2009, il y a eu une perte d'intérêt à Paris pour l'Europe de la Défense.

L'UE a quand même progressé en prenant un certain nombre de positions en politique étrangère et en conduisant des actions extérieures. Mais elle n'a bien évidemment pas le poids des États-Unis. Divisée, elle ne peut pas prendre des décisions à 27 aussi facilement qu'un seul État. La guerre en Ukraine l'a toutefois réveillée. L'utilisation de l'instrument de la facilité de paix européenne, créée à l'origine pour l'Afrique, finance désormais l'envoi d'armes en Ukraine et a constitué une véritable révolution copernicienne. Ce n'était pas pensable auparavant. L'UE possède donc désormais une capacité à agir rapidement. Il est vrai que le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne a permis de progresser avec l'initiative européenne d'intervention lancée en 2018 par 9 pays européens visant à favoriser l'émergence d'une culture stratégique européenne commune et à créer les conditions préalables pour de futurs engagements coordonnés et préparés conjointement sur tout le spectre de crise.

Ce qui change aujourd'hui avec la perspective des élections américaines, et d'un retour de Donald Trump au pouvoir, c'est que les Européens commencent à être conscients que si les Américains ne sont pas concernés par les affaires européennes et veulent s'en dégager, il faut qu'ils puissent agir par eux-mêmes, et commencer au moins par y réfléchir. Le résultat de la crise en Ukraine sera en quelque sorte le juge de paix. Il y aura probablement une négociation, que ce soit avec Joe Biden ou Donald Trump, même si elle ne prendra pas les mêmes formes. L'UE risque d'en être tenue à l'écart. Récemment, les Européens n'ont pas été en mesure de suppléer au blocage par le Congrès américain de l'aide pour l'Ukraine. Si jamais les Américains décidaient de se désengager, on ne peut imaginer que l'UE soit en mesure de prendre la relève. Enfin, se pose la question de l'élargissement. Il est déjà suffisamment difficile de fonctionner à 27. Ce sera beaucoup plus compliqué à 37, d'autant plus que certains pays auront beaucoup de mal à s'intégrer.

La notion de « Sud global », utilisée désormais à l'envi, est-elle pertinente ?

Qu'elle soit pertinente ou non n'est pas le sujet. Le Sud global est très hétérogène. Les pays qui le composent n'ont pas les mêmes positions, figurent sur différents continents. Une chose les regroupe cependant aujourd'hui : leur contestation de l'Occident, des règles fixées par celui-ci, leur refus de se voir donner des leçons. Ils prônent tous désormais une forme non seulement de multipolarité, mais de multi-alignements qui recoupe en réalité une approche transactionnelle.

Un œil sur



Défense

Géopolitique et Sécurité

L'Arabie saoudite, l'Afrique du Sud ou l'Inde en sont de bons exemples. Car finalement, ils maintiennent leurs relations avec Washington tout en développant des relations avec la Chine ou la Russie. Approprié ou non le terme de Sud global recoupe donc une réalité.

En revanche, dans la gestion des relations avec le Sud global par l'UE ou par la France, il faut distinguer chacun de ces pays, et développer des relations avec les différents acteurs afin d'entretenir, nous aussi, une forme de relation transactionnelle. Il faut arrêter de leur donner des leçons de démocratie ou de parité et développer une relation en fonction de nos intérêts. Les démocraties dans le monde regroupent aujourd'hui seulement une trentaine de pays sur les 193 membres des Nations unies. Si nous ne voulons pas être dans l'entre-soi, il nous faut développer des liens avec chacun de ces acteurs en fonction de nos propres intérêts.

Par ailleurs, il y a une forte demande de la part de ces pays dit du Sud global, surtout pour ceux qui sont dans une situation économique précaire, d'une assistance sur les questions d'infrastructures. Ce que l'UE s'est refusé à faire pendant des années, parce que précisément, on considérait que l'on ne fournissait plus d'aide matérielle mais simplement de l'aide à la gouvernance. Cela a été un échec total. Ces pays se sont tournés notamment vers la Chine dont l'aide n'était pas conditionnée. Le paradoxe, c'est que l'UE réplique désormais avec le portail global, « the global gateway », portant sur la fourniture d'infrastructures à ces pays, ce qu'a fait la Chine avec les routes de la soie.

L'affrontement entre la Chine et les États-Unis vous semble-t-il inéluctable ?

L'affrontement a déjà commencé. C'est ce que l'on appelle le piège de Thucydide : lorsqu'une puissance dominante qui ne veut pas se voir ravir la suprématie entre en confrontation avec une puissance émergente dont elle craint la montée en puissance. La question est de savoir si cela va mener à un conflit violent. Dans son ouvrage « *Vers la guerre - La Chine et l'Amérique dans le Piège de Thucydide ?* », le politiste américain Graham Allison estime que la guerre est évitable. C'est également l'opinion de l'ancien premier ministre australien Kevin Rudd.¹ Nous sommes entrés dans une nouvelle guerre froide dont la clé est la technologie. Dès 2020, Trump a décidé d'un blocus technologique contre la Chine afin de l'empêcher d'émerger comme première puissance technologique, puisque c'est le nerf de la guerre. Le *Financial Times* estimait que cette mesure avait été le coup d'envoi de cette nouvelle guerre froide.

La question est de savoir, comment l'UE va se positionner face à cette confrontation. Elle peut encore espérer avoir une position un petit peu autonome sur la base de la souveraineté et de l'autonomie stratégique, car la rivalité avec la Chine n'est pas nécessairement dans son intérêt. L'UE avait défini une stratégie formée d'un triptyque considérant la Chine comme : un concurrent économique et commercial, un partenaire sur les questions globales et un rival systémique. En conséquence, l'UE s'est dotée d'un certain nombre d'instruments pour faire respecter une concurrence loyale et disposer de mesures de rétorsion, le cas échéant.

¹ *The avoidable war*

Un œil sur



Défense

Géopolitique et Sécurité

En revanche, l'Europe est tout à fait hostile à la notion de découplage pensant qu'une Chine autarcique coupée du monde, n'est pas dans l'intérêt de la paix et de la coopération.

La notion de « derisking » est intéressante. Elle consiste à éviter le risque d'une dépendance excessive. Face au découplage voulu au départ par les Américains, il s'agit pour les Européens, de ne pas dépendre exclusivement de la Chine pour des produits stratégiques, comme par exemple les médicaments. Le secrétaire d'État américain, Anthony Blinken, lui-même, a estimé que les États-Unis pouvaient reprendre à leur compte cette notion.

Actuellement, tous les principaux blocs ou pays, deviennent protectionnistes. Les États-Unis se ferment. Joe Biden, suivant sur ce point Donald Trump, vient ainsi de décider de taxer à 100% les véhicules électriques chinois. Même si elle n'emploie pas ce terme, la Chine a très bien compris aussi que le monde est en train de se fracturer et qu'elle n'a pas intérêt à trop dépendre des États-Unis. Aussi, elle a vendu un certain nombre de bons du trésor américain. Le Japon en est dorénavant devenu le premier détenteur. Nous sommes dans un monde en train de se fermer. La confrontation existe. Cela ne signifie pas que cela mène au conflit ouvert ou à la guerre.

L'avenir de la mer de Chine du Sud, sera pensé à la lumière des résultats de la guerre en Ukraine, observée de très près par Pékin et dépendra de la prudence des différents acteurs. Taïwan qui vient d'élire un président indépendantiste n'est pas dans la provocation vis-à-vis de la Chine, chacun ayant bien conscience que l'intérêt est celui du *statu quo*. C'est d'ailleurs la position de la France et de l'UE : pas d'invasion de Taïwan, pas de déclaration d'indépendance de la part de Taipei et maintien de la liberté de navigation. Pour la Chine, à ce stade également, l'intérêt est au *statu quo*. Lorsque Chang Kai-shek s'est enfui à Taïwan, en 1949, l'idée partagée par Pékin et Taïwan était celle d'une seule Chine partagée puisque Taïwan voulait reconquérir le continent, tandis que la Chine continentale voulait conquérir Taïwan.

Cette conquête a été repoussée par les différents Secrétaires généraux du parti, parce que Pékin n'était pas assez puissant militairement. Xi Jinping, qui est dans une autre logique, développe notamment les capacités maritimes de l'armée et considère qu'il s'agit de sa tâche historique, pendant son mandat, d'aboutir à une réunification. Mais encore faut-il définir le terme de réunification. A l'école de « *L'art de la guerre* » de Sun Tzu, les Chinois considèrent que « *l'excellence suprême consiste à gagner sans combattre* ». Lorsque les pays ont établi des relations diplomatiques avec Pékin à la place de Taïwan, ils se sont tous engagés à reconnaître cette politique d'une seule Chine. A ce stade, cette politique constitue une « *ambiguïté constructive* ».

Vous estimez que le monde est en train de se fracturer. Selon quelles lignes de faille ?

Il s'agit à la fois d'une opposition entre ce que certains appellent « le Nord global et le Sud global », ou que l'on peut appeler également « l'Est et le reste ». L'approche idéologique consistant à opposer les démocraties et les autocraties, avec les notions de démocraties illibérales ou de démocraties est un peu dangereuse et surtout inefficace.

Un œil sur



Défense

Géopolitique et Sécurité

Du côté des démocraties, on promeut des principes démocratiques tandis que les autocraties affirment leurs intérêts avec une tendance à la poursuite de rêves impériaux - plutôt qu'impérialistes. Toutefois, les États-Unis ont renoncé à l'idée de la création d'une alliance des démocraties. Sur le plan économique la fracture avec le retour au protectionnisme est évidente. Auparavant, l'Europe pensait qu'elle était attractive et représentait un modèle auquel tout le monde se rallierait.

**Propos recueillis le 29 mai 2024 par Sophie Jacquin,
journaliste au podcast « Le Nouvel esprit public »**