

Article

« Le Nouvel ordre mondial : Forces sous-jacentes et résultats »

James N. Rosenau

Études internationales, vol. 23, n° 1, 1992, p. 9-35.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/702964ar>

DOI: 10.7202/702964ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

Le nouvel ordre mondial: Forces sous-jacentes et résultats

James N. ROSENAU*

ABSTRACT — The New Global Order : Underpinnings and Outcomes

Although much remains the same in world politics despite claims that a new global order has emerged out of the rubble of the Cold War, there is a level at which the emergence of a new order can be discerned. If one probes beneath the outcomes of international affairs and focuses on their underpinnings, it is possible to trace the outlines of new foundations of global politics. This new world order is depicted in terms of three basic parameters that bind the global system, each of which is posited as undergoing profound and enduring transformation. At the micro level the analytic skills of individuals everywhere are conceived to have undergone extensive expansion. At the macro level of systemic structure the transformation involves the bifurcation of world politics into a state-centric world and a multi-centric world, neither of which is predominant and both of which are responsive to the other. At the macro-micro level, which links individuals to their macro collectivities, transformation is seen to have occurred in authority relations, with the dynamics of change having moved authority structures from being in place to being in crisis. While these fundamental transformations are seen as fostering endless tensions between the centralizing and decentralizing forces at work in the world, the resulting turbulence is not viewed as amounting to disorder. Rather, the emergent global order is viewed as encouraging the institutionalization of the tensions, the outcome of which is readily discernible in present-day relations among the states analyzed in this symposium.

Ces dernières années ont été vraiment fertiles en événements! En 1988, six conflits ont pris fin.¹ En 1989, le mur de Berlin est tombé et la

* Professeur, University of Southern California, Los Angeles. Une version préliminaire de cet article a été présentée lors du *x^e* Congrès mondial de l'Association internationale de science politique à Buenos Aires le 24 juillet 1991.

1. Les origines de ces six résultats courants sont analysées dans James ROSENAU, «Interdependence and the Simultaneity Puzzle: Notes on the Outbreak of Peace», in C.W. KEGLEY, Jr. (éd.) *The Lang Postwar Peace: Contending Explanations and Projections*, New York, Harper Collins Publishers, 1991, pp. 307-328.

guerre froide s'est terminée. En 1990, une coalition de 32 nations s'est formée pour contester et finalement enrayer l'agression brutale orchestrée par un despote au Moyen-Orient. Peu après, toujours en 1991, un coup d'État avorté a détruit l'image de l'Union soviétique en tant qu'entité politique viable. Et seulement quelques semaines plus tard, les Israéliens et les Arabes mettaient fin à plusieurs décennies d'incompréhension pour se réunir à Madrid lors d'une conférence sur la paix.

Ces événements se sont succédé tellement rapidement et en si grand nombre qu'ils ont fait renaître l'espoir chez des gens qui osaient enfin croire que le monde se libérait des chaînes du passé et se dirigeait vers quelque chose de nouveau, probablement quelque chose de meilleur. Oui, l'incertitude continuait de se faire sentir; oui, les problèmes demeuraient. Mais il était désormais possible d'imaginer que l'humanité s'engageait sur une nouvelle voie, une voie plus saine, plus sereine qui offrait l'occasion de corriger les injustices et de remédier aux situations problématiques. C'était comme si l'histoire s'était arrêtée² ou, tout au moins, comme si sa «texture même était en train de changer sous nos yeux.»³ Ce n'était rien de moins qu'un nouvel ordre mondial qui voyait le jour. Les présidents l'annonçaient, les experts le confirmaient et les individus en avaient conscience.

Et puis il y a eu les lendemains. Le commerce des armes, au lieu de péricliter, a repris. La communauté européenne, plutôt que d'ouvrir ses portes aux nouveaux États désireux d'en devenir membres, est revenue à ses hésitations et à ses vieilles querelles. Au lieu d'évoluer vers un ensemble de nouvelles ententes au Moyen-Orient, les États de cette région sont restés farouchement accrochés à de vieux modèles et à des antagonismes historiques. Israël demeure fermement opposé à tout changement. L'Arabie saoudite se retranche derrière ses barrières culturelles séculaires. Saddam Hussein continue de contrôler l'Irak et d'opprimer les minorités. À l'approche de la fin 91, il semble y avoir peu de nouveau. Le nouvel ordre mondial a plutôt l'air d'un mirage, un rêve passager de ce qui aurait pu voir le jour, et la preuve qu'il fallait contenir ses espoirs et refréner ses aspirations. On pourrait dire que l'Histoire nous a trompés. Plutôt que de tracer la voie vers un renouveau, elle nous offre une course folle sur les montagnes russes.

L'image des montagnes russes est appropriée. En évoquant à la fois les hauts et les bas, elle attire notre attention sur les perpétuelles tensions entre le changement et la continuité, qui sont le propre de la politique mondiale. La guerre froide est bel et bien terminée, et cela a fait naître maints espoirs; mais de la même façon, la situation qui lui a

2. Francis FUKUYAMA, «The End of History?», *National Interest*, no 16, été 1989, pp. 3-18

3. John LUKAS, «The Short Century-It's Over», *New York Times*, 17 février 1991, sec. 4, p.13

succédé a prouvé que l'optimisme devait toujours être modéré, que les nouvelles dispositions de l'après-guerre froide ne sortent pas tout à fait des schémas traditionnels.

Que penser alors des alliances internationales, structures institutionnalisées à travers lesquelles les États ont cherché à assurer leur défense et à développer leur sécurité? Que penser des pactes militaires, dans un monde qui a vécu l'effondrement d'une superpuissance et de son alliance (le pacte de Varsovie), la déroute fiscale et la paralysie politique de l'autre superpuissance et de son alliance (l'OTAN) et l'apparition de puissantes forces subnationales qui, un peu partout, entravent sérieusement l'action des États désireux de signer et d'entretenir des traités en matière de défense? Finalement, dans un ordre mondial qui évolue rapidement, les alliances et leurs partisans sont-ils voués à disparaître et, si c'est le cas, quels accords institutionnels peuvent se substituer à ces alliances?

Les essais présentés dans ce numéro offrent diverses analyses assez pertinentes de ces questions, permettant de ce fait au lecteur de se faire sa propre idée sur ce que signifie la fin de la guerre froide et de s'interroger sur l'avenir des alliances entre États. En outre, tous ces travaux évaluent l'impact de la fin de la guerre froide du point de vue d'un seul pays, point de vue certainement crucial, mais qui appelle une analyse en contexte mondial, dans lequel on pourrait intégrer les spécificités du pays en question. C'est ce que va s'efforcer de faire le présent essai. Je cherche à définir la dynamique fondamentale de la situation internationale, qui se traduit par un nouvel ordre mondial et permet donc de comprendre comment fonctionnent l'URSS, les États-Unis, l'Allemagne, le Japon, le Canada et tous les autres États qui cherchent des moyens d'améliorer leur sécurité dans un contexte peu encourageant. Ce contexte remet en effet en question l'utilité des alliances militaires ainsi que certaines orientations de politique étrangère, elles aussi établies de longue date.

I - L'ordre mondial: résultats

L'image des montagnes russes doit être utilisée avec précaution. L'analyse qui suit suggère d'ailleurs que l'assimilation des turbulences de notre époque à ces hauts et ces bas peut constituer une interprétation erronée de l'histoire, si l'on omet de faire la distinction entre les ordres mondiaux et les événements mondiaux sous-jacents, entre les résultats et leurs origines, entre les espoirs et les craintes, d'une part, et les forces dynamiques, d'autre part.

Bien que la plupart des débats à propos du nouvel ordre mondial soient axés sur des changements empiriques (l'effondrement du communisme, la dislocation de l'Union soviétique, l'obsolescence des

alliances, les résolutions de l'ONU et la coalition des 32 nations), il semble que l'on se préoccupe de plus en plus des résultats et de leur implication au niveau des valeurs.

En fait, les gens sont préoccupés par la façon dont ces changements véhiculent de nouvelles hiérarchies de valeurs, créent de nouvelles ententes en vertu desquelles les interventions égoïstes d'États sur la scène internationale sont subordonnées aux intérêts collectifs permettant de promouvoir et de préserver les valeurs démocratiques, une distribution plus équitable des ressources, ainsi qu'un ensemble d'occasions pour les individus et les États de participer aux décisions qui influencent leur avenir. Mais, fait plus important encore, le nouvel ordre mondial est conçu pour trouver de nouveaux moyens d'établir et de maintenir la paix à l'échelle régionale et mondiale.

On ne voit pas vraiment pourquoi l'étude des structures et des points faibles de l'ordre mondial actuel devrait susciter des débats visant à déterminer comment il peut améliorer la condition humaine; c'est pourtant toujours ce qui se passe. Peut-être est-ce parce que le mot «ordre» a en soi une dimension qui évoque les valeurs. Établir et préserver un ordre collectif, c'est parvenir à une certaine harmonie au sein de différents groupes, ainsi qu'entre ces groupes et la Nature. Être frappé ou menacé par le désordre collectif, c'est connaître des conflits au sein de certains groupes ainsi que des asymétries entre ces groupes et la Nature. À quelques exceptions près, personne n'est en faveur du désordre; la plupart des gens aspirent à un ordre sous-jacent qui leur permette d'exécuter leurs tâches et de poursuivre leurs objectifs. Cependant, la notion d'ordre pour quelqu'un peut correspondre au désordre pour quelqu'un d'autre, et c'est pourquoi sous sommes poussés à nous engager à nouveau, consciemment ou non, dans un débat analytique portant sur l'ordre mondial dans un contexte de valeurs.

Il est un autre élément qui incite à évaluer l'ordre mondial actuel en termes de valeurs: il s'agit de l'influence du pouvoir et de la hiérarchie dans la gestion des affaires mondiales. La plupart des activités les plus visibles sur la scène internationale impliquent la participation de collectivités (qu'il s'agisse de gouvernements, d'organisations, de groupes) à tous les niveaux d'agrégation, ces collectivités cherchant à ce que les autres collectivités se plient à leurs exigences. Par le fait même, elles exercent leur pouvoir sous diverses formes, et les succès et les échecs qu'elles connaissent sont le reflet d'une structure hiérarchique, dont la meilleure désignation est peut-être celle d'ordre international des préséances. Cette dimension hiérarchique dérivée du pouvoir place l'ordre mondial actuel dans un contexte de valeurs, parce qu'elle explique assez bien pourquoi les choses se passent de telle ou telle façon. Ceux qui n'ont pas le pouvoir imputent les résultats négatifs à ceux qui détiennent le pouvoir; de la même façon, les possédants

affirment que si les démunis leur résistent, c'est parce qu'ils ont depuis longtemps des griefs à exprimer ou qu'ils cherchent à se libérer des sérieuses contraintes imposées par l'ordre hiérarchique existant.

À partir d'un tel raisonnement, on peut facilement imaginer que les racines de l'ordre qui prévaut aujourd'hui se trouvent dans la distribution du pouvoir à l'échelle internationale, la hiérarchie qui en découle et les relations dominant-dominé qu'elle entretient. On comprend ainsi pourquoi les étudiants en science politique parlent d'ordre hégémonique, d'ordre issu de l'équilibre des pouvoirs, d'alliances restructurées, et d'un certain nombre d'autres contextes permettant de comprendre qui fait faire les choses à qui, et de quelle manière. Ce raisonnement montre également que, lorsque la répartition du pouvoir entre les États demeure stable durant de longues périodes, l'incertitude est à son niveau le plus bas et l'ordre à son niveau le plus haut. L'ordre stable peut s'avérer nocif, tout comme il peut être très positif; mais dans tous les cas, il institue une hiérarchie qui définit les diverses dispositions façonnant la politique mondiale.

Ainsi, les guerres, l'effritement des idéologies et la chute des gouvernements, qui font naître tant d'incertitudes et de spéculations quant à savoir quels acteurs s'adapteront aux nouvelles circonstances, peuvent engendrer la vision d'un nouvel ordre mondial naissant de celui qui s'est effondré avec l'ouverture des hostilités, la banqueroute des idéologies et les changements de régimes. Il va sans dire qu'un tel contexte constitue un moment propice, une occasion à saisir pour établir un nouvel ordre hiérarchique, plus équitable, et pour encourager les porteurs d'idées innovatrices qui apportent un vent nouveau et s'attachent à résoudre les vieux conflits.

On est en droit d'espérer de plus en plus l'avènement de ce nouvel ordre, à une époque où les conditions de la paix, l'expression d'aspirations post-idéologiques et la fragilité des gouvernements nouvellement en place ne satisfont pas les attentes qu'avait fait naître l'effondrement des structures traditionnelles. Il est peu important que les planificateurs se soient contentés de croire que de profonds bouleversements pourraient changer l'ordre des choses; il est peu important que presque personne n'ait songé à la nature de l'ordre nouveau et aux dispositions qui pourraient se substituer aux vieilles hiérarchies et aux anciennes méthodes de résolution des conflits. En effet, il est certain qu'à un moment si opportun, les choses ne peuvent qu'aller en s'améliorant!

C'est la raison pour laquelle les espoirs ont grandi au cours de 1990 et en 1991. Il semble que le moment soit venu (George Bush montrant la voie en affirmant sa conviction que l'ancien ordre mondial s'est effondré avec la fin de la Guerre froide) et que la guerre du Golfe ait été le premier incident survenant dans un nouvel ordre mondial. C'est également pour cela que ces espoirs se sont écroulés lorsque

l'histoire a fait un bond en avant en 1991 ; il est alors devenu de plus en plus clair que les États souverains étaient voués à s'accrocher à leurs propres intérêts, par instinct de protection, et que la superpuissance qui subsistait ne pouvait ni ne souhaitait exercer le pouvoir nécessaire pour inciter toutes les nations à briser les vieux schémas et à adopter de nouvelles dispositions en matière de sécurité.

II - Les forces sous-jacentes de l'ordre mondial

En fait, les analyses récentes reflétant un certain scepticisme face à ce nouvel ordre souffrent d'une trop grande préoccupation pour les résultats ; ainsi les signes du changement apparaissent-ils comme transitoires, à l'image des wagons sur les montagnes russes, qui finissent par s'arrêter à l'endroit même d'où ils étaient partis. En abordant la question d'un ordre sous-jacent du point de vue des résultats, nous présumons que la continuité des politiques est plus forte que les changements et les annihile.

Pourtant, on peut concevoir l'ordre mondial d'une autre façon. En centrant l'analyse sur les origines plutôt que sur les résultats, on peut alors considérer comme une forme d'ordre mondial un niveau plus fondamental de la politique internationale ; il faut pour cela que la hiérarchie existante et les structures relationnelles qu'elle entretient puissent naître à partir de nouvelles fondations, résultat d'une dynamique complexe qui imprègne littéralement les sociétés et ne remonte que lentement à la surface. Tout comme les accords dont dérivent les résultats, ces forces sous-jacentes sont les suivantes : la viabilité du principe de souveraineté, l'apparition de nouveaux types d'acteurs et la capacité des États à transiger avec ces derniers, les principales attentes des gouvernements et du public face à la nature de l'autorité et enfin la capacité des citoyens et des dirigeants à exercer leurs responsabilités et à participer aux affaires mondiales. Si une telle dynamique connaît des transformations, on peut alors dire qu'un nouvel ordre mondial s'est installé, un ordre sous-jacent qui va finir par émerger pour transformer la gestion des affaires gouvernementales ainsi que la structure de l'ordre international des préséances.

Dans la suite de cet article, nous affirmerons que les forces sous-jacentes de la politique internationale ont connu de profondes transformations, et que certains signes de ces transformations apparaissent déjà, même si le contexte de l'après-guerre du Golfe rappelle énormément un autre moment de notre histoire. En d'autres termes, ce qui suit constitue l'affirmation qu'un nouvel ordre mondial a vu le jour ! Ce n'est pas le type d'ordre mondial que les gens espéraient et il est d'ailleurs très rarement, sinon jamais reconnu. Il ne s'appuie pas non plus sur des valeurs liées aux certitudes d'une hiérarchie prévisible ou

aux incertitudes des schémas de conflits actuels. Il s'agit plutôt d'un ordre empirique, qui peut toujours évoluer dans diverses directions, fussent-elles souhaitables ou néfastes.

Il est important de distinguer l'ordre mondial selon qu'on étudie ses forces sous-jacentes ou ses résultats, parce que les premières ne sont pas visibles immédiatement et leur impact est difficile à évaluer. Il faut avant tout rechercher les origines et le maintien d'un certain ordre social dans les esprits et dans les cœurs (c'est-à-dire dans les idées, orientations, prédispositions, habitudes et croyances des individus) et cet ordre social existe du fait du comportement des individus ; il ne correspond pas vraiment à un comportement en soi. Cependant, si ces sources d'idéologie prennent du temps à se définir, les événements qui marquent la politique internationale pourraient correspondre encore longtemps à des méthodes fort traditionnelles de gestions des affaires mondiales. En d'autres termes, le comportement manifeste reflète d'anciennes habitudes qui sont encore vivaces, bien qu'elles soient constamment affectées par la transformation des forces sous-jacentes les plus profondes qui leur ont précisément donné naissance. C'est pourquoi il existe un décalage chronologique entre le moment où les forces sous-jacentes évoluent et celui où cette évolution se reflète dans les résultats caractérisant la routine quotidienne et les crises de la politique mondiale.

Vue sous cet angle, la guerre froide et l'ordre mondial sur lequel elle s'appuyait ne s'est pas effondrée soudainement en 1989. Elle a plutôt commencé à périlcliter bien avant que le mur de Berlin soit détruit et que les populations d'Europe de l'Est en finissent avec les régimes communistes. Ces événements n'ont été que le stade final d'un processus complexe au terme duquel les bases idéologiques de l'ordre né de la Deuxième Guerre mondiale ont connu des transformations. Il va sans dire que partout, les experts, politiciens et universitaires ainsi que le grand public ont été pris par surprise lorsque les gouvernements de Prague, de Budapest, de Sofia et d'autres capitales d'Europe de l'Est ont été tout à coup remplacés. Mais si la surprise a été si totale, ce n'est pas vraiment parce que les gens ont concentré leur intérêt sur les résultats lorsqu'ils ont réagi au cours des événements, mais plutôt parce qu'ils se sont intéressés à leur origine. S'ils avaient été sensibles à ces forces sous-jacentes, aux origines profondes des événements dont ils étaient témoins, ils auraient réalisé bien avant 1989 qu'un nouvel ordre mondial était en pleine évolution.

Au cœur de ce nouvel ordre mondial se trouvent les structures idéologiques qui prônent l'autonomie plutôt que la soumission et l'interdépendance plutôt que l'indépendance. L'autonomie peut avoir diverses significations, en fonction du contexte dans lequel elle est évaluée ; mais dans tous les contextes, elle suppose qu'on soit prêt à contester l'autorité dès qu'on doit céder à la tradition et accepter sans

réfléchir les ordres donnés par ceux qui dominent l'ordre hiérarchique. Cette approche idéologique sous-jacente s'applique à l'individu au sein du groupe, au groupe au sein de la province, à la province dans l'État, à l'État dans l'organisation internationale, etc. Chacun de ces contextes a une portée différente mais ils ont un point commun : il faut être prêt à rechercher l'autonomie en fondant la légitimité sur les actes plutôt que sur les conventions. Les exemples abondent si l'on commence à penser en termes de forces sous-jacentes de l'ordre mondial : des déflections massives au sein des partis communistes, en passant par l'*intifada*, le mur de Berlin et les places des villes d'Europe de l'Est, jusqu'aux interventions des républiques soviétiques, au retrait des États-Unis de l'Unesco, etc.

Mais aspirer à l'autonomie ne signifie pas nécessairement rechercher l'indépendance. On devrait plutôt dire : parvenir à l'autonomie signifie être libre de choisir de quelle façon on veut établir l'interdépendance avec les autres individus, groupes, provinces, États et organisations internationales. Le monde est devenu trop complexe et trop dynamique pour que l'indépendance réponde aux besoins et aux désirs de tous. Au lieu de cela, il est reconnu que, sur le plan idéologique, ces besoins et ces désirs doivent être satisfaits au travers d'ententes multilatérales et qu'il n'est pas contradictoire de préserver à la fois des relations d'autonomie et d'interdépendance dans le système mondial. C'est pourquoi les individus qui se sentent concernés sont à l'origine d'importants mouvements sociaux, difficiles à contrôler ; les groupes d'écologistes ont formé des consortiums régionaux ; certaines républiques de l'ancienne Union soviétique recherchent les bases d'une nouvelle fédération ; les États européens unissent leurs efforts pour établir l'union monétaire, et les États-Unis et le Canada se tournent vers le Mexique, désireux d'élargir le cadre de leur accord de libre-échange.

III - L'évolution de trois paramètres

Si les principaux résultats du nouvel ordre mondial sont dus à l'accent qui a été mis sur l'autonomie dans un contexte d'interdépendance, par opposition à l'ancien ordre mondial qui était basé sur la soumission dans un contexte d'indépendance, quels sont alors ses forces sous-jacentes ? Quels sont les éléments qui ont connu une évolution telle que les nouvelles bases idéologiques génèrent de nouveaux résultats, malgré la subsistance des anciens clichés ?

Pour répondre à ces questions, il me faut prendre en compte les paramètres fondamentaux de la politique mondiale. Si, dans n'importe quel système, ces paramètres sont considérés comme les limites au-delà desquelles se trouve l'environnement du système en question (ces schémas récurrents qui influencent le système tout en n'étant pas

intégrés à son fonctionnement) et à l'intérieur desquelles les variables du système ne cessent de fluctuer, il s'ensuit que ces paramètres sont en principe des caractéristiques figées du système. Ils en garantissent la continuité, en ce sens qu'ils demeurent constants même lorsque les variables du système connaissent des fluctuations. Il s'agit donc bien des bases de l'ordre mondial, ces valeurs, principes, ressources et institutions solides qui sous-tendent et limitent la nature de l'ordre hiérarchique international, qui confèrent leur légitimité aux alliances, influencent les tendances belliqueuses, justifient le souhait de préserver les Droits de l'Homme, prédisposent les individus à faire face à l'autorité et aux autorités, et agissent en fait sur tout ce qui peut être à l'origine des variations que connaît le système.

Si les paramètres de la politique internationale constituent les bases de l'ordre mondial actuel, cela signifie qu'un nouvel ordre mondial apparaît inévitablement dès que ses paramètres subissent de profondes transformations. Et c'est exactement ce qui s'est produit au cours des dernières décennies. Pour la première fois depuis l'époque glorieuse des traités de Westphalie, en 1648, les paramètres de base de la politique mondiale connaissent une évolution importante et rapide, ce qui fait que les forces sous-jacentes d'un nouvel ordre mondial sont désormais en place.⁴

Dans d'autres études, j'ai identifié trois paramètres qui constituent l'essence de n'importe quel ordre mondial : la structure globale de la politique mondiale (qui est un macroparamètre), les structures dirigeantes qui lient les collectivités aux citoyens (qui est un macromicroparamètre) et les aptitudes des citoyens (qui est un microparamètre).⁵ Chacun de ces paramètres a connu des transformations au cours de notre époque, et la relative simultanété de ces transformations est considérée comme la raison principale pour laquelle les signes d'un nouvel ordre mondial – c'est-à-dire de forces sous-jacentes générant des résultats inattendus – ont pris par surprise les politiciens, journalistes, spécialistes et autres, lorsque l'effondrement du communisme en 1989 a révélé leur retard manifeste par rapport à l'Histoire.

Le tableau I résume les changements qui ont affecté ces paramètres, mais l'ordre d'apparition dans la liste ne doit pas être interprété comme symbolisant des rapports de cause à effet entre les actions des

4. L'analyse concluant que les paramètres du système mondial connaissent actuellement, et pour la première fois depuis 1648, de profondes transformations, se trouve dans James N. ROSENAU, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, à venir, chap. 5.

5. J. ROSENAU, *Turbulence in World Politics*, pp. 10-11. Pour une formulation identifiant six paramètres, voir Mark W. ZACHER, «The Decaying Pillars of the Westphalian Temple: Implications for International Order and Governance», in James N. ROSENAU and Ernest-Otto CZEMPIEL (éd.), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, à venir, chap. 3.

individus et les comportements subséquents des collectivités. Au contraire, si l'on veut comprendre parfaitement le nouvel ordre mondial, il faut absolument apprécier à quel point la nature profonde de ces trois paramètres est interactive. Il faut en fait reconnaître que les individus eux-mêmes influencent les actions et les projets des collectivités auxquelles ils appartiennent, et que les objectifs, les politiques et les lois élaborées par ces dernières influencent à leur tour les actions et les projets des individus. D'une telle interaction naît un réseau de cause à effet dont les éléments sont à ce point étroitement mêlés qu'ils rendent impossible la séparation des causes et des effets. En fait, la rapidité des transformations que connaît actuellement la politique mondiale tient en grande partie à la façon dont l'évolution de chaque paramètre stimule et renforce l'évolution des deux autres.

IV - Un microparamètre : la révolution des aptitudes individuelles

L'évolution de ce microparamètre tient aux capacités qu'ont les citoyens de changer, un peu partout dans le monde. On peut considérer que nous assistons depuis quelque temps à une véritable révolution des aptitudes de chacun. Pour diverses raisons, allant des progrès technologiques en matière de communications au caractère de plus en plus complexe de la vie quotidienne dans un monde d'interdépendance croissante, les gens sont de plus en plus à même de définir la place qu'ils occupent dans les affaires internationales et la façon dont leur comportement peut engendrer des résultats au niveau de la collectivité. En outre, parmi ces toutes nouvelles aptitudes développées par chacun, on trouve une plus grande facilité à concentrer ses émotions ainsi qu'à analyser les rapports de cause à effet qui sous-tendent le cours des événements.

TABLEAU I

Évolution des trois paramètres mondiaux		
	de	à
micro-paramètre	individus moins aptes à analyser et moins compétents émotionnellement	individus plus aptes à analyser et émotionnellement compétents
macro-micro-paramètre	structures dirigeantes en place, les gens se fiant aux origines traditionnelles et/ou constitutionnelles de la légitimité. Ils sont donc prêts à se soumettre aux directives émanant des macro-institutions appropriées	structures dirigeantes en crise, les gens ayant développé de nouveaux critères de légitimité et de soumission aux directives émanant de macro-organismes
macro-paramètre	système anarchique d'États-nations	éclatement du système anarchique en sous-systèmes étatiques et multicentriques

Si l'on voit les choses sous un autre angle, c'est commettre une grave erreur de croire que l'ensemble des habitants d'une communauté représente une constante en politique, que le monde a connu une évolution rapide et que sa complexité s'est accrue sans conséquence pour les individus formant les collectivités qui interagissent sur la scène internationale. Tant que les individus sont demeurés extérieurs et indifférents aux affaires mondiales, on pouvait raisonnablement les considérer comme un paramètre constant et observer les variables qui les affectaient à un « macroniveau » pour expliquer les événements de la politique mondiale. Aujourd'hui, cependant, la révolution des aptitudes a élargi les facultés d'apprentissage des individus, enrichi leurs schémas cognitifs et leur a permis d'élaborer des scénarios pour l'avenir. Ce n'est pas un hasard si les places des grandes villes du monde ont été récemment envahies par des foules réclamant le changement.

Il est tentant d'insister sur l'impact de cette révolution des aptitudes individuelles, en mentionnant toutes les foules agitées qui manifestent contre les dirigeants autoritaires et réclament des systèmes de gouvernement plus démocratiques. Si la lutte pour un élargissement des libertés politiques et une diminution du contrôle centralisé des économies à travers le monde tient certainement à la meilleure appréciation qu'ont les citoyens et le public en général de leurs conditions de vie et de leurs droits, rien de vraiment inhérent à la révolution des aptitudes ne semble conduire les peuples vers une issue plus démocratique. L'évolution du microparamètre relève plus de nouvelles capacités d'analyse pertinente que de nouvelles orientations. Les peuples du monde ne nourrissent pas vraiment tous les mêmes valeurs ; en fait, ils sont plus aptes à reconnaître et à véhiculer les valeurs qui leur sont propres. Ainsi peut-on dire que ce changement paramétrique est mondial de par sa portée, parce qu'il a permis aux intégristes islamiques, aux paysans asiatiques, et même aux bourgeois occidentaux de mieux parvenir à leurs objectifs respectifs. De plus, les manifestations publiques ne sont pas limitées aux grandes villes, où qu'elles se trouvent dans le monde. De Séoul à Prague, de Soweto à Pékin, de Paris à la Cisjordanie, de Belgrade à Rangoon (pour ne mentionner que quelques-uns des lieux où des exigences collectives ont été exprimées dernièrement), l'évolution du microparamètre est tout à fait évidente.

Il est tout aussi important de reconnaître que cette révolution des aptitudes peut directement influencer sur la façon d'apprendre, de regarder la télévision, d'utiliser l'informatique, de voyager et sur toute une série d'autres situations dans lesquelles les gens doivent faire appel à leurs aptitudes émotionnelles et analytiques. Il ne faut pas négliger non plus un certain nombre d'événements locaux – des embouteillages aux pénuries d'eau, en passant par les crises budgétaires et les conflits raciaux, l'afflux de réfugiés et les menaces de terrorisme – qui font que

les gens sont sans cesse confrontés à des problèmes sociaux, économiques et politiques les poussant à aller plus loin que leurs croyances de base et à leur substituer des comportements plus responsables face aux défis de la vie quotidienne.

Cela ne signifie pas que, partout dans le monde, les gens sont tous au même niveau du fait de leur aptitude à influencer la politique internationale. De toute évidence, ceux dont les facultés d'analyse sont élevées continuent d'être mieux nantis que les autres. Mais si le fossé séparant les deux extrémités de l'échelle des aptitudes individuelles est peut-être moins large que par le passé, les progrès qu'ont enregistrés tous ceux qui se trouvent sur cette échelle sont suffisants pour influencer de manière significative la gestion des affaires mondiales. Mais ce qui est plus important encore, compte tenu de nos préoccupations, c'est que le nouvel ordre mondial repose de plus en plus sur des «microfondations», c'est-à-dire sur des individus qu'il est difficile de tromper et qui peuvent se mobiliser rapidement pour des objectifs qu'ils comprennent et avec des moyens qu'ils approuvent. Le nouvel ordre mondial est ainsi plus inclusif que sa version précédente. Les élites qui le représentent gardent le contrôle des ressources, des communications et des processus décisionnels, mais elles se voient de plus en plus souvent freinées par le public, qui suit leurs activités de près et se montre toujours prêt à exiger des résultats concrets en échange de son soutien.

V - Un macro-microparamètre: la réattribution de l'autorité

Ce paramètre correspond aux choix, aux pratiques et aux schémas récurrents à travers lesquels les citoyens au niveau le plus bas (le «microniveau») sont liés à leurs collectivités, au macroniveau. En fait, il inclut les structures dirigeantes pour lesquelles les importants regroupements, les organisations privées aussi bien que publiques, parviennent à maintenir la coopération et le respect de leurs membres. Au cours de l'Histoire, ces structures dirigeantes étaient basées sur des critères traditionnels de légitimité, dont l'origine était constitutionnelle et légale. Dans de telles circonstances, les individus étaient habitués à se plier aux directives émises par les autorités supérieures. Ils faisaient ce qu'on leur disait de faire parce que... eh bien, parce que c'était comme ça... C'est pourquoi, ces structures dirigeantes sont demeurées en place durant des décennies, voire des siècles, étant donné que les gens se pliaient au bon vouloir des gouvernements ou des dirigeants des organisations dont ils dépendaient, et ce sans se poser de question. Pour diverses raisons, notamment une meilleure faculté d'analyse des citoyens ainsi qu'un certain nombre d'autres facteurs décrits plus bas, les bases de ce paramètre ont également

connu une certaine érosion. Aujourd'hui, à travers le monde, que ce soit dans les structures privées ou publiques, les sources d'autorité sont passées des critères traditionnels de légitimité à ceux qui privilégient les performances. En d'autres termes, là où les structures dirigeantes étaient jadis bien ancrées, elles sont aujourd'hui en crise, les individus n'étant prêts à se soumettre à leurs gouvernants que s'ils sont à même d'évaluer les performances de ces derniers. Plus ils considèrent que les actions des dirigeants sont dignes d'intérêt (parce qu'elles satisfont leurs besoins, répondent à leurs objectifs et garantissent la stabilité), plus ils sont enclins à coopérer et à se soumettre. Moins ils approuvent les actions en question, plus ils sont enclins à retirer leur soutien ou encore à rendre plus difficile la tâche de ces macro-autorités.

À cause des crises plus ou moins généralisées affectant l'autorité, les États et les gouvernements ont aujourd'hui plus de difficulté à relever les défis auxquels ils font face et à mettre en application leurs politiques. Ils peuvent encore maintenir l'ordre à l'aide de leurs forces de police, mais ils sont de moins en moins aptes à traiter des problèmes cruciaux et à les résoudre, étant donné que les gens découvrent les failles de leurs actions et remettent ainsi en question leur autorité, redéfinissent les bases de leur légitimité et leur retirent leur soutien. Une telle évolution se concrétise aujourd'hui de manière spectaculaire en Union soviétique, et ce fut également le cas il y a moins de deux ans en Europe de l'Est. Mais les crises qui ont ébranlé le pouvoir dans l'ancien bloc communiste ne sont qu'un exemple de plus témoignant de l'apparition d'un nouveau contexte mondial. C'est également une évidence dans les autres parties du monde, si ce n'est que ces crises se manifestent de différentes façons dans différents pays et dans différents types d'organisations privées. Au Canada, la crise affectant l'autorité est profondément ancrée dans les problèmes linguistiques, culturels et constitutionnels, le Québec cherchant à se séparer ou, tout au moins, à redéfinir sa relation avec le gouvernement central. En France, la décentralisation du pouvoir a été légalisée, le gouvernement privilégiant certaines de ses activités pour relocaliser l'autorité loin de Paris, dans le but d'accorder plus d'autonomie décisionnelle aux régions.⁶ En Chine, les provinces jouissent d'une grande autonomie, mais c'est parce qu'elles ignorent ou défient le pouvoir de Pékin. En Yougoslavie, la crise qui secouait le pouvoir a conduit à la violence et à la guerre civile. Dans les pays d'Amérique latine où la crise est un facteur chronique, les détenteurs de l'autorité traditionnelle doivent faire face à des mouvements d'insurrection ou au trafic des stupéfiants. Et dans les régions du monde où le changement pour des critères de légitimité

6. Vivien A. SCHMIDT, *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

basés sur les résultats du pouvoir en place n'a pas provoqué une réattribution de ce pouvoir (par exemple, les États-Unis, Israël, l'Argentine, les Philippines et la Corée du Sud), des impasses fort embarrassantes subsistent dans le processus décisionnel, les gouvernements de ces pays s'étant révélés incapables d'atténuer suffisamment les divisions sociales pour pouvoir prendre les mesures qui s'imposent et régler ainsi les problèmes les plus épineux.

La crise du pouvoir au niveau mondial ne se limite pas non plus aux États et aux gouvernements. Elle se fait sentir également dans les entités subnationales, les organisations internationales et les organisations transnationales non gouvernementales. Dans certains cas même, ces crises éclatent au même moment à différents niveaux; par exemple, juste au moment où la place du Québec au Canada est devenue un problème crucial, les Mohawks du Québec réclamaient leur autonomie. De la même façon, au moment où la Moldavie a refusé de se plier à l'autorité de Moscou, plusieurs groupes ethniques au sein de cette république cherchaient à établir leur autonomie en rejetant l'autorité du pouvoir central. Dans le même ordre d'idées, pour ne citer que quelques exemples des crises qui frappent les organisations internationales et transnationales, l'UNESCO, l'OLP et l'Église catholique ont elles-mêmes fait l'expérience de la dynamique de décentralisation partiellement basée sur la substitution des critères de légitimité axés sur la performance aux critères traditionnels. Et au moment précis où l'Europe occidentale se dirige vers l'adoption d'une monnaie commune, les républiques de l'Union soviétique réclament l'émission de leur propre monnaie.

La réattribution de l'autorité, précipitée par les crises structurelles que traversent les États et les gouvernements au niveau national, se manifeste dans plusieurs directions, et dépend largement de la mesure dans laquelle les gens considèrent les actions entreprises comme plus réceptives à leurs préoccupations et donc plus susceptibles de satisfaire leurs attentes relatives aux performances du pouvoir en place. Très souvent, on a assisté à un déplacement «vers le bas», l'autorité étant transférée à des groupes subnationaux – les minorités ethniques, les administrations locales, les organisations poursuivant un but unique, les groupements linguistiques et religieux, les factions politiques, les syndicats, entre autres. Dans certains cas, le processus de réattribution du pouvoir a eu l'effet inverse, agissant plus encore sur les collectivités dont l'influence s'étend au-delà des frontières de leur État. Les bénéficiaires de cette réattribution du pouvoir «vers le haut» vont des organisations supranationales telles que la communauté européenne aux organismes intergouvernementaux tels que l'Organisation internationale du travail; d'organisations non gouvernementales telles que Greenpeace à des groupes professionnels tels que Médecins sans frontières; d'entreprises multinationales comme IBM à des mouvements

sociaux naissants qui réunissent les protecteurs de l'environnement ou les femmes dans différents pays, de régimes internationaux informels comme ceux qui voient le jour dans diverses industries à des associations officielles comme les partis politiques, qui partagent une idéologie conservatrice ou socialiste. Et il ne s'agit là que de quelques exemples d'entités qui dépassent le cadre d'une nation et sont devenues un centre d'intérêt du point de vue de la légitimité. Il va sans dire que toutes les directions dans lesquelles le pouvoir est réorienté provoquent une recrudescence des tensions entre les forces centralisatrices et décentralisatrices qui sous-tendent l'agitation politique actuelle dans le monde.

Il est un facteur qui est associé aux crises dominant le macro-microparamètre : il s'agit du principe de souveraineté nationale. Défier l'autorité de l'État pour accorder plus de légitimité aux collectivités supranationales ou subnationales, c'est commencer à nier le fait que l'État dispose du pouvoir décisionnel ultime, y compris du droit de recourir à la force. Étant donné que l'autorité est organisée structurellement de telle sorte que plusieurs niveaux de cette autorité peuvent disposer de l'autonomie dans leur domaine sans toutefois avoir tous les pouvoirs, il n'existe aucun rapport direct entre la réattribution du pouvoir et la souveraineté. Néanmoins, les tendances vers une réattribution de l'autorité contribuent à l'érosion de la souveraineté. Si un État se voit contré dans ses efforts pour mobiliser ses forces armées, on ne peut pas vraiment le considérer comme une collectivité indépendante souveraine. S'il ne peut empêcher l'une de ses régions de faire sécession, il lui est alors certainement plus difficile d'atteindre la souveraineté.⁷

Il s'ensuit que le nouveau système mondial repose sur un ordre hiérarchique de plus en plus fluide. Bien que cette hiérarchie demeure forte à bien des égards, l'affaiblissement des États et la persistance des

7. Il faut noter que le principe de la souveraineté a commencé à être ébranlé lorsqu'il a été redéfini au cours du processus de décolonisation des anciens empires européens, après la Deuxième Guerre mondiale. Utilisant l'autodétermination comme seul critère de création d'un État, sans tenir compte du fait que l'ancienne colonie disposait peut-être des bases consensuelles et des ressources nécessaires pour gouverner, un certain nombre d'États souverains ont vu le jour, puis ont été reconnus et admis aux Nations Unies, même s'ils étaient incapables de faire prospérer leur économie et de gérer leurs affaires intérieures sans aide de l'extérieur. À cause de ces faiblesses, le principe de la souveraineté semblait s'imposer moins facilement, une fois gagnée la lutte pour l'indépendance et les tâches du gouvernement attribuées. Plutôt que d'être une source évidente de force, la souveraineté semblait souvent être moins une source d'indépendance qu'une invitation à l'interdépendance. Pour savoir vraiment comment le principe de souveraineté a été redéfini au cours des processus de décolonisation (comment «la décolonisation s'est finalement soldée par une révolution internationale... au cours de laquelle les affirmations traditionnelles à propos du droit à un État souverain ont été complètement renversées»), voir Robert H. JACKSON, *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, chap. 4, p. 85.

crises du pouvoir ont rendu cet ordre-là plus vulnérable aux défis actuels et plus perméable aux changements. Pour exprimer cela différemment, avec des États affaiblis par la paralysie et les impasses en tous genres, l'épuration du pouvoir qui sous-tend l'ordre hiérarchique s'est vue considérablement altérer. Alors que les éléments qui sont à la base du pouvoir – les armées, les réserves de pétrole, la production agricole, etc. – étaient auparavant les éléments principaux de cette épuration, leur valeur a aujourd'hui décliné du fait d'autres éléments complexes tels que la cohésion sociale, la capacité à recruter des soldats, le pouvoir décisionnel des politiciens, et tout ce qui fait qu'un pays est capable de surmonter les crises du pouvoir et d'éviter la paralysie provoquée par les impasses politiques.

Fait tout aussi important, la probabilité de plus en plus grande que surviennent des crises du pouvoir a réduit les fossés séparant les différents niveaux hiérarchiques. Les superpuissances et les puissances régionales continuent d'exercer une plus grande influence que les pays se trouvant à un niveau inférieur dans l'ordre hiérarchique, mais elles ne font plus la sourde oreille aux suggestions de ces derniers. La fluidité qui a résulté des changements paramétriques a permis aux pays non industrialisés de se hisser rapidement sur l'échelle du pouvoir et encouragé la création d'institutions régionales qui semblent enclines à brouiller les cartes quant à l'ordre des acteurs sur l'échelle en question. En somme, le nouvel ordre mondial semble voué à être marqué par une incertitude plus grande encore que celle qui caractérisait la guerre froide.

VI – Un macroparamètre : la réorientation des structures mondiales

Pendant plus de trois siècles, la structure globale de la politique mondiale a été basée sur un système anarchique d'États-nations souverains, qui ne répondaient d'aucune autorité supérieure et géraient leurs conflits par divers arrangements ou par la guerre. Les États n'étaient pas les seuls acteurs sur la scène mondiale, mais ils représentaient généralement les collectivités dominantes qui établissaient les règles auxquelles les autres devaient se conformer.

Le monde étatique qui en résultait a créé sa propre hiérarchie, dépendante de la façon dont étaient répartis les pouvoirs militaire, économique et politique. En fonction du nombre d'États qui possédaient la plus grande part du pouvoir, à différents stades de l'Histoire, le système global était tour à tour marqué par des structures hégémoniques, bipolaires ou multipolaires.

Toutefois, aujourd'hui, le monde étatique n'est plus prédominant. À cause de la révolution des aptitudes individuelles, l'extension des

crises du pouvoir à l'échelle mondiale et plusieurs autres facteurs de perturbations (décrits plus bas), il a connu une réorientation. Un monde multiculturel complexe, constitué d'acteurs variés et autonomes, est apparu, assorti de structures, de processus et de principes décisionnels spécifiques. Les acteurs de ce monde multiculturel, libérés des problèmes de la souveraineté, sont les multinationales, les minorités ethniques, les diverses administrations subnationales, les sociétés professionnelles, les partis politiques, les organisations transnationales et autres. Chacun de leur côté, et parfois ensemble, ces acteurs se font concurrence, entrent en conflit, coopèrent ou encore fonctionnent en interaction avec les acteurs du monde étatique, liés par le problème de la souveraineté.⁸ Le tableau II définit les principales différences entre le monde étatique et le monde multiculturel.

En somme, et au risque de se répéter, si la réorientation de la politique mondiale n'a pas poussé les États aux limites de la scène mondiale, ils n'en sont plus les acteurs clés. Ils font désormais face à un nouveau défi; ils doivent composer avec toutes sortes de rivaux provenant d'un autre environnement et relever les défis que font naître les autres pays dans leur propre environnement. Cette évolution des macrostructures a eu une conséquence tout à fait évidente: les dispositions qui entretiennent le nouvel ordre mondial sont de plus en plus entremêlées. Non seulement les crises du pouvoir au sein des États ont rendu l'ordre hiérarchique international plus fluide, mais la réorientation des structures et l'autonomie des acteurs du monde multiculturel a tellement fait augmenter le nombre d'entités occupant un rôle important sur la scène mondiale que leurs différences hiérarchiques ont presque disparu, et ce bien avant que la fin de la guerre froide intensifie la lutte pour un statut international. C'est seulement dans quelques domaines (le contrôle des armes ou la prolifération du nucléaire, par exemple) que l'on peut véritablement discerner les principes de cette hiérarchie.

La réorientation de la politique mondiale a également facilité et accéléré l'apparition récurrente de résultats témoignant de la «mondialisation» des économies nationales, regroupées en une seule économie intégrée. Là encore, l'affaiblissement des États et la plus grande fluidité de l'ordre hiérarchique international constituaient la dynamique principale de ce processus, annonçant l'apparition de nouveaux types d'organisations axées sur la production, qui conféraient au monde multiculturel un caractère encore plus singulier et renforçaient l'autonomie de ses acteurs. S'il est difficile de dire à quel moment précis ces nouveaux résultats se sont manifestés sur la scène économique, il est certain qu'ils ont eux aussi précédé l'effondrement du

8. L'auteur explique pourquoi les termes «sans souveraineté» et «voué à la souveraineté» semblent appropriés pour différencier les États des acteurs non gouvernementaux; voir ROSENAU, *Turbulence in World Politics*, op. cit., p. 36.

TABLEAU II

Structure et processus dans les deux environnements de la politique mondiale		
	Monde étatique	Monde multicentrique
Nombre d'acteurs essentiels	Inférieur à 200	Plusieurs centaines de milliers
Principal sujet de préoccupation de ces acteurs	La sécurité	L'autonomie
Principaux objectifs de ces acteurs	Préserver l'intégrité territoriale et la sécurité physique	Augmenter les parts de marché, préserver le principe d'intégration de sous-systèmes
Dernier recours pour parvenir à ces objectifs	Recourir à la force armée	Cesser de coopérer ou de se soumettre
Priorités en matière de règles	Les processus, en particulier ceux qui préservent la souveraineté et la force de la Loi	Les résultats, en particulier ceux qui privilégient les droits de l'homme, la juste répartition des richesses
Modes de collaboration	Les alliances formelles chaque fois que c'est possible	Les coalitions temporaires
Étendue des priorités	Limitée	Illimitée
Règles régissant l'interaction entre les acteurs	Les pratiques diplomatiques	Au cas par cas, en fonction du contexte
Répartition du pouvoir entre acteurs	Hiérarchique par degré de pouvoir	Basée sur l'égalité relative en ce qui concerne les actions initiales
Schémas d'interaction	Symétriques	Asymétriques
Détenteurs du pouvoir principal	Les grandes puissances	Les acteurs pleins de ressources faisant preuve d'innovation
Institutionnalisation	Clairement établie	En train d'apparaître
Probabilité de changements	Relativement faible	Relativement élevée
Contrôle sur les résultats	Concentré	Diffus
Bases des structures décisionnelles	L'autorité établie, la Loi	Divers types d'autorités, les dirigeants de fait

communisme et la guerre du Golfe d'un certain nombre d'années. Certains parlent de la crise économique de 1973-1974, époque où est apparu un nouveau type d'organisation axée sur la production, limitant ses commandes à un certain nombre de marchés spécialisés dans les secteurs de la haute technologie; ces organisations ont progressivement remplacé les importantes entreprises productrices de biens standardisés. En conséquence, puisque les produits fabriqués par de nombreux ouvriers semi-qualifiés dans de grandes usines n'étaient

plus concurrentiels face à la production d'un grand nombre de petites unités facilement adaptables à l'évolution de la demande, le monde des affaires a commencé à penser aux restructurations de son capital, en vue de garantir une plus grande efficacité sur les marchés mondiaux. Et au fur et à mesure que ces capitaux s'internationalisaient, des groupements de producteurs et d'entreprises de différentes régions géographiques s'unissaient en vue d'alimenter les marchés de nombreux pays ; tout cela a engendré et maintenu un système financier de portée mondiale, centré sur des villes importantes telles que New York, Tokyo et Francfort.

En fait, le capital, la production, la main-d'œuvre et les marchés ont tous connu un processus d'internationalisation. Nous avons atteint le point où les financiers, hommes d'affaires, travailleurs et consommateurs sont désormais intégrés aux réseaux de l'économie mondiale, réseaux qui ont supplanté les systèmes politiques traditionnels d'envergure nationale.

VII - L'avenir des alliances et des dominants

Quelle que soit la façon dont on qualifie le nouvel ordre mondial – ce qui n'est pas si facile à faire, comme le montre l'annexe A – deux conclusions se dégagent de l'étude. D'une part, il faut tenir compte des conséquences de l'évolution des paramètres évoqués pour l'avenir des alliances inter-États et les autres perspectives d'un nouvel élément dominant cet ordre mondial en devenir. La probabilité de nouvelles alliances est peut-être moins problématique. De toute évidence, avec l'autorité des États qui s'effrite et leurs structures qui se fragmentent, il est fort peu probable qu'au cours des années à venir, on cherchera à tout prix à remplacer les vieilles alliances militaires par de nouvelles. Les menaces qui pèsent aujourd'hui sur la sécurité des nations relèvent principalement de dynamiques internes, plutôt que d'inquiétants ennemis extérieurs. Il est certain que des coalitions temporaires peuvent se constituer en vue de faire face à des agressions inattendues de l'extérieur – comme ce fut le cas après l'invasion du Koweït par l'Irak –, mais il s'agit plus de réactions spécifiques à chaque situation que de réactions basées sur le genre de préoccupations ayant permis au pacte de Varsovie et à l'OTAN de durer des décennies.

Si l'on voit les choses sous un autre angle, dans un monde en perpétuelle évolution, il est difficile d'imaginer qu'une opinion publique sensible aux différentes analyses, recherchant l'autonomie, soit prête à soutenir son gouvernement lorsqu'il conclut avec d'autres des accords qui les engagent à se défendre mutuellement dans les cas d'une attaque militaire. Évidemment, dans ce contexte mondial, il est difficile de concevoir que des gouvernements puissent négocier dans le

but de soumettre à l'approbation de leurs citoyens les conditions de nouvelles alliances. Il ne fait aucun doute que les traités mettant en place des accords commerciaux et économiques vont se multiplier, étant donné que la politique mondiale est plus que jamais centrée sur la production de biens et services; mais par la même occasion, cette évolution pourrait bien entraîner la disparition des initiatives destinées à former des alliances militaires dans un proche avenir.

La disparition progressive des conflits inter-États ne fait que réduire encore l'intérêt des États à former et à entretenir des alliances. Ainsi que d'autres l'ont affirmé, pour diverses raisons, l'option de la guerre est de moins en moins intéressante aux yeux des gouvernements comme moyens d'action.⁹ Il se peut que des ennemis extérieurs viennent perturber la scène internationale, mais tout le monde est réticent à recourir aux moyens militaires pour lutter contre ces ennemis. Dans pareil contexte, il est encore moins nécessaire de constituer un réseau d'alliances militaires institutionnalisées. Il pourrait bien s'écouler des siècles avant que de tels pactes soient à nouveau à l'ordre du jour de la politique mondiale. Il se peut fort que le pacte de Varsovie et l'OTAN soient bientôt considérés comme des produits fabriqués par l'Histoire, antiquités d'une ère unique au cours de laquelle l'État était prédominant, les structures du pouvoir efficaces et les citoyens soumis.

On pourrait faire une analyse semblable de l'avenir des forces dominantes. Les forces sous-jacentes du nouvel ordre mondial sont trop décentralisées, et les structures hiérarchiques trop problématiques, pour qu'un État unique puisse apparaître comme une puissance capable de décider à elle seule des règles qui vont régir les affaires internationales. En effet, l'apparition d'un monde multicentrique et la réorientation du système mondial ont rendu le cours des événements trop complexe pour qu'un seul État puisse exercer le contrôle minimal que requiert la théorie de la stabilité hégémonique. À n'en pas douter, compte tenu du développement des diverses technologies et du contexte mondial d'interdépendance qui s'installe peu à peu, le nouvel ordre mondial semble voué à connaître des pressions répétées, en vue de parvenir à l'hégémonie dans un certain nombre de domaines – la pollution de l'environnement, les mouvements massifs d'immigrants, le trafic de drogue, les crises monétaires, et un grand nombre d'autres problèmes qui dépassent largement les frontières des nations. Mais il est très peu probable qu'un seul pays puisse exercer une telle hégémonie, quelles que soient ses ressources et sa réputation. Il semble plutôt que de tels problèmes réclament une action de la part d'organisations internationales et une coopération entre les diverses parties concernées par l'avalanche de problèmes que fait naître chaque cas.

9. James R. ROSENAU, «Notes for a Paper on the Obsolescence of Interstate War», communication présentée lors de l'Assemblée annuelle de l'American Political Science Association, Washington, D.C., 30 août 1991.

Est-ce que cela signifie que le nouveau système mondial va manquer de structures hiérarchiques, la plupart des acteurs essentiels qui le composent étant égaux dans leur capacité à influencer le cours des événements? Pas du tout. Bien sûr, certains intervenants, à la fois dans le monde étatisé et dans le monde multicentrique, seront plus compétents et plus puissants que d'autres; et dans la mesure où les différences de pouvoir subsistent, il est probable qu'il sera possible d'établir facilement une mesure de cette hiérarchie. Cependant, les interférences de nature hiérarchique n'ouvrent pas nécessairement la voie à l'hégémonie totale. Quelles que soient les différences de pouvoir, dans un monde en pleine réorientation, le pays se trouvant au sommet de l'échelle disperse trop ses différentes capacités pour pouvoir assumer tous les pouvoirs. Au mieux, le nouvel ordre mondial pourrait être structuré à partir de schémas régionaux (des forces régionales dominantes pouvant éventuellement établir les règles qui régissent la région concernée), mais une telle solution va à contre-courant des exigences de base de la théorie de la stabilité hégémonique.

VIII - Le nouvel ordre mondial: appelé à durer ou transitoire ?

Il est une autre conclusion implicite que peut nous inspirer l'évolution des trois principaux paramètres: il s'agit du caractère permanent des turbulences qui marquent actuellement le nouvel ordre mondial. Tout en étant extrêmement incertain et dynamique à la fois, il se pourrait que ce nouvel ordre ne soit pas nécessairement transitoire. On serait tenté de conclure que la période séparant la fin d'un ordre donné et l'évolution d'un nouveau concept est nécessairement agitée, les gens s'accrochant à de vieux clichés lorsqu'ils font face à une situation nouvelle. Les bases idéologiques d'un nouvel ordre mondial et les structures sur lesquelles il repose habituellement ne se mettent pas en place automatiquement, si l'on suit un tel raisonnement. Il faut du temps pour expérimenter, juger et reconnaître ses erreurs, faire des choix, du temps pour que les acteurs provenant d'horizons différents parviennent à un même niveau pour que leurs relations puissent s'épanouir. Ainsi, il faudra certainement une longue période de transition avant que les grandes lignes du nouvel ordre mondial, pour ne pas dire l'ordre mondial lui-même, soient clairement définies. En fait, il faudra sans doute attendre longtemps avant qu'il soit clair pour tous que l'ancien ordre mondial est définitivement passé à l'Histoire.

Un tel raisonnement est certainement plein de bon sens. L'importance moins grande des facteurs psychologiques, la disparition des modèles et des contraintes structurelles se manifestent beaucoup plus vite que les processus subséquents qui sont à l'origine de nouvelles orientations et de nouvelles structures. L'Histoire nous démontre

brillamment qu'il est plus facile de détruire les institutions que de reconstruire ce qui doit les remplacer. Néanmoins, il se pourrait fort bien que les incertitudes et les dynamiques qu'on observe aujourd'hui ne soient pas aussi transitoires que la logique le laisse croire, que les changements affectant la politique mondiale soient tels qu'on ne puisse espérer aucune évolution, même lente, des pratiques et des processus sur lesquels repose toute la stabilité d'un nouvel ordre mondial.

En d'autres termes, on peut concevoir que les incertitudes et les dynamiques marquant la période actuelle sont des caractéristiques permanentes plutôt que transitoires du nouvel ordre mondial. Pourquoi? Parce que les transformations paramétriques évoquées plus haut vont toutes dans la direction de perturbations durables plutôt que de modèles de stabilité. Elles n'annoncent pas l'apparition de nouvelles entités politiques capables de se substituer à l'État en tant que facteur de cohésion sociale et de progrès. Elles ne laissent pas présager du développement de structures mondiales susceptibles de s'accommoder à la fois des dynamiques décentralisatrices qui régissent le monde étatique et des dynamiques centralisatrices qui sont à l'œuvre dans le monde multiculturel. Elles ne permettent aucunement d'imaginer que des citoyens dont les facultés d'analyse sont plus élevées pourraient être troublés par le caractère insoluble de la plupart des problèmes mondiaux et accepteraient de ce fait des dirigeants dont les résultats ne peuvent que les décevoir. La tendance principale relative à chacun des paramètres va plutôt vers des issues qui sont, par nature, profondément marquées par l'incertitude et le dynamisme. Certains éléments concourent à entretenir le changement plutôt qu'à établir de nouveaux équilibres; mais il existe une perpétuelle insatisfaction latente face à l'équilibre des pouvoirs et une résistance permanente face à tout ordre hiérarchique qui peut paraître dominant.

En bref, les forces sous-jacentes les plus marquantes du nouvel ordre mondial conduisent toutes à des tensions persistantes entre le besoin d'institutions internationales plus centralisées et le besoin tout aussi vital de mettre sur pied des institutions nationales plus décentralisées. Aujourd'hui, on observe facilement ces tensions un peu partout dans le monde, à travers les tendances vers des organisations régionales plus fortes (par ex. en Europe et en Amérique latine) et face à ceux qui provoquent des crises du pouvoir à l'intérieur même de leur pays. Le fait que l'Union soviétique et la Yougoslavie soient en train de se disloquer intérieurement, au moment même où elles cherchent toutes les deux à se lier davantage à l'extérieur à des organisations internationales, montre avec éclat à quel point la fragmentation et l'intégration sont deux caractéristiques essentielles du nouvel ordre mondial. Et il ne s'agit là que des exemples les plus frappants parmi la multitude d'autres que l'on pourrait citer.

En dépit des contradictions, des impasses et des conflits qui résultent de la simultanéité des tendances centralisatrices et décentralisatrices, il serait faux de conclure que la politique mondiale est actuellement marquée par le désordre, dans la mesure où ses responsables doivent faire face aux conséquences de la guerre froide et se dirigent timidement vers un ensemble de nouvelles règles et normes qui serviront un jour ou l'autre de bases au nouvel ordre mondial. Oui, l'agitation et les tensions sont considérables à tous les niveaux des affaires publiques. Oui, les tendances insidieuses vers des crises du pouvoir sont très néfastes et font qu'il est difficile de définir les véritables contextes et les structures nouvelles. Mais ce n'est pas comme si l'ordre était totalement absent ou si le contexte mondial était troublé au point de suggérer une situation désastreuse. Ainsi que nous l'expliquons plus haut, les ordres empiriques sont caractérisés par des pratiques et des situations récurrentes faisant office d'arrangements relativement stables, grâce auxquels les acteurs – individus et collectivités – vont de l'avant, entretiennent des rapports les uns avec les autres, coopèrent, s'affrontent ou encore font face à certains défis. Ce qui constitue l'essence de l'ordre, c'est la nature récurrente de ces arrangements, et non le fait qu'ils soient exempts de toute contradiction. Si les paramètres sous-jacents du système mondial ont évolué vers de nouvelles valeurs, il est vraiment important que ces valeurs se stabilisent au lieu de continuer à évoluer, afin que les forces sous-jacentes du système produisent des résultats concrets et récurrents. L'absence de structures établies, caractéristique principale du désordre, ne peut s'imposer si les paramètres sous-jacents sont constitués de variables qui fluctuent à l'intérieur de limites raisonnables. Et c'est précisément ce que représentent l'apparition d'un système en pleine réorientation, l'évolution des structures du pouvoir vers des situations de crise, et la plus grande faculté d'analyse des individus – c'est-à-dire de nouvelles valeurs paramétriques stables.

C'est une autre façon de dire que les collectivités ne se retrouvent pas par hasard au cœur d'une crise du pouvoir. Si tel était le cas, si les troubles éclataient sans raison dans une communauté, le monde connaîtrait alors le désordre et se distinguerait par un univers politique sans structures. Les incertitudes liées aux tensions entre les dynamiques centralisatrices et décentralisatrices ne sont pas dénuées de structure. Elles sont au contraire tellement liées les unes aux autres qu'elles sont répétitives et récurrentes, donnant naissance à des accords qui ne sont pas moins évidents parce qu'ils se font l'écho à la fois de ces incertitudes, des contradictions et autres impasses.

Si l'on voit les choses sous un autre angle encore, étant donné que la concurrence féroce entre superpuissances n'est plus désormais une source de stabilité, comme ce fut le cas durant la guerre froide, les tendances – longtemps contenues – vers une fragmentation et une

intégration à l'échelle mondiale sont désormais libres de s'exprimer. Plutôt que de contenir les tensions internationales, les structures actuelles encouragent l'institutionnalisation de ces tensions, et rien ne permet de croire que ces processus vont disparaître avec le temps.¹⁰ Il semble que les wagons circulant sur les montagnes russes de la politique mondiale ne soient pas près de s'arrêter.

IX - Comment combiner les scénarios

Pour distinguer les différents degrés de l'ordre et du désordre dans la politique mondiale, il faut clairement définir les scénarios sur lesquels se basent les divers acteurs pour poursuivre leurs objectifs, réagir aux actions des autres, ou encore s'acquitter de leurs tâches. Par scénario, on entend les normes, règles et principes auxquels adhèrent les différents acteurs du système mondial lorsqu'ils entreprennent quoi que ce soit. Ces scénarios sont établis de différentes manières : il peut s'agir d'une socialisation commencée très tôt et maintenue par la suite, du respect de certaines exigences fixées dans le passé, ou de pressions plus informelles. Ils prévoient tous une place à l'adaptation idiosyncratique, grâce à laquelle un acteur donné peut exprimer ses propres préoccupations et mettre en avant ses valeurs. Pourtant, quels que soient les moyens d'aboutir à de tels scénarios, et quelle que soit la marge de manœuvre qu'ils laissent aux initiatives individuelles, ils constituent les bases sous-jacentes à partir desquelles se définissent les divers comportements caractéristiques du système.

De ce fait, plus les scénarios de la politique mondiale sont précis et élaborés, plus il est facile de définir et de prévoir les schémas d'action et d'interaction qui la caractérisent. Ce qui signifie que plus ces scénarios sont acceptés et compris à une grande échelle, plus l'ordre mondial sera clairement établi. Par exemple, les scénarios de la guerre froide dictaient aux superpuissances de s'opposer dans toutes sortes de situations ; aux États d'Europe de l'Est d'emboîter le pas à Moscou ; aux États se trouvant dans l'orbite des États-Unis de suivre les directives de Washington ; aux autres pays du Tiers Monde de rechercher le soutien de la superpuissance la plus susceptible de leur fournir ressources et protection, aux partis politiques, multinationales, citoyens et autres acteurs du secteur privé de limiter leurs interventions à l'intérieur des frontières imposées par les conditions de la guerre froide, etc. À cet égard, la période 1947-1989 a été marquée par un ordre absolu, précisément parce que les scénarios de la guerre froide étaient très clairs et partagés aussi bien par les pays amis que par les ennemis. D'un autre

10. Pour une analyse succincte des mêmes éléments, voir Thomas L. FRIEDMAN, «Today's Threat to Peace Is the Guy down the Street», *New York Times*, 2 juin 1991, sec. 4 p.3

côté, lorsqu'un système s'effondre et que le chaos s'installe, les scénarios deviennent obscurs et contradictoires, les acteurs ne disposant plus alors d'aucune ligne directrice pour savoir comment atteindre leurs objectifs, réagir à diverses situations, débloquer des ressources, se comporter face aux autres, ou encore satisfaire les besoins de la collectivité. En fait, dans des situations de chaos véritable, le concept de contribution aux résultats collectifs brille par son absence. Finalement, le désordre est une situation dans laquelle les bases idéologiques du système se sont effondrées et où les scénarios nécessaires à son maintien n'ont plus aucune valeur. Sans scénarios, les acteurs du système doivent se débrouiller tout seuls, satisfaisant leurs besoins par n'importe quel moyen, du moment que cela leur permet d'avancer. Ainsi, par exemple, lorsque la guerre froide a subitement pris fin, de nombreux États, groupes et citoyens ne savaient plus du tout comment se comporter dans ce nouveau contexte totalement inconnu, pour lequel aucun scénario n'avait été prévu.

Il est important de faire la différence entre un ordre marqué par de très nombreux conflits et un désordre caractérisé par une absence de scénarios. Dans le premier cas, les scénarios sont très détaillés, les adversaires clairement définis, au même titre que les normes, les règles et les procédures auxquelles ils doivent se conformer pour maintenir leurs rapports antagonistes. Dans le second cas, les conflits peuvent éclater n'importe quand, étant donné que l'absence de scénarios et le recours au principe de survie conduisent les acteurs à se comporter d'une façon singulière, qui peut ou non être qualifiée d'antagoniste.

Le propos central du présent article est le suivant : bien que la fin de la guerre froide ait immédiatement fait naître un sentiment de désarroi, elle n'a pas engendré le désordre, mais plutôt un nouvel ordre dans lequel l'évolution des trois paramètres fondamentaux a jeté les bases nécessaires à l'élaboration de nouveaux scénarios. Si ces nouveaux scénarios ne sont pas encore aussi évidents que l'étaient ceux qui ont marqué la guerre froide, c'est uniquement parce que la mise en place de normes, de règles et autres procédures est un processus long et périlleux. De ce point de vue, la guerre contre l'Irak dans le golfe Persique, les efforts des pays industrialisés pour sauver l'économie soviétique et les diverses réactions à la détérioration du système politique yougoslave ne sont que les premières étapes d'un long processus d'apprentissage, qui va permettre d'établir les bases idéologiques du nouvel ordre mondial à partir des nouveaux paramètres.

X - Annexe A : à propos de nomenclature

S'il était possible de le faire, on aurait toutes les raisons de qualifier le nouvel ordre mondial de sorte que les incertitudes et la dynamique qui lui sont propres puissent être comprises par ceux qui cherchent à savoir dans quelle direction il évolue. Cependant, contrairement à ce qui était le cas auparavant, aucune définition très claire ne s'impose d'elle-même. Le contexte actuel ne nous offre aucune relation dominante, comme ce fut le cas de la concurrence entre superpuissances durant la période de guerre froide. La répartition actuelle des pouvoirs ne permet pas plus de définir à coup sûr l'équilibre des pouvoirs ou l'hégémonie. Certains suggèrent qu'on parle d'ordre polyarchique, à cause de l'absence de hiérarchie très nette entre les États¹¹, mais cette étiquette ne convient guère car elle définit le nouvel ordre mondial en tant que concept, sans refléter la situation réelle. Le terme qui désigne la période actuelle comme «l'ordre de l'après-guerre froide» est encore moins approprié. Cette étiquette ne convient pas, étant donné qu'elle sous-entend des troubles et des structures encore à définir, qui nous portent à oublier les schémas permanents reflétés par les tensions continues entre les dynamiques centralisatrices et décentralisatrices.

En fait, ce qu'il faut, c'est une appellation qui ne désigne ni un type de relation, ni un ordre hiérarchique, ni un manque de structures sous-jacentes, mais plutôt qui insiste sur les processus constituant la base du nouvel ordre mondial. La notion de réorientation serait une solution intéressante : elle inclut la fluidité, les incertitudes, les tensions et les contradictions contenues dans les nouveaux paramètres de l'ordre mondial. Mais un ordre réorienté évoque un manque de cohérence, une certaine dose de désordre, un sentiment de changements continuels. En outre, une telle désignation n'indique pas les directions contradictoires des divers processus de réorientation. Elle ne dit pas si les entités en cours de réorientation sont bloquées par des tensions interactives ou si elles évoluent dans des directions opposées, indépendamment les unes des autres.

Étant donné que même les désignations les plus évidentes ne conviennent pas, je suis porté à revenir à une appellation que j'avais suggérée il y a quelques années et qui avait été accueillie par une relative dérision, parce qu'elle apparaissait comme un jeu de mots inutile et sans intérêt. Il s'agit de la «*fragnégration*», mot créé à partir de la dynamique décentralisatrice de la fragmentation et de la dynamique centralisatrice de l'intégration. Je suis persuadé que, malgré son étrange sonorité, cette désignation contient sous un seul terme les tensions sous-jacentes qui dominent actuellement la politique mondiale

11. Voir, par exemple, Seyom BROWN, *New Forces, Old Forces, and the Future of World Politics*, Glenview, Ill., Scott Foresman and Co., 1988, chap. 12 et 13.

et qui vont sans doute subsister pour quelque temps encore. En parlant d'un ordre mondial «fragmégré», on évoque tout un ensemble d'arrangements fluctuant à l'infini dans chaque pays et chaque région du monde entre des tendances à la mondialisation et des tendances à la régionalisation, entre une plus grande cohérence et une solidarité matérialisée par des accords. En ce sens, il s'agit d'une description exacte de l'ordre mondial qui a succédé à l'ordre instauré par la guerre froide, conséquence de l'évolution des trois paramètres fondamentaux.

[Traduit de l'anglais]