

L'Europe dans un monde polarisé

Par Federica Mogherini (1)

Merci pour votre invitation, c'est un plaisir et un honneur d'être ici ce soir, de pouvoir m'adresser à vous, si nombreux dans cette salle magnifique, dans cette ville magnifique, qui est devenue la mienne depuis maintenant presque dix ans.

Après ces années d'isolement et distanciation, cela fait du bien de se retrouver ensemble, physiquement, d'avoir à nouveau l'occasion de réfléchir et échanger comme nous allons faire ce soir.

Le thème de notre rencontre, « L'Europe dans un monde polarisée », est crucial pour notre temps et notre continent, pour notre Europe, et contient deux questions implicites :

Notre époque n'est-elle pas caractérisée par une phase de polarisation, et si c'est le cas, à quel type de polarisation faisons nous face ?

Ces questions se posent à notre continent et à notre Union. Quel rôle a et peut avoir – ou doit avoir – l'Europe dans ce contexte ?

Je voudrais tout d'abord analyser ce constat que l'on fait très souvent, ces derniers mois : le monde se polarise. C'est une véritable tendance, ou une formule que nous utilisons dans un contexte de complexité qui nous laisse sans boussole, sans clarté, sans direction. Le monde est-il aujourd'hui plus polarisé qu'auparavant ? Et comment ?

Pensez aux dernières décennies. Pensez aux années nonante du siècle passé.

Pour moi, c'était le moment exact du début de mon intérêt et de mon engagement dans la sphère publique, quand face à la chute du mur de Berlin, j'avais l'impression – avec mes 17 ans seulement – que j'avais la chance de regarder de près un changement historique, lequel allait transformer radicalement les dynamiques globales, le système des relations internationales, les rapports de force dans le monde et le futur de notre continent.

(1) Retranscription de sa conférence donnée à la tribune des « Grandes Conférences Catholiques » le 6 février 2023 dans la salle « Henry Le Bœuf » du Palais des Beaux-Arts de Bruxelles

A cette époque-là, il était facile de croire que la polarisation de la guerre froide aurait laissé place à une forme de coopération internationale basée sur le respect de règles communes, dans la compréhension d'un intérêt général qui nous aurait rapproché les uns des autres, pour saisir les opportunités d'un monde globalisé et faire face ensemble, chacun dans son rôle et à sa manière, aux défis que nous étions en train de découvrir, du changement climatique à l'interdépendance de nos économies et de nos sociétés.

Pour certains, il s'agissait de la fin de l'histoire. Comme si l'histoire, la vraie et seule histoire, était celle des conflits et des confrontations. Comme si une histoire de démocratie, de paix et de coopération n'était pas digne d'être même appelée l'« histoire ».

Pour certains autres, comme moi, naïve adolescente peut-être animée par des idéaux forts et des espoirs ambitieux, pour nous, c'était potentiellement le début, (et certainement pas la fin) de l'histoire.

Si je pense maintenant à la raison pour laquelle j'ai commencé à m'engager dans la société civile et par après dans la vie politique de mon pays, et dans la vie européenne ensuite, je suis certaine que la racine de ma motivation était là : contribuer à ce nouveau monde, à cette nouvelle histoire ; un ordre global basé sur la coopération et l'interdépendance, le respect des droits et la démocratie, l'idée que on pouvait avancer ensemble, et pas l'un au détriment de l'autre. C'était l'époque du « gagne – gagne » plutôt que de la logique du « jeu à score nul ».

Cette époque d'espoir, d'élan optimiste face à la confrontation du siècle passé, n'a duré que quelques décennies.

Nous ne l'avons pas nécessairement reconnue, concentrés que nous étions sur des conflits importants et graves, ainsi que sur les crises multiples qui ont caractérisé les premières décennies de ce siècle.

On ne se rend compte de vivre dans une époque de détente seulement quand elle se termine, évidemment...

Mais nous avons vécu plusieurs années caractérisées par un ordre global assez solide, avec un rôle reconnu des institutions internationales (en commençant par les

Nations Unies), ainsi qu'avec un niveau de convergence et de coopération parmi les différents acteurs, unique dans l'histoire de l'humanité.

Il ne s'agissait pas nécessairement d'une époque facile, heureuse ou pacifique. Au contraire, du terrorisme aux guerres, de la pauvreté aux drames des flux migratoires, des crises financières au changement climatique, les défis ont été énormes et extrêmement difficiles à gérer et nous ne sommes pas arrivés collectivement à y faire face d'une façon efficace et durable, bien au contraire.

Tous ces défis sont aujourd'hui en effet encore là, intacts.

Et pourtant, il y avait tout au long du chemin l'impression, le sentiment, d'un défi commun, d'un destin commun. Le monde se découvrait connecté, donc forcé à agir ensemble, malgré les différences et les difficultés. Nous étions unis, sinon par volonté, du moins par nécessité.

C'était l'époque des accords internationaux sur les objectifs de développement durable ; aux Nations Unies, l'époque des négociations multilatérales sur la non-prolifération et le désarmement, y compris nucléaire ; l'époque de l'extension du concept du partenariat à des frontières inconcevables jusqu'à il y a quelques années ; la Russie était devenue un « partenaire stratégique » pour l'OTAN et l'Union européenne.

C'était un autre monde. Et c'est un autre monde maintenant.

Cette parenthèse de coopération internationale n'a pas duré longtemps.

Aujourd'hui le monde nous semble catapulté dans le passé, avec une guerre en Europe après des décennies de paix, une invasion territoriale brutale, la violation explicite des règles et des lois internationales et la mise en question des principes que nous avons espéré avoir bâtis sur des bases solides pendant presque un siècle.

S'agit-il d'un retour en arrière, à la polarisation du vingtième siècle, ou s'agit-il d'un cadre complètement différent, inédit, qui nous pose des questions et des défis nouveaux ?

La guerre froide nous avait habitué à la logique de la dissuasion et d'un certain équilibre entre deux pôles. Le monde était difficile et dangereux, le risque d'une catastrophe toujours imminent, mais les choses étaient faciles à lire et à interpréter, avec des modèles et des sphères d'influence très nettes et opposées.

La polarisation que nous vivons aujourd'hui est tout autant dangereuse, sinon davantage, mais beaucoup plus complexe et fragmentée.

Certains ont intérêt à réécrire une dynamique de confrontation entre la Russie et l'Occident, un retour à la guerre froide.

Pour Moscou, décrire la phase actuelle comme un retour en arrière, à un bipolarisme Est – Ouest, est la façon de gagner à nouveau un statut de « superpuissance » qu'elle a perdu depuis longtemps, et pour toujours, militairement, économiquement, ainsi que sur le plan du modèle social et idéologique. La Russie alimente la narration d'un monde bipolaire et cherche la confrontation directe avec les Etats-Unis, parce que c'est sa seule façon d'alimenter l'illusion d'une grandeur perdue. Ce qui compte pour Poutine c'est réaffirmer son pouvoir, son statut. La logique des sphères d'influence, et de l'annexion souvent, est la seule qu'ils connaissent et qu'ils essaient d'imposer à leurs voisins en Ukraine, mais aussi en Moldavie, en Géorgie, ainsi que dans le reste de l'ancienne Union soviétique.

C'est l'idée de l'empire qui continue à guider les choix et les actes de Poutine. Un empire qui a besoin d'être reconnu comme antagoniste de l'Occident, pour être légitimé à ses propres yeux, comme à ceux des pays qu'il cherche à conduire, souvent par la force ou la menace, dans sa sphère d'influence.

Mais la réalité est différente.

Il ne s'agit pas aujourd'hui de la confrontation entre deux visions du monde, deux idéologies, deux modèles politiques et économiques. Nous ne sommes pas dans un monde polarisé autour de deux superpuissances. Aujourd'hui, si nous regardons de près la réalité des choses, ce que nous voyons ce n'est pas la confrontation de deux puissances ou de deux blocs, mais simplement – et dramatiquement - la rupture de l'ordre mondial, la violation unilatérale des règles communes – communes à tous – de la part d'un de ses acteurs principaux, puissance nucléaire et membre permanent du Conseil de Sécurité des Nations Unies, ce qui en soi a des implications et des

conséquences dramatiques sur l'ensemble du système de gouvernance internationale, sur sa crédibilité et son efficacité.

Et cela s'inscrit dans un contexte de complexité et de fragmentation qui pourrait donner l'impression d'une recomposition et d'un repositionnement global des sphères d'influence du passé.

Mais c'est une illusion optique, alimentée par une narration – celle de Poutine – dictée par son intérêt direct : celle du « *avec moi ou contre moi* ».

Mais aujourd'hui, le pouvoir n'a plus la nature, ni la forme, du siècle dernier. Ce n'est pas l'un contre l'autre que l'on avance aujourd'hui, mais dans une interdépendance globale.

Les intérêts sont souvent partagés ou connectés, et les valeurs de la démocratie et des droits n'appartiennent pas en exclusivité à un camp contre un autre. Elles se sont également globalisées et sont à la base de notre maison commune, patrimoine universel, architecture institutionnelle du système des Nations Unies.

C'est pour cela que l'invasion de l'Ukraine de la part de la Russie ne peut pas – et ne doit pas – être perçue et décrite comme une attaque contre l'Occident et ses valeurs, mais comme ce qu'elle est : une attaque contre l'ordre mondial ; les règles, les valeurs et les institutions communes ; la légalité internationale. Une agression qui nous interpelle tous dans la même mesure, car nous avons tous, petits ou grands pays, de l'Occident ou « Global South », nous avons tous intérêt à vivre dans un monde où les règles et les valeurs sont connues, partagées et respectées.

C'est une garantie de paix, de stabilité, de développement, qui est paradoxalement plus importante pour les pays et les régions plus faibles, plus exposées aux risques multiples de notre époque, que pour nous, la partie du monde qui a finalement les moyens militaires, économiques et normatifs pour se défendre.

Dans la guerre froide, les différents acteurs trouvaient leur place dans un des deux camps. Aujourd'hui, le camp est forcément un : le monde global, interdépendant et connecté, qui a besoin de règles partagées pour avancer et même pour survivre.

Et la pluralité d'acteurs et des puissances rend complètement impossible la simplification, la polarisation autour de deux camps. Les intérêts sont trop fragmentés, les alliances trop confuses, multiples, changeantes. Chacun des acteurs possède ses éléments de force et ses faiblesses. Chacun a ses alliances, qui changent selon les intérêts spécifiques et les dossiers concernés, dans un cadre chaotique en mutation permanente.

Les pôles de notre polarisation ne peuvent qu'être plus que deux.

La Chine, qui est pourtant formellement encore un pays en voie de développement. L'Inde, et les autres géants démographiques qui expriment à la fois des énormes potentialités et des problèmes profonds ou extrêmement complexes. Les régions riches en matières premières, la véritable frontière du développement économique et technologique d'aujourd'hui. Et les acteurs non étatiques, qu'ils soient dans le secteur de l'économie et de la finance, du numérique ou des soins de santé, comme nous l'avons découvert récemment.

Les centres de pouvoir réels se multiplient, deviennent de plus en plus fragmentés, alors que les alliances apparaissent confuses, complexes ou changeantes.

Il n'y a rien de similaire par rapport à la polarisation du passé.

Où en sommes-nous alors, aujourd'hui ?

Antonio Gramsci avait utilisé à son époque – une époque dramatique – des mots qui nous aident à lire notre réalité (je cite) : « La crise consiste dans le fait que l'ancien monde meurt et que le nouveau ne peut pas naître. » (Fin de la citation)

Il est clair qu'une époque est terminée. Deux époques ont pris fin : après la fin de l'ordre mondial des années de la guerre froide, fondé sur l'opposition entre deux superpuissances, nous vivons maintenant la fin de l'ordre multilatéral qui était né avec la chute du mur de Berlin.

Le monde de nos jours est radicalement différent du système coopératif basé sur un ordre global reconnu, même s'il était fragile, mais il est aussi complètement différent de la polarisation du siècle passé.

Le nombre de puissances mondiales a augmenté, alors que chaque puissance passe par une phase de redéfinition de son rôle dans le monde. De plus, le pouvoir est beaucoup plus « diffus » que par le passé : le rôle des « puissances moyennes » ou des « puissances régionales » est de plus en plus important. Et il y a même des sociétés multinationales plus fortes et plus riches que certains États-nations.

Dans cette crise de l'ordre mondial – l'ancien comme le plus récent - les règles fondamentales qui soutiennent les relations internationales sont remises en question de manière systématique et profonde.

Il existe une tendance généralisée à interpréter la politique internationale uniquement en termes de relations de pouvoir et d'affrontement entre puissances. Le droit international et les accords multilatéraux sont perçus comme des obstacles à éliminer, et non plus comme une garantie pour tous.

C'est une approche qui ramène tout à la logique du plus fort, à la logique des armes et des menaces.

Mais c'est aussi une approche qui conduit inévitablement à l'instabilité : si les règles ne comptent pas, si les frontières peuvent être violées, si les principes fondamentaux du vivre ensemble sont ignorés et méprisés, une dynamique de conflit permanent se déclenche.

Nous vivons le risque concret, quotidien, d'un cercle vicieux extrêmement dangereux : un niveau de confrontation chaque jour plus haut, qui n'exclut même plus la menace nucléaire, ainsi que la possibilité que certaines puissances globales ou régionales puissent alimenter ou créer de nouvelles crises et conflits, pour redéfinir l'équilibre des forces ou pour définir leur propre position dans les dynamiques de pouvoir existantes.

Et dans un monde si globalisé, fragmenté et complexe, l'interdépendance réciproque permet à des acteurs apparemment mineurs de jouer un rôle décisif dans un certain

contexte, soit géographique soit sectoriel (il suffit de penser aux pays exportateurs d'énergie pour s'en rendre compte).

Ce que nous vivons aujourd'hui est donc un chaos structurel, où la seule certitude est l'absence de certitude et de prévisibilité.

Une polarisation caractérisée par la conflictualité et la compétition constante parmi tous les acteurs qui jouent un rôle dans un des dossiers qui sont, ou deviennent au cours des mois, pertinents.

Après le monde bipolaire de la guerre froide et après une parenthèse de coopération multilatérale, nous sommes entrés dans une époque de polarisation multipolaire sans règles : le multi-polarisme, en absence de multilatéralisme.

Quelle est la place de l'Europe, de notre Union, dans ce contexte ?

J'ai l'impression que parfois – souvent même – nous ne comprenons pas, nous ne voyons pas, l'importance et même la nécessité de nos actions, de notre pouvoir, qui est aussi une responsabilité.

J'ai eu le privilège, pendant mon mandat d'Haute Représentante de l'Union européenne, d'entendre ce que nos partenaires, dans le monde, pensent de nous.

De l'extérieur, malgré toutes les difficultés (et il n'y avait beaucoup à cette époque, du Brexit à la crise des réfugiés), malgré tout l'Europe – et l'Union européenne – sont considérées comme un pilier fondamental de l'ordre global, ou de ce qu'il en reste.

Nous disons souvent que nous devons « devenir une puissance globale », sans nous rendre compte que nous le sommes déjà.

Et ne pas connaître – ou reconnaître – son pouvoir, empêche souvent de l'utiliser.

Nous avons un pouvoir économique et normatif énorme, et universellement reconnu. Nous avons un système de protection sociale, des droits et de la démocratie, unique

au monde. Et nous sommes une puissance fiable, même prévisible – et cela est une vertu dans le monde chaotique d’aujourd’hui.

La boussole de notre politique étrangère reste la même, celle que nous avons apprise au cours de siècles de guerres fratricides. Nous continuons de croire au multilatéralisme. Nous continuons de croire que les accords et les règles doivent être respectés, dans l’intérêt de tous. Et nous croyons que la diplomatie a toujours sa place, la place plus importante, dans les relations internationales.

Bien sûr, nous avons finalement développé et progressivement renforcé nos instruments militaires et je suis fier d’avoir lancé ce processus avec la « Stratégie Globale » adoptée en 2016, et surtout avec sa mise en œuvre. Je suis fier du travail que nous avons réalisé pour établir la « facilité européenne pour la paix », qui nous permet aujourd’hui de soutenir l’Ukraine militairement, en tant qu’Union européenne. Et je suis fier de voir comme cette petite plante, celle de la défense européenne, grandit finalement, après de longues décennies de frustration, car nos pères fondateurs avaient déjà essayé dans les années cinquante d’ouvrir ce chantier, sans succès.

Mais nous, en Europe, nous savons très bien que la puissance ne se mesure pas uniquement en instruments de défense et que notre sécurité collective ne dépend pas uniquement de notre force militaire. Nous avons compris enfin que nous en avons besoin, oui. Mais cette prise de conscience ne nous fait pas oublier, ou effacer, notre identité, laquelle est fondée sur les leçons de notre histoire.

Il y a une « voie européenne » à la paix et à la sécurité. Car nous savons que la sécurité collective, et finalement une paix durable, ont besoin de plusieurs ingrédients : à la fois de la force militaire, de la diplomatie et de la médiation, ainsi que de la capacité économique et institutionnelle nécessaire pour la reconstruction.

C’est cela la voie européenne vers la paix et la sécurité. Et je suis convaincue que cette approche est encore plus pertinente et même essentielle dans le monde conflictuel et polarisé d’aujourd’hui.

Il peut y avoir la tentation d’abandonner notre voie et de rejoindre ceux qui pensent que le multilatéralisme est mort, que la seule façon de compter dans ce monde de

chaos conflictuel est de frapper plus fort, que la persévérance dans les valeurs que nous avons incarnées jusqu'à maintenant relève de la naïveté.

Devons-nous en définitive adopter ou nous adapter à la logique du multi-polarisme sans multilatéralisme, et jouer le rôle d'un des pôles de puissance contre les autres ?

Je pense que nous ferions ainsi la plus grave des erreurs.

Parce que notre choix (le multilatéralisme, l'intégration régionale, la coopération internationale, le respect et la promotion des droits et de la démocratie, l'approche intégrée à la paix et à la sécurité, qui n'est jamais exclusivement militaire, même lorsqu'elle comprend une composante armée), tout cela constitue notre identité d'européens. C'est un choix qui est fondé sur nos valeurs, oui. Mais c'est aussi un choix pragmatique, fondé sur notre expérience, notre histoire.

L'Europe a été le théâtre, et souvent la cause, de guerres pendant des siècles. Nous sommes arrivés à en sortir, à nous garantir des décennies de paix et de développement économique et social, ainsi qu'à contribuer à l'ordre global (plutôt qu'à le déstabiliser). Cela est intervenu quand nous avons construit notre Union, le seul projet d'intégration régionale et de multilatéralisme efficace dans le monde.

Nous avons la preuve que ça marche.

Qu'être ensemble, coopérer, construire et respecter des institutions et des règles communes, constitue un outil efficace – probablement le seul – pour faire face aux défis du monde polarisé et chaotique d'aujourd'hui.

Pensez à la crise sanitaire de la pandémie du Covid.

Pensez à l'agression russe en Ukraine.

Et imaginez une Europe sans Union européenne, face aux événements dramatiques que nous avons vécus ces dernières années.

Aurions-nous eu des vaccins, des protocoles sanitaires communs pour contenir la propagation du virus, des ressources pour faire face aux priorités dictées par la pandémie ?

Aurions-nous réagi unis face à la guerre en Ukraine, ou plutôt la Russie aurait-elle eu l'opportunité de jouer des divisions et des compétitions parmi les différents Etats européens, en transformant une fois de plus l'Europe en un champ de bataille ?

Nous sommes la preuve que le multilatéralisme fonctionne. Qu'il ne s'agit pas d'une naïveté, mais d'un choix pragmatique.

Aujourd'hui, on parle beaucoup de souverainisme. Mais aucun de nos États-nations ne peut être véritablement souverain face aux défis globaux de notre temps, face aux puissances continentales ou même face aux grandes entreprises multinationales. La seule façon d'être véritablement souverain dans le monde d'aujourd'hui, est de joindre nos forces au niveau européen.

Je répète toujours qu'il n'y a pas d'Etats grands ou petits en Europe ; il y a seulement des pays qui ne se sont pas rendus compte d'être petits.

Notre rôle dans un monde polarisé, dans ce monde conflictuel et fragmenté, multipolaire sans multilatéralisme, est donc – je crois - de rester fidèles à notre histoire et à nos valeurs.

Renouveler nos instruments reste bien sûr constamment nécessaire. Améliorer notre façon de fonctionner l'est également, car il y a beaucoup à changer et nous sommes loin d'être parfaits.

Mais nous avons une responsabilité énorme, ainsi que le pouvoir qu'elle nous donne : la responsabilité de surtout renouveler notre détermination et notre conviction, notre foi dans les valeurs que notre histoire nous a enseignées.

En être à la hauteur est aujourd'hui plus important que jamais.

Merci.